



RIKSDAGENS
JUSTITIEOMBUDSMANS
BERÄTTELSE
ÅR
2019



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

RIKSDAGENS
JUSTITIEOMBUDSMANS
BERÄTTELSE
ÅR
2019

ISSN 0356-3006
Tryckeri: PunaMusta Oy, Helsingfors 2020
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 1.1.2018–31.12.2021. Uppdraget som biträdande justitieombudsmän har handhats av juris licentiat *Maija Sakslin* (1.4.2018–31.3.2022) och juris doktor *Pasi Pölönen* (1.10.2017–30.9.2021).

Till ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen har valts juris licentiat, referendarierådet *Mikko Sarja* för mandatperioden 1.10.2017–30.9.2021. Under verksamhetsåret har Sarja skött denna uppgift i sammanlagt 88 arbetsdagar.

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

Verksamhetsberättelsen innehåller anföranden av justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmän, en allmän översikt över justitieombudsmannainstitutionen under år 2019 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 2019.

Justitieombudsman *Petri Jääskeläinen*

Kanslichef *Päivi Romanov*

Innehåll

Till riksdagen	3
1 Justitieombudsmännen har ordet	18
Petri Jääskeläinen	19
Riksdagens justitieombudsman 100 år	19
Maija Sakslin	23
Garantier för justitieombudsmannens effektivitet och oberoende	23
Pasi Pölönen	28
En god förvaltning tryggar de grundläggande och mänskliga rättigheterna inom den grundläggande utbildningen	28
2 JO-institutionen år 2019	34
2.1 Översikt över institutionen	35
2.1.1 JO:s specialuppgifter som baserar sig på FN:s konventioner och resolutioner	36
2.1.2 Fördelning av justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter	36
2.1.3 Värderingar och målsättningar för JO:s kansli	37
2.1.4 Verksamhetsformer och tyngdpunktsområden	39
<i>Behandlingstid på ett år</i>	40
<i>Klagomål och övriga laglighetsövervakningsärenden</i>	40
<i>Åtgärder</i>	44
<i>Inspektionsbesök</i>	46
2.1.5 Nationellt och internationellt samarbete	47
<i>Nationella händelser</i>	47
<i>Internationella kontakter</i>	48
<i>Internationella gäster</i>	49
2.1.6 Serviceverksamhet	49
<i>Kundservice</i>	49
<i>Kommunikation</i>	50
<i>Kansliet och personalen</i>	50
<i>Kansliets ekonomi</i>	51

3	De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	52
3.1	JO:s mandat i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna	53
3.2	Finlands nationella människorättsinstitution	55
3.2.1	Människorättsinstitutionens struktur, uppgifter och ställning	55
3.2.2	A-statusen igen i ackreditering	55
3.2.3	Människorättsinstitutionens verksamhetsstrategi	55
3.3	Människorättscentret och människorättsdelegation	57
3.3.1	Människorättscentrets mandat	57
3.3.2	Människorättscentrets verksamhet 2019	57
	<i>Främjande av de grundläggande och mänskliga rättigheterna</i>	57
	<i>Uppföljning av hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses</i>	58
	<i>Uppföljning av genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning</i>	58
	<i>Främjande och uppföljning av äldre personers rättigheter</i>	59
	<i>Internationellt samarbete</i>	60
3.3.3	Människorättsdelegationens verksamhet under 2019	60
3.4	Rättigheter för personer med funktionsnedsättning	62
3.4.1	Specialuppdraget avseende skyddet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning	62
3.4.2	Uppgifterna och verksamheten som nationell mekanism	62
	<i>Justitieombudsmannen</i>	62
	<i>Människorättscentret</i>	63
	<i>Funktionsnedsättningsgruppen</i>	65
	<i>Internationellt samarbete</i>	66
3.4.3	Verksamhetsmiljö och aktuella lagstiftningsprojekt	67
3.4.4	Laglighetsövervakningen	67
	<i>Klagomål och egna initiativ</i>	68
	<i>Inspektionsbesök</i>	69
	<i>Inspektionsobservationer om tillgänglighet och främjande av delaktigheten</i>	69
3.4.5	Avgöranden	74
	<i>Socialvård</i>	74
	<i>Småbarnspedagogik och undervisning</i>	82
	<i>Hälso- och sjukvård</i>	83
3.5	Nationellt besöksorgan mot tortyr	85
3.5.1	Justitieombudsmannens uppgift som nationellt besöksorgan	85
3.5.2	Verksamhetsmodell	86
3.5.3	Information om verksamheten	87
3.5.4	Utbildning i grundläggande och mänskliga rättigheter	87
3.5.5	Utbildning	87
3.5.6	Nordiskt och internationellt samarbete	88
3.5.7	Inspektionsverksamhet	89
3.5.8	Inspektionsverksamhetens verkningfullhet	91
3.5.9	Polisen	91

	<i>Inspektionernas verkningfullhet</i>	93
	<i>Godkännande av polisens förvaringslokaler</i>	94
	<i>Senatfastigheter som hyresvärd för förvaringslokaler</i>	94
	<i>Allvarliga brister i förvaringsutrymmena i Haukipudas</i>	95
	<i>Separation av förvaringsverksamhet och undersökningsverksamhet</i>	96
	<i>Mathållningen i polisens förvaringslokaler</i>	97
	<i>Förebyggande av dödsfall i häktet</i>	97
	<i>Positiva iakttagelser</i>	98
3.5.10	<i>Försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet och Tullen</i>	98
3.5.11	<i>Tingsrättens förvaringslokaler</i>	99
3.5.12	<i>Brottspåföljdsområdet</i>	100
	<i>Alltjämt knappt med tid utanför cellen och meningsfull sysselsättning</i>	102
	<i>Påtryckningar fångar emellan</i>	103
	<i>Utlämnings ställning och hur de behandlas</i>	105
	<i>Transport av fångar med tåg</i>	107
	<i>Positiva iakttagelser och goda exempel</i>	107
3.5.13	<i>Utlämningsärenden</i>	108
	<i>Information om rättigheter och skyldigheter</i>	109
	<i>Hälso- och sjukvårdsresurser och ankomstgranskning</i>	109
	<i>Samtycke till utlämnande av hälsouppgifter</i>	109
	<i>Lokaler</i>	110
	<i>Anmälan om illabehandling</i>	110
	<i>Positiva iakttagelser</i>	110
3.5.14	<i>Socialvårdens enheter för barn och unga</i>	111
	<i>Enhetens regler och fostringskultur</i>	113
	<i>Beslut om begränsningar</i>	114
	<i>Begränsning av kontakter</i>	115
	<i>Hindrande av sociala relationer</i>	116
	<i>Förfaranden som kränker barnets självbestämmanderätt och integritet</i>	116
	<i>Begränsning av rörelsefriheten</i>	117
	<i>Omhändertagande av ämnen och föremål</i>	118
	<i>Kroppsvsitation och kroppsbesiktning</i>	118
	<i>Isolering</i>	119
	<i>Barnskyddets transporttjänst</i>	120
3.5.15	<i>Enheter för de äldre inom socialvården</i>	121
3.5.16	<i>Boendeenheter för personer med utvecklingsstörning eller funktionsnedsättning</i>	124
	<i>Personalresurser</i>	125
	<i>Främjande av självbestämmanderätten</i>	126
	<i>Att känna igen begränsningsåtgärder</i>	126
	<i>Begränsningsbeslut</i>	127
	<i>Begränsningsåtgärder</i>	127
	<i>Genomgång i efterhand av begränsningsåtgärder</i>	128
	<i>De boendes integritet</i>	128
	<i>Positiva iakttagelser och god praxis</i>	129
3.5.17	<i>Hälso- och sjukvård</i>	130
	<i>Inspektioner av jourenheter</i>	131
	<i>Övervakning av hälso- och sjukvården för fångar</i>	133
	<i>Uppföljning av hälsotillståndet för en fånge som placerats avskilt</i>	138

3.6	Bristerna i tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna	139
3.6.1	Tio centrala problem för de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland	140
	<i>Brister i äldreomsorgen och i hur de bemöts</i>	140
	<i>Brister i barnskyddet</i>	140
	<i>Brister i tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning</i>	141
	<i>Förfaranden inom anstaltsvården som kränker självbestämmanderätten</i>	142
	<i>Brister i rättshjälp för utlänningar och s.k. papperslösa personers otrygghet</i>	142
	<i>Dåliga förhållanden och brister i behandlingen av fångar och häktade personer</i>	142
	<i>Brister i tillgången till hälso- och sjukvårdstjänster samt i lagstiftningen för hälso- och sjukvårdstjänster</i>	142
	<i>Brister i den grundläggande utbildningens studiemiljö och i beslutsfattandet</i>	143
	<i>Långa behandlingstider i rättsprocesser och brister avseende domstolars strukturellt oberoende ställning</i>	143
	<i>Kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna förebyggts och gottgörs inte i tillräcklig grad</i>	144
3.6.2	Exempel på positiv utveckling	144
3.7	JO:s framställningar om gottgörelse och ärenden som har lett till uppgörelse i godo	145
3.7.1	Framställningar om gottgörelse	146
	<i>Barns rättigheter</i>	147
	<i>Rätten till personlig frihet och integritet</i>	147
	<i>Yttrandefrihet och offentlighet</i>	149
	<i>Rätt till social trygghet</i>	150
	<i>Rättssäkerhet och god förvaltning</i>	152
3.7.2	Ärenden som har lett till uppgörelse i godo	155
	<i>Betalning av en förmån till fel konto</i>	155
	<i>Återkrav av social kredit från en av studerande</i>	155
	<i>Avslöjande av utkomststödskunder i Fpa:s brev</i>	155
	<i>Peruk som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering</i>	155
	<i>Nekande av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering</i>	156
	<i>Anordnande av grundläggande utbildning</i>	156
	<i>Vilsledande information på Befolkningsregistercentralens webbplats</i>	157
	<i>Arbetskyddsbrister i fångarnas arbetsfunktioner</i>	157
3.8	Särskilt tema år 2019: Rätten till integritet	158
3.8.1	Allmänt	158
3.8.2	Aspekter i laglighetsövervakningen av det särskilda temat	158
	<i>Iakttagelser vid inspektioner av myndigheters eller institutioners lokaler</i>	158
	<i>Myndigheters arbetsmetoder</i>	160
3.9	Ställningstaganden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna	163
3.9.1	Avgöranden	163
	<i>Begränsning av bibliotekstjänster på basis av ålder (GrL 6 §)</i>	163
	<i>Domstolsbehandling av separat förvar av utlänningar (GrL 7 och 21 §)</i>	163
	<i>Religiösa fester i skolor (GrL 6 och 11 §)</i>	164
	<i>Yttrandefrihet för en lärare som fungerar som kommunalpolitiker (GrL 12 §)</i>	164

Överklagbarhet av beslut som fattats med stöd av lagen om sammankomster (GrL 13 och 21 §)	164
Ordnanande av röstning på psykiatriskt sjukhus (GrL 14 §)	164
Avgiftsbelagd verksamhet inom den grundläggande utbildningen (GrL 6 och 16 §)	165
Verkställighet av beslut om utkomststöd (GrL 19 §)	165
Offentlighet i häktningsrättegång (GrL 21 §)	166
3.10 Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen år 2019	167
3.10.1 Domar och beslut	167
3.10.2 Europarådets ministerkommittés övervakning av att domarna verkställs	168
4 Laglighetsövervakningen enligt sakområden	169
4.1 Domstolarna och justitieförvaltningen	170
4.1.1 Verksamhetsmiljön	170
4.1.2 Laglighetsövervakningen	171
4.1.3 Inspektioner	171
4.1.4 Avgöranden	172
Personnummer i begäran om utsaga från tingsrätten	172
Förrättande av syn vid tingsrätten	173
Preskription av åtalsrätt vid tingsrätten	173
Tweet från högsta förvaltningsdomstolen	174
Offentlighet i häktningsrättegång	174
Det offentliga rättsbitrådets förfarande	175
Behandling i tingsrätten av separat förvar av utlänningar	175
4.2 Åklagarväsendet	176
4.2.1 Verksamhetsmiljön	176
4.2.2 Laglighetsövervakningen	176
4.2.3 Inspektioner	177
4.2.4 Avgöranden	178
Genomförande av en undersökningsåtgärd på begäran av den misstänkte	178
Övervakning av åklagarundersökningsledare	178
4.3 Polisen	180
4.3.1 Verksamhetsmiljön	180
Allmänna utvecklingstrender	180
4.3.2 Laglighetsövervakningen	181
4.3.3 Inspektioner	183
4.3.4 Frihetsberövade	186
Satsningar på förebyggande av dödsfall i polishäkte behövs	186
4.3.5 Husrannsakan	188
4.3.6 Förfarande vid förundersökning	189
Förundersökningar som gäller barn ska utföras utan dröjsmål	190
4.3.7 Information och offentlighetslagen	191

4.3.8	Tillståndstjänster	192
4.3.9	Nödcentraler	193
4.3.10	Räddningsväsendet	194
4.4	Försvaret och gränsbevakningen	195
4.4.1	Verksamhetsmiljön	195
4.4.2	Laglighetsövervakningen	196
4.4.3	Avgöranden	199
	<i>Beväringarnas hårlängd</i>	199
	<i>Anvisning som förbjuder störande tatueringar</i>	199
	<i>Behandling av en person som ansöker om civiltjänst</i>	199
	<i>Urvalsprocessen för förordnande</i>	200
	<i>Matallergier i terrängövningar</i>	200
4.5	Tullen	201
4.5.1	Verksamhetsmiljön	201
4.5.2	Avgöranden	202
4.6	Hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet	205
4.6.1	Särdrag hos hemligt inhämtande av information	205
4.6.2	Övervakningen av hemligt inhämtande av information	206
	<i>Domstolar</i>	206
	<i>Myndigheternas interna övervakning</i>	207
	<i>Justitieombudsmannens laglighetsövervakning</i>	207
4.6.3	Lagstiftning	208
4.6.4	Rapporter till justitieombudsmannen om hemligt inhämtande av information	209
	<i>Användningen av hemligt inhämtande av information 2019</i>	209
	<i>Intern laglighetsövervakning</i>	211
4.6.5	Justitieombudsmannens laglighetsövervakning	212
4.6.6	Utvärdering	212
	<i>Vanliga problem med övervakningen</i>	212
4.6.7	Underrättelseverksamhet	213
	<i>Underrättelsemetoder</i>	213
	<i>Skilnaderna mellan underrättelsemetoder och metoder för hemligt inhämtande av information</i>	214
	<i>Övervakning av underrättelseverksamheten</i>	214
	<i>Justitieombudsmannens laglighetsövervakning</i>	215
	<i>Problem i övervakningen av underrättelseverksamheten</i>	216
	<i>Berättelser till justitieombudsmannen</i>	216
	<i>Övervakningssystem</i>	217
4.6.8	Vittnesskydd	218
4.7	Brottspåföljdsbranschen	220
4.7.1	Verksamhetsmiljön och lagstiftningsreformer	220
4.7.2	Laglighetsövervakningen	221
4.7.3	Inspektioner	221

4.7.4	Utlåtanden, egna initiativ och framställningar	222
	<i>Utlåtanden</i>	222
	<i>Egna initiativ</i>	222
	<i>Framställningar</i>	222
4.7.5	Övriga avgöranden	224
	<i>Anmärkningar</i>	224
	<i>Rättskyddet äventyras av procedurfel – man vet inte alltid vad det står i lagen</i>	224
	<i>Personlig integritet och skydd för privatlivet</i>	227
	<i>Problem med planer för strafftiden och övervakad frihet på prov</i>	228
	<i>Boendearrangemang och tid utanför cellen</i>	229
	<i>Yttrandefrihet, skydd av meddelanden och kontakter utanför fängelset</i>	230
	<i>Problem som gäller fångarnas egendom</i>	231
	<i>Övriga missförhållanden i behandlingen av fångar</i>	231
4.8	Ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning	233
4.8.1	Verksamhetsmiljön	233
4.8.2	Betydelsefulla observationer ur laglighetsövervakningens synvinkel	234
	<i>Betalningsstörningar och indrivning</i>	234
	<i>Överskudsättning och klientavgifter</i>	235
	<i>Ekonomi- och skuldrådgivning</i>	236
	<i>Utsökningsförfarande</i>	237
	<i>Annan ekonomisk verksamhet</i>	238
4.9	Utlänningsärenden	240
4.9.1	Verksamhetsmiljön	240
4.9.2	Ändringar av utlänningslagen	240
4.9.3	Klagomål	241
4.9.4	Inspektioner	242
4.9.5	Avgöranden	243
	<i>Behandlingen av ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband fördröjdes</i>	243
	<i>Behandlingen av ansökan om internationellt skydd fördröjdes</i>	243
	<i>Behandlingen av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete fördröjdes</i>	244
	<i>En avisad persons rättigheter tillgodosågs inte vid polisinsättningen</i>	245
	<i>Polisen tog inte emot en ny ansökan om internationellt skydd</i>	245
	<i>Felaktig information på Migrationsverkets webbplats</i>	246
4.10	Socialvård	247
4.10.1	Laglighetsövervakningen	247
4.10.2	Inspektioner	248
	<i>Inspektionernas effekt</i>	248
4.10.3	Tillsynsmyndigheternas förfarande	249
4.10.4	Framställningar om gottgörelse	250
4.10.5	Avgöranden	251
	<i>Utkomststöd</i>	251
	<i>Problemen med att beakta utgifter för läkemedelsbehandling fortsätter</i>	252
	<i>Beaktande av boendekostnader</i>	254

4.11	Hälso- och sjukvård	255
4.11.1	Laglighetsövervakningen	256
4.11.2	Framställningar	256
	<i>Dröjsmål i utlämnande av logguppgifter</i>	256
	<i>Fastspänning av patient inom somatisk hälso- och sjukvård</i>	257
	<i>Utlämnning av peruk som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering</i>	258
	<i>Vaccinering av barn</i>	258
	<i>Fotografering vid en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården</i>	259
	<i>Att filma och spela in ljud vid Enheten för pediatrik hemsjukvård</i>	259
	<i>Verksamheten vid sjukhusets kantin</i>	260
	<i>Rekommendationer från tjänsteutbudsrådet för hälso- och sjukvården</i>	261
	<i>Hemvårdens situation</i>	261
	<i>Arbetsstagarens vaccinationsskydd</i>	264
	<i>Terminologin för begränsande av patientens vård</i>	265
4.11.3	Inspektioner	265
4.11.4	Avgöranden	266
	<i>Tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster</i>	266
	<i>Rätten till information och självbestämmanderätt</i>	269
	<i>Sekretess och skydd för privatlivet</i>	271
	<i>Kraven på god förvaltning</i>	273
4.11.5	Hälso- och sjukvården för fångar	274
	<i>Inspektioner och behandling av klagomål från fångpatienter</i>	274
	<i>Arbetsstagarens vaccinationsskydd i hälso- och sjukvård för fångar</i>	275
	<i>Genomförande av läkemedelsbehandling</i>	276
	<i>Förvar av läkemedel i fängelse</i>	276
4.11.6	Hälso- och sjukvården inom försvarsmakten	277
4.12	Barnets rättigheter	278
4.12.1	Laglighetsövervakningen	278
	<i>Barns klagomål till justitieombudsmannen</i>	279
4.12.2	Inspektioner	279
4.12.3	Avgöranden	279
	<i>Barns klagomål om vård utom hemmet</i>	279
	<i>Barnskyddets eftervård</i>	280
	<i>Övriga klagomål gällande barnskyddet</i>	281
	<i>Verkställande av beslut om avvisning av ett barn och en förälder</i>	283
	<i>Överlåtelse av fotografier till barn på barnhem</i>	284
4.13	Äldre personers rättigheter	288
4.13.1	Verksamhetsmiljön	289
4.13.2	Laglighetsövervakningen	289
4.13.3	Klagomål	290
	<i>Bemötande i servicehem</i>	290
	<i>Att fatta beslut om serviceboende och att verkställa beslutet</i>	290
	<i>Verkställande av beslut om serviceboende</i>	291
	<i>Avgörande av utkomststöd och avgift för boendeservice</i>	291

4.13.4	Inspektioner	292
	Övervakning av tillsynen	294
	Rätten till integritet	295
	Plan för egenkontroll	297
	Begränsande åtgärder som använts vid enheter för äldre personer	297
	Att identifiera begränsning och verksamhetsmodeller som förebygger begränsning	298
	Vård i livets slutskede och palliativ vård	300
	Vistelse utomhus	301
	Klienternas rätt till tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster och läkemedel	302
	Socialarbete	305
	Tillgodoseende av språkliga rättigheter	305
	Inspektioner inom hemvården	305
	Skriftligt beslut och säkerställande av tillgången till service	306
	Plan för egenkontroll	306
	Begränsningsåtgärder	307
	Vistelse utomhus	307
	Munhälsovård	307
	Bevarande av funktionsförmågan	307
4.13.5	Egna initiativ	307
	Övervakning av kvaliteten på institutions- och serviceboende inom äldreomsorgen	308
4.14	Intressebevakning	312
4.14.1	Allmänt	312
4.14.2	Laglighetsövervakningen	313
4.14.3	Avgöranden	314
	Magistratens förfarande vid byte av intressebevakare	314
	Behandlingen av ett klagomål på magistraten	314
	Handläggning av ett tillståndsärende på magistraten	314
	Belopp för dispositionsmedel och samarbete med huvudman	315
	Råd och information när intressebevakning avslutas	315
	Intressebevakarens roll vid framtagning av en serviceplan åt huvudmannen	316
4.15	Socialförsäkring	318
4.15.1	Antalet klagomål och åtgärdsprocent	318
4.15.2	Inspektioner	319
4.15.3	Avgöranden	319
	Fördröjningar i Fpa:s behandling av sjukdomsrelaterade förmåner	319
	Behandlingen av ett ärende som gällde ersättning av inkomstbortfall varade i 1,5 år	320
	Behandling av medicinsk utredning vid försäkringsanstalter	320
4.16	Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa	321
4.16.1	Antalet klagomål och åtgärdsprocent	321
4.16.2	Inspektioner och utlåtanden	322
4.16.3	Avgöranden	322
	Lagstridighet i behandlingstiderna för arbetskraftspolitiska utlåtanden	322
	Försummelse i tillgodoseendet av arbetslösa arbetssökandes rättigheter	323
	Frivilliga studier med arbetslöshetsförmån	323

<i>Arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte</i>	323
<i>Inkonsekvens i intervjuer av arbetssökande och intervall för justering av sysselsättningsplan</i>	324
4.17 Allmänna kommunärenden	325
4.17.1 Kommunalförvaltningens grunder	325
4.17.2 Laglighetsövervakningen	326
4.17.3 Avgöranden	327
<i>Europaparlamentsvalet 2019</i>	327
<i>Publicering av föredragningslistor och protokoll i allmänna datanät</i>	329
<i>En stadsfullmäktigeledamots felaktiga förfarande och behörigt sammanträdesförfarande</i>	330
<i>Försummelse i handläggningen av begäran om handlingar</i>	333
<i>Tidsfristen för begäran om komplettering och språkbruk vid parkeringsövervakningen</i>	334
4.18 Utbildnings- och kultursektorn	336
4.18.1 Verksamhetsmiljön	336
4.18.2 Laglighetsövervakningen	337
4.18.3 Inspektioner	337
4.18.4 Utlåtanden och framställningar	338
4.18.5 Avgöranden	338
<i>Avgiftsbelagd verksamhet inom den grundläggande utbildningen</i>	338
<i>Skolornas religiösa fester</i>	339
<i>Ordnande av elevbispisningen</i>	339
<i>Universitets instruktion var inte lagstridig</i>	339
<i>Att begränsa användningen av biblioteket för personer under 20 år var diskriminering</i>	340
<i>Att genomföra god förvaltning</i>	340
<i>Övriga avgöranden</i>	340
4.19 Språkärenden	343
4.19.1 Allmänt	343
4.19.2 Laglighetsövervakning och annan verksamhet	343
4.19.3 Avgöranden	344
<i>Tjänstemärkenas språkdräkt kränkte nationalspråkens jämställdhet</i>	344
<i>Brister i av myndigheters namn</i>	344
<i>Brister i tillgången till svenskspråkiga handlingar</i>	346
<i>Brister i den svenskspråkiga informationen</i>	346
<i>Brister i den svenskspråkiga kundsservicen</i>	347
<i>Samiskspråkigas rättigheter tillgodosågs inte till fullo</i>	347
4.20 Beskattning	348
4.20.1 Verksamhetsmiljön	348
4.20.2 Laglighetsövervakningen	348
4.20.3 Avgöranden	349
<i>God förvaltning uppfylldes inte i Skatteförvaltningens rådgivningstjänster</i>	349
<i>Skatteförvaltningens anvisningar om hur man ska uppge sitt kontonummer uppfyllde inte kravet på god förvaltning</i>	350

Skatteförvaltningens automatiserade beslutsförfarande uppfyller inte grundlagens krav	351
Obefogat användningsförbud för fordon på grund av Transport- och kommunikationsverkets försummelse	354
4.21 Miljöärenden	355
4.21.1 Lagstiftningsprojekt och projekt som ändrar verksamhetsmiljön	355
4.21.2 Laglighetsövervakningen	356
4.21.3 Avgöranden	357
<i>Utlåtande om miljöåtgärder är åtgärdsspecifikt</i>	357
<i>Tillgänglighet vid gymmets toaletter och duschar</i>	358
<i>Byggnadstillsynen uppmanade att uppnå samförstånd i ett byggnadsprojektens ärende som saknade lov</i>	358
<i>Snöskoterled som korsar landsvägsbro</i>	358
<i>Att slå vass framför grannens stugstrand</i>	359
<i>Informering när ärende överförs</i>	359
<i>Informering om fornlämningar och inventeringen av dem ska utvecklas</i>	360
4.21.4 Inspektioner	360
4.22 Jord- och skogsbruk	361
4.22.1 Förändringar i verksamhetsmiljön	361
4.22.2 Laglighetsövervakningen	362
4.22.3 Avgöranden	363
4.23 Kommunikationer	364
4.23.1 Laglighetsövervakningen	364
4.23.2 Avgöranden	365
<i>Svar på kontaktförfrågan</i>	365
<i>Beställning av nytt körkort</i>	366
<i>Övervakningspraxisen för luftfart i sociala medier</i>	367
<i>Säkerhetskontroll vid Helsingfors-Vanda flygplats</i>	367
<i>Övriga avgöranden</i>	367
4.24 Kyrkliga ärenden	369
4.24.1 Laglighetsövervakningen av religionssamfunden	369
4.24.2 Verksamhetsmiljön	369
4.24.3 Laglighetsövervakningen	370
4.25 De högsta statsorganen	371
4.25.1 Allmänt	371
4.25.2 Laglighetsövervakningen	372
4.26 EU-rättsliga ärenden	374
4.26.1 De grundläggande rättigheterna i EU	374
<i>Stadgan om de grundläggande rättigheterna</i>	374
<i>Återsändningsflygningar</i>	375
4.26.2 Dataskyddsförordningen	375
4.26.3 Förtullningsförfarandet	376

4.27	Övriga ärenden	378
4.27.1	Ärenden som gäller digitaliserings- och befolkningsdataförvaltningen	378
4.27.2	Avgöranden som gäller yttrandefriheten	379
	<i>Anmärkning till staden för kränkning av en rektors yttrandefrihet</i>	379
	<i>Kommunen kränkte lärarens yttrandefrihet</i>	380
	<i>Facebook-inlägg som grund för varning</i>	380
5	Bilagor	383
	Bilaga 1	384
	Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731)	384
	Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197)	387
	Lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (21.12.1990/1224)	395
	Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)	396
	Bilaga 2	397
	Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän	397
	Bilaga 3	398
	Utlåtanden och sakkunniguppdrag	398
	<i>Utlåtanden</i>	398
	<i>Sakkunniguppdrag i riksdagens utskott</i>	400
	Bilaga 4	403
	Förslag på att utveckla författningar och anvisningar samt för att korrigera fel	403
	Bilaga 5	406
	Inspektioner	406
	Bilaga 6	410
	Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli	410
	Personalen vid Människorättscentret	411
	Bilaga 7	412
	Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet	412
	<i>Behandlade laglighetsövervakningsärenden</i>	412
	<i>De avgjorda ärendena myndighetsvis</i>	413
	<i>Åtgärder föranledda av avgjorda ärenden</i>	415
	<i>De inkomna klagomålen myndighetsvis</i>	417
	Sakregister om avgöranden	418

ANVÄNDA FÖRKORTNINGAR

ANM	arbets- och näringsministeriet
BJO	biträdande justitieombudsman
BRC	Befolkningsregistercentralen
CKP	centralkriminalpolisen
CPT	Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT)
CRPD	FN:s konvention och fakultativa protokoll om rättigheter för personer med funktionsnedsättning
ENNHRI	europiska nätverk av nationella människorättsinstitutioner
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Evira	Livsmedelssäkerhetsverket
FM	finansministeriet
FN	Förenta Nationerna
Fpa	Folkpensionsanstalten
FRA	EU:s byrå för grundläggande rättigheter
GANHRI	FN:s internationella koordinationskommitté för nationella människorättsinstitutioner
GrL	grundlagen
HD	högsta domstolen
HFD	högsta förvaltningsdomstolen
HUS	Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt
IM	inrikesministeriet
JK	justitiekansler
JM	justitieministeriet
JO	justitieombudsman
JSM	jord och skogsbruksministeriet
LMV	Lantmäteriverket
Mavi	Landsbygdsverket
NPM	nationellt besöksorgan mot tortyr
NTM-centralen	närings-, trafik- och miljöcentralen
OPCAT	FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning
Rise	Brottspåföljdsmyndigheten
Rise/keha	Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet
RP	regeringsproposition
RÅÄ	Riksåklagarämbetet
SHM	social- och hälsovårdsministeriet
TE-byrå	arbets- och näringsbyrå
THL	Institutet för hälsa och välfärd
UBS	Utbildningsstyrelse
UKM	undervisnings- och kulturministeriet
UM	utrikesministeriet
Valtori	Centralen för Statens informations- och kommunikationsteknik
Valvira	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
VANE	delegation för rättigheter för personer med funktionsnedsättning
VIOK	Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning

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

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

FOTON

Bilderna i början av avsnitten visar delar av skulptören Jukka Lehtinens skulptur av stål "Smultronstället" (2007), som finns framför Lilla parlamentet, bilder JO-kansliets fotoarkiv

Mikko Mäntyniemi s. 19, 23

Jani Laukkanen s. 28

Riksdagens fotoarkiv s. 47

JO-kansliets fotoarkiv s. 50, 70, 72, 95–96, 100, 102–108, 110, 114, 116, 118, 120, 122–123, 126–129, 132–137, 170, 184–185, 194–195, 197, 221, 223, 225, 242–243, 256, 266–267, 275–276, 293, 301–302, 327–328, 337–338, 355, 359, 361, 369, 371

Tullen s. 201

Fpa s. 319

1 JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN HAR ORDET



PETRI JÄÄSKELÄINEN

Riksdagens justitieombudsman 100 år



Riksdagens justitieombudsmannainstitution inrättades genom Regeringsformen 1919 och justitieombudsmannen inledde sin verksamhet i början av 1920, dvs. för 100 år sedan. Institutionen är alltså nästan lika gammal som det självständiga Finland och är världens näst äldsta justitieombudsmannainstitution.

Justitieombudsmannen (JO) mottog det första klagomålet den 11 februari 1920. Därför har institutionens årsfest av tradition firats den 11 februari, och även institutionens 100-årsjubileum ordnades den 11 februari 2020 i riksdagshusets tillbyggnad Lilla parlamentet.¹⁾

Hur gick det till när JO:s tillsyn utvecklades från en formell, juridisk laglighetskontroll till en medborgar- och grundrättighetscentrerad styrning av myndigheternas verksamhet? Vilka förväntningar har riksdagen och riksdagsledamöterna haft på JO:s verksamhet? Hur har JO varit synlig i medierna under de här 100 åren?

I institutionens festskrift, som utgavs vid 100-årsjubileet, ger JD Markus V. Kari, JD Jukka Lind-

stedt och rättsjournalisten Susanna Reinboth svar på dessa frågor och placerar JO:s verksamhet i den samhälleliga, politiska och journalistiska kontexten under olika tidsperioder.

Jag tycker festskriften blev ett fantastiskt verk, såväl till innehållet som visuellt. När delvis samma händelser bedöms ur olika synvinklar och utifrån olika material får man ny och ingående kunskap om JO:s verksamhet och dess utveckling under hundra års tid. Jag vill rikta ett varmt tack till festskriftens skribenter och till alla som deltagit i redigeringsarbetet.

UTVECKLINGSDRAG I INSTITUTIONENS HISTORIA

Det var nära att JO-institutionen inte inrättades. Regeringspropositionen om en *monarkisk* regeringsform, som gavs till riksdagen 1918, innehöll bestämmelser om justitieombudsmannen, men de sänkades i den proposition om en *republikansk* regeringsform som gavs till riksdagen 1919. Grund-

¹⁾ Detta inlägg bygger på skribentens inledningsanförande vid jubileumsfesten.

lagsutskottet lade emellertid på nytt till bestämmelser om justitieombudsmannen, och regeringsformen antogs sedan av riksdagen.

Den första tiden var svår för justitieombudsmannen. I sin artikel i festskriften beskriver Susanna Reinboth den första JO:s mandatperiod med följande rubrik, som kanske passar in på den första tiden i allmänhet: ”JO söker arbete och syfte, men hittar ingendera”.

Under de första åren framlades ett stort antal krav på att JO-institutionen borde läggas ner. Kraven lades fram av den första JO själv, flera riksdagsledamöter, flera tidningar och justitiekanslern och slutligen föreslogs det i en regeringsproposition 1932. Lyckligtvis godkände grundlagsutskottet inte förslaget och riksdagen förkastade propositionen.

Vad berodde svårigheterna på? Den främsta orsaken var att Finland, när JO-institutionen inrättades, redan hade en annan högsta laglighetsövervakare, statsrådets justitiekansler, vars verksamhet redan då var etablerad. Därför ville klagomålen och arbetsfältet helt enkelt inte räckta till för JO.

Den laglighetsövervakningsuppgift och de befogenheter som JO tilldelas i grundlagen har varit relativt likartade sedan institutionen inrättades. Några andra ändringar i grundlagens föreskrifter om JO har ändå gjorts. År 1933 förlängdes JO:s mandatperiod från ett till tre år och 1957 till fyra år. Sedan 1957 har en ”person” kunnat utses till JO, då det enligt den ursprungliga bestämmelsen var endast en ”man” som kunde utses. Finland fick ändå sin första kvinnliga laglighetsövervakare först 30 år senare, då Pirkko Koskinen utsågs till biträdande justitieombudsman 1988. Den första och tillsvidare enda kvinnliga JO var Riitta-Leena Paurio, som innehade posten två mandatperioder fr.o.m. 2002.

Sedan 1928 kan en riksdagsledamot inte längre vara justitieombudsman. Innan dess kunde JO i bästa – eller värsta – fall vara både riksdagsledamot och ordförande för grundlagsutskottet!

Valet av justitieombudsman var till en början klart politiskt och under en lång tid var det vanligt att välja personer med olika politisk inriktning till JO och till JO:s suppleant – och senare till biträdande justitieombudsman. Även i JO:s arbete kunde man under de första åren se en viss politisk färgning, men enligt artiklarna i festskriften har

justitieombudsmännen i allmänhet lyckats relativt bra med att undvika att påverkas av politiska aspekter. Sedan mitten av 1990-talet har valen av JO inte längre varit politiska, åtminstone inte om man granskar riksdagsledamöternas röstningsbeteende.

År 1971 inrättades uppdraget som biträdande justitieombudsman och 1997 ett andra uppdrag som biträdande justitieombudsman. Dessa förändringar återspeglar ökningen i fråga om antal ärenden och verksamhet. Det kan konstateras att det åtminstone redan efter krigen fanns år då JO mottog fler klagomål än justitiekanslern. I och med att uppdragen som biträdande justitieombudsman inrättades personifieras institutionen inte längre lika starkt som tidigare av justitieombudsmannen.

Sedan 1995 har JO:s uppgift enligt grundlagen inte omfattat enbart laglighetsövervakning, utan även övervakning av hur de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna tillgodoses. JO har varit en föregångare i fråga om fokuseringen på de grundläggande och mänskliga rättigheterna och dess förankring i Finland. Till en början var verksamheten däremot ytterst legalistisk och formellt juridisk. På 1960-talet framförde JO sina första enskilda ställningstaganden med argumentation för de grundläggande fri- och rättigheterna. På 1970- och 80-talet var det redan vanligare, och då hänvisade JO också till internationella människorättskonventioner.

Det verkliga genombrottet för den del av JO:s verksamhet som fokuserar på de grundläggande och mänskliga rättigheterna och på tillgodoseendet av individens rättigheter kom först på 1990-talet, i och med internationaliseringen och Finlands anslutning till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

I det här inlägget går jag inte närmare in på hur verksamhetens innehåll har utvecklats under olika tidsperioder – det behandlas grundligt i artiklarna i festskriften. Jag vill bara lyfta fram en aspekt.

Sedan de allra första åren gällde merparten av de klagomål och övriga ärenden som JO behandlade fångar och domstolar. Ännu på 1970-talet gällde största delen av ärendena antingen fångar eller domstolar. Under den första tiden var fångärendena anmärkningsvärda och politiskt känsliga såtillvida att Finland var politiska fångars land, först till

följd av inbördeskriget och senare under världskriget. Fångärendena fick ännu större tyngd i JO:s arbete i och med lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen, som trädde i kraft 1933 och som fastställde att fångärenden i första hand ska behandlas av JO. Den dåvarande justitieombudsmannen ställde sig avvisande till den här lagen, för han ansåg att fångarnas klagomål ”ofta var av sekundär betydelse”.

I efterhand verkar det ändå som om just fångärendenas dominans lade grunden för JO-institutionens senare utveckling. Fångarna är förutom förbrytare också personer på anstalter och människor i sårbar ställning. Det lär inte vara rena slumpen att JO:s verksamhet senare har fokuserat på alla personer som befinner sig på anstalter eller är i sårbar ställning och på att bevaka deras rättigheter och bemötandet av dem.

Den här utvecklingen har kulminerat i specialuppdrag med anknytning till FN-konventioner. Sedan 2014 har JO haft i specialuppdrag, utgående från en FN-konvention, att övervaka alla sådana platser där personer kan hållas frihetsberövade. Det gäller inte bara fångar, utan även t.ex. barn, äldre personer, personer med funktionsnedsättning och psykiatriska patienter. Ett annat uppdrag som hänförs till en FN-konvention är att JO sedan 2016 har bevakat och främjat alla rättigheter för personer med funktionsnedsättning i samarbete med Människorättscentret. Också det faktum att Människorättscentret inrättades uttryckligen i samband med JO:s kansli beskriver den här utvecklingen.

NULÄGE OCH FRAMTID

JO-institutionen har hittat det arbete och det syfte som saknades under den första tiden. Det ser man redan på antalet ärenden. Då JO mottog 39 klagomål 1920, var de rekordmånga under berättelseåret: hela 6 267. Institutionens utveckling kan beskrivas som att begynnelseens fula ankunge småningom har fått fjädrar och kring 1970-talet utvecklats till en svan som har fått luft under vingarna senast på 1980–90-talet.

Att förutspå framtiden är svårt, men jag tror att vi kommer att stiga ännu högre. Viktigast av de reformer som redan finns i sikte är utvecklingen av arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern. Om den reformen genomförs, kommer den att förstärka JO:s roll ytterligare i fråga om bevakningen och främjandet av rättigheterna för och bemötandet av i synnerhet personer i sårbar ställning. Reformen förstärker också justitiekanslerns roll i de nuvarande specialuppdragen och några nya.

I framtiden kan det också finnas hot mot JO-institutionen. Till exempel vissa uppgifter med nära anknytning till individens rättsliga ställning kan lämnas utanför JO:s befogenhet, eller så kan det genomföras reformer eller vidtas åtgärder som äventyrar JO:s oberoende. Sådana hot kan uppkomma både från Europeiska unionens håll och på det nationella planet. Några exempel på sådana hot finns redan, både inom landet och från andra håll. När antalet ärenden ständigt ökar är det också viktigt att se till att JO tilldelas tillräckliga resurser.

EVENEMANG UNDER JUBILEUMSÅRET

Justitieombudsmannen finns till för alla. På JO:s kansli beslutade vi att inte fira institutionens 100-årsjubileum på Finlandiahuset, utan i mindre skala i riksdagens egna lokaler i Lilla parlamentet och att vi därtill tar oss ut bland folket. Under jubileumsåret kommer vi att ordna flera evenemang för allmänheten i samband med inspektionsresorna runt om i landet. Vid dessa evenemang tar vi upp särskilda teman utgående från inspektionsobjekten, presenterar JO:s verksamhet och diskuterar med människorna om JO kan hjälpa. Därtill ordnar vi flera evenemang för allmänheten på Lilla parlamentet om olika områden inom JO:s verksamhet. Dessutom kan alla människor läsa festskriften, som kommer att skickas till vart och ett av Finlands 600 bibliotek.

Internationellt kommer JO:s 100-åriga historia att firas vid den internationella justitieombudsmannaorganisationen IOI:s (International Ombudsman Institute) världskongress i Dublin 2020.

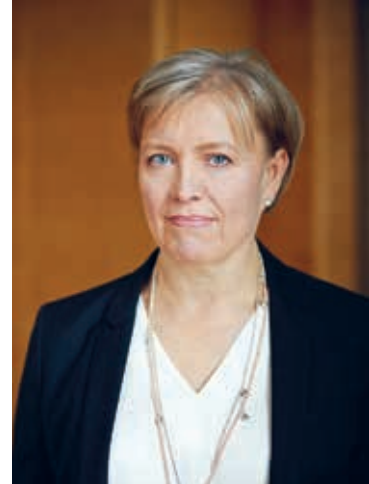
SLUTORD

Utvecklingen från ful ankunge till svan är ett resultat av många faktorer. JO sköter ett förtroendeuppdrag som tilldelats av det högsta statsorganet, dvs. riksdagen. För att kunna födas, överleva och utvecklas har institutionen behövt stöd, förtroende och framsynthet av riksdagen och dess grundlagsutskott. En institution som i hög grad ägnar sig åt utredning av klagomål måste också ha medborgarnas förtroende – annars inlämnas inga klagomål. Eftersom JO:s ställningstaganden inte är juridiskt bindande, krävs slutligen också myndigheternas förtroende för JO:s arbete för att avgörandena ska följas.

Justitieombudsmannens arbete åtnjuter ett institutionellt stöd som baserar sig på det högsta statsorganets auktoritet. I sista hand måste JO ändå själv förtjäna det förtroende som krävs för verksamheten. Avslutningsvis vill jag därför tacka alla tidigare justitieombudsmän och biträdande justitieombudsmän och de personer som nu eller tidigare har ingått i kansliets personal för det arbete där under dessa hundra år har byggts upp det förtroende som institutionen kan stödja sig på idag.

MAIJA SAKSLIN

Garantier för justitieombudsmannens effektivitet och oberoende



JUSTITIEOMBUDSMÄN I RÄTTSSTATER

Justitieombudsmannens historia berättar hur justitieombudsmannen i egenskap av laglighetsövervakare har upprätthållit förtroendet för utövande av offentlig makt och sett till att grundlagen och lagarna respekteras. Justitieombudsmannen har under de gångna hundra åren vuxit sig till en gedigen institution som formar vårt begrepp om laglighet, skapar förutsättningar för en fungerande demokrati och en stark rättsstat och således främjar att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Ombudsmannainstitutionen behöver ändå också själv en stark rättsstat som stöd.

Rättsstaten beror inte enbart av existensen av lagar och institutionella strukturer utan även av institutionell praxis. Bl.a. Venedigkommissionen har fäst uppmärksamhet vid betydelsen av genuint samarbete mellan institutioner och vid att grunden till rättsstaten ligger i att statliga aktörer respekterar varandras uppgifter. Laglighetskontrollen kan endast fungera effektivt så länge den åtnjuter tillräcklig auktoritet i såväl riksdagen som domstolsväsendet, förvaltningen och samhället i stort.

Förtroendet för justitieombudsmannens verksamhet och den respekt som laglighetskontrollens effektivitet bygger på kan ändå lätt urholkas. Därför är det viktigt att justitieombudsmannen också genom eget agerande förmår främja och upprätthålla detta förtroende.

Det finns för närvarande 140 ombudsmannainstitutioner i världen. Många av dem har under de senaste åren utsatts för hot och attacker som har äventyrat deras oberoende eller ekonomi eller kringkurit deras befogenhet. Konstitutionell tradition och politiska och rättsliga författningsskulturer som stöder ombudsmannen har i många länder urholkats, vilket har ökat den internationella uppföljningen av nationella justitieombudsmäns verksamhet. Flera internationella skydds- och tillsynsmekanismer har tillkommit för att komplettera och trygga de nationella institutionerna.

Till särdragen i Finlands författningssystem hör justitieombudsmannens starka ställning, som stöder sig på författningsskulturen. Vi kan verkligen vara stolta över hur vi i Finland har lyckats värna ombudsmannainstitutionen som ett väsentligt element i vår konstitutionella tradition.

JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN I GRUNDLAGEN

Enligt 109 § i grundlagen övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Ombudsmannens uppdrag att utöva laglighetskontroll är förankrat i flera av grundlagens bestämmelser. Den konstitutionella grunden till all utövning av offentlig makt och offentlig verksamhet ingår i 1 § i grundlagen, enligt vilken vår konstitution ska trygga människovärdets okränkbarhet och den enskilda människans frihet och rättigheter samt främja rättvisa i samhället. I 2 § 3 mom. i grundlagen fastställs rättsstatsprincipen, som utgår från principerna om förvaltningens laggenlighet och lagbundenhet och från skyldigheten att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i enlighet med 22 § i grundlagen.

Justitieombudsmannens uppgifter och behörighet enligt grundlagen fokuserar särskilt på de beskrivna utgångspunkterna i vår konstitution. Dessa garanterar samtidigt justitieombudsmannen en stadig ställning i grundlagen.

Justitieombudsmannens ställning i förhållande till förvaltningen i egenskap av utövare av verkställande makt och domstolsväsendet i egenskap av dömande makt baserar sig särskilt på 2 § 1 mom. i grundlagen. Enligt denna bestämmelse tillkommer statsmakten i Finland folket, som företräds av riksdagen. Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen väljs av riksdagen, och huruvida deras rättsliga ansvar uppfylls är i grunden riksdagens sak.

I den nya grundlagen infördes den möjlighet som saknats i Regeringsformen att av synnerligen vägande skäl befria justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen från sitt uppdrag. Möjligheten ansågs nödvändig med tanke på situationer där justitieombudsmannen eller de biträdande justitieombudsmännen inte har förutsättningar att sköta uppdraget. Enligt motiveringarna till revideringen av grundlagen kan det inte komma på fråga att befria justitieombudsmannen från uppdraget endast på grund av att ett enskilt avgörande som justitieombudsmannen har fattat utsätts för hård kritik.

Riksdagen och riksdagsledamöterna har av tradition visat respekt för ombudsmannainstitutionens integritet och oberoende. När enskilda riksdagsledamöter tar kontakt handlar det ofta om att de vidareförmedlar budskap med karaktär av klagomål. I samband med behandlingen av justitieombudsmannens verksamhetsberättelse förs såväl uppskattande som kritisk diskussion, men grundlagsutskottet har ändå enbart i mycket exceptionella fall bedömt justitieombudsmannens enskilda avgöranden eller ställningstaganden.

Under verksamhetsåret 2019 skickades justitieombudsmannens verksamhetsberättelse för 2018 för första gången förutom till grundlagsutskottet, även till de andra fackutskotten för eventuella utlåtanden. Förfarandet ger möjlighet till fördjupad interaktion och omedelbar diskussion mellan riksdagen och justitieombudsmannen, och ökar således riksdagens deltagande i bedömningen av läget vad gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland. Detta är positivt både med tanke på tillgodoseendet av dessa rättigheter och det institutionella stödet för riksdagens justitieombudsman.

Grundlagsutskottet har konstaterat att justitieombudsmannen är ett riksdagsorgan vars konstitutionella uppgift är att övervaka all offentlig förvaltning på riksdagens vägnar. Enligt utskottet framhäver det att riksdagen och dess grundlagsutskott har som direkt grundlagsfäst uppgift att undersöka lagligheten av de högsta laglighetsövervakarnas ämbetsåtgärder och att övervaka deras verksamhet, vikten av oavhängigheten i de högsta laglighetsövervakarnas verksamhet i förhållande till de myndigheter som övervakas.

INTERNATIONELLA PRINCIPER OCH REKOMMENDATIONER

Internationella organisationer har under de senaste trettio åren börjat fästa alltmer uppmärksamhet vid de nationella organ som har till uppgift att främja och trygga de mänskliga rättigheterna.

Den första betydande internationella rekommendationen ur justitieombudsmannens synpunkt är FN:s Parisprinciper, som antogs 1993,

om ställningen för nationella institutioner till främjande och skydd för de mänskliga rättigheterna. Enligt dessa principer ska regeringar inrätta bestående verksamhetsorgan med särskild uppgift att främja och trygga de mänskliga rättigheterna på det nationella planet. Dessa organ ska tryggas oavhängighet, ekonomiskt oberoende och mångfald.

Efter att Parisprinciperna antogs har FN:s generalförsamling antagit flera resolutioner i vilka justitieombudsmäns och andra laglighetsövervakares roll i främjandet och skyddet av de mänskliga rättigheterna erkänns och vikten av justitieombudsmannens autonomi och oberoende framhävs. I resolutionerna beaktas ombudsmannainstitutionens roll i stärkandet av god förvaltning och tillgången till offentliga tjänster och effektivt förverkligande av rättsstaten. Stater uppmanas att stärka justitieombudsmannens oberoende och autonomi och att öka den allmänna kännedomen om ombudsmannainstitutionen. Stater ska även befästa ombudsmannainstitutionens legitimitet med konstitutionella, lagstiftningsmässiga och ekonomiska medel. Justitieombudsmän uppmuntras att agera i enlighet med Parisprinciperna.

År 2019 antog Europarådets Venedigkommission 25 principer som vägleder inrättandet av ombudsmannainstitutioner och deras verksamhet. Bakgrunden till att principerna antogs var de många hot som ombudsmannainstitutionerna står inför.

Venedigkommissionen framhäver vikten av effektiva, oberoende institutioner som i enlighet med Parisprinciperna främjar och tryggar de mänskliga rättigheterna, och uppmuntrar medlemsstaterna att inrätta och stärka dessa bl.a. genom att trygga dem ekonomisk och administrativ oavhängighet och stabilitet samt fri prövningsrätt. Det att justitieombudsmannen i sin offentliga verksamhet lyfter fram problem, ökar enligt Venedigkommissionen folks medvetenhet om sina rättigheter och stärker människorättskulturen i samhället. Eftersom ombudsmannainstitutionen har ett betydande uppdrag i en demokratisk rättsstat för skydd av god förvaltning och främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna, ska sta-

ter stödja och skydda ombudsmannainstitutionen och avhålla sig från alla handlingar som försämrar dess oberoende och opartiskhet.

Justitieombudsmannen ska ha rätt att kräva att tjänstemän och myndigheter vidtar åtgärder utifrån justitieombudsmannens rekommendationer. Hen ska även ha rätt att ge rekommendationer till parlament och regering, också i fråga om revideringar av lagar eller ny lagstiftning. Justitieombudsmannens uppgift är att varna lagstiftaren om lagstiftningen strider mot de mänskliga rättigheterna, och hen bör ha rätt att ifrågasätta huruvida lagar, förordningar och förvaltningsåtgärder är grundlagsenliga. Justitieombudsmannen ska garanteras tillräckliga ekonomiska resurser. Finansieringen ska vara tillräcklig för att trygga fullt, oberoende och effektivt utförande av ombudsmannens uppgifter.

I oktober 2019 antog Europarådets ministerkommitté en reviderad rekommendation, i vilken den uttryckte allvarlig oro för att ombudsmannainstitutionerna i många medlemsstater arbetar under svåra förhållanden och att de utsätts för hot, attacker och påtryckningar. Därför rekommenderar ministerkommittén att medlemsstaterna verkställer Venedigkommissionens principer och stärker ombudsmannainstitutionen, undviker att försvaga den och regelbundet utvärderar sina åtgärders effektivitet. Enligt rekommendationen ska staterna utforma en verksamhetsmiljö i vilken ombudsmannainstitutionen kan agera oberoende av de aktörer den övervakar.

Staten ska vidta alla tänkbara åtgärder för att skydda justitieombudsmannen från hot och trakasserier. Justitieombudsmannen ska tryggas tillräckliga och hållbara ekonomi- och personalresurser. Justitieombudsmannen ska även ges behörighet att övervaka fullföljandet av människorättsavtalen. Justitieombudsmannens laglighetskontroll ska vara effektiv, opartisk, transparent och rättvis. Enligt rekommendationen ska justitieombudsmannen erbjudas icke-rättsliga förfaranden som gynnar rättsinnehavarna för att kunna skydda människor från missbruk av administrativa befogenheter, rättskränkningar, utnyttjande, korrupcion och orättvisa.

Även Europarådets parlamentariska församling behandlade i oktober 2019 ombudsmannainstitutionen och behovet av gemensamma europeiska standarder. Enligt denna spelar ombudsmannainstitutionernas uppgift att skydda individer en viktig roll med tanke på demokratin, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna. Den välkomnade Venedigkommissionens principer, som innefattar minimistandarder som ska skydda ombudsmannainstitutionerna och öka deras effektivitet. Församlingen uppmanade staterna att avhålla sig från alla sådana åtgärder och attacker som kan förhindra justitieombudsmannens och dennas personals verksamhet och skydda dem från sådana åtgärder. Staterna ska även främja ett klimat som är gynnsamt för justitieombudsmannen, särskilt genom att med tillräckliga ekonomiska resurser garantera att justitieombudsmannen är lättillgänglig.

Till vissa av dessa internationella principer och rekommendationer anknyter även olika kontrollmekanismer. Fokus för denna kontroll är inte enbart tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna, utan särskilt den nationella institutionens oavhängiga och oberoende ställning och effektivitet i främjandet och skyddet av de mänskliga rättigheterna.

Den mest betydande och utvecklade strukturen för kontroll har antagits i verkställandet av Parisprinciperna. FN:s nätverk för nationella människorättsinstitutioner bedömer periodiskt huruvida de nationella institutionernas verksamhet och verksamhetsförutsättningar motsvarar kraven i Parisprinciperna. En institution som beviljats A-status uppfyller Parisprinciperna.

Dessutom har FN:s generalförsamling bett generalsekreteraren rapportera om verkställandet av dess resolution till generalförsamlingen samt om hinder och goda praxis för verkställandet.

I Europarådets ministerkommittés rekommendation ingår rekommendationer för granskning av verkställandet om fem år. Dessutom följer Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter justitieombudsmännens oberoende och tillräckliga ekonomiska resurser.

SLUTORD

Det är mycket oroväckande att ombudsmannainstitutionernas oberoende och effektivitet under de senaste åren har varit hotade i vissa stater. Hoften har vanligtvis handlat om lagändringar som försvagar institutionen, ogrundade dröjsmål i fråga om att utse justitieombudsmän i parlamentet, eller att parlamentet har kunnat vägra behandla justitieombudsmannens verksamhetsberättelse. Detta har också inkluderat ogrundade budgetnedskärningar, ogrundade revisioner eller svårigheter att få de handlingar eller uppgifter som krävs för laglighetskontrollen. I vissa stater har justitieombudsmännen även utsatts för verbala attacker från politiker, ibland rentav från ministrar.

Även om ombudsmannainstitutionen i Finland har en gedigen konstitutionell ställning, har sådana hot inte varit helt okända heller hos oss. En stark konstitutionell kultur och rättsstaten har hittills effektivt avvärt risken för erodering av ombudsmannainstitutionen.

Å andra sidan har regelbunden internationell utvärdering redan riktats till justitieombudsmannens verksamhetsinnehåll och verksamhetsförutsättningar. Särskilt i fråga om kontrollen visavi konventionen om barnets rättigheter, konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, fästs uppmärksamhet även vid den nationella kontrollens effektivitet och oberoende. Justitieombudsmannen har redan två gånger bedömts som en aktör av den nationella människorättsinstitutionen utifrån Parisprinciperna.

Traditionellt har effektiva rättsmedel i fråga om medborgerliga och politiska rättigheter främst inneburit domstolar och andra organ för ändringsökande. Välfärdsstatens rättigheter kräver där emot också andra typer av aktörer som stöd. Ett särdrag i justitieombudsmannens verksamhet är alltså att de sociala, ekonomiska och kulturella rättigheterna utgör en betydande del av alla ärenden när det kommer till laglighetskontroll. Också detta kan delvis förklara det växande internationella intresset för tryggheten av effektiv och oberoende verksamhet för justitieombudsmännen.

Det står klart att verksamheten vid Riksdagens justitieombudsman, som uppstått som en mycket nationell institution när Regeringsformen stiftades, i framtiden kommer att bli föremål för växande internationell utvärdering. Sådan utvärdering riktar sig å ena sidan till justitieombudsmannens institutionella verksamhetsförutsättningar och å andra sidan till innehållet i den övervakning av de mänskliga rättigheterna som justitieombudsmannen utför. Redan nu kan man skönja att den tätare internationella interaktionen har förändrat såväl justitieombudsmannens verksamhet som justitieombudsmannen som institution.

I framtiden kommer det inte att räcka att justitieombudsmannen sörjer för att avvärja kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Justitieombudsmannens uppgift är att genom effektiv användning och reform av hela den uppsättning medel som står laglighetsövervakaren till buds påverka hur vår framtid ska ut och den finska rättsstaten omformas, förbli stark och trygga alla grundläggande fri- och rättigheter.

PASI PÖLÖNEN

En god förvaltning tryggar de grundläggande och mänskliga rättigheterna inom den grundläggande utbildningen



Utbildningsområdet är den största funktionen i samhället om man mäter i antalet människor det omfattar. I början av berättelseåret studerade cirka 1,84 miljoner människor vid över 3 200 läroanstalter. I Finland fanns 715 utbildningsanordnare, huvudsakligen kommuner och samkommuner. Det fanns 2 234 grundskolor (560 000 elever) och 336 gymnasier (103 000 studerande). Närmare en femtedel av eleverna i grundskolan fick intensifierat eller särskilt stöd.¹⁾

Ärenden som berör undervisning och utbildning är en viktig sektor även i justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Justitieombudsmannen, som övervakar hela den offentliga förvaltningen, har befogenheter att övervaka alla stadier i verksamheten, från småbarnspedagogiken till förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen, utbildningen på andra stadiet, högskoleutbildningen och det fria bildningsarbetet. BJO Jussi Pajujoja har behandlat frågor som berör ut-

bildningsväsendet i två berättelseinlägg (JO:s berättelser 2013, s. 29–30 och 2015 s. 28–30). Eftersom det handlar om ett viktigt ämne, tar jag upp det ännu en gång. Jag fokuserar på grundskolorna.

BARNETS RÄTTIGHETER INOM DEN GRUNDLÄGGANDE UTBILDNINGEN

Den finländska grundskolan anses vara framgångsrik och inlärningsresultaten hör till de bästa i världen. Justitieombudsmannen behandlar inte ärenden som anknuter till pedagogik i egenskap av laglighetsövervakare. Området behandlas särskilt ur perspektivet för god förvaltning och elevens rättigheter. Utbildning består till sin karaktär i stor utsträckning av faktisk förvaltningsverksamhet och betjänande förvaltning. Grundskolorna sörjer för en undervisnings- och fostringsuppgift, men de är också förvaltningsmyndigheter.

¹⁾ Statistikcentralen, Finlands officiella statistik – publikationer om utbildning, www.tilastokeskus.fi/til/kou_sv.html; hämtat den 22 januari 2020.

De som arbetar med dessa uppgifter måste behärska grunderna för en god förvaltning och kunna svara mot kraven, som härrör från såväl förvaltningslagen som från lagen och förordningen om grundläggande utbildning samt även bl.a. lagen om elev- och studerandevård, barnskyddslagen och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Det är i situationer där lagarna ska tillämpas som laglighetsövervakningen kommer in i bilden.

All verksamhet grundar sig på de grundläggande och mänskliga rättigheterna och i synnerhet barnets rättigheter. De grundläggande och mänskliga rättigheterna tillhör också barnen själva. Barn ska behandlas som individer. Barn är inte samma personer som sina föräldrar, och barnets rättigheter går heller inte nödvändigtvis alltid hand i hand med föräldrarnas intressen. Man bör alltid se till att barnen är delaktiga och hörs på lämpligt sätt då det fattas beslut som berör dem (också och i synnerhet) i skolorna. FN:s konvention om barnets rättigheter lyfter fram barnets bästa som den främsta tolkningsanvisningen. Verksamhetens mångfald och den mångfald av juridiska normer den berörs av gör att fältet är krävande för dem som tillämpar det. En central utmaning är att hitta balansen mellan barnens autonomi och deras behov av skydd och omsorg.

Det bör konstateras att lagen om grundläggande utbildning i tiderna inte stiftades med grundlagsutskottets medverkan, och då lagen utarbetades fästes inte systematiskt uppmärksamhet vid FN:s konvention om barnets rättigheter. I laglighetsövervakarens avgöranden bör alla rättsnormer som påverkar elevens rättsliga ställning beaktas.

LAGLIGHETSÖVERVAKNING AV UTBILDNINGSVÄSENDET GENOM KLAGOMÅL

Trots verksamhetens omfattande karaktär fattas förvaltningsbeslut i skolorna enligt lagen om grundläggande utbildning endast inom begränsade sakområden. På motsvarande sätt är det ovanligt att utbildningsärenden behandlas i förvaltningsdomstol. Förvaltningsdomstolarna har heller inte då befogenheter att bedöma och övervaka faktainnehållet i utbildningen. I själva verket

övervakas inte grundskolorna regelbundet av några utomstående aktörer. Finland har, till skillnad från Sverige och många andra stater, inga skolinspektörer. Den utomstående tillsynen utförs av regionförvaltningsverken och högre laglighetsövervakare i form av behandling av klagomål. Därmed får laglighetsövervakarnas avgöranden större betydelse.

År 2019 tog justitieombudsmannen emot 256 laglighetsövervakningsärenden som berörde utbildning. Antalet ärenden har ökat en aning under de senaste åren. Statsrådets justitiekansler behandlar ungefär femtio utbildningsärenden varje år. Även regionförvaltningsverken behandlar ett betydande antal klagomål som gäller utbildningsväsendet. Det är utmanande att följa avgörandena eller ens få några uppgifter om deras antal eftersom mycket få avgöranden publiceras på webben. Situationen är beklaglig med tanke på vilken viktig informationsstyrnings- och utbildningsuppdrag regionförvaltningsverket ansvarar för även inom denna sektor. I vilket fall som helst har antalet klagomål som berör undervisnings- och kulturväsendet ökat avsevärt hos regionförvaltningsverken: år 2015 inkom drygt 250 klagomål, förra året var antalet redan 416.

Under berättelseåret gav justitieombudsmannen 243 klagomålsavgöranden som gällde utbildning. Ungefär en fjärdedel av dessa undersöktes fullskaligt genom att höra föremålet för klagomålet. Denna andel överskrider motsvarande genomsnitt för alla förvaltningsområden en aning. Också andelen ärenden inom utbildningsområdet som föranlett åtgärder, ca 20 % av avgörandena, överskrider medelvärde (som ligger på ca 15 %). Den uppmärksamhet som gäller laglighetsövervakningen och som riktats till sektorn är därmed aningen intensivare än normalt.

Merparten av åtgärdsavgörandena inom utbildningssektorn riktas till den grundläggande utbildningen, om än kanske överraskande många ärenden som kräver åtgärder gäller även andra stadets utbildning och högskoleutbildningen. Ärendena berör vanligtvis tillgodoseendet av de studerandes och elevernas rättigheter. Det förekommer också brister i utbildningsväsendets personalförvaltning, vanligtvis i anslutning till rekryteringsprocesser.

GENOMFÖRANDET AV MÄNSKORÄTTSSINSTITUTIONENS STRATEGI

Tryggheten av de grundläggande och mänskliga rättigheterna och genomförandet av en god förvaltning är grundlagsenliga skyldigheter som hör till utgångspunkterna i offentliga samfunds beslutsfattande och verksamhet. Det centrala målet med den gemensamma verksamhetsstrategin för Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter, dvs. justitieombudsmannen, Människorättscentret och dess människorättsdelegation, är att öka medvetenheten om, förstäelsen av och kunskaper om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Ett separat mål är att främja människorättsfostran och -utbildningen enligt FN:s deklaration om människorättsfostran samt utbildningen om de grundläggande fri- och rättigheterna (läs mer på www.manniskorattscentret.fi). Ett mål är också att det interna övervakningen inom förvaltningen ska vara organiserad och effektiv.

Ovan nämnda målsättningar är allmänna och gäller all verksamhet inom människorättsinstitutionen. Målen gällande genomförande av de grundläggande och mänskliga rättigheterna och en god förvaltning har dock en särskilt naturlig koppling till just utbildningssektorn. Också samarbetet mellan Människorättscentret och justitieombudsmannen har varit särskilt effektivt och konkret inom denna sektor. Med anledning av Människorättscentrets aktiva arbete har också justitieombudsmannens kansli varit med i ett projekt kring grundläggande och mänskliga rättigheter inom undervisningsväsendet (2018–2019). Inom projektet har riktlinjerna för justitieombudsmannens laglighetsövervakningsavgöranden använts som undervisningsmaterial vid utbildningsdagarna för ledningen för undervisningsväsendet.

Det är också skäl att nämna Människorättscentrets, justitieministeriets och Helsingfors universitets projekt kring demokrati och mänskliga rättigheter i lärarutbildningen (2018–2019), inom vilket man bl.a. genomförde en 5 studiepoängs kurs i demokrati och människorättsfostran. Justitieombudsmannens avgöranden användes som studiematerial under kursen. Som en fortsättning på dessa projekt ingick justitieombudsmannens

kansli 2019 ett samarbetsavtal med den pedagogiska fakulteten vid Helsingfors universitet gällande ett projekt som syftar till att vidareutveckla elektroniskt undervisningsmaterial för utbildningsväsendet, i vilket det finns exempel på praktiska, utmanande situationer med tanke på de grundläggande och mänskliga rättigheterna, reflexionsuppgifter och justitieombudsmannens ställningstaganden, kombinerade i förtydligande anvisningar för lärare.

Projektet är ett utmärkt prov på verksamheten för att främja de mänskliga rättigheterna och den utbildningsverksamhet som stödjer denna inom Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter. Genom sådana verksamhetssätt når det rättsliga budskap som enskilda klagomålsavgöranden förmedlar – en god förvaltning tryggar de grundläggande och mänskliga rättigheterna – en betydligt mer omfattande kontaktyta inom utbildningsområdet än ett avgörande som endast berör t.ex. en enskild kommun eller skola.

TRYGGANDE OCH FRÄMJANDE AV EN GOD FÖRVALTNING OCH RÄTTSSKYDDET

Justitieombudsmannens ställningstaganden inom utbildningssektorn handlar typiskt om brister i de administrativa förfarandena och beslutsfattandet. Förvaltningslagen tillämpas som allmän lag även inom utbildningsväsendet. Enheter inom utbildningsväsendet, t.o.m. inom kommunens utbildningsväsende, behärskar dock inte alltid grunderna för en god förvaltning fullständigt.

De frågor som justitieombudsmannen behandlar berör bl.a. teman som anknyter till lika rätt till utbildning (t.ex. vid ordnande av undervisning för sjuka barn eller barn med funktionsnedsättning), brister i förvaltningen och beslutsfattandet, i synnerhet beslut om särskilt stöd, religiösa element i skolan och en trygg studiemiljö (t.ex. ”mögelskolor” och förebyggande av och ingripande i skolmobbing).

Ibland uppstår svårigheter som berör disciplinära förfaranden och beslut kring dessa. I skolans disciplinering och för att säkerställa arbetsron kan endast metoder som bestäms i lagen användas. Å andra sidan hör det till elevens rättigheter att

man ingriper i hans eller hennes problem.²⁾ I ett avgörande under berättelseåret hade en elev i grundskolan som en disciplinär bestraffning avstängts för två veckor så att avstängningen för viss tid omedelbart hade verkställts. Förfarandet uppfyllde inte kraven i lagen om grundläggande utbildning eftersom man i samband med beslutet om avstängning inte fattat beslut om verkställighet av ett icke lagakraftvunnet beslut om avstängning för viss tid och ett beslut om den tidpunkt då verkställigheten inleds.

Man vänder sig ofta till justitieombudsmannen i frågor som berör inomhusluften: under förra året handlade 17 av avgörandena om läroanstalters inomhusluft och kommunens åtgärder i frågor som berör inomhusluft. Siffran inbegriper tre kommun- och skolinspektioner inom ämnesområdet. Frågor som berör skolors problem med inomhusluften handlar i stor utsträckning om den rätt till en trygg studiemiljö som de elever som studerar i fastigheten har. Det handlar också om arbetarskyddet för de personer som arbetar i fastigheten. Arbetarskyddet omfattar hälsoskydd för alla som vistas i fastigheten.

I laglighetsövervakningsavgörandena har kommunernas förfarande bedömts särskilt med tanke på tillsynen dvs. så att man bedömt huruvida kommunens åtgärder har varit tillräckliga för att identifiera och avlägsna eller begränsa de skador servicefastigheterna medför för hälsan. Justitieombudsmannen kan inte avgöra byggnadstekniska eller medicinska frågor. Däremot fäster han uppmärksamhet vid kommunens förfaranden i ärendet. Processen för att lösa ett problem med inomhusluften ska skötas på ett yrkesövergripande sätt så att man fäster uppmärksamhet vid att problemet observeras, undersöks och dokumenteras, en riskbedömning genomförs samt vid avtal om och genomförandet av korrigerande åtgärder och kommunikation. Man bör också följa och bedöma hur de åtgärder som vidtagits lyckats.

Till följande lyfter jag fram två exempel på justitieombudsmannens förfaranden i fråga om övervakning av barnets rättigheter inom utbildnings-

sektorn. Det första fallet handlar om den grundläggande utbildningens avgiftsfria karaktär. Kommunerna hade anammat olika praxis, som visade sig strida mot kravet på avgiftsfri grundläggande utbildning. Ett fall handlade om grundskolans motionsdag, vars innehåll fastställdes beroende på om familjerna valt det avgiftsbelagda eller avgiftsfria alternativet. I andra fall hade familjerna ombetts betala för kostnader inom ramen för valfri gymnastik eller för en utfärd som skolan ordnade.

Jag konstaterade att kravet på avgiftsfri grundläggande utbildning är entydigt; det är upp till utbildningsanordnaren att anvisa tillräckliga resurser för att ordna undervisningen, även utanför skolan. Det faktum att utfärder och motionsdagar ordnas så att det erbjuds både ett avgiftsbelagt och ett avgiftsfritt alternativ delar in eleverna i två grupper: de som har möjlighet att betala för att delta och de som inte har det. Kommunen är i egenskap av utbildningsanordnare skyldig att undvika praxis som *de facto* kan öka ojämlikheten mellan barnen. Elevernas vårdnadshavare har visserligen möjlighet att på frivillig basis vara med och samla in medel, men då ska medlen användas till förmån för alla elever.

Ett annat exempel anknyter till religiös praxis inom den grundläggande utbildningen. Dyliga klagomål inkommer i viss mån. Precis som i frågan om avgiftsfri utbildning, lyfts även här frågan om jämlikhet fram. I grundlagsutskottets och Europadomstolens rättspraxis samt Utbildningsstyrelsens anvisningar och högre laglighetsövervakares ställningstaganden som grundar sig på denna utgår man, å ena sidan, från att statsmakten är opartisk och neutral i förhållande till olika religioner och världsåskådningar. Å andra sidan beaktas också möjligheten till nationellt spelrum som passar varje lands traditioner. Traditioner, även religiösa uttryck, som anknyter till Finlands kulturhistoria, är mycket etablerade i skolvärlden. Ibland uppstår dock situationer där praxisen orsakar anspänningar i förhållande till nämnda rättsliga utgångspunkter och ramvillkor.

²⁾ Se Hakalehto-Wainio, Suvia: Oppilaan oikeudet opetustoimissa, 2012, s. 194.

Förekomsten av religiösa element i skolor är också en juridisk fråga i vilken barn och deras vårdnadshavare bör ha tillgång till effektiva rättsmedel. Hos oss är rättelseyrkanden och domstolar tillgängliga endast i ärenden som gäller undervisning i religion och livsåskådning; och inte heller då har förvaltningsdomstolarna befogenheter att undersöka själva innehållet i undervisningen (se HFD 23.2.2017, liggarnummer 763). I ärenden som berör rätten till undervisning och religionsfrihet granskar Europadomstolen vid behov mycket grundligt på läroplansnivå huruvida eleven är skyldig att ta del av verksamhet som betraktas som utövande av religion i samband med skolans verksamhet. Detta gäller såväl själva läroämnet religion som övriga religiösa drag med koppling till skolans verksamhet (se Europadomstolens domar *Hasan och Eylem Zengin mot Turkiet* (9.10.2007), punkterna 47–55 samt *Lautsi m.fl. mot Italien* (18.3.2011), punkterna 63–65).

I Finland är i praktiken det enda rättsmedlet i övriga ärenden än sådana som gäller valet av läroämnet religion och livsåskådningskunskap att göra ett klagomål antingen till regionförvaltningsverket eller de högsta laglighetsövervakarna. Det har veterligen inte testats huruvida ett sådant här system kan anses uppfylla kraven på ett effektivt rättsskydd enligt artikel 13 i Europeiska människorättskonventionen. Eftersom Finland är det enda nordiska landet där läroplanen inbegriper undervisning i den egna religionen samtidigt som vägen till rättsskydd via domstolar verkar vara mycket begränsad, kan tryggheten av ett effektivt rättsskydd inte anses vara ostridigt tydligt.

Justitieombudsmännens avgöranden är rättsliga avgöranden som fastställs med hjälp av normala juridiska tolkningsmetoder. Ett exempel på sådant avgörande var mitt avgörande från slutet av berättelseåret gällande den fest en skola ordnade som avslutning på höstterminen, dvs. en julfest. Ärendet handlade om att skolan hade ordnat julfesten som en religiös tillställning, vilket stred mot grunderna för läroplanen och den linje grundlagsutskottet godkänt. I beslutet nämndes också platsen där avslutningsfesten ordnades; ur ett rättsligt perspektiv ansåg jag att det i princip är problematiskt att ordna en avslutningsfest i en evangelisk-luthersk kyrka.

Avgörandet väckte omfattande diskussioner i samhället. Den offentliga debatten handlade delvis om områden som inte behandlats i mitt avgörande. En skolavslutning handlar om undervisning som ordnas gemensamt för alla elever och som ska ordnas så att den är obunden till religion eller åskådning. Med tanke på skolans undervisnings- och fostringsverksamhet är det inte helt oproblematiskt att platsen för avslutningen är en kyrklig byggnad avsedd för gudstjänster. Det har inte tidigare tagits ställning till just denna fråga, utan endast till sjungande av enskilda psalmer och motsvarande närvaro av kulturella och traditionella element med religiösa inslag i skolor, som grundlagsutskottet har godkänt. För tydlighetens skull bör konstateras att beslutet inte gällde de frivilliga besök i julkyrkan som skolor ordnar, för vilka det även ordnas ett konfessionslöst alternativ.

KNAPPA RESURSER FÖR ELEVVÅRD

Såsom jag påpekade i början av denna korta artikel är utbildningsväsendet ett omfattande och varierande fält. Verksamheten inom fältet har betydande långsiktiga effekter på såväl individnivå som samhällslevelig nivå. I slutet av min översikt vill jag ännu framhäva betydelsen av de stödtjänster som skolväsendet åläggs att tillhandahålla i lag.

Stödet för inläring och skolgång och elevvården utgör en helhet. Till denna del bygger lagen om grundläggande utbildning på en s.k. tre-stegsmodell för stöd, där man först på det ”högsta steget”, dvs. då det blir aktuellt med särskilt stöd enligt lag ska fatta ett överklagbart förvaltningsbeslut. Elevvården handlar om en subjektiv rätt för barnet, men det är upp till utbildningsanordnaren att överväga exakt hur den ska genomföras. Därmed har utbildningsanordnare också varierande praxis för att organisera elevvården och det finns inga bindande bestämmelser om personalantal inom elevvården. Tillgången till elevvårdens tjänster är inte jämlik. En skolpsykolog svarar i genomsnitt för 985 elever.

Endast ca 20 % av skolpsykologernas arbetstid riktas till generellt inriktad elevhälsa – som enligt lag borde vara den primära formen av elev-

vård.³⁾ Inom övervakningen av elevvården finns inte till alla delar effektiva rättsmedel för att på individnivå genomföra elevens subjektiva rätt.

Det är föga överraskande att justitieombudsmannen gång på gång upptäcker brister i organiseringen av och resursfördelningen inom elevvården. Rekryteringen av skolpsykologer meddelas vara ett riksomfattande problem. Under inspektioner uppges också skolkuratorernas arbetsbörda vara stor i förhållande till arbetsmängden och -behovet. Det verkar som om de yrkesutbildade har särskilt knappt om tid för just den generellt inriktade elevhälsan.

Målet är således att förebygga problem, dvs. att identifiera elevens behov av stöd i rätt tid och att ordna tillräckligt med stöd. Det handlar om barnets rätt och barnets bästa. Brister i stödsystemen kan medföra långtgående följder för människorna och samhället – upplevelsena från skoltiden följer med många ända till livets slut och grundskoletiden är ett kritiskt skede också med tanke på en eventuell marginaliseringsutveckling. Jag strävar efter att koncentrerat lyfta fram frågor som berör elev- och studerandevården i min framtida laglighetsövervakning.

³⁾ Se Nationella centret för utbildningsutvärdering NCU: Utvärdering av verkställandet av lagen om elev- och studerandevård inom förskoleundervisning och grundläggande utbildning samt gymnasieutbildning, på finska (https://karvi.fi/app/uploads/2018/03/KARVI_o418.pdf) och THL – Forskning i korthet, februari 2019 (<http://www.julkari.fi/handle/10024/137541>, på finska).

2 JO-INSTITUTIONEN ÅR 2019



2.1

Översikt över institutionen

År 2019 var den finländska JO-institutionens hundra verksamhetsår. JO inledde sin verksamhet vid Finlands riksdag år 1920. Institutionen är den näst äldsta i sitt slag i hela världen. JO-institutionen härstammar från Sverige, där tjänsten som riksdagens justitieombudsman inrättades 1809. Efter Finland spred JO-institutionen sig till Danmark 1955 och till Norge 1962.

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

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

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

I grundlagen och i lagen om riksdagens justitieombudsman finns bestämmelser om hur JO utses samt om JO:s behörighet och uppgifter. Dessa 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 (om det inte är fråga om ett sådant ärende som avses i 14 § 3 mom i lagen om riksdagens justitieombudsman).

JO Jääskeläinen avgjorde ärenden av principiell betydelse samt ärenden som gällde statsrådet och de övriga högsta statsorganen. Till Jääskeläinen hörde också bl.a. polisen, nödcentralsverket, räddningsverket, intressebevakningen, språkärenden, utlänningar och rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt hemligt inhämtande av information. Till honom hörde dessutom ärenden som gällde åklagarväsendet, med undantag av ärenden som gällde riksåklagarämbetet. Till JO Jääskeläinen hörde också ärenden som gällde koordinering och rapportering av uppgifterna vid det nationella övervakningsorganet mot tortyr.

BJO Sakslin behandlade t.ex. ärenden som gällde hälsovård, socialvård, barnets rättigheter, äldres rättigheter samt region- och lokalförvaltningen, kyrkan samt ärenden som gällde Tullen. Dessutom ingick ärenden som gällde beskattning, miljö, jord- och skogsbruk, trafik och kommunikation samt sameärenden.

BJO Pölönen ansvarade bl.a. för domstolarna, justitieförvaltningen och rättshjälpen, brottspåföljdsbranschen, dvs. fängvården, verkställigheten av straff och kriminalvården samt för militära ärenden, försvarsväsendet och Gränsbevakningsväsendet. Dessutom avgjordes ärenden som gällde socialförsäkring, utkomststöd, småbarnspedagogik, undervisning, vetenskap och kultur samt arbetsförvaltning och utkomstskydd för arbetslösa. Till Pölönen hörde också ärenden som gällde ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning samt datasäkerhet, dataförvaltning och datakommunikation.

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

När en biträdande justitieombudsman är förhindrad att sköta sina uppgifter kan justitieombudsmannen utse en ställföreträdare att sköta uppgifterna. Biträdande justitieombudsmannens ställföreträdare 2019 var referendarierådet Mikko Sarja, som skötte ställföreträdarens uppdrag under berättelseåret i sammanlagt 88 arbetsdagar.

2.1.1 JO:S SPECIALUPPGIFTER SOM BASE- RAR SIG PÅ FN:S KONVENTIONER OCH RESOLUTIONER

Justitieombudsmannen är tillsammans med det år 2012 bildade Människorättscentret och dess delegation en del av Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter enligt FN:s s.k. Parisprinciper (A/RES/48/134). Se närmare om Människorättscentret och Finlands nationella institution för mänskliga rättigheter under punkterna 3.3 och 3.2.

Justitieombudsmannen utsågs enligt reformen av lagen om riksdagens justitieombudsman (nytt 1 a kap. 11 a–11 h 8) till det nationella tillsynsorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT). Reformen trädde i kraft den 7 november 2014. Tillsynsorganets uppgifter behandlas närmare i avsnitt 3,5 i denna berättelse.

Justitieombudsmannen, Människorättscentret och dess delegation ska enligt de ändringar i lagen om riksdagens justitieombudsman som godkändes den 3 mars 2015 och som trädde i kraft den 10 juni 2016 utgöra den mekanism som avses i artikel 33.2 i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som ingåtts i december 2006. Denna mekanism, som ska vara oavhängig, ska främja, skydda och följa upp konventionens genomförande. Den nationella mekanismens verksamhet behandlas närmare i avsnitt 3,4 i denna berättelse.

2.1.2 FÖRDELNING AV JUSTITIEOMBUDS- MANNENS OCH JUSTITIEKANSLERNIS UPPGIFTER

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

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

Riksdagens grundlagsutskott har i sitt utlåtande om Statsrådets utlåtande om den mänskliga rättigheterna (GrUU 52/2014) och också senare i flera av sina betänkanden som behandlar de högsta laglighetsövervakarna ansett det viktigt att reda ut och förtydliga arbetsfördelningen mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern och att utveckla samarbetet mellan dem. Utskottet har uttalat sig i ärendet också när det behand-

lat laglighetsövervakarnas berättelser och också skyndat på att en utredning ska göras (t.ex. GrUU 2/2019 rd, GrUU 3/2018 rd, GrUU 2/2017 rd). JO Jääskeläinen tog upp utvecklingen av arbetsfördelningen i sitt inledande till berättelsen från 2016 (s. 20–27).

Justitieministeriet tillsatte den 25 september 2018 en arbetsgrupp för att reda ut och bedöma arbetsfördelningens nuläge, utvecklingsbehov och -möjligheter samt utarbeta förslag utifrån bedömningen. Möjligheterna att utveckla justitieombudsmannens och justitiekanslerns arbetsfördelning skulle granskas inom ramen för grundlagen. Till arbetsgruppens ordförande utnämndes vicehäradshövding Ilkka Rautio och till medlemmar riksdagens justitieombudsman Petri Jääskeläinen, statsrådets justitiekansler Tuomas Pöysti och överdirektör, sedermera utskottsråd Sami Manninen. Till permanent sakkunnig utnämndes professor Tuomas Ojanen och till sekreterare specialsakkunnig Anu Mutanen, senare också lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen. Arbetsgruppen gav sitt betänkande i maj 2019.

Arbetsgruppen föreslog att man i arbetsfördelningen strävar efter att både utnyttja och koncentrera den specialsakkunskap som uppgifterna förutsätter. Enligt arbetsgruppens förslag ska i första hand justitieombudsmannen utöver det som föreskrivs i den nuvarande lagen om fördelningen av åligganden bl.a. behandla ärenden som gäller rättigheterna för barn, för äldre och för personer med funktionsnedsättning, ärenden som gäller social- och hälsovård och socialförsäkring, ärenden som gäller polis- och tullmyndigheter, hemligt inhämtande av information och under rättelse samt största delen av de ärenden som gäller förundersökning. I första hand koncentreras ärenden som gäller statsrådet, statsrådets medlemmar och republikens president, domstolar och i huvudsak åklagare samt vissa särskilda uppgiftsområden till justitiekanslern.

Nästan alla remissinstanser ansåg att arbetsgruppens förslag om utveckling av laglighetsövervakarnas arbetsfördelning var motiverade. De mest kritiska anmärkningarna gällde förslaget om att centralisera domstolarnas laglighetsövervakning till justitiekanslern.

Planen är att regeringens proposition om arbetsfördelningen ska överlämnas till riksdagen under 2020.

2.1.3 VÄRDERINGAR OCH MÅLSÄTTNINGAR FÖR JO:S KANSLI

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

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

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

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

Värderingarna och målsättningarna för JO:s laglighetskontroll

VÄRDERINGAR

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

MÅLSÄTTNINGAR

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

UPPGIFTER

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

TYNGDPUNKTER

Tyngdpunkterna inom verksamheten bestäms i huvudsak utgående från antalet ärenden och ärendenas art. Inriktningen av den verksamhet som JO utövar på eget initiativ i anslutning till

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

VERKSAMHETSPRINCIPER

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

VERKSAMHETSPRINCIPER FÖR KLAGOMÅLSÄRENDEN

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

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

2.1.4 VERKSAMHETSFORMER OCH TYNGDPUNKTSOMRÅDEN

Bland JO:s uppgifter och verksamhetsformer står undersökningen av klagomål i centrum. Justitieombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet eller om justitieombudsmannen på någon annan grund anser en undersökning vara motiverad.

JO har prövningsrätt vid undersökningen av klagomål. Med anledning av ett klagomål vidtar justitieombudsmannen de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Vid sidan av de ärenden som inleds med anledning av klagomål kan justitieombudsmannen också fatta beslut om att på eget initiativ undersöka observerade missförhållanden.

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman ska JO inspektera olika ämbetsverk och inrättningar. JO ska i synnerhet granska bemötandet av personer som är intagna i fängelser och andra slutna anstalter samt bemötandet av beväringar vid garnisonerna. JO genomför inspektioner också inom ramen för uppdraget som nationellt besöksorgan enligt FN:s konvention mot tortyr på ställen där frihetsberövade personer befinner sig eller kan finnas. Läs om det nationella besöksorganets uppgifter i avsnitt 3.5 Övervakningen av att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning, för äldre samt för barn tillgodoses hör till tyngdpunktsområdena inom JO:s inspektionsverksamhet.

JO:s särskilda övervakningsområde hemligt inhämtande av information utvidgades i och med lagreformen som trädde i kraft i början av 2014

till att omfatta alla metoder för hemligt inhämtande av information. I och med ökningen av dessa metoder utvidgades även övervakningsområdet. Polisen, Tullen, Gränsbevakningsväsendet och försvarsmakten använder metoder för hemligt inhämtande av information.

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

Under berättelseåret trädde också lagstiftningshelheten om underrättelseverksamheten i kraft. Lagen om övervakningen av underrättelseverksamheten (121/2019) trädde i kraft den 1 februari 2019. 5 a kap. i polislagen (civil underrättelseinhämtning 581/2019), lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (582/2019) och lagen om militär underrättelseverksamhet (590/2019) trädde i kraft den 1 juni 2019. I lagarna ingår en skyldighet för myndigheterna att årligen tillställa justitieombudsmannen berättelser om sin verksamhet. Övervakningen av underrättelseverksamheten 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 och på eget initiativ upp frågor som tangerar de grundläggande fri- och rättigheterna och som har en betydelse utöver de enskilda fallen.

Under 2019 var rätten till integritet ett särskilt tema för övervakningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. En redogörelse för temat presenteras i avsnitt 3.8

om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

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

BEHANDLINGSTID PÅ ETT ÅR

Den reform av lagen om riksdagens justitieombudsman som trädde i kraft 2011 effektiviserade laglighetskontrollen genom att öka JO:s prövningsrätt och handlingsalternativ samt genom att betona medborgarperspektivet. Klagomålens 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 behov uppstår.

Lagreformen gjorde det möjligt att mer ändamålsenligt styra resurserna till ärenden där JO kan

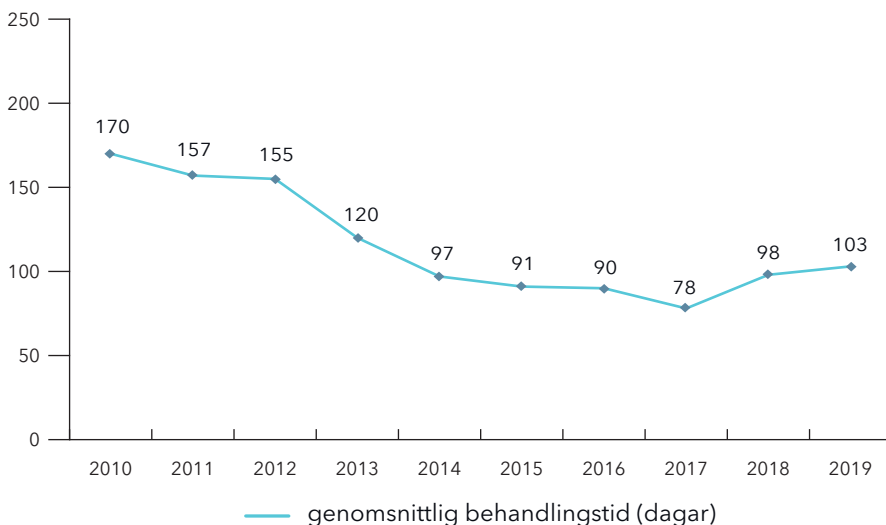
hjälpa den klagande eller annars vidta åtgärder. JO strävar även efter att i mån av möjlighet hjälpa klagandena, t.ex. genom att göra framställningar om korrigerande av fel eller om gottgörande när klagandens rättigheter har kränkts.

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

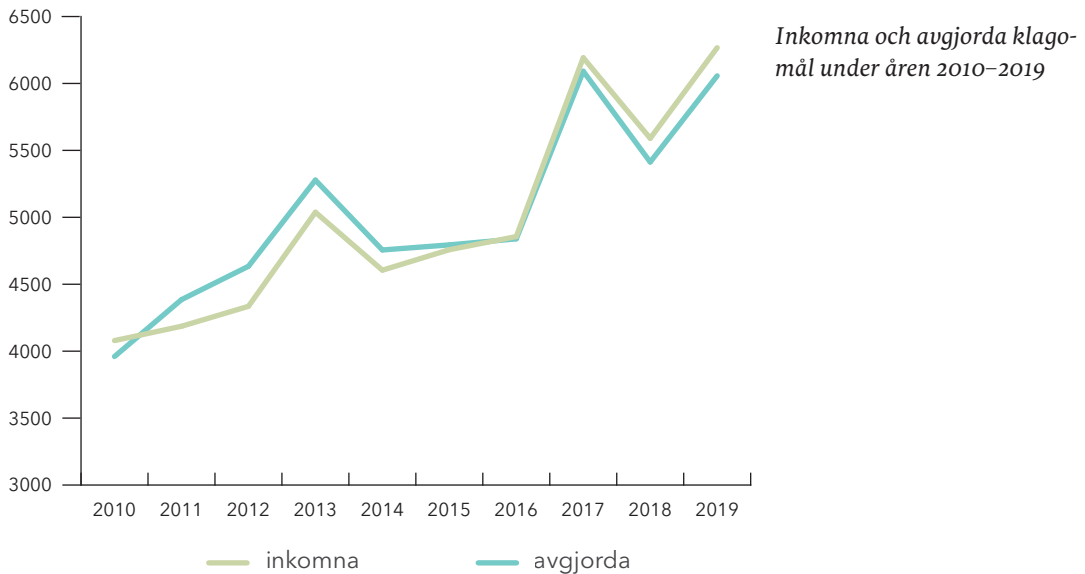
Vid utgången av året var den genomsnittliga behandlingstiden för klagomål 103 dagar, medan den vid utgången av 2018 var 98 dagar.

KLAGOMÅL OCH ÖVRIGA LAGLIGHETSÖVERVAKNINGSSÄRENDEN

År 2019 inkom ett rekordstort antal klagomål, sammanlagt 6 267. Det är cirka 670 (12 %) fler än år 2018 (5 594). Antalet ärenden ökade inom alla förvaltningsområden. Den största andelen ären-



Klagomålens genomsnittliga behandlingstid under åren 2010–2019



den gällde socialvården (1112), polisen (752) och hälsovården (698). Under berättelseåret avgjordes 6 057 klagomål. Motsvarande siffra år 2018 var 5 410 avgjorda klagomål.

De senaste åren har antalet klagomål som sänts per brev eller per telefax och lämnats in personligen minskat, medan antalet klagomål som sänts per e-post har ökat kontinuerligt. År 2019 inkom merparten, 76 % av klagomålen, i elektronisk form.

Innan det elektroniska ärendehanteringssystemet togs i användning vid JO:s kansli registrerades de klagomål som inkom till JO inom en specifik ärendekategori (kategori 4) i diariet. S.k. övriga skrivelser, såsom brev från allmänheten med karaktären av förfrågningar, skrivelser som är uppenbart ogrundade, skrivelser som JO inte har befogenheter att avgöra och skrivelser med oklart innehåll samt anonyma skrivelser registrerades inom kategori 6, dvs. "Övriga skrivelser". Dessa skrivelser behandlades inte som klagomål.

Skrivelserna som ingick i denna kategori räknades emellertid till ärenden som hänför sig till laglighetskontrollen. Skrivelserna sändes från re-

gistratorskontoret till ställföreträdande BJO eller till kanslichefen, som distribuerade dem vidare till notarierna och inspektörerna för beredning. Skrivelserna besvarades och svarskoncepten granskades av ställföreträdande BJO eller av kanslichefen.

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

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

En del av klagomålen behandlas i ett s.k. påskyndat förfarande. År 2019 behandlades ungefär hälften av alla klagomål på detta sätt. Syftet med det påskyndade förfarandet är att redan då ärende-

na 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.

■ inkomna ■ avgjorda	2018	2019
Klagomål	5 561 5 410	6 223 6 057
Ärenden som överförts från justitiekanslern	33	44
Egna initiativ	79 82	95 63
Utlåtanden och sakkunniguppdrag	145 137	82 84
Sammanlagt	5 818 5 629	6 444 6 204

Inkomna och avgjorda laglighetsövervakningsärenden under åren 2018–2019

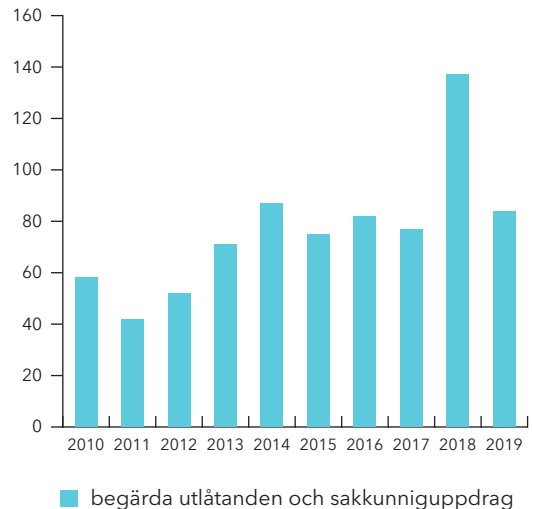
Anonyma skrivelser behandlas inte som klagomål, men också då bedöms behovet av att ta ärendet upp till prövning på eget initiativ.

Skrivelser eller andra meddelanden som kommit enbart för kännedom och som inte anses ha skickats i syfte att anhängiggöra ärendet och som inte har samband med något anhängigt ärende registreras inte. Ställföreträdande BJO eller kanslichefen granskar dock även dessa skrivelser. År 2019 inkom 7 471 skrivelser för kännedom.

Till laglighetskontrollärenden hänförs också JO:s utlåtanden och sakkunniguppdrag t.ex. i riksdagsutskottet (bilaga 3). Antalet utlåtanden och höranden sjönk delvis till samma nivå som tidigare.

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

År 2019 avgjordes sammanlagt 63 ärenden som tagits till prövning på eget initiativ. Av dessa föranelle 47 ärenden, eller 75 %, åtgärder från JO:s sida.



Antalet utlåtanden under åren 2010–2019

ÅTGÄRDER FÖRDELADE ENLIGT MYNDIGHETER	Åtal	Bedömning av förundersöknings behov	Anmärkning	Uppfattning	Framställning	Rättelse	Annan åtgärd	SAMMANLAGT	Det totala antalet avgjorda ärenden	% -andel*
Socialvård	-	-	25	162	5	7	19	218	1102	19,8
Brottspåföljdsbranchen	-	1	2	109	15	2	7	136	462	29,4
Hälso- och sjukvård	-	-	5	58	13	2	21	99	643	15,4
Polisen	-	3	-	67	5	2	12	89	720	12,4
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	-	-	-	83	2	-	3	88	331	26,6
Socialförsäkring	-	-	3	67	-	2	4	76	455	16,7
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	-	-	1	34	3	1	10	49	248	19,8
Kommunalförvaltning	-	-	6	15	-	-	7	28	196	14,3
Utlännings- och medborgarskapsärenden	-	-	12	7	-	1	4	24	159	15,1
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	-	-	-	15	-	-	5	20	169	11,8
Utsökning	-	-	1	9	4	1	1	16	200	8,0
Beskattning	-	-	2	9	1	-	1	13	118	11,0
Försvarsministeriets förvaltningsområde	-	-	-	10	-	-	1	11	50	22,0
Miljöministeriets förvaltningsområde	-	-	1	9	-	-	-	10	129	7,7
Finansministeriets förvaltningsområde	-	-	-	5	1	2	1	9	35	25,7
Rättskipning	-	-	1	6	-	-	-	7	230	3,0
Intressebevakning	-	-	-	5	-	1	1	7	73	9,6
Justitieministeriets förvaltningsområde	-	-	-	5	-	1	-	6	78	7,7
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	-	-	1	2	-	1	1	5	77	6,5
Tullen	-	-	1	4	-	-	-	5	13	38,5
Utrikesministeriets förvaltningsområde	-	-	-	2	1	-	-	3	11	27,3
Åklagare	-	-	-	2	-	-	-	2	64	3,1
Sammanlagt	-	4	61	685	50	23	98	921	6 120	15,0

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

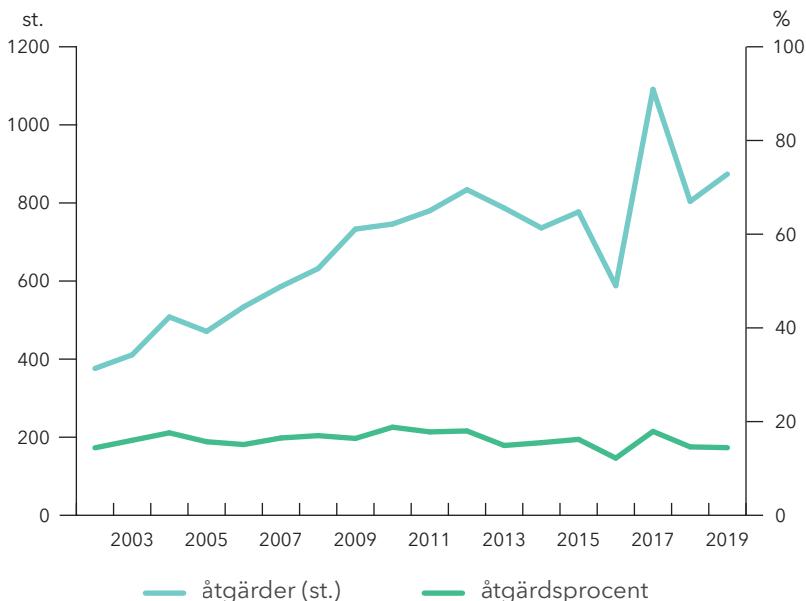
ÅTGÄRDER

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

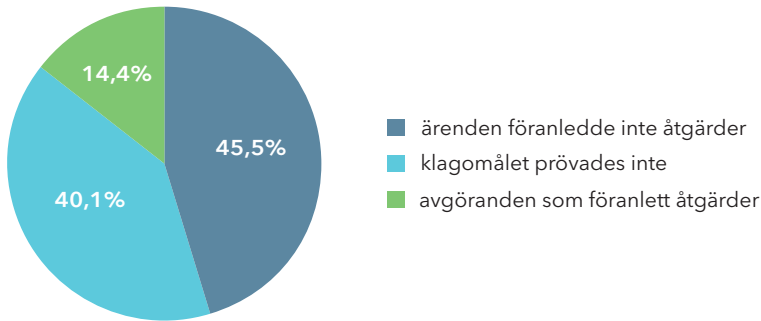
Den allvarligaste åtgärden innebär att JO förordnar att tjänsteåtal ska väckas. JO behöver emellertid inte förordna att åtal ska väckas trots att den övervakade har agerat lagstridigt eller försummat sina skyldigheter, om JO anser att en anmärkning är en tillräcklig åtgärd. JO kan också meddela sin

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

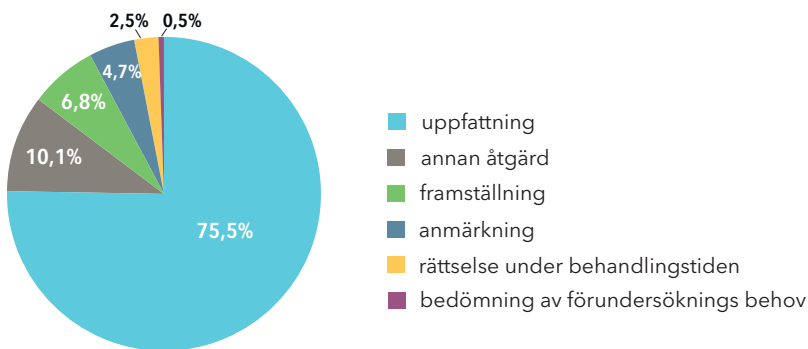
JO kan också göra en framställning om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas samt uppmärksamma statsrådet eller något annat organ som svarar för lagberedningen på brister som JO observerat i olika bestämmelser eller föreskrifter. JO kan också göra en framställning om att en kränkning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



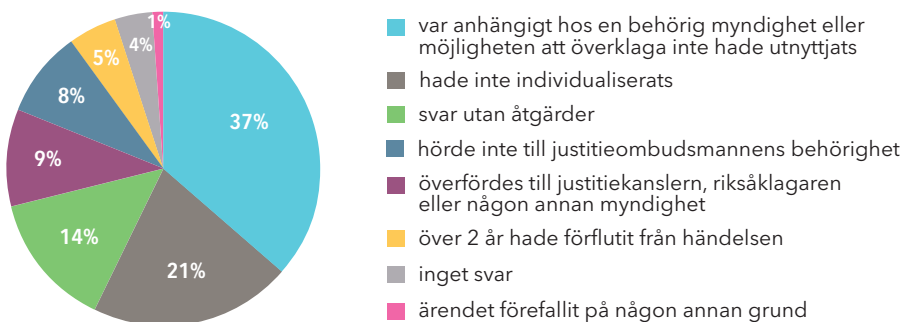
Under åren 2002–2019 har antalet åtgärder i samband med klagomålsärenden ökat från ca 320 t.o.m. över 1 000. Under samma tidsperiod har antalet avgjorda klagomål ökat från ca 2 500 t.o.m. över 6 000. Trots att antalet klagomål har ökat, har andelen klagomål som lett till åtgärder av alla klagomål (åtgärdsprocent) hållits på samma nivå.



Alla avgjorda klagomål år 2019



Avgöranden som lett till åtgärd år 2019

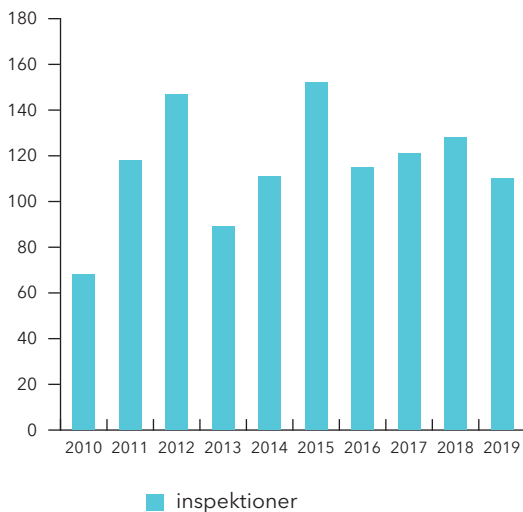


Klagomål som inte prövats år 2019

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

I cirka 42 % av ärendena, dvs. i 2 560 ärenden, fanns det inte skäl att misstänka något fel eller lagstridigt förfarande eller någon anledning för JO att vidta åtgärder. I 194 ärenden, vilket motsvarar ungefär 3 % av ärendena, konstaterades inget felaktigt förfarande. I nästan 40 % av fallen (2 429) togs klagomålet inte till prövning.

Den vanligaste orsaken till att klagomålet inte togs till prövning var att ärendet redan behandlades av en behörig myndighet. Laglighetsövervakaren befattar sig nämligen vanligtvis inte med ärenden som är under behandling hos en besvärinstans eller hos någon annan myndighet. Av alla inkomna klagomål var ungefär 15 % (909) 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.



Antalet inspektioner under åren 2010–2019

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

Under verksamhetsåret utfärdades inga förordnanden om att tjänsteåtal skulle väckas. I fyra ärenden prövades behovet av en förundersökning. JO gav 61 anmärkningar och meddelade sin uppfattning i 686 fall. I 22 fall gjordes en rättelse i ärendet medan behandlingen pågick. I 50 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 97 ärenden. I själva verket vidtog en aning fler åtgärder än vad som framgår av statistiken, eftersom endast en åtgärd statistikfördes i fråga om ett och samma ärende, trots att flera åtgärder har vidtagits i ärendet.

I bilaga 7 finns statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet.

INSPEKTIONSBSÖK

År 2019 företogs 110 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 utfördes ungefär hälften under ledning av justitieombudsmannen eller någon av de biträdande justitieombudsmännen och ungefär hälften genomfördes av föredragandena. På ställen där frihetsberövade personer befinner sig eller kan finnas genomfördes sammanlagt 60 inspektioner, av vilka 45 var oanmälda, dvs. så kallade överraskningsinspektioner. Dessa inspektioner var sådana som ingick i det nationella besöksorganets uppgifter.

De ovan avsedda inspektionerna som genomförs av det nationella besöksorganet genomförs i synnerhet i fängelser, vid enheter inom social- och hälsovården inklusive barnskyddsanstalter, skolhem och boendeenheter för personer med funktionsnedsättning och personer med utvecklingsstörning. I samband med inspektionerna ges personer som är placerade vid dessa objekt och ob-



BJO Maija Sakslin och JO Petri Jääskeläinen överlämnade 11.6 JO:s berättelser för år 2018 till riksdagens talman Matti Vanhanen.

jektens personal tillfälle att föra förtroliga samtal med JO eller JO:s medarbetare. Bevärningar ges också ett liknande tillfälle i samband med inspektioner.

I avsnitt 3,5 i det nationella besöksorganets årsberättelse redogörs noggrannare för iakttagelser och rekommendationer som getts som en följd av dem, samt för myndigheternas åtgärder. I samband med inspektionerna uppdagas ofta missförhållanden som JO senare undersöker på eget initiativ. Inspektionerna har också en förebyggande funktion.

2.1.5 NATIONELLT OCH INTERNATIONELLT SAMARBETE

NATIONELLA HÄNDELSER

JO Jääskeläinen och BJO Sakslin överlämnade riksdagens justitieombudsmans berättelse för 2018 till riksdagens talman Matti Vanhanen den 11 juni 2019. JO deltog i remissdebatten om berättelsen vid riksdagens plenum den 13 juni 2019 samt den enda behandlingen vid plenum den 13 november 2019.

JO:s kansli besöktes av många finländska myndigheter och andra gäster och besöksgrupper, med vilka JO diskuterade aktuella frågor och JO:s arbete.

Riksdagens lagutskott besökte kansliet den 24 oktober och grundlagsutskottet besökte kansliet den 29 november. Kansliet besöktes av bl.a. representanter för högsta förvaltningsdomstolen den 24 november och den 28 november och av representanter för Gränsbevakningsväsendet den 25 november. Barnombudsman Elina Pekkarinen besökte kansliet den 14 juni och diskrimineringsombudsman Kirsi Pimiä besökte kansliet den 15 oktober.

Kansliet ordnade också ett diskussionstillfälle om problemet med att äldre, barn och personer med funktionsnedsättning råkar ut för överskuld-sättning på grund av social- och hälsovårdens avgifter. I mötet deltog biträdande justitieombudsman Pasi Pölönen samt kansliets tjänstemän och representanter för många olika medborgarorganisationer och för kyrkan.

Under verksamhetsåret har justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och kanslipersonalen också besökt andra myndigheter och bekantat sig med deras verksamhet, hållit föredrag och deltagit i flera utfrågningar och andra evenemang inom landet.

JO Jääskeläinen föreläste om underrättelselagstiftningen vid ett utbildningstillfälle för domare den 16 maj och presenterade justitieombudsmannens verksamhet för den nya riksdagen den 11 juni och för deltagarna i riksdagens journalistprogram den 9 oktober. Han deltog i paneldiskussionen vid jubileumsseminariet Finlands regeringsform 100 år den 13 september och höll ett öppningsanförande på Kalle Könkkölä-symposiet den 22 oktober.

BJO Sakslin intervjuades i olika medier om övervakning och främjande av förverkligande av äldre personers rättigheter och hon höll föredrag vid ovan nämnda festseminarium. BJO Pölönen föreläste den 20 september vid en konferens för kommandörerna inom försvarsmakten och den 25 oktober vid ett introduktionstillfälle för assessorer. Temat för den sistnämnda tillställningen var ”Justitieombudsmannen som domstolarnas övervakare – bakgrunden till laglighetsövervakningen och normgrunden”.

INTERNATIONELLA KONTAKTER

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

Justitieombudsmannen har av tradition som en medlem av det Internationella ombudsmanna-institutet (International Ombudsman Institute, IOI) varit med i institutets verksamhet genom att delta i institutets och den europeiska regionens (IOI Europe) konferenser och seminarier. Under berättelseåret ordnade IOI Europe den 16–17 oktober ett arbetsmöte i Riga med temat ”General Data protection regulation and its challenges from human right’s aspect”. BJO Pölönen deltog i evenemanget.

JO hör också till Europeiska ombudsmanna-nätverket (ENO). Nätverkets medlemmar utbyter information om EU-lagstiftningen och om goda verksamhetsmetoder vid seminarier och möten samt genom regelbundna nyhetscirkulär, ett elektroniskt diskussionsforum och dagliga elektroniska nyhetsbulletiner. Det ordnas årligen seminarier som är avsedda för JO och nätverkets kontaktpersoner. JO Jääskeläinen och referendarierådet Län-

sisyrjä deltog i nätverkets konferens i Bryssel den 8–9 april. JO Jääskeläinen höll det inledande talet och fungerade som ordförande i en arbetsgrupp med temat ”Developing soft Powers: Relations with stakeholders, strategic initiatives, building support among the public”.

De nordiska justitieombudsmännen har regelbundet träffats vartannat år vid ett möte som hålls i något av de nordiska länderna. Under berättelseåret hölls inget möte.

Finlands justitieombudsman har redan flera år också samarbetat med de baltiska justitieombudsmännen. Ett seminarium om det nordisk-baltiska samarbetet hölls den 26–27 september i Vilnius i Litauen. I mötet deltog bl.a. JO Jääskeläinen och BJO Sakslin. JO Jääskeläinen höll ett föredrag om temat ”Securing economic and social rights of people with disabilities: Ombudsman’s role and activities in Finland”. BJO Sakslin deltog i paneldiskussionen om övervakning av sociala rättigheter.

De nordiska länderna har också bildat ett gemensamt nätverk för de nationella besöksorganen, vars möten ordnades den 23–24 januari vid justitieombudsmannens kansli i Helsingfors och den 29–30 augusti i Reykjavik.

Till det nationella besöksorganets verksamhet hörde också möten för Nafplio-gruppen, som grundades på initiativ av den grekiska justitieombudsmannen. Mötena ordnades i Aten, Grekland den 22–23 februari och den 22–23 maj. Syftet med gruppen är att övervaka och utvärdera genomförandet av de grundläggande rättigheterna i Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex verksamhet med återsändningsflygningar samt den kontroll av återsändningsflygningar som Frontex själv genomför.

Medlemsstaternas ombudsmän, nationella tillsynsorgan (NPM), Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter och Europeiska kommittén mot tortyr (CPT) har deltagit i diskussionerna om effektivare kontroller. Temat för det första mötet var ”Strengthening the independence and increasing the accountability of the FRONTEx pool of monitors” och det senare mötets tema var ”NPM Institutions to remedy the absence of an external, independent governance of the pool of forced-chann monitors”. BJO Sakslin deltog i mötena.

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

BJO Pölönen och äldre JO-sekreterare Kristian Holman deltog den 28–29 oktober i konferensen "The 11th International Conference of Ombuds Institutions for the Armed Forces – Building resilient and sustainable ombuds institutions" som ordnades i Sarajevo, Bosnien och Hercegovina. Som ett av huvudvenemangen under Finlands ordförandeskap i Europarådet ordnades i Helsingfors den 26–27 februari en konferens på hög nivå med temat den artificiella intelligensens inverkan på utvecklingen av de mänskliga rättigheterna, demokratin och rättsstaten. BJO Sakslin deltog i konferensen.

JO Jäaskeläinen och BJO Sakslin deltog den 10–11 september i den internationella konferens som under det finländska EU-ordförandeskapet ordnades i Finlandiahuset i Helsingfors med temat "How to Ensure the Resilience of Our Societies in a Changing European Landscape – The interaction between democracy, the rule of law and fundamental rights".

Tillsammans med kommissionen och byrån för grundläggande rättigheter anordnade Finland också den 12 november en konferens i Bryssel "Förverkligande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna för alla – tio år sedan stadgan blev rättsligt bindande". BJO Sakslin höll ett anförande om stadgans betydelse för justitieombudsmannens laglighetsövervakning.

Om Finlands människorättsinstitutioners internationella nätverk berättas i punkt 3.2.1.

INTERNATIONELLA GÄSTER

Under året besöktes kansliet av flera utländska gäster och delegationer som bekantade sig med justitieombudsmannens verksamhet. En del av besöken var arbetsbesök där gästerna tog del av

kansliets arbete, arbetsmetoder och förvaltning och träffade tjänstemän. Finlands JO-institution och dess arbete väcker internationellt intresse bl.a. därför att den är den nästäldsta i världen.

Europeiska ombudsmannen Emily O'Reilly besökte kansliet den 3 juni. JO Jäaskeläinen deltog i den paneldiskussion som ordnades för allmänheten i samband med besöket den 6 juni. Nedan nämns några andra personer och delegationer som besökt kansliet under berättelseåret.

- 20.2 delegation från Kosovo (Kosovo Probation Services)
- 2.5 delegation från Republiken Koreas nationella polisövervaknings- och inspektionsenhet
- 28.5 iranska kvinnliga parlamentariker
- 19.6.2019 Palestinadelegationen (AGO Judicial Inspection Department/åklagarväsendets interna övervakning/inspektion och övervakning/granskning av fångvården)

2.1.6 SERVICEVERKSAMHET

KUNDSERVICE

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

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

Kansliets registratur tar emot och diarieför klagomålen, svarar på förfrågningar om dem och tar emot dokumentbeställningar och ger allmänna råd om kansliets verksamhet. Vid registraturen fick man ta emot cirka 2 200 (2 400) samtal under året. Kundbesöken uppgick till ca 70 (120) och begäran om handlingar till ca 800 (550).

KOMMUNIKATION

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

År 2019 utarbetades 29 (32) meddelanden om justitieombudsmannens avgöranden, inspektioner och utlåtanden med särskilt juridiskt eller allmänt intresse. Man informerade också aktivt om kansliets specialuppgifter. Meddelandena skrivs på finska och svenska och på webben publiceras de dessutom på engelska. Inom kansliet har man allt mer övergått till att sprida snabb information på Twitter.

Kansliet lät göra en analys av sin mediesynlighet. Enligt den syntes JO i 2 499 nyheter och artiklar i digitala medier under 2019. Användningen av Twitter och synligheten i sociala medier ökade märkbart. Antalet träffar i sociala medier var under 2019 sammanlagt 10 303 stycken, alltså mer än 3 545 flera än under 2018 (6 758). Från justitieombudsmannens konto tweetades 25 % mer under 2019 än under 2018.

På webben publicerades 335 (291) anonyma avgöranden. På webben publiceras avgöranden som har rättsligt eller allmänt intresse.

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

KANSLIET OCH PERSONALEN

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



Lilla parlamentet.

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

I slutet av 2019 hade kansliet 61 ordinarie tjänster, inklusive justitieombudsmannen och två biträdande justitieombudsmän. Den kvinnliga andelen av personalen uppgick i slutet av berättelseåret till 68 %, personalen vid Människorättscentret medräknad.

Vid utgången av 2019 fanns inga lediga tjänster vid kansliet. Till kansliets ordinarie tjänstemän hörde utöver justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen även kanslichefen, 14 referendarieråd, 14 äldre justitieombudsmanna-sekreterare, två rådgivande jurister samt vid Människorättscentret en direktör och tre sakkunniga och en assistent. Vid kansliet fanns också en informatör, en IT-expert, två inspektörer, fem notarier,

en förvaltningssekreterare, en registrator, en biträdande registrator, två avdelningssekreterare, en ärendehanteringssekreterare, en assistent för internationella ärenden och sju byråsekreterare.

I slutet av året uppgick andelen personer i personalen som var minst 45 år gamla till 85,3 %. Personalens utbildningsnivåindex var 6,6. Andelen personer i personalen som avlagt examen på högskole- eller universitetsnivå var 83,8 %. Bland dessa var andelen som avlagt högre högskole- eller universitetsexamen 75 % och andelen som avlagt forskarutbildning bland personalen var 10,3 %.

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

Vid JO:s kansli ska det enligt arbetsordningen finnas en ledningsgrupp. Till ledningsgruppen hörde justitieombudsmannen, de två biträdande justitieombudsmännen, kanslichefen, direktören för Människorättscentret och tre representanter för personalen. Vid ledningsgruppens sammanträden behandlades bl.a. ärenden som gäller personalpolitik och utvecklingen av verksamheten vid kansliet. Ledningsgruppen sammanträdde 11 gånger. Dessutom ordnades tre samarbetsmöten för hela kansliets personal.

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

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

KANSLIETS EKONOMI

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

Kansliet beviljades ett anslag på sammanlagt 5 950 000 euro för 2019. Av detta anslag användes under 2019 sammanlagt 6 000 841 euro. Anslaget överskreds med 50 841 euro. Den huvudsakliga orsaken till överskridningen var större utgifter för informationsförvaltningen än väntat.

I slutet av 2018 fick justitieombudsmannens kansli ett tilläggsanslag på 250 000 euro och i början av 2019 sammanlagt 350 000 euro ur den första tilläggsbudgeten för övervakning och främjande av tillgodoseendet av äldre personers rättigheter. En del av anslaget användes för att inrätta tre visstidsanställda JO-sekreterare för laglighetsövervakning vid justitieombudsmannens kansli. Denna laglighetsövervakning riktades till övervakning av tillgodoseendet av äldre personers rättigheter. En del av anslaget användes för att anställa visstidsakkunniga vid Människorättscentret.

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

3 DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA



3.1

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

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

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

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

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

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

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

JO 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

Finlands nationella människorättsinstitution

3.2.1 MÄNSKORÄTTSPÄTTINSTITUTIONENS STRUKTUR, UPPGIFTER OCH STÄLLNING

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

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

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

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

3.2.2 A-STATUSEN IGEN I ACKREDITERING

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

I december under berättelseåret fick Finlands nationella människorättsinstitution för andra gången A-statusen för åren 2020–2025. I anknytning till beviljandet av A-status kan det ingå rekommendationer gällande utvecklingen av den nationella människorättsinstitutionen. I rekommendationerna som Finland fick betonades bl.a. behovet att trygga tillräckliga resurser för effektiv skötsel av uppdragen vid Finlands nationella och möjligheten att själv bestämma om tyngdpunkterna i verksamheten. Dessutom ansåg GANHRI att det skulle vara viktigt att man utöver JO:s verksamhetsberättelse även kunde överlåta Människorättscentrets verksamhetsberättelse till riksdagen.

3.2.3 MÄNSKORÄTTSPÄTTINSTITUTIONENS 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 Människorätts-

centret strävar att uppnå målen. Strategin ger en bra bild av hur de olika uppgifterna inom institutionens delar som är funktionellt självständiga men sammankopplade stödjer varandra för att uppnå gemensamma mål.

I strategin fastställdes följande huvudmål för den nationella människorättsinstitutionen:

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

3.3

Människorättscentret och människorättsdelegation

3.3.1

MÄNNISKORÄTTSCENTRETS MANDAT

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. Människorättscentrets lagstadgade uppgift är:

- att främja information, utbildning, fostran och forskning om de grundläggande och mänskliga rättigheterna
- att göra utredningar om tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna
- att ta initiativ och ge utlåtanden för att främja och tillgodose de grundläggande och mänskliga rättigheterna
- att delta i det europeiska och internationella samarbetet för att främja och trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna
- att sköta andra motsvarande uppgifter som anknyter till att främja och tillgodose de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt
- främja, skydda och övervaka genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Centret behandlar inte klagomål och inte heller andra enskilda fall.

Människorättscentrets budget var 855 000 euro. År 2019 fanns det fem permanenta tjänster vid Människorättscentret: direktör, tre sakkunniga och förvaltningsassistent (fr.o.m. 5/2019). I början av året rekryterades dessutom två visstidsanställda sakkunniga för att främja äldre personers rättigheter.

3.3.2

MÄNNISKORÄTTSCENTRETS VERKSAMHET 2019

Människorättscentrets verksamhetsplan för 2019 godkändes i januari 2019. Människorättscentret anser sig ha uppnått målen i stor utsträckning. Utöver uppgifterna i handlingsplanen började Människorättscentret i mars arbeta för att främja äldre personers rättigheter, när riksdagen beviljade tilläggsresurser för verksamheten.

FRÄMJANDE AV DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Delområden inom främjandet av grundläggande och mänskliga rättigheter är utbildning, forskning, informationsförmedling och allmänt främjande. Människorättscentrets utbildningsprojekt för grundläggande och mänskliga rättigheter fortskred väl och på centrets webbplats bereddes utbildningshelheter om nya teman.

Människorättscentret ordnade i samarbete med justitieministeriet och Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter utbildning om EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna för tjänstemän vid ministerierna. Målet med utbildningen var att stärka tjänstemännens kunskaper om stadgan om de grundläggande rättigheterna och erbjuda redskap för att använda stadgan i det egna arbetet, särskilt under Finlands EU-ordförandeskap.

Projektet för att stärka kunskaperna om grundläggande och mänskliga rättigheter inom undervisningssektorn, som genomfördes tillsammans med riksdagens justitieombudsman, slutfördes i samarbete med regionförvaltningsverken (RFV), Utbildningsstyrelsen, Undervisningssek-

torns fackorganisation (OAJ), Finlands rektorerna (FIRE) och Specialister för Undervisnings- och Bildningsväsendet (OPSIA ry).

Vid pedagogiska fakulteten vid Helsingfors universitet fortsatte projektet för att stärka kunskanndet om de grundläggande och mänskliga rättigheterna inom lärutbildningen. Inom ramen för projektet utarbetades en pilotkurs för demokrati- och människorättsfostran, kartlades material om demokrati- och människorättsfostran för lärare och ordnades ett nätverksmöte för att stöda demokrati- och människorättsfostran i högskolor och yrkeshögskolor. Projektet fortsätter 2020.

I fråga om forskningen kring de grundläggande och mänskliga rättigheterna är Människorättscentret medlem i flera olika arbetsgrupper, delegationer och ledningsgrupper. Under året följdes särskilt forskningen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och äldre personers rättigheter samt forskningen om människorättsutbildning.

Människorättscentret kommunicerade och informerade aktivt om aktuella teman i anslutning till de grundläggande och mänskliga rättigheterna i sina olika kommunikationskanaler. Speciellt kampanjen hösten 2019 för att främja äldre samers rättigheter väckte intresse och fick positiv respons.

UPPFÖLJNING AV HUR DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA TILLGODOSES

Människorättscentret deltar i den periodiska rapporteringen om människorättskonventionerna genom att lämna yttranden och närvara vid utfrågningar. Dessutom informerar Människorättscentret om rekommendationer som besöksorganen gett och bevakar att de verkställs. Människorättscentret uppmanar därtill medborgarorganisationer att delta i rapporteringen genom egna yttranden.

Under 2019 informerade Människorättscentret i omfattande grad om den periodiska rapporteringsprocessen och om enskilda och kollektiva klagomål samt deltog som medlem i Europeiska nätverket för nationella människorättsinstitutioner

ENNHRI:s juridiska arbetsgrupp i utvecklingsprocessen för Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (EDMR) och i *amicus curiae*-verksamheten som berör besvärprocesser.

Under året fick Finland rekommendationer angående genomförandet av Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter och konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen). Även Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans (European Commission against Racism and Intolerance, ECRI) gav Finland rekommendationer.

Övervakningsorganen sände förhandsfrågor till regeringen inför den periodiska rapporteringen för ESK-, MP- och CAT-konventionen. Rapporterna ska inlämnas 2020. Människorättscentret bidrog i LOIPR-skedet (List of Issues Prior to Reporting) genom sina utlåtanden i hög grad till vilket slags förhandsfrågor Finland fick för sin rapportering.

På Människorättscentrets webbplats finns information om den periodiska rapporteringen, om enskilda och kollektiva klagomål och om årsrapporter från olika aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter.

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

Människorättscentret genomförde 2018–2019 tillsammans med Handikappforum rf en webbenkät om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. I enkäten kartlades alla ämnesområden i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD). Sammanställningen och tolkningen av resultaten inleddes i slutet av 2018 och resultat publicerades under 2019. Handikappforum ordnade ett seminarium i september med en omfattande genomgång av material från enkäten.

Under 2019 fortsatte Människorättscentret arbetet med forskningsprojektet för den nationella barometern för grundläggande rättigheter i samarbete med justitieministeriet. Inom projektet

gjordes en nationell enkät i samband med Fundamental Rights Survey, som utförs av EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA). Den nationella delen gällde personer med funktionsnedsättning eller funktionsbegränsning samt utvalda språkliga minoriteter (svenska, ryska och arabiska). Via enkäten ville man ta reda på ovan nämnda befolkningsgruppers synpunkter på, upplevelser av och medvetenhet om de grundläggande och mänskliga rättigheterna och tillgodoseendet av dem i Finland.

FRA:s Fundamental Rights Survey gäller befolkningen i alla EU-länder. Urvalet av personer med funktionshinder för barometern för de grundläggande rättigheterna gjordes genom att mer än 10 000 inbjudningar sändes till slumpmässigt utvalda mottagare utifrån Fpa:s register över förmåner vid funktionshinder. Resultaten från FRA:s undersökning och den nationella barometern för grundläggande rättigheter publiceras 2020.

Människorättscentret deltog i ENNHRI CRPD-arbetsgruppens möte i Bryssel den 13 maj 2019. Vid mötet behandlades särskilt skyldigheten till inkluderande undervisning enligt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess innebörd i praktiken.

Människorättscentret deltog i partsmötet för FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning den 11–13 juni 2019 i New York. På mötet behandlades bl.a. digitaliseringens utmaningar för delaktigheten i samhället för personer med funktionsnedsättning och rätten för personer med funktionsnedsättning att delta i kulturlivet och fritidssysselsättningar. I samband med mötet inrättade representanterna för människorättsinstitutionerna en CRPD-arbetsgrupp för det internationella nätverket för nationella människorättsinstitutioner (GANHRI) och höll arbetsgruppens första möte.

Specialuppgiften kring rättigheter för personer med funktionsnedsättning behandlas även i avsnitt 3.4.

FRÄMJANDE OCH UPPFÖLJNING AV ÄLDRE PERSONERS RÄTTIGHETER

Arbetet för att främja äldre personers rättigheter är sedan våren 2019 ett nytt fokusområde i Människorättscentrets verksamhet. Målet med verksamheten är att stärka det rättsliga perspektivet i verksamheten och beslutsfattandet som gäller äldre personer samt även mer omfattande när det gäller attityder.

Mål för arbetet för att främja äldre personers rättigheter 2019 var att

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

Arbetet för att främja äldre personers rättigheter inleddes med att skapa nätverk med parter som arbetar med äldre personer och deras rättigheter och samtidigt kartlägga hur de äldres rättigheter tillgodoses. Människorättscentret träffade representanter för äldreorganisationer, regionförvaltningsverken och Valvira samt forskare och andra experter. Människorättscentret hade också ett nära samarbete med sakkunniga på riksdagens justitieombudsmans kansli.

Den 10 oktober 2019 ordnade Människorättscentret ett seminarium om äldres rättigheter i auditoriet i Lilla parlamentet. På seminariet behandlades de äldres situation i Finland i synnerhet ur ett rättsligt perspektiv. Människorättscentret ordnade en utbildningsdag om anordnande och upphandling av äldreomsorg i samarbete med Institutet för hälsa och välfärd (THL), SHM och Kommunförbundet den 19 november 2019.

I oktober utgavs publikationen "Äldre personers rättigheter – viktiga internationella konventioner och nationell lagstiftning" som sammanfattar människorättskonventionerna och övriga instrument som berör äldre personers rättigheter. I publikationen behandlas också Finlands grundlag och den övriga nationella lagstiftningen ur de

äldres perspektiv. Människorättscentret lät göra en finsk översättning av publikationen *Shifting perceptions: towards a rights-based approach to ageing* (på finska *Ajattelutuvan muutos – kohti oikeuksiin perustuvaa lähestymistapaa ikääntymiseen*), som getts ut av EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) och som granskar åldersdiskrimineringens inverkan på individen, sociala grupper och samhället.

På Människorättscentrets webbplats infördes en sida om äldre personers rättigheter. Där ges samlad information om äldre personers rättigheter, Människorättscentrets publikationer om äldre personer och aktuella nyheter om Människorättscentrets arbete kring äldre personers rättigheter. Under veckan för samiska språk publicerades artiklar om äldre samers situation och om samernas språkliga rättigheter på enaresamiska, nordsamiska och skoltsamiska.

Inom arbetet för äldre personers rättigheter inledde Människorättscentret en kartläggning av frågor som gäller företagsansvaret för företag i social- och hälsovårdsbranschen. I juni träffade Människorättscentret representanter för företagsansvarsnätverket FIBS och HALI ry, som är en intresseorganisation för privata företag och organisationer inom välfärdsbranschen. Vid träffen planerades Människorättscentrets eventuella fortsatta arbete kring företagsansvar.

INTERNATIONELLT SAMARBETE

Människorättscentret deltog i internationellt och europeiskt samarbete som styrelsemedlem i både GANHRI och ENNHRI fram till mars 2019. Dessutom fungerade en av centrumets sakkunniga som ordförande i ENNHRI:s juridiska arbetsgrupp. Mandatperioden för Människorättscentrets direktör som ordförande för styrelsen för Europeiska byrån för grundläggande rättigheter (FRA) fortsatte. Centret har aktivt kunnat påverka utvecklingen av de internationella nätverkens verksamhet t.ex. genom att delta i deras tematiska arbetsgrupper.

Människorättscentret agerade 2019 aktivt i synnerhet för att stärka rättsstatsarbetet i sina nätverk efter att rättsstatsprincipen allt mer ut-

manats i en del europeiska stater. Samarbetet med EU:s byrå för grundläggande rättigheter stärktes även inom ramen för detta tema under året. Människorättscentret deltog bl.a. i utvecklingen av EFRIS-databasen (EU Fundamental Rights Information System). Även under Finlands EU-ordförandeskap under andra halvan av 2019 var rättsstatsfrågorna mycket aktuella. Ordförandeskapperioden erbjöd de nationella människorättsinstitutionerna möjligheter att påverka främjandet av rättsstatstemat och flera andra frågor som gäller de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Människorättscentret deltog i FN:s årliga Business and Human Rights Forum i Genève den 25–27 november 2019 och med anknytning till Finlands EU-ordförandeskap i företagsansvarsevenemanget Business and Human Rights: Towards a Common Agenda for Action i Bryssel den 2 december 2019.

3.3.3 MÄNNISKORÄTTSDLEGATIONENS VERKSAMHET UNDER 2019

Människorättscentret har en människorättsdelegation, som tillsatts av riksdagens justitieombudsman. Delegationen är ett nationellt samarbetsorgan för aktörerna inom fältet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Den behandlar långtgående och principiellt viktiga frågor kring de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt godkänner årligen Människorättscentrets verksamhetsplan och verksamhetsberättelse.

Mandatperioden för den andra människorättsdelegationen i ordningen var 1.4.2016–31.3.2020. Delegationen hade 39 medlemmar, inklusive specialombudsmän samt representanter för de högsta laglighetsövervakarna och Sametinget. Direktören för Människorättscentret är ordförande för delegationen och arbetsutskottet. Kalle Könkkölä var vice ordförande för den andra människorättsdelegationen och efter hans bortgång Markku Jokinen. Delegationen sammanträdde fem gånger under år 2019.

På sina möten 2019 behandlade Människorättsdelegationen flera aktuella frågor gällande de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Delegationen diskuterade utifrån inledningsanföranden av olika sakkunniga bl.a.

- rättsstatsprincipen och rättsstatens situation i Finland samt internationellt
- de frågor om de grundläggande och mänskliga rättigheterna som diskuterades under Finlands EU-ordförandeskap och resultaten av ordförandeskapsperioden gällande dessa teman
- religionsfrihet i skolornas verksamhet och asylsökandes rättsskydd.

Som permanenta sektioner under delegationen fungerar arbetsutskottet och sektionen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, dvs. Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK). Arbetsutskottet bistår i beredningen av delegationens möten. VIOK är en mekanism för att involvera personer med funktionsnedsättning och funktionshinderorganisationer i den nationella människorättsinstitutionens arbete i allmänhet samt i enlighet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) på basis av regeringens proposition (RP 284/2014 rd).

Människorättscentret publicerar årligen en egen verksamhetsberättelse, som godkänns av människorättsdelegationen.

3.4

Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

3.4.1

SPECIALUPPDRAGET AVSEENDE SKYDDET AV RÄTTIGHETERNA FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

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

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

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

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av JO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Minna Verronen* och föredragande äldre JO-sekreterare *Juha-Pekka Konttinen*. Ärenden som gäller personer med funktionsnedsättning behandlas också i avsnitt 4.11 om hälso- och sjukvård och 4.13 om äldre personers rättigheter.

3.4.2

UPPGIFTERNA OCH VERKSAMHETEN SOM NATIONELL MEKANISM

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

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

JUSTITIEOMBUDSMANNEN

Justitieombudsmannen skyddar, främjar och övervakar att konventionen genomförs, inom ramen för sina befogenheter. Justitieombudsmannen har i uppdrag att utöva laglighetsövervakning över

den offentliga makten och att övervaka (skydda) att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Justitieombudsmannens verksamhet har med tiden utvecklats så att främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna fått en större roll. I klagomålsavgöranden och under inspektioner tolkas inte enbart förfarandets laglighet, utan man strävar efter att styra myndigheten eller den övervakande instansen att tillämpa ett förfarande som i så stor utsträckning som möjligt tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Laglighetsövervakning och övervakning går hand i hand i justitieombudsmannens arbete. Då justitieombudsmannen inom ramen för sin laglighetsövervakning gör observationer om missförhållanden som gäller rättigheterna för personer med funktionsnedsättning utgör detta också övervakning, genom att justitieombudsmannen därmed observerar hur förpliktelserna enligt konventionen fullföljs i verkligheten.

Justitieombudsmannens laglighetsövervakning genomförs till största delen genom undersökning av klagomål, men missförhållanden undersöks också på eget initiativ och i form av inspektionsbesök. Förutom laglighetsövervakningen fungerar justitieombudsmannen även som det nationella besöksorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OP-CAT). Besöksorganet genomför inspektionsbesök på ställen där frihetsberövade personer befinner sig eller kan befinna sig, bl.a. bostadsenheter för personer med funktionsnedsättning och personer med minnessjukdom.

För detta besöksuppdrag kan justitieombudsmannen inkalla experter som har relevant sakkunskap med tanke på det nationella besöksorganets inspektionsuppdrag. JO har bl.a. experter inom hälso- och sjukvård till sitt förfogande. Två av experterna är läkare för utvecklingsstörda. Därtill kan man kalla in experter, som själva har en funktionsnedsättning.

Efter att experterna fått utbildning, kan JO bjuda dem med som experter vid inspektioner som genomförs vid OPCAT-inspektioner. Under berättelseåret deltog som utomstående experter två medlemmar från Människorättskommittén

för personer med funktionsnedsättning (VIOK) i inspektionerna. Justitieombudsmannen har utökat och kommer att utöka samarbetet med personer med funktionsnedsättning och med deras intresseorganisationer också på andra sätt inom denna verksamhet.

MÄNSKORÄTTSCENTRET

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

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

Människorättscentret genomför i samarbete med justitieministeriet forskningsprojektet Barometer för grundläggande rättigheter. Projektet är en del av verkställandet av den nationella handlingsplanen för grundläggande och mänskliga rättigheter. De befolkningsgrupper som valts ut för projektet representerar tre språkgrupper (svenska, ryska och arabiska) samt personer med funktionsnedsättning och funktionsbegränsningar. Syftet med barometern är att ta reda på ovan nämnda befolkningsgruppers synpunkter på, upplevelser av och medvetenhet om de grundläggande och de mänskliga rättigheterna och tillgodoseendet av dem i Finland.

Under verksamhetsperioden samlades material till barometern in från alla befolkningsgrupper i barometern. Materialet för personer med funktionsnedsättning eller funktionsbegränsning samlades in genom att över 10 000 brev sändes åt personer slumpmässigt utvalda ur Fpa:s register över handikappbidrag. För majoritetsbefolkningens del samlades materialet in av Europeis-

ka unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA). I slutet av verksamhetsperioden inleddes arbetet med forskningsrapporten. I rapporten analyseras inte bara enskilda minoritetsbefolkningsgruppers synpunkter och erfarenheter av hur de grundläggande och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, utan dessa bedöms också i förhållande till majoritetsbefolkningens svar.

Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK) samlades sammanlagt åtta gånger under mandatperioden. Under våren påbörjade kommittén arbete med att bereda programmet och innehållet i Kalle Könkkölä-symposiet. I början av året diskuterade kommittén aktivt regeringens propositioner med förslag till lag om funktionshinderservice (RP 159/2018 rd) och till lag om kundavgifter för social- och hälso-tjänster (RP 310/2018 rd) som då behandlades i utskottet. Dessutom beredde kommittén observationer och rekommendationer om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning till människorättsdelegationens publikation "Situationen beträffande de grundläggande och mänskliga rättigheterna i Finland – Människorättsdelegationens rekommendationer för regeringsperioden 2019–2023.

Under hösten beredde kommittén en promemoria för uppföljning av de funktionshinderspolitiska åtgärderna i regeringsprogrammet under innevarande regeringsperiod. Särskilda teman som kommittén kommer att följa är de delar i regeringsprogrammet som har ett direkt samband med förbättringen av den socioekonomiska ställningen för personer med funktionsnedsättning, utbildningsnivån och delaktighet på arbetsmarknaden, tillgång och tillgänglighet samt en förbättrad delaktighet för personer med funktionsnedsättning.

Kommittén utarbetade på begäran av Människorättscentret ett expertutlåtande med anslutning till biträdande justitiekanslerns begäran om utlåtande i ett ärende som gällde översättnings-textning av Yle-nyheter. I klagomålet i ärendet, som var riktat till biträdande justitiekanslern, frågade man om tv-tittare med nedsatt syn behandlas jämligt, då översättningstexten för Yle-nyheterna inte har en mörk bakgrund. På basis av Rundradion Abs utredning i ärendet konstaterade kom-

mittén i sitt utlåtande att Rundradion Ab borde informera mer omfattande om de tjänster som erbjuds för personer med nedsatt syn. Dessutom ansåg kommittén det nödvändigt att utreda om de tjänster som erbjuds via text-tv är lätta att använda. I sitt avgörande instämde biträdande justitiekanslern i kommitténs synpunkter.

På förslag av Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK) ordnar Människorättscentret regelbundet Kalle Könkkölä-symposiet tillsammans med riksdagens justitieombudsman. Evenemanget ordnas till minne av Kalle Könkköläs livsgärning inom rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Syftet med Kalle Könkkölä-symposiet är att erbjuda en arena för diskussion och informationsutbyte om nuläget för tillgodosendandet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

Det första Kalle Könkkölä-symposiet ordnades den 22 oktober 2019 i riksdagens Lilla parlamentet. Huvudtalare på evenemanget var Kirsi Varhila, kanslichef vid social- och hälsovårdsministeriet. Hennes anförande behandlade tyngdpunkterna och verksamhetssätten i funktionshinderspolitiken och hur den förverkligas. Representer från funktionshindersorganisationerna lyfte under paneldiskussionen fram sina egna åsikter om hur bilden av vardagen för personer med funktionsnedsättning har förmedlats till organisationsfältet. Temat för evenemangets andra paneldiskussion var situationen för funktionshindersforskningen i Finland.

Människorättscentret ordnade den 21 november 2019 i samarbete med statsvetenskapliga fakulteten vid Helsingfors universitet och Sällskapet för handikappforskning i Finland rf (VATU) samt EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) ett seminarium om ett självständigt liv för personer med funktionsnedsättning. På seminariet presenterade en representant för byrån för grundläggande rättigheter (FRA) resultaten från den tredje rapporten i ett forskningsprojekt om ett självständigt liv för personer med funktionsnedsättning och rekommendationer med anknytning till temat. Under evenemanget hördes också resultaten från forskningsprojektets fältarbete i Finland. I paneldebatten diskuterades också bl.a. den nuvarande regeringens planer på att avskaffa anstaltsboendet,

personliga erfarenheter av flytten från anstaltsboende till eget hem och mer allmänt vilken rätt personer med funktionsnedsättning har att leva ett självständigt liv i samhället på lika villkor som andra.

Till den internationella FN-dagen för mänskliga rättigheter den 3 december och FN-dagen för personer med funktionsnedsättning den 10 december beställde Människorättscentret bordsryttare som placerades på borden i riksdagens restauranger. Med bordsryttarna ville man på ett enkelt sätt öka kunskapen om äldre personers rättigheter och rättigheterna för personer med funktionsnedsättningar. När det gäller rättigheterna för personer med funktionsnedsättning lyfte vi i informativon fram vikten av att vara medveten om förpliktelserna i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och även av att vara uppmärksam på sina egna attityder.

FUNKTIONSNEDSÄTTNINGSGRUPPEN

I kansliets funktionsnedsättningsgrupp ingick tre experter från justitieombudsmannen och en expert från Människorättscentret. Funktionsnedsättningsgruppen samarbetade intensivt med människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning under 2019. De ärenden som lyftes fram vid kommitténs eller funktionsnedsättningsgruppens möten diskuterades naturligt på ett eller annat sätt eftersom två medlemmar i funktionsnedsättningsgruppen också var expertmedlemmar i människorättskommittén.

Vid funktionsnedsättningsgruppens möten diskuterades valet av inspektionsobjekt och genomförandet av inspektioner, uppdaterades funktionsnedsättningsgruppens strategi och planerades kansliets interna teman för utbildning inom funktionsnedsättning samt innehållet i webbsidorna om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning på Människorättscentrets och justitieombudsmannens webbplatser. Som en del av att kartlägga uppgiften för den nationella mekanismen diskuterades och utvärderades omfattningen av begreppet personer med funktionsnedsättning inom förvaltningsområdet för laglighetsövervakning. Därtill planerades det gemensamma

utbildningsprojektet om att stärka självbestämmanderätten för personer med utvecklingsstörning i boendeservice.

Under verksamhetsperioden fortsatte Människorättscentret tillsammans med JO arbetet med projektet för grundläggande och mänskliga rättigheter inom boendeservicen för personer med funktionsnedsättning. Målet med projektet är att utveckla ett verktyg som styr boendeenheter verksamhet så att invånarnas självbestämmanderätt stärks. Projektets samarbetspartners samlades den 3 juni 2019 till en workshop för att komplementera och diskutera verktygets, den s.k. utvärderingsramen, första modell och dess lämplighet för att styra boendeserviceenheternas verksamhet. I slutet av mandatperioden fokuserade arbetet på att producera och komplettera innehållet i utvärderingsramarna så att de är så lätta att använda som möjligt samtidigt som de styr verksamheten vid boendeenheter för personer med utvecklingsstörning så att de boendes självbestämmanderätt stärks.

I anslutning till projektet deltog en sakkunnig från Människorättscentret den 5 november 2019 i justitieombudsmannens kanslis inspektionsresa till Expert- och stödcentret för personer med kognitiv funktionsnedsättning. I inspektionsresans program ingick ett möte i smågrupper med den personal vid inspektionsobjektet som ansvarar för att stärka självbestämmanderätten för de boende. Dessutom ordnades möten på tu man hand med representanter från personalen och de boende. Inspektionsresan stärkte uppfattningen om att boendeserviceenheterna behöver ett verktyg som styr stärkandet av de boendes självbestämmanderätt inom boendeservicen.

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

Medlemmarna i funktionsnedsättningsgruppen deltog i de evenemang om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som riksdagens samarbetsgrupp för funktionshindersärenden (VAMYT) ordnade. Två medlemmar i funktionsnedsättningsgruppen deltog i de möten som lag-

gruppen för den handbok om funktionshinderservice som upprätthålls av Institutet för hälsa och välfärd ordnade. Under mötena behandlas bl.a. den nyaste rättspraxisen som berör funktionshinderservicen och följs arbetet för att förnya lagen om service och stöd på grund av handikapp.

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

En medlem från funktionsnedsättningsgruppen deltog därtill i uppföljningsgruppen för lagen om tillhandahållande av digitala tjänster. Uppföljningsgruppens uppgift är att följa upp genomförandet av tillgänglighetsregleringen, hur tillgänglighetskraven i de digitala tjänster som omfattas av lagens tillämpningsområde uppfylls i praktiken, att bedöma metoder för att främja tillgängligheten och deras effektivitet samt att stöda Regionförvaltningsverket i Södra Finland i uppgiften att verkställa lagen.

På initiativ av funktionsnedsättningsgruppen ordnades två interna utbildningar om funktionsnedsättningsfrågor vid kansliet. Till utbildningarna kallades också medlemmarna i Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning. Temat för den första utbildningen var hur man kan få reda på åsikter hos barn med funktionsnedsättning (12.6.2019). Temat för den utbildning som ordnades på hösten var FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i nationell och internationell rättskipning (30.10.2019).

Funktionsnedsättningsgruppens medlemmar höll föreläsningar om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i samband med följande evenemang:

- Seminariet Kansalaisuuden avaimet 16.1.2019, Seinäjoki
- De nordiska nationella besöksorganens möte 23–24.1.2019, Helsingfors
- Seminariet på teckenspråkets dag 12.2.2019, Helsingfors

- Workshop för rundabordsdiskussion om mänskliga rättigheter 9.4.2019, Helsingfors
- Utvärderingsmöte för verksamhetsprogrammet för delegationen för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (VANE) 2018–2019 24.5.2019, Helsingfors
- Baltic-Nordic Ombudsman Conference 26–27.9.2019, Vilnius
- Valviras och Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finlands regionala evenemang för övervakning av funktionshinderservicen 23.10.2019, Björneborg
- Dagarna för råden för personer med funktionsnedsättning 27.11.2019, Vanda
- Slottsbalen för personer med funktionsnedsättning 8.12.2019, Salo

Under mandatperioden deltog en medlem från funktionsnedsättningsgruppen som sakkunnig i en utvärderingsintervju om EU:s funktionshindersstrategi 2010–2020 den 3 september 2019. Därtill deltog en medlem från funktionsnedsättningsgruppen i en utvärderingsintervju i en utvärderingsundersökning om diskrimineringslagen, som finansierades av statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet (VN-TEAS).

INTERNATIONELLT SAMARBETE

Människorättscentret deltog i ENNHRI CRPD-arbetsgruppens möte i Bryssel den 13 maj 2019. Vid mötet behandlades som ett särskilt tema vad skyldigheten till inkluderande undervisning i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning innebär i praktiken. På mötet gick man dessutom igenom olika teman i arbetsgruppens verksamhetsprogram. Människorättscentret har ansvarat för att koordinera och planera arbetsgruppens verksamhet vad gäller påverkan på EU-nivå.

I detta avseende godkändes att arbetsgruppen riktar sina begränsade resurser på utvärderingen av EU:s funktionshindersstrategi 2010–2020 och att arbetsgruppen aktivt deltar när den nya strategin utarbetas. För detta ändamål deltog senare under verksamhetsperioden en representant från Människorättscentret i en utvärderingsintervju

om EU:s funktionshindersstrategi 2010–2020. Vid sitt möte fastställde också ENNHRI CRPD-arbetsgruppen att det finns ett behov av att arbetsgruppen ordnar regelbundna möten med EU:s oberoende struktur, särskilt med byrån för grundläggande rättigheter (FRA).

En representant för Människorättscentret deltog i partsmötet för FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 11–13.6.2019 i New York. På mötet behandlades bl.a. digitaliseringens utmaningar för delaktigheten i samhället för personer med funktionsnedsättning och rätten för personer med funktionsnedsättning att delta i kulturlivet och fritidssysselsättningar. De representanter för människorättsinstitutionerna som var närvarande under mötet inrättade en CRPD-arbetsgrupp för det internationella nätverket för nationella människorättsinstitutioner (GANHRI) och höll arbetsgruppens första möte.

Medlemmarna i funktionsnedsättningsgruppen deltog i en studieresa till EU:s byrå för grundläggande rättigheter i Wien den 18 oktober 2019, där byrån presenterade sin verksamhet och tog upp frågor som gäller EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Resan ordnades av justitieombudsmannen och Människorättscentret. Under studieresan kartlades också det framtida samarbetet mellan byrån för grundläggande rättigheter samt Människorättscentret och justitieombudsmannen.

3.4.3 VERKSAMHETSMILJÖ OCH AKTUELLA LAGSTIFTNINGSPROJEKT

Den nya lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) trädde i kraft den 1 januari 2020 och överklagandeförfarandet till högsta förvaltningsdomstolen ändrades så att ändring i förvaltningsdomstolens beslut om funktionshindersservice får sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. I besvär som gäller funktionshinderservice förutsätts i fortsättningen besvärstillstånd i ärenden som gäller kommunernas särskil-

da skyldighet att ordna service och stöd, som personlig assistans, serviceboende, dagverksamhet och färdtjänster.

I statsrådets principbeslut om tryggnad av individuellt boende och tjänster för personer med utvecklingsstörning från 2012 fastställdes som huvudmål att inte en enda person med funktionsnedsättning ska bo på institution efter 2020. I Finland finns det uppskattningsvis cirka 40 000 personer med utvecklingsstörning. Förändringen av servicestrukturen inom vården av utvecklingsstörda från institutionsvård till assisterat boende har pågått hela 2000-talet.

Enligt en statistikrapport från Institutet för hälsa och välfärd fanns det i slutet av 2018 sammanlagt 631 personer på institutioner för utvecklingsstörda (920 år 2016), vilket var 15 % mindre än året innan. Av dem som bodde på institutioner bodde 521 (795 år 2016 och 962 år 2015) långvarigt på anstalt. Som långvariga klienter räknas de klienter för vilka det har fattats ett beslut om långvarig vård eller som har fått vård över 90 dygn. I slutet av 2018 var 118 (131 år 2016) av de långvariga klienterna under 18 år och av dem tretton 0–7-åriga barn som vårdades på institution.

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte den 13 december 2019 en delaktighetsarbetsgrupp med uppgift att utvärdera och bereda förslag till lagstiftning om funktionshinderservice. Målet är att trygga och ytterligare öka delaktigheten för personer med funktionsnedsättning i beslutsfattande som gäller dem själva och i ordnandet av tjänster samt att förtydliga rättsmedlen för valet av sätt att ordna tjänster.

3.4.4 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Justitieombudsmannen övervakar att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning tillgodoses vid alla myndigheter och alla privata instanser som sköter offentliga uppdrag, oberoende av vilket förvaltningsområde myndigheten eller instansen tillhör. Alla klagomål statistikförs i första hand enligt de myndighetsinstanser och förvaltningsområden (socialvård, socialförsäkring, hälso-

och sjukvård, undervisnings- och kulturmyndigheter osv.) som avgörandena berör. En del av de laglighetsövervakningsärenden som gällde rättigheter för personer med funktionsnedsättning hörde till flera förvaltningsområden. I det här avsnittet refereras ärenden där tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning är centralt, oavsett förvaltningsområde.

I JO:s årsberättelse och verksamhet har sedan 2014, då man för första gången granskade laglighetsövervakningen inom rättigheter för personer med funktionsnedsättning i ett eget avsnitt, rättigheterna för personer med funktionsnedsättning haft extra stor tonvikt.

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

Kommunernas funktionshindersservice är ett viktigt objekt för laglighetsövervakningen. Många klagomål gällde brister i upprättandet av serviceplaner och specialomsorgsprogram, rådgivning och handledning om tjänster, dröjsmål och felaktigheter i besluts- och handläggningsprocesser och i annan behandling av ärenden. Inspektionerna är en viktig del av laglighetsövervakningen, eftersom en person med funktionsnedsättning inte alltid själv förmår klaga. Vid inspektionerna övervakas aktörer som tillhandahåller service för personer med funktionsnedsättning och deras egenkontroll samt de kommuner som ansvarar för att ordna och övervaka servicen. JO övervakar också andra särskilda tillsynsmyndigheter med övervakningsansvar, som exempelvis Valvira och regionförvaltningsverken.

KLAGOMÅL OCH EGNA INITIATIV

JO avgjorde 281 klagomål och egna initiativ inom sakområdet, vilket var fler än året innan (257) och även fler än under 2017 (242). JO avgjorde fem ärenden som tagits upp på eget initiativ. Tre egna initiativ gällde tillgängligheten på vissa förhands-

röstningsplatser och brister i tryggheten av valhemligheten. Till åtgärder ledde kvantitativt sett flera ärenden än året innan, dvs. 82 ärenden (29 %). Åtgärdsprocenten var i likhet med föregående år betydligt högre än den genomsnittliga (14,5) vid JO. I tre ärenden gavs en anmärkning och fyra ärenden ledde till framställning. I 65 (42) ärenden delgav JO sin uppfattning och 4 (12) ärenden ledde till andra åtgärder. På grund av det stora antalet fall som ledde till åtgärder är det omöjligt att i denna berättelse referera eller över huvud taget nämna alla avgöranden i klagomål som gällde personer med funktionsnedsättning.

De flesta avgörandena om personer med funktionsnedsättning, 179 (150 år 2018 och 2017), ingick som tidigare år i socialvårdens sakområde. Detta beror på att kommunens uppgift är att se till att sociala tjänster såsom specialomsorger om utvecklingsstörda personer och service och stöd på grund av funktionsnedsättning ordnas. Sammanlagt 26 (38 år 2018 och 40 år 2017) avgöranden gällde personlig assistans enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp, 30 (19 år 2018 och 34 år 2017) ärenden gällde färdtjänst och 25 (28 år 2018 och 22 år 2017) ärenden gällde rättigheter för personer med utvecklingsstörning. I sakområdet socialvård inkluderades också tolkningstjänster för personer med funktionsnedsättning, där Folkpensionsanstalten ordnar servicen. Under berättelseåret avgjordes 28 sådana ärenden (11 ärenden år 2018).

Under berättelseåret avgjordes 46 ärenden (28 år 2018 och 34 år 2017) som omfattades av socialförsäkringen och 57 ärenden som gällde hälso- och sjukvård (55 år 2018) samt fem (7 år 2018 och 12 år 2017) ärenden som gällde undervisning. Övervakningen och främjandet av rättigheterna för personer med minnessjukdom beskrivs i avsnitt 4.13 i denna berättelse.

Klagomål i anknytning till tjänster enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp gällde bl.a. beslutsfattande om tjänster och klientavgifter, rådgivning och handledning om tjänster, bemötande av klaganden i kundbetjäningssituationer eller vid boendeheter, bedömningen av klientens servicebehov, dröjsmål i behandlingen av ansökningar eller klagomål, tillämpningsanvisningar för kommunens tjänster och anordnande

av service. Folkpensionsanstaltens (Fpa) förfarande i fråga om anordning av tolkningstjänster och beviljande av förmåner för personer med funktionsnedsättning, såsom handikappbidrag och rehabiliteringsstöd, prövades. Inom hälso- och sjukvården handlade det om vården och bemötandet av rehabiliteringsklienter inom mentalvården, ersättning för hjälpmedel för medicinsk rehabilitering, anordnade av medicinsk rehabilitering och ordnande av tillräckliga hälsotjänster.

INSPEKTIONSBSÖK

Vid i princip alla inspektioner av boende- och institutionsenheter för personer med funktionsnedsättning och av psykiatriska sjukhus förenas två av de specialuppgifter baserade på internationella överenskommelser (CRPD och OPCAT) som JO tilldelats. Under berättelseåret gjordes det sammanlagt 28 (25) sådana inspektioner. Åtta av inspektionerna gjordes vid boende- och institutionsenheter för personer med utvecklingsstörning och/eller svår funktionsnedsättning och 18 vid boende- och institutionsenheter för äldre personer (med minnessjukdom). Bland de verksamhetsenheter som ger psykiatrisk sjukhusvård granskades Harjavalta sjukhus i Satakunta sjukvårdsdistrikt och avdelningen för geriatrisk psykiatri vid Pitkäniemi sjukhus i Birkalands sjukvårdsdistrikt.

Under inspektionerna fästs utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning särskild uppmärksamhet vid rättigheterna för personer med funktionsnedsättning, som t.ex. tillgodoseende av självbestämmanderätt, användningen av begränsningsåtgärder, möjligheter till delaktighet och faktorer med anknytning till tillgång och tillgänglighet. Som det nationella besöksorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr fästs därtill uppmärksamhet vid hur man kan förebygga dålig behandling av frihetsberövade personer eller kränkning av självbestämmanderätten. Vid inspektionerna diskuterar man med boendeenhetsens ledning, personalen och klienterna. Man tar del av handlingar samt granskar och inspekterar boendeenhetsens allmänna utrymmen, miljön och med samtycke av klienter besöker man deras rum.

Objekt för de inspektioner som gjordes vid boendeenheter för personer med utvecklingsstörning och personer med svår funktionsnedsättning var samkommuners (Eteva och Egentliga Finlands specialomsorgsdistrikts samkommun) egna enheter i Nurmijärvi och Pemar. Dessutom granskades serviceenheter som upprätthålls av privata serviceproducenter (såsom Omakoti Oiva och tillfälliga vårdhemmet Alma i Vanda), av vilka kommunen hade köpt tjänster.

Vid inspektionerna av boende- och institutionsenheter för personer med utvecklingsstörning diskuterades i synnerhet de nya bestämmelserna i lagen om utvecklingsstörda, som trädde i kraft den 10 juni 2016 och som kräver att tillvägagångssätten preciseras och omvärderas. En värdig ålderdom samt självbestämmanderätt och hur man stöder och främjar rätt till delaktighet är frågor som särskilt bedömts vid inspektioner av boendeservice för äldre personer och personer som har minnessjukdom. Vid inspektionerna av verksamhetsenheter som tillhandahåller psykiatrisk sjukhusvård granskas i synnerhet förhållandena för tvångsintagna patienter samt behandlingen av dessa patienter och tillgodoseendet av deras grundläggande fri- och rättigheter.

Iakttagelserna vid ovan nämnda inspektioner som gjorts i egenskap av nationellt besöksorgan har redogjorts i avsnitt 3,5.

INSPEKTIONS-OBSERVATIONER OM TILLGÄNGLIGHET OCH FRÄMJANDE AV DELAKTIGHETEN

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

För människor med funktionshinder är en tillgänglig miljö en absolut förutsättning för ett självständigt liv och möjligheter på samma villkor. Utgångspunkten för konventionen är att man i all verksamhet genomgående ska beakta kraven på tillgänglighet eftersom dessa ofta är en förutsättning för att tillgodose andra rättigheter. Att främja tillgången, tillgängligheten och delaktigheten kräver kontinuerligt arbete.

Vid JO:s inspektioner har observerats brister i tillgängligheten till lokaler samt i fråga om möjligheten att uträtta ärenden och i hur anpassningsåtgärder genomförs. Nedan framläggs en sammanställning av enskilda problem som främst observerats i samband med inspektioner.

Omsorgs- och boendeenheter för äldre

- Pakilakoti, som upprätthålls av Helsingin Seniorisäätiö, observerades att toaletterna i bostadsrummen var trånga, i synnerhet om personen använde rörelsehjälpmedel. Även de allmänna utrymmena var ställvis ganska trånga. Det fanns många korridorer i byggnaden och bl.a. arbetspunkter och lyftanordningar har placerats i korridorerna (3763/2019*).
- Rampen som leder in till Lizeliuskoti i Virmo var relativt brant. Det kan därför t.ex. vara svårt för en person som rör sig med rullstol att på egen hand använda rampen på ett säkert sätt (2009/2019*).

- Huvudingången till Pihlajakoti (Padasjoki) låg nedanför en brant backe, vilket gjorde det svårare för personer som rör sig med rollator eller använder andra rörelsehjälpmedel att ta sig in via huvuddörren (1842/2019*).

Boendeenheter för personer med utvecklingsstörning eller funktionsnedsättning

- De gamla lokalerna vid institutionsenheterna vid servicecentret i Tahkokangas var inte till alla delar tillgängliga med tanke på rörligheten (4639* och 6389/2018 samt 6388/2019).
- Dörrsummern på ytterdörren vid Vanda tillfälliga vårdhem Alma var så högt placerad att den var svår att använda för en person som använder rullstol eller annat hjälpmedel (1684/2019*).

Utbildning

- I Otsola skola observerades att man inte kunde ta sig med hiss mellan alla våningar och att toaletterna inte var tillgängligt planerade. Skolan hade ingen invaparkering på parkeringsplatsen (4775/2019).

Tillgänglig ingång till rehabiliteringscentret Vuoma.



- Vid inspektionen av Haaga-Helia yrkeshögskola betonade BJO på ett allmänt plan kraven i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och i diskrimineringslagen om främjande och tryggnad av rättigheter för personer med funktionsnedsättning eller personer som behöver särskilt stöd. Rimliga anpassningar kan behövas för att komma in till och kunna prestera inom en utbildning samt för att studierna ska framskrida. I praktiken kan anpassningarna vara t.ex. enskilda åtgärder med anknytning till tillgängligheten på studieplatsen eller ordnande av särskilt stöd i studierna (2550/2019).

Hälsa- och sjukvård

- Det fanns inga hissar i byggnaderna vid Niu-vanniemi sjukhus. Därför placerades patienter med rörelsehinder på avdelningarna på de första våningarna, som hade försetts med ramper (3712/2018*).
- BJO rekommenderade Esbo sjukhus att bedöma om avdelningens inredning eller skyltar kan förbättras så att det är lättare för i synnerhet patienter med minnessjukdom att röra sig i och gestalta lokalerna i sjukhuset och på avdelningarna. Dessutom ska man när informationen planeras och genomförs beakta äldre patienters mer begränsade möjligheter och förmåga att använda elektroniska apparater (1706/2019*).
- I sitt klagomålsavgörande 5467/2018 delgav JO sin uppfattning om tillgängligheten vid ingången till Tykslabs provtagningspunkt på Hantverksgatan för kännedom åt samkommunen för Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt och den biträdande överläkaren. Utifrån klagomålskrivelsen och utredningen verkade det som om tillgängligheten (den elektroniska öppningsknappen för ytterdörren och rampen) kunde begränsa eller hindra en person med rörelsehinder från att ta sig till provtagningspunkten. Enligt JO kan detta försätta personer med rörelsehinder i en olikvärdig ställning jämfört med personer som inte har rörelsehinder.

JO betonade att patienten har rätt att välja vilken av Tykslabs provtagningspunkter han eller hon vill använda. JO bad sjukvårdsdistriktet att meddela senast den 28 februari 2020, vilka åtgärder hans uppfattning har gett anledning till.

Enligt sjukhusdistriktets meddelande den 13 februari 2020 har fastighetens ägare flyttat ytterdörrens öppningsknapp lägre ner och förlängt den tid som dörren hålls öppen. Rullstolsrampen kommer enligt meddelandet att höjas så att höjdskillnaden mellan rampen och ingången, som uppstått på grund av att vägen sjunkit, blir lägre.

- I ett annat avgörande 1811/2018* konstaterade ställföreträdande BJO att passagen till laboratoriet inte var tillgänglig på det sätt som avses i artikel 9 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Eftersom man senare kommit överens om att hålla dörren mellan vindfånget och vestibulen öppen under laboratoriets öppettider och en person som sitter i rullstol tack vare detta kan ta sig in genom att trycka på ytterdörrens öppningsknapp, fanns det ingen anledning för ställföreträdande BJO att ingripa ytterligare.
- BJO anser att för patienter som isolerats på ett psykiatriskt sjukhus bör man under förhandsröstningsdagarna separat överväga om patienten under övervakning kan rösta och i så fall aktivt erbjuda patienten denna möjlighet. Genom detta förfarande skulle sjukhuset enligt BJO främja patienternas möjlighet att delta i samhällelig verksamhet på det sätt som avses i grundlagen (892/2018).

Riksdagsvalets och Europaparlamentsvalets vallokaler, inspektioner och egna initiativ

På uppdrag av JO gjorde två tjänstemän från justitieombudsmannens kansli den 8 april 2019 oanmälda inspektioner vid sju slumpmässigt valda förhandsröstningsställen i riksdagsvalet (Borgå, Borgnäs, Askola, Pukkila, Mörskom, Lapträsk och Lovisa). Två tjänstemän gjorde på Europapar-

lamentsvalets valdag den 26 maj 2019 motsvarande inspektioner vid åtta vallokaler (Vanda, Riihimäki, Loppi, Tammela, Somero, Forssa, Salo och Jockis). Syftet med inspektionerna var att utreda tillgängligheten och den allmänna ordningen vid vallokalerna samt hur smidigt det gick att rösta med tanke på tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

- Vid inspektionerna konstaterades som en allmän observation att skyltningen i vallokaler och information om röstningen var knapphändig. Även utbildningen och informeringen för valfunktionärerna om frågor som gäller röstning och personer med funktionsnedsättning kunde förbättras.
- På flera förhandsröstningsställen i riksdagsvalet och vallokaler för Europaparlamentsvalet fanns det inga hinderfria valbås. Vid en vallokal erbjöd man som hjälpmedel åt personer som använde rörelsehjälpmedel ett underlag i faner som placerades i famnen när den röstande befann sig i valbåset. Vid några ställen erbjöds personer som använde rullstol att rösta vid ett bord utan skilda skärmar. Vid ett ställe var röstningsutrymmet så trångt att man inte rymdes i valbåset eller så smalt att t.ex. en person som använde en bred elrullstol inte rymdes. På vissa röstningsställen fanns det inte tillgång till förstoringsglas eller annat motsvarande hjälpmedel för röstande med nedsatt syn.



Röstningsställe för personer med rörelsehinder.



Trappa som leder till vallokalen.

- På förhandsröstningsställen i riksdagsvalet fanns det brister i röstningsställets tillgänglighet. Rampen som ledde till ingången till en vallokal var ganska brant för en person som använde rullstol. Dessutom gjorde den tunga dörren det svårare för en person som använder rullstol att ta sig in på egen hand. Ytterdörren till ett annat förhandsröstningsställe var tung och tröskeln var så hög att en person som använde rullstol inte klarade sig själv utan behövde hjälp av en annan person för att ta sig in. Alla Europaparlamentsvalets vallokaler förutom en hade brister i tillgängligheten i vallokalen eller den rutt som leder dit. Två vallokaler var helt otillgängliga på grund av trappor.

På grund av de brister som observerades vid inspektionerna utredde JO på eget initiativ riksdagsvalets valarrangemang i fyra kommuner och också i fråga om Europaparlamentsvalet förfarandet i fyra kommuner. I sina beslut ansåg JO det positivt att kommunerna och städerna meddelade att de vidtar korrigerande åtgärder med anledning av inspektionsiakttagelserna. T.ex. reserveras inför följande val en annan tillgänglig lokal som utrymme för röstningsområdet eller ordnas tillgängliga valbås vid alla förhandsröstningsställen eller vallokaler, liksom hjälpmedel för väljare med nedsatt syn, under den egentliga valdagen.

På grund av de korrigerande åtgärder som kommunerna och städerna meddelat ledde de egna initiativen inte inom ramen för JO:s laglighetsövervakning till andra åtgärder än att JO fäste centralvalnämndernas och kommun- och stadsstyrelsernas uppmärksamhet vid de problem för tillgång och tillgänglighet som de faktorer som konstaterats i inspektionsprotokollet medför samt vid tryggheten av valhemligheten.

Inspektionsprotokollen 1670/2019* (riksdagsvalet) och 2657/2019* (Europaparlamentsvalet) har publicerats på webbplatsen www.oikeusasiamies.fi.

JO:s avgöranden i ärenden som undersökts på eget initiativ har också publicerats på webbplatsen: 2347*, 2348*, 2349*, 2350*, 3332*, 3333*, 3334* och 3335/2019*.

Förläggning och förvarshet

- Vid förläggningen i Tammerfors hade det funnits och fanns vid tidpunkten för inspektionen personer med funktionsnedsättning. Inspektörerna informerades om att det t.ex. förekom problem med att få tillgång till teckenspråkstolk. Man berättade också att det var svårt för asylsökande att få tillgång till specialtjänster. Man hade dock kunnat skaffa hjälpmedel åt de boende och t.ex. en minderårig person hade fått en hörapparat från Tammerfors universitetssjukhus (3440/2019).
- Vid Helsingfors förvarshet (tidigare förvarsheten i Krämertsskog) informerades inspektörerna om en utlänning som tagits i förvar och vars bakgrundsinformation inte fanns tillgänglig genast vid ankomsten. Man var tvungna att placera utlänningen skilt på grund av våld. Först senare visade det sig att personen i förvar hade en utvecklingsstörning som hörde till autismspektrumet. En del av personens beteende berodde på att man inte genast förstod dennes särskilda behov. Efter det skedda ombads en sakkunnig från Autismstiftelsen att informera om hur man ska bemöta personer som behöver särskilt stöd och hur man kan förhindra att situationer eskalerar (6841/2019).

Parkeringsplatser för personer med rörelsehinder

- I avgörandet 4418/2018 * fäste ställföreträdande BJO Tammerfors stads uppmärksamhet vid att ordna parkeringsplatser avsedda för personer med funktionsnedsättning (rörelse- och funktionshinder) särskilt vid arbetsplatser och underhållsarbeten, eftersom det inte av utredningen framgick att det under ombyggnaden av gatan utanför huvudpolisstationen skulle ha ordnats ersättande (inva)parkeringsplatser eller andra alternativa parkeringsarrangemang.
- Ställföreträdande BJO ansåg att det var mycket positivt att man i Tammerfors hade gjort en utredning om ordnande av parkering för personer med rörelsehinder och funktionshinder. I utredningen presenterades åtgärder för att utveckla parkeringen för dessa personer och för att förbättra situationen. Genom regelbunden uppföljning av genomförandet av åtgärder kan staden i framtiden fortsätta att utveckla parkeringen för personer med rörelsehinder och främja rättigheterna för personer med funktionsnedsättning.

Fängelser

I inspektionsprotokollen från fängelser togs följande brister och utvecklingsbehov upp, främst med tanke på hur en rörelse- eller funktionshindrad fånge eller besökare tar sig fram:

Lokalerna vid *Vilppula fängelse* var inte tillgängliga och man kunde inte placera fångar med rörelsehinder i fängelset (1592/2019*).

Lokalerna vid *Vanaja fängelse* (enheten i Ojoinen) var inte tillgängliga och man kunde inte placera fångar med rörelsehinder i fängelset. Enligt personalen planerade man att bygga ett tillgängligt besöksrum dit även rullstolsburna besökare kan ta sig (3420/2019*).

Sukeva fängelse

- Besökslokalerna var problematiska med tanke på tillgängligheten eftersom man inte kunde ta sig till dem med hiss.

- Den skyltförsedda vägen till fängelset var försedd med en bom. Anropsknappen var placerad på en sådan plats och så högt att man var tvungen att stiga ut ur bilen för att trycka på den. Man räcktes inte heller åt knappen från en rullstol.
- Inom fängelseområdet fanns ingen bilplats för personer med rörelsehinder (skilt märkt "inva-plats"). BJO rekommenderade att en sådan ordnas i närheten av ingången till fängelset.

BJO delgav Sukeva fängelse, Östra och Norra Finlands brottspåföljdsregions regioncentrum och Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet ovan nämnda inspektionsiakttagelser och bad att man före den 1 juni 2020 meddelar vilka åtgärder iakttagelserna hade föranlett (5291/2019*).

Åbo fängelse

- BJO konstaterade att det boende i en cell anpassad för rörelsehindrade som en skada eller sjukdom förutsätter inte får utgöra en grund för att fången inte placeras i sysselsättning eller att fången placeras under mer slutna förhållanden än vad ordningen och säkerheten förutsätter. Fångar med rörelsehinder bör således placeras i en verksamhet som lämpar sig för dem, oberoende av om de bor på en avdelning där de övriga fångarna väntar på att placeras i verksamhet. Det är också problematiskt om förhållandena annars är mycket slutna, trots att säkerheten på anstalten inte förutsätter det för fången i fråga. BJO hänvisade också till JO:s beslut (2871/2016*, 30.8.2017, på finska).
- Väktarlarmet/larmanordningen i cellen var placerad på cellens vägg så att det inte var möjligt att nå den från sängen eller t.ex. från golvet. BJO anser att möjligheten att larma ska tryggas i situationer där fångens rörelseförmåga är svag och risken för problem till följd av detta är stor. BJO hänvisade även till denna del till ovan nämnda avgörande av JO, enligt vilket fängelset hade löst ärendet genom att ge en fånge med rörelsehinder ett bärbart larm.

BJO bad Åbo fängelse att senast den 1 juni 2020 lämna in en utredning över vilka åtgärder ovan nämnda iakttagelser och ställningstaganden hade gett anledning till (2449/2019*).

3.4.5 AVGÖRANDE

SOCIALVÅRD

Anmärkningar

Under berättelseåret gav JO två anmärkningar. Fall 2520/2018* handlade om ordnande av barnets vård. JO gav stadens social- och hälsovårdsväsende samt Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HUS) en anmärkning för framtiden, eftersom samarbetsproblemen mellan dessa myndigheter och de administrativa besluten om organiseringsansvaret ledde först och främst till att kontinuiteten i vården som ordnas hemma för barnet inte kunde tryggas och för det andra till dröjsmål i återgången från sjukhuset till hemvården.

JO ansåg att stadens och HUS förfarande i sin helhet var ytterst klandervärt. Vid bedömningen av hur klandervärt förfarandet var beaktade JO att det handlade om vården och omsorgen för ett mycket litet barn. Om man utgår från FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och beaktandet av barnets bästa enligt socialvårdslagen, tillgodosågs inte dessa när vården och omsorgen ordnades.

JO förenade sig med åsikterna i Valviras utlåtande om att staden och HUS tillsammans borde ha inlett ett omedelbart utredningsarbete för att ordna den service som den klagandes barn behövde annanstans än på sjukhusavdelning och att de mer aktivt borde ha sökt alternativ för att ordna barnets vård hemma eller i hemliknande förhållanden.

JO betonade att administrativt beslutsfattande som gäller vård och omsorg och gränser mellan olika myndigheter inte får utgöra ett hinder för att ordna och genomföra tjänster som motsvarar klientens och patientens behov och för tjänsternas kontinuitet. Socialvårdslagen och hälso-

och sjukvårdslagen utgår båda från den centrala principen att socialvårds- och hälsovårdsmyndigheterna ska samarbeta för att trygga smidiga servicekedjor för klienterna och patienterna.

I samma avgörande ansåg JO att staden i strid med lagen för barnets del hade försummat att göra upp en heltäckande klientplan i sektorsövergripande samarbete. JO ansåg att man med tanke på barnets svåra helhetssituation borde ha gjort upp en omfattande klientplan för socialvården (e.d. vård- och serviceplan) som bl.a. skulle ha omfattat en plan för funktionshinderservice. I samband med att barnets plan utarbetades hade man vid behov kunnat bedöma och planera metoder och tjänster för att stöda barnets föräldrars ork. JO betonade att en sektorsövergripande och multiprofessionell klientplan gör det möjligt att beakta klientens individuella behov och främjar samarbetet mellan myndigheterna inom olika förvaltningsområden.

I ett annat fall 6372/2018* gav JO funktionshinderservicen vid Jyväskylä stad en anmärkning om lagstridigt dröjsmål i verkställandet av förvaltningsdomstolens beslut. JO ansåg att specialomsorgsprogrammet för den klagandes barn inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål på det sätt som förutsätts i förvaltningslagen och som Vasa förvaltningsdomstol fastställt i sitt beslut. I förvaltningsdomstolens beslut hade det uttryckligen bestämts att ett ärende som gäller ett specialomsorgsprogram för barn ska behandlas utan obefogat dröjsmål och med tanke på barnets bästa, även om staden söker ändring i förvaltningsdomstolens beslut. Funktionshinderservicen hade inte följt denna bestämmelse.

JO konstaterade att man också utifrån förvaltningsdomstolens uttalande kan dra den slutsatsen att det inte handlade om ett ärende där rättelseyrkanden eller besvär blir onödiga till följd av verkställigheten, eftersom man i uttalandet konstaterade att det enda hindret för att inleda verkställigheten är att högsta förvaltningsdomstolen förbjuder verkställigheten av beslutet. JO ansåg att funktionshinderservicen i Jyväskylä på lagstridigt sätt utan saklig orsak fördröjt verkställandet av förvaltningsdomstolens beslut. JO betonade att en social-

vårdsklient har rätt att lita på att myndigheten på eget initiativ ser till att domstolens beslut verkställs på det sätt som domstolen förordnat och lagen förutsätter.

Dröjsmål i beslutsfattandet och försummelse av skyldigheten att fatta beslut

De vanligaste brister som JO konstaterar i sin laglighetsövervakning är dröjsmål i behandlingen av ansökningar om förmåner eller av förmåner som beviljas personer med funktionsnedsättning samt myndighetens försummelse av skyldigheten att fatta beslut. Dessa felaktiga förfaranden hotar tillgodoseendet av rättskyddet.

JO ansåg att försummelseerna i stadens beslutsfattande var lagstridiga i fallet 6153/2018*, där myndigheten inte hade fattat beslut trots att klientens närvård dygnet runt hade avslutats. JO betonade att om ordnande av och om sättet att ordna serviceboende enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp ska ett tjänstemannabeslut som man kan yrka på rättelse i fattas. Tjänsteinnehavaren hade inte på eget initiativ fattat ett beslut som man kan yrka på rättelse i om att närvård dygnet runt i anslutning till ordnandet av serviceboende ska avslutas, utan närvården hade avslutats utifrån serviceplanen. JO konstaterade att vård- och serviceplanen fungerar som grund för beslutsfattandet, men att planen inte ersätter förvaltningsbeslut.

Beslut gällande tjänster och stödverksamhet enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp ska fattas utan obefogat dröjsmål och senast tre månader efter att personen med funktionsnedsättning eller hans eller hennes företrädare ansökt om service eller stöd.

I fall 1283/2018* ansåg JO att behandlingen av en ansökan om funktionshinderservice fördröjts i strid mot lagen om service och stöd på grund av handikapp. JO betonade att bestämmelsen om den maximala behandlingstiden i lagen om service och stöd på grund av handikapp är den maximala behandlingstiden, som inte kan tolkas som en sådan behandlingstid för ansökan som skulle ge

myndigheten möjlighet att senarelägga sitt beslutsfattande till slutet av tidsfristen utan saklig orsak i utredningen av ärendet. Bestämmelserna om behandling utan dröjsmål innebär att myndigheten omedelbart ska börja utreda ärendet när ansökan har anhängiggjorts. Myndigheten kan inte flytta sin utredningsskyldighet och skyldighet att fatta beslut t.ex. på grund av personalbyten eller semesterarrangemang eller på grund av att behandlingen av ansökningar är överbelastad i kommunen.

I fallet 266/2019 betonade JO att ett beslut om funktionshindersservice ska fattas utan dröjsmål när de inhämtade utredningarna har inkommit. I fallet hade utredningen av behovet av specialskor krävt en längre behandlingstid.

Också fallet 2343/2018 handlade om dröjsmål vid beslutsfattande om funktionshindersservice. JO fäste stadens uppmärksamhet vid att färdtjänst och bilstöd enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp inte är service- och stödformer som utesluter varandra. Att använda bil för att ta sig fram och färdtjänst kan komplettera varandra.

I fallet 1030/2018* betonade ställföreträdande BJO att ett nytt beslut ska fattas i tillräckligt god tid innan det föregående beslutets giltighetstid löper ut, så att stödet för en klient inom socialvården inte avbryts utan grund. Ställföreträdande BJO ansåg att verkställandet av beslutet om närståendevård hade fördröjts i strid med lagen och uppmärksammade välfärdstjänsterna i Uleåborg på att beslutet borde ha verkställts senast inom tre månader efter att ärendet anhängiggjorts.

I fallet 6708/2018* ansåg ställföreträdande BJO att det i behandlingen av den klagandes ärende om färdtjänst skett många missar. Den ledande socialarbetaren hade i strid med förvaltningslagen försummat att föra den klagandes rättelseyrkande till grundtrygghetsnämnden för utredning. Denna försummelse hade också för sin del lett till dröjsmål i den totala behandlingstiden för den klagandes ärende gällande färdtjänst, eftersom den klagande var tvungen att framställa ett nytt rättelseyrkande till nämnden för ett senare tjänsteinnehavarbeslut. Den klagandes individuella behov av färdtjänst hade utretts noggrannare först när omprövningsför-

farandet var anhängigt. Enligt ställföreträdande BJO skulle en korrekt utredning av servicebehovet i rätt tid också ha påskyndat behandlingen av ärendet.

I JO:s avgörande prövades också kommunens eller serviceproducentens förfarande när det gällde att svara på kontaktförfrågningar och anmärkningar. JO betonade att det ska ges ett skriftligt svar på en anmärkning inom skälig tid från det att anmärkningen gjorts. När JO prövade tiden för svaret på anmärkningen fästes uppmärksamhet vid vilken typ av ärende det handlade om och hur det missförhållande som avsågs i anmärkningen inverkar på klientens ställning inom socialvården och ordnandet av de tjänster som var avsedda för honom eller henne. JO betonade att en god förvaltning förutsätter att sakliga brev och förfrågningar till en myndighet besvaras korrekt och utan oskälig fördröjning (1283/2018*).

JO ansåg i sitt avgörande 4679/2018 att välfärdstjänsterna i Uleåborg inte gett den klagande svar på anmärkningen inom skälig tid från det att anmärkningen gjordes. I avgörande 3993/2018 ansåg JO att servicehemmets svarstid på tre månader för en anmärkning var för lång.

Rättsskyddsproblem i anslutning till serviceplanerna

I fallet 5152/2018 fäste JO stadens funktionshinderservice och socialväsandets uppmärksamhet vid att en serviceplan ska utarbetas utan dröjsmål. Enligt JO får den personliga serviceplanen extra stor betydelse också när personen med funktionsnedsättning och myndigheten är oeniga om hur servicen för personer med funktionsnedsättning eller övrig service enligt socialvårdslagen bör genomföras. Därför är det viktigt att eventuella avvikande åsikter mellan myndighet och klient om hur servicen ska ordnas nedtecknas i serviceplanen. En uppgift om klientens egen åsikt i serviceplanen vid en meningsskiljaktighet kan vara av betydelse när klienten överklagar myndighetens beslut. Det kan vara fråga om hur mycket service som behövs, hur servicen tillhandahålls eller vilken typ av service som är möjlig eller som bör ordnas.

I fallet 5826/2018* hade staden försummat att göra upp en sektorsövergripande klientplan om socialvård för barnet. Ställföreträdande BJO betonade att en sektorsövergripande klientplan gör det möjligt att beakta klientens individuella behov och främjar samarbetet mellan myndigheterna inom olika förvaltningsområden liksom också mellan olika sektorer inom samma förvaltningsområde. I det aktuella barnets fall hade det med tanke på planeringen av barnets bästa och servicen varit motiverat att utarbeta en sådan plan.

JO ansåg att tiden för att utarbeta serviceplanen, som räckt i ett och ett halvt år, var lagstridig. Den klagande hade flera gånger begärt att en serviceplan skulle göras upp, men trots detta hade ingen plan utarbetats. Detta gjorde ärendet mera klandervärt (912/2019).

I samband med klagomålsärendet 6327/2018* prövade JO intressebevakare som utsetts för att sköta ekonomiska ärenden och dennes ställning i planeringen av funktionshindersservice för huvudmän med utvecklingsstörning. För att man ska uppnå ett beslut som i första hand tar hänsyn till klientens intresse krävs det enligt JO samråd och kommunikation mellan kommunens sociala sektor, socialvårdsklienten, dennas lagliga företrädare (intressebevakaren samt anhöriga och andra närstående personer) för att komma överens om vem som deltar i möten om serviceplanen och vilka roller var och en ska ha när servicebehovet bedöms, serviceplanen upprättas, beslut om service fattas samt, i förekommande fall, ändring söks.

I samband därmed kan man bedöma om dessa "stödpersoner" genom sitt deltagande kan bidra t.ex. till det att de mål och preferenser som en person med utvecklingsstörning har uppnått och tillgodoseas, och om de kan vara ett genuint stöd i personens egna beslut.

Andra avgöranden som gäller service för personer med funktionsnedsättning

I samband med klagomålsärendet 5658/2018 fäste JO kommunens uppmärksamhet vid att en person med svår funktionsnedsättning (arbetsgivare) och en personlig assistent (arbetstagare) står i arbets-

avtalsförhållande. Om kommunen sköter ärenden som gäller ordnandet av en personlig assistent med en personlig assistent, ska detta avtalas med arbetsgivaren.

JO rekommenderade servicehemmet att när planen för egenkontroll utarbetas beakta att det vid vårdhemmet även kan finnas klienter med stöd av lagen om service och stöd på grund av handikapp, för vilka man inte kan använda begränsningsåtgärder enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. JO fäste på ett allmänt plan vårdhemmets uppmärksamhet vid att begränsningsåtgärder enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda får användas endast när serviceboende ordnas som specialomsorg i serviceboende med heldygnsomsorg och endast när klientens serviceboende med heldygnsomsorg har ordnats som specialomsorg (1504* och 1826/2018).

JO ansåg att det med tanke på tillgodoseendet av rättigheterna för en klient med svår funktionsnedsättning är en god och rekommenderad praxis att kommunen betalar kostnaderna för att ordna företagshälsovård för en personlig assistent genast efter att kostnaderna uppkommit, om det är svårt för personen med funktionsnedsättning att ansöka om ersättning i efterhand. I denna situation kan personen med svår funktionsnedsättning t.ex. ge kommunen fullmakt att ansöka om ersättning från Fpa för dennes del. JO uppmärksammade stadens socialväsande också på att man i klientplanen och beslutet även borde anteckna det praktiska genomförandet av ersättningen för kostnader (1289/2018).

BJO ansåg att servicehemmet försummat sin skyldighet att sörja för att klienten får ändamålsenlig vård och bemöts väl, då klienten blivit lämnad i sin rullstol över natten. Efter det felaktiga förfarandet hade saken utretts på servicehemmet och av den stad som köpt serviceboendet och personalen hade fått anvisningar om rätt praxis. Eftersom man redan hade vidtagit korrigerande åtgärder gav ärendet inte BJO anledning att vidta ytterligare åtgärder (93/2019).

Övervakning av privat vårdhem

JO fäste på ett allmänt plan Rovaniemi grundtrygghetstjänsters uppmärksamhet vid vikten av myndighetssamarbete i övervakningen av serviceboendeenheter med heldygnsvård. Placerarkommunen är också skyldig att övervaka att den kund som den placerat vid en verksamhetsenhet får sådan service som man har avtalat om. Rovaniemi stad hade inte kunnat övervaka genomförandet av servicen för boende som placerats av andra kommuner, eftersom staden inte kände till och inte heller borde ha känt till innehållet i serviceplanerna för boende från andra kommuner och inte heller känt till serviceavtalet mellan den andra placerarkommunen och vårdhemmet. Å andra sidan kunde Rovaniemi stad ha informerat placerarkommunerna om de brister de observerat, så att dessa kunde ha beaktat observationerna i sin egen övervakning.

JO förenade sig med Valviras åsikt om att Espero Care Oy hade haft knappa personalresurser och att det under en viss tidsperiod hade funnits ett stort antal alternerande arbetstagare (vikarier). Den stora variationen i arbetstagare kan också ha haft en betydande inverkan på klienternas vardag och medfört oro och otrygghet. Dessutom belastar stor variation i personalen de ordinarie anställda, eftersom en vikarie åtminstone till vissa delar efter frånvaro ska introduceras i arbetet.

JO betonade på ett allmänt plan att invånarnas möjlighet till ett normalt liv och nödvändig vård ska tryggas under alla tider på dygnet. Vid dimensioneringen av nattövervakningen ska man beakta de klienter som behöver hjälp av två personer. Verksamhetsenheten ska med tanke på sin verksamhet och de särskilda behoven hos de personer som får boendeservice ha tillräckligt med yrkesutbildad personal. Detta är en väsentlig faktor för att trygga en högklassig vård och omsorg som respekterar människovärdet. Även förändringar i de boendes vårdbehov ska beaktas på behörigt sätt i personaldimensioneringen (1504* och 1826/2018).

Ansökningsblanketter för funktionshinderservice

I fallet 2059/2018* tog JO ställning till innehållet i och utarbetandet av ansökningsblanketter för funktionshinderservice. JO ansåg det vara möjligt för staden att utöver den allmänna ansökningsblanketten för funktionshinderservice även har en separat blankett för ansökan om färdtjänst. Ansökningsblanketterna kan finnas både i det elektroniska ärendehanteringssystemet och som versioner som kan skrivas ut från webbplatsen. Ansökningsblanketterna ska till sitt sakinnehåll och sina frågor vara enhetliga i alla system och olika format.

JO betonade att myndighetens standardblanketter ska vara tydliga och begripliga. Blanketterna får inte leda till att klienten förlorar förmåner eller till att klientens rättsskydd i förfarandet begränsas till följd av att tolkningen av blanketterna kan ge upphov till missförstånd eller omedvetenhet bland klienterna. Därför ska myndigheter fästa särskild uppmärksamhet vid att deras information är förståelig, tydlig och tillgänglig, särskilt när klientelet kan omfatta personer med nedsatt förmåga att ta emot och hantera information (äldre personer eller personer med funktionsnedsättning).

JO anser att det är viktigt att myndigheten, när myndigheten ber kunden om samtycke för inhämtande av uppgifter, med tillräcklig noggrannhet specificerar vilka uppgifter det är fråga om. Om det samtycke som på en blankett begärs av en klient inom socialvården är för generellt, kan klienten inte bedöma av vem och från vilka instanser uppgifterna begärs och i vilken omfattning. JO anser att blanketten åtminstone bör innehålla uppgifter om från vilken myndighet och vilka andra instanser uppgifterna kan begäras. God förvaltning innebär dessutom att myndigheten tydligt ska uppge att socialvårdsklienten har rätt att återkalla sitt samtycke när som helst medan ärendet handläggs.

I det andra fallet hade Tammerfors funktionshinderservice slopat ansökningsblanketter för specialomsorger för personer med utvecklings-

störning på sin webbplats. JO ansåg att det ur de grundläggande rättigheternas synvinkel är problematiskt att ansökningsblanketten slopats, men inte direkt lagstridigt. Ansökningsblanketterna kan vara ett sätt att få ansökan gjord. Klientens möjlighet att använda olika sätt att ansöka om service är ett förfarande enligt serviceprincipen, och därför ansåg JO att ändringen i funktionshinderservicen, dvs. att ansökningsblanketten slopades, inte är en lyckad lösning.

JO ansåg det möjligt att olika förfaringsätt för ansökan om service för personer med utvecklingsstörning och service för personer med funktionsnedsättning kan förvirra klienten när det gäller att gestalta servicehelheten och även i övrigt förhindra och inskränka tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. JO bad Tammerfors funktionshinderservice att senast den 31 december 2019 meddela vilka åtgärder som eventuellt har vidtagits med anledning av detta beslut (2769/2018).

Tammerfors funktionshinderservice meddelade den 19 december 2019 att det för ansökan om specialomsorgsprogram finns en separat uppdaterad ansökningsblankett som förutom att den kan fås av de anställda även finns tillgänglig på funktionshinderservicens webbplats.

Självrisk för färdtjänst enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp

JO fäste Hyvinge stads uppmärksamhet vid fastställandet av klientavgiften (självrisk) för färdtjänst enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp och ansåg det problematiskt att den minsta självriskandelen för färdtjänster överskred den taxa som tas ut i Hyvinge kollektivtrafik. JO betonade att av det allmännas skyldighet att trygga tillräckliga social- och hälsovårdstjänster för var och en följer skyldigheten att fastställa de avgifter som tas ut för tjänsterna så att de inte hindrar eller äventyrar en persons möjligheter att använda de lagstadgade tjänster som han eller hon behöver (1739/2018*).

EU:s funktionshinderkort

JO ansåg att det i verksamheten vid Funktionshinderkortets byrå och Handikappforum rf när man beviljade EU:s funktionshinderkort (EU Disability Card) och fastställde kriterierna för att bevilja korten vid tidpunkten för prövningen inte var fråga om skötseln av en sådan offentlig uppgift som avses i bestämmelsen om JO:s befogenhet. Därför var JO inte behörig att undersöka förfarandet för fastställande av kriterierna och principerna för beviljande av A-anteckningen på kortet för personer med funktionsnedsättning.

EU:s funktionshinderkortsystem grundar sig varken på Finlands nationella lagstiftning eller på övernationell EU-lagstiftning, utan på principer och kriterier som handikapporganisationerna har fastställt. En eventuell utveckling och utvidgning av systemet med funktionshinderkort kan dock påverka när man bedömer JO:s behörighetsfrågor. JO kan inom ramen för sin befogenhet undersöka Fpa:s förfarande när Fpa i egenskap av myndighet har hand om olika faser i förfarandet för att ansöka om och beställa funktionshinderkort (3142/2018*).

Tolkningstjänst för personer med funktionsnedsättning

Skyldigheten att ordna tolkningstjänster för personer med hörselskada, syn- och hörselskada samt talskada överfördes från kommunerna till Fpa den 1 september 2010. Fpa kan ordna tolkningstjänsten endera genom att själv producera tjänsten eller genom att skaffa den från andra tjänsteproducenter. Verksamheten som förmedlingscentral för tolkningstjänster omvandlades till Fpa:s egen verksamhet den 1 januari 2014. Målet med tolkningstjänsten för personer med funktionsnedsättning är att främja lika behandling av personer med funktionsnedsättning som behöver tolkningstjänsten i förhållande till personer utan funktionsnedsättning så att personer med funktionsnedsättning har möjlighet till delaktighet och informationsförmedling samt växelverkan med andra människor.

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

Fastställandet av behov av tolk för utlandsresa

JO ansåg det vara problematiskt att man på förhand fastställde behovet av tolkningstjänst särskilt på längre utlandsresor och andra resor, där det finns grunder för att det kan vara svårt att förutse det verkliga tolkningsbehovet. Att meddela och på förhand besluta om tolkningsbehovet kan leda till att man beviljar mindre eller eventuellt mer tolkning än serviceanvändarens verkliga tolkningsbehov senare har varit i praktiken. JO ansåg det i och för sig vara bra kundservice att kunden ännu en vecka innan resan kan precisera sitt behov av tolkning. Klientens och Fpa:s åsikter kan vara avvikande i frågan om huruvida behovet av tolkning har specificerats tillräckligt.

JO delgav Fpa sin uppfattning om att Fpa, om kunden kräver det, ska fatta ett överklagbart skriftligt beslut i en situation där Fpa anser att den sökande inte har specificerat sitt behov av tolkning tillräckligt och den sökande är av en annan åsikt (206/2018*).

Myndighetens skyldighet att utreda innehållet i tolkningsbeställningen

JO uppmärksammade Fpa:s tolktjänster för personer med funktionsnedsättning på att man i kundkommunikationen i anslutning till tolkningsbeställningen tillräckligt och ändamålsenligt utreder de uppgifter som behövs för att förmedla beställningen, såsom tidpunkten då beställningen avslutas. JO ansåg att det i ärendet inte enbart handlade om kundkommunikation, utan i grund och botten om myndighetens skyldighet att utifrån tillräcklig information utreda innehållet i tolkningsbeställningen. Eftersom Fpa meddelade att man redan

vidtagit åtgärder för att förbättra kundkommunikationen ledde ärendet inte från JO:s sida till andra åtgärder (2538/2018).

Rättsskydd efter konkurrensutsättning av tolkningstjänster

Den som använder tolkningstjänsten för personer med funktionsnedsättning har i allmänhet inte tillgång till rättsmedel enligt upphandlingslagen, eftersom han eller hon inte är part i upphandlingsärendet. JO prövade i flera avgöranden under berättelseåret hur rättsskyddet tillgodoses för en person som anlitar tolkningstjänster i en situation där Fpa:s upphandlingsbeslut om tolkningstjänster påstås äventyra att serviceanvändarens individuella specialbehov beaktas när tolkningstjänsten genomförs.

JO ansåg att Fpa borde ha behandlat den klagandes rättelseyrkande om upphandlingsbeslutet på det sätt som föreskrivs i lagen om tolkningstjänst för handikappade personer. Den klagandes yrkande hade grundat sig på hur hans eller hennes egna specialbehov beaktades, även om det hade rubricerats som ett yrkande på upphandlingsrättelse och den klagande inte var part i upphandlingsärendet. JO ansåg att yrkandets rubrik var förstäliga, eftersom den omständighet som låg till grund för yrkandet hade uppstått till följd av upphandlingsbeslutet. Tolken kan ha en väsentlig betydelse för att den berörda personens rätt till tolkningstjänst ska förverkligas. För att denna rätt ska kunna tillgodoses bör det finnas möjlighet att anföra besvär i en situation där serviceanvändaren anser att hans eller hennes specialbehov kräver att tolkningstjänsten ordnas på ett individuellt sätt och de tjänstproducenter som valts ut vid upphandlingen inte är lämpliga med tanke på hans eller hennes behov.

JO anser att den som använder tjänsten i en sådan situation i sista hand ska ha möjlighet att få sitt yrkande behandlat av domstol. Därför ska Fpa till sitt beslut foga en besväransvisning enligt lagen om tolkningstjänst för handikappade till de delar ärendet inte hör till marknadsdomstolens behörighet. JO konstaterade dock att frågan om

förfaringssätt och överklagbarhet är flertydig och i sista hand avgörs av domstolen. Den ovan nämnda tolkningen tryggar serviceanvändarens tillträde till domstol i en situation där man vid offentlig upphandling av social- och hälsovårdstjänster inte har beaktat ifrågavarande serviceanvändares individuella specialbehov. Samma slutresultat (dvs. tillträde till domstol) uppnås också om den som använder tjänsten framställer ett separat krav på direktupphandling utifrån hans eller hennes individuella specialbehov, och ett överklagbart beslut ges utifrån detta krav (760/2018*).

I tre av sina avgöranden 1108*, 4875 och 5156/2018 ansåg JO att Fpa borde ha fattat ett överklagbart beslut om den klagandes krav på direktupphandling. De klagande hade krävt att tolkningstjänsten skulle ordnas som direktupphandling av en viss serviceproducents tolkar, eftersom de tolkar som de tidigare anlidade hade lämnats utanför upphandlingen. JO ansåg det vara problematiskt att Fpa anser att behandlingen av kravet på direktupphandling för tolkningstjänst var faktisk förvaltningsverksamhet och att man därför inte behövde ge klaganden ett överklagbart beslut. JO anser att Fpa, när den avgör tolkningstjänstanvändarens rätt till direktupphandling, bedömer och undersöker om användaren uppfyller villkoren för beviljande av direktupphandling på det sätt som lagen om offentlig upphandling och koncession förutsätter.

Därför ansåg JO att det var fråga om ett ärende som gällde serviceanvändarens rätt på ett sådant sätt att beslutet ska kunna föras till ett oberoende rättskipningsorgan på det sätt som förutsätts i 21 § i grundlagen. För att denna rätt ska kunna tillgodoses bör det finnas möjlighet att anföra besvär i en situation där serviceanvändaren anser att hans eller hennes specialbehov kräver att tolkningstjänsten ordnas på ett individuellt sätt och de tjänsteproducenter som valts ut vid upphandlingen inte är lämpliga med tanke på hans eller hennes behov. JO anser att kundens krav på att tjänsten ska ordnas genom direktupphandling är ett ärende som gäller sättet att ordna tjänsten. För tydlighetens skull konstaterade JO också att frågan om överklagbarhet är en annan sak än ett besvärskas faktiska framgång.

JO ansåg i sin avgörande 5156 och 1108/2018* att behandlingstiden för begäran om direktupphandling var lång. I justitieombudsmannens praxis för laglighetsövervakning är det etablerade synsättet att personalbrist inte kan vara ett sådant särskilt skäl som kan motivera dröjsmål i behandlingen av ansökningar.

Konkurrensutsättningen av tolkningstjänster behandlades också i ett avgörande där ställföreträdande BJO förenade sig med social- och hälsovårdsministeriets åsikt om att det är viktigt att Fpa med hjälp av andra regioners tolkresurser strävar efter att ordna tolkningstjänster också i de områden där man inte kunnat skaffa den önskade tolkresursen. Med tanke på systemets flexibilitet ansåg ställföreträdande BJO att det var bra att det i Fpa:s utredning betonades att man enligt förmedlingsanvisningen i vissa situationer kan utvidga sökningen efter en tolk till upphandlingsområdet intill den kommun där behovet av tolk uppstått. Ordandet av tolkningstjänst och kundens rätt till tolkningstjänst i enskilda fall ska genomföras så att möjligheterna för en person med funktionsnedsättning att fungera som en jämlik samhällsmedlem främjas med alla tillgängliga medel (1342/2018).

Dröjsmål i ordnandet av studietolkning efter att tolkningstjänsten anskaffades

JO fäste Fpa:s uppmärksamhet vid att man i upphandlingen av tolkningstjänster ska beakta serviceanvändarnas särskilda behov samt faktorer i anslutning till tjänsternas kontinuitet och omfattning. Därtill ska den upphandlande enheten bestämma kontraktens längd och de andra kontraktsvillkoren så att kontraktet inte har oskäliga eller oändamålsenliga följder för serviceanvändarna. Fpa hade inte lyckats ordna en teckenspråkig tolk för studietolkning åt den klagande efter att den nya upphandlingsperioden inleddes i början av 2018. JO ansåg att Fpa på ett bättre sätt borde ha säkerställt att den klagandes service fortgick i samband med att den teckenspråkiga studietolkningen ordnades. Enligt JO var anbudstävlingen

och dess slutresultat i sig inte ett godtagbart skäl till att en klient inte får den tolkningstjänst som han eller hon behöver (1268/2018).

SMÅBARNSPEDAGOGIK OCH UNDERVISNING

Ordnande av terapi inom småbarnspedagogiken

Fall 4536/2018* handlade om en tidsbegränsning för individuell terapi inom småbarnspedagogiken. BJO ansåg att tidsbegränsningen i Reso stads plan för småbarnspedagogik (ingen terapi under verksamhetstiden klockan 9–11) i princip var problematisk, eftersom den kategoriska tidsbegränsningen i själva verket styr verksamhetsenheter inom småbarnspedagogiken till att bortse från varje barns individuella omständigheter och behov.

Enligt BJO ska anordnaren av småbarnspedagogik bedöma varje barns situation individuellt, i gott samarbete med barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare. Vid behov ska daghemmen erbjuda möjlighet till individuell flexibilitet i terapi- och rehabiliteringsärenden, om barnets bästa kräver det och terapi inte kan ordnas på annat sätt. Olika verksamhetsenheter som anordnar småbarnspedagogik och vårdnadshavare ska också informeras om dessa möjligheter till flexibilitet.

Genomförande av specialarrangemang vid universitet

JO prövade på eget initiativ hur specialarrangemang (lugnt tentamensutrymme) tillgodoses vid universitet. Enligt JO behövs en åtgärd i anslutning till rimliga anpassningar som avses i lagen om likabehandling, om t.ex. tentamenstillfallet inte är tillgängligt för den studerande på motsvarande sätt som för andra studerande utan anpassning. Det väsentliga var hur man med tanke på den studerandes omständigheter kan trygga en tillräcklig möjlighet att avlägga tentamina så att han eller hon kan avancera i sina studier och klara av utbildningen.

Också vägran att göra rimliga anpassningar är sådan diskriminering som avses i diskrimineringslagen. I detta fall handlade det inte om att man vägrat genomföra anpassningar, utan om hur de genomfördes i praktiken. Anpassningarna borde testas på förhand, eftersom själva tentamensprestationen kan påverkas om arrangemangen misslyckas. Om anpassningarna inte fungerar i praktiken är situationen ur den studerandes synvinkel densamma som om man vägrat att genomföra anpassningarna.

Enligt JO verkade universitetets praxis för ett lugnt tentamensutrymme vara densamma för alla som behöver ett sådant specialarrangemang. JO betonade att rimliga anpassningar är specifika från fall till fall och att de ska motsvara behoven hos en person med funktionsnedsättning i respektive situation. Därmed är eller kan inte arrangemanget vara detsamma för alla. Rimliga anpassningar ska avskiljas från allmänna och permanenta tillgänglighetsåtgärder. Universitetet framförde också att man kunde ha åtgärdat missförhållandena om den klagande hade informerat tentamensövervakaren om dem. Enligt den klagande hade denne dock i den akuta tentamenssituationen inte förmått ifrågasätta arrangemanget. Universitetet hade i efterhand försökt reda ut ärendet, men den klagande hade inte utnyttjat tillfället.

JO hade ingen anledning att anse att universitetet hade handlat lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sina skyldigheter. JO fäste dock universitetets uppmärksamhet vid de synpunkter JO framfört och vid det som den klagande ansåg vara en tillräcklig lösning i frågan. JO föreslog att universitetet överväger att kontakta den klagande för att lösa situationen och bad universitetet meddela om sina eventuella åtgärder (2719/2018*).

Universitetet meddelade att man hade fäst uppmärksamhet vid fakultetens allmänna tentamensarrangemang så att studiesekreteraren är på plats i salen när tentamen börjar och tillsammans med tentamensövervakarna bl.a. ser till att tentamen inleds smidigt och att eventuella specialarrangemang har beaktats. Fakulteten hade också skaffat nya bärbara provdatorer som är lätta att flytta. Dessutom hade man på universitetsnivå tagit i bruk ett tentamensut-

rymme för specialbehov som är avsett för studerande som har en rekommendation om specialarrangemang i tentamenssituationer.

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Enligt artikel 25 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har personer med funktionsnedsättning rätt att åtnjuta bästa möjliga hälsa utan diskriminering på grund av funktionsnedsättning. Konventionsstaterna ska erbjuda personer med funktionsnedsättning samma utbud, kvalitet och standard avseende hälso- och sjukvård som erbjuds andra personer.

I fallet 2680/2018* handlade det om Tammerfors stads kriterier för överlåtelse av peruk som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering. Enligt ställföreträdande BJO ska kriterierna kompletteras med faktorer som tillgodoser individuella behov, såsom medicinska skäl. Ställföreträdare för BJO delgav staden sin uppfattning. Ställföreträdande BJO framställde dessutom att staden på ett sätt som den anser lämpligt kontaktar den klagande för att göra en ny bedömning av hjälpmedelsbehovet.

Tammerfors stad meddelade att man tagit ställföreträdande BJO:s avgörande i beaktande och att man som en följd av beslutet vidtagit åtgärder. Den klagande beviljades en betalningsförbindelse för en måttbeställd peruk och i kriterierna för att bevilja en måttbeställd peruk kommer man i fortsättningen förutom en avvikande huvudstorlek också att beakta eventuella hudsymtom eller andra medicinska skäl.

BJO gav HUS Hjälpmedelscentral en anmärkning för framtiden om det lagstridiga förfarandet som uppstod då tillgången till vård inte höll den lagstadgade nivån. BJO ansåg det också vara problematiskt att barnpatienterna sinsemellan hade mycket olika ställning beroende på varifrån barnets remiss skickats till Hjälpmedelscentralen. Också vad det gäller hjälpmedel för vuxna verkade det förekomma dröjsmål och t.ex. kön för icke-brådskande hade man inte kunnat gå igenom inom aktuella tider (5646/2018*). På webbplatsen

har också följande avgöranden om lagstridiga förfaranden vid HUS Hjälpmedelscentral publicerats: 5093*, 5617* och 6202/2018*.

Ställföreträdande BJO betonade att individuella och fungerande hjälpmedelslösningar liksom att också andra tjänster fungerar har stor betydelse för funktionsförmågan hos och jämlikheten för personer med funktionsnedsättning. Om patientens situation förändras och tidigare hjälpmedel inte längre lämpar sig för användning, ska behovet av hjälpmedel bedömas på nytt. Patienten ska också vid behov hänvisas att själv anlita andra social- och hälsovårdstjänster 1607/2018*.

Fall 6173/2018 * handlade om tillgången till anestesitandvård för en patient med utvecklingsstörning. Man kunde inte i samband med poliklinikbesöket bedöma patientens vårdbehov på grund av patientens oförmåga att samarbeta och begränsade förmåga att öppna munnen. BJO ansåg att tandläkarna vid Tammerfors universitetssjukhus (TAYS) poliklinik för mun- och käksjukdomar borde ha övervägt att inleda anestesitandvård av patienten senast i det skede då patientens mamma kontaktade polikliniken på grund av patientens tandvärk. Patienten hade visat sin tandvärk med smärtsamma uttryck och klagande ljud. Man hade också behandlat patientens smärta med smärtstillande mediciner. Tandläkarna borde ha tagit denna förändring i hur sjukdomen framskrider i beaktande.

Trots att patienten fick vård inom den specialiserade sjukvården inom ramarna för vårdgarantin, ansåg BJO att anestesitandvården för patienten borde ha ordnats tidigare än den nu ordnades, när man beaktar helhetssituationen för patientens munhälsa och hur länge bedömningen av vårdbehovet räckte samt att patienten led och hade smärta under tiden denna väntade på att få vård. Enligt BJO fick patienten inte vård inom rimlig tid. BJO meddelade övertandläkaren för mun- och käksjukdomar och den specialiserade läkaren sin uppfattning om felaktigheterna i förfarandet.

I fallet 5160/2018 rekommenderade BJO att man mera noggrant börjar följa med hur vistelsen utomhus för patienterna och de som undersöks vid det psykiatriska sjukhuset genomförs. BJO ansåg att en utomhusvistelse som upprepade gånger endast räckte 12–30 minuter var alldeles för lite.

BJO betonade vikten av att ordna vistelse utomhus och konstaterade att en begränsning av vistelsen utomhus endast i undantagsfall kan motiveras med personalbrist eller vård av avdelningens övriga patienter.

BJO ansåg det vara en brist att möjligheterna för patienter för vilka fattats beslut om sjukhusvård oberoende av patientens vilja att skaffa livsmedel och andra varor för personligt bruk under sjukhusvistelsen inte på samma sätt som inom brottsföljdsområdet grundar sig på lag (3952/2018*).

3.5

Nationellt besöksorgan mot tortyr

3.5.1 JUSTITIEOMBUDSMANNENS UPPGIFT SOM NATIONELLT BESÖKSORGAN

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

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

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

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

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

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

På justitieombudsmannens kansli har man ansett det ändamålsenligt att integrera besöksorganets uppgifter med hela kansliets arbete. Verksamhetsställen som ingår i tillämpningsområdet för det fakultativa protokollet finns inom många förvaltningsområden. Ställena och den tillämpade lagstiftningen samt grupperna av personer som är frihetsberövade varierar. Detta gör att också den sakkunskap som krävs för olika inspektionsbesök är olika från fall till fall. Om man inrättade en fristående enhet vid justitieombudsmannens kansli skulle den bli mycket liten. I praktiken skulle det

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

Inspektionsverksamheten och justitieombudsmannens övriga uppgifter, i synnerhet behandlingen av klagomål, stöder varandra. Den information och erfarenhet som inspektionerna ger kan tas till vara och utnyttjas när man behandlar klagomål och *vice versa*. Därför är det viktigt att all kanslipersonal vars uppgiftsområde omfattar verksamhetsställen som ingår i tillämpningsområdet för det fakultativa protokollet också deltar i det nationella besöksorganets arbete. I praktiken innebär detta majoriteten av kansliets föredragande, nästan 30 personer.

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

I sina rekommendationer angående Finlands sjunde periodiska rapport uttryckte FN:s kommitté mot tortyr (CAT, Committee against Torture) oro 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. Justitieombudsmannen kom med ett eget utlåtande till utrikesministeriet om saken. I utlåtandet konstateras bl.a. att justitieombudsmannen inte har fått mer personalresurser för uppgiften som nationellt besöksorgan, fast detta föreslagits.

I verksamhets- och ekonomiplanen för riksdagens justitieombudsman 2019–2022 konstateras det att man under planeringsperioden ska vara beredd på

en ökning av personalresurserna inom det nationella besöksorganets uppgiftsområde. Justitieombudsmannen har dock inte föreslagit några anslag för nya tjänster i budgetpropositionerna för 2018 eller 2019. Detta har huvudsakligen berott på de sparmål som kansli Kommissionen ställt upp.

År 2019 förekom många försummelse på serviceenheter för äldre personer. Riksdagen gav justitieombudsmannens kansli tilläggsfinansiering för att utöka övervakningen av äldre personers rättigheter 2019. Under 2019 uppdagades nya försummelse och nedläggningar av serviceenheter för äldre personer. Justitieombudsmannens kansli fick tilläggsfinansiering 2020 för att kunna inrätta nya tjänster. Av de nya tjänsterna inriktades tre på övervakning av äldre personers rättigheter. Detta innebär ett resurstillskott även för det nationella besöksorganet, då en stor del av inspektionerna på enheter för äldre utförs inom ramen för det nationella besöksorganets mandat.

3.5.2 VERKSAMHETSMODELL

Justitieombudsmannen har organiserat det nationella besöksorganet så att det inte finns någon egen enhet på kansliet för tillsynsuppgiften. För att effektivisera den koordinering som det nationella besöksorganet har i uppgift beslutade justitieombudsmannen att koncentrera en föredragandes hela arbetsinsats på detta. Eftersom inga nya personalresurser beviljats var man tvungen att göra detta genom att omorganisera arbetsuppgifterna.

Fr.o.m. början av 2018 har referendarierådet *Isa Suhonen* varit heltidsanställd koordinator och huvudföredragande för det nationella besöksorganets koordineringsuppgifter. Från och med den 1 januari 2018 har justitieombudsmannen dessutom utnämnt referendarierådet *Jari Pirjola* och rådgivande jurist *Pia Wirta* till att vid sidan av sina övriga uppgifter sköta de uppgifter som tillhör koordinatören för det nationella besöksorganet tills vidare.

Justitieombudsmannen har dessutom utnämnt ett internt Opcat-team inom kansliet. I teamet ingår huvudföredragande inom de uppdragsområ-

den där justitieombudsmannen utför inspektionsbesök på verksamhetsställen som avses i det fakultativa protokollet. I teamet ingår tio medlemmar och det leds av huvudkoordinatören.

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

3.5.3 INFORMATION OM VERKSAMHETEN

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

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

3.5.4 UTBILDNING I GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

År 2018 inledde justitieombudsmannen ett projekt i samverkan med Människorättscentret (MRC) för att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom boendeservicen för personer med utvecklingsstörning.

Som ett led i beredningen av projektet har experter från Människorättscentret varit med på inspektioner av enheter för personer med funktionsnedsättning. Målet är att ta fram en bedömningsram som ska ingå i planerna för egenkontroll. Bedömningsramen ska styra personalen på varje boendeenhet till att bedöma hur de mänskliga rättigheterna tillgodoses på enheten. Projektet presenteras i avsnitt 3.4.

3.5.5 UTBILDNING

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

- Seminarium anordnat av Suomen muistiasiantuntijat ry den 17 maj 2019. Ett av ämnena för seminariet var elementen i en minnessjuka boendemiljö. Föredrag av Laura Arpiainen, arkitekt och professor vid Aalto-universitetet.
- Seminarium om äldreomsorg den 10 juni 2019. Ämnena var bl.a. arbetsförhållandena inom äldreomsorgen (Teppo Kröger, professor vid Jyväskylä universitet) och förlängd livslängd samt hur det förändrar vårdbehovet och tillgången på vård (Marja Jylhä, professor vid Tammerfors universitet). Arrangör: Riksdagens JO.
- Intern utbildning vid justitieombudsmannens kansli den 12 juni 2019: Barn med funktionsnedsättning och hur man utreder deras åsikt. I den expertledda utbildningen granskades metoder och hjälpmedel som bl.a. kan användas i viss utsträckning för att utreda åsikter hos minnessjuka och vuxna personer med utvecklingsstörning.
- Intern utbildning vid justitieombudsmannens kansli den 13 september 2019: Intervjuer under det nationella besöksorganets inspektioner.
- Den 25 september 2019: Våld mot kvinnor och våld i nära relationer. Teman: rekommendationerna åt Finland efter första uppföljningen av Istanbulkonventionen. I diskussionen deltog bl.a. Iris Luarasi, ledamot av Europarådets expertgrupp för åtgärder mot våld mot kvinnor och våld i hemmet (GREVIO). Arrangör: Människorättscentret.

- Seminarium den 2 oktober 2019: Användning av tvång inom social- och hälsovården – var går gränsen? Teman: 1) Begränsningar inom social- och hälsovården, 2) Begränsningsåtgärder på institutioner och 3) Är mer övervakning lika med bättre kvalitet? Inlägg om begränsningsåtgärder inom olika områden. Synvinklar: vård utom hemmet inom barnskyddet, omsorg om utvecklingsstörda, äldreomsorg och psykiatri. Arrangör: FCG Koulutus Oy.
- Seminarium den 10 oktober 2019: Äldre personers rättigheter. Teman: äldreomsorg; delaktighet och självbestämmanderätt. Arrangör: Människorättscentret.
- Kalle Könkölä-symposium den 22 oktober 2019. Temat var hur rättigheterna för personer med funktionsnedsättning tillgodoses just nu. Arrangörer: Riksdagens JO och Människorättscentret.
- Intern utbildning den 30 oktober 2019: konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i rättskipningen. Föreläsare: Tuomas Ojanen, professor vid Helsingfors universitet.
- Intern utbildning den 3 december 2019: Hur man identifierar och förebygger radikalisering i finländska fängelser. Föredraget hölls av Annika Finnberg som varit vikarierande inspektör vid justitieombudsmannens kansli.
- Intern utbildning den 17 december 2019: Mun- och tandhälsa för äldre. Utbildare: Pauli Varpa-vaara, specialisttandläkare.

3.5.6 NORDISKT OCH INTERNATIONELLT SAMARBETE

De nationella besöksorganen i de nordiska länderna sammanträder regelbundet, två gånger per år. Finlands nationella besöksorgan ordnade ett samarbetsmöte i Helsingfors i januari 2019. Huvudtemat var inspektionsbesök på enheter för äldreomsorg. Jari Pirjola, referendarieråd och ledamot av Europarådets kommitté mot tortyr (CPT), höll det inledande föredraget "Are elderly people in social care homes deprived of their liberty? Därtill

höll Finlands nationella besöksorgan ett föredrag om inspektioner av enheter för personer med funktionsnedsättning och Sveriges nationella besöksorgan presenterade sina observationer om det särskilda temat transporter av frihetsberövade personer.

Island ratificerade det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr (OPCAT) först den 20 februari 2019. I augusti stod det nationella besöksorganet på Island för första gången värd för ett samarbetsmöte, i Reykjavik. Temat var "Ethical issues regarding therapeutic treatment, a person's rights to privacy and security measures in secure settings – where do we draw the line?". Referendarierådet Håkan Stoor höll ett föredrag om ämnet «Ethical issues in NPM Visits in Finland». Referendarierådet Jari Pirjola berättade om samma ämne ur CPT-perspektiv. I mötet ingick ett besök på ett psykiatriskt sjukhus (Kleppur).

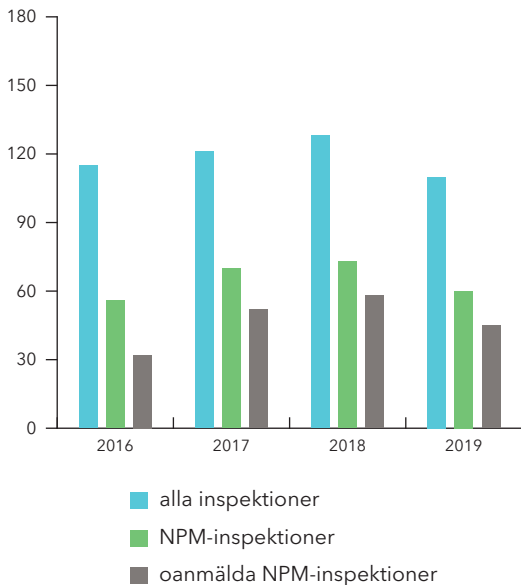
Genomförandet av FN:s konvention mot tortyr övervakas av kommittén mot tortyr (CAT). Parterna åläggs att komma med periodiska rapporter om hur konventionen genomförs. I det rapporteringsförfarande som Finland godkänt lägger kommittén fram en lista med frågor (List of Issues Prior to Reporting, LOIPR). Statens svar på frågorna utgör dess periodiska rapport. I juni 2019, inför Finlands åttonde periodiska rapport, skickade justitieombudsmannen och det nationella besöksorganet en serie ämnen till FN:s kommitté mot tortyr (CAT) som de ville delge kommittén och som de ansåg att bör tas upp i de frågor som kommittén skickar till finska staten.

Det fanns sammanlagt åtta ämnesområden. De handlade bl.a. om förebyggande av illabehandling av äldre, trygghet och stärkande av självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning, tillgodosende av rättigheterna för barn som placerats på barnskyddsanstalter och förvaring av berusade i polisens förvaringslokaler. Ett allmänt tema som omfattar alla frihetsberövade var behovet av utbildning om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna bland aktörer som å yrkets vägnar måste inskränka andras självbestämmanderätt och integritet (3513/2019).

3.5.7 INSPEKTIONSVERKSAMHET

Arbetet som nationellt besöksorgan kräver regelbundna inspektionsbesök. Inom vissa förvaltningsområden – så som polisen och brottspåföljdsområdet – är detta mål fullt möjligt att uppnå. Inom socialvården och hälso- och sjukvården är antalet verksamhetsställen däremot så stort att man är tvungen att prioritera då man väljer inspektionsobjekt. År 2019, liksom föregående år, utfördes ett antal uppföljningsbesök för att ta reda på hur det nationella besöksorganets rekommendationer har beaktats. För att följa upp sina rekommendationer ber justitieombudsmannen också de inspekterade aktörerna och ibland även tillsynsmyndigheterna att meddela vilka ändringar och förbättringar som införts.

Under berättelseåret 2019 gjorde det nationella besöksorganet 60 inspektionsbesök (73 föregående år). Hela kansliet gjorde 110 inspektioner (120). Majoriteten (45) av inspektionerna företagna av det nationella besöksorganet var oanmälda.



Inspektioner 2016–2019

I sammanlagt 25 inspektioner var en eller flera utomstående experter med (19 föregående år). Vid fem inspektionsbesök på serviceboenden för personer med funktionsnedsättning deltog en medicinsk expert samt två experter från människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK). Två inspektionsbesök på hälso- och sjukvårdsenheter utfördes med en erfarenhetsexpert närvarande. Att ta med utomstående experter har blivit etablerad praxis inom vissa förvaltningsområden. Sammanlagt 10 olika utomstående experter (15 av alla tillgängliga) deltog i årets inspektionsbesök.

Av justitieombudsmannens övriga inspektioner hade fem anknytning till det nationella besöksorganets uppdrag. Exempel på ställen där sådana inspektioner företogs var Polisstyrelsen, staben för Gränsbevakningsväsendet och försvarsmaktens huvudstab.

Uppdraget som nationellt besöksorgan har inbegripit att man vid inspektionsbesöken ägnar allt större uppmärksamhet åt att lyssna på frihetsberövade. Målet är att höra vad de mest sårbara, så som minderåriga och utländska personer, har att berätta. I praktiken har detta bl.a. lett till att tolk anlitas oftare. De konfidentiella samtal som förts med barn i vård utom hemmet i samband med inspektionsbesök på barnskyddsanstalter har varit avgörande för inspektionsverksamhetens resultat (se punkt 3.5.14).

År 2019 hade justitieombudsmannens kansli rätten till integritet som särskilt tema inom området grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Mer om detta särskilda tema kan du läsa i avsnitt 3.8. Förutom det särskilda temat är alltid justitieombudsmannens specialuppdrag, dvs. barnets rättigheter, äldre personers rättigheter samt rättigheter för personer med funktionsnedsättning, viktiga frågor under inspektionsbesöken. Under inspektionerna ägnar JO också uppmärksamhet åt att övervaka övervakningen, dvs. övervaka hur de övriga tillsynsmyndigheternas tillgodoser sitt övervakningsansvar. Ett bra exempel på detta är de åtgärder som åläggs myndigheterna som övervakar barnskyddsanstalterna och äldreomsorgsenheterna i inspektionsprotokollen.

3.5.8 INSPEKTIONSVERKSAMHETENS VERKNINGSFULLHET

Hur ofta och regelbundet man utför inspektioner har ingen betydelse om rekommendationerna som ges med anledning av inspektionsbesöken inte leder till att man på inspektionsobjektet vidtar åtgärder för att förbättra behandlingen av frihetsberövade och deras förhållanden. Inspektionsverksamheten förlorar sin trovärdighet om den inte har någon konkret inverkan på missförhållandena. Justitieombudsmannens ställningstaganden och rekommendationer tas positivt emot i alla förvaltningsområden. Genom dialog, som ofta förs redan under inspektionsbesöket, skapas samförstånd om hur man kan förbättra eller åtgärda problemen.

Efter inspektionen får inspektionsobjektet inspektionsprotokollet i utkastversion och har tillfälle att kommentera justitieombudsmannens preliminära ställningstaganden och rekommendationer. Ofta meddelar inspektionsobjektet redan i detta skede vilka åtgärder man har vidtagit med anledning av de preliminära rekommendationerna.

Ibland kan det räcka med en begäran om utredning för att myndigheten ska vidta åtgärder. Ett bra exempel på detta planen som polisförvaltningen inledde och som ledde till att förvaringsutrymmenas lämplighet undersöktes och en process inrättades för godkännande av förvaringsutrymmen. Ibland tar det tid för att rekommendationerna ska anammas och genomföras – ett exempel är rekommendationen att ordna utbildning i läkemedelsdistribution för väktare som arbetar i polisens förvaringslokaler.

Det nationella besöksorganets inspektioner kan ibland leda till att lagstiftningen ses över. Ett exempel på detta är den brådskande reformen av barnskyddslagen (se punkt 3.5.14). Lagstiftningsreformer har också inletts inom andra förvaltningsområden till följd av brister som justitieombudsmannen har observerat under sina inspektionsbesök.

3.5.9 POLISEN

Polisen har hand om förvaringen av personer som sitter frihetsberövade i både polisärenden och ärenden som tillhör Tullen och Gränsbevakningsväsendet. Berusning föranleder flest gripanden, drygt 50 000 per år. Den näst största gruppen är personer som misstänks för brott, ca 22 000. Därtill förvaras ibland personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen i polisfängelser.

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

Enligt vad Polisstyrelsen uppgett kommer fokus år 2020 att ligga på att utveckla polisens förvarings- och bevakningsverksamhet. Bakgrunden till detta är observationer gjorda av polisen och justitieombudsmannens i deras respektive inspektionsverksamhet. Utvecklingsåtgärderna kommer att planeras bl.a. utgående från justitieombudsmannens observationer av dödsfall i häktet. Rättsskyddet för frihetsberövade är ett annat prioriterat område i polisens interna laglighetsövervakning 2020.

Polisen har 45 polisfängelser. Oftast inspekterar det nationella besöksorganet polisens förvaringslokaler oanmält. Därför är det viktigt att justitieombudsmannen har tillförlitlig och aktuell information, bl.a. om huruvida förvaringslokalen är i användning. De uppgifter Polisstyrelsen gav var delvis föråldrade. I mars 2019 bad JO därför Polisstyrelsen sända en uppdaterad förteckning över förvaringslokalerna som polisen förfogar över, och alltid meddela utan dröjsmål ifall förteckningen förändras. Under berättelseåret kom det också fram att informationen som justitieombudsmannen hade fått om den faktiska användningen av förvaringslokalerna inte hade varit aktuell på alla punkter (6000/2019* Imatra).

År 2019 gjorde JO nio inspektionsbesök i polisfängelserna (13 föregående år). I samband med en inspektion av polisfängelset i Esbo inspekterade JO dessutom Esbo stads tillnyktringsstation. Alla inspektioner var oanmällda.

Inspektionsobjekten var följande:

Inspektionsdatum	Mål	platsantal	saknumret	övrigt / senast inspekterat
27.2.2019	Esbo polisfängelse#	30 celler	1201/2019*	JO med, senast inspekterat 2017 (1382/2017)
27.2.2019	Esbo stads tillnyktringsstation#	15 platser	1202/2019*	JO med, senast inspekterat 2017 (1606/2017*)
10.4.2019	Brahestads polisfängelse#	15 celler	1950/2019*	senast inspekterat 2016 (1940/2016)
10.4.2019	Haukipudas polisfängelse#	18 celler	1954/2019*	senast inspekterat 2005
27.5.2019	Polisfängelset vid Tammerfors huvudpolisstation#	64 celler	2982/2019*	senast inspekterat 2018 (4394/2018*)
1.7.2019	Tavastehus polisfängelse#	59 celler	3621/2019*	senast inspekterat 2011
1.7.2019	Hyvinge polisfängelse#	18 celler	3622/2019)	senast inspekterat 2016 (212/3/16)
1.7.2019	Träskända polisfängelse#	14 celler	3623/2019*	senast inspekterat 2016 (211/3/16)
6.11.2019	Villmanstrands polisfängelse#	24 celler	5999/2019*	senast inspekterat 2009
6.11.2019	Imatra polisfängelse#	1 cell	6000/2019*	senast inspekterat 2015 (4620/3/15)

#= oanmäld inspektion * = inspektionsprotokoll på JO:s webbplats

JO gjorde även ett inspektionsbesök på Polisyrkeshögskolan (2924/2019), med väktarutbildning och dödsfall i häktet som teman. Under ett inspektionsbesök på Polisstyrelsen (7050/2019) diskuterades bl.a. polisfängelserna, renoveringarna i dem samt inspektioner som justitieombudsmannen gjort i polisfängelserna. Vid en inspektion på polisinsättningen i Uleåborg diskuterades iakttagelserna från föregående dags inspektioner av polisfängelserna i Brahestad och Haukipudas (1951/2019*).

Följande brister är återkommande fenomen i polisens förvaringslokaler:

- Väktaren måste arbeta ensam
- Väktarna har fått även andra uppgifter, t.ex. att ta signalement, vilket kan störa bevakningsuppdraget

- Polismän används som väktare utan att de får tillräcklig introduktion i bevakningsarbetet
- Väktarna är medvetna om omprövningsförfarandet men känner inte till vilka saker som ska dokumenteras i ett skriftligt beslut
- Frihetsberövade informeras inte om sina rättigheter
- Utrymmena för utomhusvistelse är inte lämpliga för ändamålet
- Förvaringsutrymmena är överhuvudtaget inte lämpliga för långvarigare boende
- Tillnyktringscellerna har inget integritetsskydd då man använder toaletten
- Frihetsberövade har inte möjlighet att tvätta sig dagligen
- Brister i snygghet och renlighet

INSPEKTIONERNAS VERKNINGSFULLHET

Efter en inspektion skickas ställningstagandena och rekommendationerna till polisinsättningarna för kommentarer, ett viktigt steg innan protokollet får sin slutliga lydelse. Polisinsättningarna förhåller sig konstruktivt till justitieombudsmannens ställningstaganden och rekommendationer. Under berättelseåret t.ex. meddelade över hälften av de inspekterade polisinsättningarna direkt i kommenteringsskedet vad de hade gjort för att ändra sina tillvägagångssätt eller förbättra förhållandena för frihetsberövade. Så som det framgår av förteckningen ovan kvarstår likväl vissa brister trots att de har påtalats förr, ibland till och med under inspektioner av samma polisfångelser.

För att inspektionsverksamheten ska vara verkningfull är det viktigt att polisens förvaringslokaler inspekteras fysiskt med jämna mellanrum – också genom den laglighetsövervakning som polisen utför själv. I november 2017 kom Polisstyrelsen med ett styrbrev till polisinsättningarna om saker att beakta i polisens förvaringslokaler. I styrbrevet åläggs polisinsättningarna bl.a. att informera frihetsberövade om förhållandena i förvaringslokalen när de anländer, utan dröjsmål. I detta syfte ska personen få en blankett med information om den frihetsberövades rättigheter och skyldigheter samt ordningsstadgan (vilket även fastställs i Polisstyrelsens anvisning). Överlämnandet av informationen ska dokumenteras.

Trots detta konstaterade justitieombudsmannen alltför ofta brister i informationen i förvaringslokalerna som inspekterades 2019 (1201/2019* Esbo, 3621/2019* Tavastehus, 3622/2019* Hyvinge, 1950/2019* Brahestad, 1954/2019* Haukipudas, 5999/2019* Villmanstrand). Enligt Polisstyrelsen finns det dessutom skäl att ha en skriftlig förteckning över tillsynsmyndigheterna till hands i polisens alla förvaringslokaler som kan ges till frihetsberövade. Trots att förteckningen har legat bifogad till Polisstyrelsens styrbrev har den inte funnits till hands på vissa av de inspekterade ställena (1950/2019* Brahestad, 3621/2019* Tavastehus, 3622/2019* Hyvinge).

Polisinsättningarna har meddelat följande med anknytning till egenkontrollen och bristerna i informationen:

- Cheferna för förvaringslokalen har påmint om att alla frihetsberövade alltid ska få den skriftliga information som är avsedd för dem och att informationen även ska ges muntligt. Cheferna och Polisstyrelsens rättsenhet granskar regelbundet blanketterna om gripanden och påminner personalen ifall det finns brister i anteckningarna (1950/2019* Brahestad, 1954/2019* Haukipudas)
- Polisinsättningen kommer att ge väktarna i förvaringslokalen direktiv om att de vid ankomst ska informera alla anlända om det väsentliga i fråga om förhållandena i förvaringslokalen och verksamheten. Väsentliga frågor är t.ex. cellarm, måltider, utomhusvistelse, tillgång till dusch och samtal. Väktarna uppmanas också att ge information om tillsynsmyndigheterna, inklusive till personer som tagits i förvar med stöd av polislagen, dvs. berusade. De skriftliga direktiven tas fram på finska och svenska och finns att få vid ankomstdisken (3621/2019* Tavastehus)
- Polisinsättningen meddelade att man även i den egna laglighetsövervakningen har fäst uppmärksamhet vid informationen till frihetsberövade, dokumenteringen av denna och informationen om förhållandena i förvaringslokalen. Bl.a. komihåglistor har tagits fram av denna anledning. Efter JO:s inspektionsbesök har dokumenteringen följts i realtid. Dessutom var polisinsättningen i färd med att ta fram nya direktiv som inkluderar muntligt informerande om förhållandena i förvaringslokalen och delgivning av bestämmelserna i vilka polisens förvaringslokaler regleras (5999/2019* Villmanstrand).

Det verkar krävas en kontinuerlig utbildning av förvaringslokalernas nuvarande personal för att tillvägagångssätten ska ändras. Detta kräver i sin tur att förmännen för förvaringslokalerna har intresse att förbättra rutinerna och påverka hur saker och ting går till i förvaringslokalerna. Innehållet

av utbildningen för blivande väktare och deras chefer har också betydelse när det gäller att förändra attityderna i fråga om behandling av frihetsberövade och förhållandena i förvaringslokalerna åt ett mer grundrätts- och människorättsbekänt håll.

Å andra sidan finns det också exempel på att tillvägagångssätten kan ändras snabbt. År 2017 påtalade justitieombudsmannen användningen av en bältessäng hittad i förvaringslokalerna vid Esbo huvudpolisstation. Saken beskrivs i punkt 3.4.8 i justitieombudsmannens årsberättelse 2017. Vid en inspektion av förvaringslokalerna vid Esbo huvudpolisstation 2019 konstaterades det att bältessängen hade avlägsnats och att utrymmet numera fungerade som en normal cell. Enligt personalen har man kunnat sköta problemsituationer på andra sätt, t.ex. genom att placera personen under observation (1201/2019* Esbo).

GODKÄNNANDE AV POLISENS FÖRVARINGSLOKALER

I lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen fastställs att Polisstyrelsen godkänner polisens förvaringslokaler. Polisstyrelsen har dock inte kommit med några specifika beslut om godkännande.

JO bad inrikesministeriet om en utredning om godkännandet av polisens förvaringslokaler (4609/2018). I februari 2019 utarbetade Polisstyrelsen en plan enligt vilken man samma år började utreda förvaringslokalernas nuvarande tillstånd och deras lämplighet för förvaring av frihetsberövade. Målet är att alla förvaringslokaler ska få ett beslut om godkännande för sitt ändamål före utgången av 2020.

I november 2019 kom Polisstyrelsen dessutom med en anvisning om godkännande av förvaringslokaler för personer som polisen håller i förvar. Anvisningen trädde i kraft den 1 januari 2020. I anvisningen hänvisar Polisstyrelsen till ställningstaganden av justitieombudsmannen och Europeiska kommittén mot tortyr (CPT) avseende behandlingen av personer som sitter frihetsberövade. Dessa ställningstaganden ska beaktas för godkännandet. En förutsättning för godkännande är att lokalen

uppfyller de krav som ställs i lagstiftningen på förvaringslokaler för frihetsberövade och att lagstiftningen om förvaring av frihetsberövade kan följas i lokalen. Utrymmet ska vara säkert och garantera integritetsskyddet för den som förvaras.

Lokalen ska vara utrustad så att den frihetsberövade har tillgång till alla de rättigheter som han eller hon inte har förvägrats på de grunder som nämns i lagen, bl.a. i fråga om besök och tillgången till massmedia. Utrymmet ska erbjuda honom eller henne förhållanden som tillgodoser normalitetsprincipen. Utrymmet ska organiseras så att personer av olika kön och åldersgrupper och personer som förvaras på olika grunder kan hållas åtskilda från varandra.

Polisinrättningarna har börjat inspektera polisstationernas förvaringslokaler i enlighet med planen och Polisstyrelsens anvisningar. Vid inspektionerna har problem och brister observerats som gäller bl.a. skyddet av de frihetsberövades integritet, belysningen och avsaknaden av talkontakt. Även evakueringssäkerheten har påtalats. Efter detta har en person från Polisstyrelsen förträttat syn i lokalerna. I samband därmed har man konstaterat att polisinrättningarnas ordningsstadgor behöver uppdateras. Polisstyrelsen har börjat godkänna förvaringslokaler. Villkoret är att de åtgärder som bestäms i beslutet vidtas inom utsatt tid. I skrivande stund befinner sig ärendet fortfarande under behandling hos justitieombudsmannen. De beslut om godkännande som fattats har skickats till justitieombudsmannen.

SENATFASTIGHETER SOM HYRESVÄRD FÖR FÖRVARINGSLOKALER

Senatfastigheter är hyresvärd för statens ämbetsverk – alltså även för polisens förvaringslokaler. Under sina inspektioner får justitieombudsmannen ofta höra att brister i hyreslokalerna inte kan avhjälpas utan Senatfastigheters medverkan. BJO har på eget initiativ utrett Senatfastigheters ställning som statlig hyresvärd med monopol. Ansvarsfördelningen står på fråga bl.a. när det gäller konditionen och hälsosamheten hos förvaringslokalerna för frihetsberövade personer (6870/2019).



Utrymmen för utomhusvistelse i polisfängelser: ovanför till vänster Brahestad, till höger Esbo och nedanför Tammerfors.

ALLVARLIGA BRISTER I FÖRVARINGS- UTRYMMENA I HAUKIPUDAS

Polisstationen i Haukipudas, som lyder under polisinspektionen i Uleåborg, har inrättat förvaringslokaler i gamla cellrum som ursprungligen togs ur bruk 2009, samt infört en modullösning med cellutrymmen i containrar placerade på polisstationens gårdsplan. Utrymmena skulle i en början användas i bara några månader, men de har blivit en beständig lösning. När inspektionen utfördes fanns det ingen visshet om när man kommer att sluta använda dessa lokaler. JO ansåg det dock vara klart att även tillfälliga lokaler ska uppfylla de lagstadgade kraven avseende behandling av frihetsberövade.

I fråga om lagenligheten fann JO det bekymrande att delar av modulutrymmet tidvis måste tas ur bruk, av orsaker som hänför sig till bl.a. brandsäkerhet, temperaturen i cellerna och avloppens funktion. Nedan följer andra ställningstaganden från JO om omständigheter eller brister som observerats genom inspektion och som på ett väsentligt sätt anknyter till rätten att behandlas värdigt och förvaringssäkerheten för frihetsberövade:



- En frihetsberövad persons möjlighet till omedelbar kontakt med personalen äventyrades
 - anropen från cellen kom endast till förvaringslokalens kontrollrum, som inte alltid var bemannat.
- Förvaringssäkerheten äventyrades av att kontrollrummet inte hade någon ljudkontakt med cellerna på den gamla polisstationen. Man fick ljudkontakt med modulcellerna endast om den frihetsberövade först tryckte på anropsknappen.

- En frihetsberövad togs emot och granskades i en smal korridor, vilket är olämpligt för detta ändamål och kunde utgöra en arbetssäkerhetsrisk (se bild).
- Förvaringen av egendom var oorganiserad och rörig i modulen, eftersom det saknades ett lämpligt utrymme för ändamålet.
- Förvaringslokalens utrymme för utomhusvistelse tillgodosåg inte vad som i lagen avses med utomhusvistelse. Minimikravet för utomhusvistelse är att man får ordentligt med frisk luft och att man ser ut därifrån.
- Utrymmet för utomhusvistelse hade då och då varit ur bruk, varvid de frihetsberövades rätt till utevistelse inte alls hade tillgodosetts.
- På grund av att besöksrum saknades hade besöken av både advokater och anhöriga ordnats i duschrummets omklädningsrum, som var kamerabevakat. Omklädningsrummet var inte lämpligt för besök. I synnerhet besök av advokat bör kunna ordnas utan kamerabevakning.
- Överhuvudtaget får inte kamerabevakning användas i duschrum eller omklädningsrum där de frihetsberövade är nakna.
- I en av cellerna kunde högst sex berusade personer förvaras och de förvarade var tvungna att använda toaletten fullt synligt för de andra och under kamerabevakning. Detta kränkte skyddet för de frihetsberövades privatliv.



JO ansåg det vara mycket problematiskt att lokalerna för förvaring av frihetsberövade på polisstationen i Haukipudas, i många avseenden byggde på tillfälliga lösningar som var otillfredsställande och till och med lagstridiga. Situationen hade pågått i årtal. JO ansåg det nödvändigt att de fysiska bristerna i förvaringslokalen åtgärdas snabbt om det alltjämt är meningen att förvaringslokalen ska användas för förvaring av frihetsberövade.

JO bad polisnärheten samt inrikesministeriet och Polisstyrelsen meddela vilka åtgärder de hade vidtagit. Polisstyrelsen meddelade att bristerna har åtgärdats eller åtgärdas senast under våren 2020. Enligt inrikesministeriet kommer Haukipudas att finnas kvar tills det nya polishuset är klart. I skrivande stund har Polisstyrelsen ännu inte fattat beslut om godkännande av förvaringslokalerna på polisstationen i Haukipudas.

SEPARATION AV FÖRVARINGSVERKSAMHET OCH UNDERSÖKNINGSVERKSAMHET

Vid nästan alla inspektioner i polisens förvaringslokaler upptäckte justitieombudsmannen att utredarna i det ifrågasvarande brottmålet på många sätt fortsätter att delta i arbetet knutet till förvaringen av den frihetsberövade personen. Utredarna kan besluta om den frihetsberövades civila ärenden och inköp, och ibland även om dennes besök och samtal (3622/2019* Hyvinge, 3623/2019* Träskända). Undersökningsledaren kan också bestämma om innehav av egendom, t.ex. om frihetsberövade ska få ha TV i cellen. På vissa enheter har utredaren till och med ett i ordningsstadgan fastställt ansvar i vissa förvaringsrelaterade frågor.

I sin laglighetsövervakning har justitieombudsmannen i princip ansett det möjligt att en polisman med lämplig utbildning deltar i bevakningen av frihetsberövade. Det är också uppenbart att polismannen med ansvar för undersökningen fattar beslut om t.ex. begränsningar av kontakt på det sätt som föreskrivs i lagen. Däremot har justitieombudsmannen ansett det problematiskt att polismannen som är utredare i en frihetsberövad persons brottmål deltar i arbetet kopplat till förvaringen av den frihetsberövade eller i beslut i polisfängelset som gäller honom eller henne. Justi-

tieombudsmannen har fastställt att det ska råda tydlig separation mellan undersökningen av ett brottmål och arbetsuppgifterna kopplade till förvaringen av den frihetsberövade personen.

Efter justitieombudsmannens ställningstaganden har polisinsrättningarna vidtagit bl.a. följande åtgärder:

- Ordningsstadgan har utökats med regeln att utredaren eller undersökningsledaren i respektive brottmål inte får sköta den grundläggande omsorgen om den frihetsberövade eller deras besök, telefonsamtal, civila ärenden eller inköp. Direktören för brottsbekämpningssektorn har instruerat sina underlydande undersökningsledare att i alla situationer se till att separationen mellan undersöknings- och förvaringsansvaret tillgodoses (1950/2019* Brahestad, 1954/2019* Haukipudas).
- Polisinsrättningen har meddelat att den kommer att ta fram precisare och tydligare regler för väktare och för polisen som utreder brottet när det gäller förvaring av frihetsberövade personer och beslut om deras förvaringsförhållanden (3621/2019* Tavastehus).
- Polisinsrättningen meddelade att enligt vad den själv har kunnat observera fattar inte utredarna beslut i frihetsberövade personers ärenden på det sätt som beskrivs i inspektionsprotokollet. I den kommande ordningsstadgan för förvaringslokalerna kommer man dock att ta upp separationen mellan polisfängelset och undersökningsarbetet. Polisinsrättningen beaktar också JO:s observationer i sin verksamhet och i sina anvisningar (3622/2019* Hyvinge).
- Förfarandet i polisfängelset och undersökningen kommer att beaktas i den nya ordningsstadgan för polisens förvaringslokaler (3623/2019* Träskända).
- I polisens förvaringslokaler eftersträvas en så tydlig separation som möjligt mellan dessa arbetsuppgifter. De som arbetar med bevakning i polisfängelset har en annan arbetsledning än de polismän som arbetar med undersökning. Endast tjänstemän som arbetar med bevakning har tillträde till cellerna i polisfängelset där gripna personer förvaras (1201/2019* Esbo).

Enligt vad JO fick veta i samband med inspektionsbesöket på Polisstyrelsen är ett av målen med reformen av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen att skilja åt undersökning och förvaring.

MATHÅLLNINGEN I POLISENS FÖRVARINGSLOKALER

Mathållningen i polisfängelserna har behandlats i punkt 3.5.8 i justitieombudsmannens årsberättelse 2018. JO har slutfört dessa ärenden, som JO undersökte på eget initiativ, under berättelseåret. Han har bl.a. konstaterat att mathållningen för frihetsberövade borde regleras med mer ingående bestämmelser när lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen totalrevideras. Intervallen mellan måltider får inte bli för långa (59/2018) och livsmedelssäkerheten måste kunna garanteras (39/2018).

FÖREBYGGANDE AV DÖDSFALL I HÄKTET

JO har på eget initiativ utrett frågor som gäller dödsfall i häkten (4103/2016*). I ett beslut i juli 2019 uppmanade han bl.a. Polisstyrelsen att förbättra förebyggandet och uppföljningen av sådana fall. Beslutet behandlas mer ingående i avsnitt 4.3.

Myndigheterna instämde med JO:s synpunkter i sina utredningar. Polisstyrelsen meddelade bl.a. att den kommer att uppdatera sina anvisningar om dödsfall i häktet för att säkerställa informationen om dödsfallen i häktet. Dessutom meddelade Polisstyrelsen att den kommer att utreda nya tekniska lösningar som förbättrar förvarings säkerheten. Polisen ämnar överlag fokusera på att utveckla förvaringsverksamheten under 2020. Även riksåklagaren har sett över sina anvisningar om åklagarens roll i undersökningar av dödsfall i polishäkte.

Justitieministeriet meddelade att ministeriet inleder lagreformsprojekt för lagarna om förundersökning och tvångsmedel 2020. I samband därmed bedöms åklagarens roll när dödsfall i häktet utreds samt när någon avlider eller skadas allvar-

ligt till följd av att polisen använder maktmedel. JO:s ställningstaganden beaktas också i de pågående reformerna av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen och av lagen om utredande av dödsorsak.

POSITIVA IAKTTAGELSER

Hälso- och sjukvården i förvaringslokalerna

Enligt vad JO har kunnat observera under sina inspektioner har man i polisens förvaringslokaler ägnat mer uppmärksamhet åt tillgången till hälso- och sjukvård. Läkemedlen har förvarats och utdelade läkemedel bokförts på behörigt sätt på alla inspekterade ställen. Alla väktare i polisens förvaringslokaler har gått en utbildning i distribution av läkemedel.

JO har rekommenderat att man också i polisens förvaringslokaler ska eftersträva att ordna en hälsoundersökning vid ankomst åt frihetsberövade som hålls i över ett dygn. Detta har inte ens gjorts ens på de platser där en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården regelbundet håller mottagning. Polisstyrelsen har inte heller rekommenderat hälsoundersökningar i sitt styrbrev. Polisinrättningen i Västra Nyland har där emot meddelat JO att man har inlett överläggningar med chefen för tillnyktringsstationen i Esbo, som finns i anslutning till Esbo huvudpolisstation, om möjligheten att alla som hålls i förvar över ett dygn ska få träffa en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården (1201/2019* Esbo).

Utbildning

Under inspektionsbesöket på Polisyrkeshögskolan diskuterades utbildningen av väktare och överväktare till polisens förvaringslokaler. Polisförvaltningen införde en omarbetad väktarutbildning hösten 2018 och en omarbetad överväktarutbildning våren 2019. Väktarutbildningen ger färdigheter att arbeta självständigt som väktare i en polisinrättnings förvaringslokaler och tillämpa relevant lagstiftning på ett sätt som bejakar de grundläggande

fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Överväktarutbildningen ger färdigheter att arbeta självständigt i chefsuppgifter.

Förvar av häktade i polisfängelse

Sedan den 1 januari 2019 har man inte längre fått hålla en häktad i polisens förvaringslokal längre än i sju dygn, om det inte motiveras av exceptionellt vägande skäl prövade av domstol. Inspektionerna har gett vid handen att lagändringen har förkortat förvaringstiderna i polisfängelse (1201/2019* Esbo, 1950/2019* Brahestad, 3621/2019* Tavastehus, 3622/2019* Hyvinge, 3623/2019* Träskända, 5999/2019* Villmanstrand).

Justitieombudsmannen har länge kritiserat det att polisen förvarar häktade i lokaler som inte lämpar sig för långvarigt boende. Enligt justitieministeriet kommer lagstiftningen om placering av häktade i fängelse att ses över. Målet är att häktade från och med 2025 inte längre ska förvaras i polisens förvaringslokaler utan i fängelse efter häktningsrättegången. Förvaringstiden förkortas till fyra dygn.

Totalreformen av häktningsslagen

Enligt regeringens lagstiftningsplan kommer lagstiftningen om behandlingen av frihetsberövade personer i förvar hos polisen att revideras i januari 2021.

3.5.10 FÖRSVARSMAKTEN, GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET OCH TULLEN

Personer som sitter frihetsberövade i Försvarsmaktens förvaringslokaler omfattas av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen. Under inspektionsbesöken fäster JO uppmärksamhet vid hurdana förhållanden de frihetsberövade befinner sig i och hur de behandlas, hur de informeras om sina rättigheter och hur säkerheten sköts. JO företog ett på förhand anmält inspektionsbe-

sök i förvaringslokalen för Uttis jägarregemente den 17 april 2019 (2420/2019). En frihetsberövad hade suttit i förvaringslokalen senast 2013. Trots detta hade personalen som förevisade lokalen de uppgifter inspektörerna behövde om förvaringslokalens personal och ordningsstadga samt om hur bevakning, ankomstgranskning och hälso- och sjukvård hade ordnats.

Dessutom fanns det en kopia avsedd för frihetsberövade om deras rättigheter och skyldigheter samt en mapp över lagstiftningen. Förvaringsutrymmet var mycket snyggt. Utrymmet hade en anropsknapp och ett brandlarmssystem. Området som var avsett för utomhusvistelse var inte skyddat mot utomstående men var beläget i ett noggrant bevakat och inhägnat garnisonsområde. Inspektionen gav inte anledning till några åtgärder.

Gränsbevakningsväsendet har cirka 15 förvaringslokaler för frihetsberövade personer. Ofta används förvaringslokalerna gemensamt av Gränsbevakningsväsendet och Tullen. Tullen har också lokaler som endast Tullen använder. Förvaringslokalerna används för kortvarig förvaring av frihetsberövade personer innan de överförs till ett polisfängelse, en förvarsenhet eller en förläggning. Personerna som sitter frihetsberövade omfattas av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen. Förvaringstiderna i dessa lokaler varierar från omkring en timme till några timmar. Den maximala tillåtna förvaringstiden är tolv timmar i alla omständigheter.

Lokalernas läge, standard och utrustning varierar. Staben för Gränsbevakningsväsendet har godkänt de lokaler som Gränsbevakningsväsendet använder och gjort upp den ordningsstadga som används i förvaringslokalerna. JO företog inga inspektioner av Gränsbevakningsväsendets förvaringslokaler under berättelseåret. Å sin sida har Tullen godkänt de förvaringslokaler den använder och gjort upp den ordningsstadga som används i Tullens egna förvaringslokaler.

Brottsbekämpningen vid Tullens övervakningsavdelning har ett förvaringsutrymme på tullen i Åbo. BJO företog en oanmäld inspektion i utrymmet den 17 december 2019 (7048/2019). Det nya utrymmet hade inte ännu tagits i bruk. Det

hade uppstått ett behov av förvaringslokaler för frihetsberövade då Åbo polisfängelse var ur bruk. Det var meningen att frihetsberövade ska förvaras i lokalen i bara några timmar, inte t.ex. över hela natten. BJO framförde observationer om vad ordningsstadgan för lokalen ska innehålla och hur övervakningen ska ordnas.

3.5.11 TINGSRÄTTENS FÖRVARINGSLOKALER

BJO gjorde ett oanmälat inspektionsbesök i Helsingfors tingsrätts förvaringslokaler för frihetsberövade den 11 september 2019 (5072/2019*). Besöket var en uppföljning av en inspektion gjord 2017 (5560/2017*). Under inspektionen fäste BJO uppmärksamhet särskilt vid de omständigheter som hade föranlett rekommendationer föregående gång.

BJO hade fäst uppmärksamhet vid cellernas storlek och belysning samt vid att det inte fanns larmanordningar i dem. Det fanns enskilda celler reserverade för förvarsändamål på flera olika våningar. Cellerna användes inte längre. BJO hade också rekommenderat att man överväger att inrätta åtminstone en cell för icke-rökare. Nu kunde BJO konstatera att cellerna för icke-rökare var snygga och fräscha och väggarna rena och vita.

Däremot fanns det fortfarande brister i de andra reserverade cellernas renlighet samt i utrymmena där de förvarade får ta emot besök av sina advokater. Det fanns bl.a. skrift på cellväggarna som BJO anser kan äventyra syftet med begränsning av kontakter. Enligt BJO bör cellväggar och celldörrar granskas regelbundet och skrifter som de funna tas bort omedelbart. BJO påpekade på nytt för Helsingfors tingsrätt att alla som sitter i förvar och deras advokater ska få tillgång till ett utrymme där konfidentiella samtal är möjliga. BJO ansåg det också problematiskt att det bara fanns ett besöksrum.

Tingsrätten meddelade att man kommer att vara uppmärksam på målningar och skrifter på cellväggarna. Intervallen med vilka väggarna målas kommer att förkortas så att det framöver sker oftare än en gång om året. Om det på väggarna förekommer tydlig kommunikation mellan personer som sitter i förvar eller att vissa personer namnges och stämplas,

eller motsvarande skrift, kommer tingsrätten att i mån av möjlighet att ta bort texten innan följande person placeras i förvar i cellen.

Dessutom meddelade tingsrätten att man redan hade förhandlat med fastighetsägaren om de ändringar som nämns i protokollet avseende besöksrummet och om inrättande av ett ny besöksrum. Tingsrätten var i färd att påbörja planerings- och ändringsarbetena. Kraven i 14 kap. 4 § i häktninglagen beaktas i ändringsarbetena.

3.5.12 BROTTSPÅFÖLJDSOMRÅDET

Brottspåföljdsmyndigheten, som lyder under justitieministeriet, har hand om verkställigheten av fängelsestraff och samhällspåföljder. Brottspåföljdsmyndigheten har 26 fängelser. En fånge avtjänar sitt straff antingen i ett slutet fängelse eller i en öppen anstalt. Det finns 15 slutna fängelser och 11 öppna anstalter i Finland. Därtill har vissa slutna fängelser en öppen avdelning. Slutna fängelser prioriteras i inspektionsbesöken. Det genomsnittliga antalet fångar har varit det samma i flera år och ligger vid cirka 3 000.



En illustration.



Rökningsplats inomhus.

BJO kom med ett remissyttrande till riksdagens lagutskott om regeringens proposition i en fråga som gällde fångar. Dessutom gjordes 11 framställningar varav största delen gällde lagstiftning eller upprättande av interna styrdokument för förvaltningsområdet. Frågan som väckte mest allmän debatt var rökförbudet för fångar. BJO ansåg att bestämmelserna om rökförbud var oklara och föreslog att de rättas till omgående. BJO föreslog också att fängelset ska bekosta nikotinersättningsprodukter åt fången under den tid fången har abstinenssymtom till följd av rökförbudet (5349/2019*).

BJO föreslog gottgörelse till en fånge i ett ärende som handlade om osaklig behandling och kränkning av fångens människovärde i en observationscell (5960/2018*). Ärendet behandlas i avsnitt 3.7.

Under berättelseåret kom justitieombudsmannen med ett avgörande där det fastställdes att hälsotillståndet hos en fånge som placerats avskilt på egen begäran ska hållas under uppsikt (247/2016*). Avgörandet beskrivs i avsnitt 3.5.17 inom ämnesområdet hälso- och sjukvård.

Representanter för den nationella stödorganisationen för fångar och fångars anhöriga VAO rf besökte justitieombudsmannens kansli under berättelseåret.

Inspektionsprotokollen inom brottspåföljdsområdet skickas för kännedom till fängelset i fråga, Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet, brottspåföljdsområdets ledning samt avdelningen för kriminalpolitik och straffrätt vid justitieministeriet. Oftast ombes också fängelset, centralförvaltningen och den regionala förvaltningen att meddela vilka åtgärder de vidtagit med anledning av de observationer som gjorts i samband med inspektionerna. Å sin sida får justitieombudsmannen tillgång till protokollen över de inspektioner som brottspåföljdsområdets interna laglighetsövervakning företagit.

Brottspåföljdsmyndigheten förser justitieombudsmannen varje månad med statistik över antalet fångar och permissioner. Statistiken över antalet fångar visar bl.a. antalet häktade i fängelserna, andelen manliga och kvinnliga fångar samt andelen fångar som är under 21 år. Genom permis-

sionsstatistiken kan man följa mängden behandlade permissionsansökningar i varje fängelse, dvs. i vilken utsträckning fångarna har ansökt om permission och i vilken utsträckning permission har beviljats. Behandlingen av permissionsansökningar tas också upp under inspektionsbesöken, särskilt för att kontrollera att besluten har fattats individuellt, att de baserar sig på lagstiftningen och har motiverats på behörigt sätt.

Under tidigare år har justitieombudsmannen gjort särskilda inspektionsbesök i fängelserna med tillgänglighet som tema. Under berättelseåret har tillgänglighet varit en av de saker som granskas under inspektionsbesöken. Observationerna på detta område presenteras i avsnitt 3.4 som handlar om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Under berättelseåret gjordes 6 inspektionsbesök i fängelser eller fångtransporter (13 föregående år). Inspektionerna var förhandsanmälda med undantag av inspektionen av fångtransporten som utgjorde uppföljningen av en inspektion gjord 2018. De inspekterade objekten var följande:

Inspektionsdatum	Mål	platsantal	saknumret	övrigt / senast inspekterat
8.4.2019	Vilppula fängelse	73 platser	1592/2019*	senast inspekterat 2006
7.-8.5.2019	Jokela fängelse	65 platser	1936/2019	BJO med, senast inspekterat 2016
28.-29.5.2019	Åbo fängelse	255 platser	2449/2019*	BJO och en utomstående expert med, senast inspekterat 2016
25.6.2019	Vånå fängelse, avdelningen i Ojois	50 platser	3420/2019*	senast inspekterat 2012
20.8.2019	Tågtransporten av fångar#		4575/2019*	senast inspekterat 2018
5.-7.11.2019	Sukeva fängelse	181 platser	5291/2019*	BJO med, senast inspekterat 2015

#= oanmäld inspektion

* = inspektionsprotokoll på JO:s webbplats



Interiörbild av transportbil i Åbo fängelse.

Dessutom företogs tre inspektionsbesök inom fängelsehälsovården (tre föregående år). Dessa inspektioner beskrivs i avsnitt 3.5.17 inom ämnesområdet hälso- och sjukvård.

Ställningstagandena och rekommendationerna med anledning av inspektionsbesöken i fängelserna gällde bl.a. följande:

- Uppdatering av planen för strafftiden
- Information om förhållandena i fängelset/introduktion för fångarna
- Tillgång till lagstiftning och annan information
- Förhållandena i isoleringscellerna
- Placering av häktade
- Romska fångars ställning
- Besöksrutiner, särskilt besök av barn och videokontakt (Skype)
- Förhållandena för utomhusvistelse
- Biblioteksservice
- Tid som tillbringas i resecell

”Rätten till integritet” var det särskilda temat för alla sina inspektioner som justitieombudsmannens kansli företog. Observationer och ställnings-

taganden som gäller integritet presenteras i avsnitt 3.8. För fångarnas del handlade det bl.a. om toalettbesök, provtagningssituationer i samband med kontroll av missbruk och privata telefonsamtal.

ALLTJÄMT Knappt med tid utanför cellen och meningsfull sysselsättning

I de internationella rekommendationerna och i justitieombudsmannens ställningstaganden har principen sedan länge varit att fångar och häktade borde få tillbringa en rimlig tid utanför cellen. Med detta avses minst åtta timmar per dygn. Under denna tid ska de erbjudas meningsfull och utvecklande sysselsättning, t.ex. arbete, utbildning och motion. Detta har ansetts vara av väsentlig betydelse för fångarnas psykiska och fysiska välbefinnande. Inspektionsbesöken har gett vid handen att det fortfarande förekommer problem på denna punkt i de flesta slutna fängelserna (2449/2019* Åbo, 5291/2019* Sukeva).

Kravet på tid utanför cellen handlar inte bara om att fången inte ska vara instängd och ensam i sin cell. Det är uttryckligen fråga om att tiden utanför cellen ska kunna användas på ett meningsfullt sätt som är till stöd för fången och hans eller hennes anpassning till samhället. Möjligheten till meningsfull sysselsättning utanför cellen omfattar också häktade.

På grund av det ovan nämnda har BJO funnit det nödvändigt att utreda fångarnas tidsanvändning noggrannare. Detta har dock visat sig vara en utmanande och arbetsdryg uppgift – särskilt i fråga om fångar som inte är placerade på en arbetsavdelning. Detta har inte gått att utreda utifrån avdelningarnas dagordningar eller statistiken i fångdatasystemet. Baserat på dagordningarna verkar utbudet av fritidssysselsättning vara motionsbetonat, vilket innebär att möjligheterna att tillbringa fritid är ensidiga. BJO har varit tvungen att be regioncentret och fängelset att tillsammans utreda i vilken utsträckning fångar placeras i sysselsättning samt hurudan sysselsättning och hur många timmar det är fråga om (2449/2019* Åbo).



Fångarna har erbjudits diverse aktiviteter.

PÅTRYCKNINGAR FÅNGAR EMELLAN

En fånge ska få avtjäna sitt straff i fred, utan påtryckningar eller hot från andra fångar. Valet av avdelning där fången ska bo är av väsentlig betydelse för ordningen i fängelset samt för fångarnas och personalens säkerhet. Lagstiftningen ger möjlighet att ingripa i påtryckningar fångar emellan. Myndigheten har omfattande prövningsrätt i fråga om vilket fängelse samt vilken avdelning och vilken verksamhet fången placeras i. För att placeringen ska bli rätt måste dock den tjänsteman som bestämmer var fången ska placeras ha den information som behövs. Med detta avses t.ex. information om att en fånge hör till en organiserad kriminell sammanslutning.

Under berättelseåret inspekterade BJO två slutna fängelser som båda hade många fångar med kontakter till organiserade kriminella grupper ("JR-fångar"). Det fanns dock en tydlig skillnad mellan fängelserna: det ena fängelset var indelat i mindre avdelningar vilket gjorde det möjligt att upprätthålla säkerheten (2449/2019* Åbo). I det andra fängelset fanns ingen möjlighet till sektionering. Enligt fängelsets ledning skapade detta i kombination med de längre tiderna utanför cellen gynnsamma förutsättningar för påtryckningar och våld mellan fångarna (5291/2019* Sukeva). Fängelset hade haft många våldsincidenter mellan fångar, några av dem ytterst allvarliga.

I båda fängelserna hade fångar som utsatte andra fångar för påtryckningar och hot placerats

i öppnare avdelningar. I Åbo syntes detta i att en del av fångarna inte ville flytta till dessa avdelningar även om de annars hade varit lämpliga för dem. JR-fångarna verkade också avgöra vem som fick delta i vilken kurs. För bevakningspersonalen i Sukeva var det ett problem att JR-fångarna styrde narkotikahandeln i fängelset och hade starkt inflytande över de övriga fångarna.

En iakttagelse som gjordes vid inspektionen av Sukeva fängelse var att fängelsets hela verksamhetskultur var mycket öppen. Fångar från olika avdelningar kunde ha kontakt med varandra vid arbetsstationerna, utomhus, vid måltiderna och i motionsutrymmena. Cirka 18 % av alla fångar var JR-fångar; ingen av dem var placerad på en avdelning avsedd för fångar vars agerande hotar ordningen och säkerheten i fängelset. Fängelset hade många fångar som på egen begäran bodde åtskilt (cirka 20 %). Även i Åbo fängelse berättade vissa fångar att de ville bo på den slutna avdelningen därför att de var rädda för hot och påtryckningar. Fångarnas familjer hade hotats och man hade inte velat ansöka om oövervakade besök eller permission av rädsla för påtryckningar.

I Åbo fängelses fall verkade svårigheterna att ingripa i påtryckningar bero på att personalen var mycket försiktig med att använda information de fått om problem mellan fångarna i sina beslut. Personalen upplevde att fången hade lämnat informationen i förtroende och att det kunde uppstå ett allvarligt säkerhetshot för fången om informationen användes som grund för ett beslut. BJO förstod att denna rädsla kan vara befogad.

Det är dock viktigt att man ingriper i påtryckningar fångar emellan. Lagstiftningen gör det möjligt att inte ge en person all den information som rör honom eller henne. För att säkerställa en tillräcklig information som möjliggör lämpliga avdelningsplaceringar är det viktigt att man har tillgång till alla tänkbara uppgifter om fångar som hotar andra fångars säkerhet. Då blir det möjligt att rätta till en situation där vissa fångar genom att de placerats på en viss avdelning kan påverka andras säkerhet.

I fråga om Sukeva fängelse ansåg BJO att situationen var allvarlig. Fängelset hade inte kunnat ordna verkställigheten av straffen så att fångarna fick avtjäna sitt straff i fred, utan påtryckningar eller hot från andra fångar. BJO rekommenderade att fängelset och regioncentret för brottspåföljdsregionen utreder vilka korrigerande åtgärder som bör



Bilder från Sukeva fängelse.



och kan vidtas. BJO ansåg det nödvändigt att regioncentret, fängelset och bedömningscentralen studerar placeringen av fångarna tillsammans. BJO ansåg det också finnas skäl för fängelset att göra en grundlig igenomgång av grunderna på vilka fångar placeras på olika avdelningar. Fängelset ska säkerställa att nödvändig information finns till hands för beslut om avdelningsplacering.

Sukeva fängelse meddelade att det inlett åtgärder som höjer fängelsets säkerhetsnivå och gör att man kan ingripa i påtryckningar mellan fångar bättre än tidigare. Åtgärderna var också avsedda att förbättra personalens säkerhet. Fängelset meddelade att brottsåtföljscheferna som bestämmer vilka avdelningar fångar ska placeras i blir informerade ifall en fånge hör till en organiserad kriminell sammanlutning.

UTLÄNNINGARS STÄLLNING OCH HUR DE BEHANDLAS

Andelen utländska fångar har varierat mellan 15 och 20 %, vilket ligger på den europeiska medelnivån. Kännetecknande för Finland är att en exceptionellt stor del av de utländska fångarna är häktade. Internationellt har man ansett att de främsta problemen för utländska fångar är bl.a. bristande språkkunskap och bristande medvetenhet om de egna rättigheterna, brister och svårigheter i utbildningen av fängelsepersonalen och svårigheter att hålla kontakt med närstående (se närmare Jussi Pajujoja: Rikosseuraamuslaitoksen toiminta- ja asiakasprosessien tulevaisuus, Justitieministeriets publikationer 2019:15).

Ovan nämnda problemområden återspeglar sig i justitieombudsmannens observationer vid inspektionerna. Det verkar vara så att man i fängelserna i viss mån har förberett sig på kontakt med utländska fångar, både i form av skriftligt material och genom att tolktjänster finns tillgängliga, men att dessa möjligheter i själva verket inte används tillräckligt. Inspektionsbesöken har gett vid handen att utländska fångar inte verkar ha fått den information de behöver eller att tillgången till information har varit mycket slumpmässig. BJO har därför rekommenderat att man i fängelset går igenom rutinerna för utländska fångar. Det



Bild från Sukeva fängelse.

måste råda klarhet om vem som ska sköta introduktionen för anländande fångar och hur den ska genomföras. Dessutom bör man veta hur deras dagliga ärenden ska skötas (2449/2019* Åbo).

Bland de utländska fångarna finns det många som inte kan utträta ärenden i tillräcklig utsträckning på de språk som fängelsepersonalen kan. I lagstiftningen föreskrivs ändå att fångar utan dröjsmål efter ankomsten till fängelset ska informeras om förhållandena i fängelset samt om deras rättigheter och skyldigheter. Informationen ska vara tillgänglig på de mest använda språken enligt behov hos de som är i fängelset. Tolkhjälp ska ges i mån av möjlighet. Fängelserna använder numera ett system där tillgången till tolk ordnas via surfplatta. Vid inspektionerna har BJO försökt utreda hur vanligt det är att tolk anlitas genom att be fängelset meddela de årliga driftskostnaderna för tolktjänsten samt genom att intervju personal och utländska fångar om användningen av tolktjänsten.

En positiv utveckling är att fängelserna har börjat översätta ankomstguider och ordningsregler till andra språk än engelska. Under inspektionsbesöken påträffas ändå utländska fångar som en-

ligt egen utsago inte har fått någon information om fängelsets verksamhet eller om fångarnas rättigheter och skyldigheter, eller åtminstone inte i tillräcklig omfattning. Den uteblivna informationen kan gälla möjligheten att hålla kontakt med närstående via videosamtal eller hur fången ska göra för att få tillgång till sina egna saker. Det har också kunnat råda oklarhet om vad som är förbjudet och vad som är tillåtet i fängelset, vad som kan följa av brott mot reglerna eller hur man får kontakt med hälso- och sjukvården. Det nationella besöksorganet har ibland fått höra att bevakningspersonalen inte har anlitat tolk en enda gång. Av handlingarna framgår att man ibland inte ens har anlitat tolk för att utreda ordningsföreselser (2449/2019* Åbo).

Justitieministeriet lät översätta fängelse- och häktninglagen till engelska våren 2019. Översättningarna har skickats till Brottsförmyndighetens centralförvaltningsenhet. Fängelserna informerades på centralförvaltningsenhetens interna webbplats när översättningarna blev klara, och dessa har kunnat skrivas ut via webbplatsen. Alla fängelser har antingen inte lagt märke till detta eller inte förstått att skriva ut översättningarna. Vissa inspektioner avslöjade att fångarna inte hade tillgång till översättningarna (1936/2019* Jokela, 5291/2019* Sukeva).

Videokontakt (Skype) kan ibland vara den enda möjligheten för en utländsk fånge att få träffa närstående. Fängelserna är dock inte alltid så aktiva med att informera fångarna om denna möjlighet, eller så kan det hända att anvisningarna endast finns på finska. Det kan leda till att personalen har fel uppfattning om behovet av videokontakt. Medvetenhet om detta har lett till att man i fängelset har översatt anvisningarna om videokontakt till engelska. BJO har ansett det viktigt att både finskspråkiga och andra fångar informeras om denna möjlighet i tillräcklig utsträckning (1592/2019* Vilppula).

Möjligheten att följa massmedia på ett språk man förstår varierar från fängelse till fängelse. Utbudet av TV-kanaler i fängelserna är ofta inte tillräckligt för att de största utlänningsgrupperna ska ha nå-

got de kan följa. Till och med i ett fängelse där andelen utlännningar ibland har överstigit 30 % har endast de finländska TV-kanalerna visats. BJO bad Brottsförmyndighetens centralförvaltningsenhet utreda i vilken utsträckning utländska fångar har tillgång till utländska TV-sändningar i olika fängelser. Han bad särskilt centralförvaltningsenheten utreda vilka lösningar det finns för att utländska TV-kanaler ska bli synliga så snabbt som möjligt.

Av rapporten kom det fram att fångarna i en del fängelser redan hade en omfattande tillgång till utländska TV-kanaler. Det verkade också vara så att tillgång till avgiftsfria utländska TV-kanaler bara krävde att man installerade satellitpaketet, vilket utgör en mycket rimlig kostnad. Centralförvaltningsenheten uppmanade fängelserna att utreda vilken situation som *de facto* råder bland de utländska fångarna och vidta åtgärder för att kunna erbjuda tillräcklig tillgång till TV-program på de flesta språk som talas i varje fängelse. BJO bad centralförvaltningsenheten om en utredning med uppgifter om vilka åtgärder fängelserna vidtagit i denna fråga. BJO meddelade också att han vid fängelseinspektionerna kommer att fästa uppmärksamhet vid utlänningsars möjlighet att följa TV-sändningar (757/2019*).



Fängelsets bibliotek hade JO:s årsberättelser för fångarnas bruk.

Fängelsernas bibliotek har ett varierande utbud av böcker från olika språkområden. En positiv observation är att ett fängelse i sin verksamhetsplan har infört en notering om att utländska fångar kommer att ges tillgång till fjärrlån av litteratur via Flerspråkiga biblioteket (5291/2019* Sukeva).

TRANSPORT AV FÅNGAR MED TÅG

Tågtransporten av fångar synades under en inspektion i maj 2018 (2648/2018*). Vid inspektionen hittade BJO allvarliga brister i fångarnas förhållanden under transport. BJO framförde ställningstaganden under transport. BJO framförde ställningstaganden och rekommendationer om tillgången till dricksvatten, möjligheten till toalettbesök utan andras närvaro, kontroll av larmanordningarnas funktionsduglighet, temperaturen i fångvagnen, mathållningen, renligheten och beaktande av icke-rökande fångar. BJO framförde även observationer som rörde hälso- och sjukvård. Brottsförmyndighetens centralförvaltningsenhet meddelade om sina åtgärder i oktober 2018.

I augusti 2019 utförde det nationella besöksorganet ett uppföljande besök som gällde tågtransporten av fångar. I regel var BJO nöjd med de åtgärder som Brottsförmyndighetens och VR hade vidtagit efter den föregående inspektionen. Besöksorganet såg att fångarna nu hade tillgång till flaskvatten. Fångarna informerades också om att det fanns en separat toalett och ett rökfritt utrymme. Fångarna som intervjuades bekräftade att de var medvetna om dessa saker. Däremot var inte alla de intervjuade fångarna medvetna om knapparna för väktaranrop och begäran om spolning av toalettstolen.

Renligheten i cellerna hade inte förbättrats. Problemet konstaterades ligga bl.a. i kommunikationen med städfirman. Positivt var att cellerna hade fått nya madrasser. Dessutom hade fönstren i fångvagnen försetts med fönsterfilm som reflekterar värme och solljus. Enligt personalen sänkte fönsterfilmen temperaturen i fångvagnen. Det hade skett en betydande förändring i mathållningen. Fångarna fick en varm middagsmåltid om de hade blivit utan mat på grund av tågresan.

Brottsförmyndighetens centralförvaltningsenhet meddelade att VR kommer att sätta upp ett



Utsikt till fångvagnen.

piktogram (en ritad bild) vid vattenkranarna för att indikera att vattnet är odrickbart. VR kommer även att sätta upp piktogram vid väktaranropsknappen och spolningsknappen i toaletten som beskriver vad de är till för. Centralförvaltningsenheten ansåg det vara mycket viktigt att renlighetsnivån och övervakningen av renligheten förbättras och upptäckta brister åtgärdas omedelbart. VR meddelade att de kommer att förbättra kvalitetskontrollen över städningen i fångvagnen och förse fångvagnens väktare med kontaktuppgifter så att brister omedelbart kan meddelas till dem som har ansvar för städningen.

POSITIVA IAKTTAGELSER OCH GODA EXEMPEL

I Sukeva fängelse hade man ordnat tillgång till internet och videosamtal (Skype) så att det fanns en handledare som uteslutande ägnade sig åt e-ärenden. Med beaktande av att fängelset ligger mycket avsides och besökare måste företa en lång resa var det mycket viktigt att fångarna har god tillgång till videosamtal. BJO konstaterade att fängelsets verksamhet var exceptionellt väl och flexibelt ord-

nad i fråga om Skypebesök och tillgång till internet. Han ansåg att fängelset utgör ett bra exempel för andra fängelser när de utvecklar motsvarande funktioner.

Enligt uppgifter från Sukeva fängelse har fängelset utnämnt en handledare som vikarierar för den handledare som sköter användningen av internet och Skype. Den nya handledaren började den 1 februari 2020.



En av inspektionsteamets tjänstemän provar hur en fänge kan göra ett elektroniskt klagomål till JO från en dataterminal.

3.5.13 UTLÄNNINGSÄRENDET

I slutet av 2019 hade Finland 38 förläggningar avsedda för vuxna och familjer. Dessutom fanns det sex enheter avsedda för minderåriga som anlände ensamma. Det finns också asylsökande som bor i privat inkvartering. Enligt 121 § i utlänningslagen kan en asylsökande tas i förvar exempelvis för syftet att utreda dennes identitet eller trygga verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet. Det finns två förvarsenheter för utlännings- och asylsökande i Finland, en i Skogsby i Helsingfors (40 platser) och en annan i Konnunsuo i anslutning till förläggningen i Joutseno (68 platser). Båda lyder under Migrationsverket.

I förläggningarna och förvarsenheterna kan det finnas personer som har blivit offer för människohandel. Att identifiera dem är svårt. Hjälpsystemet för offer för människohandel finns i anslutning till förläggningen i Joutseno. Enligt Migrationsverkets meddelande tog hjälpsystemet emot 2019 ett rekordstort antal nya klienter, 229. 70 av dem är personer som bedöms ha blivit föremål för utnyttjande som tyder på människohandel i Finland. De flesta som utnyttjades i Finland bedömdes ha blivit satta i tvångsarbete. Totalt hade hjälpsystemet sammanlagt 676 klienter i slutet av 2019 (455 föregående år).

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

Inspektionerna av förläggningarna har hittills förrättats med stöd av justitieombudsmannens mandat. Frågor som berör asylsökande beskrivs närmare i avsnitt 4.9.

Målet är att båda förvarsenheterna ska besökas regelbundet. Förvarsenheten vid förläggningen i Joutseno inspekterades senast i november 2018 (5145/2018*) och förvarsenheten i Helsingfors i december 2019 (6841/2019).

Vid inspektionen av förvarsenheten i Joutseno fick BJO upplysningar om en manlig asylsökande som hade hämtats till förvarsenheten från polisfängelset i Böle, som hör till polisinspektionen i Helsingfors. Dessförinnan hade den asylsökande bl.a. varit intagen på psykiatriskt sjukhus. Ett beslut om intagning för vård hade då fattats och mannen hade suttit isolerad. Vid ankomsten till förvarsenheten var man direkt tvungen att placeras i frihetsberövande isolering. Samma dag flyttades han till polisfängelset i Villmanstrand. Därifrån togs mannen flera gånger till jourpolikliniken och psykiatriska avdelningen vid Eksote (Södra Karelen social- och hälsovårdsdistrikt) för bedömning.

På grund av sitt aggressiva beteende togs han inte in på sjukhus för observation utan hölls kvar i polisens förvaringslokaler. På sjukhuset ordinerades psykosläkemedel som gavs i polisfängelset. Till sist flyttades mannen till Niuvanniemi sjukhus. JO började utreda fallet på eget initiativ (5675/2018).

Utifrån den preliminära utredningen verkade det inte finnas anledning att misstänka något i polisens eller förvarsenhetens förfarande som skulle ge anledning till åtgärder från justitieombudsmannens sida. Däremot fanns det anledning att misstänka att personen hade blivit utan den vård han behövde. På begäran av JO inledde Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Sosiaalija terveystienon lupaja valvontavirasto, Valvira) en undersökning av ärendet i syfte att komma med ett avgörande i fråga om vården. I skrivande stund är ärendet under behandling hos Valvira.

Följande ställningstaganden och rekommendationer härstammar från ett inspektionsbesök på förvarsenheten i Helsingfors. Inspektionen företogs oanmäld. Då inspektionen utfördes fanns det 29 intagna på förvarsenheten. De intagna berättade för det nationella besöksorganet att de hade behandlats väl på förvarsenheten.

INFORMATION OM RÄTTIGHETER OCH SKYLDIGHETER

Efter det föregående inspektionsbesöket i december 2017 påpekade JO för förvarsenheten bl.a. att personer som tagits i förvar utan dröjsmål ska informeras om sina rättigheter och skyldigheter. Nu fick det nationella besöksorganet höra om att de som tagits i förvar får information om sina rättigheter och skyldigheter direkt vid ankomsten. Personer som tagits i förvar kvitterar med sin underskrift att de har fått del av handlingarna.

HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSRESURSER OCH ANKOMSTGRANSKNING

Efter det föregående inspektionsbesöket upprepade JO sin tidigare rekommendation om att alla som tagits i förvar ska genomgå ankomstgransk-

ning inom 24 timmar efter ankomst. Detta krävde dock att hälso- och sjukvården har tillräckliga resurser. Då inspektionen företogs hade förvarsenheten en sjukskötare med ansvar för hälso- och sjukvården. Vid inspektionsbesöket i december 2019 kunde man konstatera att förvarsenhetens hälso- och sjukvård sköttes av två sjukskötare, den ena dem visstidsanställd. Enligt direktören får enheten behålla både sjuksköartjänsten och den visstidsanställda sjukskötaren år 2020. Detta ansågs vara mycket nödvändigt. Sköterskan är på plats från måndag till lördag.

Det nationella besöksorganet fick höra att en första hälsoundersökning i mån av möjlighet görs inom 24 timmar och att detta sker i 83 % av fallen. Man strävar efter att ge alla en första hälsoundersökning. Undantaget är personer som hålls i förvar i mindre än 24 timmar, som kommer under veckoslutet eller som vägrar genomgå en hälsoundersökning. I den första hälsoundersökningen undersöker man personens psykiska och fysiska hälsotillstånd, medicinering, tändernas skick samt synen och hörseln. Dessutom tillfrågas personen om smittsamma sjukdomar och skador och om hur transporten till förvarsenheten har gått. Även personer som flyttats från en annan förvarsenhet genomgår en första undersökning. En mer omfattande blankett för ankomstintervjuer var på väg att läggas upp i det elektroniska patientdatasystemet.

Vid ankomst och i samband med misslyckad avvissning fäster hälso- och sjukvården uppmärksamhet vid eventuella tecken på våld hos personen som tagits i förvar. Observationerna antecknas i patientuppgifterna och vid behov hänvisas patienten till läkare.

SAMTYCKE TILL UTLÄMNANDE AV HÄLSOUPPGIFTER

JO ansåg att den särskilda samtyckesblankett som en förvarsenhet hade infört var ett exempel på god praxis. På blanketten ger den som tagits i förvar sitt samtycke till att hälsouppgifter lämnas ut eller inhämtas från andra hälso- och sjukvårdsenheter. JO var också nöjd med att det fanns olika språkversioner av blanketten. Han underströk dock att

uppgifter endast får lämnas ut i den utsträckning som personen har samtyckt till. Den som ger sitt samtycke ska vara medveten om vilka uppgifter som man avser lämna ut och i vilket syfte. I sista hand ska den som lämnar ut uppgifterna säkerställa att den som gett samtycket är medveten om dessa saker före uppgifter lämnas ut.

LOKALER

Gårdsplanen för utomhusvistelse vid en förvarsenhet hade inget tak som skydd mot regn. Enligt direktören kan de som sitter i förvar begära och få regnrockar för utomhusvistelse.



På enheten fanns ingen möjlighet till sektionering som skulle ha minskat behovet att placera personer avskilt från varandra.

Hälso- och sjukvården hade inte heller tillgång till något eget rum för distribution av läkemedel. Läkemedlen gavs ut i mottagningsrummet och skötaren kom inte in i medicinskåpet t.ex. då läkaren hade mottagning.

ANMÄLAN OM ILLABEHANDLING

En förvarsenhet hade inga särskilda anvisningar för intagna eller personal om hur och till vem illabehandling kan anmälas om sådant iakttas på en-



Medication times dvs. tiderna då sjuksköterskan distribuerar läkemedel.

heten. Enligt vad besöksorganet fick veta användes inte responslådan särskilt mycket och inspektörerna fick ingen klarhet i om t.ex. personerna som satt i förvar var medvetna om responslådan.

JO konstaterade att förvarsenheten ska ha ett fungerande klagomålssystem som intagna och personal är medvetna om och genom vilket man kan klaga både till ett externt organ som undersöker klagomål (t.ex. riksdagens justitieombudsman) och inom enheten (t.ex. till enhetschefen). Klagomålssystemet ska vara tillgängligt, det ska fungera och informationen om systemet ska vara tillräcklig, i överensstämmelse med de internationella rekommendationerna. Dessutom ska klagomålen och åtgärderna de föranleder dokumenteras.

POSITIVA IAKTTAGELSER

Alla handledare har fått utbildning i läkemedelsdistribution under 2018.

Personer som hålls åtskilt besöks av hälso- och sjukvårdspersonal minst en gång om dagen och vid behov oftare.

Besöksorganet fick höra om en person vars bakgrundsinformation inte genast var tillgänglig efter att personen hade tagits i förvar, och man hade varit tvungen att placera personen åtskilt på grund av våldsamt beteende. Först senare visade

det sig att personen hade en störning inom autismspektrumet. En del av personens beteende berodde på att man inte genast förstod dennes särskilda behov. Efter händelsen bjöd enheten in en expert från Autismstiftelsen för att berätta hur man ska agera med personer som behöver särskilt stöd och hur man kan förhindra att situationer eskalerar.

3.5.14 SOCIALVÅRDENS ENHETER FÖR BARN OCH UNGA

Enligt barnskyddslagen kan begränsande åtgärder som avses i lagen tillgripas endast mot barn inom sådan vård utom hemmet (också brådsakande placering) som ordnas som anstaltsvård eller motsvarande. Enheter som ger vård utom hemmet kan vara kommunens egna enheter eller enheter som drivs av en privat serviceproducent av vilka den kommun som är ansvarig för placeringen köper tjänster i anslutning till vård utom hemmet. I Finland finns det cirka 1 000 enheter som tillhandahåller vård utom hemmet. Det finns sammanlagt sju skolhem. Av dessa drivs fem av staten och två är privata. Vad gäller statens skolhem ansvarar Institutet för hälsa och välfärd (Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos, THL) och Utbildningsstyrelsen (UBS) för resultatstyrningen. Det är fråga om enheter för institutionsvård inom barnskyddet som inte eftersträvar ekonomisk vinst.

Det nationella besöksorganets inspektionsbesök har enbart riktats mot anstalter eller motsvarande. Vid barnskyddsinspektioner hörs så många barn som möjligt, dvs. i regel alla som önskar diskutera med besöksorganet. Under diskussionerna med barnen blir de upplysta om att de kan kontakta justitieombudsmannen om de utsätts för straffningsåtgärder eller motsvarande förfaranden som en följd av inspektionen. Också personalen påminns under inspektionens gång om förbudet mot repressalier. Detta nämns också i varje inspektionsprotokoll.

Att betona grunden för och betydelsen av förbudet mot repressalier har inte varit problemfritt. I dialogen med barnskyddsanstalten har det visat sig att de anställda vid enheterna inte alltid har

förstått innehållet i FN:s konvention mot tortyr. De har kunnat uppleva det förbud mot repressalier som konstaterats i inspektionsprotokollet eller som diskuterats under inspektionsbesöket som kränkande. I sista hand är det anstaltens ledning som ska se till att anstaltens anställda känner till den tvingande lagstiftning som anknyter till arbetet. De måste känna till olika tillsynsmyndigheters uppgifter och befogenheter. BJO har förutsatt att anstalten ordnar utbildning inom detta för sina anställda (4099/2018* Barnskydds enheten Jussinkodit).

Såsom framgår av de ställningstaganden och rekommendationer som beskrivs nedan har barnskyddsanstaltens ledning och personal ett klart behov av utbildning, där man går igenom de grundläggande fri- och rättigheterna samt innehållet i barnskyddslagen och principerna i motiveringen till lagen. Barnskyddsanstaltens kommentarer till inspektionsprotokollen visar att anstalterna inte alltid förstår t.ex. vad som i lagen avses med gott bemötande av barn och godtagbar fostran, begränsning av rörelsefriheten, isolering eller avklädning. Under inspektionerna hamnar man också ständigt att fästa anstaltens uppmärksamhet vid att det alltid ska fattas ett enskilt, motiverat beslut om begränsande åtgärder.

Inspektionsbesök vid barnskyddsanstalter är oanmälda och räcker 1–3 dagar. Under inspektionerna fästs särskild vikt vid bemötandet av barnen, begränsande åtgärder riktade mot barnen och beslutsfattandet om dessa åtgärder. Vid inspektionerna har det framkommit att man inte alltid är medveten om gränsen mellan godtagbara fostringsmetoder och begränsande åtgärder. Man försöker begränsa barnet genom att hänvisa till fostran trots att situationen ofta förutsätter ett begränsningsbeslut.

BJO har betraktat det som absolut nödvändigt att myndigheterna som övervakar vården utom hemmet reagerar när de upptäcker sådana missförhållanden eller brister i vårdplatsens verksamhet som kan påverka de placerade barnens vård eller omsorg. Myndigheterna ska utan dröjsmål underrätta regionförvaltningsverket och placeringskommunen liksom också andra kommuner

som de vet att har placerat barn vid samma vårdplats utom hemmet om missförhållanden som upptäcks. Även det regionförvaltningsverk som ansvarar för den regionala styrningen och övervakningen av socialvården ska underrätta i synnerhet placeringskommunen om missförhållanden som verket upptäcker.

Inspektionsprotokollen skickas till det inspekterade anstalten och det lokala regionförvaltningsverket. Enligt barnskyddslagen ska regionförvaltningsverket särskilt övervaka och följa upp användningen av begränsande åtgärder. Dessutom skickas protokollet till de kommuner som har placerat barn i en inspekterad anstalt. BJO har förutsett att barnens ansvariga socialarbetare diskuterar protokollets innehåll tillsammans med det placerade barnet och klargör protokollets betydelse för barnet.

BJO har också kunnat förutsätta att socialarbetaren säkerställer att barnet känner till sina rättigheter och på vilket sätt barnet i framtiden kan reagera i eventuella situationer där barnet bemöts osakligt. BJO har i sådana här fall bett att man meddelar hur man i detta syfte ordnat mötet med barnet (5377/2018* Loikala). Ofta skickas inspektionsprotokollet för kännedom också till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira), till vilket den riksomfattande tillsynen och styrningen av socialvården hör.

I regel förhåller man sig vid anstalterna konstruktivt till BJO:s ställningstaganden och följer rekommendationerna. Ofta reagerar man vid anstalterna på dem redan i det skede när man diskuterar med anstalten under inspektionen eller när man sänder anstalten utkastet till inspektionsprotokollet för att kommenteras. Under de senaste åren har man dock kunnat se tecken på att anstalternas inställning till justitieombudsmannens och det nationella besöksorganets inspektionsverksamhet har blivit mer kritisk. En del anstalter har också offentligt kritiserat inspektionerna och iakttagelserna i samband med dem. Man har till och med påstått att justitieombudsmannens inspektionsbesök försvårar ordnandet av vård utom hemmet för barn som placerats utanför hemmet.

BJO har varit tvungen att fästa särskild uppmärksamhet vid anstaltens skyldighet att följa laglighetsövervakningsmyndighetens ställningstaganden. BJO har också varit tvungen att understryka att barnskyddsanstalten är skyldig att bidra till att justitieombudsmannen eller de andra laglighetsövervakarna får alla uppgifter som behövs för att förrätta inspektionen och att barnets rätt att bli hörd under inspektionen tillgodoses på ett effektivt sätt (1353/2018* Skolhemmet Pohjola).

Verksamheten med inspektionsbesök vid barnskyddsanstalter har under de senaste åren varit mycket effektiv. Inspektionsobservationerna har bl.a. lett till en brådskande reform av barnskyddslagen. I fortsättningen ska man t.ex. systematiskt undvika att använda begränsande åtgärder. Barnskyddsanstalten ska också i fortsättningen ha en allmän plan om gott bemötande som en del av planen för egenkontroll. När planen om gott bemötande görs upp och när den ses över ska de barn som är placerade i verksamhetsenheten höras, och de ska ges möjlighet att delta i utarbetandet av planen.

Begränsande åtgärder ska tillsammans med barnet gås igenom i en särskild genomgång i efterhand. I den plan för vård och fostran av barnet som utarbetas vid anstalten ska man tillsammans med socialarbetaren och barnet på förhand bedöma hur man kan undvika begränsande åtgärder. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2020.

Inspektionsobservationerna har också lett till flertalet andra projekt för att ändra lagstiftningen. I projekten prövas den rättsliga ställningen för barn som är placerade utanför hemmet och rätten till nödvändiga tjänster under vården utom hemmet. Det bör också bedömas på vilket sätt lagstiftningen om begränsande åtgärder borde ändras.

Efter justitieombudsmannens inspektioner har flera barnskyddsanstalter ändrat sina praxis och regler enligt kraven i protokollen. Inspektionsobservationerna har fått stor uppmärksamhet i offentligheten. Samtidigt har medvetenheten om sina rättigheter ökat bland barn som placerats på anstalter. Detta har märkts som en betydande ökning i klagomål som lämnas in av barn. I avsnittet om socialvården (punkt 4.10.3) berättas om

effekterna av inspektionerna av barnskyddet. Avgöranden som gäller barns klagomål om vård utom hemmet refereras i avsnittet om barnets rättigheter (punkt 4.12.2).

Man har också i allt högre grad fäst uppmärksamhet vid hur de myndigheter som ansvarar för tillsynen över barnskyddsanstalterna har lyckats med sin uppgift. Verksamheten har långt ifrån alltid varit tillräcklig. BJO har t.ex. gett Valvira en anmärkning om att Valvira försummat att övervaka vården utom hemmet, särskilt begränsande åtgärder (4168/2018*). Mer information om tillsynsmyndigheternas förfaranden finns i avsnittet om socialvården (under punkt 4.10.4). Med anledning av justitieombudsmannens inspektionsbesök har också lagstiftningen ändrats från och med den 1 januari 2020 så att regionförvaltningsverket i samband med sin egen inspektion ska ordna möjlighet till personliga samtal för de placerade barnen.

I inspektionsprotokollen har man också kunnat be den myndighet som beviljat tillståndet, dvs. regionförvaltningsverket, att kontrollera att anstaltens verksamhet motsvarar det verksamhetstillstånd som den beviljats. T.ex. huruvida anstalten *de facto* har personal som motsvarar dess verksamhetstillstånd och om ett stort behov av tjänster hos barnen eventuellt förutsätter att tillståndet ses över eller att tillståndsvillkoren bedöms på nytt (5377/2018* Loikala).

I något fall har den fortsatta uppföljningen av hur rekommendationerna i inspektionsprotokollet beaktas i praktiken kunnat överlåtas till regionförvaltningsverket. Anstalten har då inte separat ombetts meddela om de åtgärder som den vidtagit. Detta t.ex. när regionförvaltningsverket samtidigt som justitieombudsmannen har gjort en egen inspektion av anstalten och meddelat att det i fortsättningen följer upp kvaliteten på den vård utom hemmet som anstalten ordnar och de begränsande åtgärder som den använder (5916/2018* Ojantakanen).

År 2018 inspekterades tio barnskyddsenheter. Protokollen från inspektionerna var mycket omfattande och detaljerade. Under berättelseåret var man i stället för att genomföra nya inspektioner tvung-

na att koncentrera sig på att slutföra redan genomförda inspektionsbesök. Därför gjordes endast en inspektion under 2019. Inspektionsobjekt var ungdomshemmet Jaloverso i Hollola 28–29.10.2019 (5930/2019). Inspektionsbesöket var oanmält och gjordes samtidigt som Regionförvaltningsverket i Södra Finland genomförde sin inspektion. Under inspektionsbesöket gick man bl.a. igenom hurdana förändringar som hade gjorts vid anstalten efter justitieombudsmannens avgöranden från sommaren 2019.

Avgöranden gavs i fem klagomål som lämnats in av barn som placerats på anstalt. Dessa gällde bl.a. isolering av barn och osakligt uppförande av anställda vid anstalten (4566/2018*) samt utbetalning av uppmuntringspeng (3662/2019*). När detta skrevs fanns inte något slutligt protokoll från inspektionsbesöket vid ungdomshemmet Jaloverso.

Nedan presenteras vissa centrala ställningstaganden och rekommendationer. De gäller inspektionsbesök som genomfördes 2018, för vilka ställningstagandena har utfärdats 2019. De inspekterade objekten var Barnhemmet Sutelakoti (1605/2018), Barnhemmet Rivakka (1606/2018), Specialbarnskyddsenheten Loikalan kartano (5377/2018*) och familjehemmet Ojantakanen (5916/2018*).

BJO har med anledning av misstänkta lagstridiga förfaranden vid två barnskyddsanstalter förordnat att förundersökning ska göras. När detta skrivs är förundersökningarna ännu anhängiga.

ENHETENS REGLER OCH FOSTRINGSKULTUR

Barnskyddsanstalten ska kontinuerligt bedöma hur barnets uppväxt stöds och hur anstalten främjar barnets självständighet och förmåga att klara sig i vardagen efter att vården utom hemmet har upphört. Enhetens regler och praxis ska stöda att dessa mål uppnås. Genom reglerna kan man inte gå längre än vad barnskyddslagen berättigar till. Anstaltens regler får inte begränsa barnets självbestämmanderätt mer än vad som är nödvändigt. Frågan ska bedömas separat för varje barn. En kollektiv bestraffning som riktar sig mot alla barn är inte en godtagbar fostringsmetod.



Bild från Loikalan kartano.

Utifrån inspektionsobservationerna verkade det vid anstalten råda en uppfostringskultur som grundade sig på omfattande begränsning av barnen. Genom anstaltens regler begränsades bl.a. barnens rörelsefrihet, sociala liv och självbestämmanderätt på ett lagstridigt sätt. Det handlade om ett medvetet förfarande vid anstalten som de anställda hade godkänt. I anstaltens vardag förbisågs det faktum att det i verkligheten är tillåtet att begränsa barnets rättigheter endast under de förutsättningar som anges i lagen.

Enligt BJO stödde och främjade anstaltens regler och praxis samt hur reglerna genomfördes inte sådan vård, fostran och rehabilitering av god kvalitet som siktar på och förbereder barn som är placerade utom hemmet inför ett normalt vardagsliv i samhället. BJO förutsatte att anstaltens regler och hur de genomförs av ska ändras så att de överensstämmer med barnskyddslagen (5377/2018* Loikala).

BJO har rekommenderat flera anstalter att i samarbete med de placerade barnen utarbeta sådana förstäliga och rättvisa regler som de placerade

barnen kan förbinda sig till. Man bör också tillsammans komma överens om ändringar i reglerna (1606/2018 Rivakka, 5377/2018* Loikala, 5916/2018* Ojantakanen).

Anstalten meddelade att man utarbetat gällande regler enligt anvisningarna och att de hålls framlagda för klienterna och att klienterna deltagit när reglerna utarbetats (5377/2018 Loikala).*

Under inspektionsbesöket upptäckte man att barnen måste knacka på dörren till sitt rum om de vill lämna rummet. Barnen fick inte nödvändigtvis alltid tillstånd att avlägsna sig från sitt rum. Det var fråga om en regel som upprättats av anstalten och med regeln hade barnen berövats sin rätt att fritt lämna sitt eget rum. Regeln gällde hela tiden. Genom anstaltens praxis, att barnen måste knacka på dörren, hindrades barnen på ett lagstridigt sätt att fritt röra sig inomhus i den anstalt som var avsedd att vara barnens hem. I själva verket verkade det vara frågan om barnen fortgående hölls instängda på sina rum (rumsarrest). BJO ansåg att praxisen inte grundade sig på barnskyddslagen och att det inte fanns några godtagbara pedagogiska grunder för den. Det var fråga om en praxis som var förtryckande mot barnen (5377/2018*, Loikala).

Anstalten meddelade att man hade slopat knackningsförfarandet.

BESLUT OM BEGRÄNSNINGAR

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

Anstalten meddelade att dess personal har fått utbildning i individuell och separat bedömning av begränsande åtgärder. Dessutom har klientdatasys-

temet Nappula gjort användningen av begränsande åtgärder mera systematisk (1605/2018* Sutelakoti).

Enligt anstalten kommer man i fortsättningen att fästa uppmärksamhet vid individuella grunder för begränsningsbeslut. Man kommer att ordna utbildning om begränsande åtgärder för personalen (5377/2018, Loikala).*

Begränsande åtgärder kan inte vara rutinmässiga förfaringsätt som i vissa situationer gäller alla barn. Det är inte tillåtet att alltid när barnet kommer till anstalten regelmässigt inspektera barnens saker. Det är inte tillåtet att göra ”massrazzior” i barnens rum och barnens rörelsefrihet får inte begränsas endast på basis av anstaltens regler (5916/2018* Ojantakanen).

Begränsande åtgärder och fostringsåtgärder ska registreras på det sätt som lagen förutsätter (5377/2018* Loikala, 5916/2018* Ojantakanen).

Anstalten meddelade att man har fäst uppmärksamhet vid registreringen av begränsande åtgärder och klientuppgifterna i Nappula-systemet. Man har också begränsat antalet personer som har rätt att få tillgång till klientuppgifter (5377/2018, Loikala).*

Barnet ska alltid ges begränsningsbeslutet i original eller som kopia. Att beslutet lämnats ut ska alltid antecknas i barnets klienthandlingar. Om barnet inte själv vill förvara beslutet, berättar man för barnet att beslutet eller en kopia av beslutet förvaras på en plats där barnet kan hämta det alltid när han eller hon så önskar. Beslutet ska åtminstone under besvärstiden förvaras så att det är snabbt tillgängligt om barnet begär att få det (1606/2018 Rivakka).

Begränsningsbeslut ska alltid delges barnet på behörigt sätt. Barnet ska i alla situationer informeras på ett tillräckligt och begripligt sätt om innehållet i ett beslut som gäller barnet. Man ska också berätta om barnets rättigheter och anstaltens skyldigheter. Delgivningen och hur den genomförs ska beskrivas i handlingarna (5377/2018* Loikala).

BEGRÄNSNING AV KONTAKTER

Enligt barnskyddslagen ska ett barn som vårdas utom hemmet tillförsäkras för barnets utveckling viktiga, fortgående och trygga mänskliga relationer. Om ingen överenskommelse om kontakten kan nås, får kontakterna mellan barnet och barnets närstående begränsas endast på de grunder som fastställs i barnskyddslagen. Detta ska bedömas individuellt. Beslutanderätten i ärendet ligger hos socialarbetaren – inte hos platsen för vård utom hemmet. Det ska alltid fattas ett överklagbart beslut om begränsning av kontakter. Begränsning av kontakter kan inte under några omständigheter grunda sig på regler som anstalten har utarbetat.

BJO förutsatte att anstalten på förhand informerar barnets socialarbetare om sina planer att begränsa barnets kontakter (t.ex. i situationer som gäller indragning av permission). Anstalten kan inte själv utöva befogenheter som hör till socialarbetaren (5377/2018* Loikala).

Anstalten meddelade att begränsningen av klientens kontakter främst syftade till att begränsa användningen av den egna telefonen. Anstalten har inte hindrat möjligheten att hålla kontakten med föräldrarna. För detta ändamål har klienten kunnat använda en telefon anvisad för ändamålet. När ett begränsningsbeslut fattats har man inte alltid omedelbart kunnat höra klientens egen socialarbetare, om det har funnits behov av en begränsning t.ex. under veckoslut eller kvällstid.

I situationer som gäller indragen permission har ärendet enligt anstalten alltid diskuterats med barnets socialarbetare. Det har också förekommit situationer där barnets permission har dragits in av orsaker som beror på föräldrarna. Om permissionen av någon anledning har dragits in t.ex. på grund av ett evenemang eller ett läger som ordnas av anstalten, har barnet fått en ersättande permission vid en överenskommen tidpunkt. I anteckningarna från dessa situationer kan det ha förekommit brister som anstalten i fortsättningen kommer att fästa uppmärksamhet vid. Enligt anstalten har den inte tagit eller försökt överta de befogenheter som ankommer på socialarbetaren. Begränsningen av kontakter har inte heller varit en regel vid anstalten.

Utgångspunkten för hur barnet använder sin egen telefon är att barnet kan använda sin egen telefon enligt sin ålders- och utvecklingsnivå på samma sätt som barn som inte är placerade på anstalt. Om användningen av telefonen inte medför olägenheter för barnet finns det inte heller någon pedagogisk grund för att ingripa i användningen av telefonen genom att ta bort telefonen för "säkerhets skull", eller ännu mindre som straff. BJO föreslog att anstalten gör upp en plan för alternativa förfaringsätt med vars hjälp användningen av begränsande åtgärder kan minskas eller helt slopas (5916/2018* Ojantakanen).

HINDRANDE AV SOCIALA RELATIONER

Barnet har rätt att skapa och upprätthålla sociala relationer både inom och utanför anstalten. Barnet ska kunna diskutera med andra människor. Ett förfarande där barnet hindras från att diskutera med en annan människa under långa perioder är omänskligt och oacceptabelt. Under inspektionsbesöket framkom det att man vid anstalten begränsade eller helt hindrade barnens sociala relationer bl.a. genom att i olika situationer begränsa eller helt förbjuda samtal mellan barn.



Måltidsutrymme vid barnskyddsanstalten.

På anstalten användes till exempel s.k. tysta måltider. All social kontakt mellan barnen var förbjuden vid måltiderna. Måltidssituationen fortsatte enligt anstaltens regler tills alla hade ätit upp maten på tallriken. Barnen hade varit tvungna att på grund av rädsla för repressalier gå med på och underkasta sig detta förfarande. BJO ansåg att anstalten använde anstaltsmakt som inte grundar sig på lag i ärendet. BJO förutsatte att anstalten omedelbart avstår från den i inspektionsprotokollet beskrivna lagstridiga begränsningen av barnens sociala relationer, som är förtryckande av barnet (5377/2018* Loikala).

Anstalten meddelade att praxisen har ändrats så att klienterna fritt får interagera med varandra. Man har gjort det möjligt att upprätthålla sociala relationer genom att klienterna har tillgång till en egen telefon dygnet runt. Undantag från detta är eventuellt omhändertagande av telefoner genom begränsningsbeslut. Sociala relationer begränsas eller övervakas inte längre i vardagen utan begränsningsbeslut. Vid måltider är det tillåtet att föra sakliga diskussioner och sittplatserna vid måltiderna är inte bestämda. Man uppmuntrar fortfarande klienterna att smaka på all mat. Man konstaterar för klienterna att de inte är tvungna att äta mat som de inte gillar.

Klienternas möjligheter att röra sig på anstaltens område eller utanför anstalten begränsas inte heller längre utan begränsningsbeslut. Man ingriper inte heller i klienternas inbördes samtal om det inte är fråga om mobbning av en annan klient så att en vuxen hör situationen. Klienterna får tillbringa tid i varandras rum inom överenskomna tidsramar. Klienterna har också varje vecka fått möjlighet att självständigt uträtta ärenden i den närliggande stadens köpcentrum.

FÖRFARANDE SOM KRÄNKER BARNETS SJÄLBESTÄMMANDE OCH INTEGRITET

Barn som placerats i vård utom hemmet berättade för det nationella besöksorganet att på anstalten fick de inte sminka sig, färga sitt hår, ta piercingar, använda toppar eller annan enligt anstalten osaklig klädsel. Barnen förstod inte grunderna för och ändamålet med dessa regler. Anstalten be-

krävtade att man hade de regler som barnen berättade om. BJO konstaterade att piercingar, kläddval och t.ex. färgning av håret hör tätt samman med att uttrycka sin egen identitet. Anstaltens regler om barnets utseende ingriper i barnets självbestämmanderätt och integritetsskydd, dvs. barnets rätt att fritt bestämma över sin egen kropp och sitt utseende, som är tryggade som grundläggande rättigheter. Anstaltens regler får inte begränsa barnets självbestämmanderätt mer än vad som är nödvändigt. Frågan ska i varje situation bedömas individuellt för varje barn (5377/2018*, Loikala).

Anstalten meddelade att man inte längre ingriper i klientens klädsel, piercingar, personliga utseende och självbestämmanderätt. Tidigare ingrep man i dessa frågor när de stärkte eller upprätthöll symtom-beteenden. I fortsättningen begränsas inte användningen av smink, färgning av håret och piercingar.

Barnen berättade för besöksorganet att de inte fick färga håret. En del barn berättade att det fanns begränsningar som gällde hur man klär sig. Utgångspunkten för skyddet för privatliv är att individen har rätt att leva sitt eget liv utan godtycklig eller ogrundad inblandning av myndigheter eller andra utomstående. BJO konstaterade att platsen för vård utom hemmet tillsammans kan diskutera med barnet för att stöda och vägleda barnet att t.ex. fundera på sin klädsel ur olika synvinklar och med beaktande av vart barnet är på väg, årtiderna och hälsorelaterade faktorer. Samtidigt kan barnet undervisas och stödjas att förstå olika sätt att klä sig i olika kulturer. BJO betonade att placerade barn har rätt att besluta om sitt eget utseende och sin egen klädsel (5916/2018* Ojantakanen).

I samband med att man under ett inspektionsbesök granskat handlingar framkom att enligt anstaltens regler får flickor använda tamponger endast när de idrottar, simmar eller badar bastu. Enligt anteckningarna i handlingarna fick flickorna när de bodde på anstalten inte annars heller bestämma vilka hygienprodukter de använder under menstruationen. De hade inte möjlighet att skaffa de menstruationsskydd de ville ha från affären, eftersom barnen enligt anstaltens regler inte fick handla själva.

BJO ansåg att regeln var ett bevis på omfattningen av kontrollen av barnens personliga liv. Förfarandet i fråga om menstruationsskydd inskränkte kraftigt flickornas rätt att bestämma över sin egen kropp och fatta beslut i frågor som gäller deras person och integritet. Förfarandet förtryckte flickorna och respekterade inte deras rätt till människovärdigt bemötande. I praktiken ingrep man med förfarandet i kärnområdet i 10 § i grundlagen, vars och ens rätt att besluta om sitt eget privatliv och personliga angelägenheter, som också gäller barn (5377/2018*, Loikala).

Anstalten meddelade att den inte längre ingriper i klientens personliga intimitet och förutsätter inte att t.ex. vissa typer av menstruationsskydd används. Däremot uppmuntrar man till, ger råd om och leder i den personliga hygien.

BEGRÄNSNING AV RÖRELSEFRIHETEN

När ett barn vid sidan av de allmänt godtagbara gränserna med anknytning till normal uppfostran hindras att avlägsna sig från anstalten eller mister möjligheten att delta fritt t.ex. i hobbyverksamhet vid anstalten eller utanför anstalten är det fråga om begränsning av rörelsefriheten. Det betraktas också som en begränsning av rörelsefriheten om barnet endast tillåts förflytta sig tillsammans med en anställd. Ett skriftligt beslut som kan överklagas ska alltid fattas om begränsningen.

Ett barns rörelsefrihet inte får begränsas som bestraffning för barnets beteende. Om man samtidigt som begränsningen av rörelsefriheten också begränsar kontakterna, ska ett separat beslut om begränsningen av kontakterna fattas, om villkoren uppfylls.

Anstalten meddelade att man i fortsättningen alltid fattar ett individuellt övervägt beslut om begränsning av barnets rörelsefrihet, om villkoren uppfylls (1605/2018 Sutelakoti).*

Anstaltens verkliga begränsningar av barnens rörelsefrihet gällde alla placerade barn och var i kraft hela tiden. Begränsningen av barnens rörelsefrihet grundade sig enbart på de regler som anstalten själv utarbetat, utan den individuella bedömning av varje barns situation som lagen förutsätter. Det

var inte fråga om en sådan begränsning av rörelsefriheten som avses i barnskyddslagen, utan om ett betydligt mer omfattande allmänt förfaringsätt som riktades mot alla barn.

BJO förutsatte att barnens rörlighet i fortsättningen begränsas endast om förutsättningarna i lagen uppfylls. Det ska också fattas behöriga överklagbara beslut om begränsning av rörelsefriheten. Ett barns rörelsefrihet inte får begränsas som bestraffning för barnets beteende. BJO förutsatte att man under en begränsning av rörelsefriheten tryggar barnets möjlighet till sociala relationer. Också barnets rätt till undervisning och hobbyer ska tryggas under begränsningen (5377/2018* Loikala).

Anstalten meddelade att verksamheten har ändrats så att om den unga inte har ett beslut om begränsning av rörelsefriheten enligt barnskyddslagen, får han eller hon röra sig fritt inom eller utanför anstaltens område. Man kommer tillsammans med den unga överens om när han eller hon ska vara tillbaka. För de begränsningar av rörelsefriheten som genomförs fattas behöriga motiverade beslut och begränsningarna hindrar inte barnet från att gå i skolan eller delta i de aktiviteter som anstalten erbjuder.

BJO fäste anstaltens uppmärksamhet vid den skyldighet att fatta beslut som framgår av barnskyddslagen. Om det är nödvändigt att begränsa barnets rörelsefrihet genom att hindra barnet från att röra sig utanför anstaltsområdet eller annars begränsa barnet, ska anstalten fatta beslut i saken. Ett beslut om begränsning av rörelsefriheten gör det inte möjligt att *de facto* isolera barnet och inte heller att hindra barnets sociala relationer (5916/2018* Ojantakanen).

OMHÄNDERTAGANDE AV ÄMNER OCH FÖREMÅL

BJO har fäst anstaltens uppmärksamhet vid att barnets egendom kan omhändertas endast om förutsättningarna i barnskyddslagen uppfylls. Om barnets egendom omhändertas av anstalten, ska ett sådant beslut om omhändertagandet fattas som förutsätts i lagen och man ska se till att ärendet antecknas. Omhändertagande kan aldrig användas som straff (1605/2018* Sutelakoti, 5377/2018* Loikala, 5916/2018* Ojantakanen).

Barnets egen mobiltelefon kan inte omhändertas av anstalten för säkerhets skull eller som straff (1605/2018* Sutelakoti).

Barnet har rätt att förvara föremål som det äger i sitt eget rum. Barnets egendom kan inte förvaras utan att barnet själv har begärt det (5377/2018* Loikala).



Ungdomarnas föremål som förvaras av anstalten.

KROPPSVISITATION OCH KROPPSBESIKTNING

Beslut om kroppsvisitation och -besiktning av barn ska fattas på behörigt sätt och anteckningarna ska göras i enlighet med lag. I barnets handlingar ska man anteckna den grundade anledningen som lett till att man gjort en kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. Lagen säger att om det finns grundad anledning att misstänka att ett barn i sina kläder har eller annars bär på sig förbjudna ämnen eller föremål, får kroppsvisitation eller -besiktning företas för att utreda saken. Det är alltid fråga om

en individuell grund som ska bedömas separat för varje barn. Dessutom ska det i barnets handlingar beskrivas på vilket sätt kroppsvisitationen och kroppsbesiktningen har genomförts i praktiken.

Anstalten meddelade att enheten har fäst stor uppmärksamhet vid detta. Kroppsbesiktning eller kroppsvisitation utförs i fortsättningen endast på individuella grunder. I beslutet beskrivs dessutom hur den begränsande åtgärden har genomförts i praktiken (1605/2018 Sutelakoti).*

Enligt anstalten har man fäst uppmärksamhet vid grunderna för och anteckningarna om kroppsvisitation. Kroppsvisitationerna har också minskat betydligt, vilket har lett till att det förekommer mera narkotika, eldredskap och tillhyggen i klientrummen. Personalens observationer har inte ansetts vara en tillräcklig grund för att genomföra kroppsvisitationer (5377/2018 Loikala).*

Kroppsvisitation kan inte utföras regelmässigt, som rutinåtgärd alltid när barnet åker på permission eller återvänder till anstalten t.ex. från permission (5916/2018* Ojantakanen).

Flera barn berättade för besöksorganet att de några gånger varit tvungna att klä av sig helt nakna i samband med kroppsvisitation. Detta innebar att man var tvungen att ta av alla kläder och vända sig runt framför handledarna. Enligt barnen hade avklädning skett åtminstone efter att barnet varit på rymmen (5916/2018* Ojantakanen).

När barnet kommer till anstalten kroppsvisiteras han eller hon. Barnen berättade för besöksorganet att man under kroppsvisitationen klätt av barnets kläder och när barnet var naket granskade handledarna barnets kropp. Största delen av barnen uppgav att de blivit avklädda oftare än en gång, för vissa hade det gjorts 5–6 gånger. Enligt barnen tar man bort alla kläder på en gång så att man klär av sig naken och lägger sina egna kläder i en korg. När barnet är naket får det klä sig med anstaltens kläder, också underkläder. I den avslutande diskussionen med anstalten medgav anstalten att alla kläder tas bort i samband med kroppsvisitationen (5377/2018* Loikala).

BJO fäste allvarligt anstaltens uppmärksamhet vid kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Man måste beakta barnets ålder, kön, utvecklingsnivå, barnets individuella egenskaper samt religion och kulturbakgrund. För åtgärden ska väljas ett sådant sätt att genomföra den som medför minsta möjliga olägenhet för barnet. BJO förutsatte att man omedelbart upphör med avklädning av barn, eftersom barnskyddslagen inte berättigar till att barnet kläs av i samband med kroppsvisitation. Kroppsvisitation kan inte heller motiveras med att barnet gett sitt samtycke (5377/2018* Loikala, 5916/2018* Ojantakanen).

Anstalten meddelade att klienten i fortsättningen får skydda sig med en badrock vid kroppsvisitation, med vilken han eller hon kan skylla sig vid byte av kläder. Kroppsvisitationen utförs alltid i ett kamerateffritt utrymme (övervakningskameran är övertäckt) och den utförs alltid av två personer ur personalen som är av samma kön som den unga (5377/2018 Loikala).*

ISOLERING

BJO förutsatte att anstalten omedelbart avstår från den ständiga faktiska isoleringen av barn. Isolering kan tillgripas endast då de lagstadgade förutsättningarna efter en individuell bedömning anses uppnådda. I fortsättningen ska i beslutet om isolering av barn tydligt antecknas 1) situationen som lett till isolering och barnets beteende, 2) sättet att genomföra isoleringen, 3) hur grunderna för förlängd isolering har bedömts under isoleringen och 4) hur man har beslutat att avsluta isoleringen av barnet. BJO fäste anstaltens allvarliga uppmärksamhet vid att de tidsfrister för isolering som fastställs i lagen är ovillkorliga och inte kan överskridas (5377/2018*, Loikala).

Anstalten meddelade att man i fortsättningen fäster uppmärksamhet vid och är noggrannare vad gäller att anteckna begränsande åtgärder, tidsfristerna och bedömningen av åtgärdens nödvändighet. Enligt anstalten har det varit motiverat att använda säkerhetsrummet när klienten anländer till anstalten, för att kontrollera klientens utgångsläge, fysiska och psykiska tillstånd och för att skydda klientens privat-

liv. När en ny klient nu anländer görs en bedömning av om han eller hon utgående från sitt tillstånd och beteende kan placeras direkt i ett eget klientrum och omedelbart delta i anstaltens gemensamma verksamhet. Man kan t.ex. inte delta om man är berusad.

Däremot var anstalten av avvikande åsikt om att det hade förekommit isoleringar som pågått i dagar och veckor, vilket antecknats i inspektionsprotokollet. Enligt anstalten innebar det inte isolering att vuxna i samband med att klienten anländer eller i någon annan krissituation intensivare övervakar klienten och följer upp dennes mående. Klienten har av grundad pedagogisk orsak och under den tid som personalens vardagliga rapport varar kunnat hänvisas till sitt eget rum, men man har inte krävt eller tvingat klienten att vistas där i flera timmar på det sätt som beskrivs i protokollet. I nuläget får klienterna fritt vistas i sina rum samt röra sig inom anstaltens område och utanför den.

Ett barn endast får isoleras när de i barnskyddslagen föreskrivna, enskilt bedömda förutsättningarna uppfylls. Isoleringen får inte fortgå längre än nödvändigt och ska omedelbart upphöra när förutsättningarna för isolering inte längre föreligger. BJO förutsatte att anstalten slopar den praxis som påminner om isolering (5916/2018*, Ojantakanen).



Säkerhetsrum för isolering.

BARNSKYDDETS TRANSPORTTJÄNST

Under berättelseåret gavs ett avgörande i ett ärende som undersöktes på eget initiativ och som gällde hur barnskyddet anlitar privata företag som tillhandahåller transporttjänster inom barnskyddet (4771/2017*). Under inspektionsbesöken vid barnskyddsanstalterna hade det observerats att i synnerhet de barnskyddsanstalter där barn i behov av många tjänster hade placerats i mycket stor utsträckning anlitate privata transporttjänster. De aktuella anstalterna var såväl statens skolhem som privata barnskyddsanstalter och kommuner. Ställföreträdande BJO bad Valvira göra en utredning över användningen av transporttjänster och hur verksamheten övervakas från myndigheternas sida.

I sitt avgörande ansåg ställföreträdande BJO att det med tanke på barnets rättsskydd och självbestämmanderätt är en allvarlig brist att de placerarkommuner, statens skolhem och andra platser för vård utom hemmet som ansvarar för barnet i praktiken inte alls har övervakat verksamheten vid företag som bedriver efterspaning och transport. I fråga om transporter eller efterspaning av barn har inte heller gjorts de anteckningar i handlingarna som lagen förutsätter. I ärendet förblev det oklart i vilken omfattning kommunerna och barnskyddsanstalterna hade lämnat ut sekretessbelagda uppgifter om barn eller andra personer (t.ex. deras närstående) till företag. Det var också oklart hur de nämnda uppgifterna hade sparats och eventuellt förvarats i företagets databaser.

Enligt uppgifter från inspektionsbesöken skulle man ha riktat maktmedel eller begränsande åtgärder mot barnen i samband med transporterna. Detta ansåg ställföreträdande BJO att var ett mycket allvarligt missförhållande. Arbetstagnarna i ett privat företag har inte under några omständigheter rätt att rikta maktmedel eller begränsande åtgärder mot ett barn utan ett i lag föreskrivet uttryckligt bemyndigande.

Inom barnskyddet har det rätt oklarhet om huruvida användningen av privata företag har varit lagenlig. Oklarheten har delvis grundat sig på att det

inte finns någon uttrycklig bestämmelse om transport och efterspaning av barn i lagen. Oklarheten i frågan har ökat av att åtminstone ett regionförvaltningsverk har registrerat två tjänsteleverantörer i registret över privata socialserviceproducenter på sitt eget verksamhetsområde. Båda företagen hade i sin anmälning om registrering uppgett att de vid sidan av andra tjänster inom barnskyddets öppenvård tillhandahåller transportverksamhet. Av regionförvaltningsverkets beslut framgick inte att transport- och efterspaningsverksamheten skulle ha uteslutits från registreringen omfattning, dvs. att ett negativt beslut om registrering hade fattats i fråga om dessa tjänster.

Att privata företag används för transporter inom barnskyddet kom till justitieombudsmannens kännedom i och med inspektionsobservationerna och även på annat sätt till social- och hälsovårdsministeriets kännedom. Till följd av detta fogades till barnskyddslagen en bestämmelse (69a §) om återförande av barn som utan tillstånd avlägsnat sig från anstalten och om transport i anslutning till detta och om ett tryggt sätt att ordna den. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 2020. I bestämmelsen konstateras uttryckligen att barnskyddsanstalten eller socialarbetaren inte får anlita ett privat företag för att hitta och transportera barnet tillbaka till sin anstalt.

Transporten får genomföras endast av en sådan anställd inom anstaltens vård- och fostringspersonal som har yrkeskompetens, av den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter eller av en annan behörig myndighet. I den nya bestämmelsen har också säker transport av barn, beslutsfattande som gäller detta och antecknings-skyldigheten reglerats.

Ställföreträdande BJO ansåg det vara nödvändigt att regionförvaltningsverken ger kommunerna och serviceproducenterna inom sitt område handledning om ändringarna i barnskyddslagen. Det ska också ges anvisningar om hur en säker transport av barn kan genomföras enligt gällande lag.

3.5.15 ENHETER FÖR DE ÄLDRE INOM SOCIALVÅRDEN

Målsättningen är att den äldre ska bo i sitt eget hem med hjälp av den hemvård som behövs. När detta inte längre är möjligt, flyttar den äldre till en anstalt eller till en vård- och boendeenhet, där den äldre får vård dygnet runt. Vid behov omfattar vården också vård i livets slutskede. Numera vårdas ingen längre på någon enhet enbart på grund av ålderdom. Vården av äldre med flera sjukdomar innebär hälsovård och omsorg vid antingen en socialvårdsenhet eller en hälsovårdsenhet. I Finland finns det ungefär 2 000 enheter med heldygnsomsorg avsedda för äldre personer.

Justitieombudsmannens och det nationella besöksorganets inspektionsbesök riktas i första hand till slutna enheter som tillhandahåller heldygnsomsorg för minnessjuka personer och till psykiatriska enheter där begränsande åtgärder tillämpas. Målet är att man på samma ort besöker enheter som drivs både av privata och av offentliga tjänsteleverantörer. På så sätt är det möjligt att upptäcka skillnader i servicenivån.

Inom social- och hälsovården, även inom äldreomsorgen, förutsätts enheterna ha en plan för egenkontroll. I den antecknas de centrala åtgärder som tjänsteleverantörerna själva vidtar för att övervaka sina verksamhetsenheter, personalens verksamhet och kvaliteten på de producerade tjänsterna. Personalen har en lagstadgad skyldighet att meddela missförhållanden som upptäcks i vården. Alla negativa påföljder riktade mot den som framfört oro är förbjudna.

Under inspektionsbesök vid enheter för äldre personer fästs särskild uppmärksamhet vid användningen av begränsande åtgärder. Dessa åtgärder är problematiska, eftersom det fortfarande inte finns någon lagstiftning om begränsningar för minnessjuka äldre. Enligt grundlagen ska begränsande åtgärder grunda sig på lag. Justitieombudsmannen har i åtskilliga ställningstaganden förutsatt att det ska lagstadgas om begränsande åtgärder riktade mot äldre.



Kläder för begränsning.

Justitieombudsmannen har ansett att användningen av begränsande åtgärder ska vara transparent och respektera människovärdet så länge ingen lagstiftning om begränsande åtgärder existerar. Som minimikrav bör man beakta vad som föreskrivs om begränsande åtgärder i annan lagstiftning, såsom mentalvårdslagen och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Under inspektionerna fäster man också uppmärksamhet bl.a. vid grunderna för de begränsande åtgärderna, deras varaktighet, anteckningen av dem och beslutsfattandet.

Alla protokoll som upprättas över inspektionsbesök publiceras på justitieombudsmannens webbplats. Genom publiceringen meddelas offentligt att verksamheten övervakas. Via dem får å andra sidan också de boende, de anhöriga och de anställda information om iakttagelser som gjorts i samband med inspektionen. I inspektionsprotokollen kan man också förutsätta att protokollet under tre månaders tid ska finnas på enhetens anslagstavla tillgänglig för alla. Målet är att de boende, anhöriga och andra ska anmäla missförhållanden som förblivit oupptäckta till tillsynsmyndigheten.

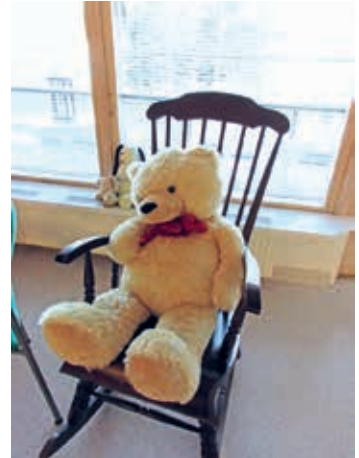
Riksdagen gav justitieombudsmannens kansli tilläggsfinansiering för 2019 för att utöka övervakningen av äldre personers rättigheter. År 2019 uppdragades nya försummelser och flera serviceenheter stängdes. Eftersom främjandet av äldre perso-

ners rättigheter krävde resurser beviljades justitieombudsmannens kansli tilläggsfinansiering för 2020 för att kunna inrätta nya tjänster.

Under inspektionsåret gjordes största delen av inspektionerna vid socialvårdens enheter för äldre personer på det nationella besöksorganets mandat. År 2019 gjordes 16 inspektioner vid sådana objekt (föregående år 11). Av dessa genomfördes fyra i enheter som upprätthålls av privata tjänstleverantörer. Alla inspektioner var oanmälda. Dessutom gjordes nio inspektioner vid hälso- och sjukvårdsenheter, där inspektionsobjektet var hälso- och sjukvården för äldre.

Under inspektionsbesöken fästes särskild uppmärksamhet vid användningen av begränsande åtgärder och säkerhet nattetid. Dessutom fästes uppmärksamhet bl.a. vid äldre personers integritetsskydd, mun- och tandvård och utomhusvistelse vid enheter för äldre personer. I flera av de granskade enheterna gavs vård i livets slutskede, och därför gick man under inspektionsbesöken också igenom principerna för vård i livets slutskede och hur man tryggar ett människovärdigt och mänskligt bemötande av äldre personer samt självbestämmanderätten under vården.

Objekten för inspektionsbesöken vid socialvårdens enheter för äldre personer och hälso- och sjukvården för äldre personer samt inspektionsobservationer och rekommendationer presenteras i avsnitt 4.13 om äldre personers rättigheter.



Bilder från enheter för äldre personer.



3.5.16 BOENDEENHETER FÖR PERSONER MED UTVECKLINGSSTÖRNING ELLER FUNKTIONSNEDSÄTTNING

I statsrådets principbeslut om tryggnad av individuellt boende och tjänster för personer med utvecklingsstörning från 2012 fastställdes som huvudmål att inte en enda person med funktionsnedsättning ska bo på institution efter 2020. Enligt uppgifter från Kehitysvammaliitto har klientmängderna ökat under de senaste åren, i synnerhet vid boende med stöd dygnet runt, s.k. assisterat boende. På motsvarande sätt har antalet långvarigt bosatta på institutioner för personer med funktionsnedsättning minskat. Även om riktningen har varit rätt, verkar det som att boendet på anstalt inte kommer att försvinna inom den tid som ställts upp som mål.

Enligt uppgifter från olika källor finns det knappt 1 000 enheter med intensifierad service avsedda för personer med funktionsnedsättning, av vilka cirka 400 drivs av en privat serviceproducent. Antalet enheter som tillhandahåller anstaltsvård är 22 och endast en av dem drivs av en privat serviceproducent. Vid största delen av dessa enheter används begränsande åtgärder.

Vid inspektionerna av enheter inom anstaltsvården och boendeserviceenheter för personer med funktionsnedsättning fästes särskild uppmärksamhet vid användningen av de begränsningsåtgärder som avses i lagen angående specialomsorger för utvecklingsstörda (och som trädde i kraft den 10 juni 2016) och hur de antecknas samt förfarandena för beslutsfattande och ändringssökande. Enligt förarbetet för lagen angående specialomsorger för utvecklingsstörda ska en begränsningsåtgärd användas i verkliga undantagsfall och som sista åtgärd. Om en person som får specialomsorger upprepat utsätts för begränsningsåtgärder, bör man överväga om enheten i fråga är en lämplig och ändamålsenlig plats för personen. Det är viktigt att alltid bedöma rutinerna vid enheten också ur ett helhetsperspektiv.

En begränsningsåtgärd ska användas bara när det är nödvändigt för att trygga en annan grundläggande fri- och rättighet som har större vikt än den fri- och rättighet som begränsningsåtgärden

riktas mot. En begränsningsåtgärd får således aldrig användas i fostrande eller disciplinärt syfte. Under inspektionsbesöken bedöms förutom begränsningsåtgärderna också boendeförhållandena och verksamhetsutrymmenas tillgänglighet och ändamålsenlighet. Man fäster också uppmärksamhet vid hur de funktionsnedsatta personernas självbestämmanderätt tillgodoses och om de får tillräckligt med hjälp och omsorg.

I och med ratificeringen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (10 juni 2016) blev riksdagens justitieombudsman den mekanism som avses i artikel 33.2 i konventionen, vars uppdrag det är att främja, skydda och övervaka tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Detta justitieombudsmannens specialuppdrag samt inspektionsobservationer om att främja tillgänglighet, tillgång och delaktighet behandlas mera ingående i avsnitt 3.4.

Justitieombudsmannen och Människorättscentret har tillsammans berett ett projekt för att främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna vid serviceboende för personer med utvecklingsstörning. Även detta projekt presenteras i avsnitt 3.4.

Under berättelseåret gjordes åtta inspektionsbesök vid boendeenheter för personer med utvecklingsstörning och personer med funktionsnedsättning (11 föregående år). Tre av inspektionerna företogs oanmälda. Bland inspektionsobjekten drevs två enheter av privata tjänsteleverantörer. Den ena enheten tillhandahöll serviceboende med krävande heldygnsomsorg för vuxna med svår funktionsnedsättning. Den var också lämplig för vuxna som lider av neurologiska sjukdomar (som ALS). Vid tidpunkten för inspektionen hade enheten också en boende som var klient hos ett hospicehem. Den andra privata tjänsteleverantörens enhet tillhandahöll kortvarig tillfällig habiliterande heldygnsomsorgvård för barn och unga med utvecklingsstörning eller svår funktionsnedsättning eller som har en störning inom autismspektrumet.

De övriga inspekterade objekten var i huvudsak enheter avsedda för personer med utvecklingsstörning. Vid en av de granskade enheterna fanns det några personer med funktionsnedsättning som fick specialomsorger oberoende av sin vilja.

Inspektionsobjekten var:

Inspektionsdatum	Mål	platsantal	saknumret	övrigt
21.3.2019	Mehiläinen Abs Omakoti Oiva, Vanda	10 platser	1683/2019*	
21.3.2019	Mehiläinen Abs Tilapäishoitokoti Alma, Vanda	7 platser	1684/2019*	
4.4.2019	Samkommunen Etevas boendeserviceenheter, Nurmijärvi	33 platser	2008/2019	
5.11.2019	KTO Expert- och stödcenter för personer med kognitiv funktionsnedsättning undersöknings- och habiliteringsenheter (Lääketieteellinen hoito-, tutkimus- ja kuntoutusyksikkö LAKU, Pemar	11 platser	5491/2019	tre utomstående experter med
5.11.2019	KTO Expert- och stödcenter för personer med kognitiv funktionsnedsättning undersöknings- och habiliteringsenheter (Neuropsykiatrien tutkimus- ja kuntoutusyksikkö NEPSY1, Pemar	13 platser	6769/2019	tre utomstående experter med
5.11.2019	KTO Expert- och stödcenter för personer med kognitiv funktionsnedsättning undersöknings- och habiliteringsenheter (Neuropsykiatrien tutkimus- ja kuntoutusyksikkö NEPSY2, Pemar	16 platser	6770/2019	tre utomstående experter med
5.11.2019	KTO Expert- och stödcenter för personer med kognitiv funktionsnedsättning undersöknings- och habiliteringsenheter (Lasten ja nuorten neuropsykiatrien tutkimus- ja kuntoutusyksikkö LANEKU, Pemar	10 platser	6771/2019	tre utomstående experter med
5.11.2019	KTO Expert- och stödcenter för personer med kognitiv funktionsnedsättning undersöknings- och habiliteringsenheter (Kehitysvammapsykiatrien kriisi- ja tutkimusyksikkö KEPSY, Pemar	20 platser	6772/2019	tre utomstående experter med

#= oanmäld inspektion

*= inspektionsprotokoll på JO:s webbplats

Vid de inspektioner som genomfördes inom Egentliga Finlands specialomsorgsdistrikt deltog som utomstående experter en läkare specialiserad på utvecklingsstörningar samt två medlemmar i människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK, sektionen för funktionsnedsättningar), som lyder under Människorättscentrets (IOK) människorättsdelegation. Dessutom deltog en expert från IOK i inspektionerna. Nedan presenteras vissa centrala ställningstaganden och rekommendationer. En del gäller inspektioner som genomfördes 2018, för vilka ställningstagandena har utfärdats 2019.

PERSONALRESURSER

JO har fäst allvarligt både den privata och den offentliga tjänsteleverantörens uppmärksamhet vid att det ska finnas tillräckligt med personal. För den privata aktören betonade JO att antalet anställda ska motsvara minst det som förutsätts i verksamhetstillståndet och i lagen om privat socialservice. Utmaningarna i tillgången till arbetskraft berättigar inte verksamhetsenheten att avvika från det minimiantal anställda som fastställs i verksamhetstillståndet. JO oroade sig också för vissa vårdares långa arbetsskift, som kan påverka

vårdarnas ork och en tillbörlig omsorg av de boende (1683/2019* Omakoti Oiva).

Tjänsteleverantören meddelade att man lyckats åtgärda personalbristen under våren.

Trots detta meddelande bad JO att tillstånds- och tillsynsmyndigheterna inom ramen för sina befogenheter följer upp om antalet anställda hos tjänsteleverantören är tillräckligt och att personaldimensioneringen genomförs.

I fråga om den offentliga tjänsteleverantören betonade JO att enheterna för intensifierad service för personer med utvecklingsstörning ska se till att de boende tryggas vård, omsorg och tillsyn dygnet runt enligt det individuella behovet (2008/2019 Etevas boendeserviceenheter).

FRÄMJANDE AV SJÄLBESTÄMMANDERÄTTEN

Finland har ingen allmän lagstiftning om förutsättningarna för att använda begränsningsåtgärder inom social- och hälsovården. Detta innebär att de begränsningar som används vid verksamhetsenheter som ger vård, omvårdnad och omsorg inom socialvården inte grundar sig på lag. Justitieombudsmannen har betonat att situationerna borde lösas med andra metoder än begränsningsåtgärder. Sådana metoder är t.ex. individuell serviceplanering, förebyggande förfaranden och utvecklingsarbete samt skäliga anpassningar i enskilda fall. Det primära målet ska alltid vara att stärka klientens självbestämmanderätt.

Om man är tvungen att begränsa den personliga friheten eller självbestämmanderätten för en person med funktionsnedsättning ska man alltid försäkra sig om att inga andra mindre begränsande metoder finns att tillgå. Begränsningen får inte vara mer omfattande eller gälla för en längre tid än nödvändigt. Justitieombudsmannen har också ansett det vara viktigt att användningen av begränsningsåtgärder följs upp. Huruvida begränsningsåtgärderna är lagenliga ska i sista hand bedömas i domstol. Om användningen av begränsningsåtgärder inte grundar sig på lag, förverkligas inte denna rätt i praktiken.



Vid Alma (ett tillfälligt vårdhem) uppmuntrar man klienter att använda sin självbestämmanderätt.

ATT KÄNNA IGEN BEGRÄNSNINGSÅTGÄRDER

Vid boendeserviceenheterna känner man inte alltid igen vad som är begränsning. Under ett inspektionsbesök framkom att alla barns rörelsefrihet utanför enheten begränsades av säkerhetsskäl. Dörren från enheten till trapphuset var alltid låst. Det enda sättet att ta sig ut var med en nyckel, som inte gavs åt barnen. Enligt personalen behövde alla barn eller unga stöd och/eller övervakning av en vuxen person när de rörde sig utomhus. Enligt enhetens plan för egenkontroll kommer man i samarbete med socialarbetet och de anhöriga överens om begränsningar för hur barnen får passera in och ut. Begränsningar i hur barnen får passera in och ut grundade sig på medicinsk bedömning och orsaken till dem var alltid säkerhet.

Ett överklagbart beslut om rörelsefrihet under övervakning enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda hade inte fattats för något av barnen, trots att man begränsat barnens rörelsefrihet. Enligt personalen hade man diskuterat rörelsefrihetsövervakning för barnen med hemkommunerna, som betalade för barnets boende, men kommunerna förutsatte inte att beslut fattades. Kommunerna hade inte heller under sina tillsynsbesök fäst uppmärksamhet vid frågan. Rörelsefriheten hade också begränsats för sådana barn

mot vilka man med stöd av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda inte kunde rikta begränsningsåtgärder. JO beslöt på eget initiativ undersöka tjänsteleverantörens och boende-serviceenhetens förfarande och beslutsfattande gällande begränsningsåtgärder (1684/2019* Tila-päishoitokoti Alma).

Ytterdörren till gruppheimet hölls låst från båda hållen och det fanns inte alltid personal närvarande på gruppheimet. Hur de boende röde sig i boendet övervakades dessutom med tekniska anordningar. JO konstaterade att det verkade vara fråga om en begränsningsåtgärd förenlig med lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda. Om rörelsefrihet under övervakning ska fattas ett skriftligt beslut i vilket ändring kan sökas. JO konstaterade också att när man övervakar en persons rörelsefrihet ska man särskilt se till att andra personers rörelsefrihet inte samtidigt begränsas (2008/2019 Etevas boendeserviceenheter).

Det nationella besöksorganet informerades om att enheten inte använde "egentliga" begränsningsåtgärder, men att man vid behov och av säkerhetsskäl kunde höja sidorna på sängen. För detta fick man ofta den boendes samtycke. Vid inspektionen observerades att gruppheimen i nedre våningen hade låsta dörrar till aulan. Således begränsades i *de facto* den grundläggande rätten till personlig frihet för de invånare som inte kunde lämna enheten på begäran eller med egen nyckel (3351/2018 Attendo Valkamahovi servicehem).



BEGRÄSNINGSBESLUT

Under inspektionsbesöket fästes uppmärksamhet vid att motiveringarna till begränsningsbesluten var knappa. Dessutom saknade besluten en besväransvisning och det förblev oklart vem som upprättat besluten. JO fäste servicecentrets uppmärksamhet vid dessa faktorer. Av beslutet ska tydligt framgå den myndighet som fattat beslutet. I tjänstemannabesluten ska beskrivas hur förutsättningarna för användning av begränsningsåtgärder uppfylls för den klient som beslutet gäller.

I t.ex. allvarliga risksituationer ska ett beslut om återkommande användning ange hur länge en begränsande anordning eller ett begränsande klädesplagg maximalt får användas per gång och varför andra medel inte är lämpliga eller tillräckliga i den aktuella situationen. JO betonade att när beslutet fattas måste man be om och beakta experters bedömningar (3375/2018* Samkommunen för Kolpene servicecentralers servicehem Metsärinne, Mäntyrinte och Mustikkarinne).

Samkommunens direktör meddelade i samband med slutdiskussionen att man omedelbart kommer att vidta åtgärder i ärendet i fråga om besväransvisningen.

Efter inspektionen meddelade samkommunen att servicecentralens servicechefer hade fått muntliga anvisningar om hur beslut om begränsningsåtgärder ska fattas. Anvisningarna om självbestämmanderätt uppdaterades som bäst och närmare anvisningar om hur man fattar begränsningsbeslut fogades till dem.

BEGRÄSNINGSÅTGÄRDER

Säkerhetsbälten och handledsmanschetter

Under inspektionsbesöket framkom det att klienten späades fast med säkerhetsbälte och handledsmanschetter för att hindra dennes tvångsrörelser, så att klienten inte river ut den PEG-knapp som används vid sondmatning (42 k § i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda). Enligt tjänsteinnehavarens beslut hade man i avgörandet beaktat att de begränsande anordningarna inte begränsar personens rörelse av extremiteter och kropp mer än i ringa omfattning och att de

används så kortvarigt som möjligt (3375/2018* Kolpene). JO beslöt att på eget initiativ undersöka användningen av säkerhetsbälte och handledsmanschett och anteckningarna i anslutning till användningen.

Linda in i matta

Den boende hindrades från att skada sig själv eller andra genom att denne lindades in i en mjuk matta, så att huvudet var utanför mattan. Man berättade att den boende blev lugnare när man använde mattan och att följderna blev lindrigare. I allmänhet lugnade sig den boende inom en timme, varefter mattan avlägsnades. Om mattan inte användes kunde det ta flera timmar för den boende att lugna ner sig. Under inspektionen diskuterades med vilket annat redskap (t.ex. tyngdtäcke) användningen av mattan kunde ersättas. Personalen berättade att den boende upplevde mattan som ett bra redskap för att lugna ner sig. Ibland ville den boende frivilligt lindas in i mattan.

JO ansåg det vara problematiskt att man använde denna metod. Det hindrade klienten från att röra sig och påminde om fastbindning. Enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda får begränsande anordningar eller klädesplagg användas endast i allvarliga risksituationer. En person får bindas fast bara när andra metoder inte räcker till. Enligt SHM avses med fastbindande endast användning av spännbälten. Lagenligheten hos begränsningsåtgärder som används inom omsorgen om personer med funktionsnedsättning kan föras till domstol för bedömning. I sista hand avgör domstolen om begränsningsåtgärden eller utrustningen kan betraktas som lagenlig i det enskilda fallet. JO fäste också uppmärksamhet vid att begränsande utrustning ska uppfylla kraven i lagen om produkter och utrustning för hälso- och sjukvård (3375/2018* Kolpene).

Samkommunen meddelade i sina kommentarer till protokollutkastet att begränsningsredskapet i fråga hade tagits ur bruk efter inspektionsbesöket.



En matta som begränsningsåtgärd.

GENOMGÅNG I EFTERHAND AV BEGRÄSNINGSÅTGÄRDER

Lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda förutsätter en genomgång i efterhand som ska antecknas för varje begränsningsåtgärd. Inspektionsobservationerna stödde inte att genomgången i efterhand och anteckningen av den alltid genomförs på behörigt sätt vid enheten. JO fäste servicecentrets uppmärksamhet vid att man tillsammans med den person som begränsningsåtgärden riktades mot i efterhand ska utvärdera den genomförda åtgärden, dess grunder och konsekvenser. I lagen anges exakt vad som ska antecknas om detta i handlingarna (3375/2018* Kolpene).

Samkommunen meddelade att personalen har fått anvisningar om att utvärdera användningen av begränsningsåtgärder och om anteckningar i klientdatasystemet.

DE BOENDES INTEGRITET

Ombudsmannen har i samband med inspektionerna hänvisat till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD)

och konstaterat att målet bör vara att varje person med funktionsnedsättning som bor i boendeservice ska ha ett eget rum med sanitetsutrymmen.

Fyra bostäder i enheten delade toalett och dusch med en annan bostad. Toalett- och duschutrymmet låg mellan två bostäder så att man kom dit direkt från bostäderna. Enligt personalen orsakade de delade sanitetsutrymmena inga problem eftersom man inte gick till toaletten eller duschen samtidigt. Detta berodde på att de boende behövde hjälp med sina personliga sysslor.

Det nationella besöksorganet ansåg att det var en brist att alla boende inte hade egen toalett och dusch i de personliga bostäderna, med tanke på ordnandet av ett hemlikt boende och tryggheten av integritetsskyddet. Behovet av eget toalett- och duschrum betonas särskilt vid långvarigt boende, vilket det handlade om vid enheten (1683/2019* Omakoti Oiva). Principen bör dock också beaktas när tillfällig vård eller tillfälligt boende ordnas (1684/2019* Tilapäishoito Alma).

JO ansåg att användningen av ett tekniskt avlyssningssystem i ett hem som omfattas av den boendes hemfrid kunde vara problematisk med tanke på skyddet för privatlivet och integriteten (2008/2019 Etevas boendeserviceenheter).

POSITIVA IAKTTAGELSER OCH GOD PRAXIS

Den boende använde en säng som sänktes ner nattetid. Bredvid sängen fanns en mjuk matta som gjorde att den boende landade mjukare om denne ramlade ur sängen (3375/2018* Kolpene).

För två boende hade man gjort informationskort. De innehöll personlig information om hur den boende kommunicerar och ska handledas, vad den boende tycker om att göra och om att förutse och hantera utmanande situationer (3375/2018* Kolpene).

Det nationella besöksorganet ansåg det vara positivt att man genom olika planlösningar hade kunnat förbättra hur de boendes självbestämmanderätt och välmående tillgodoses. Detta möjlig-

gjordes av att servicehemmet hade stora utrymmen. Enheten hade bl.a. ett sinnesrum, ett eko- rum (tomt rum) och ett arbetsrum för en boende som inte kunde delta i dagverksamhet utanför enheten.

Behoven hos två boende med utmanande beteenden hade beaktats så att de hade flera enskilda rum. Lösningen var ett bra stöd för deras habilitering. I ett rum där en person med hörselskada bodde hade man installerat en ringklocka på utsidan. När man ringde på ringklockan blinkade en lampa inne i rummet. När någon i personalen var på väg in i rummet tryckte de alltid först på ringklockan. På så sätt såg man till att man inte överraskande kom in i rummet och att den boende var medveten om att någon är på väg in (3375/2018* Kolpene).



I boendeenheter Tempo kan uttagen vara synliga eller bakom en låst dörr enligt individuella bedömningar.

3.5.17 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Inom hälso- och sjukvården finns ingen exakt uppgift att tillgå om antalet hälso- och sjukvårdsenheter som hör till inspektionsobjekten för det nationella besöksorganet. Enligt uppgifter från SHM skulle antalet psykiatriska enheter där tvång används vara cirka 50. Förutom detta finns det också andra enheter inom hälso- och sjukvård där man ger psykiatrisk specialistsjukhusvård och där man använder tvång (journheterna vid somatiska sjukhus) eller där man vårdar frihetsberövade (Enheter för hälso- och sjukvård för fångar).

Inom hälso- och sjukvården samarbetar man med tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) och regionförvaltningsverken. Före en inspektion håller man regelbunden kontakt med det behöriga regionförvaltningsverket för att få information om tillsynsmyndighetens iakttagelser av och eventuella åtgärder som gäller inspektionsobjektet. Under de senaste åren har det också blivit kutym att kalla det behöriga regionförvaltningsverkets regionförvaltningsöverläkare till det avslutande samtalet i samband med inspektionen. Under berättelseåret gick man tillväga på detta sätt vid inspektionen av Harjavalta sjukhus. Det slutgiltiga inspektionsprotokollet skickas också alltid till regionförvaltningsverket för kännedom.

Före ett inspektionsbesök kontaktas även hälsovårdsenhetens patientombudsman i syfte att få bakgrundsinformation. Patientombudsmannen får också det slutliga inspektionsprotokollet för kännedom.

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

för särskilt svårbehandlade minderåriga (enheter i Tammerfors och Kuopio). I övrigt påverkas valet av inspektionsobjekt av när man senast gjort ett inspektionsbesök vid enheten och om det kommit många klagomål om enheten.

Vid inspektioner av hälso- och sjukvårdsenheter deltar i regel alltid en utomstående medicinsk expert. I och med att en medicinsk expert börjat delta under inspektionsbesöken har det blivit möjligt att i samband med dem mångsidigare än tidigare inspektera bl.a. användningen av begränsande åtgärder och möjligheterna att förebygga dem.

Inspektionsbesök vid psykiatriska enheter förrättas numera nästan utan undantag oanmälda. Enheten kan dock på förhand underrättas om att en inspektion kommer att göras inom ett visst tidsintervall. Detta gör det möjligt att be enheten om material på förhand. T.ex. har psykiatriska enheter blivit ombedda att för varje avdelning skicka förteckningar som inkluderar centrala uppgifter om patienterna, t.ex. tidpunkten för ankomst till sjukhuset, juridisk status, psykiatriska diagnoser och betydande somatiska diagnoser. Med hjälp av förteckningen är det möjligt att snabbt få en helhetsbild av patienterna på avdelningen. Informationen underlättar också valet av patienter som det nationella besöksorganet önskar diskutera med – t.ex. den patient som kommit senast till avdelningen eller den patient som varit längst på avdelningen.

Vårdpersonalen har en viktig roll i förebyggandet av dålig behandling. Därför fås det under inspektionsbesöken stor uppmärksamhet vid tillvägagångssätt, använda blanketter samt vilken introduktion och vilka anvisningar personalen har fått.

Ett utkast av inspektionsprotokollet – där justitieombudsmans preliminära ställningstaganden och rekommendationer presenteras – skickas till inspektionsobjektet, som har möjlighet att kommentera utkastet. Ofta meddelar hälsovårdsenheten redan i detta skede vilka åtgärder enheten har vidtagit med anledning av de preliminära rekommendationerna. Justitieombudsmannen har ansett att detta är mycket positivt och ett bevis på att den konstruktiva dialogen fungerar.

Under berättelseåret gjordes sammanlagt 15 inspektioner av hälso- och sjukvårdsenheter (föregående år 10). Tyngdpunkten vid hälsovårdens inspektioner låg på somatisk vård av äldre patienter. Inspektionsobjekten, observationerna och re-

kommendationerna för enheter som tillhandahåller vård för äldre personer presenteras i avsnittet om äldre personers rättigheter 4.13. Inspektioner av andra enheter inom hälso- och sjukvården gjordes enligt följande:

Inspektionsdatum	Mål	saknumret	övrigt / senaste inspekterat
26.3.2019	HUS Samjour vid Jorvs sjukhus	1707/2019	en utomstående expert med
28.5.2019	Psykiatriska sjukhuset för fångar, enheten i Åbo	2570/2019*	BJO och en utomstående expert med, senast inspekterat 2009
29.5.2019	Polikliniken i Åbo inom Enheten för hälso- och sjukvården för fångar	2571/2019	en utomstående expert med, senast inspekterat 2016
11.-12.6.2019	Psykiatriska avdelningarna i Satakunta sjukvårdsdistrikt, Harjavalta sjukhus	2301/2019	tre utomstående experter med, senast inspekterat 2008
11.6.2019	Satakunta sjukvårdsdistrikt, samjouren vid Satasairaala	3009/2019	två utomstående experter med
6.11.2019	Polikliniken i Sukeva inom Enheten för hälso- och sjukvården för fångar	5468/2019	senast inspekterat 2015

#= oanmäld inspektion

* = inspektionsprotokoll på JO:s webbplats

Enheten för hälso- och sjukvården för fångar meddelades i förväg om inspektionerna. Övriga inspektioner har däremot antingen varit helt oanmälda (jourpolikliniker) eller så har objektet informerats om att inspektionen kommer att göras under ett visst tidsintervall.

INSPEKTIONER AV JOURENHETER

Justitieombudsmannen har precis som tidigare år ansett det vara viktigt med inspektionsbesök vid jourenheterna vid somatiska sjukhus, där man använder s.k. säkerhetsrum. Under dessa besök fås det också uppmärksamhet vid integritetsskyddet för patienter som placerats i jourutrymmena.

I säkerhetsrummen placeras patienter som kommit till jouren och som exempelvis på grund av aggressivitet eller förvirring måste hållas avskil-

da från de övriga jourpatienterna. Situationen är problematisk eftersom isolering tills vidare 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, dvs. att en patients frihet måste begränsas för att trygga antingen patientens egen eller en annan persons hälsa eller säkerhet. Utöver det har justitieombudsmannen i praktiken krävt att man i en situation beaktar de rättsnormer och etiska normer som styr en läkares eller annan yrkesutbildad hälsovårdspersonals verksamhet. En åtgärd får inte heller kränka människovärdet.

Ett isoleringsrums ändamålsenlighet har avsevärd betydelse när man bedömer om isoleringen som helhet har genomförts så att den räknas som människovärdig behandling samt hälso- och sjuk-

vård av hög kvalitet. Minimikraven som ett säkerhetsrum måste uppfylla kan vara de omständigheter som krävs enligt mentalvårdslagen för att trygga isoleringen av en psykiatrisk patient. En person som placerats i ett säkerhetsrum ska stå under ständig övervakning. Det innebär att en patient som är isolerad ska följas personligen genom att besöka isoleringsrummet samt göra observationer via kameraövervakning som fungerar så att patienten kan både ses och höras. Tillbörliga anteckningar ska alltid göras om övervakningen.

År 2019 inspekterade det nationella besöksorganet jourenheterna vid två sjukhus. Inspektionerna företogs oanmälda och på kvällstid. En utomstående expert deltog i bägge inspektioner. Vid båda jourenheterna hade man ordnat uppföljningen av patienter som uppfört sig aggressivt eller störande på annat sätt än vad som beskrivs ovan.



Ingång till jouren.

Vid HUS samjour vid Jorvs sjukhus gjordes inspektionsbesök både vid samjouren för barn och för vuxna. Samjourerna hade egna ingångar och skilda utrymmen. Som preliminär observation konstaterade inspektörerna att det inte fanns något separat utrymme på någondera jouren där en patient som uppträder aggressivt eller annars utgör en fara för sig själv eller andra kunde placeras

avskilt från andra. Praxisen hade blivit att en sådan patient som sista utväg spänns fast i sängen med spännbälten. På jouren för vuxna fanns den säng som försetts med spännbälten på jouravdelningen, där det sammanlagt fanns nio patientplatser.

Alla patientsängar fanns i samma utrymme, men man kunde använda gardiner runt sängarna som insynsskydd. Aggressiva patienter under 16 år vårdades på övervakningsavdelningen för barn och även för deras del användes spännbälten som sista utväg. Beslut om användningen av spännbälten fattades alltid av läkare. Det förblev oklart för inspektörerna varför praxisen hade blivit att spänna fast patienten i stället för att ta i bruk ett säkerhetsrum, som man använde vid de flesta andra jourenheter. När detta skrevs hade BJO inte ännu gett slutliga ställningstaganden och rekommendationer om de observationer som gjorts under inspektionsbesöket (1707/2019).

En aggressiv eller störande patient som sökt sig eller hämtats till samjouren vid Satakunta sjukhus hänvisas enligt en individuell bedömning endera till akutvård, tillnyktringsenheten Selma eller ett undersökningsrum. Vid enheten fanns också ett särskilt rum dit patienten kunde isoleras från andra personer. Man hade dock helt avstått från att använda detta rum och vid tidpunkten för inspektionen fungerade rummet som förråd. Orsaken till att man avstått från att använda rummet förblev oklar. I omedelbar närhet av den separata ingång som används av sjuktransporten fanns en färdigt reserverad säng försedd med spännbälten. Utifrån den prehospitalla akutsjukvårdspersonalens förhandsanmälan kunde man redan innan patienten anlände få ett läkarbeslut om användning av spännbälten. Lugnare patienter med psykiska problem placerades i allmänhet i ett undersökningsrum. Man hade försökt avlägsna alla onödiga undersökningsredskap från rummet. Det fanns ett sådant rum. Inspektörerna informerades om att rummet var i bruk varje vecka.

Om det inte finns något vårdrelaterat behov av att en sjukskötare är närvarande, övervakas patienten av en väktare. Väktaren befinner sig antingen i samma utrymme som patienten eller följer patienten via dörrens fönster. I rummet fanns också kamerabevakning. Bevakningsbilderna visades



Ovanför jourens säng med spännbälten.

Till höger finns i lådan spännbälten av läder i reserv.



i sjukskötarens kansli och i väktarnas utrymme. Vid behov kunde man använda spännbälten i undersökningsrummet. Tillnyktringsenheten Selma som fanns i anslutning till jouren i egna separata utrymmen och var en avdelning under jouren. I allmänhet fördes de patienter som placerades i Selma till samjouren antingen av den prehospitala akutsjukvården eller av polisen. Även vid Selma användes vid behov spännbälten. Också för detta inspektionsbesök saknas BJO:s slutliga ställningstaganden (3009/2019).

ÖVERVAKNING AV HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN FÖR FÅNGAR

Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (Van- kiterveydenhuollon yksikkö, VTH) verkar i sam- band med Institutet för hälsa och välfärd (Tervey- den ja hyvinvoinnin laitos, THL). VTH har till uppgift att anordna hälso- och sjukvårdstjänster för alla fångar i Finland. VTH tillhandahåller hu- vudsakligen själv primärvård, munhälsövård och psykiatrisk specialiserad sjukvård. VTH poliklini- ker finns vid varje fängelse i Finland, med undan-

tag av Sveaborgs fängelse, där hälso- och sjukvår- den tillhandahålls av polikliniken vid Helsingfors fängelse. Tandkliniker finns i anslutning till polik- linikerna vid 11 fängelser och dessutom finns det i Vasa verksamhet i lokaler som innehas av stadens hälsovårdscentral.

Psykiatriska fängelsesjukhusets enheter i Åbo och Vanda fungerar som psykiatriskt akutsjukhus för fångar från hela landet. Dessutom det finns ett sjukhus i Tavastehus, som tillhandahåller soma- tisk vård för fångar.

Regionförvaltningsverket i Norra Finland har sedan början av 2016 på egen hand eller tillsam- mans med Valvira gjort väglednings- och utvärde- ringsbesök till VTH polikliniker och sjukhus. Vid slutet av 2018 hade regionförvaltningsverket be- sökt alla polikliniker och sjukvårdsenheter. En rapport om den riksomfattande tillsynen av verk- samheten inom hälso- och sjukvården för fångar åren 2016–2018 har publicerats (på finska): [https:// www.avi.fi/web/avi/julkaisut-2019](https://www.avi.fi/web/avi/julkaisut-2019). I rapporten har tillsynsmyndigheterna utvärderat verksamheten inom hälso- och sjukvården för fångar som en del av det övriga hälsovårdssystemet. Myndigheterna utvärderar även de värdrekommendationer och

verksamhetsanvisningar som VTH har utfärdat. Under 2019 gjorde regionförvaltningsverket tre väglednings- och utvärderingsbesök vid verksamhetsställen inom hälso- och sjukvården för fångar. Objekten väljs utifrån en risk- och behovsbedömning.

Regionförvaltningsverket i Norra Finland delger justitieombudsmannen de årliga tillsynsplanerna för hälso- och sjukvården för fångar samt berättelserna om väglednings- och utvärderingsbesök. På motsvarande sätt lämnar justitieombudsmannen sina egna inspektionsplaner och -protokoll för kännedom till Valvira och regionförvaltningsverket. Förutom detta håller justitieombudsmannen, Valvira och Regionförvaltningsverket i Norra Finland regelbundet samarbetsmöten om ärenden som gäller hälso- och sjukvården för fångar.

Under berättelseåret gjorde det nationella besöksorganet inspektionsbesök vid två VTH polikliniker. Inspektionerna hade kombinerats med fängelseinspektionerna och företogs anmälda. Praxisen har varit att före inspektionen av polikliniken hörs fångarna om sina synpunkter på bl.a. hur hälso- och sjukvården fungerar vid anstalten i fråga. Dessutom inspekterades Psykiatriska fängelsesjukhusets enhet i Åbo. I inspektionerna av VTH polikliniken i Åbo och Psykiatriska fängelsesjukhuset deltog en utomstående psykiatrisk expert.

I samband med inspektionerna av poliklinikerna fäster besöksorganet uppmärksamhet vid bl.a. hur snabbt hälsoundersökningar av nya fångar görs vid ankomsten och hur man i samband med hälsoundersökningarna observerar möjliga tecken på våld. Dessutom utreds det hur hälsotillståndet följs upp för fångar som placerats avskilt. Detta förverkligas inte helt på det sätt som fängelselagen förutsätter, eftersom största delen av poliklinikerna är öppna endast på vardagar under tjänstetid. Därför undersöks inte t.ex. hälsotillståndet för en fånge som placerats i isolering under veckoslutet alltid inom den tidtabell som förutsätts i fängelselagen, dvs. ”så snart som möjligt” efter att observationen inletts, utan först nästa vardag.



Undersökningsrum.

Fångarna kritiserar ofta att de inte får något svar på de ärendeblanketter de skickar till polikliniken eller att de har svårt att få en mottagningstid till läkare eller tandläkare. Under inspektionerna har poliklinikernas uppmärksamhet ofta fästs vid att patienten enligt lagen om patientens ställning och rättigheter ska underrättas om mottagningstiden om den är känd. Lagen känner inte till något undantag från detta när det gäller fängelsepatienter. I synnerhet i fråga om läkarbesök utanför fängelset har man dock tvingats beakta även säkerhetsrelaterade faktorer, som när det gäller en enskild fånge kan påverka hur noggrant fången underrättas om mottagningstiden.

Inspektionsbesöket vid psykiatriska fängelsesjukhusets enhet i Åbo (2570/2019*) var justitieombudsmannens första inspektion efter att hälso- och sjukvården för fångar från och med den 1 januari 2016 flyttats bort från Brottsförvaltningsmyndigheten. När hälsovårds- och tillsynsuppgifterna separeras från varandra stöder detta hälso- och sjukvårdens oberoende. Förändringen har dock inte varit helt problemfri för en enhet som Psykiatriska fängelsesjukhuset, där patienterna vårdas både med eget samtycke och oberoende av sin vilja. En utmaning är att på en fånge som

är patient vid enheten tillämpas förutom hälso- och sjukvårdslagstiftningen också bestämmelserna i fängelselagen och häktninglagen.

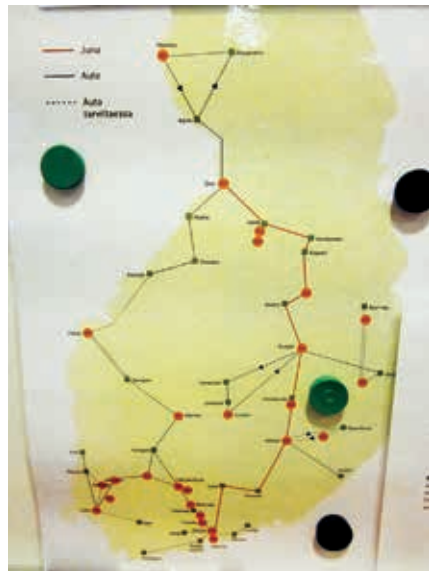
Hälso- och sjukvård för fångar regleras fortfarande i fängelselagen och häktninglagen, trots att ansvaret för att ordna hälso- och sjukvården har överförts till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. I regeringens proposition till ny lagstiftning konstateras att även om Enheten för hälso- och sjukvård för fångar administrativt sett är en separat myndighet och hör till ett annat förvaltningsområde är den dock en enhet som fungerar i fängelset och utgör en del av fängelset.

Under inspektionsbesöket var det inte möjligt att sätta sig in i alla frågor i sådan utsträckning att BJO kunde ha tagit ställning till dem. Därför var avsikten att i mars 2020 göra ett fortsatt besök på enheten. På grund av situationen som orsakats av coronaviruset flyttades inspektionen fram till en senare tidpunkt. Här följer dock de viktigaste ställningstagandena och rekommendationerna som getts med anledning av det första inspektionsbesöket:

Väktarna vid Åbo fängelse som arbetar vid det psykiatriska fängelsesjukhuset utför vid ankomsten en inspektion av varje fånge som anländer till enheten. Under inspektionen klär fången av sig alla kläder. I samband med klädbytet kontrollerar väktaren också fångens fotsulor, armhålor och hår. Enligt Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet är det inte fråga om en ankomstgranskning enligt fängelselagen, utan om en säkerhetskontroll. BJO var av samma åsikt och konstaterade att en fånge vid en säkerhetskontroll kan åläggas att byta kläder i närvaro av anställda. Fången får dock inte avklädas naken och kroppen får inte granskas i detalj, som nu har gjorts. Då handlar det om kroppsvisitation, som alltid förutsätter en enskild bedömning och ett beslut. BJO betonade dessutom att bytet av kläder ska genomföras finkänsligt och med respekt för fångens integritet.

Till psykiatriska fängelsesjukhuset kommer också fångar som har rest mycket lång väg. På dessa har ibland varit tvungna att använda maktmedel

eller tvångsmedel, som handbojor. BJO rekommenderade att man för varje fånge som anländer i ankomstschedet även uppmärksammar eventuella tecken på våld och att man aktivt frågar fången om detta. BJO ansåg det också vara viktigt att hälso- och sjukvården i samband med ankomstschedet även antecknar hur fången har transporterats och vilka eventuella fängelser som har använts, om detta är känt. Det förblev oklart för det nationella besöksorganet varför en somatisk undersökning av fångelsepatienten inte genomförs i ankomstschedet. Det förblev också oklart hur man går till väga med deliriumpatienter och var deras behandling genomförs.



Fångtransportrutter utmärkta på Finlands karta.

Sjukhusets isoleringsrum var nästan identiska med fångelsens isoleringsceller. De var mycket karga och "inredningen" var bara en tunn plastbeklädd madrass på golvet. I ett av isoleringsrummen fanns en hög madrass. BJO rekommenderade

att man fäster mer uppmärksamhet vid utrustningen och inredningen i isoleringsrummen, utan att glömma säkerheten.



Sjukhusets isoleringsrum användes också för annat ändamål än isolering av patienter i vård oberoende av patientens vilja. En patient som kommer med observationsremiss (M1) förs direkt till isoleringsrummet, som fungerar som reseccell tills den jourhavande läkaren undersöker patienten. Isoleringsrummet används också som reseccell när patienten skrivs ut från sjukhuset och måste vänta på transport till placeringsfängelset. Då placeras fången i en reseccell i väntan på transporten. BJO konstaterade att isoleringsrummet inte lämpar sig som reseccell i det skick det var vid tidpunkten för inspektionen. Även när utrymmet används för isolering bör man fästa uppmärksamhet vid förhållandena i rummet, så att patienten t.ex. inte behöver äta sittande på golvet.

Enheten i Åbo meddelade att när isoleringscellen används som reseccell har patienten alltid en hög madrass, isoleringspall/-bord, normala patientkläder och samma personliga saker som på avdelningen.

BJO ansåg att det överhuvudtaget var problematiskt att använda sjukhusets isoleringsrum som fångels reseccell. Detta kan äventyra den internationellt rättsliga princip, enligt vilken hälso- och sjukvårdspersonalen vid ett fängelse inte bör delta i några som helst uppgifter som relaterar till övervakning och upprätthållande av ordningen. Under inspektionen framgick inte på uppdrag av vem och med stöd av vilken lag fången i varje enskilt fall placeras i isoleringsrummet. Det förblev också oklart till vems uppgifter det hör att under placeringen tillgodose fångens grundläggande behov när placeringen har skett med stöd av fängelselagen eller häktningsslagen.

I justitieombudsmannens avgörandep Praxis har man också förhållit sig negativt till att patienten förs direkt till isolering när han eller hon kommer med M1-remiss till den psykiatriska enheten. Detta har ofta motiverats inom hälso- och sjukvården med att personalen inte ännu i det skedet känner patienten. Kriterierna för isolering ska dock alltid uppfyllas innan patienten med stöd av mentalvårdslagen kan isoleras och denna bedömning ska vara individuell. Enbart det faktum att personalen inte känner patienten är inte en tillräcklig orsak till isoleringen. BJO övervägde om patienten kunde placeras direkt i sjukhusets bostadscell, varifrån man vid behov har avlägsnat föremål som kan användas för att skada sig själv eller andra. Man fick inte sjukhusets åsikt om detta.

BJO anser att ett alternativt förfarande i utskrivningssituationer kunde vara att placera fången i en reseccell i Åbo fängelse i väntan på transport. Fängelset motsatte sig inte i sin utredning att fångels resecceller används när en utskriven fånge måste vänta på fångtransport till sitt placeringsfängelse. BJO beslöt att ta ställning till användningen av isoleringsrummet först efter det fortsatta besöket.

BJO ansåg det vara en brist att det inte fanns en väktare på sjukhuset nattetid. Väktaren som arbetade vid enheten låste patientrummen till natten, vilket skedde redan i början av kvällen. Det nationella besöksorganet fick veta att om man därefter

måste öppna dörren har hälsovårdspersonalen inte behörighet att låsa dörren, utan för detta måste man kalla på en väktare från Åbo fängelse. Fängelset meddelade att det på grund av sparåtgärderna inte var möjligt att öka nivån på övervakningen på sjukhuset. BJO konstaterade att frågan om fångarnas möjlighet att tillbringa tid utanför sitt rum och att det inte finns någon väktare efter kl. 18/19 är resursfrågor. Justitieombudsmannen kan inte förbigå resursfrågan om skötseln av myndigheternas lagstadgade skyldigheter har försvårats eller blivit omöjlig på grund av resursbrister.

Det verkade som om Psykiatriska fängelsesjukhuset eller Åbo fängelse hade mycket begränsade möjligheter att med egna åtgärder påverka situationen. BJO meddelade att innan eventuella åtgärder vidtas behöver BJO en noggrannare uppfattning om hur förhållandena för och bemötandet av fångarna samt vilka tjänsteuppgifter och funktioner som eventuellt påverkas av de otillräckliga resurserna.

Lagstiftningen om hälso- och sjukvård gör det inte möjligt att hålla dörrarna till patientrummen regelmässigt låsta ens för patienter som får vård oberoende av sin vilja. Centralförvaltningsenheten ansåg att det vid enheten i Åbo borde finnas en dagordning enligt fängeselagen, av vilken framgår tidpunkterna för bl.a. när fångarnas rum låses. BJO rekommenderade att dagordningen fastställs och ansåg att detta ankommer på fängelsedirektören.



Under inspektionsbesöket observerades att intervallerna mellan fångarnas måltider blev mycket långa. Under vardagarna var intervallet 17 timmar och under helgerna till och med 18 timmar. I veckoprogrammen saknades anteckning om kvällsmål. Det verkade som om sjukhusets matförsörjning hade samordnats med matförsörjningen vid Åbo fängelse i så stor utsträckning att patienterna på veckosluten endast erbjöds en varm måltid. BJO förvånade sig över varför man vid den psykiatriska enheten överhuvudtaget följde fängelsens praxis för måltider. Vid justitieombudsmannens inspektioner av andra psykiatriska sjukhus har det inte observerats att patienternas huvudmåltider skulle ha minskats under veckosluten. I Brottspåföljdsmyndighetens föreskrift har konstaterats att måltiderna serveras mera sällan då fångarna inte har någon arbetsdag. Enligt BJO lämpar sig inte denna bestämmelse för sjukhuset.

Psykiatriska sjukhusets enhet i Åbo meddelade att Brottspåföljdsmyndigheten och Leijona Catering Oy har ett partnerskapsavtal om ordnande av matförsörjning som Psykiatriska sjukhuset har anslutit sig till. Brottspåföljdsmyndigheten har förhandlat om frågor som gäller ordnandet av matförsörjningen. Fånghälsovården har inte deltagit i förhandlingarna. Därför kunde enheten inte motivera antalet måltider under veckosluten eller till måltidsintervallerna.

BJO rekommenderade att sjukhuset ser till att fångarna i enlighet med lagen om patientens ställning och rättigheter får korrekt, tydlig och tillräcklig information om sin ställning, sina rättigheter och skyldigheter samt om sin vård och om de undersökningar som görs. Patientinformationen ska finnas åtminstone både på finska och svenska.

Mentalvårdslagen förutsätter att det finns skriftliga, tillräckligt detaljerade anvisningar om hur de begränsningar av patientens självbestämmanderätt som avses i lagen ska genomföras vid en sjukhusenhet som ger psykiatrisk vård. Vid tidpunkten för inspektionen av enheten i Åbo fanns det endast anvisningar om isolering och fastbindning av fångar, men inte om andra begränsningar. Man hade redan i samband med de besök som gjordes av Valvira och Regionsförvaltningsverket i Norra

Finland 2016 fäst uppmärksamhet vid bristen på ändamålsenliga anvisningar. BJO ansåg det inte var som sig bör att det ännu efter att tillsynsmyndigheten gett instruktioner i frågan inte fanns några anvisningar på sjukhuset om begränsning av självbestämmanderätten. BJO uppmanade sjukhuset att utan dröjsmål utarbeta en anvisning enligt mentalvårdslagen så att den täcker alla begränsningar som avses i 4 a kap. i lagen. BJO uppmanade enheten att se till att personalen känner till anvisningarna och följer dem i det praktiska arbetet.

Psykiatriska fängelsesjukhusets anvisning om begränsning av patientens självbestämmanderätt under psykiatrisk vård oberoende av patientens vilja, daterad den 12 februari 2020, sändes från enheten i Åbo.

BJO ansåg att sjukhusets anvisningar om förebyggande av tvång var i rätt riktning. BJO rekommenderade att sjukhuset följer upp användningen av alla begränsningsåtgärder – inte bara isolering och fastbindning. Dessutom rekommenderade BJO att man bedömer om det utöver de befintliga anvisningarna behövs ett separat program för att minska användningen av tvång eller en mer detaljerad anvisning för personalen.

På slutna avdelningar finns det alltid en risk att personerna som inhysts på avdelningarna behandlas illa. I första hand ska strukturer och tillvägagångssätt som förebygger dålig behandling tillämpas. En sådan metod är ett förfarande för anmälning av illabehandling som alla känner till. Enligt BJO ska enheten ha tydliga anvisningar om anmälning av dålig behandling.

UPPFÖLJNING AV HÄLSOTILLSTÅNDET FÖR EN FÅNGE SOM PLACERATS AVSKILT

JO gav den 18 november 2019 ett avgörande i ett ärende som undersöktes på eget initiativ och som gällde vård och uppföljning av hälsotillståndet hos en fånge med patientstatus som på egen begäran placerats separat (247/2/16*). Under inspektionsbesöket i fängelset hade man fått veta att fången varit placerad på fängelsets isoleringsavdelning i över två år. Grunden för placeringen på isolerings-

avdelningen var fångens egen begäran om att få bo avskilt från andra fångar. Fången vägrade att diskutera med det nationella besöksorganet.

När ärendet undersöktes framkom det att fängelsets hälso- och sjukvård nästan helt hade försummat att följa upp hur den långfristiga placeringen påverkar fången. En sjukskötare hade träffat fången samma dag som denne hade placerats i en kamerabevakad cell för observation. Fången hade låtit förstå att denne inte ville ha hälso- och sjukvårdstjänster. Från hälso- och sjukvården besökte man inte fången i det skede då fången placerades separat efter observationen.

Hälso- och sjukvården lämnade fången ”i fred” och fången träffade vårdarna ungefär en gång om året. Endast det sista besöket hade skett på hälso- och sjukvårdens initiativ. En läkare hade under tre år träffat patienten endast en gång, då fången varit placerad i det aktuella fängelset i ett år och sju månader och av den tiden separat placerad i ett år och tre månader.

JO förstod den åsikt som framfördes i utredningen om att även den frihetsberövades integritet ska respekteras. Detta får dock inte leda till att uppföljningen av fångens hälsotillstånd och konsekvenserna av isoleringen försummas. De begränsade resurserna ska användas ändamålsenligt, men JO såg ingen godtagbar grund för att en fånge som placerats skilt får besök av hälso- och sjukvården endast en gång per år. JO ansåg det nödvändigt att Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (VTH) utarbetar en anvisning för hälso- och sjukvårdspersonalen, där man går igenom hur uppföljningen av hälsotillståndet ska genomföras för fångar som placerats separat.

3.6

Bristerna i tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna

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

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

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

teckningen med beaktande av de förändringar och den utveckling som skett.

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

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

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

Av denna anledning är förteckningen inte en uttömmande förteckning över sådana problem med grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter som förekommer i Finland.

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

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

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

BRISTER I ÅLDRINGARS FÖRHÅLLANDEN OCH I HUR DE BEMÖTS

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

Åtgärderna för att begränsa självbestämmanderätten i vården och omsorgen om äldre bör grunda sig på lag. Detta förutsätter en författningsgrund som emellertid fortfarande saknas helt och hållet.

Begränsningsåtgärder används även om situationen skulle kunna lösas på andra sätt.

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

Vid ett ökat behov av tjänster fattar myndigheten inte alltid ett beslut om att utöka service som tillhandahålls i hemmet eller att ordna med vård vid en serviceboendeenhet eller vid ett ålderdomshem. Då myndigheten inte fattar beslut om ordnande av service tillgodoses inte heller rättigheten att föra frågan om omfattningen av kommunens skyldighet att ordna vård till förvaltningsdomstolen för utredning.

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

Justitieombudsmannen och regionförvaltningsverken har fått mer anslag för övervakning och främjande av äldre personers rättigheter, vilket på lång sikt kan förväntas förbättra tillgodoseendet av äldre personers rättigheter.

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

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

BRISTER I BARNSKYDDET

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

Tillsynen av vården utom hemmet av omhändertagna barn är otillräcklig. De kommunala barnskyddsmyndigheterna hinner inte besöka vårdplatserna utom hemmet i tillräcklig omfattning och

känner inte tillräckligt väl till vilka förhållanden barnen lever i och hur de behandlas. Regionförvaltningsverken har inte tillräckligt med resurser för inspektioner.

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

Upprepade förändringar i platsen för vård utom hemmet leder till att de stabila förhållanden och bestående relationer, som är av särskild vikt för placerade barn, inte alltid tillgodoses. Inom barnskyddet finns det inte rätt slags platser för vård utom hemmet för de barn som mår sämst och är mest svårskötta.

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

Rätten för barn placerade vid anstalter att personligen träffa sin egen socialarbetare tillgodoses inte på det sätt som barnskyddslagen föreskriver. Barnen får ofta inte det stöd som socialarbetaren kan erbjuda och som de enligt lag har rättighet till.

Begränsande åtgärder genomförs i strid mot barnskyddslagen. Begränsande åtgärder används i sådana situationer eller på sådana sätt som lagen inte tillåter. Beslut om begränsande åtgärder fattas inte så som förutsätts i barnskyddslagen. Enheter som ger vård utom hemmet och ofta också socialarbetarna vid de kommuner som placerar barnet har ansett det vara möjligt att begränsa barnets grundläggande fri- och rättigheter genom fostrande regler. Gränsdragningen mellan vad som är normala och godtagbara gränser i fostrande syfte och när det är frågan om sådan begränsning av barnets grundläggande fri- och rättigheter som avses i lagen har suddats ut.

Trots att klientplanerna har en central betydelse för ordnandet av socialvårdstjänster förekommer det brister i planerna såväl som i beslutsfattandet som i verkställandet av besluten. Klientplaner som stöder föräldraskapet utarbetas inte alltid åt föräldrarna till ett placerat barn.

Mentalvårdstjänsterna för barn och unga räcker inte till. Det finns problem i samordnandet av servicesystemen för barnskyddet och för den psykiatriska vården. Servicestrukturen saknar lämpliga placeringsställen och tjänster för barn med svåra uppförandestörningar. De tjänster dessa barn behöver finns inte att tillgå i barnhem eller vid psykiatriska sjukhus.

BRISTER I TILLGODOSEENDET AV RÄTTIGHETER FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

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

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

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

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

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

Vid de inspektioner av förhandsröstningsställen och röstningsställen på valdagen som justitieombudsmannen har förordnat har det observerats att nästan alla röstningsställen har haft brister i tillgängligheten i röstningslokalen eller i rutten till den. Under inspektionerna konstaterades också att bristen på hindersfria valbås eller röstningsplatser kunde leda till att valhemligheten inte tryggades.

FÖRFARANDE INOM ANSTALTSVÅRDEN SOM KRÄNKER SJÄLVBESTÄMMANDERÄTTEN

Det händer att självbestämmanderätten inskränks genom begränsningsåtgärder som är helt ooberättigade och saknar laga grund, t.ex. genom ”anstaltsmakt”. Begränsningsåtgärderna kan vara orimligt omfattande eller inkonsekventa. Tillsynen över de begränsningsåtgärderna är otillräcklig och åtgärderna själva är svåra att kontrollera särskilt i de fall då lagstiftningen inte definierar vilka rättsskyddsgarantier som bör gälla.

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

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

Begränsningen av rättshjälpen för asylsökande har lett till att många asylsökande inte får rättshjälp i det första skedet. Detta kan ha lett till rättsskyddsproblem och gjort det svårare att reda ut ärendet, också i det skede då man söker om ändring.

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

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

Migrationsverket klarar inte av att iaktta de tidsfrister för handläggning av asylansökningar, ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband och ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete som föreskrivs i utlänningslagen. Vissa nya tidsfrister har ytterligare förlängt handläggningstiderna för äldre ansökningar som inte omfattas av de nya tidsfristerna. Justitieombudsmannen har gett Migrationsverket flera an-

märkningar om lagstridig fördröjning av behandlingen av ärenden, men handläggningstiden har fortsatt att vara dålig.

DÅLIGA FÖRHÅLLANDEN OCH BRISTER I BEHANDLINGEN AV FÅNGAR OCH HÄKTADE PERSONER

För många fångar är problemet brist på aktivitet. Europarådets kommitté till förhindrade av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) har gett en rekommendation om att fångar ska kunna vistas utanför sin cell minst åtta timmar aktiv tid per dygn. På slutna avdelningar är den tid som fångar kan vistas utanför sin cell i många fall under åtta timmar.

Vid placeringen på avdelningar förekommer ofta att lagens utgångspunkt inte genomförs när det gäller att häktade och fångar som avtjänar ett straff ska placeras skilt. Utgångspunkten för lagen är också att minderåriga inte ska bo på avdelningar för vuxna. För minderåriga har det veterligen fortfarande inte inrättats några egna avdelningar.

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

Det har också skett en positiv utveckling i att det under berättelseåret inte längre fanns s.k. baljceller.

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

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

Det förekommer brister i hälso- och sjukvården för specialgrupper, t.ex. för fångar.

Vid verksamhetsenheter inom sjukvården som tillhandahåller jour finns det s.k. säkerhetsrum, där man stänger in patienter som uppför sig aggressivt eller som är berusade. Det finns ingen lagstiftning om säkerhetsrummen eller om användningen av dem. Bestämmelser borde utfärdas om villkoren och längden för frihetsberövande samt om vem som ska fatta beslut och om beslutsförfarandet samt om rättsmedel på ett sätt som uppfyller förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

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

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

Rättsmedicinska utredningar av dödsorsak försenas ständigt och överskrider den fastställda tidsfristen på tre månader för att upprätta handlingarna. Ibland är förseningen t.o.m. ett år. Justitieombudsmannen har fäst uppmärksamhet vid förseningarna i redan över tio år.

BRISTER I DEN GRUNDLÄGGANDE UTBILDNINGENS STUDIEMILJÖ OCH I BESLUTFATTANDET

Elevernas rätt till en trygg studiemiljö tillgodoses inte alltid. Skolornas metoder för att upptäcka och ingripa i mobbning är inte alltid tillräckliga.

I det kommunala utbildningsväsendet och i läroanstalternas juridiska kompetens, administrativa förfaranden och beslutsfattande förekommer

brister som orsakar rättsskyddsproblem. T.ex. fattar man inte alltid förvaltningsbeslut som kan överklagas, de grundar sig inte på lagen eller uppfyller kraven i förvaltningslagen.

Vid justitieombudsmannens kansli och på Människorättscentret har man förberett ett gemensamt utbildningsprojekt för att stärka utbildningsväsendets kompetens i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och i administration. Utbildningsevenemangen inom projektet och det webbaserade materialet når ut till en stor del av direktörerna vid kommunernas utbildningssektorer och läroanstalternas rektorer.

LÅNGA BEHANDLINGSTIDER I RÄTTSPROCESSER OCH BRISTER AVSEENDE DOMSTOLARS STRUKTURELLT OBEROENDE STÄLLNING

Försenade rättegångar har länge varit ett problem i Finland. Problemet har tagits upp både i den nationella laglighetskontrollen såväl som tidigare i EIT:s rättspraxis. Trots vissa lagreformer som har gjort situationen bättre händer det fortfarande att rättegångar tar orimligt länge. Detta kan orsaka allvarliga problem särskilt i mål som kräver brådskande behandling.

I brottmål påverkas helhetstiden för behandlingen av ärendet av förundersökningen, som i många omfattande brottshelheter – t.ex. ekonomiska brott – ofta räcker länge. Antalet mål som till sin helhet är exceptionellt omfattande har ökat. Man har kunnat konstatera att den nuvarande rättsprocessen och besvärssystemet inte är skapat för denna typ av mål. De bristande resurserna i hela straffprocesskedjan, hos polisen, hos åklagarna och hos domstolarna, leder till att behandlingen av brottmål fördröjs.

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

Ett problem mot bakgrund av kravet att domstolar ska vara strukturellt oberoende har varit att rättsväsendet lyder under ett ministerium. Lagstiftningen om domstolsverket, som trädde i kraft den 1 januari 2020, har förbättrat domstolarnas strukturella oberoende.

Det stora antalet domare på viss tid och att kommunfullmäktige i praktiken utser nämndemän till tingsrätten enligt politiska kvoter, äventyrar dock fortfarande oavhängigheten.

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

Det finns ibland brister i medvetenheten om de grundläggande fri- och rättigheterna och om de mänskliga rättigheterna och man fäster inte alltid i myndighetsverksamheten tillräcklig uppmärksamhet vid att de tillgodoses och främjas. Det ordnas inte tillräckligt med utbildning och fostran om de grundläggande fri- och rättigheterna och om de mänskliga rättigheterna, även om det också har skett en positiv utveckling.

Författningsgrunden för gottgörande av kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och av de mänskliga rättigheterna är otillräckligt. Innan åtgärder för ändring av det materiella i skadeståndslagen (det allmännas skadeståndsskyldighet beträffande grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter) har vidtagits.

3.6.2 EXEMPEL PÅ POSITIV UTVECKLING

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

JO:s framställningar för korrigerande av fel, gottgörande av kränkningar samt för förlikningar finns i avsnitt 3.7. Även dessa framställningar och åtgärder har oftast utmynnat i ett positivt slutresultat.

3.7

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

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman kan justitieombudsmannen rikta en framställning till en myndighet om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas. Genom att ett fel eller en kränkning av klagandens rättigheter gottgörs på basis av justitieombudsmannens framställning är det möjligt att nå en uppgörelse i godo i ärendet.

Justitieombudsmannen har under åren gjort ett stort antal framställningar om gottgörelse. Framställningarna har oftast lett till ett positivt slutresultat. Grundlagsutskottet har ansett (GrUB 12/2010, 2/2016 och 2/2019 rd) det vara motiverat att justitieombudsmannen i klara fall kan göra en framställning om förlikning eller gottgörelse för att medborgarna ska komma i åtnjutande av sina rättigheter, för att förlikning ska nås och för att onödiga rättsliga tvister undvikas. I de två senare betänkandena ansåg utskottet det vara en god utveckling att tyngdpunkten i ombudsmannens verksamhet allt tydligare har förskjutits från övervakning av myndigheternas verksamhet till främjande av människors rättigheter. Grunderna för justitieombudsmannens framställningar om gottgörelse har beskrivits närmare i berättelserna från åren 2011 och 2012 (94 ja 74).

Under berättelseåret genomfördes 16 justitieombudsmannens framställningar om gottgörelse. Även i fall då kansliet kontaktade en myndighet under den tid som klagomålen behandlades ledde detta i ett flertal fall till att felet rättades till eller till att det bristfälliga förfarandet korrigerades, och således nåddes en uppgörelse i godo. T.ex. i berättelseårets nio ärenden som gällde beslut om polisundersökningar beslöt polisen att inleda en förundersökning på grund av utredningen av klagomålet eller senare på basis av ett klagomålsavgörande. Klagandena och myndigheterna gavs i många andra avgöranden anvisningar genom att hänvisnin-

gar till tillämplig lagstiftning, rättspraxis och till praxis för laglighetskontroll samt till tillgängliga metoder för ändringssökande.

Genom lagen om statens skadestandsverksamhet är handläggningen av de skadestandsanspråk som riktas till staten koncentrerad till Statskontoret. Lagen tillämpas på handläggning av skadestandsanspråk mot staten, om anspråket grundas på ett fel eller en försummelse som en statlig myndighet har begått.

I enlighet med vad som överenskommit med Statskontoret skickar Statskontoret årligen alla ersättningsavgöranden som Statskontoret meddelat med stöd av lagen om statens skadestandsverksamhet till justitieombudsmannen för kännedom. Enligt Statskontorets meddelande framställdes under 2019 sammanlagt 865 skadestandsyrkanden till Statskontoret. Merparten av ärendena anhängiggjordes som skadestandsyrkanden som framfördes till Statskontoret eller den behöriga myndigheten. Två ärenden anhängiggjordes genom justitieombudsmannens framställning om gottgörelse.

I ärenden som omfattas av tillämpningsområdet för lagen om statens skadestandsverksamhet väcktes 53 klagomål mot staten. Under 2019 utfärdade Statskontoret med stöd av lagen om statens skadestandsverksamhet 815 avgöranden och betalade sammanlagt 655 940 euro i ersättningar. En avsevärd del av avgörandena (484) och de utbetalda ersättningarna (282 400 euro) gällde justitieministeriets förvaltningsområde.

I synnerhet rättshjälps- och intressebevakningsdistriktens statliga intressebevakningsbyråer (allmän intressebevakning) omfattades av en betydande mängd ersättningsavgöranden. Beloppen varierade mellan några euro i dröjsmålsavgifter och fakturor och skatter på flera tusen euro.

De sistnämnda ersättningsgrunderna har varit bl.a. talan som inte väckts, ostridiga fordringar som inte överförts till indrivning, aktier som inte antecknats i värdeandelsregistret och olika förmåner som inte sökts (såsom vård-, utkomst-, boende-, arbetsmarknads-, handikapp- och underhållsstöd samt garantipension, Fpa-ersättningar, reparationsunderstöd och betalningslättnader för klientavgifter). Intressebevakarna hade också låtit bli att säga upp huvudmännens onödiga försäkringar, hyres-, el- och avfallsavtal, telefon- och internetanslutningar samt trygghetstelefontjänster och kreditavtal. Å andra sidan hade även underlåtenhet att teckna försäkringar orsakat huvudmännen skada.

Brister i uppföljningen av huvudmännens ärenden orsakade överskuldssättning och skada som skulle ersättas, liksom betalning av fel persons fakturor, betalning till fel instans, betalning av föräldrade fakturor och betalning av samma faktura flera gånger. Även kostnader för att döda aktiebrev till följd av att det försvunnit ersattes, skada till följd av förstörelse av lös egendom samt skador till följd av att hyra inte höjts eller hyran inte uppburits. Man hade också uppburit för mycket i intressebevakningsarvode och inte anmält alla inkomster i skattedeklarationen eller lämnat in skattedeklarationen för sent på ett sätt som ledde till att staten blev ersättningsansvarig.

Statskontoret beviljade med sitt avgörande av den 18 juli 2019 en fånge ersättning på grund av att fängelset hade förfarit lagstridigt i samband med två besök av ombud. Efter besöken hade en ogrundad kroppsvisitation av fången gjorts och samtidigt hade dokumentmaterial som fången hade tillgång till och som omfattas av advokatsekretess granskats. BJO hade i sitt avgörande från 2018 ansett att fängelset förfarit lagstridigt. Statskontoret betalade 2 000 euro som kompensation för kränkning av mänskliga rättigheter.

Statskontoret betalade den 2 december 2019 en ersättning på 500 euro till en fånge för immateriell skada. Vid kroppsvisitation i fängelset var fången tvungen att placera sig naken på en spegel som placerats på golvet, så att väktarna kunde kontrollera att det inte fanns några förbjudna ämnen

gömnda i fångens ljumskar. BJO hade prövat ärendet i sitt avgörande från 2018 och konstaterat att detaljerade visuella kontroller av ljumskarna, de yttre könsorganen, skinkorna och ändtarmsöppningen uttryckligen innebär kroppsbesiktning och att de i sitt ingripande går väsentligt längre än förpliktelsen att enbart klä av sig. Kroppsvisitation får inte utvidgas till kroppsbesiktning utan att de lagstadgade förutsättningarna uppfylls. BJO ansåg att fängelset förfarit lagstridigt. Statskontoret hade ingen anledning att bedöma ärendet på annat sätt.

Statskontoret betalade med sitt avgörande av den 4 april 2019 ersättning till en fånge bl.a. för livsmedel som enligt fången hade blivit kvar i fängelset i då fången hade förflyttats till ett annat fängelse. Fängelset bestred ersättningskyldigheten eftersom fången har varit ansvarig för egendom som hen innehar. Statskontoret hänvisade till justieombudsmannens avgörandepraxis, enligt vilken livsmedel som en fånge köpt i det tidigare placeringsfängelsets anstaltsbutik ska ges till fången i det nya placeringsfängelset. Detta oberoende om de packats i fängelsets förseglade transportväskor eller i fångens handbagage.

Statskontoret ansåg i ljust av denna avgörandepraxis att fången också måste få möjlighet att ta med sig livsmedel i en situation där hen förflyttas till ett nytt fängelse. På grund av omständigheterna i fallet ansåg Statskontoret det trovärdigt att fången inte hade kunnat få med sig sina matförnödenheter till det nya fängelset, och därför ansågs att matförnödenheterna ska ersättas.

3.7.1 FRAMSTÄLLNINGAR OM GOTTGÖRELSE

Nedan beskrivs framställningar om gottgörelse som JO har utarbetat under berättelseåret. För alla framställningar finns det ännu inte myndighets-svar med information om vilka åtgärder som ärendet har lett till.

BARNS RÄTTIGHETER

Tryggande av ett barns språkliga rättigheter inom vården utom hemmet

Klagandens barns modersmål, dvs. kunskaper i spanska samt barnets kultur upprätthölls inte under vården utom hemmet. Staden hade placerat barnet i en fosterfamilj i november 2015. I fosterfamiljen talade man inte spanska och barnets skola ordnade inte undervisning i spanska. Barnskyddet hade börjat utreda anordnande av undervisning i spanska 2017 och undervisningen hade inletts i början av 2018. Under de två första åren av vård utom hemmet, då barnet inte fick undervisning i sitt modersmål, hade barnets språkkunskaper försämrats och barnet hade förlorat det gemensamma språket med sin mor.

BJO konstaterade att barnet när hen placerades i en fosterfamilj blev utan undervisning i sitt modersmål i över två år. Enda sättet för barnet att upprätthålla sitt modersmål under denna tid var att träffa klaganden, vilket skedde i genomsnitt en gång i månaden. Barnets rätt till sitt modersmål anknyter starkt till barnets rätt att hålla kontakt med sina föräldrar och med andra närstående. Att ett barn lär sig eller upprätthåller sitt eget modersmål är särskilt viktigt under de år när barnet skapar och utvecklar sin identitet. Fjärmande från den egna kulturen kan vara skadligt för barnet. Tillgodosedandet av ett barns språkliga rättigheter kan inte hänga enbart på kontakten mellan barnet och barnets närstående, utan barnskyddet har skyldighet att agera aktivt för att stöda barnets språkliga och kulturella bakgrund.

Enligt BJO hade social- och hälsovårdssektorn försummat denna skyldighet i barnskyddslagen eftersom den började ordna undervisning i modersmålet för barnet som placerats utom hemmet först två år efter att barnet placerats där. BJO ansåg det inte vara godtagbart att det tagit så lång tid att ordna undervisning i barnets modersmål när barnet placerats utanför hemmet, eftersom det är fråga om ett av de stora världsspråken och det även i Finland i omfattande utsträckning ordnas undervisning i språket i fråga.

BJO ansåg att försummelsen var lagstridig. Barnets rätt att upprätthålla sitt modersmål tillgodosågs inte, vilket kan ha påverkat upprätthållandet och utvecklingen av barnets identitet och kulturella bakgrund samt äventyrat barnets rätt att hålla kontakt med sin biologiska förälder och med andra närstående. BJO föreslog att staden som ansvarade för att barnets grundläggande rättigheter skulle tillgodoses, på det sätt som den överväger gottgör klagandens barn för kränkningarna av barnets grundläggande rättigheter (125/2018*).

Staden betalade ut en ersättning på 5 000 euro som immateriell skada orsakad av barnskyddet. Stadens barnskydd beklagade den skada som dess verksamhet orsakat.

RÄTTEN TILL PERSONLIG FRIHET OCH INTEGRITET

Förödmjukande och förnedrande behandling av barn i familjevård

Klagandena, som är syskon, kritiserade hur de behandlades inom familjevården. Stadens välfärdstjänster hade ansett att behandlingen av barnen var lagstridig när familjevårdaren fattat beslut om att begränsa klagandenas rörelsefrihet som straff för barnens beteende eller för att de inte följde de regler som familjevårdaren fastställt. Dessutom hade klagandenas kontakter begränsats genom att deras telefoner beslagtogs och genom att internetförbindelsen bröts. Av den utredning som välfärdstjänsterna har gjort framgick att klagandena inte fick de medel i barnskyddslagen i den utsträckning som de enligt lagen skulle ha varit berättigade till. Välfärdstjänsterna bestrider heller inte klagandenas åsikt om att de hade behandlats osakligt på sin vårdplats och därmed på ett sätt som strider mot barnskyddslagen.

Enligt ställföreträdande BJO tillgodosågs de rättigheter som tryggas i grundlagen inte till fullo i klagandenas fall. Hen betonade att osakligt och undertryckande bemötande av barn allvarligt äventyrar ett placerat barns intressen och rättigheter, särskilt när det är fråga om ett barn i sårbar ställning som har rätt till särskilt skydd. Ställföreträ-

dande BJO föreslog att stadens välfärdsnämnd, som ansvarade för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, skulle gottgöra klagandena för kränkningarna av deras grundläggande rättigheter (1669* och 1829/2019*).

Enligt stadens välfärdstjänster var 4 000 euro för varje barn en skälig ersättning med beaktande av hur allvarliga kränkningarna av de grundläggande rättigheterna och följderna av dem är samt med beaktande av hur lång tid kränkningarna varade. Dessutom ersattes de uteblivna medlen enligt klagandenas egna uppgifter.

Placering av en fånge under observation och förhållandena under observationen

En isoleringscell som används för observation är en plats där fången befinner sig i ett av fängelset strikt kontrollerat utrymme och där fångens handlingsförmåga är kraftigt begränsad. I kontrollcellen finns ett utrymme som avskilts från det övriga utrymmet med galler och där klaganden placeras. I isoleringscellen kan fången således i praktiken inte orsaka fara och hot för personalen.

Klaganden hade tvingats vara naken med händerna bundna bakom ryggen när hen placerades under observation. Det kränkande och klandervärda i förfarandet förstärktes av dess mycket långa varaktighet och av att den inträffade under kameraövervakning. När klaganden kläddes av inför en kroppsvisitation hade en person av det motsatta könet deltagit i åtgärden. Klaganden hade också omotiverat förvägrats tillgång till kläder och sängkläder i kontrollcellen. Klagandens förhållanden under observationen stred mot bestämmelserna och kränkte klagandens människovärde.

Enligt BJO:s uppfattning hade klaganden under observationen blivit utsatt för behandling som strider mot 7 och 10 § i grundlagen och mot artikel 8 i konventionen (EIS). Han ansåg det inte heller vara uteslutet att detta var en kränkning av de rättigheter som tryggas i artikel 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EIS), åtminstone inte med tanke på den förnedrande behandling som avses i artikeln. BJO fö-

reslog att finska staten ska ersätta klaganden för sådan osaklig behandling som kränkte klagandens människovärde (5960/2018).

Statskontoret betalade klaganden 1 500 euro som gottgörelse för kränkning av de mänskliga rättigheterna.

Vård och bemötande av en patient

Den medicine kandidat som var jourhavande läkare vid Jorvs sjukhus handlade troligen i ett sådant nödtillstånd som avses i strafflagen när läkaren gav personalen tillstånd att använda spännbälten i syfte att begränsa rörelsefriheten för klaganden, som uppfört sig aggressivt vid akutmottagningen. BJO konstaterade sig inte alls vara övertygad om att ett sådant nödtillstånd som berättigat användningen av spännbälten fortfarande pågick när patienten anlände till akutövervakningen. Förutom med spännbälten spände man fast klaganden med ett lakan, som fästes vid sängen med hjälp av buntband.

Vid Jorvs sjukhus hade det uppenbarligen varit allmänt godtagbart att använda lakan som begränsande åtgärd. BJO anser detta vara olämpligt. Att spänna fast någon med lakan uppfyller inte myndigheternas säkerhetskrav och man hade inte från HUS sida gett några anvisningar hur lakanen skulle användas. Ett lakan skulle inte ha fått användas för att spänna fast klaganden. Att använda lakan innebar ett ytterst kraftigt ingrepp i klagandens fysiska integritet. BJO ansåg det vara motiverat och nödvändigt att användningen av lakan som begränsande åtgärd ska förbjudas i Jorv i alla situationer.

BJO konstaterade att en begränsande åtgärd är tillåten endast så länge som nödtillståndet kräver och att den ska avslutas genast när den inte längre är nödvändig. Det var inte motiverat att fortsätta hålla klaganden fastbunden med motiveringen att klaganden var tvungen att vänta på läkarundersökningen. BJO ansåg att förfarandet vid Jorvs sjukhus var lagstridigt i fråga om klagandens vård och bemötande. BJO ansåg att bemötandet av klaganden ledde till att människovärdet och den person-

liga integriteten kränktes, vilket strider både mot grundlagen och mot Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. BJO föreslog att HUS ska gottgöra klaganden för kränkningarna av de mänskliga och grundläggande rättigheterna. BJO bad HUS meddela om sina åtgärder senast 31 mars 2020 (5485/2018*).

Arbetstagares vaccinationsskydd vid stans center för psykiatri

Klaganden gavs en skriftlig varning för att dennes vaccinationsskyddet inte hade uppdaterats. Varningen motiverades med att klaganden trots uppmaningar från arbetsgivaren inte sett till att vaccinationsskyddet följde lagen om smittsamma sjukdomar och att klaganden inte hade hälsoskäl för att undvika vaccinering. I varningen konstaterades också att om klaganden upprepar sitt agerande också i fortsättningen så kommer dennes tjänsteförhållande att upphöra.

Att ge en varning blir enligt ordalydelsen i lagen om kommunala tjänsteinnehavare aktuellt endast vid brott mot eller vid åsidosättande av sådana skyldigheter som följer av tjänsteförhållandet. Att vägra att låta vaccinera sig innebär inte att man åsidosatt eller brutit mot de skyldigheter som följer av tjänsteförhållandet. Att en arbetstagare inte vaccinerat sig kan inte som sådant utgöra en grund för varning och kan heller inte på ett juridiskt hållbart sätt användas som grund för varning. Eftersom inga andra grunder hade framförts kränktes klagandens grundläggande fri- och rättigheter och integritetsskydd.

En skriftlig varning är en sträng påföljd från arbetsledningens sida med avseende på grundläggande rättigheter eftersom varningen anknyter till hot om uppsägning. Strängheten betonas även av att en tjänsteinnehavare inte kan göra någon separat överklagan av varningen till en domstol. En person som fått en varning har alltså inte tillgång till någon effektiv rättsskyddsväg. BJO föreslog att sjukvårdsdistriktet ska bedöma hur det kan rätta till eller korrigera den kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna som klaganden åsam-

kats genom den skriftliga varningen samt vidare hur sjukvårdsdistriktet kan gottgöra klaganden för denna kränkning (1678/2018*).

Sjukvårdsdistriktet meddelade att man kommer att återta de skriftliga varningar som getts till såväl klaganden som till andra anställda för att de underlåtit att låta vaccinera sig mot influensa. Sjukvårdsdistriktet ansåg att det inte fanns några grunder för erläggande av separat gottgörelse. Kränkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna korrigeras genom att varningarna återkallas. Arbetsgivaren hade redan tidigare ändrat vaccinationspraxisen och det är frivilligt för arbetstagarna att vaccinera sig mot influensa.

YTTRANDEFRIHET OCH OFFENTLIGHET

Skriftlig varning till tjänsteman

Bildningsdirektören hade ansett att den skrivelse som klaganden skickade till bildningsnämnden och till några medlemmar i stadsfullmäktige innehöll anklagelser mot klagandens chefer, dvs. att bildningsdirektören och gymnasiedirektören anklagades för oärlig verksamhet samt försatte den andra skolans rektor i ofördelaktig dager baserat på hörsägen. Bildningsdirektören gav klaganden en skriftlig varning för skrivelsen som sändes till förtroendemännen, för verksamhet i strid med arbetsgivarens anvisningar och för osakligt beteende vid informationstillfället.

Enligt ställföreträdande BJO hade klaganden upplevt att bildningsnämnden inte hade tillgång till all information om processen för sammanslagning av gymnasier, vilket ledde till att klaganden hade velat delge bildningsnämnden som beslutar om sammanslagning av gymnasier sina synpunkter samt synpunkter från det gymnasium som klaganden representerade. Sådan verksamhet i ett sådant sammanhang kan anses höra till rektorns roll. Å andra sidan förutsätter lojalitetsplikten uttryckligen att de upplevda missförhållandena först ska anmälas till arbetsgivaren, som även bildningsnämnden kan anses utgöra en representant för. Ur denna synvinkel kan klagandens verksamhet således anses vara förenlig med lojalitetsplikten.

Enligt ställföreträdande BJO kunde man inte med tanke på yttrandefriheten på ett juridiskt hållbart sätt anse att inbjudan till bildningsnämndens medlemmar, rektorns uppförande vid informationstillfället och rektorns skrivelse till förtroendevalda utgjorde en grund för en skriftlig varning. Efter som inga andra grunder framfördes hade klagandens yttrandefrihet kränkts. Ställföreträdande BJO föreslog att staden ska bedöma hur den kränkning av yttrandefriheten som rektorn för gymnasium A åsamkats genom den skriftliga varningen kan rätas till eller korrigeras samt vidare hur klaganden kan gottgöras för denna kränkning (3343/2019*).

Stadsstyrelsen meddelade att den tar skyddet av de mänskliga rättigheterna på allvar och i all sin verksamhet strävar efter att följa grundlagen och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Till följd av det beslut som ställföreträdande BJO fattat hade staden gått och går igenom arbetsledningens processer inklusive processen för att utdela varningar i syfte att säkerställa att dessa åtgärder inte kränker någons mänskliga rättigheter. Stadsstyrelsen meddelade dock inte att den rättar eller åtgärdar den kränkning av yttrandefriheten som den skriftliga varningen medförde.

Behandling av begäran om handlingar

Klaganden hade till polisinskrivningen i Sydvästra Finland per e-post framställt en specificerad begäran om att få ut information om ett brottsmål som gällde hen. Det var fråga om en sådan begäran om att få ta del av innehållet i en myndighetshandling som avses i lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet. Vid polisinskrivningen hade ärendet dock behandlats som utfärdande av intyg över polisens åtgärder. Det verkade som om man vid polisinskrivningen inte insåg att det var fråga om en begäran om handlingar, och att man vid besvarandet av en sådan begäran ska följa förfarandebestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Polisinskrivningen hade skickat en del av uppgifterna till klaganden i form av ett intyg per e-post. Klaganden hade betalat 26 euro för det intyg som polisinskrivningen utfärdade till klaganden per e-post.

Vid behandlingen av en begäran om att få ta del av innehållet i en myndighetshandling har förfarandebestämmelserna i lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet inte iakttagits. Utifrån det tillgängliga materialet var det oklart om klagandens begäran om handlingar ännu hade behandlats vid polisinskrivningen på det sätt som lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet förutsätter. Enligt JO ska polisinskrivningen se till att begäran om att få ta del av innehållet i en myndighetshandling behandlas i enlighet med lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet så att offentliga handlingar lämnas till klaganden och ifall någon del av handlingarna inte kan lämnas till klaganden ska det vid behov fattas ett överklagbart beslut. Polisinskrivningen ska också se till att den avgift som felaktigt tagits ut av klaganden återbetalas till denne (2049/2018*).

Polisinskrivningen returnerade också den avgift man obefogat uppburit av klaganden. Enligt polisinskrivningen rådde det ingen oklarhet om att förfarandet var felaktigt. Polisinskrivningen agerar på det sätt som fastställts i JO:s beslut.

RÄTT TILL SOCIAL TRYGGHET

Hjälpåtgärder inom socialvården för offer för människohandel

Diskrimineringsombudsmannens byrå bad i egen skap av nationell rapportör om människohandel om en undersökning som gällde huruvida stadens socialförvaltning hade följt lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel samt huruvida socialförvaltningen uppfyllt sin skyldighet att ordna med hjälpåtgärder för en finländsk person som fallit offer för grov människohandel. Ärendet som gällde begäran hade i anslutning till den straffrättsliga processen hamnat på bordet hos den nationella rapportören om människohandel i form av en rådgivningsbegäran.

BJO konstaterade i sin bedömning att offer för människohandel är i en sårbar ställning och att de är i behov av särskild hjälp och av särskilt skydd. En person som identifierats som offer för männis-

kohandel har en särställning som grundar sig på internationella bestämmelser som är förpliktande för Finland samt på nationell lagstiftning. I Finland har tillgodoseendet av de sociala rättigheterna tryggats på grundlagsnivå som en grundläggande rättighet, vilket omfattar rätten till oundgänglig försörjning och omsorg.

I detta ärende hade klienten officiellt identifierats som offer för människohandel och inkluderats i hjälpsystemet för offer för människohandel. Det rådde alltså inga tvivel om att klienten var ett sådant offer för människohandel som hade rätt till hjälpåtgärder enligt lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel.

Enligt BJO hade stadens socialförvaltning väsentligt försummat sin skyldighet att i enlighet med socialvårdslagen ordna med service och stödåtgärder för klienten. Eftersom servicen inte tillhandahölls och inte ens planerades i rätt tid, hade klienten inte heller möjlighet att delta i planeringen och genomförandet av servicen på det sätt som föreskrivs i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården.

Man hade inte gjort en helhetsprövning av klientens intresse eller på det sätt som föreskrivs i socialvårdslagen tagit hänsyn till hur olika tillvägagångssätt och lösningar bäst skulle ha tryggt klientens välfärd, stärkt klientens förmåga att klara sig självständigt och på egna villkor och gett klienten rätt och tillräckligt stöd vid rätt tidpunkt i förhållande till behoven. Socialförvaltningen hade inte identifierat klienten som en sådan person som enligt socialvårdslagen behöver särskilt stöd, varvid inga beslut om särskilt stöd för klienten hade fattats på det sätt som socialvårdslagen föreskriver.

Enligt BJO var förfarandet lagstridigt. Det hade förekommit allvarliga brister i de hjälpåtgärder för offer för människohandel som klienten behövde och i ordnandet av klientens socialvård. De rättigheter som tryggas i grundlagen tillgodosågs inte i klientens fall. Därför föreslog BJO att stadens grundtrygghets- och hälsovårdsnämnd, som ansvarade för tillgodoseendet av de grundläggande

fri- och rättigheterna, ska gottgöra klienten för kränkningarna av dennes grundläggande rättigheter (3489/2017*).

Grundtrygghets- och hälsovårdsnämnden ansåg i sitt beslut att kunden i fråga om kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna får sammanlagt ska få 3 900,00 euro i gottgörelse. Dessutom bad stadens socialförvaltning offret för människohandel om ursäkt för sitt felaktiga förfarande vid tillämpningen av lagen.

Försummelse att samla in medel för eget hushåll

Enligt BJO hade social- och hälsovårdsförvaltningen i stad A försummat att på behörigt sätt samla in medel för eget hushåll till klaganden efter att lagen om underhållsstöd trädde i kraft. Åtgärder för att fastställa underhållsbidraget vidtog i september 2014, då klagandens dåvarande vårdnadshavare ombads ge sitt samtycke till att i stället för vårdnadshavarna ska en intressebevakare för underhållsbidragsärendet sökas.

Därefter hade ärendet framskridit, men efter fastställandet av underhållsbidraget och ansökan om underhållsstöd hade medlen avsedda för eget hushåll börjat inflyta först i november 2016, över två år efter att aktiva åtgärder hade inletts i ärendet. År 2014 hade det fattats ett beslut om att studiestödet skulle uppbäras till medlen för eget hushåll. I ärendet fanns dock ingen utredning om varför inga medel för eget hushåll inflöt till klaganden av studiestödet.

BJO beaktade också i bedömningen av ärendet att man enligt utredningen hade förhållit sig negativt till kompletteringen av klagandens medel för eget hushåll enligt en prövning som utgick från klagandens behov. Frågan behandlades inte i ljuset av den ungas individuella behov och förhållanden. Det verkar heller inte ha fattats något sådant beslut om medel för eget hushåll som klaganden hade kunnat söka ändring i. Ärendet gav intryck av att man tillämpat ett lagstridigt maximiantal. Inte heller ersättandet av kostnaderna för eftervård bedömdes på behörigt sätt och klaganden fick inte heller något överklagbart beslut om detta.

BJO ansåg att social- och hälsovårdsförvaltningen i stad A hade förfarit lagstridigt. Klaganden hade sannolikt åsamkats en ekonomisk förlust, vars storlek dock inte kunde bedömas i efterhand. Klaganden var fortfarande en ung person i eftervård som knappt hade någon egen förmögenhet eller inkomst. BJO föreslog att samkommunen skulle överväga på vilket sätt den kunde gottgöra klaganden för kränkningen av rättigheterna (695/2018*).

Samkommunen meddelade att den beslutat att betala ytterligare 6 240 euro i medel för eget hushåll till klaganden samt att be klaganden om ursäkt för det tillvägagångssätt som stridit mot barnets bästa.

RÄTTSSÄKERHET OCH GOD FÖRVALTNING

Rådgivning angående kreditupplysnings- anteckning till följd av långvarig utsökning

Häradsutmätningsmannen hade inte efter att klaganden tagit kontakt och när kreditupplysningsanteckningen gjordes informerat om förutsättningarna för att anteckningen ska avlägsnas, dvs. att utsökningen avslutats när gäldenären lämnar in en begäran. Detta berodde enligt häradsfogden på häradsutmätningsmannen var omedveten om innehållet i lagstiftningen. Kravet på att gäldenären ska lämna in en begäran på att anteckningen ska avlägsnas gör att utmätningsmannens rådgivningsskyldighet försätts i en viktig ställning. Det kan vara svårt för gäldenären att uppfatta sin handlingsskyldighet i ärendet eftersom utmätningsbeslut är myndighetsbeslut.

I detta ärende hade gäldenären uttryckligen diskuterat kreditupplysningen med häradsutmätningsmannen. I enlighet med utsökningsbalkens rådgivningsskyldighet borde häradsutmätningsmannen ha berättat om den begäran som är en förutsättning för återkallande i det skede då utmätningen avslutas. Återkallandet meddelades cirka åtta månader efter utmätningens slut.

I en situation där utsökningsgäldenären inte har fått tillräcklig lagstadgad rådgivning i ett ärende som är viktigt för att tillgodose hens rättigheter bör det enligt BJO finnas möjlighet att få gottgörelse för den olägenhet som försummelsen or-

sakar samt för oro och osäkerhet. Rätten till gottgörelse betonades särskilt i denna situation, då försummelserna vid verket hade lett till att anteckningen om kreditupplysning hade förlängts med flera månader utan grund. En anteckning om kreditupplysning medför betydande olägenhet för parten. Därför bad BJO Riksfogdeämbetet att kontakta klaganden på lämpligt sätt och avgöra ärendet i fråga om ett eventuellt yrkande på gottgörelse. Han bad att bli meddelad om vilket avgörande man hade fattat i ärendet beträffande gottgörelsen före den 31 mars 2020 (218/2019*).

Kontroll av logguppgifter i patientregistret

Klaganden hade den 30 augusti 2016 samt den 15 maj 2017 och den 1 juni 2017 lämnat in en begäran om logguppgifter. Beslutet om att lämna ut uppgifterna fattades enligt utredningen i slutet av september 2017, men rapporterna skickades till klaganden först den 31 maj 2018. Informationen hade fördröjts avsevärt. Om syftet var att vägra lämna ut uppgifterna, borde man i ärendet ha förfarit i enlighet med bestämmelserna om förfarande i lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet. Om begäran om uppgifter hade inlämnats till fel instans eller om det fanns brister i begäran, borde klaganden enligt förvaltningslagen ha fått råd i hur ärendet ska skötas.

Stadens vård- och omsorgscentral hade förfarit lagstridigt. Förfarandet hade kränkt klagandens grundlagsenliga rätt att få sin sak behandlad på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. BJO bad vård- och omsorgscentralen överväga huruvida den kan gottgöra klaganden för den kränkning som den orsakat (1770/2018*).

Direktören för stadens hälso- och sjukvårdstjänster sände ett brev till klaganden med en djup ursäkt för fördröjningen i leveransen av logguppgifterna. Det har helt tydligt funnits en svaghet i behandlingsprocessen för begäran om logguppgifter. Detta kombinerat med brister i informationsgången inom organisationen ledde till att de inte lyckades genomföra klagandens begäran.

Avgift som tagits ut för tidsbokning som inte använts

Klaganden hade fått en kallelse till en s.k. 18-årsundersökning per post. Kallelsen grundade sig inte på att klaganden hade bokat tid eller på att man hade kommit överens om en tid i samförstånd med klienten. När klienten inte kom till mottagningen hade den avgift som avses i förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården aktiverats. Enligt förordningen kan endast en tid som kunden bokat faktureras ifall tiden inte har annullerats eller om det inte funnits någon godtagbar orsak till frånvaron.

Avgiften strider mot förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården, eftersom tidsbokningen inte grundade sig på kundens vilja utan informationen om den bokade tiden hade skickats till kunden per post. De 51,40 euro som fakturerats för tiden hade debiterats felaktigt. BJO föreslog att staden ersätter den avgift som tagits ut utan grund jämte eventuella indrivningskostnader och utsökningssavgifter till klaganden (6217/2018*).

Enligt stadens meddelande hade den sista oåterkalleliga och olagliga avgiften tagits bort från indrivningen och staden ska betala de kostnader som detta eventuellt orsakar.

Behandling av begäran om påförande av fordonsskatt

Klaganden hade den 9 augusti 2018 betalat en debetsedel för fordonsskatt vars förfalldatum var den 13 september 2018 och därvid använt ett felaktigt eller bristfälligt referensnummer. Transport- och kommunikationsverkets datasystem riktar betalningen till rätt debitering endast på basis av rätt referensnummer. Verket hade skickat klaganden en betalningspåminnelse som var daterad den 27 september 2018, enligt vilken fordonsskatten som förfallit den 13 september 2019 var obetald och fordonet nu var belagt med användningsförbud. Klaganden skickade ett brev till verket den 4 oktober 2018 där hen meddelade att hen betalat skatten den 9 augusti 2018. Klaganden konstaterade att hen väntar på verkets skriftliga svar senast den 16 oktober 2018.

Fordonsskattelagen föreskriver användningsförbud för ett fordon om fordonsskatten eller en del av den är obetald, vilket är en allvarlig påföljd för en skattskyldig. Huruvida användningsförbudet är rimligt eller huruvida dess konsekvenser för rörligheten är rimliga har inte utvärderats i förarbetet till lagen. Enligt BJO förutsätter en sådan här lagenlig påföljd som är allvarlig för en kund inom förvaltningen en särskild skyldighet för skatteuppbördsmyndigheten att ge korrekt service och rådgivning. Ämbetsverket har således en betonad skyldighet att omgående eller så snabbt som möjligt behandla och besvara en kunds begäran och förfrågningar, oberoende av om dessa lämnats in elektroniskt, via telefon eller skriftligen.

Verket inledde en utredning av klagandens förfrågan och begäran den 4 oktober 2018 först efter två månader och då på grund av den begäran om utredning som BJO lämnat på grund av klagomålet. Klagandens skattebetalning allokerades som betalning av fordonsskattsedeln och användningsförbudet upphävdes först den 5 december 2018. Behandlingen av ärendet och svaret till klaganden förutsatte inte några särskilda åtgärder och man borde därför ha inlett behandlingen av begäran omedelbart. Klagandens fordon var således i cirka två månaders tid obefogat belagt med användningsförbud på grund av verkets försummelse att behandla begäran.

Enligt BJO ska parten i en situation där verket försummat att behandla ett ärende på behörigt vis samt försummat service- och rådgivningsskyldigheten ha rätt till gottgörelse på grund av den skada, oro och osäkerhet som försummelsen orsakat. Rätten till gottgörelse betonas särskilt i denna situation eftersom försummelseerna vid verket hade lett till att användningsförbudet för fordonet hade förlängts utan grund. Möjligheten att använda fordonet var särskilt viktig för klaganden, eftersom denne beviljats parkeringstillstånd för personer med funktionsnedsättning. BJO bad Statskontoret avgöra ärendet utifrån lagen om statens skadeståndsverksamhet (5559/2018*).

Statskontoret meddelade att det beslutat betala klaganden 350 euro som gottgörelse för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Indrivning av en avgift från en kund med spårmarkering

Södra Karels social- och hälsovårdsdistrikt (Eksote) hade lagt ut faktureringen till ett privat aktiebolag, som i sin tur hade ingått ett avtal om indrivning av fakturor med ett indrivningsbolag. BJO konstaterade att utläggande av en offentlig förvaltningsuppgift för indrivning eller fakturering inte innebär att det offentliga samfundet inte behöver se till att faktureringen och indrivningen följer lagen och god indrivningssed.

Klaganden hade i februari 2017 fått en anmälan om anhängiggörande från utsökningsverket. Anmälan i fråga gällde klientavgiften. Hen hade då en spårmarkering för adressen. Ännu efter att spårmarkeringen upphörde i juli 2018 hade hen i september 2018 fått en anmälan om anhängiggörande och en betalningsuppmaning om en ny klientavgift. Enligt klaganden har hen inte fått någon faktura på klientavgiften. Enligt Södra Karels social- och hälsovårdsdistrikts utredning hade de skickat fem fakturor till klaganden under 2016–2018.

Av utredningen framgick inte om man med specificerade fakturor avsåg de fakturor som klagomålet gällde och som hamnat i utsökning. Lagstadgade indrivningsåtgärder, såsom sändande av betalningskrav, ska i de fall när det är fråga om en instans som sköter indrivningsverksamheten professionellt inte vidtas förrän en betalningspåminnelse om fakturan har skickats.

Enligt BJO borde Södra Karels social- och hälsovårdsdistrikt ha rätt ut ärendet och ersatt klaganden kostnaderna som orsakades av att en faktura eller en betalningspåminnelse som klaganden inte fått överläts till utsökningsindrivning. Social- och hälsovårdsdistriktet borde också tillsammans med utsökningsmyndigheten ha rätt ut möjligheten att avlägsna anmärkningarna i utsökningsregistret (4780/2018*).

Södra Karels social- och hälsovårdsdistrikt meddelade att det av utsökningsmyndigheten hade begärt att obefogade registeranteckningar ska strykas och distriktet hade fattat ett ersättningsbeslut med stöd av vilket det ersätter klaganden för kostnaderna för utsökningsindrivningen med sammanlagt 31,52 euro.

Rättelse av felaktig anteckning i befolkningsdatasystemet

Uppgiften om Vanda häradsrätts beslut av den 17 april 1975, där klaganden hade fastställts som ett barn som fötts utom äktenskapet, och anteckningen om detta i de befolkningsuppgifter som upprätthålls av evangelisk-lutherska kyrkan hade inte förmedlats till magistraten. Uppgiften om ändringen i familjeförhållandena förmedlades från Vanda församlingars centralregister först den 19 september 2018, då en begäran om rättelse av anteckningarna om klagandens far hade skickats därifrån. Rättelsen av uppgiften i befolkningsdatasystemet hade ombetts påskyndas eftersom personen i fråga hade avlidit och de felaktiga uppgifterna skulle medföra förvirring för bouppteckningen.

Magistraten hade haft uppfattningen att församlingens centralregister redan hade hört klaganden med anledning av ärendet. Klaganden hade fått kännedom om ett uppenbart fel i befolkningsdatasystemet när polisen tog kontakt med hen på grund av att en person som antecknats som klagandens far hade avlidit. Magistratens tjänsteman hade ansett att korrigeringen av ett uppenbart fel och begäran om påskyndande av församlingarnas centralregister borde ha gjorts i befolkningsdatasystemet så snabbt som möjligt.

Enligt BJO är rätten att bli hörd en grundläggande rättighet som tryggas i grundlagen som en av garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning. I detta fall borde registerföraren, vilket magistraten också har konstaterat i sin utredning, ha försäkrat sig om att parten hade blivit hörd på tillbörligt vis, dvs. hade fått skäligt med tid att yttra sig i ärendet. BJO delgav magistraten sin uppfattning om att förfarandet var felaktigt. På grund av den olägenhet som klaganden åsamkats konstaterade BJO att magistraten borde be klaganden om ursäkt för sitt förfarande (37/2019).

3.7.2 ÄRENDET SOM HAR LETT TILL UPPGÖRELSE I GODO

Att JO-kansliet kontaktade en myndighet i samband med behandlingen av ett klagomål ledde i många fall till att felet rättades till eller till att det bristfälliga förfarandet korrigerades, och således nåddes en uppgörelse i godo. Justitieombudsmanen kan också göra en framställning till myndigheten om att ärendet ska avgöras i förlikning. Nedan beskrivs några exempel på sådana fall.

BETALNING AV EN FÖRMÅN TILL FEL KONTO

Klaganden hade ansökt hos Fpa om reseersättningar för sina barns resor. Ersättningarna hade betalats in på barnafaderns konto. I ärendet begärdes en preliminär utredning av Fpa. Enligt Fpa hade det skett ett fel i utbetalningen av reseersättningar. Fpa hade varit i kontakt med klaganden och ersättningsärendet hade korrigerats till förmån för klaganden (70 euro och 20 euro). Fpa beklagade de fel som inträffat i behandlingen av ersättningsärendet samt de besvär och problem som orsakats. Eftersom Fpa åtgärdat felen ledde klagomålet inte till vidare åtgärder från BJO:s sida (6481/2019).

ÅTERKRAV AV SOCIAL KREDIT FRÅN EN AV STUDERANDE

BJO hade i sitt beslut från december 2013 ansett att Helsingfors stad har förfarit lagstridigt när den vid beviljande av utkomststöd beaktar den studiesociala kredit som hör till tillämpningsområdet för lagstiftningen om social kreditgivning på samma sätt som studielån enligt lagen om studiestöd beaktas (65/1994). Lagen om social kreditgivning har utfärdats senare än lagen om utkomststöd. De ställningstaganden som riksdagsutskotten kom med vid beredningen av lagen visar tydligt att lagstiftaren avsåg att den sociala krediten inte ska få påverka vare sig själva rätten till utkomststöd eller stödbeloppet.

I klagandens beslut om utkomststöd från december 2013 till maj 2014 hade man som disponi-

bel inkomst i strid med lagen om social kreditgivning beaktat mängden social kredit som en faktor som sänker utkomststödet. Sänkningen av utkomststödet gällde alltså i huvudsak den tid då staden hade varit medveten om BJO:s ställningstagande. BJO föreslog att staden ska beakta detta vid återkrav av studiesocial kredit (5704/2018*).

Staden meddelade att den hade skickat ett beslut till kunden enligt vilket staden avstår från indrivningsåtgärder för en social kredit på 1 824,06 euro.

AVSLÖJANDE AV UTKOMSTSTÖDS- KUNDER I FPA:S BREV

Ställföreträdande BJO föreslog att Fpa skulle bedöma formuleringen i det kundbrev om hyresgarantin som skickas till hyresvärdar och fundera på huruvida det är nödvändigt att uttryckligen nämna en kundrelation med socialvården bl.a. när det gäller på en korrekt handläggning, den klagandes integritet och eventuellt också när det gäller hyresvärdens intressen och rättigheter eller när det gäller något annat rättsligt motiverat skäl (4582/2018*).

Fpa meddelade att man beviljar hyresgaranti som en del av det grundläggande utkomststödet. Beslutet från ställföreträdande BJO hade lett till att Fpa ändrat formuleringen av penninggarantibrevet genom att stryka omnämningarna om grundläggande utkomststöd.

PERUK SOM HJÄLPMEDEL FÖR MEDICINSK REHABILITERING

Enligt social- och hälsovårdsministeriets förordning om utlämnande av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering ska behovet av hjälpmedel bedömas utifrån en användarorienterad, rättidig och individuell utvärdering. Valet av hjälpmedel ska genomföras i samförstånd med patienten och före valet av hjälpmedel ska patienten få information om olika hjälpmedelsalternativ på ett lättförståeligt sätt.

I Tammerfors stads kriterier för peruker beaktas vid beviljande av betalningsförbindelse för en måttbeställd peruk endast en avvikande huvudstorlek och form som en individuell faktor, men

av kriterierna framgår inte hur klientens övriga individuella behov, såsom medicinska orsaker (t.ex. eksem), beaktas. Ställföreträdande BJO ansåg att vad gäller klaganden borde man ha beaktat att behovet av hjälpmedel ska bedömas utifrån en användarorienterad, rättidig och individuell utvärdering, så att ett undantag kunde ha gjorts för perukens anskaffningskostnader enligt klagandens individuella behov.

I stadens kriterier för peruk för medicinsk rehabilitering bör klientens individuella behov beaktas även när det gäller andra eventuella faktorer än klientens avvikande huvudstorlek och form. Ställföreträdande BJO föreslog att staden skulle kontakta klaganden på det sätt som den anser lämpligt för att eventuellt göra en ny bedömning av hjälpmedelsbehovet och meddela honom vilka åtgärder som hans uppfattning och framställningar har föranlett (2680/2018*).

Enligt Tammerfors stads meddelande beviljades klaganden en betalningsförbindelse för en måttbeställd peruk och i kriterierna för beviljande av en måttbeställd peruk kommer man i fortsättningen förutom en avvikande huvudstorlek också att beakta eventuella hudsymtom eller andra medicinska skäl.

NEKANDE AV HJÄLPMEDEL FÖR MEDICINSK REHABILITERING

Klaganden bad hjälpmedelscentralen flytta drivaggregaten från en Compact-rullstol till en Etac Cross-rullstol, som närmast används för utomhusbruk. Hjälpmedelscentralen vägrade installera drivaggregaten, eftersom klagandens egna hjälpmedel på grund av ansvarsgrunder inte kan fästas på social- och hälsovårdens produkter. Dessutom ansåg man att grunderna för överlåtelse av hjälpmedel inte uppfylldes eftersom klagandens synförmåga var mycket dålig på grund av MS. Överläkaren fattade ett negativt beslut i ärendet.

Ställföreträdande BJO konstaterade att klagandens behov av hjälpmedel borde ha utretts noggrannare för att möjliggöra klagandens utomhusvistelse och rörlighet samt för att förhindra att klagandens funktionsförmåga försämras. Vid behov ska hälso- och sjukvården samarbeta med kommunens handikappservice för att utreda det

förändrade servicebehovet. Ställföreträdande BJO betonade att individuella och fungerande hjälpmedelslösningar samt fungerande andra tjänster har stor betydelse för funktionsförmågan och jämlikheten hos personer med funktionsnedsättning. Om patientens situation förändras och de tidigare hjälpmedlen inte längre lämpar sig för användning, ska behovet av hjälpmedel bedömas på nytt. Patienten ska också vid behov hänvisas att själv anlita andra social- och hälsovårdstjänster. Ställföreträdande BJO föreslog dessutom att sjukvårdsdistriktet på ett sätt som det anser vara lämpligt ska kontakta klaganden för att göra en ny bedömning av hjälpmedelsbehovet och tar kontakt med Raumo stads handikappservice (1607/2018*).

Enligt sjukvårdsdistriktets meddelande erbjuds klaganden möjlighet att komma på rehabiliteringsundersökning till en poliklinik för krävande rehabilitering vid sjukhusets rehabiliteringscenter. Då utarbetas en individuell rehabiliteringsplan där en bedömning av behovet av en individuell och fungerande hjälpmedelslösning bedöms. En utmaning för klaganden har varit att motoriserade hjälpmedel inte kan beviljas en gravt synskadad person, eftersom risken för skador är uppenbar för patienten eller dennes omgivning. I den nya bedömningen beaktas klagandens individuella behov av hjälpmedel vid bedömningen och samtidigt samarbetar man med stadens handikappservice.

ANORDNANDE AV GRUNDLÄGGANDE UTBILDNING

Klaganden kritiserade den musikbetonade undervisningen i sin sons åttonde klass i högstadiet. Eleverna i musikklasserna ålades att delta i övningar som ordnas på veckoslut samt i konserter som ordnas utanför skoltiden. Att förplikta barnet att framföra religiöst material (sången Stilla natt) i kyrkan kränkte enligt klaganden barnets religionsfrihet. Dessutom kritiserade klaganden den undervisning i det valbara franska språket (A2) som inlemts i barnets sjätte klass avslutats i skolans sjunde klass på hösten.

Med anledning av klagomålet kontaktade föredraganden stadens chef för den grundläggande utbildningen per telefon. Denne uppgav att utbild-

ningsanordnaren inom kort kommer att kontakta klaganden för att utreda de frågor som ledde till att denne vände sig till JO. Ärendet har således inte förutsatt någon annan åtgärd av BJO än att BJO bad stadens serviceområde för fostran och undervisning att meddela om sina åtgärder i ärendet (6523/2018).

I stadens meddelande konstaterades att enligt Utbildningsstyrelsens jurist kan eleverna inte förpliktas att delta i skolans verksamhet under veckoslutet och utanför skoldagarna. I sådana fall ska det vara frivilligt att delta. Enligt staden bör man i fortsättningen sträva efter att välja konsertprogram så att det inte kränker någons övertygelse eller så att eleven erbjuds möjlighet att inte delta i konserter som strider mot hens övertygelse. Undervisningen i A2-språket kan också ordnas i samarbete med en annan skola, om skolorna ligger så nära att eleverna kan gå till lektionen under rasten. I det aktuella fallet hade eleven på grund av ett mänskligt misstag uteblivit från den gemensamma gruppen för A2-franska i den andra skolan.

VILSELEDANDE INFORMATION PÅ BEFOLKNINGSREGISTERCENTRALENS WEBBPLATS

I punkten flyttanmälan på magistratens webbplats konstateras att uppgifterna i flyttningsanmälan uppdateras på en gång både i magistraternas rikstäckande befolkningsdatasystem och i Posti. De nya adressuppgifterna från befolkningsdatasystemet förmedlas automatiskt till myndigheterna. Dessutom får många pensionsanstalter, banker, försäkringsbolag, organisationer, tidningshus och företag nya adressuppgifter direkt från befolkningsdatasystemet.

På magistratens webbplats finns en länk till befolkningsregistercentralens webbplats där det finns en förteckning över de aktörer som uppdaterar adressuppgifterna genom befolkningsdatasystemet. Arbetslöshetskassorna nämns i denna lista. Av den preliminära utredning som BJO begärde från Befolkningsregistercentralen framgick det att Befolkningsregistercentralen upprätthåller uppgifterna i fråga och att informationen om arbetslöshetskassorna är vilseledande, vilket leder till att uppgifterna snabbt kommer att uppdateras. Ärendet föranledde således inga vidare åtgärder från BJO:s sida (4083/2019*).

ARBETARSKYDDSRISTER I FÅNGARNAS ARBETSFUNKTIONER

I klagomålet kritiserades brister i fråga om arbetarskyddet i fångarnas arbetsverksamhet (svetsning och målning). Föredraganden av klagomålet kontaktade fängelsets biträdande direktör och BJO skickade klagomålsskrivelsen och sitt svar till fängelsedirektören för att utreda bristerna. BJO bad fängelsedirektören informera vilka åtgärder som vidtagits i ärendet (821/2019).

Enligt fängelsets anmälan hade bristerna i arbetarskyddet vid svetsning och målning åtgärdats.

3.8

Särskilt tema år 2019: Rätten till integritet

3.8.1 ALLMÄNT

Det särskilda årliga temat vid justitieombudsmannens kansli var, precis som året innan, ”Rätten till integritet”. År temat tas upp vid alla inspektioner enligt inspektionsobjekt. Dessutom beaktas temat i den övriga verksamheten, t.ex. när egna initiativ övervägs. Tidigare teman har bl.a. varit ”Rätten till effektiva rättsmedel” under 2016 och 2017 samt ”Förverkligandet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning” under 2014 och 2015.

Utgångspunkter för bedömningen av integritet temat var 10 § om skyddet för privatlivet i grundlagen samt artikel 8 om skyddet för privat- och familjelivet i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. I grundlagen och konventionen används uttrycket privatliv, som dock ofta likställs med integritet.

Enligt artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Enligt artikel 8.1 i nämnda stadga har var och en rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Bestämmelser om rätten till integritet finns också i FN:s centrala människorättskonventioner, såsom den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, dvs. MP-konventionen (artikel 17), konventionen om barnets rättigheter (artikel 16) samt konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (artikel 22). Även i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna finns bestämmelser om skydd av privatlivet (artikel 12).

3.8.2 ASPEKTER I LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV DET SÄRSKILDA TEMAT

Ett värdigt bemötande av individen och tillgodoseendet av självbestämmanderätten förutsätter att integriteten tillgodoses i tillräcklig grad. Integriteten ska granskas i förhållande till självbestämmanderätten. Utgångspunkten är att en person har rätt att vara ensam i förhållande till någonting i samhället (offentlig makt, arbetsgivare m.m.) på de sätt som möjliggörs i lagstiftningen, eller också kan integriteten begränsas genom lagstiftning.

Man bör särskilt beakta integriteten vid bemötandet av specialgrupper eller då en person befinner sig i en sårbar eller underlägsen ställning (t.ex. barn, äldre, personer med funktionsnedsättning, utlänningar, hälso- och sjukvård, socialtjänster och frihetsberövande). Integritetsfrågor kan också gälla t.ex. vårdnadshavare, intressebevakare, assistenter (inkl. tolkar) och vårdare för personerna i fråga.

IAKTTAGELSER VID INSPEKTIONER AV MYNDIGHETERS ELLER INSTITUTIONERS LOKALER

Vid justitieombudsmannens inspektioner fästes vikt vid ändamålsenligheten i de lokaler som används av myndigheterna, särskilt hur integriteten tillgodoses för personer som uträttar ärenden eller är placerade i lokalerna. Lokalerna bör vara lämpliga för behandling av konfidentiella uppgifter och förtroliga samtal utan att någon annan är närvarande. Om lokalerna används av personer som tagits i förvar eller som boende, t.ex. av frihetsberövade personer eller personer som vårdas oberoende av sin vilja, fäster inspektörerna vikt dels vid

ovan nämnda och dels bl.a. vid att det finns tillräckligt med bostadsrummen, hur de är utrustade och vid övervakningen.

Nedan följer en sammanställning av enskilda observationer av praxis som främjar eller inverkar negativt på hur integriteten tillgodoses och som främst har gjorts under inspektioner. Sammanfattningsvis kan konstateras att innehållet i inspektionsakttagelserna vad gäller det särskilda temat i stor utsträckning var detsamma som året före berättelseåret.

Inom institutionsvården för äldre personer bör varje klient som behöver långtidsvård ha ett eget rum jämte sanitetsutrymmen till sitt förfogande. En placering av två för varandra främmande personer i samma rum bör utgå från personernas egen vilja. I rum för två personer fanns skärmar för att tillgodose integriteten, men dessa användes inte (2009/2019*). På grund av klienternas försämrade kognitiva förmåga och bristande förmåga att förstå vad detta innebar kunde man inte alltid utreda om klienter som bodde i rum för två personer tillsammans med en främmande människa själva hade velat placeras i samma rum (1842/2019*). Liknande frågor kring boende uppstod också vid inspektioner av enheter för serviceboende för personer med intellektuell funktionsnedsättning (1683* och 1684/2019*).

I synnerhet vid rättspsykiatriska sjukhus, där vårdtiderna är långa, minskar risken för våld och begränsningsåtgärder och rehabiliteringen påskyndas om patienterna åtminstone i sjukdomens akuta skede placeras i enkelrum. En placering av svårt sjuka patienter i samma rum i flera år är mycket problematisk med tanke på den goda vård och respekt för integriteten som avses i patientlagen. Målet bör vara enkelrum med egna hygienutrymmen. Justitieombudsmannen har rekommenderat att öka antalet enkelrum inom den psykiatriska sjukvården.

Vid inspektioner av polisfängelser fästes uppmärksamhet vid antalet personer i samma cell samt deras möjligheter till integritet. I vissa polisfängelser var frihetsberövade personer tvungna

att utträta sina behov medan andra frihetsberövade i samma cell tittade på. I många polisfängelser främjades integriteten dock av att toalettstolarna inte omfattades av kamerabevakningen i förvaringsrummen (1954* samt 3622 och 3623/2019).

Med tanke på integriteten är det problematiskt om bostadsbyggnader som ligger bredvid ett polisfängelse har direkt insyn till ingången till polisfängelset där personer som är påverkade av alkohol och droger eller på andra grunder som fastställs i polislagen tas i förvar (2982/2019*). Frihetsberövade ska heller inte vara tvungna att observeras av utomstående personer då de t.ex. förflyttar sig till utrymmet för utomhusvistelse (1954/2019). Kamerabevakning får inte användas i polisfängelsets duschutrymmen eller omklädningsrum, där frihetsberövade är nakna (1954/2019*).

Likaså vid inspektioner av fängelser har observerats brister i integritetsskyddet, i synnerhet vad gäller praxis vid toalettbesök. Det kan heller inte i alla situationer där kamerabevakning är tillåten anses godtagbart att en fånges toalettbesök kan övervakas med kamera. Detta kan accepteras endast om fången placerats för observation i isolering och även då bör man eftersträva sådana arrangemang där fången får ens lite integritet då han eller hon går på toaletten. Flera frihetsberövade personer får förvaras samtidigt i samma cell endast om rummets toalettstol isolerats från det övriga utrymmet eller fången har möjlighet att använda ett separat wc-utrymme utan att de övriga än närvarande (1592* samt 1936* och 4575/2019*).

Olika provtagningsituationer vid narkotikakontroll av en fånge är problematiska ur ett integritetsperspektiv eftersom man i sådana situationer utöver att hela tiden övervaka fången även bör sörja för fångens integritet på bästa möjliga sätt med tanke på förhållandena. En praxis som ansågs främja integriteten var ett förfarande där en fånge som måste klä av sig för att lämna ett prov får en badrock och övervakningen kan utföras på ett fin känsligt sätt genom ett spegelfönster. Därmed kan fången vara ensam i provtagningsrummet då han eller hon lämnar ett prov (2449/2019*).

En telefon som är avsedd att användas av fångar ska placeras eller skyddas så att ett telefonsamtal med normalt röstläge inte kan höras av utomstående. Exempelvis en öppen skärm som placeras runt telefonen tryggar inte i tillräcklig grad integriteten under samtalet (2449/2019*). Integritetsskyddet under ett samtal tryggas bäst genom t.ex. telefonhytter (1936/2019*).

MYNDIGHETERS ARBETSMETODER

Personalen hos en myndighet har en nyckelroll i hur integriteten tillgodoses rent konkret. Personalen hos en myndighet förutsetts känna till grunderna för att använda åtgärder som begränsar handlingsfriheten hos en person som är föremål för en åtgärd, sättet att anordna åtgärderna och alternativa metoder, så att kränkningen av den personliga integriteten hos den person som är föremål för en åtgärd är så liten som möjligt. Personalen hos en myndighet ska känna till bestämmelserna om tystnadsplikt och sekretess som gäller det egna förvaltningsområdet samt sätt att behandla sekretessbelagda uppgifter.

Vid inspektionerna observeras om möjligt myndighetens allmänna arbetspraxis och den allmänna inställningen, beteendet, bemötandet av kunder och yrkeskompetensen hos personer som arbetar vid en myndighet.

Flickor som placerats vid en barnskyddsanstalt fick inte själva välja vilka hygienprodukter de ville använda då de menstruerade. Det var i regel förbjudet att använda tamponger. Flickorna var tvungna att nöja sig med de produkter anstalten valt och skaffat. Anstaltens praxis begränsade kraftigt unga flickors rätt att bestämma över sin egen kropp och att fatta beslut om angelägenheter som i hög grad berör hennes person och integritet. Barnen fick heller inte använda smink, färga sitt hår, ta piercingar, använda toppar eller andra kläder som anstalten ansåg vara osakliga. Piercingar, klädsel och hårfärgning är viktiga uttryck för den egna identiteten (5377/2018*).

Då ett barn togs in på barnskyddsanstalten fick han eller hon vanligtvis inte tala med de andra barnen i början och var i regel tvungen att tillbringa sin tid ensam. Barnet vistades utomhus och utanför sitt rum endast i sällskap av en handledare, och fick inte heller då tala med de andra barnen. Det fanns i praktiken möjligt att prata med andra barn endast då barnen vistades utomhus under övervakning eller i de gemensamma utrymmena. Då övervakades samtalen och vissa samtalsämnen var förbjudna. Genom detta förfarande inkräktade man på kärnan i yttrandefriheten och begränsade barnets rätt att fritt uttrycka sin åsikt enligt konventionen om barnets rättigheter samt inkräktade på det skydd för privatlivet som tryggs i grundlagen och barnets självbestämmanderätt (5377/2018*).

Asylsökande som tillhör sexuella minoriteter och könsminoriteter och som placerats vid en förläggning inkvarteras i regel i separata gemensamma rum. Inspektörerna informerades om att man försöker sträva efter att till samma avdelning välja sådana andra klienter som inte har fördomar mot olikheter. Inspektörerna misstänkte att sådan separat placering kan leda till stämpling och äventyra personens integritetsskydd i fall där personen inte vill att andra får vetskap om hans eller hennes sexuella läggning.

Dessutom framgick det att man vid förläggningen multiprofessionellt går igenom klienternas mående och situation mellan olika yrkesgrupper. I samband med detta är det möjligt att klientens integritetsskydd äventyras, om sekretessbelagda uppgifter om personens hälsa går igenom utan personens samtycke. Också då läkemedel delas ut kan en persons integritetsskydd äventyras, om läkemedlen delas ut av en person som inte rätt till läkemedelsuppgifter enligt lag eller på grundval av samtycke av den person som får läkemedlen (3440/2019).

Under en fängelseinspektion observerades att dörrarna till cellerna var försedda med både fångens fängnummer och efternamn. Detta var problematiskt med tanke på fångens integritetsskydd

och säkerhet. BJO ansåg att fängelset bör slopa ovan nämnda praxis att ange fångens efternamn (1936/2019*).

Klagomål där fångar har påpekat tillgodoseendet av integriteten har ofta gällt åtgärder för granskning av fångarna. Enligt fängelselagen får en säkerhetskontroll av en fånge eller av en person som kommit för att besöka en fånge utföras i syfte att säkerställa att personen inte har med sig förbjudna ämnen eller föremål. Man får ta hjälp av en hund vid säkerhetskontrollen. Ett förfarande där en person som granskas placeras på en hålförsedd stol eller nätpall och en hund kommenderas eller på annat sätt får tecken att genom stolen snusa på personens intima områden kritiseras för bristande finkänslighet och integritet (5948/2018* och 1328/2019).

Skyddet av personuppgifter och datasäkerheten är en del av integritetsskyddet. Uppgifter i patienthandlingar är sekretessbelagda – även en uppgift om att en person är klient inom hälso- och sjukvården. Enligt en utredning av handlingar använde ett sjukvårdsdistrikt i brevförändelser till patienter markeringar av vilka den vårdplats patienten hade ett vårdförhållande till framgick. På en brevförändelse som skickats till klaganden stod utöver sjukhusets namn även ”Kirurgiskt sjukhus” och på en annan utöver sjukhusets namn och orten för verksamhetsplatsen även uppgiften ”sjukhus T9”. Dessa detaljerade uppgifter om vårdplatsen skulle ha kunnat kopplas till klagandens vårdförhållanden vid dessa enheter och uppgifterna kunde således, om de avslöjades för en utomstående, ha äventyrat klagandens integritetsskydd.

Det kan i sig vara motiverat och viktigt att t.ex. en kallelse till en operation returneras till det ställe den skickats från, så att operationsköen kan administreras. Avsändaruppgiften får dock inte innehålla sådan text som avslöjar vårdplatsens namn för en utomstående. Det eftersträlvade målet måste gå att nå på annat sätt; man kan t.ex. använda sig av koder med hjälp av vilka post som returneras utan dröjsmål adresseras till rätt plats (4362/2018*).

I samband med inspektioner av polisfängelser observerades att man i förvaringslokalerna gjorde olika anteckningar om de frihetsberövades dagliga rutiner, t.ex. om utomhusvistelse och duschande. Praxisen varierade från anteckningar på pappersblanketter till polisens informationssystem. Den varierande praxisen vid anteckning av uppgifter och behandlingen av dessa kan anses vara problematisk med tanke på integriteten (4489/2017*).

Polisen hade förbjudit fotograferande i en situation där polisen hade utfört ett räddningsuppdrag där en person befann sig på ett höghustak. Det fanns inga lagenliga motiveringar till att förbjuda att händelserna fotograferades utanför det avspärrade området, då det inte var fråga om en plats som skyddades av hemfrid eller offentlig frid. Polisen kan dock informera den som fotograferar om vilka följderna kan bli om personen publicerar det material han eller hon fotograferat och som kan kränka den fotograferade personens integritetsskydd (2521/2019).

Polisen hade informerat om en trafikolycka mellan en personbil och en motorcykel. Man borde i samband med detta ha fäst särskild uppmärksamhet vid att den misstänkte motorcyklisten var ett barn och undvikit att offentliggöra uppgifter som bidrog till att avslöja barnets identitet och, i synnerhet, att barnet misstänktes för att ha använt amfetamin. Senare omkullkastade blodprov denna misstanke. Lokaltidningen hade publicerat polisens meddelande och motorcykelföraren hade namngetts och stämplats som drogmissbrukare i sociala medier.

Enligt en bedömning baserad på bestämmelserna om information i förundersökningslagen var det inte särskilt nödvändigt att informera om kollisionen i fråga, som för övrigt var en mycket vanlig kollision. Ju vanligare och mindre brott det är fråga om, desto mindre är vanligtvis behovet av att offentliggöra uppgifter som kan identifiera sakägaren eller exakta brottsrubriceringar (4217/2018).

En tjänsteman vid Transport- och kommunikationsverket hade i övervakningssyfte via sitt personliga konto följt klagandens Instagram- och Facebook-konton. BJO konstaterade att den övervakning av de privata kontona som tjänstemannen utfört, oberoende av om detta gjordes genom objektets firmanamn eller personens eget namn, i vissa fall kan vara problematisk, i synnerhet om man genom övervakningen ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, i detta fall främst i skyddet för privatlivet. Också öppna konton på sociala medier kan vad gäller skyddet för privatlivet orsaka problematiska situationer också för tredje personers integritetsskydd.

Även om förfarandet inte stred mot lagen, bör Transport- och kommunikationsverket med anledning av de rättsskyddsproblem som förknippas med ärendet utarbeta anvisningar där man entydigt begränsar förutsättningarna för att utnyttja sin personliga profil på sociala medier i tjänsteuppdrag (4552/2018*).

3.9

Ställningstaganden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna

Nedan refereras några ställningstaganden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna och som härrör från JO:s laglighetsövervakning. I avsnittet refereras endast enskilda avgöranden som i något avseende innehåller ett nytt eller ett principiellt viktigt ställningstagande som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna. Sådana ingår även i avsnitt 3.7 där avgöranden där JO har lagt fram ett förslag om gottgörelse refereras. Ställningstaganden som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna inom ett visst förvaltningsområde eller en särskild ärendegrupp finns i avsnitt 4.

3.9.1 AVGÖRANDEN

BEGRÄNSNING AV BIBLIOTEKSTJÄNSTER PÅ BASIS AV ÅLDER (GRL 6 §)

Biblioteket hade på grund av störningar i ordningen avgränsat kunder under 20 år från bibliotekets meröppetservice.

Om någon stör ordningen på bibliotek kan man ingripa i detta från fall till fall. Det var dock förbjudet för alla personer under 20 år att använda bibliotekets självbetjäning, eftersom man inte kunnat identifiera vilka som stört ordningen. Personer under 20 år hade således på det sätt som avses i diskrimineringslagen försatts i en sämre ställning än andra serviceanvändare enbart på grund av ålder.

Allmänna bibliotek ska med stöd av den lag som gäller dem kunna användas av och vara tillgängliga för alla, och förbudet mot diskriminering på grund av ålder skyddar bibliotekets kunder i alla åldrar. Det är inte tillåtet att med bibliotekets användarregler eller andra egna åtgärder från en

myndighet fastställa sådana begränsningar för användningen av biblioteket som inte baserar sig på lagen. Med tanke på diskrimineringslagen var det således inte nödvändigt att i större utsträckning bedöma om den särbehandling som nu tillämpats i övrigt hade ett godtagbart syfte och om metoderna för att uppnå syftet hade varit proportionerliga.

Enligt BJO var den allmänna begränsningen för alla personer under 20 år att använda bibliotekets tjänster direkt diskriminering, trots att begränsningen endast gällde en extra tjänst på biblioteket och grundade sig på sådana ordningsregler som gjorde det möjligt att från fall till fall ingripa i den ordning lagen skilt föreskriver (328/2018*).

DOMSTOLSBEHANDLING AV SEPARAT FÖRVAR AV UTLÄNNINGAR (GRL 7 OCH 21 §)

Tingsdomaren hade avstått från att pröva ett ärende som gällde separat förvar av en utlänning som tagits i förvar.

JO konstaterade att det i detta fall inte fanns någon prövningsrätt om huruvida ärendet ska behandlas vid sammanträde eller inte. Enligt lagen ska behandling vid sammanträde ordnas och tjänstemannen som hade fattat beslutet om separat förvar borde ha kallats in till behandlingen. Regleringen var inte heller flertydig utan entydig och klar. Regleringen grundade sig på att domstolen måste pröva åtgärden med vilken graden av frihetsberövande för en utlänning som tagits i förvar höjs. Det handlade om en säkringsåtgärd som höjer graden av frihetsberövande och därmed ingriper i den grundläggande rätten till personlig frihet som garanteras i 7 § i grundlagen, och om domstolskontrollen av åtgärdens laglighet, dvs. om en väsentlig faktor för den berörda personens rättskydd (1015/2017*).

RELIGIÖSA FESTER I SKOLOR (GRL 6 OCH 11 §)

Enligt 6 och 11 § i grundlagen får en elev inte mot sin vilja tvingas delta i utövning av religion, oberoende av om eleven hör till något religiöst samfund eller inte. Skolans julfest är enligt förordningen om grundläggande utbildning en del av undervisningen, som på det sätt som avses i läroplanen ska vara religiöst och konfessionellt obunden. Den finländska skolans traditionella fester är en del av undervisningen och skolans verksamhet som eleverna måste delta i. Genom att ordna skolans julfest som en religiös tillställning har skolan kunnat kränka elevernas och deras vårdnadshavares religions- och samvetsfrihet samt elevernas rätt att jämlikt delta i skolans julfest.

Innehållet i den konfessionella avslutningen kan inte motiveras med att det också finns en alternativ tillställning. Avslutningen för skolans termin kan inte vara religionsutövning. Det handlar om en fest som är en del av undervisningen och gemensam för alla elever. Den ska ordnas så att alla elever kan delta oberoende av sin religiösa övertygelse (2186/2018*).

YTTRANDEFRIHET FÖR EN LÄRARE SOM FUNGERAR SOM KOMMUNALPOLITIKER (GRL 12 §)

Kommunen gav läraren en muntlig anmärkning med anledning av ett blogginlägg. Anmärkningen hade motiverats av en enskild mening i blogginlägget. Enligt anmärkningen kränkte skrivelsen arbetsgivaren.

Den punkt i skrivelsen som användes som grund för anmärkningen hade inte riktat sig till en enskild företrädare för arbetsgivaren som nämnts vid namn eller som annars kunde identifieras, utan till tjänstemännen på ett mycket allmänt sätt. Det var framför allt fråga om ett värdeomdöme av tjänstemännens ekonomiska kalkyler, till stöd för vilken det i princip inte var nödvändigt att lägga fram faktagrunder. Punkten kunde också anses vara självkritik av kommunala beslutsfattare, som den klagande själv också var, genom vilken den klagande efterlyste en kritisk inställning till de uppgifter som ligger till grund för beslutet och tjänstemannaberedningen.

Eftersom klaganden samtidigt var politiker, hade yttrandefriheten en särskild betydelse för klaganden och tröskeln att ingripa i de åsikter som framfördes i den politiska verksamheten var mycket hög. Klagandens personliga motiv hade inte ifrågasatts och det hade inte ens påståtts att klagandens skrivelse skulle ha orsakat kommunen skada i egenskap av arbetsgivare.

Enligt JO hade man, när anmärkningen gavs, inte tillräckligt beaktat tjänstemäns yttrandefrihet eller de särdrag som hörde samman med den klagandes dubbla roll som lärare och kommunpolitiker samt åsikter som uttalas i den politiska verksamheten. När man hade ingripit i den klagandes yttrandefrihet med en muntlig anmärkning på grund av blogginlägget och det inte fanns någon godtagbar grund för detta, hade den yttrandefrihet som tryggas i 12 § i grundlagen och i artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna kränkts (1307/2018*).

ÖVERKLAGBARHET AV BESLUT SOM FATTATS MED STÖD AV LAGEN OM SAMMANKOMSTER (GRL 13 OCH 21 §)

Beslut om avslutande och överföring av en demonstration som fattats med stöd av lagen om sammankomster är beslut som gäller de rättigheter och skyldigheter som avses i 21 § i grundlagen. Sådana beslut ingriper i rätten att organisera och delta i demonstrationer i enlighet med 13 § i grundlagen, och de kan inte enbart betraktas som faktiska förvaltningsåtgärder som inte kan överklagas. Besluten ska åtföljas av anvisningar om hur man överklagar. I sista hand avgör domstolen om beslutet kan överklagas (5998/2017*).

ORDNANDE AV RÖSTNING PÅ PSYKIATRISKT SJUKHUS (GRL 14 §)

En patient som varit isolerad på ett psykiatriskt sjukhus var isolerad på förhandsröstningsdagen och kunde inte delta i röstningen på grund av sitt hälsotillstånd. Av samma anledning kunde patienten inte heller på den egentliga valdagen rösta utanför sjukhuset.

Personen hade inte önskat att få förhandsrösta under isoleringen. JO har i ett avgörande om institutionsröstning konstaterat att personalen bör försäkra sig om att den boende är medveten om möjligheten att delta i den allmänna förhandsröstningen. Om personen inte visste om denna möjlighet, framförde personen inte heller på ett förståeligt sätt någon begäran om detta.

JO anser att man för isolerade patienter under förhandsröstningsdagarna separat borde överväga om patienten under övervakning kan rösta och i så fall aktivt erbjuda patienten denna möjlighet. Genom detta förfarande skulle sjukhuset främja patienternas möjlighet att delta i samhällelig verksamhet på det sätt som avses i grundlagen (892/2018).

AVGIFTSBELAGD VERKSAMHET INOM DEN GRUNDLÄGGANDE UTBILDNINGEN (GRL 6 OCH 16 §)

Med tanke på avgiftsfriheten inom den grundläggande utbildningen och jämlikheten mellan eleverna, är det problematiskt om man på skolans initiativ planerar och genomför utfärder och evenemang som genomförs under skolans arbetstid och som man i princip antar att familjerna själva helt eller delvis täcker.

Tex. det faktum att utfärder och motionsdagar ordnas så att det erbjuds både ett avgiftsbelagt och ett avgiftsfritt alternativ delar in eleverna i två grupper: de som har möjlighet att betala för att delta och de som inte har det.

Kommunerna som utbildningsanordnare har inte överlåtits prövningsrätt vad gäller avgiftsfri grundläggande utbildning. Den subjektiva rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning som garanteras var och en i 16 § i grundlagen innebär att man måste kunna få undervisning utan kostnader för eleven. Förutom undervisningen ska också nödvändiga undervisningsredskap, såsom läroböcker, vara avgiftsfria. Dessutom omfattar avgiftsfriheten nödvändiga skoltransporter och tillräckligt med mat.

Jämlikheten i 6 § i grundlagen innebär i detta sammanhang att alla barn oberoende av ekonomisk ställning har lika rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning.

Varje elev ska ha möjlighet att jämlikt och utan tilläggsavgifter delta i undervisningen och i den övriga verksamheten som följer skolans läroplan. Kommunerna är i egenskap av utbildningsanordnare skyldiga att undvika praxis som *de facto* kan öka ojämlikheten. Diskrimineringslagen förutsätter att utbildningsanordnaren och den läroanstalt som utbildningsanordnaren upprätthåller ska bedöma hur likabehandling förverkligas i verksamheten och vidta nödvändiga åtgärder för att främja likabehandling (1120*, 2882* och 5984/2018*).

VERKSTÄLLIGHET AV BESLUT OM UTKOMSTSTÖD (GRL 19 §)

I förvaltningsprocesslagen är utgångspunkten att ett beslut i vilket ändring får sökas genom besvär inte får verkställas förrän det har vunnit laga kraft. Ett beslut kan dock verkställas innan det har vunnit laga kraft, om så stadgas i lag eller förordning eller om beslutet till sin natur är sådant att det bör verkställas omedelbart eller om ett allmänt intresse kräver att verkställigheten av beslutet inte uppskjuts. Behövs besvärstillstånd i ärendet, utgör däremot besvär inget hinder för verkställighet. Verkställigheten får dock inte inledas enligt bestämmelsen, om besvär blir onödiga med anledning av verkställigheten eller om högsta förvaltningsdomstolen förbjuder verkställigheten.

Folkpensionsanstalten (Fpa) hade ansökt om besvärstillstånd i ett ärende och lät bli att verkställa förvaltningsdomstolens beslut.

BJO ansåg att om en myndighet skjuter upp verkställigheten av ett beslut som inte vunnit laga kraft t.ex. på den grunden att man med besvärstillstånd och besvär ansöker om ett s.k. förhands- eller linjeavgörande, är det inte i sig en tillräcklig legitim grund för att skjuta upp verkställigheten av beslutet, om det finns en risk för att uppskovet leder till att tillgodoseendet av grundläggande rättigheter, såsom individens subjektiva rätt till utkomststöd, fördröjs eller äventyras.

Mot bakgrund av en lagtolkning som bejaktar de grundläggande fri- och rättigheterna fanns det starka argument för Fpa att verkställa förvaltningsdomstolens icke-lagakraftvunna beslut,

oavsett ansökan om besvärstillstånd. Genom detta skulle Fpa via utkomststödet som ges i sista hand ha tryggt att den klagande kan köpa den läkemedelsbehandling som förvaltningsdomstolen hade ansett nödvändig för hen och som hen behövde, och därtill tryggt att läkemedelsbehandlingen kunde fortsätta medan besvärstillståndet var under behandling i högsta förvaltningsdomstolen. Ur den klagandes synvinkel var det fråga om en subjektiv rätt till utkomststöd i sista hand och en grundläggande rätt till social trygghet och trygghet för ett människovärdigt liv (6213/2018*).

OFFENTLIGHET I HÄKTNINGS- RÄTTEGÅNG (GRL 21 §)

BJO konstaterade att enligt domstolslagen får en tingsrätt av särskilda skäl hålla sammanträde också någon annanstans än på sin ordinarie sammanträdesplats. Att tvångsmedelssammanträden hålls i polisens lokaler är i sig inte sällsynt. Dock måste man beakta även offentlighetsaspekterna då sammanträdesplatsen väljs. Platsen för sammanträdet eller sammanträdessalen får inte väljas enligt var det är enklast att begränsa tillträdet för allmänheten eller mängden publik.

Också i de fall där domstolen håller sammanträde någon annanstans än i tingsrättens sammanträdessal måste den se till att rättegången är offentlig. Att en rättegång hölls på en plats dit allmänheten inte hade fritt tillträde utgjorde eventuellt ett väsentligt hinder för offentligheten. I den situationen hade domstolen en skyldighet att vidta särskilda åtgärder för att säkerställa att allmänheten och medierna fick veta var förhandlingen skulle ske och garanterades tillträde.

BJO ansåg att frågan huruvida en muntlig förhandling kan förrättas utan att allmänheten är närvarande bör avgöras och motiveras separat för varje sammanträde när det är fråga om ett häktningsärende. BJO fann inga grunder för tolkningen enligt vilken avgörandena om förhandling utan att allmänheten är närvarande som gällde tidigare häktningssammanträden skulle fortsätta gälla och omfatta även kommande häktningsförhandlingar utan behov av några vidare åtgärder.

Enligt BJO är grundprincipen och huvudregeln att förhandlingar förs offentligt, så varje situation bör alltid bedömas utgående från det. De undersökningsrelaterade skäl som i de första häktningsförhandlingarna gjorde det motiverat att begränsa tillträdet för allmänheten till de muntliga förhandlingarna hade inte nödvändigtvis samma relevans vid senare häktningsförhandlingar. I dessa behandlades inte nödvändigtvis ens de allmänna förutsättningarna för häktning utan t.ex. endast påståendet om häktningens oskälighet.

I ett brottmål som hade väckt ett så brett allmänt intresse och där det dessutom hade förekommit misstankar om orättvisa i myndigheternas agerande hade det varit synnerligen viktigt att motivera i detalj varför man valde bort offentligheten (2268/2018*).

3.10

Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen år 2019

Vid Europadomstolen registrerades år 2019 sammanlagt 131 nya klagomål mot Finland (174 året innan). Finlands regering ombads avge yttrande i 4 (5) fall. Vid årsskiftet pågick 19 (20) ärenden som gäller Finland.

Klagomål till Europadomstolen ska göras på ett formulär som Europadomstolens kansli har utarbetat. De uppgifter som efterfrågas i formuläret ska lämnas, och dessutom ska klagomålet innehålla kopior av samtliga relevanta handlingar. Om ansökan är ofullständig behandlas klagomålet inte. Beslutet om att ett klagomål uppfyller kriterierna för att klagomålet ska tas upp till prövning fattas antingen i endomarsammansättning, i kommitté-sammansättning eller i kammarsammansättning (med 7 domare).

Genom beslutet kan domstolen också fastställa en förlikning, varvid klagomålet avskrivs. De slutgiltiga domarna meddelas av en kommitté eller kammare eller av domstolens stora kammare (med 17 domare). Genom sina domar avgör Europadomstolen mål som gäller påstådda kränkningar av de mänskliga rättigheterna samt fastställer förlikningar.

En mycket stor andel av de klagomål som görs hos Europadomstolen tas inte upp till prövning. Sammanlagt 131 mål som berörde Finland avvisades eller avskrevs under 2019 (170 året innan). År 2019 gav Europadomstolen två domar som berör Finland (inga domar 2018, 2 domar 2017). I den ena konstaterades en kränkning av artikel 2 (rätt till liv) och artikel 3 (förbud mot tortyr och omänsklig behandling) i människorättskonventionen.

3.10.1 DOMAR OCH BESLUT

Den fällande domen mot Finland av den 14 november 2019 (*N.A. mot Finland*, 25244/18) gällde återsändning av en asylsökande till Irak. Europadomstolen konstaterade att behandlingen av en asylsökande från den klagandes far, som senare dödades i Irak, hade kränkt artikel 2 och 3 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Europadomstolen ansåg att de finländska myndigheternas bedömning av omständigheterna och den risk som den klagandes far skulle utsättas för om han avvisades till Irak inte uppfyllde kraven i artikel 2 och 3 i människorättskonventionen.

Europadomstolen ansåg att myndigheterna var eller borde ha varit medvetna om de omständigheter som tydde på att den klagandes far kunde utsättas för livsfara eller misshandel om han återvände till Irak. Europadomstolen ansåg att klagomålet angående den klagande själv var ogrundat och tog inte upp det till prövning. Europadomstolen ålade Finland att betala den klagande 20 000 euro i skadestånd för immateriell skada och 4 500 euro för rättegångskostnader.

Det andra avgörandet s (14.2.2019) om berörde Finland handlade om processen i det asfaltkartellärende som slutligen avgjordes av HFD (*SA-Capital Oy mot Finland*, 5556/10). Enligt Europadomstolens avgörande hade människorättskonventionens principer för en rättvis rättegång inte kränkts i detta ärende. Europadomstolen ansåg att det hade framlagts tillräckliga bevis för att SA-Capital hade varit delaktig i kartellen och att indirekta bevis

och rykten inte hade varit avgörande för slutresultatet. Enligt en helhetsbedömning hade behandlingen av målet varit rättvis.

Vid utgången av 2019 har Europadomstolen meddelat sammanlagt 190 domar som berört Finland. Under den tid Finland varit medlemsstat har Europadomstolen avkunnat ett påfallande stort antal domar som varit fällande för Finland, sammanlagt 141 stycken (ca 75 % av alla domar). Av dem har 99 varit fällande domar i ärenden som gällt en rättegångs längd eller brister i förutsättningar-na för en rättvis rättegång. Även om Sverige, Norge, Danmark och Island varit parter i Europakonventionen under en avsevärt längre tid än Finland har det sammanlagda antalet fällande domar mot dem varit bara 135, av vilka i och för sig hela 12 avkunnades 2019.

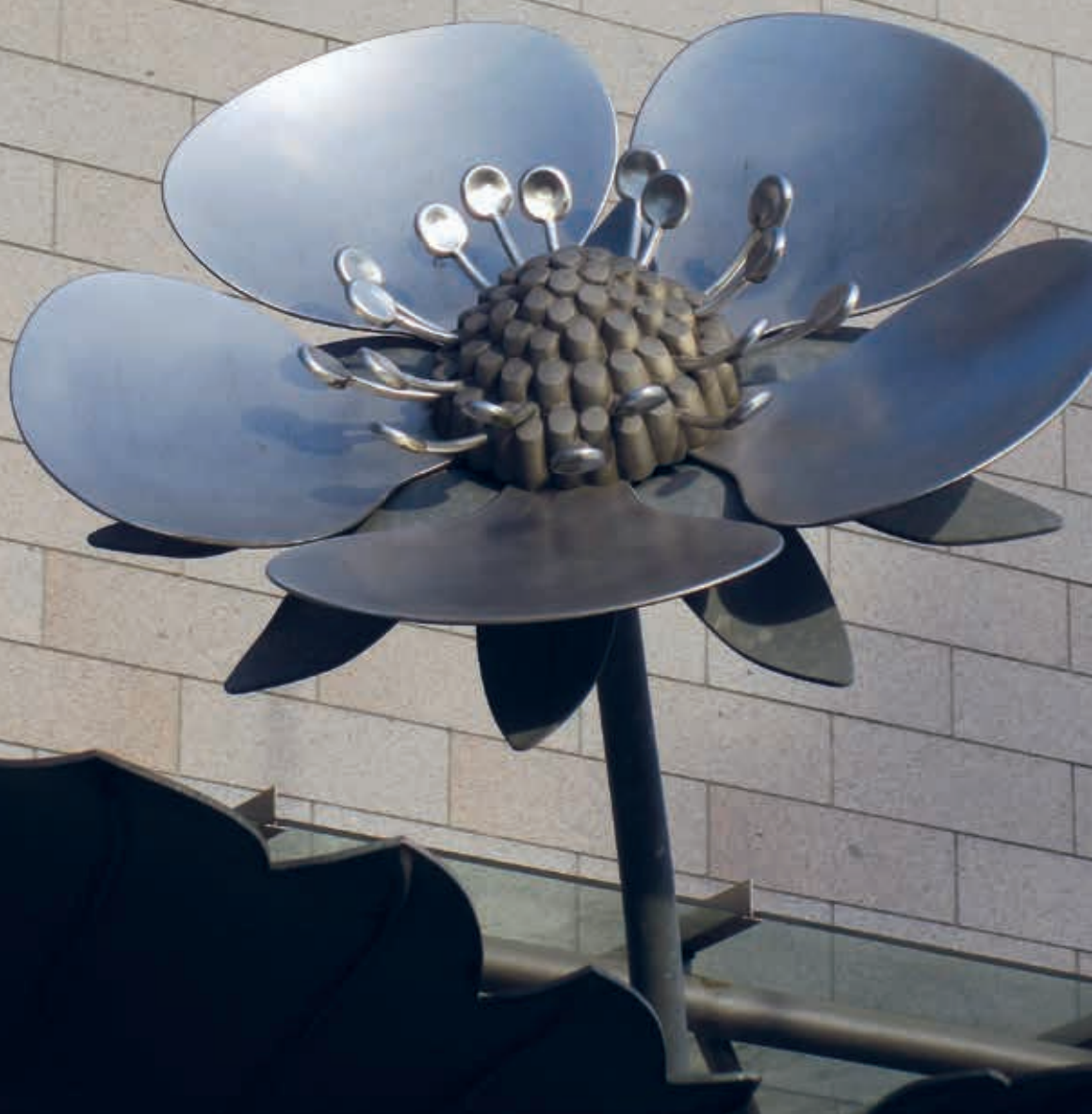
3.10.2 EUROPARÅDETS MINISTER- KOMMITTÉ'S ÖVERVAKNING AV ATT DOMARNA VERKSTÄLLS

Europarådets ministerkommitté övervakar att Europadomstolens domar verkställs. Ministerkommitténs övervakning hänför sig till tre olika aspekter: betalning av gottgörelse, individuella åtgärder och allmänna åtgärder med anledning av domen. Övervakningen sker i första hand på diplomatisk väg.

Ministerkommittén kan vid behov hänskjuta verkställighetsfrågor till Europadomstolen för avgörande. Staterna ska inom sex månader från det att Europadomstolens dom blivit slutgiltig lämna antingen en handlingsrapport eller en verksamhetsplan, dvs. rapportera om verkställda och/eller planerade åtgärder. Rapporterna publiceras på ministerkommitténs webbplats.

Under berättelseåret har inga nya övervakningsärenden inletts. Sammanlagt 29 domar som berörde Finland förblev anhängiga i övervakningssammanhang, precis som föregående år.

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 utökningsärenden som behandlas vid tingsrätterna hänförs i allmänhet till sakområdet för beskattning eller utökning. Ärenden som gäller försäkringsdomstolen statistikförs i allmänhet som socialförsäkringsärenden eller som arbetskrafts- och utkomstskyddsärenden. Ärenden som gäller jorddomstolen statistikförs i regel inom jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. Antalet klagomål som på något sätt gäller domstolarna är således betydligt större än vad som framgår av statistiken.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Pasi Pölönen*. Huvudföredragande för dessa ärenden var referendarierådet *Jarmo Hirvonen*. Övriga föredragande var äldre JO-sekreterare *Terhi Arjola-Sarja* och notarie *Sanna-Kaisa Frantti*.

4.1.1 VERKSAMHETSMILJÖN

De strukturella och funktionella förändringarna inom rättsväsendet fortsatte med en serie omorganiseringar och processförändringar som trädde i kraft i början av under verksamhetsåret samt senare.

Domstolsverket inrättades genom lagen om ändring av domstolslagen, som trädde i kraft den 1 januari 2020. Rekryteringen av personal till det nya verket inleddes under 2019. Det nya verket tog över huvudparten av det centralförvaltningsarbete som tidigare sköttes på justitieministeriet. Ett viktigt mål för reformen var att stärka domstolarnas oberoende ställning.

En effektivisering av rättsvärden eftersträvades genom att göra domstolsenheterna större, centralisera vissa sakområden till vissa domstolar, av-



veckla verksamhetsställen och minska domstolarnas beslutssammansättningar. Man ökade även antalet skriftliga förfaranden och utevarobehandlingar samt använde videokonferens oftare.

Tingsrätterna fortsatte att minska i antal. Den 1 januari 2019 fanns det endast 20 tingsrätter kvar. Behandlingen av summariska tvistemål koncentrerades fr.o.m. den 1 september 2019 till tingsrätterna i Åland, Helsingfors, Östra Nyland, Kymmenedalen, Lappland, Uleåborg, Birkaland, Österbotten och Egentliga Finland.

Beslutanderätten för tingsrättens endomarsammansättning utvidgades i brottmål. Fr.o.m. den 1 januari 2019 kan ett brottmål behandlas av en endomarsammansättning om högst fyra års fängelse kan utdömas för den gärning som avses i åtalet. Även högsta domstolens sammansättningar förenklades. Ett besvärstillståndsärende kan fr.o.m. den 1 januari 2019 avgöras av en ledamotssammansättning, om det enligt ledamoten i fråga och föredraganden är tydligt att det inte finns förutsättningar för beviljande av besvärstillstånd.

Riksdagen godkände regeringens proposition med förslag till ny lag om rättegång i förvaltningsärenden (förvaltningsprocesslagen) den 19 februari 2019. Den nya lagen trädde i kraft den 1 januari 2020.

Uppgifterna inom ekonomi- och skuldrådgivning överfördes från regionförvaltningsverken och kommunerna till statens rättshjälpsbyråer den 1 januari 2019. Rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten, som hör till justitieministeriets förvaltningsområde, fick alltså ansvaret att ordna ekonomi- och skuldrådgivning, och rättshjälpsbyråerna var de som i praktiken tillhandahöll tjänsterna.

I budgeten 2019 avsattes 426 miljoner euro för domstolarna och rättshjälpen. Detta innebar en ökning på ca sju miljoner euro jämfört med föregående år. I beloppet ingår en tilläggsatsning på justitieministeriets förvaltningsområde för ändamålet att trygga en vällöpande behandlingskedja i brottmål.

Man fortsatte att betala ut dröjsmålgottgörelser för fördröjda rättegångar. 70 avgöranden meddelades i fall där man hade yrkat på dröjsmålgottgörelse (föregående år 69). Färre gottgörelser betalades ut jämfört med föregående år. Gottgörelse betalades i 43 fall, totalt ungefär 148 000 euro inklusive räntor och kostnader (föregående år ca 200 000 euro i 47 fall). Flest dröjsmålgottgörelser i form av ekonomisk kompensation betalades av Helsingfors tingsrätt (12) samt för processer som fördes till högsta förvaltningsdomstolen (8).

Utvecklingen av de nya datasystemen för rättskipning fortsatte. Under verksamhetsåret var informationssystemet för ärende- och dokumenthantering vid åklagarämbetena och de allmänna domstolarna (AIPA) redan i bruk i tvångsmedelsärenden. Erfarenheterna var i huvudsak uppmunrande.

Det nya systemet för verksamhetsstyrning och ärendehantering samt e-tjänster och e-arkivering (HAIPA) infördes i begränsad omfattning hos högsta förvaltningsdomstolen och hos Helsingfors förvaltningsdomstol i oktober 2019. Systemet kommer att användas av förvaltnings- och specialdomstolarna. Myndighetsutbildarna börjar skolas in i januari 2020 och planen är att systemet införas i heltäckande omfattning den 5 maj 2020.

4.1.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Till JO:s uppgifter hör att övervaka att domstolarna och domarna följer lagen och fullföljer sina tjänsteskyldigheter. JO övervakar framför allt att rätten till en rättvis rättegång, som hör till vars och ens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, tillgodoses i praktiken.

Under 2019 mottog JO totalt något fler domstols- och justitieförvaltningsärenden än föregående år. 306 nya ärenden inleddes (293 år 2018) och 308 (257) ärenden avgjordes under 2019. Sju (11) åtgärdsavgöranden meddelades i domstolsärenden. Inom JM:s förvaltningsområde var antalet åtgärdsavgöranden sex (3).

223 (199) nya ärenden statistikfördes som domstolsärenden och 230 (175) avgöranden meddelades i denna grupp. 81 (66) nya klagomål registrerades som tillhörande JM:s förvaltningsområde och 78 (61) sådana klagomål avgjordes. De klagomål som gällde JM:s förvaltningsområde handlade oftast om rättshjälpsbyråerna och konsumenttvistekommittén. BJO inledde också två ärenden på eget initiativ.

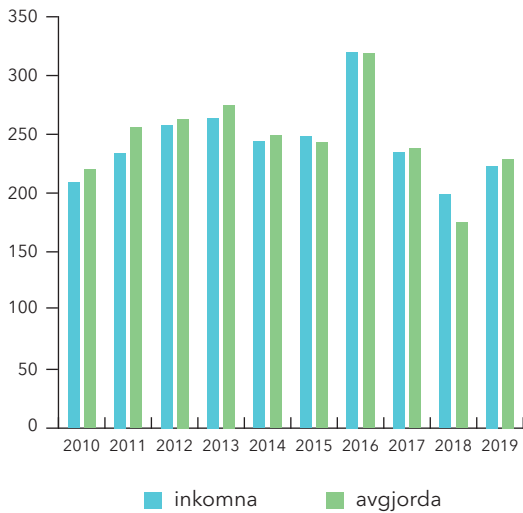
På området justitieförvaltning begärdes 8 (27) utlåtanden eller sakkunnigyttranden och gavs 7 (19) utlåtanden. De finns uppräknade i bilaga 3.

4.1.3 INSPEKTIONER

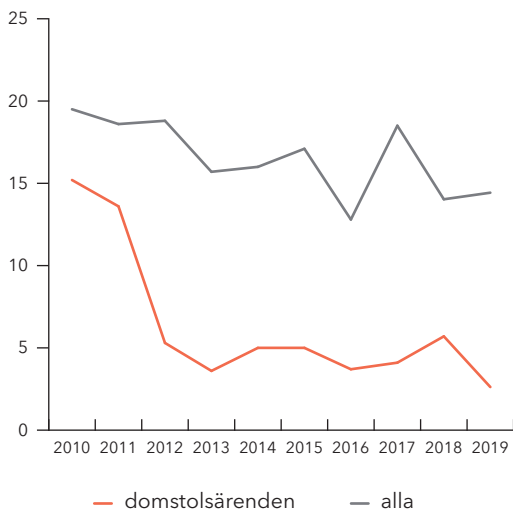
Egentliga Finlands rättshjälpsbyrå (4709/2019) samt systemen Tuomas och Sakari vid Helsingfors tingsrätt och Helsingfors åklagarämbete inspekterades (1406/2019*). BJO bekantade sig även med projektet HAIPA på projektets kontor i Helsingfors (5487/2019).

Baserat på sina iakttagelser om Tuomas och Sakari tillfrågade BJO justitieministeriet bl.a. varför namnfälten i stämningsansökan som görs i Sakari inte har kunnat korrigeras under de 20 år som systemet har varit i bruk så att hela namnet ryms i namnfältet i sin korrekta form (1406/2019*).

I sitt utlåtande till BJO ansåg inte JM att det är nödvändigt att parternas namn ryms i sin helhet i namnfälten i den stämningsansökan som ifylls i Sa-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2010–2019



Åtgärdsprocent under åren 2010–2019

kari. Det att "Juhani" på grund av utrymmesbrist kan bli "Juha" i stämningsansökan behövde inte åtgärdas enligt JM, med hänvisning till systemets kvarvarande livstid och kostnaden av att göra ändringar i det.

4.1.4 AVGÖRANDE

PERSONNUMMER I BEGÄRAN OM UTSAGA FRÅN TINGSRÄTTEN

BJO konstaterade att det är fråga om behandling av personuppgifter då man framtar handlingar som innehåller personnummer i systemet Tuomas. Offentligheten för handlingar som framtas i Tuomas bör avgöras mot bakgrund av lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar; därtill måste man även tillämpa bestämmelserna om behandling av personuppgifter.

Den klagande hade fått en skriftlig begäran om utsaga från Birkalands tingsrätt i ett ärende som gällde förordnande av boutredningsman. I begäran om utsaga fanns personnumren för den klagande och 34 andra parter i ärendet. Begäran om utsaga hade skickats till samtliga parter.

BJO konstaterade att man får behandla personnummer om det är viktigt att den registrerade identifieras entydigt t.ex. för att man ska kunna utföra en uppgift som anges i lagen. Den personuppgiftsansvarige måste emellertid se till att personnummer inte finns med i onödan i handlingar som skrivs ut ur personregistret eller framtas baserat på dess uppgifter. Det hade visserligen varit viktigt och nödvändigt att behandla personnumren i det arvsrättsliga målet som avsågs i klagomålet, för att kunna utföra en entydig identifiering av personer som tillhörde samma släkt och i vissa fall hade samma namn, men BJO hittade inget skäl som skulle ha gjort det nödvändigt att inkludera personnumren i den begäran om utsaga som hade skickats till alla parterna i målet.

När saken utreddes kom det fram att systemet Tuomas, som tingsrätterna använder, överför automatiskt alla personuppgifter som angivits för parterna i begäran om utsaga. BJO ansåg det föreliggande skäl att se över systemet så att personnummer inte överförs automatiskt till handlingar utan

att detta endast sker om man så väljer innan systemet skapar den nya handlingen. Det faktum att det i praktiken är besvärligt att ta bort personnummer från en handling i systemet var en starkt bidragande faktor till att personnummer i onödan blev inkluderade i begäranden om utsaga och andra handlingar. BJO:s uppfattning var att det snarare var fråga om en försummelse från den personuppgiftsansvarigas sida när det gällde systemets konfiguration än om att en enskild sekreterare eller domaren som denna arbetar med skulle ha handlat klandervärt.

BJO delgav tingsrätten, JM och rättsregistercentralen sin uppfattning och bad JM meddela senast den 30 september 2019 vilka åtgärder dessa lett till (923/2018*).

JM meddelade att Tuomas kommer att ses över så att personnummer i fortsättningen endast överförs automatiskt till delgivningsintyg och till handlingar av typen avgörandehandling. Vid behov kan personnummer tas bort även från dessa handlingar. Personnummer kommer inte att överföras till övriga handlingar. När en användare börjar skapa en handling kommer hen att få frågan "Ska personnummer hämtas?" och svarsalternativen kommer att vara "Ja" och "Nej".

FÖRRÄTTANDE AV SYN VID TINGSRÄTTEN

Som avslutning på det första förberedelsesammanträdet i ett tvistemål som behandlades vid tingsrätten hade tingsdomaren och parterna jämte biträden besökt det hus som tvisten gällde på förslag av en av parterna. I praktiken hade alltså syn förrättats, men det hade inte fattats något formellt beslut att förrätta syn och benämningen syn hade inte använts för det skeddä. Det hade inte upprättats något protokoll över händelsen och händelsen hade inte nämnts i tingsrättens dom. I dessa omständigheter var det enligt BJO förstäligt att det hade blivit oklart för den klagande vilken karaktär händelsen hade.

BJO:s uppfattning var att om det överhuvudtaget hade varit motiverat att besöka huset borde man ha konstaterat uttryckligen att det var fråga om syn. Om det inte hade funnits något skäl grundat i rättegången att förrätta syn borde syn inte

ha förrättats bara därför att domaren så som hen nämnde i sin redogörelse fann det exceptionellt gamla huset intressant. Oklarheterna i fråga om händelsens karaktär hade bidragit till missförstånd och grundande misstankar om tingsdomarens förfarande.

Enligt BJO var det inte korrekt att husbesöket inte hade genomförts som en formell syn förrättad enligt bestämmelserna i rättegångsbalken. I detta fall, med båda parterna närvarande, hade händelsen inte innehållit några sådana omständigheter att principen om hörande skulle ha kränkts, domstolens oberoende ställning skulle ha äventyrats eller rätten till en rättvis rättegång skulle ha kränkts ur ett övergripande perspektiv.

BJO delgav tingsrätten sin uppfattning (2954/2018*).

PRESKRIPTION AV ÅTALSRETT VID TINGSRÄTTEN

BJO ansåg att åtalsrätten i ett brottmål som hade väckts vid Ålands tingsrätt hade preskriberat främsta av den orsak att tingsrätten inte hade skickat åtalet för delgivning till fängelset där svarenden avtjänade straff.

BJO konstaterade att det inte är sällsynt i brottmål att stämmingsmän som fått ett delgivningsuppdrag märker att svarenden sitter i fängelse. Om detta händer skickas stämningen vanligtvis till fängelset och svarenden begärs senare därifrån till sammanträdet. BJO bedömde att detta var en rutinmässig åtgärd som i allmänhet inte förutsätter någon särskild chefstillsyn på tingsrätterna.

Situationen kan dock vara en annan om en tingsrätt har personalbrist och oerfaren personal, vilket var fallet på Ålands tingsrätt. I detta fall är det viktigt att tingssekreterarnas och stämmingsmännens förmån samt i sista hand lagmannen ser till att rutinarbetet sköts korrekt och att alla åtgärder dokumenteras tillräckligt noggrant så att det som gjorts kan utredas bl.a. om handläggaren byts ut. Enligt BJO hade det funnits uppenbara brister i Ålands tingsrätts förfarande i detta avseende, och lagmannen hade även medgett detta i sitt utlåtande.

BJO delgav tingsrättens lagman sin uppfattning (4999/2018*).

TWEET FRÅN HÖGSTA FÖRVALTNINGS- DOMSTOLEN

Enligt JO gav högsta förvaltningsdomstolens (HFD) tweet ”Lääkekannabis ei kuulu perustoi-meentuloon” (sv. medicinsk cannabis omfattas inte av den grundläggande försörjning) och den därtill fogade bilden inte den rätta bilden av domen HFD 2018:148. BJO konstaterade att det av årsboksbeslutet och dess referat framgick uttryckligen att läkemedelsutgifter för medicinsk cannabis i vissa fall kunde anses utgöra behövliga hälso- och sjukvårdsutgifter enligt vad som avses i lagen om utkomststöd, även om HFD i detta fall hade kommit fram till något annat. I det avgjorda fallet användes medicinsk cannabis för att behandla depression, och inte t.ex. för smärtlindring.

Rättsnormerna i årsboksbesluten lämnar visserligen ofta utrymme för tolkning, men beslutet hade enligt JO inte kunnat sammanfattas i en tweet på förenämnda sätt utan att bilden av beslutets innehåll blir alltför generaliserande. Tweeten hade skrivits i presens och formuleringen hänvisade till ett ställningstagande som även kunde tillämpas på andra mål.

Enligt JO kunde vissa läsare baserat på tweeten och bilden få uppfattningen att det efter HFD:s markering var lönlöst att ansöka om utkomststöd för anskaffning av medicinskt cannabispreparat och att det inte heller lönade sig att överklaga avslag.

JO kunde i princip förstå och acceptera att man hade eftersträvat en slagkraftig och intresse-väckande formulering i tweeten. I detta fall var formuleringen dock för förenklande och generaliserande.

Av HFD:s utlåtande kom det fram att dagens praxis är att domaren eller föredraganden som har ingått i beslutssammansättningen kontrollerar de tweetar som skrivs om avgörandena. JO ansåg att denna praxis är ett bra sätt att undvika motsvarande situationer i framtiden.

JO ansåg att HFD även hade skäl att begrunda om det överhuvudtaget är nödvändigt att försöka sammanfatta rättsnormerna i avgörandena i form av tweetar, eller om det skulle vara tillräckligt att nämna ämnet för varje avgörande och länka till

det. I vilket fall som helst var det enligt JO viktigt att i all kommunikation betona att endast en noggrann läsning av avgörandet som finns bakom länken ger läsaren en heltäckande och exakt uppfattning om avgörandets innehåll.

JO delgav HFD sin uppfattning (6318/2018*).

OFFENTLIGHET I HÄKTNINGSRÄTTEGÅNG

BJO konstaterade att enligt domstolslagen får en tingsrätt av särskilda skäl hålla sammanträde också någon annanstans än på sin ordinarie sammanträdesplats. Att tvångsmedelssammanträden hålls i polisens lokaler är inte i sig sällsynt. Dock måste man beakta bl.a. offentlighetsaspekterna då sammanträdesplatsen väljs. Platsen för sammanträdet eller sammanträdessalen får inte väljas enligt vad det är enklast att begränsa tillträdet för allmänheten eller mängden publik. Också i de fall där domstolen håller sammanträde någon annanstans än i tingsrättens sammanträdessal måste den se till att rättegången är offentlig.

Att en rättegång hölls på en plats dit allmänheten inte hade fritt tillträde utgjorde eventuellt ett väsentligt hinder för offentligheten. I den situationen hade domstolen skyldigheten att vidta särskilda åtgärder för att säkerställa att allmänheten och medierna fick veta var förhandlingen skulle ske och garanterades tillträde.

BJO ansåg att frågan huruvida en muntlig förhandling kan förrättas utan att allmänheten är närvarande bör avgöras och motiveras separat för varje sammanträde när det är fråga om ett häktningssärendet. BJO fann inga grunder för tolkningen enligt vilken avgörandena om förhandling utan att allmänheten är närvarande som gällde tidigare häktningssammanträden skulle fortsätta gälla och omfatta även kommande häktningsförhandlingar utan behov av några vidare åtgärder.

Enligt BJO är grundprincipen och huvudregeln att förhandlingar förs offentligt, så varje situation bör alltid bedömas utgående från det. De undersökningsrelaterade skäl som i de första häktningsförhandlingarna gjorde det motiverat att begränsa tillträdet för allmänheten till de muntliga förhandlingarna hade inte nödvändigtvis samma

relevans vid senare häktningsförhandlingar. I dessa behandlades inte nödvändigtvis ens de allmänna förutsättningarna för häktning utan t.ex. endast påståendet om häktningens oskälighet.

I ett brottmål som hade väckt ett så brett allmänt intresse och där det dessutom hade förekommit misstankar om orättvisa i myndigheternas agerande hade det varit synnerligen viktigt att motivera i detalj varför man valde bort offentligheten.

BJO delgav tingsdomaren sin uppfattning (2268/2018*).

DET OFFENTLIGA RÄTTSBITRÄDETS FÖRFARANDE

Den klagande hade i två brev till rättshjälpsbyrån bett byrån om hjälp med att skriva ett klagomål till Europadomstolen. I ett av breven hade hen också bett om hjälp med att anhålla om hävande av en dom hos högsta domstolen (HD), och rättshjälpsbyrån hade missat detta.

BJO ansåg att sättet på vilket rättshjälpsbyrån hade handlagt ärendet inte uppfyllde kravet på behörig service. BJO ansåg därtill att rättshjälpsbyrån i den handläggning som gällde begäran om rättshjälp för klagomål till Europadomstolen inte hade uppfyllt kravet på behörig service då den inte hade informerat den klagande om slutresultatet i ärendet utan ogrundat dröjsmål.

BJO delgav det offentliga rättsbiträdet sin uppfattning (2000/2019).

BEHANDLING I TINGSRÄTTEN AV SEPARAT FÖRVAR AV UTLÄNNINGAR

I ett ärende som utmynnade i en dom av högsta domstolen (HD 2018:58) hade JO 2016 förordnat att åtal väcks mot lagmannen och två tingsdomare vid Helsingfors tingsrätt. Åtalet grundade sig på att besluten om separat förvar av utlänningar inte hade behandlats i enlighet med lagen i tingsrätten. JO blev varse om att Helsingfors tingsrätt också efter att åtalet hade väckts åtminstone i ett fall hade låtit bli att pröva ett likadant ärende som gällde separat förvar av utlänningen.

JO konstaterade att det i detta fall inte fanns någon prövningsrätt om huruvida ärendet ska behandlas vid sammanträde eller inte. Enligt lagen ska behandling vid sammanträde ordnas och tjänstemannen som hade fattat beslutet om separat förvar borde ha kallats in till behandlingen. Regleringen var inte beroende av tolkning utan entydig och klar. Regleringen grundade sig på att domstolen måste pröva åtgärden med vilken graden av frihetsberövande för en utlänning som tagits i förvar höjs. Det handlade om en säkringsåtgärd som höjer graden av frihetsberövande och därmed ingriper i den grundläggande rätten till personlig frihet som garanteras i grundlagen, och om domstolskontrollen av åtgärdens laglighet, dvs. om en väsentlig faktor för den berörda personens rättsskydd.

JO ansåg att tingsdomaren hade handlat i strid med lagen då hen inte prövade ärendet som gällde separat förvar och därmed försummade skyldigheten att ordna behandling vid sammanträde av ärendet som befann sig under behandling hos rätten. JO gav tingsdomaren en anmärkning för lagstridigt förfarande för beaktande i framtiden (1015/2017).

4.2

Åklagarväsendet

Åklagarärenden avgörs av JO *Petri Jääskeläinen*, dock så att ärenden som gäller Riksåklagarämbetet (fr.o.m. den 1 oktober 2019 riksåklagarens byrå) avgörs av BJO *Pasi Pölönen*. Huvudföredragande var referendarierådet *Mikko Eteläpää*.

4.2.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Åklagarmyndigheten utgjordes fram till slutet av september under berättelseåret av Riksåklagarämbetet (RÅÄ) och åklagarämbeten. Det fanns 11 åklagarämbeten och utöver de huvudsakliga verksamhetsställena hade dessa dessutom sammanlagt 23 lokala servicebyråer.

Den nya lagen om Åklagarmyndigheten (32/2019) trädde i kraft den 1 oktober 2019. I och med den nya lagen omorganiserades Åklagarmyndigheten och blev ett enda ämbetsverk. Riksåklagarens byrå fungerar som centralförvaltningsenhet. För ordnandet av verksamheten delas landet in i åklagardistrikt. I samband med reformen ändrades åklagarnas tjänstebestämmelser delvis. Efter att lagen trätt i kraft kommer åklagarna att vara riksåklagare, biträdande riksåklagare, statsåklagare, ledande distriktsåklagare och ledande landskapsåklagare, specialiståklagare, distriktsåklagare, landskapsåklagare och biträdande åklagare.

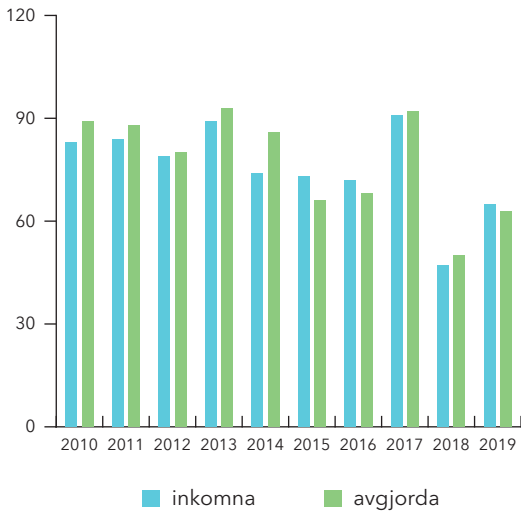
Målet med reformen har varit att underlätta styrningen av åklagarverksamheten, gynna jämlika avgöranden på riksnivå och öka effekterna av statsförvaltningens resultatstyrning. Reformen påverkar också justitieombudsmannens lagstadgade uppgifter. Enligt den nya bestämmelsen om handläggningen av tjänsteåtal mot åklagare ska riksåklagaren och biträdande riksåklagaren åtalas för tjänstebrott vid högsta domstolen. Åklagare är antingen riksdagens justitiekansler eller riksdagens justitieombudsman. Statsåklagarna, ledande

distriktsåklagarna, specialiståklagarna, distriktsåklagarna och biträdande åklagarna åtalas för tjänstebrott vid hovrätten. Åklagare är antingen riksdagens justitiekansler eller riksdagens justitieombudsman eller en åklagare som bestämts av riksdagens justitiekansler eller riksdagens justitieombudsman.

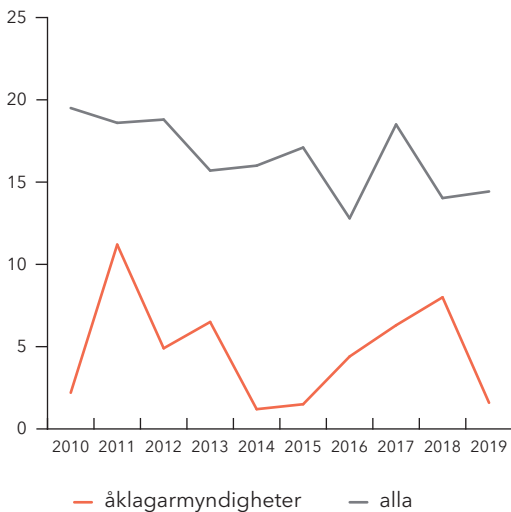
Till följd av regleringen kring befogenheten att väcka åtal då ovan nämnd åklagare misstänks för tjänstebrott meddelade statsrådets justitiekansler enligt överenskommelse med justitieombudsmannen den 1 oktober 2019 ett beslut (OKV/23/50/2019), genom vilket han bad polisen att meddela justitiekanslern om ärenden gällande tjänstebrott som en åklagare misstänks ha begått och som polisen undersöker. I beslutet konstateras bl.a. att även om det är de högsta laglighetsövervakarna som har befogenheter att väcka åtal, hör förundersökningen och bedömningen av förutsättningarna för att genomföra denna i dessa ärenden precis som i normala fall till polisens uppgifter och befogenheter. Vidare konstateras i beslutet att justitiekanslern och justitieombudsmannen vid behov i enskilda fall kommer överens om vem det är mer ändamålsenligt att anförtro behandlingen av det ärende polisen anmält.

4.2.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Merparten av klagomålen mot åklagare gällde åtalsprövning. I klagomålen kritiserades antingen det faktum att inget åtal väckts eller det att åtal väckts. I fråga om klagomål gällande väckande av åtal handlar det vanligen om ett ärende som behandlas i domstol. Enligt vedertagen praxis blandar sig justitieombudsmannen inte i ärenden som behandlas i domstol; klaganden har möjlighet att kritisera åtalet hos domstolen.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2010–2019



Åtgärdsprocent under åren 2010–2019

Andra klagomål gällde att åklagare fattat beslut om begränsning av förundersökningar, åklagares inställning till begäran om fortsatt utredning samt fall där avgöranden blivit fördröjda. En del av klagomålen hade att göra med åklagarens åtgärder som förundersökningsledare i fall som gällt polisbrott.

JO och riksåklagaren undviker att vidta överlappande övervakningsåtgärder och att undersöka samma ärenden. Klagomål överförs i allmänhet till riksåklagaren om de är av typen överklaganden och gäller åtalsprövning eller begränsning av förundersökning i ärenden där en enskild person är misstänkt. Riksåklagaren kan i sådana fall göra en ny åtalsprövning eller bestämma att en förundersökning görs, något som justitieombudsmannen inte har behörighet att göra i detta fall. Det förekom fem sådana överföringar.

Det inkom 65 klagomål som gällde åklagare, och 63 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.

Två ärenden ledde till att åtgärder vidtogs, varav det ena undersöktes på eget initiativ. Åtgärdsprocenten i fråga om åklagarmyndigheterna ligger betydligt under kansliets genomsnitt.

4.2.3 INSPEKTIONER

Under berättelseåret inspekterades huvudkontoret i Uleåborg vid åklagarämbetet i Uleåborg.

Under inspektionen diskuterades bl.a. beslut om begränsning av en förundersökning som gåtts igenom före inspektionen.

Bland de avgöranden som lämnats på förhand fanns några beslut om begränsning i vilka man inte hade redogjort för de motiveringar till förslaget om begränsning som undersökningsledaren framfört eller fogat dessa till beslutet eller utarbetat egna motiveringar så att ärendets karaktär och motiveringen till att förundersökningen begrän-

sats i tillräcklig grad framgick av motiveringarna. I diskussionerna framkom att ämbetet har fäst uppmärksamhet vid motiveringarna till besluten om begränsning, och i synnerhet vid beslut som omfattas av den s.k. obetydlighetsgrunden, så att begränsningen inte enbart skulle basera sig på eubeloppet av den skada som orsakats.

På basis av inspektionen började ombudsmanen på eget initiativ utreda ett beslut om begränsning av förundersökningen i ett s.k. polisbrottmål och åklagarens förfarande i ett beslut om åtalseftergift där åtalsrätten för det misstänkta brottet enligt beslutet hade föräldrars under tiden för åtalsprövningen. Behandlingen av dessa ärenden pågick vid utgången av berättelseåret.

4.2.4 AVGÖRANDE

GENOMFÖRANDE AV EN UNDERSÖKNINGS- ÅTGÄRD PÅ BEGÄRAN AV DEN MISSTÄNKTE

JO kritiserade en häradsåklagare eftersom denne – efter att ha väckt åtal – hade vägrat att på begäran av den åtalade från Tullen skaffa fram två bilder av den åtalade som hade sparats i Tullens övervakningssystem. Bilderna hade enligt den åtalade betydelse för försvaret. Åklagaren hade motiverat vägran med att åklagaren inte hade befogenheter att förordna polisen eller Tullen att överlåta bilderna. Bilderna hade använts i polisens förundersökning, men de hade inte kopplats till förundersökningsmaterialet. Då ärendet behandlades i domstol hade bilderna raderats ur Tullens system i enlighet med lagen om behandling av personuppgifter inom Tullen.

JO ansåg att åklagaren skulle ha haft befogenheter att be Tullen överlåta bilderna så att de kunde fogas till förundersökningsmaterialet och att åklagaren borde ha utnyttjat sina befogenheter och förordnat polisen att skaffa bilderna från Tullen, eller alternativt skulle åklagaren ha kunnat begära dem direkt av Tullen.

Även om åklagaren efter att ha väckt åtal är part i brottmålet och har i uppgift att bevisa åtalet, kräver den objektivitetsprincip som åklagaren om-

fattas av att åklagaren agerar på det sätt som det allmänna intresset och alla parter rättsskydd förutsätter också efter att ha beslutat att väcka åtal i ärendet.

Tröskeln för att samtycka till en åtgärd som en part begärt är inte särskilt hög. Villkoret, nämligen att bevisa att undersökningsåtgärden kan påverka ärendet, uppfylls mycket enkelt. Bestämelsen kan inte tolkas så att det bevis som fås fram på något sätt måste vara väsentligt eller avgörande.

Det att tröskeln för att samtycka till en undersökningsåtgärd som en part begärt inte får vara särskilt hög i kombination med ovan nämnda objektivitetsprincip förutsätter att åklagaren inte heller efter att ha väckt åtal förhåller sig ovillkorligt negativt eller återhållsamt till de ytterligare undersökningsåtgärder som parten begärt (2782/2018*).

ÖVERVAKNING AV ÅKLAGAR- UNDERSÖKNINGSLEDARE

JO ansåg i ett ärende han börjat utreda på eget initiativ att behovet av intensiv övervakning av åklagarundersökningsledare allmänt taget verkar vara större än i övrig övervakning av åklagarverksamheten. Å andra sidan finns det i polisbrottmål också vissa faktorer som talar mot behovet av intensiv övervakning. Enligt JO är det viktiga att övervakningen riktas till de objekt där behovet av övervakning är störst.

Riksåklagarens byrå ska för det första övervaka polisbrottmål som förknippas med ett särskilt behov av att trygga allmänhetens förtroende. Detta påverkas t.ex. hur allvarligt det misstänkta brottet är, att den misstänkta polisen har en hög ställning i polisorganisationen, hur offentligt ärendet blir eller dess principiella betydelse. För det andra ska övervakningen riktas till sådana objekt där tvångsmedel använts, och i synnerhet sådana tvångsmedel som på djupet ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt JO:s uppfattning måste i synnerhet hemliga tvångsmedel som är ”känsliga” med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna prioriteras i övervakningen.

För det tredje ska övervakningen riktas till sådana åklagarundersökningsledare som endast har ringa erfarenhet av polisbrottmål. För det fjärde skulle det kunna vara motiverat att sakligt rikta övervakning till vissa teman. Ett sådant tema skulle kunna vara t.ex. utnyttjandet av ett förfarande för förutredning i polisbrottmål enligt 3 kap. 3 § 2 mom. i förundersökningslagen eller huruvida gränsdragningen mellan undersökningsledarens och åklagarens prövnings- och beslutanderätt i polisbrottmål är densamma som i övriga brottmål.

Man bör i all övervakning tänka på såväl verksamhetens laglighet som att den är konsekvent och sker utan dröjsmål.

JO konstaterade dessutom att justitieministeriet på grund av Åklagarmyndighetens oberoende – som framgår av regleringen kring ärendet och riksdagens utskotts utlåtanden i samband med att lagen stiftades – inte har någon roll i laglighetsövervakningen av åklagare.

JO ansåg att det var otillfredsställande att Åklagarmyndigheten inte har rätt att använda informationssystemet för polisärenden för att övervaka det arbete som åklagarundersökningsledare och andra åklagare eller anställda inom polisen som deltar i förundersökningen av ett polisbrottmål utför. Informationssystemet bör kunna utnyttjas på det sätt som krävs för en effektiv övervakning.

JO konstaterade att av de knappt 900 polisbrottmål som inkom 2018 avgjordes närmare 700 av polisbrottsteamet vid Riksåklagarämbetet medan ca 200 överfördes till åklagarämbetena. År 2019 hade denna trend ytterligare stärkts. Av de 504 ärenden som inkom under den första halvårsperioden avgjordes 437 av polisbrottsteamet. Behandlingen av polisbrottmål och därmed även övervakningen av dessa blir i allt tydligare grad Riksåklagarämbetets interna ärenden. Enligt JO är det skäl att fästa särskild uppmärksamhet vid den interna övervakningen.

JO bad riksåklagarens byrå att meddela vilka åtgärder de synpunkter som framförts i beslutet eventuellt hade gett upphov till. I meddelandet bad JO byrån att åtminstone beakta hur riksåklagaren utvecklar sin verksamhet och hur riksåklagaren i övervakningen av åklagarundersökningsledare beaktar de förbättrade möjligheter att övervaka åklagarnas arbete som var ett av syftena med stiftandet av den nya lagen. I meddelandet bad JO dessutom riksåklagarens byrå att bedöma möjligheten att utveckla användningen av informationssystemen i laglighetsövervakningen av åklagarundersökningsledare. Därtill bad han byrån att meddela hur övervakningen av polisbrottmål som avgörs vid riksåklagarens byrå har ordnats (188/2018*).

4.3 Polisen

Laglighetsövervakningen av polisen hörde till JO Petri Jääskeläinen. Referendarierådet *Juha Haapamäki* var huvudföredragande för polisärendena. Polisärenden föredrogs också av referendarierådet *Mikko Eteläpää*, äldre JO-sekreterarna *Kristian Holman* och *Minna Ketola* samt inspektören *Peter Fagerholm*.

4.3.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Det tredje skedet (PORA III) av reformen av polisens organisation trädde i kraft från början av 2014. I och med detta minskade antalet polisrättningar från 24 till 11 och Rörliga polisen lades ner. Utöver de elva huvudpolisstationerna finns det ett hundratal polisstationer i varierande storlek i fråga om bemanning och serviceutbud. Åland har en egen polismyndighet som lyder under landskapsregeringen.

Polisstyrelsen planerar, leder, utvecklar och övervakar polisrättningarnas och centralkriminalpolisens arbete. Inrikesministeriets 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 till att vara en enhet direkt under inrikesministeriet.

ALLMÄNNA UTVECKLINGSTRENDER

Redan under en längre tid har polisens och åklagarens prövningsrätt utökats i fråga om vilka brottsmisstankar som ska utredas, och de har även fått rätt att avgöra enklare ärenden. Avsikten är att rikta de knappa resurserna på ett ändamålsenligt sätt. Man har i övrigt också ständigt strävat efter att förenkla handläggningen av brottmål och beslutanderätten har överförts från exempelvis dom-

stolarna – senast i juni 2019, då körförbudsärenden flyttades från domstolarna till polisen. Denna i och för sig motiverade strävan efter effektivitet kan emellertid i praktiken leda till en försämring av det straffprocessuella systemets förutsägbarhet och jämlikheten när det gäller bemötandet av parterna i straffprocessen samt medföra andra slags rättsskyddsproblem.

För en vanlig medborgare kan fall som polisen eller åklagaren beslutar att inte undersöka alls eller endast delvis eller som det inte finns tid att sköta inom rimlig tid ändå ha stor betydelse. Det har också diskuterats om den lagenliga prövningsrätten att fokusera på allvarigare fall har börjat användas för mycket. Det kan börja tära på det straffrättsliga systemets trovärdighet och även på förtroendet för polisen.

De senaste åren har polisens resurser i allmänhet diskuterats mycket i offentligheten. I princip är detta inte en fråga som gäller laglighetsövervakning, men en minskning av antalet poliser kan t.ex. leda till att hanteringstiderna blir längre och till att polistjänsternas kvalitet även i övrigt försämraras, vilket därmed äventyrar likvärdigheten eller i övrigt tillgodoseendet av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna. Polisen har redan i årtal framhållit att om antalet poliser minskas ytterligare, kan den nuvarande nivån på verksamheten inte bibehållas. Redan nu har polisen varit tvungen att kraftigt prioritera utredningen av allvarigare brott och brådskande utryckningar samt koncentrera resurserna till de största tätorterna enligt antalet uppdrag.

I slutrapporten för utredningsprojektet för polisens övervaknings- och larmverksamhet, som publicerades i december 2019, gav man 50 verksamhetsrekommendationer för att utveckla verksamheten. En omfattande utvärdering av läget för brottsbekämpning gjordes å sin sida i rapporten Rikostorjunnan tila, som publicerades i oktober 2018.

Polisens resurser är avsevärt sämre i Finland än i de övriga nordiska länderna. Exempelvis 2017 fanns det 1,3 poliser per 1 000 invånare i Finland, medan motsvarande siffra i de andra nordiska länderna var 1,9. Antalet poliser har minskat sedan början av 2010-talet, då det fanns ungefär 7 750 poliser. År 2019 fanns det ungefär 7 300 poliser. Den övriga personalen bestod av ungefär 2 500 personer. Enligt regeringsprogrammet ska antalet poliser ökas och uppgå till 7 500 årsverken innan utgången av 2022.

Polisens uppgiftsfält blir hela tiden mera invecklat och internationaliserat. Den inre och yttre säkerheten är ännu närmare förbundna med varandra. Bl.a. cyberbrottslighet för med sig nya slags utmaningar för brottsutredningen. Det har också förts diskussion om vad som över huvud taget ska höras till polisens uppgifter, som t.ex. att transportera och ta berusade personer i förvar. Upprätthållandet av ordningen sköts i och för sig i dagens läge allt mer av privata bevakningsföretag. Att polisuppgifter överförs till privata aktörer handlar inte enbart om ändamålsenlighet, eftersom det är en fråga som ska efterleva villkor i grundlagen.

Inom polisens tillståndsförvaltning har ärenden och tjänster flyttats till nätet, vilket i huvudsak har lyckats mycket bra. Däremot har polisens stora datasystemreform, det s.k. Vitja-projektet, som inleddes våren 2009, inte framskridit enligt planerna, utan ligger flera år efter tidtabellen. Dess första fas (underrättelsedatasystemet POTI) togs i bruk i december 2018. Även vapendatasystemet kommer att kunna tas i bruk många år senare än planerat.

Polisens arbete störs i viss mån också av att lokalernas skick. Byggnaderna är till största delen byggda på 1960–1980-talet och blir snart eller har redan blivit oanvändbara. Flera polisinsättningar har varit tvungna att flytta till tillfälliga lokaler eller åtminstone tillfälligt arbeta i otillfredsställande lokaler.

Liksom tidigare år har flera polisbrottsärenden lyfts fram i offentligheten. I det allvarligaste av dessa dömdes den tidigare chefen för narkotikabrottsenheten vid Helsingfors polisinsättning i juni 2019 till 10 års fängelse bl.a. för flera grova narkotikabrott. Till denna del var domen slutgil-

tig, eftersom högsta domstolen inte beviljade honom besvärstillstånd. Han hade sedan tidigare en lagakraftvunnen dom på tre års fängelse för bl.a. tjänstebrott. I skrivande stund pågår behandlingen av åtalet mot honom och bl.a. den tidigare polisöverdirektören i ett ärende som gäller registrering av informationskällor. Tingsrätten förkastade alla åtal, men beslutet överklagades till hovrätten. I februari 2020 fick han även åtal för mord.

Förtroendet för polisen har i varje fall enligt tradition varit stort: 95 % av medborgarna har stort eller mycket stort förtroende för polisen (polisbarometern 2018). Samtidigt ansåg ändå 40 % att det sannolikt eller mycket sannolikt förekommer korruption eller oetisk verksamhet inom polisen.

4.3.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Klagomål som gäller polisen är en av de största klagomålsgrupperna. Klagomål som gäller polisen avgörs också bl.a. i samband med klagomål som statistiskt hänförs till åklagare, domstolar och utlänningsärenden.

De senaste åren har det inkommit ungefär 700 klagomål som gäller polisen. År 2019 inkom 752 klagomål (föregående år 632) och 712 (622) klagomål avgjordes. Utöver klagomålen avgjordes åtta egna initiativ som gällde polisen.

Också andra myndigheter än justitieombudsmannen behandlar klagomål som berör polisen. År 2019 fick justitiekanslersämbetet ta emot 352 klagomål som gällde polisen (349 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 tog polisen 2019 emot sammanlagt 650 (639) klagomål som behandlades internt inom förvaltningen.

Av de klagomål som avgjordes av JO ledde 82 (78) till åtgärder, liksom sju av de egna initiativen. Merparten av dem, 67 stycken var uppfattningar. Av de egna initiativen ledde fyra till en proposition om att författningarna ska utvecklas. På grund av

det stora antalet avgöranden som ledde till åtgärder är det omöjligt att i denna berättelse referera eller över huvud taget nämna alla.

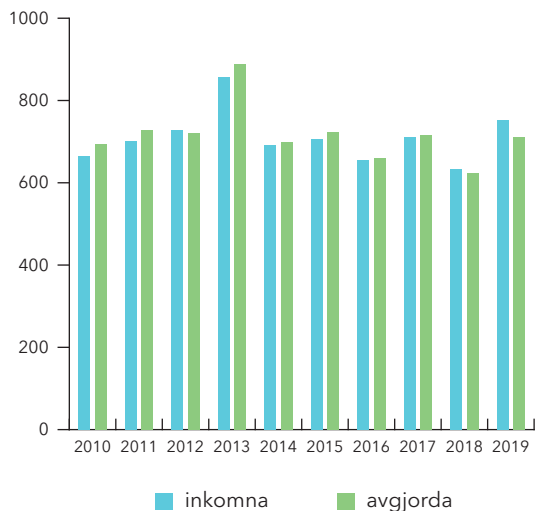
Största delen av klagomålen mot polisen gäller förundersökning och användning av olika tvångsmedel. Flest klagomål lämnas in om polisens beslut att inte göra en förundersökning. Oftast anser också den som klagat att förundersökningen varit bristfällig eller räckt för länge. I fråga om tvångsmedel gäller klagomålen oftast husrannsakan och frihetsberövande av olika slag. Också offentlighetsärenden har tagits upp i klagomålen.

En utbredd missuppfattning bland klagandena är att polisen alltid på begäran ska göra en förundersökning eller att JO kan bestämma att förundersökning ska inledas. Förundersökning görs emellertid endast om det enligt polisens bedömning finns anledning att misstänka brott. JO kan för sin del bestämma att förundersökning ska göras endast i ärenden som omfattas av hans tillsynsbefogenhet, dvs. inte i sådana fall då den misstänkta är en privatperson.

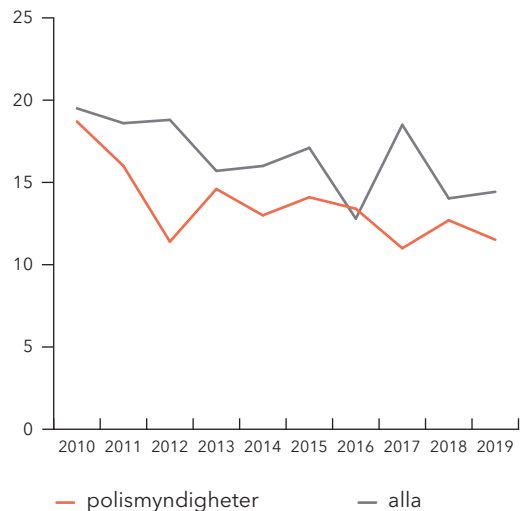
Av antalet klagomål eller klagomålsavgöranden kan man emellertid inte dra några långtgående slutsatser om polisverksamheten. Man måste beakta att det varje dag vidtas tusentals polisiära åtgärder. Klagomålen gäller endast ett synnerligen litet urval av dessa.

Medborgarnas benägenhet att anföra klagomål påverkas sannolikt också av den uppmärksamhet som polisen får i massmedierna. Många av polisens åtgärder är dessutom av ett sådant slag att de inte kan överklagas. Därför kan laglighetsövervakarnas avgöranden få stor betydelse för polisens verksamhet, till åtskillnad från vad som är fallet inom sektorer där domstolsavgöranden och rättspraxis har en mer central ställning.

Påståenden om allvarliga oegentligheter inom polisen förekommer 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 2019 registrerades 997 brottsanmälningar där en polis påstods ha begått ett brott (871 året innan).



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2010–2019



Åtgärdsprocent under åren 2010–2019

Merparten av anmälningarna mot polisen leder inte till förundersökning, eftersom åklagaren som är undersökningsledare inte anser att det finns skäl att misstänka brott. Det finns tyvärr fortfarande ingen noggrann statistik över hur många och för vilken typ av brott poliser åtalas och slutligen döms. Den preliminära utredningen och samordningen av polisbrott har koncentrerats till två åklagare vid Riksåklagarämbetet. De behandlar merparten av ärendena själva och överför resten (113 fall 2019) till någon av de cirka femton lokala åklagarna som fungerar som undersökningsledare.

Polisens interna laglighetsövervakning effektiviserades i och med PORA III, då en enhet för juridiska frågor grundades vid varje polisinsättning i början av 2014. Huvudfokus för enhetens uppgifter är laglighetsövervakning, som i allmänhet sköts av två personer vid varje enhet. År 2019 utfördes laglighetsövervakningen vid Polisstyrelsen av sex tjänstemän. Polisens interna laglighetsövervakning har på många sätt en viktig position. Den finns mycket närmare den operativa verksamheten än vad exempelvis JO är. Också korrigerande åtgärder kan vid behov snabbt vidtas inom förvaltningen.

Bland utlåtanden som rör polisförvaltningens område kan t.ex. nämnas utlåtandet till förvaltningsutskottet om regeringens proposition (RP 242/2018 rd) till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet och till vissa lagar som har samband med den (6628/2018). Denna med tanke på polisverksamheten mycket viktiga lag trädde i kraft i juni 2019. I utlåtandet fäste man bl.a. uppmärksamhet vid att den föreslagna regleringen till skillnad från den gällande lagstiftningen skulle göra det möjligt att i ett skilt register som längst i sex månader uttryckligen lagra personuppgifter, även om uppgifterna till sin natur är sådana att det inte finns någon lagstadgad grund till behandlingen av dem.

Det verkade dessutom vara möjligt att sådana här uppgifter kan lämnas vidare åt någon annan eller användas till något annat än det ursprungliga ändamålet. Det var tvivelaktigt om regleringen till dessa delar fyllde kravet på exakthet och precision och om behandlingen av uppgifterna var ändamålsbunden eller om det överhuvudtaget är förenligt med lag att spara dessa uppgifter i registret.

Enligt dataskyddsdirektivet och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten får personuppgifter endast samlas in för det ”uttryckliga” ändamålet. När uppgifter sparas enligt propositionen känner man inte till om de har något uttryckligt ändamål. Det konstaterades också att den föreslagna laghelheten för civil underrättelse och den nu aktuella lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet till den del de handlar om skyddspolisen både på en principiell nivå och på lagstiftningsnivå var motstridiga vad gäller utlämnandet av uppgifter som samlats in med underrättelseinhämtningsmetoder. I den lag som riksdagen godkände hade ovan nämnda synpunkter tagits i beaktande. I avsnitt 4.6 behandlas andra utlåtanden om underrättelselagstiftningen som JO givit. Andra utlåtanden som gäller polisverksamheten finns i bilaga 3.

JO:s laglighetsövervakning omfattar specialområdena teletvångsmedel, täckoperationer samt polisens och övriga myndigheters hemliga inhämtande av information. Dessa behandlas skilt i avsnitt 4.6 Nödcentralernas verksamhet har också anknytning till polisen och behandlas nedan i avsnitt 4.3.9.

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 polisinsättning 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 polisinsättning 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 2019 inspekterades sammanlagt 14 enheter inom polisen (19 året innan). Ett centralt inspektionsojekt var liksom tidigare år polisfängelserna, i vilka det gjordes nio inspektioner: Polisfängelserna i Imatra, Villmanstrand, Träskända, Hyvinge, Tavastehus, Tammerfors, Haukipudas, Brahestad och Esbo. I samband med inspektionen av polisfängelset i Esbo genomförde man också en inspektion av Esbo stads tillnyktringsstation. Om inspektionerna av polisfängelserna och om JO:s uppgift som nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OP-CAT) finns mera i avsnitt 3.5. Även inspektioner med anknytning till hemligt inhämtande av information behandlas separat i avsnitt 4.6.

Bland polisrättningarna inspekterades polisrättningarna i Helsingfors och Uleåborg. Vid polisyrkeshögskolan bekantade man sig med polisutbildningen och vid centralkriminalpolisen inspekterades hemligt inhämtande av information. I december gjorde JO ett besök vid Polisstyrelsen.

Vid POLISINRÄTTNINGEN I HELSINGFORS koncentrerade man sig under inspektionen på förbehandlingsarbetet av brottsanmälningar. Syftet med arbetet är att gallra ut de fall som går till förundersökning, samtidigt som man strävar efter att avgöra de ärenden för vilka man fattar beslut om att begränsa eller avbryta förundersökningen



Cellen för en frihetsberövad person p.g.a. brott vid polisfängelset i Brahestad polisstation.



Ingången till "modulen" vid polisfängelset i Haukipudas.

eller polisens beslut om att inte göra en förundersökning. Man strävar efter att hitta den rätta och mest ändamålsenliga behandlingsrutten för alla ärenden. Sedan 2008 har åklagarna varit en del av förutredningsenheten. Numera arbetar sex åklagare i samma lokaler som polisen. Förutom begränsning av förundersökningar har de hand om åtalsprövning vid massbrott, skriftligt förfarande, snabb stämning och snabbåtgångar samt konsultation. En utmaning för arbetet har varit det stora antalet fall i förhållande till resurserna. I medeltal registreras dagligen 132 brottsanmälningar och 32 blandade anmälningar.

Vid POLISINRÄTTNINGEN I ULEÅBORG väckte i synnerhet frågan om polisrättningens verksamhetslokaler och längden på förundersökningarna uppmärksamhet. Enligt JO är situationen för verksamhetslokalerna i Uleåborg (och också polisfängelset i Haukipudas) oroväckande. JO ansåg det vara mycket problematiskt att polisrättningen under flera års tid varit tvungen att bedriva sin verksamhet i olika, delvis otillfredsställande lösningar och också lösningar som varit avsedda att vara tillfälliga.

JO ansåg det vara viktigt att inrikesministeriet och Polisstyrelsen så snabbt som möjligt strävar efter att fatta beslut om verksamhetslokalerna vid polisrättningen i Uleåborg. Det handlar först

och främst om arbetsgivarens skyldighet att sörja för arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet. Dessutom leder situationen till att polisinsrättningens förmåga att prestera i sina uppgifter försämraras. Detta i sin tur har följder för tillgodoseendet av de grundläggande och de mänskliga rättigheterna.

Till de flesta förundersökningar som enligt det på förhand inlämnade materialet räckt en lång tid fick man i samband med inspektionen en godtagbar förklaring. I en del fall fanns det dock ingen grundad anledning till att förundersökningen dröjt. Enligt utredningen är trycket på fallen störst i Uleåborg och förbehandlingsenheten hade flyttat fall till andra polisstationer. Man hade lyckats förkorta kön med gamla fall genom att ha behandlingen av dem som projekt. I synnerhet inom våldsbrottsutredningen samlades fallen på hög under 2015–16, när bl.a. flera erfarna utredare och undersökningsledaren som var specialiserade på utredningen av brott riktade mot barn flyttade från enheten. Man har sedermera fått sju nya utredare som är utbildade i dessa brott och en undersökningsledare till inrättningen. Man hade dessutom gått igenom fallen med åklagarna och två psykologer, vilket också bidragit till att läget förbättrats.

Det fanns inget att anmärka på polisinsrättningens egen laglighetsövervakning. Under inspektionen behandlades också hemligt inhämtande av information.

Inrikesministeriet meddelade i oktober 2019 att man ingått ett föravtal om att polisinsrättningens tillfälliga lokaler så snabbt som möjligt till största delen ska flyttas till Technopolis utrymmen i Uleåborg. Därtill var målsättningen att man med en snabb tidtabell bygger ett nytt skilt polishus för polisinsrättningen i Uleåborg.

Vid POLISYRKESHÖGSKOLAN bekantade man sig förutom med polisutbildningen också med polisförvaltningens väktarutbildning och den utbildning som erbjuds den privata säkerhetsbranschen. Av diskussionerna framkom att om man nu önskar att öka mängden poliser ännu mera än bestämt så kommer man vid Polisyркeshögskolan att få problem med lärarresurser och undervisningslokaler.



Besöksrummet i polisfängelset vid huvudpolisstationen i Tammerfors.

Man lyfte också fram att man önskar hålla kriterierna för antagningen av studerande på en lämpligt hög nivå. Nuförtiden får man mycket motiverade studeranden och endast ett fåtal personer per år avbryter att avlägga den tre år långa grundexamen för poliser. Under besöket bekantade man sig också med undervisningen i de grundläggande och mänskliga rättigheterna och i användningen av maktmedel samt med Polisyркeshögskolans utredningsverksamhet och den interna laglighetsövervakningen. Besöket avslutades med ett besök i skolans omfattande och mångsidiga övningsstad.

Vid inspektionen av POLISSTYRELSEN fästes särskild uppmärksamhet vid läget för brottsutredningen, polisens interna laglighetsövervakning och polisfängelserna. Enligt Polisstyrelsen kan

polisen fortfarande relativt bra hantera de utmaningar som basuppgifterna medför. Olika ändringar i lagstiftningen innebär dock mera uppgifter och man anvisar inte alltid de tilläggsresurser som dessa uppgifter behöver. Bl.a. i samband med arbetskyddsinspektioner har det framgått att personalens välmående har blivit oroväckande mycket sämre. Enligt Polisstyrelsen syns polisens resursbrist främst i den dagliga brottsundersökningen.

Inspektionerna inom polisens interna laglighetsövervakning grundar sig på den årligen fastställda planen över prioriteringarna. Polisstyrelsen utför anmälda inspektioner vid polisenheter varje höst. Under 2019 prioriterade man inom övervakningen bl.a. POTI-systemet, hemliga tvångsmedel och hemliga metoder för inhämtande av information, rättsskydd för frihetsberövade, beslut om temporärt omhändertagande av skjutvapen, förverkligandet av handlingarnas offentlighet samt minderårigas ställning i förundersökningen. Polisstyrelsens särskilda inspektionsobjekt var verksamheten vid polisens enheter för juridiska frågor, tillfälliga besöksförbud och beslut om förundersökningar. Man höll också på att inleda Polisstyrelsens interna laglighetsövervakning över sina egna funktioner.

I frågan om polisfångelserna diskuterades totalrenoveringsläget och iakttagelser under JO:s inspektioner (se avsnitt 3.5). Totalreformen av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen är under beredning och en utmaning kommer bl.a. att vara att sära på förvaringsverksamheten och undersökningsverksamheten.

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. Numera används knappt femtio polisfångelser. Flest gripanden görs med stöd av polislagen, nästan 52 000 år 2018. Berusning är orsaken till de flesta av dessa gripanden. Den näst största gruppen är brottsmisstänkta: under 2018 greps nästan 22 000

personer, av vilka 8 500 anhölls och 2 100 häktades. I polisfångelser förvaras därtill ibland personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen. Frihetsberövandets längd varierar beroende på grunden, från några timmar till flera veckor.

Utöver justitieombudsmannen har även internationella tillsynsorgan i flera sammanhang kritiserat i synnerhet förvaringen av häktade i polisens lokaler som inte lämpar sig för längre vistelse. Häktningsslagen ändrades från ingången av 2019 så att den häktade inte får hållas i polisens förvaringslokal längre än sju dygn, om det inte finns exceptionellt vägande skäl, som bedöms av en domstol.

SATSNINGAR PÅ FÖREBYGGANDE AV DÖDSFALL I POLISHÄKTE BEHÖVS

JO Jääskeläinen utredde på eget initiativ i ärende 4103/2016* frågor i anslutning till dödsfall i polishäkte. Han uppmanade Polisstyrelsen att förbättra förebyggande och uppföljning av dessa fall.

Vid utredningen framgick att Polisstyrelsen inte har exakta uppgifter om antalet fall. Enligt de tillgängliga uppgifterna har antalet fall på 2000-talet varit 6–27 per år.

Förutom statistikuppgifterna skulle det vara motiverat att i stor omfattning samla material som uppkommit i utredningen av dödsfall i polishäkte och i eventuella straffprocesser och analysera detta material. Då skulle det finnas värdefull information för att förebygga sådana dödsfall och informationen skulle kunna utnyttjas i utbildningen av poliser och väktare.

Fr.o.m. ingången av 2014 ska alla dödsfall i polishäkte enligt lagen anmälas till åklagaren. Enligt JO är åklagarens roll i detta förfarande och dess förhållande till den åklagarledda s.k. polisbrottsutredningen dock oklar.

JO fäste också uppmärksamhet vid att det inte finns tillnyktringsstationer ens i alla stora städer, även om det i princip råder enighet om att polisens roll när berusade tas i förvar är oändamålsenlig. Enligt JO bör lagen om behandling av berusade från 1970-talet omvärderas.

Det finns även behov av att utveckla lagstiftningen beträffande lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen, förundersökningslagen och lagen om utredande av dödsorsak. JO meddelade sina iakttagelser till ministerierna som ansvarar för beredningen av dessa lagar.

Han uppmanade också Polisstyrelsen att fästa uppmärksamhet vid att förebygga dödsfall i polishäkte som sker under transporter och självmord som begås av frihetsberövade. Eftersom JO i sitt beslut också behandlade polis- och väktarutbildningen skickades beslutet för kännedom även till Polisyrkeshögskolan.

JO begärde att Polisstyrelsen, inrikesministeriet, justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt riksåklagarämbetet meddelar sina åtgärder.

De utredningar som inkom överensstämde med JO:s synpunkter. Polisstyrelsen meddelade bl.a. att den uppdaterar sina anvisningar kring dödsfall i polishäkte i syfte att säkerställa tillgången till bl.a. information och utreder nya tekniska lösningar som förbättrar säkerheten för personer i förvar. Polisen har överlag för avsikt att fokusera på att utveckla förvaringsverksamheten under 2020. Även riksåklagaren har sett över sina anvisningar om åklagarens roll vid undersökning av dödsfall i polishäkte.

Enligt justitieministeriet ska man under 2020 inleda projekt för att reformera förundersökningslagen och tvångsmedelslagen och i samband med detta bedöms åklagarens roll i undersökningen av dödsfall i polishäkte och i fall där någon avlider eller skadas allvarligt till följd av polisens bruk av maktmedel. JO:s ställningstaganden beaktas också i reformen av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen och lagen om utredande av dödsorsak.

På eget initiativ undersöktes också de krav som livsmedelslagstiftningen ställer på mathushållningen vid polisfängelserna (4488/2017*) och lagligheten hos de anteckningar som ska göras i polisfängelserna (59/2018). Polisstyrelsen meddelade att man i båda fallen kommer att utveckla anvisningarna och förfarandena. Bl.a. ska polisinsrättningarna i samarbete med kommunens livsmedelstillsynsmyndighet bestämma hur livsmedelssäkerheten ska beaktas i polisfängelserna. JO konstaterade också att en totalreform av lagen om

behandlingen av personer i förvar hos polisen är under beredning. I samband med totalreformen ska man mera detaljerat än i nuläget ge bestämmelser om mathushållningen för frihetsberövade personer, bl.a. för att se till att tiden mellan måltiderna inte blir för långa.

Vad gäller personuppgifter ska de i polisfängelserna i första hand behandlas i informations-systemet för polisärenden. Enligt JO lämnar lagstiftningen och polisens anvisningar rum för tolkning, när man ser på vilka personuppgifter för en frihetsberövad person man kan anteckna i polisens personregister. JO meddelade inrikesministeriet sina iakttagelser.

I ärendet 5681/2018, som JO undersökte på eget initiativ, betonade JO att det är viktigt för justitieombudsmannens inspektionsverksamhet att det finns tillgång till tillförlitlig och uppdaterad information om läget i polisens förvaringslokaler. Inspektionerna av förvaringslokaler förrättas i regel oanmälda, vilket innebär att man inte kan kontakta inspektionsobjektet i förväg för att separat kontrollera om förvaringslokalen är i bruk. Den förteckning som Polisstyrelsen tillställt JO var inte längre aktuell, och därför bad JO att Polisstyrelsen utan dröjsmål meddelar när det sker ändringar.

Trots att klagomålen som ifrågasätter lagligheten för ett frihetsberövande inte är få, har utredningarna visat att det oftast har funnits tillräckliga grunder för polisens åtgärder. I fall 3192/2019 kritiserade JO dock längden på den tid en person hölls i förvar med stöd av polislagen. Den klagande hade uppfört sig hotfullt i ett köpcentrum. Polisen grep den klagande som blev frisläppt efter 17 timmar.

I ärendet hade man dock inte framlagt några sådana konkreta faktorer, utifrån vilka man kunnat avgöra att det var sannolikt att den klagande skulle göra sig skyldig t.ex. till ett brott mot liv eller hälsa ännu en lång tid efter att parterna avlägsnat sig från köpcentret. Enbart möjligheten att en person skulle kunna agera på det här sättet kan enligt JO inte utgöra grunden för ett så här långt frihetsberövande, liksom inte heller endast den andra partens subjektiva syn på saken.

I ärende 1426/2018* kritiserade JO att den gripna inte fått mat på åtminstone 15 timmar. Detta berodde på att den gripna anlät till polisfängelset först klockan 17.45 och då hade redan middagen och kvällsmålet delats ut. Enligt JO är det för schematiskt att möjligheten att få mat endast utgår från tiderna för utdelningen av maten. I ärende 6088/2018 rekommenderade JO å andra sidan att ifall någon begär att få träffa sina närstående ska personalen vid polisfängelset reda ut möjligheten till en förlängning av den normala besöks-tiden, ifall att de närstående har en mycket lång resa eller andra liknande orsaker föreligger. Nu hade de anhöriga som kommit från Helsingfors till Kotka för att besöka den klagande endast fått göra ett sedvanligt besök på 15 minuter.

4.3.5 HUSRANNSAKAN

Husrannsakan är ett allmänt använt tvångsmedel, t.ex. 2018 genomfördes nästan 11 000 stycken. Polisen kan i allmänhet självständigt besluta om husrannsakan, vilket är sällsynt i europeiska sammanhang. Endast om husrannsakan görs i ett sådant utrymme där det finns anledning att anta att den kommer att omfatta hemlig information, såsom vid en advokatbyrå eller läkarmottagning, fattas beslut om husrannsakan, förutom i brådskande fall, av tingsrätten (särskild husrannsakan).

Den person hos vilken husrannsakan genomförts kan yrka att domstol ska avgöra om det har funnits förutsättningar för husrannsakan och om husrannsakan har genomförts lagenligt. Högsta domstolen har de senaste åren gett flera prejudikat om husrannsakan. JO utreder inte klagomål om husrannsakan, om den klagande ännu haft möjlighet att föra ärendet till domstolsprövning. Den här möjligheten har uppenbarligen minskat antalet klagomål om husrannsakan till JO. I varje fall ledde också under berättelseåret några klagomål till att polisens förfarande kritiserades.

I ärende 190/2018 hade polisen försummat att bereda bostadens innehavare tillfälle att kalla ett vittne till husrannsakan. Man hade dessutom in-

te upprättat ett husrannsakningsprotokoll, även om man hade fattat ett sådant skriftligt beslut om husrannsakan som lagen förutsätter. Man hade upprättat ett beslagsprotokoll, men detta hade inte skickats åt den misstänkta.

I ärende 3215/2018* hade man försummat att upprätta ett skriftligt beslut om husrannsakan och man hade inte antecknat att den misstänkte hade beretts möjlighet att tillkalla ett vittne i protokollet. I ärende 3131/2018* hade polisen försummat att bereda den misstänkte tillfälle att tillkalla ett vittne till husrannsakan. Dessutom var protokollet bristfälligt, bl.a. vad gäller vem som var närvarande vid husrannsakan.

I fallet 1203/2018 var det frågan om omhändertagande av vapen inom ett hemfridskyddat område för en bedömning i fall tillståndet att inneha skjutvapen ska dras in. Inom laglighetsövervakningen har det redan tidigare konstaterats att den rättsliga grunden för en sådan åtgärd inte är entydig (se t.ex. dnr 3012/4/14*). I och med den ändring av polislagen som trädde i kraft den 1 december 2017 har situationen ändå förtydligats. Med tanke på det och flertydigheten i lagstiftningen vid tidpunkten för händelsen medförde klagomålet inga skäl att klandra polisen.

Polisen utför alltså rannsakan i bostäder förutom i förundersökningen av brott också med stöd av polislagen. I ärende 5471/2018* handlade det om att ingripa i ett sådant misstänkt brådskande fall av familjevåld. Polisen gjorde först rannsakan i fel bostad. Detta berodde på att bostadsområdet var så pass nytt att det inte fanns exakta adressuppgifter i informationssystemet. Som utgångspunkt ansåg JO att en rannsakan som gjordes på fel adress på en hemfridskyddad plats var ett allvarligt fel.

Med beaktande av fallets omständigheter ansåg JO dock i detta fall att det var tillräckligt att fästa patrulledarens uppmärksamhet vid att noggrant kontrollera riktigheten hos de uppgifter man fått om uppdraget. Polisen kritiserades också för att man inte gjort några anteckningar om den husrannsakan som gjordes i fel bostad. Polislagen förutsätter att protokoll upprättas eller att man gör

motsvarande anteckningar i någon annan handling. Också i ärende 5676/2018 kritiserades polisen för att anteckningarna för en husrannsakan genomförd med stöd av polislagen på hemfridskyddad plats var bristfälliga.

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 2019 avgjordes t.o.m. 25 fall där förundersökningsbeslutens motiveringar i olika utsträckning var bristfälliga eller otydliga. Några beslut hade fattats utifrån alltför bristfälliga preliminära utredningar. Det framgick inte heller alltid av besluten om det var frågan om att inte alls göra en förundersökning, att avbryta eller att lägga ner en förundersökning. Ibland hade beslutet inte heller delgivits den berörda parten.

Oftast var slutresultatet av beslutet ändå godtagbart, trots att motiveringarna var bristfälliga. Under berättelseåret inledde dock polisen förundersökning på grund av klagomålsundersökningar i t.o.m. åtta fall.

I ärende 6013/2018* konstaterade JO att polisen inte på grund av den misstänktes otillräknelighet kan fatta beslut om att inte göra en förundersökning – med undantag för de omständigheter som avses i 3 kap. 9 § 1 mom. i förundersökningslagen. Denna bedömning hör i princip endast till domstolen och även åklagaren har endast begränsad

prövningsrätt att fatta beslut om åtalseftergift på grund av otillräknelighet eller beslut om begränsande av förundersökning.

Polisinrättningen meddelade att för den misstänkta i fråga har man flera gånger framställt om begränsning av förundersökning för åklagaren.

I ärende 4202/2019* hade undersökningsledaren felaktigt uppfattat att åtalsrätten för den misstänktes sekretessförseelse hade preskriberats. JO konstaterade att eftersom den misstänkta var en offentligt anställd person ska bestämmelserna om brott mot tjänsthemlighet i 40 kap. 5 § i strafflagen tillämpas. Detta innebär att den kortaste preskriberingstiden för tjänstebrott, dvs. fem år, inte ännu hade löpt ut.

Polisinrättningen meddelade att den inleder en förundersökning i ärendet.

Ett beslut om att avbryta förundersökning kritiserades i ärende 2761/2019*. Ärendet gällde den klagandes bil som blivit tillbucklad på en hotellparkering och polisen hade avbrutit förundersökningen. JO betonade att om man misstänker någon för ett brott eller att man åtminstone kan få tillgång till en utredning över den misstänktes identitet eller det misstänkta brottet i övrigt ska man fortsätta behandlingen av ärendet. Att avbryta förundersökningen får inte bli ett sätt att göra sig av med svåra fall eller fall av mindre betydelse. I det här fallet visste polisen om att det fanns en inspelning från en övervakningskamera på händelseplatsen. Utan att alls bekanta sig med inspelningen kunde polisen inte sluta sig till att det inte fanns tillgång till en utredning som påverkar ärendet. Det kunde i och för sig ha funnits andra grunder för en framställning till åklagaren om att förundersökningen ska begränsas.

I ärende 6443/2018 kritiserades för sin del motiveringarna i polisens beslut om att en förundersökning inte görs, i ett fall där man utifrån de eventuellt misstänkta utredning ansåg att det inte fanns skäl att misstänka brott i ärendet. JO betonade att när man bedömer förundersökningströskeln ska man inte fatta för långtgående slutsatser enbart på grundval de från varandra avvikande be-

rättelser som parterna ger i förutredningen. I det aktuella ärendet verkar man i stor utsträckning fäst uppmärksamhet vid de eventuellt misstänkta berättelser och inte vid de omständigheter som den som lämnat in anmälan åberopade.

I några ärenden betonade JO att det är undersökningsledaren själv som ska fatta beslut om att avbryta eller avstå från att göra en förundersökning. Det har i laglighetsövervakningen i allt större utsträckning uppdagats att utredarna för undersökningsledarens del bereder olika förundersökningsbeslut i informationssystemet för polisärenden. I ärende 4549/2018* konstaterade man att det verkade som om utredarna dessutom med undersökningsledarens användarnamn fattat beslut om olika fall i informationssystemet för polisärenden, detta t.o.m. eventuellt innan undersökningsledaren ens bekantat sig med ärendet.

Undersökningsledaren kan om han eller hon så önskar delegera arbetet med att förbereda beslut t.ex. åt utredaren. Enligt JO ska i vilket fall som helst undersökningsledaren, och först i det skede när undersökningsledaren satt sig in i ärendet och godkänt och gjort eventuella ändringar i motiveringarna till besluten, med sitt eget användarnamn själv fatta besluten i informationssystemet för polisärenden. På detta sätt undviker man att det i efterhand förblir oklart bl.a. om och när undersökningsledaren *de facto* fattat besluten.

Om en polis påstås ha gjort sig skyldig till ett brott, kan beslut om att inleda eller låta bli att inleda en förundersökning fattas endast av åklagaren, aldrig av polisen. I ärende 2061/2019 konstaterade JO att att den som lämnat in anmälan inte angett de misstänkta mera noggrant än vilken polisstation det handlade om, inte berättigade kriminalöverkonstapeln att fatta beslut om att en förundersökning inte ska göras.

I klagomålen kritiserar ofta också långa förundersökningstider. Enligt lagen ska förundersökning göras utan onödigt dröjsmål och om en person som inte har fyllt 18 år misstänks för brottet ska förundersökningen göras skyndsamt. Långa förundersökningstider är problematiska inte endast för parter i enskilda mål och med tanke på resul-

tatet av förundersökningen, utan även för hela det straffrättsliga systemets funktion och trovärdighet.

I tio fall ansågs förundersökningen på ett eller annat sätt klandervärt ha dragit ut på tiden. Dröjsmålen var i allmänhet inte särskilt flagranti och berodde snarare på stor arbetsbörda än försumelse som kan tillräknas en enskild tjänsteman.

FÖRUNDERSÖKNINGAR SOM GÄLLER BARN SKA UTFÖRAS UTAN DRÖJSMÅL

I två avgöranden uppmanade JO Jäaskeläinen polisinspektionen i Uleåborg att fästa uppmärksamhet vid längden på förundersökningen av brott som barn misstänks ha begått och brott som riktats mot barn.

I det första fallet (1084/2019*) var både den misstänkta och den målsägande 14 år gamla. Enligt lagen ska förundersökningen av ett brott som begåtts av en person som är under 15 år utföras i brådskande ordning. I lagen föreskrivs i och för sig inte uttryckligen att målsägandes ålder inverkar på hur brådskande förundersökningen är. Enligt Polisstyrelsens anvisningar ska man dock om ett barn är målsägande i ett brottmål inleda förundersökningsåtgärderna omedelbart och de ska genomföras utan dröjsmål. JO ansåg att denna anvisning var viktig och nödvändig. I detta fall hade målsägande förhört nio månader och den misstänkta över 1,5 år efter att brottsanmälan hade gjorts, varefter förundersökningen avslutades. Enligt JO uppfyllde detta inte lagkravet på skyndsamt behandling, i synnerhet som det var fråga om en allvarlig brottsmisstanke.

I det andra fallet (3462/2019*) misstänktes ett skolgångsbiträde för misshandel av ett 8-årigt barn. Förundersökningen tog över två år i anspråk, vilket polisinspektionen också medgav att var för länge.

Ingendera förundersökningen var omfattande eller av komplicerad natur. Dröjsmålen berodde på den mycket svåra arbetssituationen vid polisinspektionens brottsutredning, vilket hade framgått

också under den inspektion som JO-kansliet utförde våren 2019. Polisinspektionen hade redan tidigare vidtagit många åtgärder för att förbättra situationen. Under inspektionen bad JO Polisstyrelsen att fästa särskild uppmärksamhet vid situationen för förundersökningar av brott som barn misstänks ha begått och brott som har riktats mot barn och att rapportera om situationen.

Polisstyrelsen meddelade att enligt den inspektion som Polisstyrelsen genomförde i november 2019 hade man lyckats förbättra läget för förundersökningarna i brott som riktats mot barn.

I ärende 2953/2019 fäste JO däremot Polisinspektionen i Sydvästra Finlands uppmärksamhet vid att man ska säkerställa att en förundersökning i brott som riktats mot barn är så snabb som möjlig.

Längden på förundersökningen av ett fall där man misstänkte ett grovt sexualbrott kritiserades i ärende 3566/2018*. En betydande faktor som verkade på undersökningens längd var att det räckte nästan ett år att få det absolut nödvändiga utlåtandet från rättsläkaren. Vid rättsläkarstationen hade man som en följd av klagomålet inlett en utveckling av arbetsgången. JO betonade också att efter att läkarintyget anlänt borde polisen i ännu större utsträckning beaktat att förundersökningen redan räckt länge.

Kravet på snabbhet vid förundersökningar gäller också beslutet om huruvida en förundersökning ska genomföras eller inte. I några fall hade detta räckt orimligt länge. T.ex. i fallet 4095/2018 räckte det nästan tre år att komma fram till att det inte förelåg någon orsak att misstänka brott i ärendet.

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 sekretessbelagd information inte ges ut. Exempelvis är uppgifter om förundersökning i regel, men inte utan undantag,

sekretessbelagda innan en eventuell rättegång inleds. Å andra sidan krävs också att polisen är så öppen och aktiv som möjligt i sin informationsförmedling. Dessa krav accentueras av informationsflödets ökade volym och det allt snabbare tempot: information krävs i realtid och massmedierna kan redan ha fått mycket information via andra kanaler. Alla uppgifter, oavsett om de stämmer eller inte, kan spridas mycket snabbt t.ex. i sociala medier.

Polisen hade i ärende 4217/2018 informerat om en trafikolycka mellan en personbil och en motorcykel. JO ansåg att man i samband med detta borde ha fäst särskild uppmärksamhet vid att den misstänkte motorcyklisten var ett barn och undvikit att offentliggöra uppgifter som bidrog till att avslöja barnets identitet och, i synnerhet, att barnet misstänktes för att ha använt amfetamin. Senare omkullkastade blodprov denna misstanke. Lokaltidningen hade publicerat polisens meddelande och motorcykelföraren hade namngetts och stämplats som drogmisbrukare i sociala medier, vilket enligt den klagande hade försvärat dennes livssituation.

Uppgifter om förundersökningen är som utgångspunkt sekretessbelagda och namnet på den misstänkte kan endast under vissa förutsättningar avslöjas. Det uttryckliga syftet med bestämmelsen är att förebygga att den misstänkte stämplas innan fallet utretts. Enligt JO var det enligt en bedömning baserad på bestämmelserna om information i förundersökningslagen inte särskilt nödvändigt att informera om en rätt så vanlig kollision det var frågan om. Ju vanligare och mindre brott det är fråga om, desto mindre är vanligtvis behovet av att offentliggöra uppgifter som kan identifiera parterna eller exakta brottsrubriceringar. JO kritiserade polisens vedertagen praxis att i meddelanden uppge den brottsmisstänkta hemort, kön och födelseår. JO bad Polisstyrelsen och polisinspektionen överväga om beslutet föranleder till att direktiven och anvisningarna för informeringen granskas.

Polisstyrelsen meddelade att man bildar en arbetsgrupp som har till uppgift att se närmare på hur man kan göra praxisen för de dagliga med-

delandena mera enhetlig. Man tar därtill de högsta laglighetsövervakarnas avgöranden i beaktande när man uppdaterar handboken om kommunikation. Polisinsättningen meddelade att man utarbetat en ny anvisning för dagliga meddelanden.

I fallet 374/2019* handlade det om ett liknande ärende. I ärendet påminde man om att även om en enskild uppgift inte leder till att den misstänktes identitet avslöjas, kan identiteten avslöjas när man kopplar ihop uppgifterna.

Liksom tidigare år framkom flera fall där polismyndigheterna inte hade handlat i enlighet med offentlighetslagen när de besvarade begäran om handlingar. Begäran om handlingar hade inte besvarats inom den tidsfrist som fastställs i lagen eller begäran hade fått avslag utan att polisen meddelat att ärendet kan föras till myndighet för avgörande så att den klagande kan få ett överklagbart beslut. Polisen uppmärksammades också på att offentlighetslagen inte begränsar partens rätt att begära samma handlingar på nytt som hen redan fått och att ett överklagbart beslut ska ges på begäran även i situationer där myndigheten inte har den handling som efterfrågas.

I ärende 6745/2018 kritiserade JO polisens felaktiga förfarande, när man på den misstänktes biträdes begäran om att få se förundersökningsprotokollet endast meddelade att något sådant inte fanns. Det handlade om en ärendehelhet med sju huvudmisstänkta. Protokollet för en av de misstänkta var det s.k. huvudprotokollet och därtill hade varje misstänkts berättelse antecknats under skilda anmälningsnummer. I och för sig hade man således inte upprättat ett protokoll under den polisanmälningsnummer som biträdet specificerade.

Den som beställer ett förundersökningsprotokoll har i allmänhet som syfte att få reda på vad man kommit fram till i förundersökningen. Detta framgår av förundersökningsmaterialet oberoende av om man upprättat ett förundersökningsprotokoll i ärendet eller inte. Enligt JO borde den klagande ha fått handledning i frågan genom att man meddelat att det inte upprättats ett förundersökningsprotokoll som motsvarar begäran, men att

det finns förhörsprotokoll från ärendet. Samtidigt borde man ha hört sig för om den klagande vill ha dessa protokoll.

I ärende 2049/2018* hade polisinsättningen endast delvis svarat på en begäran om handlingar och också i detta fall uppburit en avgift på 26 euro för de utlämnade handlingarna. De utlämnade uppgifterna var partsoffentliga och de borde enligt JO i princip ha varit avgiftsfria när de utlämnades elektroniskt. Polisinsättningen returnerade den avgift man uppburit åt den klagande.

Mera sällsynt var fall 2521/2019, där polisen hade utfört ett räddningsuppdrag där en person befann sig på ett höghustak. Enligt JO hade polisen inga lagenliga motiveringar till att förbjuda att händelserna fotograferades utanför det avspärrade området, då det inte var fråga om en plats som skyddades av hemfrid eller offentlig frid. Det var i sig inte problematiskt att polisen informerade den som fotograferar om vilka följderna kan bli om personen publicerar det material han eller hon fotograferat och som kunde ha kränkt integritetsskyddet.

4.3.8 TILLSTÅNDSTJÄNSTER

Detta år inlämnades nästan inga klagomål om dröjsmål i tidbeställningstiderna till tillståndsförvaltningen, trots att de har varit vanliga tidigare. Inom laglighetsövervakningen har en väntetid på 2–3 veckor ansetts vara acceptabel.

Det framkom några felaktigheter i förfaranden för skjutvapenärenden. I ärende 307/2018* fattade överkonstapeln beslut om temporärt omhändertagande av ett skjutvapen utan att höra vapnets ägare. Enligt lagen borde därtill ett beslut om förlängt temporärt omhändertagande ha fattats i ärendet efter tre månader, eftersom vapnet då fortfarande var omhändertaget av polisen. Också i ärende 178/2019* dröjde beslutet om temporärt omhändertagande av ett skjutvapen. Beslutet fattades först nästan tre månader efter att polisen

hade omhändertagit ett miniatyrgevär av den klagande. Enligt lagen borde man ha inlett detta redan inom två veckor.

I ärende 1461/2018* ledde brister i kommunikationen vid polisinrättningen till oklarheter om den klagandes körrätt. Den klagande var misstänkt för drograttfylleri och den överkonstapel som grep den misstänkta upprättade ett beslut om temporärt körförbud. Följande dag i samband med förhöret beslutade man dock att inte utfärda körförbud och den klagande fick sitt körkort tillbaka.

Den överkonstapel som fattat det ursprungliga beslutet om körförbud blev dock inte informerad om detta. När överkonstapeln återvände från sin ledighet matade han in uppgifterna om beslutet i datasystemet. Några veckor senare stannade en polispatrull den klagande och tog dennes körkort, eftersom det fanns en felaktig anteckning om körförbud i systemet. JO kritiserade överkonstapeln för att denne borde ha säkerställt att den klagande delgetts beslutet innan det matades in i systemet.

Man kan ännu nämna beslut i ärende 5998/2017* som JO på eget initiativ (på basis av flertalet klagomål) undersökte. Ärendet gällde två demonstrationer på Helsingfors järnvägstorg sommaren 2017. Demonstrationerna pågick länge. Polisinrättningen hade beordrat att demonstrationen Suomi Ensin ska avslutas och några dagar senare att demonstrationen Oikeus Elää ska flyttas. JO ansåg att polisen handlat inom ramarna för sin prövningsrätt. JO ansåg dock att besluten kunde överklagas och en besväransvisning borde ha bifogats till besluten. I sista hand avgör domstol om besluten kan överklagas.

I ärende 447/2018 som JO på samma sätt undersökte på eget initiativ konstaterade JO att skadestånd i anknytning till frihetsberövande skulle ha hört till Statskontorets och inte till polisinrättningens befogenheter, eftersom det inte i ärendet handlade om en sak- eller förmögenhetsskada som uppkommit på grund av polisens förfarande. Polisinrättningen borde ha överfört ärendet till Statskontoret för behandling eller åtminstone ge den klagande anvisningar om att vända sig till Statskon-

toret. När man i polisinrättningens utlåtande lyft fram praktiska problem med att tillämpa lagen om statens skadeståndsverksamhet, delgav JO finansministeriet detta för att beaktas vid statens styrning av skadeståndsverksamheten och i lagberedningen.

Ärenden som gäller polisen behandlas också i avsnitt 4.19 Språkärenden och 4.9 Utlänningsärenden.

4.3.9 NÖDCENTRALER

Nödcentralverket har en nära anknytning till polisens verksamhet. Nödcentralverket producerar nödcentralstjänster för hela Finland utom Åland. Nödcentralerna tar emot nödmeddelanden som rör räddnings-, polis- samt social- och hälsovårdsväsendet och övriga meddelanden som rör säkerheten för människor, miljö och egendom samt förmedlar dem vidare till olika hjälpande myndigheter och samarbetspartner.

Nödcentralverkets stabsuppgifter sköts av centralförvaltningen i Björneborg. Nödcentralverksamheten är koncentrerad till sex nödcentraler som finns i Björneborg, Kervo, Kuopio, Uleåborg, Vasa och Åbo.

Det nya nödcentraldatasystemet (ERICA) togs i användning vid alla nödcentraler innan sommaren 2019. Nu när ibrukttagandet genomförts kommer ERICA att styra nödsamtalen över hela landet. Samtalen styrs i första hand till den närmaste nödcentralen, men om centralen har flera samtal på kö eller inte kan svara av någon annan orsak söker systemet en ledig nödcentraloperatör på en annan verksamhetsort.

Under året avgjordes åtta klagomål som gällde nödcentralverket och nödcentralerna. Klagomålen föranledde inga åtgärder från justitieombudsmannens sida.

Klagomål om nödcentraler gäller vanligtvis operatörernas bedömningar om hur brådskande i synnerhet sjuktransporter är, operatörernas uppförande under nödsamtalet och att uppgifter inte förmedlats.

Eftersom alla samtal spelas in, finns det vanligtvis tillgång till en grundlig utredning i samband med klagomål om operatörernas uppförande. Det är uppenbart att operatörernas medvetenhet om inspelningen förbättrar tjänstens kvalitet.

4.3.10 RÄDDNINGSVÄSENDET

Klagomål om räddningsväsendet gäller vanligen uppdrag inom den prehospitala akutsjukvården och sjuktransporter och behandlas i avsnittet om hälso- och sjukvården. Andra klagomål inkommer ytterst sällan, då främst om tjänste- eller anställningsförhållandena inom räddningsförvaltningen. Klagomål som gäller själva räddningsuppdrag är däremot ovanliga. Under berättelseåret avgjordes sex klagomål om räddningsväsendet, varav inget föranledde åtgärder.



4.4

Försvaret och gränsbevakningen

Justitieombudsmannen ska särskilt ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt krishanteringspersonalen behandlas samt inspektera försvarsmaktens olika enheter. Enligt lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen ingår ärenden som gäller försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonalen som avses i lagen om militär krishantering samt militära rättegångar i justitieombudsmannens uppgifter.

BJO *Pasi Pölönen* har hand om ärenden som gäller försvar och gränsbevakning. Huvudföredragande för sakområdet har varit äldre JO-sekreterare *Kristian Holman*.

4.4.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Det militära försvaret i Finland bygger främst på värnplikten och den omfattande reservdena möjliggör. Försvarsmakten har ansvar för att värnpliktssystemet hålls aktuellt.

Det pågår en reform av utbildningssystemet för värnpliktiga. Reformen genomförs enligt programmet *Utbildning 2020*, som under berättelseåret framskred till testanvändning. Målet för det nya utbildningsprogrammet är att reagera på förändringarna i omvärlden. Utbildningen ska utnyttja digitaliseringen och modernisera undervisningsmetoderna så att de är mer i samklang med beväringarnas färdigheter och förväntningar, som har förändrats. Därtill betonas soldatens fysiska, psykiska, sociala och etiska funktionsförmåga.

Gränssäkerheten är också en viktig del av landets övergripande säkerhet, tillsammans med det militära försvaret. Gränsbevakningsväsendet är myndigheten med ansvar för territorialövervakningen och den ska kunna reagera effektivt på förändringar i omvärlden. Exempel på sådana förändringar i Finland – och i hela Europeiska unionen – är bl.a. hybridinflytande, terrorhot och olaglig invandring.

Militär krishantering är ett av försvarsmaktens lagstadgade uppdrag. Enligt uppgifter i december månad deltog Finland i tio militära krishanterings-



BJO Pölönen inspekterade Finlands krishanteringstruppen i Libanon. Inspektionen deltog (till vänster) äldre JO-sekreterare Kristian Holman, krishanteringstruppens kommandör, överstelöjtnant Tapio Huhtamella, referendarieråd Iisa Suhonen, Försvarshögskolans biträdande professor Soili Paananen, BJO Pasi Pölönen och reseledare, major Eero Oijala från Huvudstaben.

eller militärobservationsoperationer. Finlands största krishanteringstrupp finns i Libanon och ingår i FN-operationen UNIFIL. BJO inspekterade truppen under berättelseåret.

På lagstiftningsfronten var den mest betydande nyheten i försvars- och gränsbevakningsfrågor att lagen om militär underrättelseverksamhet trädde i kraft (behandlas närmare i avsnitt 4.6).

En annan nyhet som ändrar rättsläget och som kan anses principiellt viktigt var upphävandet av lagen om befrielse för Jehovas vittnen, som i tiden stiftades som en undantagslag. Det fastställdes att lagen är i strid med principen om likabehandling i 6 § i grundlagen. Hädanefter omfattas även Jehovas vittnen av värnplikt.

Av principiell betydelse var även en lagändring som påverkade situationen för personer med dubbelt medborgarskap. I och med ändringen kan Försvarsmaktens militära tjänster endast tillsättas med personer som inte har ett sådant medborgarskap i en annan stat eller andra utländska bindningar så som avses i säkerhetsutredningslagen, vilka kan äventyra statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets försvar eller Finlands internationella relationer, eller tjänstgöringssäkerheten vid Försvarsmakten. Motsvarande ändringar gjordes i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning i fråga om studerande som ska antas för studier som leder till en militär tjänst vid Gränsbevakningsväsendet och till grundkursen för gränsbevakare.

Till lagen om försvarsmakten fogades bestämmelser om ingripande i modellflygplans och obemannade luftfartygs färd. Detta innebär att Försvarsmakten har befogenheter att t.ex. avlägsna drönare som närmar sig garnisoner eller militära övningsområden och att skydda sin verksamhet mot hotet från obemannade luftfartyg. Till gränsbevakningslagen lades en bestämmelse om ingripande i obemannade luftfartygs och drönares färd. I samband med detta fogades också till gränsbevakningslagen bestämmelser om befogenheterna för värnpliktiga som anlitas för att stödja Gränsbevakningsväsendet, och bestämmelserna om handräckning uppdaterades.

Lagstiftningen som gäller förvärv av sådana landområden och fastigheter som är av betydelse för den övergripande säkerheten preciserades. Med de tre lagar som antogs under berättelseåret ska-

pas en ömsesidigt kompletterande trio av lösningar med vilka staten vid behov kan ingripa i sådant fastighetsägande och -nyttjande som äventyrar den nationella säkerheten. Lagarna träder i kraft i början av 2020.

Lagändringarna som ingår i projektet för utveckling av det frivilliga försvaret godkändes under berättelseåret. Den frivilliga militära utbildningen ska enligt ändringarna flyttas över till endast få tillhandahållas av Försvarsmakten. Försvarsutbildningsföreningen har till uppgift att ge utbildning som främjar den militära förmågan och att ordna verksamhet som presenterar beväringstjänsten. Lagändringen träder i kraft i början av 2020.

4.4.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

JO:s laglighetsövervakning av försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet handlar till största del om att följa med tjänstgöringsförhållandena för beväringar.

Inspektionerna av garnisonerna är ett viktigt sätt att få aktuell information om hur beväringarna behandlas samt för att utöva inflytande med målet att tjänstgöringsförhållandena för de årsklasser som anländer för att göra militärtjänst ska förbättras. Inspektionerna och andra åtgärder på eget initiativ är dessutom mycket viktiga för att säkra laglighetsövervakningens genomslagskraft.

Under 2019 inspekterade BJO Huvudstaben, Uttis jägarregemente, Gräns- och sjöbevakningsskolan, den finska krishanteringstruppen i Libanon och Gränsbevakningsväsendets stab. I Uttis jägarregemente utförde BJO dessutom en separat inspektion av förvaringsutrymmena för frihetsberövade.

Under stabinspektionerna har diskussionen särskilt handlat om inkvarteringsförhållandena, permissionsregler, antalet utbildare och hälsovården (se avsnitt 4.11.6 i fråga om hälsovård). Vid de inspektioner som genomförs hos krishanteringstrupper handlar frågorna ofta om villkoren för krishanteringspersonalens tjänsteförhållanden.



*Krishanteringspersonalens typiska
inbvarteringsförhållanden i contain-
ners.*



Krishanteringspersonalens transportmateriel.



Basens sjukhus.



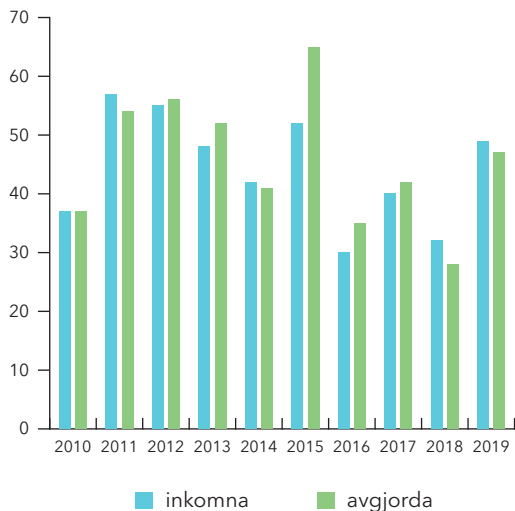
Tungt skyddade fritidsutrymmen.

De samtal som BJO förde med personalen då han inspekterande krishanteringstruppen i Libanon tangerade bl.a. hur kvinnor behandlas i fredsbevarande operationer, rättvis fördelning av arbetsuppgifter, kriterierna vid rekrytering och hur de arbetsbilder som har definierats på förhand motsvaras av det faktiska arbetet. Under denna inspektion behandlades även hälsovårdsarrangemangen för krishanteringstruppen och behandlingen av patientuppgifter (1380/2019).

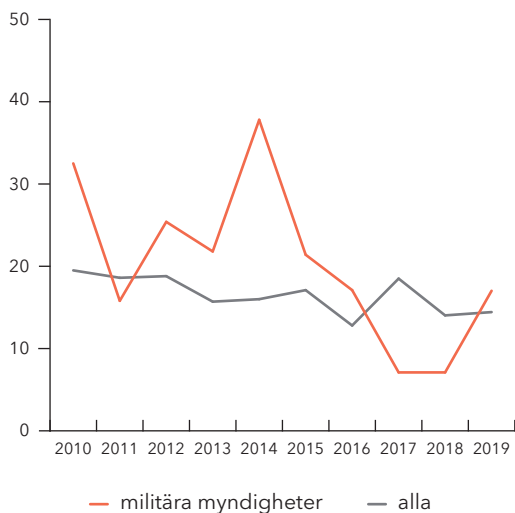
Klagomål i militärärenden har inlämnats till BJO av anställda vid försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet, av beväringar och ibland också av föräldrar till beväringar. Klagomålen från beväringar gäller vanligtvis hur de blivit behandlade och tjänstgöringsförhållandena. Personalens klagomål gäller bl.a. transfereringar, löner, befordringar, grunderna för klassificering av uppgifters svårighetsgrad och andra frågor av diverse typ som a priori ska avgöras genom tjänste- och kollektivavtal.

Under året inkom 49 (föregående år 32) klagomål som gällde försvar och gränsbevakning, och 47 (28) avgjordes. Åtgärdsavgörandena motsvarade 22 % av klagomålen och av de ärenden som undersöktes på eget initiativ inom detta sakområde.

Ett typiskt drag för militära ärenden är att en händelse eller fråga som på något annat förvaltningsområde kunde undersökas via laglighetsövervakningen leder till att förvaltningen inleder en förundersökning på eget initiativ. Detta är begripligt då man beaktar att målet med det militära disciplinsystemet är att upprätthålla militär disciplin och ordning, samt då man beaktar att bestämmelserna om tjänstgöringsbrott i strafflagen hämtar sitt innehåll från reglementen och andra bestämmelser utanför denna. Av föregående anledningar ligger förundersökningströskeln lågt när det är fråga om soldater. Detta har sin begränsande inverkan på såväl den externa som den förvaltningsinterna laglighetsövervakningen i frågor som gäller försvar och gränsbevakning.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2010–2019



Åtgärdsprocent under åren 2010–2019

4.4.3 AVGÖRANDE

BEVÄRINGARNAS HÅRLÄNGD

BJO meddelade beslut i ett ärende som gällde huruvida man kan ställa olika utseendemässiga krav på män och på kvinnor som utför samma militära uppgifter. Ärendet hade undersökts på eget initiativ. BJO ansåg det betänkligt att kraven är olika.

BJO konstaterade att man utöver krav som gäller enhetlighet och säker tjänstgöring kan förvänta att en soldat har ett vårdat utseende. BJO ställde sig i viss mån kritiskt till antagandet att alla militära uppdrag är av en typ som motiverar kravet på kortklippt hår för män eller andra krav som gäller utseendet, åtminstone i den grad av stränghet och detalj som står i det allmänna tjänstereglementet.

Enligt BJO skulle det vara motiverat att man bedömer uttryckligen de uppdrag som utförs av både manlig och kvinnlig personal fall för fall. I en sådan bedömning borde man beakta vilka krav som varje uppdrag ställer på soldatens utseende. Uppfattningarna och åsikterna om utseendefrågor när det gäller beväringar och även könen i allmänare omfattning har blivit bredare. BJO delgav Huvudstaben sin uppfattning (1811/2019*).

ANVISNING SOM FÖRBJUDER STÖRANDE TATUERINGAR

BJO undersökte på eget initiativ hur nödvändig en enskild gränsbevakningssektions separata anvisning om tatueringar var. Enligt anvisningen ska personal täcka över störande tatueringar vid kontakt med utomstående. Tatueringar var tillåtna, men tatueringar som uppfattades som störande fick inte synas. Om en person hade en störande tatuering på ett sådant ställe att den inte gick att täcka över kunde man överväga att flytta personen från kundservice till andra uppgifter.

Syftet med anvisningen var att personer som kommer från andra kulturer inte ska uppleva inresan i Finland och gränskontrollen som chockande eller skrämmande. Syftet med att störande tatueringar förbjuds ansåg BJO vara godtagbart på

ett allmänt plan. Det utesluter dock inte behovet av individuell prövning.

I försvarsmaktens allmänna tjänstereglemente som trädde i kraft i början av 2017 står det att ”Tatueringar hos soldater borde vara täckta under tjänstgöringen. Den snygghet som förutsätts av soldatens yttre och militäruniformen, tjänsteuppgifternas art eller myndighetsverksamhetens opartiskhet kan förutsätta att tatueringen täcks i vissa situationer då man uppträder i militär uniform. Man kan dock inte förutsätta att tatueringar avlägsnas.” Det föregående tjänstereglementet (2009) innehöll inga särskilda bestämmelser om tatueringar. Bl.a. Gränsbevakningsväsendet följer det allmänna tjänstereglementet i sin militära verksamhet. Den civila personalen omfattas däremot inte av reglementet.

Bestämmelsen om tatueringar i det allmänna tjänstereglementet gör det dock möjligt att sätta gränser för tatueringar som är olämpliga eller olämpligt placerade, inom ramen för proportionalitetsprincipen. BJO delgav Gränsbevakningsväsendet sin uppfattning (577/2/15*).

BEHANDLING AV EN PERSON SOM ANSÖKER OM CIVILTJÄNST

BJO efterlyste finkänslighet i samtalet med en person som ansökte om civiltjänst. Enligt den klagande hade bataljonskommendören ifrågasatt den klagandes övertygelse och tilltalat denna med en förnedrande ton då hen ansökte om civiltjänst under pågående värnplikt. Bataljonskommendören nekade till detta påstående.

BJO konstaterade att parterna hade helt olika uppfattningar om samtalsförhållandena, själva samtalet och t.o.m. samtalstonen. Påståendet om osakligt bemötande kunde inte bevisas. Det är dock möjligt att samtalsituationen eskalerade på något sätt med anledning av det förda samtalet eller att den klagande åtminstone hade upplevt situationen som påtryckande, även om de osakliga ord som nämns i klagomålet inte skulle ha yttrats. BJO ansåg att åtgärderna som truppförbandet hade inlett för att förbättra intervjuandet av personer som ansöker om civiltjänst var motiverade (2754/2019).

URVALSPROCESSEN FÖR FÖRORDNANDE

En person hade ansökt om en mer krävande officerspost men hade inte blivit vald. Man borde ha informerat personen om alla faktorer som hade påverkat valet. Man borde dessutom ha informerat personen om att urvalsprocessen hade avslutats.

Den sökande hade endast informerats om personalsituationen i officerskåren inom ett visst utbildningsområde, och detta hade gjort det svårare för den sökande att lösgöra sig för ett annat uppdrag. Enligt redogörelserna hade den sökandes tjänsteålder varit en av faktorerna som påverkade urvalsprövningen. Den sökande hade inte heller informerats om att tjänsten hade tillsatts och urvalsprocessen avslutats då hen ansökte om tjänsten på nytt. BJO delgav Huvudstaben sin uppfattning (4847/2018).

MATALLERGIER I TERRÄNGÖVNINGAR

BJO betonade hur viktigt det är att värnpliktiga får tillräckligt med näring regelbundet, och att mattiderna i mån av möjlighet borde beaktas då man planerar övningar, för att säkerställa ett tillräckligt näringsintag.

En beväring hade blivit utan mat under två terrängövningar på grund av matallergier. Under tjänstgöringen hade det även förekommit andra problem i tillgången till anpassad mat. Reaktionserna hade varierat då beväringen hade blivit utan mat, bl.a. hade man kört hen till en bensinstation och gett hen matpengar, erbjudit hen möjligheten att äta på soldathemmet på egen bekostnad eller frågat om hen hade egen matsäck med.

Avsaknaden av mat under terrängövningarna hade berott på informationsmissar. Enligt Försvarsmakten kommer truppförbanden att utreda hur allergianpassad mat ordnas i terrängövningar. Avsikten var att preciserade anvisningar och procedurer införs i början av 2020 (6373/2018).

4.5 Tullen

Till detta sakområde hänförs alla klagomål som gäller Tullens förfarande. Klagomålen gäller i allmänhet förtullning, tullbeskattning och förfarandet vid tullkontroller samt bekämpningen av tullbrott. Tullärendena avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*. Angående övervakning av användningen av teletvångsmedel, se avsnitt 4.6.

4.5.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Frågan om preskription av skadestånd i återbäringsärenden som gäller s.k. icke-moms togs också 2019 upp i flera klagomål. Frågan om preskription hade fått ett avgörande i högsta domstolen (HD) i ärendet HD 2016:28. Skadestånd hade bevägrats den 17 mars 2011, dvs. innan tre år hade gått efter EU-domstolens dom den 19 mars 2009, i vilken det konstaterades att Finland hade brutit mot förbudet mot diskriminerande beskattning genom att behålla rätten att dra av icke-mervärdesskatten från mervärdesskatten. HD ansåg, liksom Helsingfors hovrätt, att preskriptionstiden på tre år enligt preskriptionslagen började löpa tidigast då, dvs. den 19 mars 2009.

Största delen av skadeståndsyrkandena fick sitt avgörande genom HD:s beslut i december 2017, då HD inte beviljade besvärstillstånd för ett avgörande från Åbo hovrätt, enligt vilket ett skadeståndsyrkande angående icke-moms från en person som hade importerat ett fordon var preskriberat. Åbo hovrätt ansåg att de skadeståndsyrkanden som personer som importerat fordon hade lämnat in över tre år efter det ovannämnda beslutet från EU-domstolen var preskriberade. I högsta domstolen behandlas emellertid fortfarande frågan om huruvida en skatteklagan eller en extra begäran om omprövning har avbrutit pre-



skriptionstiden. Det finns ca 15 000 sådana här ärenden, där skadeståndsskyldigheten kommer att bedömas efter en lagakraftvunnen dom.

I klagomål som BJO undersökte och som gällde Tullen avslöjades felaktiga omräkningskurser för valutakurserna. Under tiden 1.5.2016–30.6.2019 tillämpades vid förtullningar fel omräkningstabell för vissa valutor. Tullen hade i misstag använt de säljkurser som fastställts av det finländska bankväsendet på valutor där man borde ha tillämpat de kurser som fastställts av Europeiska centralbanken. Tullen meddelade att man på eget initiativ återbetalar de extra avgifterna enligt EU-lagen, om det belopp som ska återbetalas uppgår till minst tio euro. Kunderna kan också ansöka om att mindre belopp återbetalas. Klagomålen gällde både orsaken till att felet uppstått och förfarandet vid återbetalningen. Behandlingen av ärendet pågår fortfarande.

BJO gav förvaltningsutskottet ett utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter inom Tullen. BJO fäste förutom vid vissa enskilda be-

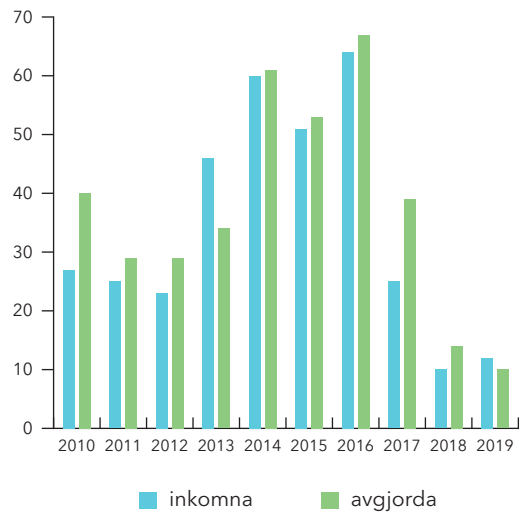
stämmelser också på ett allmänt plan uppmärksamhet vid sättet att utfärda bestämmelserna i propositionen. Tanken med bestämmelserna var att övergå från den dåvarande registerspecifika regleringen till en registrering som utgår från grunderna till behandling i enlighet med EU:s nya dataskyddslagstiftning.

BJO konstaterade att detta ställer stora krav på att regleringen är exakt och på att avgränsningarna är tydliga. Regleringen ska vara tydlig också på så sätt att de registrerades rättsskydd inte äventyras när den tillämpas. EU:s dataskyddsdirektiv förutsätter att medlemsstaternas nationella rätt som reglerar behandling av personuppgifter inom tillämpningsområdet för direktivet åtminstone ska specificera syftet med behandlingen, vilka personuppgifter som ska behandlas och behandlingens ändamål. Sättet att utfärda bestämmelserna bidrar inte till att underlätta tolkningen av den EU-rättsliga författningsgrunden, eftersom en sammanställning av författningsgrunden inte finns med i propositionens motiveringar.

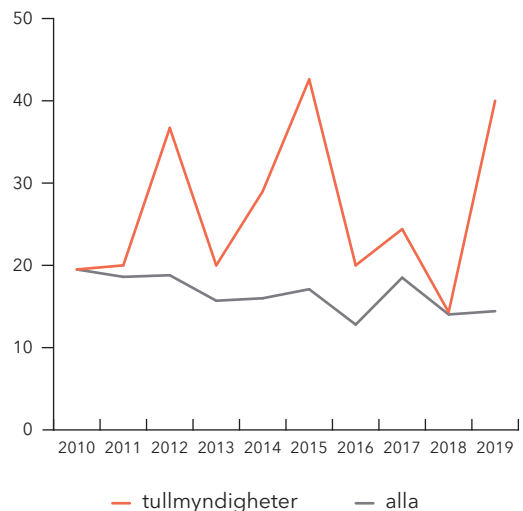
Slutligen konstaterade BJO att det som helhet handlar om att förnya en omfattande lagstiftning om register och dataskydd, där motiveringarna till och objekten för regleringen har föreslagits få en helt annan typ av bestämmelser än i lagstiftningen hittills. Med tanke på den laglighetsövervakning som kommer att ske i efterhand är det också helt öppet i vilka slags register och med hurdana beslut uppgifter kommer att föras in i dessa register. På grund av den otydliga författningsgrunden betonas vikten av tillräckliga resurser för tillsynsmyndigheten samt för anvisningar och utbildning (6670/2018). – Lagen trädde i kraft den 1 juni 2019 med de ändringar som gjordes i riksdagsbehandlingen.

4.5.2 AVGÖRANDE

BJO gav Tullen en anmärkning för lagstridigt förfarande vid hörandet av sakägaren i samband med att ett förvaltningsbeslut om omhändertagande av produkter fattats och för bristande motivering av beslutet. Enligt utredningen hade den klagande



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2010–2019*



Åtgärdsprocent under åren 2010–2019

först efter att beslutet fattats fått kännedom åtminstone om den e-postkonversation som finländska och utländska tjänstemän fört. Denna e-postkonversation hade uttryckligen gällt bedömningen av läkemedelsordinationens behörighet, som utgjorde grunden till omhändertagandet. Av förundersökningsprotokollet framgår inte att denna konversation skulle ha bifogats till protokollet.

BJO konstaterade att rätten att bli hörd är en central rättsskyddsprincip inom god förvaltning. För att säkerställa att de beslut som fattas är jämlika har sakägaren rätt att få tillgång till samma information som myndigheten har tillgång till. En jämlik tillgång till information när ärendet behandlas stärks i synnerhet av partsoffentlighet, som berättigar sakägaren tillgång också till handlingar som inte är offentliga. De utredningar som kan påverka avgörandet i ärendet ska tas upp under hörandet.

Beslutet om omhändertagande var överhuvudtaget inte heller motiverat med de grunder som lett till den rättsliga bedömningen att läkemedlen via förvaltningsförfarande ska omhändertas av Tullen, trots att omhändertagandet upphävts i det brottsprocessuella beslagtagningsförfarandet och åklagaren hade fattat beslut om åtalseftergift i ärendet. Att motiveringarna saknades är i detta ärende särskilt problematiskt, eftersom den klagande, vilket redan ovan konstaterats, inte hade tillgång till allt dokumentmaterial som utgjorde grunden för beslutet och därför inte hade möjlighet att under hörandet komma med motargument vid myndigheten.

Bristerna på motiveringar i beslutet har också försvårat den klagandes möjligheter att ansöka om omprövning av beslutet och att på så sätt som avses i 21 § i grundlagen kunnat få sin sak behandlad av en behörig domstol. BJO konstaterade att Tullens förfarande i ärendet stred mot förvaltningslagen och rättsskyddsprinciperna i en god förvaltning, när beslutet inte motiverats med sakorsaker och en rättslig prövning av dem (2385/2018*).

Tullen gav på begäran av BJO en utredning om behandlingen av beslut om omhändertagande och om anvisningarna för motiveringen av beslut och det förfarande som ska efterlevas vid Tullen. Enligt Tullens

utredning får kunden i praktiken inga andra handlingar inför hörandet än ett utkast till beslut om omhändertagande och en blankett för hörande av sakägare. Tullen meddelade att man utifrån BJO:s beslut kommer att granska sina anvisningar om förfarandet.

BJO fäste också i ett annat beslut uppmärksamhet vid motiveringen i ett beslut om omhändertagande. Ett förvaltningsbeslut ska ha saklig motivering och i sin prövning beakta sådant som har en juridisk påverkan på sakägaren och som framställts av sakägaren. I motiveringarna borde man ha bedömt vilken juridisk betydelse den klagandes nya påstående om att fel användningsändamål i misslag anmälts har för den rättsliga prövningen av ärendet. Därför var motiveringen av beslutet inte förenlig med förvaltningslagen (489/2018).

BJO delgav Tullen sin uppfattning om tolkningen av överenskommelsen med Sverige angående gränstullsarbete. Överenskommelsen och förordningen om tillämpningen av bestämmelserna i den gjorde det möjligt för tullen att samarbeta också på en annan stats territorium. Överenskommelsen säger att tvångsmedel i enlighet med endera statens lagstiftning må på den andra statens territorium blott användas inom kontrollzon vid undersökning i omedelbart samband med smugglingsbrott eller försök till dylikt brott och endast under de förutsättningar, som gälla enligt såväl den ena som den andra statens lagstiftning. I klagomålsärendet hade inte visats att Tullen skulle ha stannat och granskat den klagandes fordon på Sveriges sida av gränsen. BJO konstaterade dock att utifrån utredningen hade det uppstått en grundad misstanke om detta.

BJO anser att avtalet i första hand var flertydigt vad gäller om man med tvångsmedel avser ett förvaltningsförfarande vid omhändertagande. Därtill var de båda staternas krav på förutsättningar i lagstiftningen flertydiga, eftersom Sverige i sin anslutningsakt till EU fått med som undantag att försäljning av snus, som fallet handlade om, är tillåtet i Sverige.

I övervakningen, såväl som i annan tullverksamhet, ska man noggrant följa bestämmelserna. Om avsikten är att övervakningen vid Torneå gränsövergång ska sträcka sig över till svenska

sidan i den kontrollzon som avses i överenskommelsen, ska övervakningen i enlighet med överenskommelsen och dess tillämpningskodex ske planerat så att man följer bestämmelserna i överenskommelsen om att t.ex. skilt komma överens om och fastställa gränssamarbetets former. BJO kommer på ett sätt som BJO anser vara lämpligt att reda ut hur gränssamarbetet enligt överenskommelsen sker i praktiken (233/2018).

BJO hade prövat myndighetens skyldighet att ingripa när tjänstemännen vid tullens verksamhetsställe i Niirala blev till måltavla på grund av omständigheter som dykt upp i samband med en kontroll. I sitt utlåtande presenterade Tullen sin utvärderingsprocess för risker för arbetarskyddet och sina direktiv för förmännen. BJO betonade att när riskerna för arbetarskyddet kartläggs är det viktigt att man fäster uppmärksamhet vid situationer där någon kan bli måltavla. BJO ansåg att ärendet inte föranledde vidare åtgärder, eftersom Tullen meddelat sina planer på att uppdatera sin guide för bedömning av risker för arbetarskyddet. Man kan då ta situationer då någon blir måltavla på sociala medier i beaktande.

I detta allt vanligare problem, som inte enbart riktar sig mot en enskild tjänsteman, utan mot myndighetens hela verksamhet genom att man försöker påverka myndigheternas och tjänstemännens åtgärder och beslut, bör man kunna ingripa med både straffrättsliga metoder och andra metoder som myndigheten kan tillgripa. Justitieministeriet har påbörjat arbetet med att reda ut behovet av att revidera lagstiftningen, i synnerhet med avseende på de straffrättsliga bestämmelserna när man gör någon till måltavla (5021/2017).

BJO prövade en tullkontroll som genomförts så att bilens innehavare inte hade möjlighet att närvara. BJO ansåg att avsikten med bestämmelsen i Tullagen inte var att berättiga att kontrollområdet regelmässigt avskärmas trots att det i det enskilda fallet inte föreligger konkreta hot mot arbetarskyddet eller mot att kontrollen ska kunna genomföras. Förfarandet var inte heller med personalbristrelaterade motiveringar förenligt med proportionalitetsprincipen, när man beaktar fordonets innehavares berättigade behov av att övervaka hur kontrollen genomförs för att kunna komma med en invändning i den rättsliga efterhandsgranskningen och för att tjänsteansvaret ska verkställas.

För att ordna att innehavaren kan övervaka kontrollen behövs inte heller orimliga arrangemang. Man kan garantera detta endera genom att utnyttja utrymmet eller genom att erbjuda en elektronisk bildkontakt i ett skilt utrymme. BJO delgav tullen sin uppfattning om hur kontrollen av ett fordon ska ordnas på behörigt sätt med tanke på att fordonsinnehavarens rättsskydd tillgodoses och bad Tullen meddela sina åtgärder med anledning av beslutet (372/2019*).

Enligt beslut av BJO genomfördes en oanmäld inspektion i förvaringslokalen för frihetsberövade vid Åbo tullkontor som administreras av Tullens bevakningsavdelnings brottsbekämpning. Det nya utrymmet hade inte tagits i användning. BJO fäste därför uppmärksamhet vid innehållet i de ordningsstadgandena som ska utarbetas för utrymmet och vid ordnandet av bevakningen (7048/2019).

4.6

Hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet

JO Petri Jääskeläinen ansvarade för övervakningen av hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet. Huvudföredragande var referendarierådet Mikko Eteläpää. Ärenden som ingår i den här helheten föredrogs även av äldre JO-sekreterare Minna Ketola och referendarieråd Juha Haapamäki.

Med hemligt inhämtande av information avses för det första hemliga tvångsmedel som används vid förundersökning av brott, och för det andra motsvarande metoder för hemligt inhämtande av information för att förhindra och avslöja brott samt förhindra fara. Dessa metoder omfattar bl.a. teleavlyssning och -övervakning, teknisk avlyssning, optisk observation, täckoperationer och bevisprovokation genom köp. Dessa används utan den övervakades vetskap och kan till vissa delar med domstolsbeslut även slutgiltigt förbli okända för objektet.

Polisen har de vidaste befogenheter för hemligt inhämtande av information, men också vid Tullen är utbudet av metoder för hemligt inhämtande av information stort vad gäller tullbrott. Gränsbevakningsväsendets och försvarsmaktens befogenheter är snävare.

Detta avsnitt behandlar även berättelsen om vittnesskyddsprogram som justitieombudsmannen tagit emot. Lagen om vittnesskyddsprogram (88/2015) trädde i kraft den 1 mars 2015 och enligt den ska inrikesministeriet årligen till riksdagens justitieombudsman avge en berättelse om beslut som fattats och åtgärder som vidtagits med stöd av denna lag.

Under berättelseåret trädde också lagstiftningshelheten om underrättelseverksamheten i kraft. Lagen om övervakningen av underrättelseverksamheten (121/2019) trädde i kraft den 1 februari 2019. 5 a kap. i polislagen (civil underrättel-

seinhämtning 581/2019), lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (582/2019) och lagen om militär underrättelseverksamhet (590/2019) trädde i kraft den 1 juni 2019. I lagarna ingår en skyldighet för myndigheterna att årligen tillställa justitieombudsmannen berättelser om sin verksamhet.

Riksdagen godkände dessutom talmanskonferensens förslag till ändring av riksdagens arbetsordning och 9 § i lagen om riksdagens tjänstemän (parlamentarisk kontroll av underrättelseverksamheten). Dessa trädde i kraft den 1 februari 2019.

4.6.1 SÄRDRAG HOS HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION

Hemligt inhämtande av information innebär hemliga ingrepp i kärnområdet för flera grundläggande fri- och rättigheter, särskilt i skyddet av privatlivet, hemfriden, förtroliga meddelanden och personuppgifter. Hemligt inhämtande av information kan också ha betydelse för tillgodoseendet av en rättvis rättegång. För att vara effektiva måste åtgärderna hemlighållas för dem som de riktar sig mot, åtminstone i början av utredningen. Därmed har de som utsätts för tvångsmedlen betydligt mindre möjligheter att reagera på användningen av dessa tvångsmedel än när det är fråga om "vanliga" tvångsmedel, som de berörda personerna i praktiken får kännedom om omedelbart eller mycket snart.

På grund av särdragen hos hemligt inhämtande av information är rättsskyddsfrågorna synnerligen viktiga, både med avseende på dem som blir föremål för åtgärderna och med tanke på hela rättssystemets trovärdighet. Den sekretess som

oundvikligen hör samman med användningen av denna form av inhämtande av information innebär också att verksamhetens laglighet lätt ifrågasätts, vare sig det finns fog för detta eller inte. Målet har därför varit att rättsskyddet tryggas med hjälp av specialarrangemang både före och efter informationen inhämtas. De viktigaste av dessa är tillståndsförfarandet vid domstolen, myndigheternas interna övervakning och justitieombudsmannens laglighetsövervakning.

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. Även täckoperationer i en förundersökning kräver tillstånd av domstol (Helsingfors tingsrätt). Teknisk avlyssning kan, beroende på var den sker, också utföras på myndighetens eget beslut utan domstolskontroll, liksom också merparten av övrigt hemligt inhämtande av information. De beslutskriterier som anges i lagen är relativt vagt utformade och ger beslutsfattaren omfattande prövningsrätt. Tex.i 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 partsoffentligheten vid täckoperationer i sitt avgörande HD:2011:27.

Högsta förvaltningsdomstolen gav den 28 september 2016 två beslut om offentligheten hos handlingar gällande polisens hemliga inhämtande av information (4077, 62/1/15 och 4078, 2216/1/15). I besluten var det frågan om begäran om information i anslutning till polisens bestämmelse om användning av informationskällor och den s.k SALPA-föreskriften. I sina beslut ansåg högsta förvaltningsdomstolen att uppgifter i föreskriften om användning av informationskällor samt säkerhetsarrangemang och om hur skyddet av inhämtande av information är ordnat är sekretessbelagda, eftersom uppgifter på den detaljnivån, om de offentliggörs, kan medföra risk för att identiteten på informationskällan och de poliser som deltar i verksamheten avslöjas.

MYNDIGHETERNAS INTERNA ÖVERVAKNING

Övervakningen av användningen av hemligt inhämtande av information hör i första hand till den vanliga chefsövervakningen. Därutöver har övervakningen av hemligt inhämtande av information separat framhävts i bestämmelserna.

Inom polisen övervakas användningen av dessa metoder enligt lag av Polisstyrelsen (bortsett från skyddspolisen) och cheferna för de enheter som använder hemligt inhämtande av information. Övervakningen av skyddspolisens användning av hemligt inhämtande av information flyttades till inrikesministeriet (IM) från och med 2016. Vid Gränsbevakningsväsendet hör denna särskilda övervakning till Gränsbevakningsväsendets stab och de förvaltningsenheter som lyder under den. Tullen och cheferna för de enheter som använder hemligt inhämtande av information övervakar användningen av dessa metoder inom sitt förvaltningsområde. Protokollen om användningen av hemligt inhämtande av information inom försvarsmakten ska överlämnas till försvarsministeriet.

Utöver olika lagar har statsrådet utfärdat en förordning om förundersökning, tvångsmedel och hemligt inhämtande av information (122/2014) i vilken det finns bestämmelser om t.ex. protokollförandet av de olika metoderna och om de utredningar som ska lämnas om hemligt inhämtande av information. Myndigheterna har också utfärdat interna föreskrifter om hemligt inhämtande av information.

IM, Gränsbevakningsväsendets stab (som är en av IM:s avdelningar), finansministeriet (som Tullen lyder under) och försvarsministeriet rapporterar varje år före den 15 mars åt justitieombudsmannen om användningen och övervakningen av hemligt inhämtande av information inom sina respektive förvaltningsområden.

Myndigheterna som rapporterar till justitieombudsmannen får en väsentlig del av sin information från ärendehanteringssystemet för hemligt inhämtande av information, SALPA. Dock använder försvarsmakten åtminstone inte ännu SALPA. Med hjälp av SALPA får man tillgång till tillförlitliga statistikuppgifter. Allt hemligt inhämtande av information finns dock inte i SALPA,

som t.ex. täckoperationer, bevisprovokation genom köp och användning av informationskällor. Chefsämbetsverken får också information om verksamheten genom sina egna inspektioner och genom att hålla kontakt med undersökningsledningarna.

Polisens inhämtande av information från teleföretag har koncentrerats och sker via SALPA, som administreras av centralkriminalpolisen. Centralkriminalpolisens telekommunikationsenhet övervakar verksamhetens kvalitet och handleder också undersökningsledningarna vid behov. Koncentrationen av funktioner till centralkriminalpolisen har förbättrat verksamhetens kvalitet.

Inom polisförvaltningen har man beviljat flera tjänstemän, huvudsakligen från enheter för juridiska frågor, övervakningsrättigheter i SALPA för laglighetskontroll. Deras uppgift är att utföra övervakningen enligt enhetens plan för laglighetsgranskningen och också genom stickprov.

Utöver polisinspektionernas interna övervakning övervakar också Polisstyrelsen enheterna inom sitt område såväl via SALPA som genom separata inspektioner.

Polisstyrelsen har utifrån ovan nämnda förordning tillsatt en grupp som följer upp användningen av hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information. Representanter för Polisstyrelsen, centralkriminalpolisen, skyddspolisen och polisinspektionerna kan utses till medlemmar i gruppen. Dessutom bjuds representanter från IM, Gränsbevakningsväsendet, försvarsmakten och Tullen in som medlemmar i gruppen. Gruppen har till uppgift att följa upp verksamhet, samarbete och utbildning, behandla och rapportera till Polisstyrelsen om omständigheter som observerats i verksamheten och samarbetet eller som är viktiga för laglighetskontrollen, komma med utvecklingsförslag och samordna beredningen av berättelserna som ska lämnas till JO.

JUSTITIEOMBUDSMANNENS LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Sedan 1995 har övervakningen av hemligt inhämtande av information varit ett av justitieombudsmannens särskilda uppdrag. Då föreskrevs att IM

årligen för polisens del överlämnar en berättelse om användningen av teleavlyssning och teleövervakning samt teknisk avlyssning till justitieombudsmannen. Berättelsen innefattade också ett avsnitt om användning av teknisk observation vid straffanstalterna. Tullstyrelsen överlämnade för sin del sin utredning över hur dessa metoder används inom Tullen. Från försvarsministeriet och Gränsbevakningsväsendet inkom motsvarande utredningar över de metoder som stått till deras förfogande. År 2001 utvidgades det särskilda övervakningsområdet till täckoperationer och år 2005 till bevisprovokation genom köp, som enbart användes av polisen.

Först fr.o.m. början av 2014 utvidgades justitieombudsmannens särskilda övervakningsområde till allt hemligt inhämtande av information. Utöver att befogenheterna inom hemligt inhämtande av information har blivit större har också antalet gånger dessa använts ökat märkbart med åren.

Årliga rapporter från olika myndigheter förbättrar justitieombudsmannens möjligheter att på ett allmänt plan följa upp användningen av hemligt inhämtande av information. I konkreta fall kan, redan av resursskäl, justitieombudsmannens särskilda övervakning på sin höjd vara stickprovsmässig. Nu och i framtiden ska justitieombudsmannens övervakning i första hand endast ses som ett komplement till myndigheternas interna laglighetsövervakning, och den kan i själva verket i hög grad karaktäriseras som kontroll av kontrollen.

Det har anförts få klagomål över användningen av hemligt inhämtande av information, färre än tio på årsnivå. Detta torde åtminstone delvis bero på verksamhetens hemliga art. Dock bör det påpekas att endast i mycket få undantagsfall förblir hemligt inhämtande av information helt och hållet hemligt för objektet för gott. Justitieombudsmannen har genom inspektioner och annars på eget initiativ gått in för att kartlägga eventuella problem i lagstiftningen och i den praktiska verksamheten. Ärenden har undersökts t.ex. på basis av inkomna berättelser eller inspektioner. Justitieombudsmannen har emellertid begränsade möjligheter att undersöka ärenden på eget initiativ.

4.6.3 LAGSTIFTNING

Från början av 2014 förnyades tvångsmedelslagen och polislagen helt inklusive regleringen av hemligt inhämtande av information som utvidgades betydligt. Samtidigt kompletterades och preciseras regleringen av metoder som var i användning redan tidigare (mer om reformen se JO:s berättelse 2013 s. 157–158).

Vad gäller försvarsmakten trädde lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten i kraft den 1 maj 2014. Enligt lagen har försvarsmakten till sitt förfogande när den sköter en förundersökning vissa av de hemliga tvångsmedel som regleras separat i tvångsmedelslagen t.ex. systematisk observation, teknisk avlyssning och optisk observation. Vid förhindrande och avslöjande av brott står likaså endast vissa metoder för hemligt inhämtande av information till försvarsmaktens förfogande, dock något fler än vid en förundersökning. Försvarsmakten får dock t.ex. inte använda sig av teleavlyssning, teleövervakning, täckoperationer eller bevisprovokation genom köp. Om dessa åtgärder krävs utförs de av polisen.

Lagen om brottsbekämpning inom Tullen trädde i kraft den 1 juni 2015. Tullens befogenheter reglerades så att de motsvarar den nya förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen. En betydande ändring var att Tullen föreskrevs befogenheter att använda täckoperation och bevisprovokation genom köp, även om polisen på begäran från Tullen svarar för det praktiska genomförandet av dessa. Dessutom förenhetligades användningen av informationskällor i tullbrottsbekämpningen i överensstämmelse med polislagen och tvångsmedelslagen.

Lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet trädde i kraft den 1 april 2018. De bestämmelser om brottsbekämpning som för närvarande ingår i gränsbevakningslagen överfördes till den nya lagen. Förutom de tidigare befogenheter som Gränsbevakningsväsendet haft fick det befogenhet att genomföra vanlig användning av informationskällor.

4.6.4 RAPPORTER TILL JUSTITIEOMBUDS- MANNEN OM HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION

Nedan presenteras olika uppgifter om användningen och övervakningen av hemligt inhämtande av information baserat på berättelser från IM, Gränsbevakningsväsendets stab, finansministeriet och försvarsministeriet. Exakta uppgifter om antal är delvis sekretessbelagda. Bl.a. ingår skyddspolisens hemliga inhämtande av information inte i de uppgifter som redogörs nedan.

ANVÄNDNINGEN AV HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION 2019

Teletvångsmedel med stöd av tvångsmedelslagen

För utredning av brott beviljades polisen 2 738 tillstånd för teleavlyssning och teleövervakning (2 867 tillstånd 2018). Emellertid torde det mest betydelsefulla nyckeltalet i den statistiska bedömningen av hemliga tvångsmedel vara antalet personer som utsatts för tvångsmedlen. År 2019 utsatte polisen med stöd av tvångsmedelslagen 410 (450) misstänkta personer för teleavlyssning och teleövervakning varav 33 personer var okända. 1 537 (1 380) misstänkta personer utsattes för teleövervakning.

2019 utsattes 146 (91) personer för teleavlyssning och teleövervakning vid Tullen och tillstånden uppgick till 518 (421). Ökningen har varit påtaglig. Enligt Tullen förklaras det ökade antalet tillstånd av att man jämfört med tidigare oftare ansökt om förlängt tillstånd och av att mängden teleterminalutrustning som utgjorde objekt ökat och till viss mån också av att det oftare än tidigare finns två platser för SIM-kort i teleterminalutrustning. Då kan ett tillstånd riktat till en fysisk apparat registreras som två tillstånd.

Teleövervakningen vid Tullen ökade på samma sätt som i fjol i någon mån. Vid Tullen utsattes 230 (200) personer och 701 (630) tillstånd beviljades.

Grunden för teleavlyssning och teleövervakning samtidigt vid polisen var vanligen grova narkotikabrott (69 %) och våldsbrott (11 %). Vid Tullen var det grova skattebedrägerier (17 %) och grova narkotikabrott (80 %) som låg till grund.

Vid Gränsbevakningsväsendet användes teleavlyssning och teleövervakning i mycket mindre utsträckning än vid polisen och Tullen. Detta beror också på att Gränsbevakningsväsendet enligt lagen får använda teletvångsmedel för att utreda bara några typer av brott (närmast grovt ordnande av olaglig inresa och människohandelsbrott i anslutning till det). Gränsbevakningsväsendet beviljades sammanlagt 88 tillstånd (77) för teleavlyssning, teleövervakning och inhämtande av basstationsuppgifter.

Användningen av hemligt inhämtande av information var ännu mindre inom Försvarsmakten.

Teleavlyssning och teleövervakning enligt polislagen

Fem (fyra) personer var föremål för teleavlyssning och teleövervakning med stöd av polislagen. 129 (104) personer var föremål för endast teleövervakning. Den användes mest för att avvärja överhängande fara för liv eller hälsa och för att utreda dödsorsak.

Teleövervakning enligt lagen om brottsbekämpning inom Tullen

Under verksamhetsåret beviljades betydligt fler tillstånd till teleövervakning för att förebygga och avslöja tullbrott än föregående år: 32(8) tillstånd för teleövervakning, vanligen på grund av grovt skattebedrägeri eller grovt narkotikabrott.

Teknisk observation

Under 2019 använde polisen med stöd av tvångsmedelslagen optisk observation på hemfridsskyddade platser 33 gånger, optisk observation 131 gånger, teknisk avlyssning 121 gånger och teknisk spår-

ning 318 gånger. Bostadsavlyssning användes åtta gånger. Inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser eller teleterminalutrustning användes 55 gånger. Det vanligaste brottet som låg till grund för alla dessa former av observation var grovt narkotikabrott.

Med stöd av polislagen användes optisk observation 10 gånger, teknisk avlyssning fem gånger och teknisk spårning 52 gånger.

Teknisk spårning med stöd av tvångsmedelslagen användes 57 (40) gånger vid Tullen. Teknisk avlyssning användes 38 (23) gånger och optisk observation 20 (25) gånger.

Teknisk spårning enligt lagen om brottsbekämpning inom Tullen användes nio (10) gånger. Två (0) beslut fattades om teknisk avlyssning och optisk observation användes 11 (12) gånger.

Vid Gränsbevakningsväsendet fattades sammanlagt 21 (26) beslut om teknisk observation och systematisk kontroll för att reda ut brott och 11 (6) för att förhindra brott.

Systematisk observation

Med systematisk observation avses annan än kortvarig observation av en brottsmisstänkt person eller av en person som med fog kan antas göra sig skyldig till ett brott. Polisstyrelsen har gjort upp riktlinjer för flera återkommande enstaka observationstillfällen (ungefär fem gånger) som avses här eller ett sammanhängande observationstillfälle som varar i ungefär ett dygn.

Enligt IM:s berättelse till justitieombudsmannen fattades 198 beslut om systematisk observation vid polisen under 2019. Antalet beslut vid Tullen uppgick till 85 (59).

Särskilda hemliga tvångsmedel

År 2019 fattades ett fåtal nya beslut om täckoperationer och om förlängning av tidigare täckoperationer. Täckoperationer som sker uteslutande i datanät är mera använda än täckoperationer i den fysiska världen. Bevisprovokation genom köp har i huvudsak använts för att avslöja och reda ut av

grova narkotikabrott, även om de brott som låg till grund för förfarandet under berättelseåret bl.a. var egendomsbrott.

Förutsättningarna för övervakade leveranser är strikta, vilket i praktiken begränsat användningen av metoden. Polisen har genomfört några övervakade leveranser under den tid som lagen varit i kraft, men under berättelseåret genomfördes inte en enda. Tullen meddelade att man gjort 18 (tre) övervakade leveranser under 2019.

Avslag på yrkanden

Inga nämnvärda förändringar har skett vad gäller antalet yrkanden på teletvångsmedel som fått avslag. Under 2019 gav domstolen avslag på 14 av polisens yrkanden på teletvångsmedel. I allmänhet har avslaget berott på att de allmänna och särskilda villkoren i yrkandet är bristfälliga eller att lagtolkningen är felaktig. Inga av Tullens och Gränsbevakningsväsendets yrkanden fick avslag.

Underrättelse om användning av tvångsmedel

Den som varit föremål för hemligt inhämtande av information ska i regel underrättas om detta senast ett år efter att inhämtandet av information har avslutats. En domstol kan under vissa förutsättningar ge tillstånd till att flytta tidpunkten för underrättelsen eller till att låta bli att underrätta personen i fråga.

Under berättelseåret uppdagades det inom polisen fem (ett tjugotal) fall där underrättelsen om att hemligt inhämtande av information hade använts hade gjorts för sent, antalet försummelser hade alltså minskat jämfört med tidigare år. Mycket få tillstånd till att senarelägga eller helt låta bli att underrätta beviljades. Vid Tullen flyttades genom domstolsbeslut tidsfristen för underrättelse i 7 fall. Vid Gränsbevakningsväsendet hade underrättelse alltid gjorts.

INTERN LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Ansvarsområdet för laglighetsövervakning vid Polisstyrelsen utförde laglighetsgranskningar vid alla polisenheter. Vid granskningarna fäste man uppmärksamhet vid enheternas eget ordnande av övervakning och hur tillräcklig övervakningen är. Inför inspektionerna ombads polisinspektörerna utreda hur bevisprovokation genom köp som gäller säljanbud uteslutande till allmänheten och täckoperationer som sker uteslutande i datanät har övervakats under inspektionsåret, hur enhetens övriga sedvanliga SALPA-övervakning har genomförts under inspektionsåret och eventuella granskningsobservationer och åtgärder som vidtagits med anledning av dessa.

Polisstyrelsen konstaterar att den allmänna nivån på besluten och kraven på polisens användning av hemliga metoder för inhämtande av information är god. De kvalitativa avvikelserna var enkla och inte för någon metod för inhämtande av information förekom allmänt återkommande fel eller kvalitativa avvikelser. Den största delen av de avvikelser i kvaliteten på beslut eller yrkanden som uppdagades under de inspektioner på distans som genomfördes av Polisstyrelsen gällde samtyckesbaserad teleövervakning. I dessa ärenden framkom att felaktiga instanser gett samtycke och fattat beslut.

I fråga om teletvångsmedel förekom det val av fel tvångsmedel i några yrkanden som gällde inhämtande av lägesuppgifter för att nå den misstänkte. Behovet av lägesuppgifter hade förutom att få uppgifter om hur gärningsmannen kan nå motiverats med behovet av att få uppgifter som behövs för att utreda brottet. Om det är nödvändigt att få lägesuppgifter som hör till teleövervakningen för att utreda ett brott, ska befogenhet att utöva teleövervakning enligt tvångsmedelslagen användas.

I det stora hela var de avvikelser som observerades i Polisstyrelsens inspektioner små och Polisstyrelsen ansåg att de påpekanden som antecknats av övervakarna i SALPA-systemet var tillräckliga anvisningar för att de omständigheter som kräver korrigering ska beaktas. Polisstyrelsen behövde endast i några fall be polis enheterna vidta növdän-

diga åtgärder i fråga om de metoder för inhämtande av information som användes.

Övervakningen av skyddspolisens ankommer inte på Polisstyrelsen, utan på inrikesministeriet. Den 6 mars 2020 utförde inrikesministeriet en inspektion av skyddspolisens hemliga metoder för inhämtande av information 2019. På basis av inspektionen gavs skyddspolisens två åtgärdsrekommendationer. Den ena gällde vidareutveckling av praxis för laglighetsövervakning och den andra en fråga som gällde enskilda metoder för inhämtande av information.

Skyddspolisens interna laglighetsövervakning har fått tilläggsresurser och dess oberoende har stärkts genom att den blivit en separat funktion. Inrikesministeriet anser att skyddspolisens åtgärder är ändamålsenliga och goda, eftersom de stöder verksamhetens lagenlighet i realtid och på förhand, främjar att de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas och stöder ledningen av skyddspolisens samt inrikesministeriets styrning och övervakning inom sitt förvaltningsområde.

Inrikesministeriet konstaterar att i och med att underrättelagarna träder i kraft påverkas inriktningen av inrikesministeriets laglighetsövervakning av skyddspolisens vad gäller hemligt inhämtande av information i synnerhet av underrättelsetillsynsombudsmannens laglighetsövervakning enligt lagen om övervakning av underrättelseverksamheten samt av underrättelsetillsynsutskottets uppgifter. I den nya situationen koncentreras inrikesministeriets uppgifter på den strategiska styrningen av skyddspolisens och civil underrättelseverksamhet samt på den administrativa övervakning mot vilken ministeriets laglighetsövervakning utvecklas på ett naturligt sätt.

För den dagliga övervakningen av Tullens användning av metoder för hemligt inhämtande av information ansvarar åtta regionala SALPA-övervakare, som utifrån sina observationer årligen utarbetar en rapport om Tullens hemliga inhämtande av information nationellt sett åt de tjänstemän vid Tullen som ansvarar för laglighetsövervakningen av inhämtandet av information.

Tullens bevakningsavdelning granskade sammanlagt 534 diarium för hemligt inhämtande av information (dvs. cirka 85 % av alla diarium för hem-

ligt inhämtande av information), där teletvångsmedel, metoder av observationstyp och vissa andra handlingar som gällde hemligt inhämtande av information hade använts 2019. Enligt Tullens laglighetsövervakning har inga allvarliga brister framkommit. De diariumer som inte blivit granskade på enhetsnivå har granskats i chefsövervakningen av cheferna på utredningsenheterna. Om granskningarna har rapporterats, enligt föreskriften om verksamheten, till de tjänstemän som övervakar lagligheten hos hemligt inhämtande av information.

Vid Gränsbevakningsväsendet är det Gränsbevakningsväsendets stab och de förvaltningsenheter som använder befogenheterna som genomför övervakningen. Enligt en stående order om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet svarar en tjänsteman som inte själv deltar i den operativa brottsbekämpningen för SALPA-övervakningen vid sektionerna. Vid Gränsbevakningsväsendets stab ansvarar brottsbekämpningsenheten vid den juridiska avdelningen, som också ansvarar för den allmänna styrningen av brottsbekämpningen, för övervakningen.

Försvarsministeriet har inte observerat några lagstridiga förfaranden vad gäller Försvarsmaktens användning av hemliga tvångsmedel och metoder för hemligt inhämtande av information. Granskningen omfattade alla beslut och protokoll som fattades vid Huvudstaben under 2019. Dessutom bedömer försvarsministeriet att den interna laglighetsövervakningen inom Försvarsmakten är effektiv och heltäckande samt till sin organisation ändamålsenlig.

4.6.5 JUSTITIEOMBUDSMANNENS LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under berättelseåret inspekterades polisinspektionen i Uleåborg. Av de hemliga tvångsmedlen granskades yrkanden på teletvångsmedel och beslut om teknisk observation samt s.k. begränsad bevisprovokation genom köp. Därför gick man igenom "ett urval" av yrkande- och beslutshandlingar om detta.

Vid inspektionen konstaterades att motiveringarna i vissa yrkanden var mycket snäva och delvis oklara. Tingsrätten hade dock även i dessa fall beviljat tillstånd i enlighet med yrkandet.

På basis av inspektionen undersökte justitieombudsmannen på eget initiativ ett brådskannde beslut om teleövervakning enligt 10 kap. 7 § i tvångsmedelslagen. Enligt motiveringen till beslutet hade man inte fått samtycke av den som innehade teleadressen trots att det inte var fråga om en situation enligt 2 mom. i lagrummet där samtycke inte krävs.

I samband med inspektionen av staben för Gränsbevakningsväsendet granskades Gränsbevakningsväsendets beslut från 2018 om teknisk observation och systematisk observation enligt tvångsmedelslagen och motsvarande beslut för att förebygga brott samt de två sista yrkandena jämte domstolsbeslut på teleavlyssning eller -övervakning från 2018 som gjorts av respektive utredningsledare.

På basis av inspektionen undersökte justitieombudsmannen på eget initiativ två beslut om systematisk observation och ett beslut om teknisk övervakning för att utreda om det funnits lagenliga förutsättningar för åtgärderna.

4.6.6 UTVÄRDERING

VANLIGA PROBLEM MED ÖVERVAKNINGEN

Satsningar på intern övervakning behövs

Justitieombudsmannens laglighetsövervakning av hemligt inhämtande av information understryker övervakning av myndighetens interna övervakning. Under inspektionerna vid polisinspektionens enheter för juridiska frågor betonades enheternas egen övervakning av polisinspektionens hemliga inhämtande av information.

Myndigheter som använder sig av hemligt inhämtande av information har satsat på intern övervakning under de senaste åren. Enligt Polisstyrelsen har verksamheten vid polisinspektionens enheter för juridiska frågor etablerats och upp-

giftsfältet blivit klarare, även om enheternas verksamhetsbild, som ständigt utvidgas, tar tid av övervakningsverksamheten.

Som ett problem lyfter Polisstyrelsen fram att behandlingen av materialet från teknisk avlyssning för närvarande inte lagras på ett sammanställt sätt i någon plattform. Enligt Polisstyrelsen skulle detta behövas på grund av det ökade antalet tekniska avlyssningar och den ökade mängd material som detta leder till. En sådan plattform skulle säkerställa att undersökningsledarna kan låta utföra och övervaka de åtgärder som lagen förutsätter i fråga om materialhanteringen. Enligt Polisstyrelsen har detta förbättrats under verksamhetsåret, men å andra sidan har systemet varit instabilt och detta har medfört utmaningar med systemets funktion.

Vid Tullen, Gränsbevakningsväsendet och Försvarsmakten har den interna övervakningen enligt deras egen bedömning fungerat rätt bra. Övervakningen underlättas av att verksamhetens volym är mycket mindre än polisens.

Justitieombudsmannens övervakning sker i efterhand och är rätt så generell. Justitieombudsmannen har ingen nära insyn i själva verksamheten och kan inte börja styra myndigheternas verksamhet eller i andra avseenden spela en central roll genom att ställa upp gränser för verksamheten i syfte att avhjälpa brister i lagstiftningen. De berättelser och utredningar som ska lämnas till justitieombudsmannen är nödvändiga men löser inte problemen med övervakningen och rättskyddet.

Övervakningen av hemliga tvångsmedel grundar sig delvis på förväntningen att den som utför övervakningen får all den information han eller hon vill ha. På grund av verksamhetens speciella karaktär är en noggrann dokumentering en grundläggande förutsättning för att övervakningen ska lyckas.

Att aktivt föra anteckningar i realtid hjälper också aktörerna att bedöma och utveckla sin verksamhet samt säkerställer att verksamheten följer lagen och ökar dess trovärdighet. Anteckningarna är också en absolut förutsättning för att justitieombudsmannen i efterhand ska kunna genomföra laglighetskontrollen.

I sin laglighetskontroll har justitieombudsmannen fortlöpande framhåvt vikten av motiveringen av yrkanden och beslut. Motiveringen bör skrivas bl.a. för att möjliggöra en kontroll av besluten. Om domstolen inte kräver tillräcklig motivering från den som framställer ett yrkande eller om domstolen försummar att själv motivera tillräckligt, finns det en risk att tillstånd beviljas i sådana fall där lagstiftaren inte avsett att dessa metoder skulle användas.

4.6.7 UNDERRÄTTELSEVERKSAMHET

UNDERRÄTTELSEMETODER

Underrättelseverksamhet får bedrivas för inhämtande av information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

I 5 a kap. i polislagen (civil underrättelse) föreskrivs om skyddspolisens inhämtande och nyttjande information för att den nationella säkerheten ska kunna skyddas och den högsta statsledningens beslutsfattande stödjas samt för att andra myndigheter ska kunna utföra de lagstadgade uppgifter som hänför sig till den nationella säkerheten.

Syftet med den militära underrättelseinhämtningen är att till stöd för den högsta statsledningens beslutsfattande inhämta och behandla information om militär verksamhet som riktar sig mot Finland eller som är av betydelse med tanke på Finlands säkerhetsmiljö. Föremål för den militära underrättelseinhämtningen är också en främmande stats verksamhet eller någon annan sådan verksamhet som allvarligt hotar det finska försvaret eller som äventyrar samhällets vitala funktioner. Syftet med inhämtandet av information är att stöda den högsta statsledningens beslutsfattande och att utföra de av Försvarsmaktens uppgifter som närmare bestäms i lag.

Med underrättelseinhämtning som avser data trafik avses teknisk informationsinhämtning riktad mot datatrafik i kommunikationsnät som över skrider Finlands gräns, vilken baserar sig på automatiserad avskiljning av datatrafiken, samt behandling av den inhämtade informationen.

SKILLNADERNA MELLAN UNDERRÄTTELSEMETODER OCH METODER FÖR HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION

Det finns vissa betydande skillnader i användningen av underrättelsemetoder och metoder för hemligt inhämtande av information.

Samma metoder som för hemligt inhämtande av information kan i själva verket användas i samband med underrättelseverksamhet men under mindre snäva förutsättningar, eftersom underrättelseverksamhet inte är baserat på ett brott och dess inriktning på en specifik fysisk person är mindre exakt.

De objekt underrättelseverksamhet är riktad mot kan vara mycket ospecifika i jämförelse med objekten för hemligt inhämtande av information. Hemligt inhämtande av information enligt 5 kap. i polislagen kan endast riktas mot en person som med fog kan antas göra sig skyldig till ett visst brott. Däremot är det i underrättelseverksamhet oklart i fråga om vilka befogenheter, i vilka situationer och inom vilka gränser användningen av underrättelsemetoden kan inriktas på annan än militär verksamhet eller en person som själv deltar i eller har anknytning till verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

T.ex. vid hemligt inhämtande av information kan teleövervakningen endast riktas mot en person som med fog kan antas göra sig skyldig till ett brott som nämns i bestämmelsen. Vid militär underrättelse finns det ingen personbunden begränsning för användningen av denna metod. Det räcker att teleövervakningen kan antas ha en mycket viktig betydelse för att få information för underrättelseuppdraget. I lagrummet om teleövervakning vid civil underrättelse har det inte uttalats något om att rikta åtgärderna mot en person.

För många underrättelsemetoder kan tillstånd beviljas för upp till sex gånger så lång tid (1 mån/6 mån) som den tid en viss metod kan användas vid hemligt inhämtande av information. Dessa underrättelsemetoder är teleavlyssning, teleövervakning, teknisk avlyssning, teknisk observation, teknisk observation av utrustning och bevisprovokation genom köp.

Användningsområdet för hemliga metoder för inhämtande av information är mera omfattande vid underrättelseverksamhet både vad gäller innehåll och metod. Vid hemligt inhämtande av information kan föremål för teleavlyssning och teleövervakning endast vara en teleadress eller teleterminalutrustning, medan underrättelseobjektet kan vara en person (varvid teleadressen och teleterminalutrustningen inte omfattas av domstolskontrollen). Vid underrättelseverksamhet kan många metoder riktas mot en persongrupp, medan samma metoder vid hemligt inhämtande av information ska riktas mot en person. Vid hemligt inhämtande av information får den anordning som används för att skaffa identifieringsuppgifter för teleadressen och teleterminalutrustningen inte möjliggöra teleavlyssning, medan en sådan begränsning inte finns vid underrättelseverksamhet.

Vid underrättelseverksamhet kan underrättelsemyndigheten använda sin egen utrustning vid teleavlyssning. Vid hemligt inhämtande av information används normalt externa operatörer. Metoder för hemligt inhämtande av information kan enligt beslut av en finsk domstol eller myndighet användas endast i Finland, medan samma metoder vid underrättelseverksamhet kan användas även utomlands genom beslut av chefen för skyddspolisen eller Huvudstabens underrättelsechef utan samma rättsskyddsarrangemang som i Finland.

Utöver metoderna för hemligt inhämtande av information har underrättelseverksamheten tillgång till helt nya metoder som inte finns för hemligt inhämtande av information. Dessa är platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering, kvarhållande av försändelse för kopiering, rätt att få uppgifter av en privat sammanslutning och underrättelseinhämtning avseende datatrafik.

ÖVERVAKNING AV UNDERRÄTTELSEVERKSAMHETEN

Övervakningshelheten för underrättelseverksamheten omfattar följande övervakningselement: parlamentarisk kontroll av underrättelsen, laglighetskontroll av underrättelseinhämtning, domstolsbehandling av underrättelsebefogenheter,

myndigheternas interna övervakning och den högsta laglighetsövervakningen.

Den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten utövas av riksdagens underrättelsetillsynsutskott. Bestämmelser om utskottets uppgifter finns i 31 b § i riksdagens arbetsordning.

Enligt 2 § 3 mom. i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten utövas laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten av underrättelsetillsynsombudsmannen. Ombudsmannen övervakar också skyddspolisens övriga verksamhet. På den här övervakningen tillämpas 3 kap. i denna lag i tillämpliga delar. Underrättelsetillsynsombudsmannen har alltså alla de befogenheter som nämns i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten som skyddspolisens har, förutom den verksamhet som uttryckligen gäller underrättelsemetoder. Således omfattar t.ex. underrättelsetillsynsombudsmannens befogenhet att undersöka klagomål riktade till skyddspolisens förutom underrättelseverksamheten också all annan verksamhet.

En oberoende domstol är en central metod för att övervaka användningen av underrättelsemetoder. Att användningen av vissa underrättelsebefogenheter förutsätter tillstånd av domstol har en viktig betydelse med tanke på att användningen av dem är laglig och att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

För myndighetens interna laglighetsövervakning ansvarar för den civila underrättelseverksamheten skyddspolisens själv tillsammans med inrikesministeriet, där laglighetsövervakningen av polisen har ordnats vid polisavdelningen. Den militära underrättelsetjänsten övervakas av chefen för Huvudstaben. Försvarsmaktens assessor ansvarar för den interna laglighetsövervakningen av militär underrättelseverksamhet. Militär underrättelseverksamhet övervakas också av försvarsministeriet (lagberednings- och rättsenheten samt kanslichefen).

Justitieombudsmannen och justitiekanslern har lika befogenhet att övervaka myndigheter som utför civil underrättelse och militär underrättelseverksamhet, liksom även domstolar och underrättelsetillsynsombudsmannen.

I det praktiska genomförandet av den högsta laglighetsövervakningen bör man dock först och

främst beakta att redan övervakningen av hemligt inhämtande av information och hemliga tvångsmedel har blivit ett specialuppdrag för justitieombudsmannen. Detta beror på att de ministerier som ansvarar för verksamheten vid de myndigheter som använder dessa metoder årligen ska avge rapporter till justitieombudsmannen om hur metoderna och skyddandet av dem har använts och övervakats vid polisen. Enligt gällande bestämmelser ska berättelserna lämnas in årligen senast den 15 mars.

Samma beslut har fattats även i fråga om lagen om civil underrättelseinhämtning. Därför ligger en stor del av den högsta laglighetsövervakningen hos justitieombudsmannen. Dessutom ska 1 § 1 mom. 1 punkten i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman beaktas, enligt vilken justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller försvarsministeriet och försvarsmakten. Detta påverkar *de facto* den högsta laglighetsövervakningen av militär underrättelseverksamhet.

I och med att underrättelagstiftningen leder till att det område som justitieombudsmannen övervakar utvidgas som en följd av de berättelser om underrättelseverksamhet som ska avges åt justitieombudsmannen, kommer dessa för sin del att öka övervakningen av ”hemliga metoder” i justitieombudsmannens laglighetsövervakning.

Att övervaka riksdagens underrättelsetillsynsutskott hör inte till justitieombudsmannens befogenheter.

JUSTITIEOMBUDSMANNENS LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Utgångspunkten för den högsta laglighetsövervakningen är samma som vid hemligt inhämtande av information. I övervakningen av hemligt inhämtande av information och användningen av hemliga tvångsmedel har justitieombudsmannens övervakning i praktiken fokuserat på ”övervakning av övervakningen”, dvs. att den interna laglighetsövervakningen av myndigheter som använder dessa metoder ska fungera så bra som möjligt. Å and-

ra sidan är ombudsmannens ”direkta” övervakning särskilt viktig när det gäller de metoder som myndigheterna kan besluta om utan domstolens tillstånd.

I justitieombudsmannens verksamhet är det viktigt med laglighetsövervakning av underrättelseverksamheten i fråga om sådana metoder vars övervakning inte hör till underrättelsetillsynsombudsmannens behörighet. Ett sådant objekt är försvarsmaktens hemliga inhämtande av information, om vilket det föreskrivs i 9 kap. i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten. Övervakningen av detta är viktigt med tanke på ”gränssnittet” mellan hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet.

Underrättelsetillsynsombudsmannen övervakas för sin del av justitieombudsmannen. Övervakningen av ombudsmannen är dock mer av samarbetskaraktär än en traditionell granskande laglighetsövervakning, även om detta dock inte är utslutet. Eventuella klagomål som riktas mot underrättelsetillsynsombudsmannen undersöks på normalt sätt.

Under berättelseåret gjordes ett inspektionsbesök vid underrättelseombudsmannen.

Vid inspektionen diskuterades hur underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet ska grundas och inledas, rekryteringssituationen för personalen, antalet ärenden, underrättelsetillsynsombudsmannens funktion i förhållande till dataombudsmannen samt problempunkter som observerats i lagstiftningen.

Övervakningen av domstolarna är med beaktande av att de är oberoende av hävd i huvudsak av diskussionskaraktär. Justitieombudsmannens övervakning av domstolarna är dock viktig med tanke på att underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning inte omfattar domstolarna.

Under berättelseåret hördes JO Jääskeläinen, som också gav ett utlåtande till underrättelsetillsynsutskottet om aktuella ärenden inom laglighetsövervakningen av underrättelseverksamheten (O 40/2019 rd, 5611/2019). I JO:s utlåtande ingick en tabell (på nästa sida) som åskådliggjorde övervakningssystemet för underrättelseverksamhet).

PROBLEM I ÖVERVAKNINGEN AV UNDERRÄTTELSEVERKSAMHETEN

Enligt lagen om övervakning av underrättelseverksamheten har underrättelsetillsynsutskottet rätt att få de redogörelser som behövs bl.a. av dem som sköter ett offentligt uppdrag (4 §), medan underrättelsetillsynsombudsmannen har rätt att få de redogörelser som behövs bl.a. av dem som sköter offentliga förvaltningsuppgifter (9 §).

JO fäste i samband med riksdagsbehandlingen av lagförslaget uppmärksamhet vid denna skillnad, bl.a. i sitt utlåtande till grundlagsutskottet (5231/2018). I utlåtandet framfördes uppfattningen att också underrättelsetillsynsombudsmannens rätt till information och redogörelser (9 §) samt inspektionsrätt (10 §) borde ha utvidgats till att omfatta alla offentliga uppgifter. Nu har det uppstått en sådan situation där underrättelsetillsynsombudsmannen inte kan verkställa en inspektion eller överlämna information eller en redogörelse som begärts av underrättelsetillsynsutskottet, om föremålet för dessa är en privat instans som sköter en offentlig uppgift (men inte en offentlig förvaltningsuppgift).

Om operatörerna endast anses sköta en offentlig uppgift men inte en offentlig förvaltningsuppgift, är denna åtskillnad av avgörande betydelse för övervakningen och rätten till information.

BERÄTTELSE TILL JUSTITIEOMBUDSMANNEN

Av underrättelsetillsynsombudsmannen berättelse framgår att denne under berättelseåret utöver olika besök i syfte att bekanta sig med och sätta sig in i verksamheten gjorde 50 egentliga tillsynsbesök. I samband med besöken granskade underrättelsetillsynsombudsmannen underrättelsemyndigheternas beslut om användningen av underrättelsemetoder och skyddet av underrättelsen. Ombudsmannen deltog därtill i alla sammanträden vid Helsingfors tingsrätt förutom ett som gällde underrättelsemetoder.

Under berättelseåret framkom ingen anledning att anföra klagan om domstolsbeslut, meddelande av förordnande om avbrytande eller avslutande av användningen av en underrättelsein-

ÖVERVAKNINGSSYSTEM

ÖVERVAKAS	ÖVERVAKARE			
	JO	JK	UndU	UndO
Skyddspolisen 5 a kap. i polislagen samt lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik	Ö + I + B	Ö + I	Ö + I + B	Ö + I + B
Skyddspolisen 5 kap. i polislagen	Ö + I + B	Ö + I	Ö + I	Ö + I
Skyddspolisen övrig verksamhet	Ö + I	Ö + I	Ö + I	Ö + I
Försvarmakten Lagen om militär underrättelseverksamhet	Ö + I + B	Ö* + I	Ö + I + B	Ö + I + B
Försvarmakten 9 kap. i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarmakten	Ö + I + B	Ö* + I	-	-
Försvarmakten övrig verksamhet	Ö + I	Ö* + I	-	-
Underrättelsetillsynsombudsman	Ö + I + B	Ö + I	I + B**	
Domstol	Ö + I	Ö + I	I	I + P
Offentlig förvaltningsuppgift	Ö + I	Ö + I	I	I
Offentlig uppdrag	Ö + I	Ö + I	I	-

JO: justitieombudsmannen

JK: justitiekanslern

UndU: underrättelsetillsynsutskottet

UndO: underrättelsetillsynsombudsmannen

Ö: övervakning

I: tillgång till information

B: berättelse

P: processuella befogenheter

* se 1 § i lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman

** Berättelse åt riksdagen: 19 § i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten

hämtningsmetod, anmälan av ett ärende som gäller underrättelsemyndighetens förfarande till förundersökning eller lämnande av en anmärkning till en underrättelsemyndighet eller någon annan laglighetsövervakningspåföljd som riktas mot en underrättelsemyndighet.

Inrikesministeriet konstaterar att det har till uppgift att med stöd av skyddspolisens utredning bedöma den civila underrättelseverksamhetens laglighet och ändamålsenlighet. Enligt inrikesministeriet har skyddspolisens interna övervakningsverksamhet i fråga om användningen av civila underrättelsemetoder så långt som möjligt skett i realtid och iakttagelserna har åtgärdats på det sätt som de förutsätter. De nya befogenheterna har tillämpats under de förutsättningar som föreskrivs i lagen och skyddspolisens utredning är enligt inrikesministeriet ändamålsenlig och ger tillräcklig information om verksamheten.

Försvarsministeriet uppger i sin berättelse att det granskat alla beslut som fattats vid den militärunderrättelsemyndigheten under 2019. Dessutom har försvarsministeriets laglighetsövervakning granskat och fäst uppmärksamhet vid andra handlingar som innehåller den militära underrättelsens juridiska anslutningsytor. Försvarsministeriet berättar att underrättelsetillsynsombudsmannen har gett ministeriet en anmärkning om teknisk observation av utrustning.

Enligt anmärkningen kan det uppstå oklarheter mellan teknisk avlyssning och teknisk observation av utrustning, eftersom detaljmotiveringen till bestämmelserna talar om s.k. tangentbordsavlyssning i samband med båda befogenheterna. Försvarsministeriet har gett Huvudstaben ett styrbrev i ärendet där det konstateras att den s.k. tangentbordsavlyssningen ska genomföras med hjälp av teknisk observation av utrustningen.

Försvarsministeriet har inte observerat några särskilda utvecklingsobjekt eller lagstridigt förfarande i sin laglighetsövervakning av militär underrättelse år 2019.

Justitieombudsmannen fick inga klagomål om underrättelseverksamheten under berättelseåret.

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 viktigaste åtgärderna för genomförande av vittnesskyddsprogrammet anges. Åtgärderna kan utgöras av t.ex. placering av den skyddade på annan ort, ordnande av bostad, placering av säkerhetsanordningar i den skyddades hem och rådgivning angående personlig säkerhet. I programmet fokuserar man på att skydda personen, inte på brottsutredning.

Polisen kan för den skyddade införa och framställa falska, vilseledande eller förtäckta registranteckningar och handlingar som stöder den andra identiteten, om det är nödvändigt för att vittnesskyddsprogrammet ska kunna genomföras. Polisen kan övervaka den skyddades bostad och dess omedelbara närområde. För att trygga den skyddades försörjning och självständiga liv betalas ekonomiskt stöd till honom eller henne.

Centralkriminalpolisen (CKP) ansvarar för genomförandet av vittnesskyddsprogram i samarbete med andra myndigheter. Chefen för centralkriminalpolisen beslutar om inledande och avslutande av ett vittnesskyddsprogram samt om vissa av de åtgärder som anknyter till programmet. IM ska årligen till justitieombudsmannen avge en berättelse om beslut som fattats och åtgärder som vidtagits med stöd av denna lag.

Av IM:s rapport för 2019 framgår att alla vittnesskyddsprogram har anknytning till brottmål och de som utgör hotet är finländska eller utländ-

ska grupper av organiserad brottslighet. Utöver begäran om handräckning inom Finland har CKP under året kontaktats av utländska vittnesskyddsenheter. CKP har samarbetat med Valvira om praxis för hur hälsouppgifter registreras och identiteten styrkas för personer som ska skyddas under vittnesskyddsprogrammet. En promemoria har upprättats om samarbetet.

CKP har på samma sätt som tidigare år föreslagit att den gällande lagen ska ändras och preciseras. Dessa hänför sig till befogenheterna innan det egentliga vittnesskyddsprogrammet inleds, till sambandet mellan de personer som ska omfattas av programmet och straffprocessens prioritet, till den höga tröskeln för att avsluta programmet och till besvärshöjningen på grund av att en person som ska skyddas avslutar programmet på eget initiativ, till rätten att bevara tillfällig identitet efter att programmet har avslutats samt till att enligt riksdagens utlåtande i större utsträckning i straffprocessen utnyttja material som fås med en teknisk övervakningsanordning eller -metod.

Inrikesministeriet konstaterar i sin egen rapport att den utvärderat CKP:s rapport och konstaterat att den innehåller en mycket omfattande och informativ presentation av vittnesskyddsprogrammet. Polisstyrelsen hade vid laglighetsövervakningsinspektionen 2018 krävt att CKP lämnar in ett register över vittnesskyddsprogrammet till Polisstyrelsen enligt 13 § i lagen om vittnesskyddsprogram före den 31 mars 2019. CKP har tillställt Polisstyrelsen ett beslut om att grunda ett register och en registerbeskrivning den 29 mars 2019.

Enligt Polisstyrelsens uppfattning upptäcktes under inspektionsbesöket vid CKP inga missförhållanden i vittnesskyddsprogrammet eller utifrån den information som erhöles genom årsberättelsen och det föranledde inte heller andra åtgärder av Polisstyrelsen.

Inrikesministeriet anser det vara viktigt att den fråga om ett register enligt 13 § i lagen om vittnesskyddsprogram som behandlats i samband med Polisstyrelsens laglighetsövervakning har slutförts, även om uppdateringen av registret fortfarande är aktuell på det sätt som närmare nämns i CKP:s berättelse. Polisstyrelsen borde följa upp ärendet även i fortsättningen.

Enligt inrikesministeriet är de frågor som gäller befogenheter sådana att de förutsätter att man noggrant bedömer och övervakar hur befogenheterna används. Polisstyrelsen ska fästa särskild uppmärksamhet vid tillämpningspraxisen i 5 § 2 mom. i lagen om vittnesskyddsprogram. Liksom tidigare år anser inrikesministeriet att det är viktigt att man fortfarande samlar in erfarenhet och information om den övergripande funktionen i lagen om vittnesskyddsprogram och dess konsekvenser.

Justitieombudsmannen fick inga klagomål om vittnesskydd under berättelseåret.

4.7

Brottspåföljdsbranschen

BJO Pasi Pölönen skötte laglighetskontrollen inom brottspåföljdsbranschen.

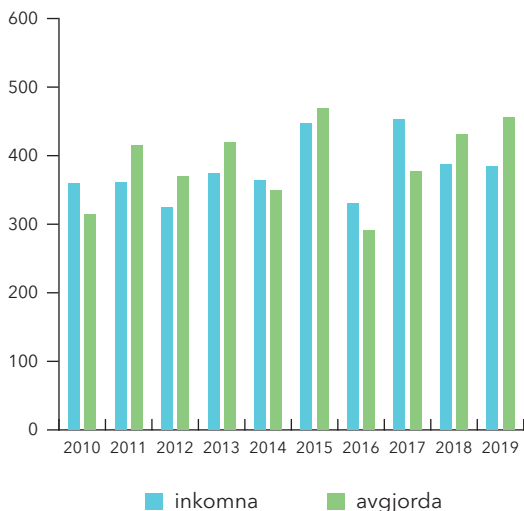
Brottspåföljdsmyndigheten (Rise) har hand om verkställighet av fängelsestraff, samhällspåföljder och häktning. JO ska enligt lagen genomföra inspektioner i synnerhet i fängelser och andra slutna inrättningar. Av denna anledning handlar tillsynen över Rise i huvudsak om hur ovillkorliga fängelsestraff verkställs i fängelser. Därtill övervakar JO slutna inrättningar i sin egenskap som nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet till Förenta Nationernas (FN) konvention mot tortyr (OPCAT).

Hälsovården för fångar sköts inte av Rise utan av Enheten för hälso- och sjukvård för fångarna vid Institutet för hälsa och välfärd. Den behandlas också i avsnitt 4.11.5.

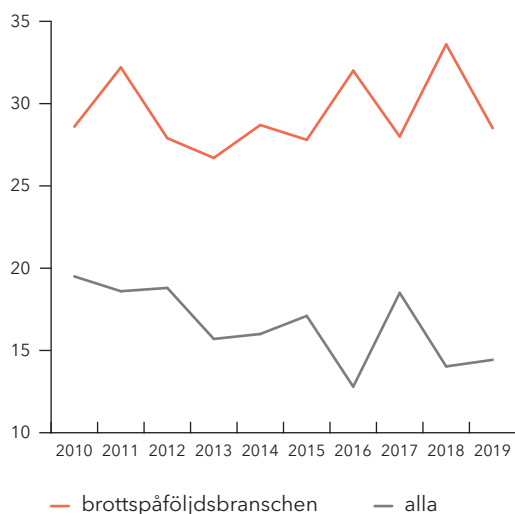
4.7.1 VERKSAMHETSMILJÖN OCH LAGSTIFTNINGSGREFFER

Det dagliga genomsnittliga antalet fångar låg strax under 3 000 år 2019. Det genomsnittliga antalet samhällspåföljdsklienter var något över 3 000. Andelen utländska fångar var ganska stor, cirka 17 % under de sista månaderna av 2019, då antalet nationaliteter inom fängelsepopulationen uppgick till cirka 70.

Lagen om verkställighet av samhällspåföljder ändrades 2019. Personer som gjort sig skyldiga till våldsbrott och sexualbrott blev i större omfattning än tidigare föremål för riskbedömning och övervakad villkorlig frihet.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2010–2019



Åtgärdsprocent under åren 2010–2019

4.7.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Klagomål gällande brottspåföljdsbranschen är en av de största kategorierna av ärenden. Under 2019 mottogs 328 klagomål som gällde Rise (387 år 2018). Antalet avgjorda klagomål var 380 (431). JO avgjorde även fyra ärenden på eget initiativ. Mängden klagomål varierar kännbart från år till år. Under 2017 kom det t.ex. 453 klagomål. Vi har inte kunnat identifiera någon enskild orsak till detta.

JO mottog 57 och avgjorde 76 klagomål som gällde Enheten för hälso- och sjukvård för fångarna. JO avgjorde även två sådana ärenden på eget initiativ.

Av alla klagomål och egna initiativ som gällde Rise ledde 129 (147) till åtgärder. Åtgärdsprocenten var 34 (34). Brottspåföljdsbranschen hade en mycket hög åtgärdsprocent och har etablerat sig som förvaltningsområdet med den högsta åtgärdsprocenten. I klagomålen och de egna initiativen som gällde Enheten för hälso- och sjukvård för fångarna ledde sju ärenden till åtgärder, 10 %.

Det är vanligt att klagomål överförs till Rise, t.ex. när saken gäller en tjänstemans beteende. Det är ändamålsenligt och effektivt att ärenden som dessa, som omfattas av chefernas övervaknings- och ledningsansvar, behandlas primärt inom myndigheten i fråga och inte av den högsta laglighetsövervakaren. Därutöver har vissa andra ärenden överförts till Rise därför att det redan finns ett ställningstagande från den högsta laglighetsövervakaren eller för att den rättsliga prövningen av ärendet inte innehåller några andra oklarheter. I cirka 8 % av de klagomål gällande Rise som JO avgjorde under 2019 beslöt JO att hänskjuta ärendet till Rise.

Klagomål som avser Enheten för hälso- och sjukvård för fångarna och som gäller hälso- och sjukvård som en fånge har fått eller hur en fånge behandlats överförs till hälsovårdsenheten. Andelen klagomål som överförs är stor – år 2019 var det cirka 40 % av alla avgjorda klagomål.

*Vilppula fängelse (övre bilden).
Åbo fängelse.*

4.7.3 INSPEKTIONER

JO inspekterade fängelserna i Jokela, Sukeva, Åbo och Vilppula samt enheten i Ojoinen för Vånå fängelse. Inom Enheten för hälso- och sjukvård för fångarna inspekterade JO poliklinikerna i Sukeva fängelse och Åbo fängelse samt enheten i Åbo för Psykiatriska sjukhuset för fångar. Tågsvagnen som används för tågtransport av fångar inspekterades utan förhandsanmälan. Iakttagelserna från inspektionen behandlas närmare i avsnitt 3.5 som handlar om OPCAT-verksamheten. Tillgänglighet är en av de saker som JO har tagit upp i samband med inspektionerna. Rättigheterna för personer med funktionsnedsättning behandlas i avsnitt 3.4. Inspektionsprotokollen kan läsas på JO:s webbplats.



Personer från VAO ry, stödorganisationen för fångar och fångars anhöriga, besökte JO:s kansli och berättade om organisationens verksamhet.

4.7.4 UTLÅTANDEN, EGNA INITIATIV OCH FRAMSTÄLLNINGAR

UTLÅTANDEN

BJO kom med ett utlåtande om en publikation av avdelningen för kriminalpolitik och straffrätt vid justitieministeriet, Samarbetet mellan Brottspåföljdsmyndigheten och polisen (Betänkanden och utlåtanden, 2019:36, på finska).

BJO yttrade sig även till lagutskottet om regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av fängelselagen, häktningsslagen, tvångsmedelslagen och 6 kap. 13 § i strafflagen (RP 222/2018 rd).

EGNA INITIATIV

Fängelseläkaren ska bestämma om en fånge får ha en insulinpenna. Under en inspektion observerade JO att bevakningspersonalen hade hand om insulinpennorna som tillhörde fångar med diabetes. Enligt läkaren var detta fängelsets beslut. Enligt lagen är det läkaren som bestämmer om fångarna får inneha läkemedel. Enligt JO måste läkaren vid behov också bedöma om det kan medföra risker för fångpatienten, t.ex. leda till självdestruktivt beteende, om hen tillåts ha en insulinpenna (248/2016*).

JO behandlade även följande ärenden på eget initiativ: bevakning av fångar som lämnar urinprov (6034/2016*), vilken avdelning fångar placeras i (6065/2016*), tillstånd att använda smarttelefon under studier och civilt arbete (1786/2017*) samt möjlighet till rökning på Helsingfors fängelse (5349/2019*). Framställningarna som JO gjorde i dessa ärenden beskrivs i följande avsnitt.

FRAMSTÄLLNINGAR

BJO gjorde framställningar om elva olika frågor. I tio av fallen handlade framställningen om att lagstiftningen behöver preciseras eller interna direktiv tas fram inom förvaltningsområdet. I en framställning rekommenderade BJO att gottgörelse betalas.

Det behövs exaktare lagstiftning om rönkningsförbud i fängelserna. De otydliga bestämmelserna bör ses över omgående så att fängelsepersonalens och de rökfria fångarnas hälsa kan skyddas.

I Helsingfors fängelse var det förbjudet att röka inne i fängelsecellen. Fångarna fick röka tre gånger om dagen ute på gården. Enligt lagen får man förbjuda rökning i bostadsutrymmen, men då måste någon annan möjlighet att röka ordnas istället. Det är oklart vad som menas i praktiken med möjlighet att röka. BJO föreslog för JM att bestämmelserna preciseras. BJO upplyste Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet (Rise/keha) om att en myndighet inte kan införa en omfattande begränsning av rökstunderna genom en föreskrift och att lagen i sin nuvarande form inte heller i övrigt tillåter en betydande ändring av möjligheten att röka.

Begränsningen av rökningen kan ha gett abstinensbesvär och tvingat fångarna att använda nikotinersättningspreparat. BJO föreslog att om myndigheterna förhindrar rökning så att fångarna kan få abstinensbesvär bör fångarna ha tillgång till nikotinersättningspreparat på fängelsets bekostnad under den tid de har symptom (5349/2019*).

Vilken avdelning en fånge ska placeras i utgör ett förvaltningsärende och omfattas av procedurbestämmelserna i förvaltningslagen. Enligt förvaltningslagen ska beslut ges skriftligt. Det förekommer ofta brister i nedteckningen av grunderna till beslutet. BJO upplyste JM om att bestämmelserna om nedteckningsskyldighet och skyldigheten att fatta beslut är splittrade och dåligt systematiserade i lagstiftningen som gäller fångar (6065/2016*).

Olika fängelser har mycket olika regler för hur fångar som lämnar urinprov ska bevakas. I flera fängelser är kutymen att fången ska klä av sig och vara naken medan provet lämnas, men detta strider mot direktiven från keha. BJO upplyste Rise/keha om att direktiven om bevakning av urinprov bör preciseras, att fångar som lämnar urinprov inte bör bevakas i större utsträckning än nödvändigt och att bevakningen bör utföras med så stor finkänslighet som möjligt. JO sände sitt beslut även till JM. I lagen föreskrivs ingen rätt att meddela närmare bestämmelser av lägre rang än lag. Dessutom saknas procedurregler för urinprov (6034/2016*).

Fängelselagen innehåller inga bestämmelser om när en fånge får placeras i en öppen anstalt för viss tid och när det ska göras tills vidare. BJO informerade JM om saken. I den klagandes fall hade fem visstidsbeslut meddelats. Detta var inte motiverat (1512/2018*).

I fängelselagen föreskrivs inte uttryckligen vem som bestämmer att en fånge ska flyttas omgående från en öppen anstalt till ett slutet fängelse. Det finns inte heller något föreskrivet om vem som har denna beslutsbehörighet utanför tjänstetid. Beslut om omedelbart förflyttande nämns inte i bestämmelserna om ändringssökande. BJO informerade JM om saken. BJO påpekade för Rise/keha att den trots sitt löfte 2017 inte hade preciserat bestämmelsen om förvaring av fångars egendom (6554/2018*).

Olika fängelser hade olika regler i fråga om att tillåta smarttelefon och internet för fångar som vistas utanför anstalten på grundval av permission eller studietillstånd eller civilt arbete. BJO uppmärksammade JM på att regleringen är otydlig. Rise/keha meddelade att den kommer att komma med direktiv om saken (1786/2017*). Enligt de direktiv som getts har fångar som beviljats självständiga tillstånd för vistelse utanför fängelset (oövervakad permission, tillstånd för studier, tillstånd för civilt arbete) rätt att ta med sig smarttelefon på samma sätt som de har rätt att ta med sig andra ägodelar när de vistas utanför fängelset.



Butiken vid Sukeva fängelse.

På ett fängelse hade fångarna inte fått sina smarttelefoner när de skulle delta i arbete i öppen anstalt utanför fängelset. Centralförvaltningsenheten såg inga grunder till att neka dem smarttelefon medan de arbetade. Enligt BJO kan även den motsatta ståndpunkten motiveras om man beaktar allt som föreskrivits om fångars kontakt med omvärlden utanför fängelset. BJO uppmanade JM att överväga att precisera regleringen avseende fångars tillgång till smarttelefon, e-post och internet (3293/2019*).

När en fånge flyttas från ett slutet fängelse till ett annat bör hen få med sig de artiklar hen köpt i fängelsets butik, såvida inte fängelset kan motivera varför en viss artikel inte kan överlätas åt fången. BJO bad Rise/keha överväga om direktiven behöver preciseras (1653/2018*).

Förhållandet mellan bestämmelserna om kvarhållande av brev och postförsändelser och bestämmelserna om innehavet av egendom i fängelselagen är oklart. En fånge hade inte fått de vykort som skickats till hen. Kortet var försedd med emblemet för Bandidos. Ärendet hade redan behandlats i förvaltningsdomstolen (FD). Enligt BJO betydde FD:s beslut att fängelset måste fatta beslut om kvarhållande ifall det inte ger fångar vykort som skickats till dem. En etablerad upp-

fattning i laglighetskontrollen är att endast den del av ett brev eller ett vykort som ger grunder till kvarhållning ska hållas kvar. Detta har inneburit att fången t.ex. har fått en kopia i vilken de förbjudna delarna har strukits över. BJO meddelade JM att det finns anledning att förtydliga regleringen (1941/2018*).

Enligt lagen får en fånge av grundad anledning och genom förmedling av fängelset sända pengar och andra betalningsmedel till någon utanför fängelset eller till en annan fånge. BJO påpekade för JM att det i lagen inte definieras vilka omständigheter som ska ges relevans i beslutsprövningen (5366/2018*).

Framställningen om gottgörelse, som handlade om att en fånge hade placerats i observationscell (5960/2018*), behandlas i avsnitt 3.7.

4.7.5 ÖVRIGA AVGÖRANDE

ANMÄRKNINGAR

En fånge flyttades från en avdelning till en annan utan ett motiverat skriftligt beslut. Fången fick inte yttra sig före flyttbeslutet. Fången tillfrågades om sin åsikt först när beslutet redan hade fattats. Fången bad om att få beslutet i skriftlig form men fick det inte. BJO gav Riihimäki fängelse en anmärkning för lagstridigt förfarande. BJO påpekade för fängelset att det i fångdatasystemet finns ett separat fält för motivering av placeringsbeslut och dokumentering av samrådet med fången (892/2019*).

En häktad placerades i en resecell i nästan en månad. Cellens fönsterruta hade gjorts suddig. Man såg inte ut genom det och det kom inte tillräckligt med ljus in. Belysningen i cellen var trasig två gånger. Cellen hade ingen ventilationskontakt med luften utomhus. Möblerna i cellen var av betong och inredningen även i övrigt karg. Den dåliga ljudisoleringen gjorde att ljuden från passerande personal störde under natten. Under sin inspek-

tion av fängelset 2016 hade BJO redan konstaterat att det är oacceptabelt att fångar placeras i resecellsavdelningen.

BJO gav Uleåborgs fängelse en anmärkning för lagstridigt förfarande. Därtill påpekade BJO för fängelset att också häktade som omfattas av kontaktbegränsningar får besöka fängelsets bibliotek, och att möjligheterna till utevistelse inte hade ordnats på tillbörligt sätt – utrymmet var så smalt att det inte gick att springa eller motionera på annat sätt under utevistelserna (1346/2018*).

BJO gav brottspåföljdschefen vid Helsingfors fängelse en anmärkning för lagstridigt förfarande. Fängelset hade handlat lagstridigt då det hade utfört kroppsvisitation på en fånge, belagt fången med fångsel och låtit bli att ge fången kläder och sängkläder (5960/2018*). Beslutet behandlas närmare i avsnitt 3.7. som innehåller framställningarna om gottgörelse.

RÄTTSSKYDDET ÄVENTYRAS AV PROCEDURFEL – MAN VET INTE ALLTID VAD DET STÅR I LAGEN

BJO har upprepade gånger påträffat brister i tjänstemännens juridiska kunskaper på Rise. När lagstridigt eller felaktigt förfarande konstateras är det vanligt att det hänger samman med det beslutsförfarande som föreskrivs i förvaltningslagen eller med andra rättsskyddsgarantier. Tjänstemännen är inte tillräckligt förtrogna med bestämmelserna om fångens rätt att söka ändring. Problemen har pågått länge. Under 2019 konstaterades fel av denna typ i tiotals klagomålsärenden av vilka endast några exempel nämns här.

Bl.a. på grund av dessa problem besökte BJO JM och Rise/keha 2018 för att diskutera behovet av laglighetskontroll inom förvaltningsområdet och vad en tillräcklig laglighetskontroll innebär. Förmodligen bidrog detta till att JM gick ut med ett krav om intensivare tillsyn och till att Rise hösten 2019 inledde ett projekt för förbättring av den interna laglighetskontrollen.

Samråd med de berörda parterna är ett viktigt moment när förvaltningsärenden handläggs. Fel i samrådsprocedurerna är ett vanligt tema i

klagomålen. Ett typiskt fel är att fångar inte hörs innan de flyttas från en bostadsavdelning till en annan. Samrådet måste ordnas innan beslutet om förflyttande fattas. När samrådet hålls ska fången få höra på vilka grunder man överväger att flytta hen. När beslutet fattas måste man ta i beaktande vad fången har sagt under samrådet (6212/2018, om samråd även 892/2019*).

När samråd hålls med en fånge innan hen placeras på en avdelning är det i allmänhet ändamålsenligt att fången får yttra sig muntligt. Det som fången har sagt ska dokumenteras (6065/2016*). Att placera fångar är ett av fängelsernas grundläggande uppdrag. Tjänstemännen ska ha de kunskaper och färdigheter som krävs för att utföra uppdraget så som lagen föreskriver (492/2019*).

Brottspåföljdsmyndigheten ska fatta beslut på basis av föredragning. Undantag till denna regel kan bestämmas i Brottspåföljdsmyndighetens arbetsordning. Föredragningsförfarandet iakttas inte alltid, även om inget undantag har bestämts. Uppdraget som föredragande måste skötas av en tjänsteman. En arbetsgrupp kan inte fungera som föredragande (5873/2018).

Ett oövervakat besök hade nekats utan att fångens och besökarens förhållande hade utretts i tillräcklig utsträckning. Man hade bordat utreda om besökaren var en anhörig till fången eller annan viktig person enligt vad som avses i lagen. I redogörelsen som fängelset gav som svar på klagomålet åberopades syftet att upprätthålla ordningen och säkerheten i fängelset som skäl till det nekande beslutet. Denna motivering hade inte nämnts i beslutet. Alla beslutsgrunder bör anges dokumenterat.

Beslut som gäller övervakade besök fångar emellan bör fattas efter föredragning. Beslutet ska innehålla de uppgifter som anges i förvaltningslagen och procedurbestämmelserna i förvaltningslagen ska följas. Det fanns också brister i dokumentförvaltningen. Beslutet hade delgivits fången men fängelset behöll inte något exemplar för arkivering. Detta var inget enstaka fel utan utgjorde det vanliga förfarandet på fängelset.



Övervakat besöksutrymme vid Åbo fängelse.



Övervakat besöksutrymme vid Åbo fängelse.

Felen i fängelsets beslutsprocesser var upprepade och kontinuerliga. BJO underrättade regioncentrumet, Rise/keha och JM/kriminalpolitiska avdelningen (JM/KPO) om saken. Enligt BJO skulle det finnas skäl att utreda mer allmänt hur fängelserna har beaktat ändringarna i fängelselagen och häktningenslagen som trädde i kraft den 1 maj 2015. Hur var det möjligt att det på fängelset hade kunnat uppstå en situation där man inte var medveten om vad som utgör lagenligt beslutsförfarande (1994/2018*)?

Beslut om kroppsvisitation och kroppsbesiktning saknade motivering. Besluten innehöll ingen information om varför man misstänkte att fången innehade otillåtna ämnen eller föremål eller hade sådana gömda i kroppen. Lagens krav på att beslut ska motiveras uppfylldes inte. I ett beslut om observation i isolering hade man hänvisat till fel lag och inte heller detta beslut innehöll några faktiska grunder till åtgärden. Fången fick inga direktiv om hur man söker ändring i beslutet. Ställföreträdande BJO ansåg att felen var allvarliga med tanke på fångens rättsskydd (4715/2018).

Åtgärder som inskränker fångens rätt till personlig integritet måste vara baserade på lag. Fängelset måste kunna uppge den rättsliga grunden till åtgärden. En häktad hade belagts med fängsel på grund av våldsamt beteende, placerats i en cell med kamerabevakning och därefter hållits avskild från de andra fångarna. Fängelset hade inte fattat något beslut om observation. Den klagande hade inte fått något beslut eller direktiv om hur man begär omprövning. Det blev också oklart vilken lagparagraf fängelset hade tillämpat när fången hade hållits avskild från de andra fångarna ännu efter observationen (5027/2018). Beslutet om observation åtföljdes inte av några skriftliga direktiv om hur man begär omprövning (78/2018).

Om ett brev till en fånge kvarhålls måste man fatta ett skriftligt beslut som uppfyller de formella kraven. Fången måste höras innan beslutet fattas. Fången har rätt att söka ändring så med beslutet måste hen också få anvisningar om hur man begär omprövning. Beslutet måste delges på ett verifierbart sätt så att det går att fastställa när tidsfristen för ändringssökande börjar (4460/2018).

Om en fånge ska placeras på drogfri avdelning ("avtalsavdelning") måste det fastställas i ett beslut (2150/2019*). En fånge som hade bett om att få bo separat fick inget skriftligt beslut om det separata boendet och inga anvisningar om hur man söker ändring (6530/2018*). Fängelset hade försummat skyldigheten att höra fången och ge ett skriftligt beslut när en fånge flyttades från arbetsverksamhet (1049/2018*).

Ett beslut om att befria en fånge från sysselsättningsplikten under en viss tid omfattas av reglerna för ändringssökande. Beslutet som meddelas till fången ska åtföljas av anvisningar om hur man begär omprövning även om beslutet är fördelaktigt för fången (446/2018*). Begäran om omprövning ska behandlas i brådskande ordning. Beslutet i omprövningsärendet får överklagas hos förvaltningsdomstolen. Beslutet ska åtföljas av anvisningar om hur man överklagar. Regioncentret bröt mot lagen då det tog över sju månader att behandla begäran om omprövning och beslutet inte innehöll några anvisningar om hur man överklagar utan det i stället stod att beslutet inte får överklagas (257/2018*).

En återkommande fråga i klagomålen är tillvägagångssättet att följa när beslutet grundar sig på omständigheter som man anser att bör hållas hemliga för fången. Utgångspunkten är att myndigheternas verksamhet ska vara offentlig. För att tillgodose rättsskyddet bör den person som är föremål för ett beslut få veta vad beslutet grundar sig på. Det är exceptionellt och problematiskt för rättsskyddet om grunderna inte meddelas. Inom Brottspåföljdsmyndighetens verksamhetsområde är detta dock motiverat i vissa fall. Rise/keha har kommit med anvisningar om detta. BJO hade också anledning att kritisera sättet på vilket ärendet hade utretts och beslutet motiverats (5083/2018*).

Det var inte fängelsets direktör utan Rise/keha som var behörig att besluta om permission för en livstidsfånge (2619/2018).

Överträdelse av ett förbud i ordningsstadgan utgör inte ordningsförseelse om det inte uttryckligen står i ordningsstadgan att överträdelse av förbudet kan leda till disciplinstraff. I ordningsstadgan för ett öppet fängelse stod det att fångar endast fick inneha vitaminer köpta i fängelsets "kantin". Det stod dock inte i ordningsstadgan att det var straffbart att inneha vitaminer införskaffade på annat sätt. Fången fick inget disciplinstraff men noteringarna i underlagen gav intrycket att fången hade gjort sig skyldig till en ordningsförseelse. I detta avseende var noteringarna felaktiga.

Den korrekta slutnoteringen hade varit att fången inte hade gjort sig skyldig till en ordningsföreseelse (2747/2018*).

Frihetsberövande måste grunda sig på lagen. Fängelset kunde inte ange något godtagbart skäl till att en häktad hade frigivits först tre timmar efter att fängelset hade fått del av tingsrättens frigivningsbeslut. De praktiska arrangemang som behövs för frigivning kan inte ta flera timmar i normala fall. Tiden det tog att frige den häktade berodde på att fängelset väntade på att polisen skulle hämta fången. Enligt fängelset var syftet att ge polisen handräckning genom att ta personen i förvar så som avses i utlänningslagen.

BJO konstaterade att ett fängelse kan ge polisen handräckning bara i ärenden som ingår i fängelsets behörighet. Fängelser är inte behöriga att verkställa tagande i förvar så som avses i utlänningslagen och har därmed inte rätt att ge handräckning i detta syfte (2909/2018*).

Ett fängelse hade inte bordat hindra en fånges advokat från att träffa fången med motiveringen att advokaten inte hade kontaktat fängelset på förhand. Ett fängelse kan be ombud att boka sina besök i förväg i samförstånd med fängelset, men försummelse av denna anvisning duger inte som enda grund för att vägra besöket. Fängelset hade inte ens försökt reda ut om besöket eventuellt kunde ha ordnats. Av allt att döma fanns det inga hinder för besöket (5823/2018*).

En bedömning som beställts av psykiatriska sjukhuset för fångar och som gällde risken för att en livstidsfånge skulle begå våldsbrott dröjde olagligt länge. Centralförvaltningsenheten beställde riskbedömningen av sjukhuset i augusti 2017. Fången var inne på bedömning i mars 2018 och utlåtandet med riskbedömning blev klart i april 2018. Saken gällde villkorlig frigivning av en livstidsfånge. I lagen föreskrivs att hovrätten som avgör fallet måste behandla ärendet i brådskanande ordning. Den myndighet som ska avge utlåtande handlar lagstridigt om den inte beaktar kravet på brådskanande handläggning (321/2018).

Fängelser, liksom andra myndigheter, är förpliktade att ge råd och information. Fångar ska få information om hur de kan ansöka om permission. Den klagande hade bett men inte fått råd om hur hen skulle ansöka om permission för att gå på sin systems begravningscentral (1280/2019*).

Om en utvärderingscentral gör ändringar i planen för strafftiden bör fången informeras om dem. I avsnittet om anstalts säkerhet i planen för strafftiden fanns en notering om att den klagande visade tecken på extremism. Den klagande fick veta det först flera månader senare när saken nämndes i motiveringen till ett placeringsbeslut (1512/2018*).

Regioncentret handlade lagstridigt vad begäran om handling gäller. Den maximala handläggningstiden enligt lagen överskreds och en del av de begärda handlingarna överlämnades inte. Det vägrande beslutet var inte lagenligt till sitt innehåll. Beslutet innehöll inga uppgifter om begäran om handling eller om handläggningsprocessen. Det fanns oklarheter i fråga om regioncentrumets interna beslutsbehörighet. Den klagande fick inget svar på sin fråga om handläggningstiden (259/2018*).

Ett fängelse sände sin redogörelse i samma kuvert med klagomålet från en fånge. Fängelset sände redogörelsen på eget initiativ. Enligt BJO bör man avstå från att göra så, även om den klagande har överlämnat klagomålet till fängelset för kännedom. Fångar har rätt till förtrolig korrespondens med de myndigheter som övervakar fängelset. Fängelsets sätt att gå till väga kan väcka frågan om den klagande verkligen har avstått från rätten till förtrolighet genuint och frivilligt. JO prövar dessutom varje fall för sig avseende behovet av en redogörelse. Den som klagomålet gäller behöver inte agera föregripande i detta avseende (5761/2019).

PERSONLIG INTEGRITET OCH SKYDD FÖR PRIVATLIVET

I fängelserna är man tvungen att göra intrång i fångarnas personliga integritet och privatliv för att garantera säkerheten. Sådana intrång får dock

göras bara om lagen uttryckligen föreskriver en sådan rättighet. Intrången ska göras med finkänslighet och respekt för fångens människovärde. Varje år framkommer problematiska tillvägagångssätt med anknytning till bl.a. genomsökning av fångar, säkringsåtgärder, kamerabevakning, begäran om urinprov och bevakning i samband med hälsovårdsbesök.

Det att fängelset får ålägga en fånge att byta kläder i samband med en säkerhetskontroll betyder inte att det får kräva att fången endast har underkläder på medan kontrollen utförs. En fånge hade endast fått ha underbyxor på sig medan hen granskades med hjälp av en skolad hund. Det fanns inga godtagbara grunder för detta tillvägagångssätt i fråga om klädseln (5948/2018*).

Behovet att använda fängsel på en fånge under transport måste prövas enskilt. Det får inte ske per automatik. Valet att använda fängsel måste vara baserat på en verklig risk för att fången rymmer eller på något annat konkret skäl. Man ska i mån av möjlighet använda andra mindre begränsande medel än fängsel. Fängsel får inte användas under längre tid än nödvändigt. Det fanns inga grunder för fängsel under transport och tandröntgen som utfördes på en fånge. Noteringarna om användningen av fängsel var dessutom bristfälliga (1119/2019).

Fängelset kunde inte uppge några skäl till varför fängsel hade använts på fången under transporten till hälsovårdscentralen. Det blev oklart vilka skäl det fanns att misstänka att fången rymmer eller äventyrar säkerheten på annat sätt under transporten. Baserat på redogörelsen verkade det vara vanlig praxis på fängelset att använda fängsel i transporter av denna typ (4702/2018).

Det föreskrivs i lagen när det är tillåtet att bevakna en fånge i hens cell med hjälp av tekniska anordningar. Straff i enrum ingår inte i de fall där detta tillåts. Ett fängelse handlade lagstridigt då det verkställde ett straff i enrum i en cell med kamerabevakning (4110/2019).

Fångar får åläggas att lämna urinprov endast i de situationer som nämns i lagen. Man får inte ålägga en fånge att lämna urinprov baserat på ett åtagande om drogfrihet om fången inte längre bor på en drogfri avdelning (5855/2018). Fängelset hade inte fått begära urinprov av en fånge som ansökte om permission efter beslutet att flytta fången till ett annat fängelse (1755/2018).

Fångar som fått tillstånd att utföra civilt arbete bevakades under arbetstid med hjälp av vristband. Vristbanden togs inte bort när fångarna återvände från arbetet till fängelset. Det blev oklart för fångarna om de bevakades med hjälp av vristbandet också i fängelset. Fängelset hade bordat berättat tydligare för fångarna att de inte bevakades elektroniskt under dessa tider (4906/2018).

PROBLEM MED PLANER FÖR STRAFFTIDEN OCH ÖVERVAKAD FRIHET PÅ PROV

Det tog en utvärderingscentral ca två månader att ta fram en plan för strafftiden efter att hovrätten hade meddelat en verkställbar dom. Ärendet borde ha skötts snabbare (6626/2018).

Utvärderingscentralen hade bordat börja med uppdateringen av planen för strafftiden så fort som möjligt efter delfäende av den klagandes nya fängelseedom. Centralen fick del av domen i april 2019 och uppgav att planen för strafftiden hade uppdaterats i november 2019. Planen för strafftiden hade framtagits i januari 2018 (5212/2019*).

Tjänstemannen som bedömer hur planen för strafftiden fullföljs har inte till uppgift att ifrågasätta planens innehåll och målen som sätts upp i den. Det hade gjorts flera noteringar om universitetsstudier och inträdesprov i planen för strafftiden. I noteringarna sades det bl.a. att det var realistiskt att fången söker till universitetet. Den klagande hade deltagit i ett universitets inträdesprov. Hen hade rätt att lita på att deltagandet i inträdesprovet var förenligt med det utbildnings- och sällsättningsmål som hade satts upp i planen för strafftiden.

Tjänstemannen som bedömde fullföljandet av målen misstänkte att den klagande skulle försöka utnyttja sina studier för brottsliga ändamål och ifrågasatte hur förenligt det var med målen i planen för strafftiden att fången sökte till universitetet. BJO menade att bedömningen av hur planerade mål fullföljs handlar om att utvärdera om fången har handlat enligt planen. Att göra en bedömning av hur fången möjligtvis kommer att handla i framtiden är inte påkallat.

Tjänstemannen som bedömde hur målen fullföljdes hade dessutom gjort omfattande och detaljerade noteringar i planen om klagomål som den klagande hade anfört och skadeståndstalan som hen hade väckt. Tjänstemannen menade att den klagande hade i avsikt att störa myndigheternas arbete. BJO konstaterade att alla har en grundlagsbaserad rätt att ansöka om rättsskydd. Den klagande må ha handlat på ett högst ovanligt sätt. Det är ändå problematiskt att bedömningen mot målen i planen för strafftiden påverkades av det faktum att fången hade tillgripit rättsskyddsmedel.

BJO sände sitt beslut till Rise/keha för kännedom, som ett exempel på problemen i anknytning till planerna för strafftiden och för beaktande när direktiv tas fram för den underlydande förvaltningen (3525/2018).

BJO delgav Rise/keha och två utvärderingscentraler sin uppfattning om beslut som gällde placering på anstalt. För den klagande hade det varit viktigt att kunna bibehålla kontakten med sina närstående. Hen hade placerats på en anstalt dit det var nästintill omöjligt för de närstående att ta sig. Det hade underlättat förberedelserna för frigivning och bildandet av ett nätverk fritt från droger och brottslighet, vilket sätts upp som mål i planen för strafftiden, om den klagande hade placerats på en anstalt som låg närmare hens hemort. Trots att drogrehabilitering var ett av de huvudsakliga målen i den klagandes plan för strafftiden hade ingen sådan rehabilitering ordnats. Det verkade som om den klagandes plan för strafftiden inte hade beaktats i valet av anstalt (1031/2019).

Även slutna fängelser ska ha beredskap att förbereda och genomföra övervakad frihet på prov. Kuo-pio fängelse måste utveckla sin verksamhet så att fångar som placerats där har möjlighet att få övervakad frihet på prov (4592/2018).

BOENDEARRANGEMANG OCH TID UTANFÖR CELLEN

En klagande som hade flyttats från en öppen anstalt till ett slutet fängelse på grund av misstankar om ordningsföreelse bodde i en resecell i cirka en månad. Detta var för länge. Oegentligheter har även tidigare förekommit i samband med att fångar placeras i reseceller. Rise bör hitta lösningar på detta. Ett exempel på hur man kunde avhjälpa problemet är att förkorta tiden mellan flytten till slutna anstalt och utvärderingscentralens egentliga placeringsbeslut. Om denna tid inte kan förkortas bör Rise lösa frågan hur inkvarteringen av fångar som flyttas från öppna anstalter ska ordnas i de slutna fängelserna så att lämpliga förhållanden tryggas och fångens rättigheter tillgodoses (6554/2018*).

Ogrundade inskränkningar av fångarnas rättigheter eller brister i boendeförhållandena kommer ofta fram också i andra sammanhang än då en fånge placeras i en resecell, t.ex. i fallen nedan.

En fånge var placerad på ankomstavdelningen i två månader. Placeringstiden var allt för lång då man beaktar förhållandena på avdelningen, bl.a. den korta tid fångarna fick tillbringa utanför cellen. Besöken i anstaltsbutiken varje vecka förverkligades inte. Även på ankomstavdelningen borde fångar ha möjlighet att inneha egendom. Den klagande fick vänta för länge på sina saker, ca tre veckor (81/2019).

En häktad hölls inlåst i sin cell, avskild från de andra häktade, i nio dagar. Detta är endast tillåtet när det finns en lagstadgad grund att hålla en fånge avskild. Fängelset kunde inte förklara de rättsliga grunderna till sitt förfarande (1086/2018).

Fängelser har inte rätt att utöka de kontaktbegränsningar som tingsrätten har förordnat för en häktad. Begränsningarna gällde endast kontakten med personer utanför fängelset. I fängelset hade man begränsat den klagandes möjligheter att vara med andra fångar. Enligt fängelset är det möjligt att kringgå rättens beslut om man inte hindrar kontakten med andra fångar. Enligt BJO ger inte detta fängelse rätt att verkställa bredare begränsningar än de som förordnas i tingsrättens beslut. Den extensiva tolkningen av kontaktbegränsningarna hade dessutom påverkat den klagandes boendearrangemang och möjligheter att delta i selsättning (4515/2018).

Fångarna fick tillbringa mindre än åtta timmar utanför sina celler. Fängelset hade börjat vidta åtgärder för att öka tiden utanför cellen, men framstegen hade varit långsamma. Åtta timmar är minimitiden enligt de internationella rekommendationerna. Det är inte bara fråga om att fångarna ska få vistas utanför cellen, det bör också finnas tillgång till meningsfulla och utvecklande aktiviteter under tiden utanför cellen (4855/2019).

Fritidsaktiviteterna för fångarna bör inte ställas in av skäl som beror på fängelset om det inte föreligger vägande skäl som hindrar att de ordnas. Det var fråga om att motionsturer hade ställts in, något som enligt den klagande hände varje vecka. Fångar bör informeras på förhand ifall aktiviteter ställs in (5115/2018). Fängelset bör också informera i god tid ifall man vet på förhand att en avdelning kommer att vara stängd (2614/2018). Ett fängelse där man hade blivit tvungen att ställa in utevistelsen på grund av en eldsvåda i en cell borde ha utrett möjligheterna att ordna utevistelsen senare samma dag (2402/2019).

Fängelser bör arbeta för att ta fram aktiviteter utanför cellen för fångar som har befriats från sysselsättningsplikten under en viss tid (s.k. cellsemester). När lediga dagar beviljas bör man tänka på att celldörren bör kunna hållas öppen under ledigheten. Fängelserna borde dela goda exempel med varandra. Regioncentret bör ha en aktiv roll i utvecklingen av samarbetet. Riksomfattande direktiv bör övervägas (3245/2018*).

YTTRANDEFRIHET, SKYDD AV MEDDELANDEN OCH KONTAKTER UTANFÖR FÄNGELET

Fångar har en lagstadgad rätt att följa radioprogram. Fängelset bör anordna möjligheter för fångarna att göra det. Ett fängelse förnyade högtalar-systemet genom vilket fångarna hade lyssnat på radio i sina celler. Av kostnadsskäl lämnades radiokanalerna bort från det nya systemet. Fängelset åtgärdade saken senare genom att skaffa CD/radiospelare till cellerna (2616/2018). I fråga om ett annat fängelse konstaterade BJO att det är viktigt att fängelser ser till att fångarna är medvetna om att de kan be om och få en av fängelsets radion. Radion bör vara tillgänglig så fort fängelset fattar beslutet att inte ge fången tillgång till sin egen radio (1381/2018).

Fängelset bör ompröva regeln enligt vilken man inte förmedlar brev från fångarna till personerna de träffar i samband med besök (5848/2018*). Brev till fångarna bör överlämnas åt dem så fort som möjligt (48/2019).

Enligt direktiv från keha får inte fångens tillgång till telefon försämrats i väsentlig grad om det förekommer störningar i fängelsets telefonsystem. Enligt BJO bör man i sådana situationer inte bedöma om det är fråga om nödvändiga ärenden enligt vad som avses i 12 kap. 6 § 1 mom. i fängelselagen, utan fångarna ska få använda telefon i bredare omfattning. Beroende på felets typ kan fängelset ordna fångarnas samtal på olika sätt. Fångarna ska informeras om hur samtalen ordnas (4263/2018).

Då man bestämmer fångarnas telefontider ska man beakta syftet för vilket fångarna använder sin rätt till telefonsamtal. För de flesta är det viktigaste syftet förmodligen att hålla kontakten med de närmaste anhöriga och andra närstående personer. De telefontider som bestäms får inte vara till hinder för eller tillintetgöra det syfte för vilket fångarna enligt lagen har rätt att använda telefon (4855/2019). Det fanns ingen möjlighet att föra telefonsamtal i enrum, utom hörhåll för andra, eftersom telefonen som fångarna hade tillgång till var placerad i en korridor med mycket trafik (4250/2018).

Det att fången har besökare i fängelset duger inte som skäl för att hindra kontakt via videosamtal. Videosamtalet hade varat i 15 minuter vilket var för kort (1777/2018).

Antalet permissioner som beviljades av Åbo fängelse var lågt jämfört med motsvarande fängelser. Detta är problematiskt då man beaktar att alla fångar ska behandlas lika och mot bakgrund av målen för vilka straffet verkställs (475/2018*).

PROBLEM SOM GÄLLER FÅNGARNAS EGENDOM

Egendom som överlämnats åt fången får inte tas bort utan ett i lagen föreskrivet skäl. Det fanns inga grunder att ta bort de guldsmycken som fången hade i sin cell och som var upptagna i hans egendomsförteckning. Brottspåföljdschefen gjorde fel då hen kontaktade utskökningsmyndigheterna. Utskökningsmyndigheter har rätt att begära och få upplysningar av Rise om egendom som intagna har med sig i fängelset. Lagen tillåter inte att en tjänsteman på Rise anmäler en fångs egendom till utskökningsmyndigheterna på eget initiativ (4189/2018*).

JO får klagomål om mottagningsavdelningarnas långsamhet varje år. Det händer att fångarna måste vänta länge på att deras egendom granskas eller överlämnas åt dem (1969 och 2389/2019). I laglighetskontrollen har huvudregeln varit att en fånge bör få komma till mottagningsavdelningen för att byta sin egendom inom en vecka efter att ha bett om det. Vid behov måste ärendet kunna skötas snabbare, t.ex. om fången behöver byta kläder när väderleken förändras i betydande grad (2659 och 5115/2018). Saker som besökare hämtar med sig måste granskas och överlämnas till fångarna så snabbt som möjligt (2812/2019).

Ett fängelse hade haft problem med att hämta postpaket adresserade till fångarna från posten i tid. Det var möjligt att vissa paket hade skickats tillbaka till avsändarna. Fångarna måste få tydliga direktiv om hur postpaket ska skickas så att paken inte skickas tillbaka till avsändaren i onödan. Eftersom detta även berör personer utanför fän-

gelset ska direktiven också finnas på fängelsets webbplats. Fängelset bör dessutom komma överens med posten om ett system för att undvika att paket skickas tillbaka i onödan (157/2019*).

Ett beslut att inte ge en t-skjorta till en fånge fattades på grundval av lagparagrafen om innehav av egendom. Fängelselagen innehåller egna bestämmelser om överlämnande av egna kläder till fångarna. Bestämmelserna om innehav av egendom får inte tillämpas på kläder (6251/2018).

Ett öppet fängelse begränsade mängden livsmedel som fångar som återvände från permission fick ha med sig. I permissionerna ingick villkoret att fångar som återvänder från permission får ha med sig högst 10 kilo livsmedel. Ett sådant villkor får inte sättas. Denna fråga styrs av bestämmelserna om innehav av egendom (2507/2018).

ÖVRIGA MISSFÖRHÅLLANDEN I BEHANDLINGEN AV FÅNGAR

Under sommaren 2018 blev temperaturen i cellerna på Riihimäki fängelse höga, enligt den klagande t.o.m. +30 grader. Det gick inte att fastställa de exakta temperaturerna. Klart var ändå att det hade varit hett i cellerna. Det klagades över höga celltemperaturer också 2014. Även andra fängelser har haft problem med temperaturen. I en låst cell är problemen ännu värre än i normala bostadsförhållanden. Fången har praktiskt taget inga möjligheter att påverka ventilationen eller tiden hen tillbringar i sin cell. Saken bör lösas så att problemet inte upprepas.

Fängelset bör dessutom utreda om det är möjligt att utöka tiden utanför cellen under värmeböljor, samt utreda och genomföra andra åtgärder som det är behörigt att vidta. Fängelset bör följa temperaturen i enskilda celler för att säkerställa att cellerna som fångarna bor i inte är för heta. Eftersom fängelset har begränsade möjligheter att påverka temperaturstegringarna i cellerna bör Rise/keha inleda åtgärder för att hitta en lösning. Resursbrist är ingen grund för förhållanden som kränker fångarnas mänskliga rättigheter. Utgångspunkten får inte vara att lösningen på värmepro-

lemet i cellerna inte får medföra kostnader. BJO bad Riihimäki fängelse och Rise/keha meddela vilka åtgärder avgörandet föranledde (6132/2018*).

Riihimäki fängelse meddelade den 26 november 2019 att grundliga servicearbeten hade utförts på ventilationssystemet och att sensorerna hade uppdaterats enligt dagens standard. Fängelset hade planerat att cellfönstren ska kläs med värmereflekterande tejp och beställt tejp, så att fönstren kan kläs med den nästa sommar.

Keha meddelade den 14 februari 2020 att de inleder en investeringsprocess i samverkan med Senatsfastigheter för att förbättra det maskinella ventilationssystemet i Riihimäki fängelse. När kostnaderna beräknats sänder keha en begäran om resurser till JM för att täcka tilläggshyrorna. Om det inte finns någon tilläggsfinansiering att få för att förbättra ventilationssystemet borde man kartlägga andra strukturella och funktionella lösningar, t.ex. solskyddsgaller framför eller ovanför fönstren. Temperaturövervakningen och -dokumenteringen förbättras och cellernas temperaturer dokumenteras dagligen. Personalen ska i fortsättningen reagera utan dröjsmål om fångarna anmäler problem med temperaturen i boendetrymmena. BJO:s ställningstagande kommer att beaktas i projektplanerna för nya fängelser.

Fängelser ska ge fångarna kläder och skor om fången inte har några egna eller om fängelset inte överlåter fångens egna kläder och skor. I kehas förteckning över den klädsel som ska ges till fångarna fanns brister i fråga om skorna. Motion och idrott är en viktig del av fångarnas fritid och friskvård. BJO såg inget skäl som motiverade avsaknaden av träningsskor i klädsel förteckningen. Möjligheten att skydda sig från regn under utevistelserna är väsentligt för att rätten till utevistelse ska kunna användas. BJO ansåg det motiverat att fängelserna ger gummistövlar åt fångarna. I de kvinnliga fångarnas fall saknade förteckningen dessutom sådana utesor som man kan använda om varken sandaler eller gummistövlar är ändamålsenliga och lämpliga med tanke på vädret (1970/2019).

När kvällsmålsutdelningen ordnas bör man ta hänsyn till att fångarna ska få en hälsosam, varierad och tillräcklig kost. Kvällsmålet på Åbo fängelse är knappare och ensidigare än på andra fängelser. BJO konstaterade brister i fängelsets matförsörjning (4440/2019).

4.8

Ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning

Till detta sakområde hör ärenden som gäller utsökning, konkurs, skuldsanering för privatpersoner samt företagssanering i större sakområden. Om ett klagomål gäller t.ex. utsökning eller annan verkställighet hänförs det till denna kategori även om det är fråga om en domstols förfarande. Här upptas även i bredare omfattning förfaranden på området skuldsättning och betalningsstörningar som omfattas av justitieombudsmannens behörighet. Typiska exempel är indrivningsförfarandet vid myndigheter och inkassoföretags förfarande vid indrivning av offentlig-rättsliga fordringar. Här behandlas även ordnandet av ekonomi- och skuldrådgivning.

För den ekonomiska verksamhetens del omfattar ärendehelheten konkurrensövervakning samt konsumentombudsmannens verksamhet och konsumentrådgivningen. Av den ekonomiska verksamhetens myndighets- och offentliga uppdrag behandlas i detta sammanhang även finansinspektionen, näringslivsstödsfrågor och ärenden som gäller Patent- och registerstyrelsens förfarande samt en del klagomål som gäller tillsynen av näringar.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Pasi Pölönen*. Huvudföredragande var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*.

4.8.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Riksfogdeämbetet, som fungerar som centralförvaltningsämbete, och de 22 utsökningsverken går den 1 december 2020 samman till en enda riksomfattande inrättning, Utsökningsverket. Verkställigheten indelades i omfattande verkställighet, specialverkställighet och basverkställighet. Vid

basverkställighet behandlas rutinmässiga utsökningsärenden och vid omfattande verkställighet behandlas mer krävande ärenden som innehåller större prövningsrätt. Specialverkställigheten motsvarar för sin del den tidigare specialindrivningen inom utsökningen. De utsökningsuppgifter som gäller basverkställighet och specialverkställighet förrättas vid riksomfattande utsökningsenheter. Utsökningsväsendets nuvarande nätverk av verksamhetsställen ändras inte.

Utsökningsväsendets e-tjänster förnyas stegvis. En tjänst där klienten kan betala sin skuld elektroniskt och granska situationen och uppgifterna för sina utsökningsärenden samt ladda kvitton och en sammanställning av sina skulder togs i bruk under 2019. Borgenären kan skicka utsökningsansökan och även granska uppgifter om fordringar som är föremål för utsökning.

Under BJO:s inspektion av Riksfogdeämbetet behandlades beredningen av omorganiseringen av utsökningsverksamheten och utvecklingen av utsökningsindrivningen och förnyelsen av e-tjänsten. I samband med inspektionen diskuterades tyngdpunkterna för ämbetsverkets inspektioner och laglighetsövervakning och möjligheterna att betala gottgörelse i skadestandsärenden samt äldre personer och skuldsättning, som fick särskild betoning (3596/2019*).

BJO ordnade ett möte med representanter från medborgarorganisationer som värnar om rättigheterna för personer i sårbar ställning. Syftet var att främja dialogen med aktörer som har kännedom om klienternas situation och att rikta laglighetsövervakningen i frågor som gäller skuldsättning.

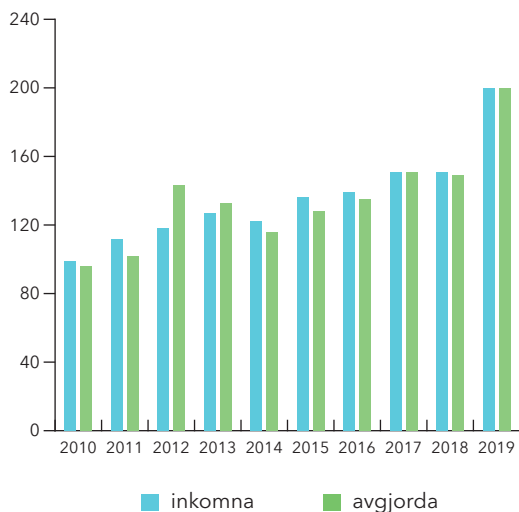
4.8.2 BETYDELSEFULLA OBSERVATIONER UR LAGLIGHETSÖVERVAKNINGENS SYNVINKEL

Under berättelseåret avgjordes sammanlagt 200 laglighetsövervakningsärenden som ingick i sakområdet utsökning. Största delen av dessa gällde utsökningsförfarandet. 16 åtgärdsavgöranden gavs i klagomålen och de egna initiativen. Antalet avgjorda klagomål med anknytning till ekonomisk verksamhet var 23.

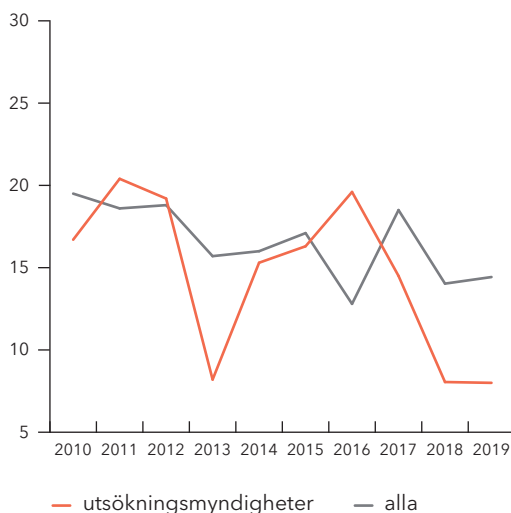
BETALNINGSTÖRNINGAR OCH INDRIVNING

I justitieombudsmannens laglighetsövervakning har behandlats klagomål där en dom från en tvist har lett till anteckning om betalningstörning, trots att ärendet egentligen har handlat om att lösa en konflikt om betalningsskyldighet. Justitieministeriets (JM) informationssystem bör inte överlämna sådana här uppgifter som motstrider kreditupplysningslagen och personuppgiftslagen till kreditupplysningsbolag. JM har sedermera lagt till en ny kod i Tuomas-systemet som kan användas för att förhindra att bestridda avgöranden som är under behandling överförs till ett kreditupplysningsbolag (945/2016*, se också JO:s berättelse 2017 s. 212). Hur anvisningarna för denna kod efterlevs granskades i samband med inspektionen av Helsingfors tingsrätt, som genomfördes i slutet av 2019 (1406/2019*).

JO har på eget initiativ utrett dataombudsmannens förfarande för att säkerställa att inga felaktiga anteckningar blivit kvar i kreditupplysningsregistren. Dataombudsmannen reder ut riktigheten hos betalningsanmärkningar genom begäran om utredning av kreditupplysningsbolagen och av Rättsregistercentralen. Behandlingen av ärendet pågick fortfarande när berättelseåret byttes (3274/2018, se. även JO:s berättelse 2018 s. 212).



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2010–2019*



Åtgärdsprocent under åren 2010–2019

ÖVERSKULDSÄTTNING OCH KLIENTAVGIFTER

En viktig aspekt på överskuldssättning är den kumulering av kostnader som indrivning orsakar personer som ofta också i övrigt är i en utsatt position. Under 2019 undersöktes flertalet ärenden som i synnerhet gällde påförande av avgift och indrivning inom hälso- och sjukvården. I dessa blev konsekvenserna av brister i rådgivningen och anvisningarna om nedsättningar av avgifter betonad, liksom missförhållandena vid faktureringsförfarandet för barn och klienter med spärrmarkering.

Frågan om hur avgiften för ett barns polikliniktid som inte avbokats ska riktas och uppbäras lyftes fram. BJO ansåg att sjukvårdsdistriktet borde ha skickat räkningen åt barnet och inte åt vårdnadshavaren. Ett barn ska skyddas från att bli överskuldssatt genom att man fäster särskild uppmärksamhet vid hur berättigat det är att avgiften påförs. Detta betyder att om ett barn är över femton år gammalt ska barnets vilja utredas genom att räkningen i första hand sänds åt barnet.

Om barnet uttryckligen uppger att hen önskar att räkningen inte skickas åt vårdnadshavaren är påförandet av avgiften åt det över femton år gamla barnet som utgångspunkt berättigat, åtminstone om barnet ursprungligen på egen hand sökt vård. Om barnet inte reagerar på räkningen föreligger inga hinder för att avgiften faktureras och indrivs av vårdnadshavaren som en levnadskostnad för barnet, om falllets omständigheter talar för att avgiften till sin natur kan anses vara en levnadskostnad (89/2018*).

Sjukvårdsdistriktet meddelade att fakturor, betalningspåminnelser och indrivningsåtgärder i främsta hand riktas mot vårdnadshavaren, ifall den minderåriga inte uttryckligen bett att räkningen ska skickas åt honom eller henne. I Apotti-systemet, som snart kommer att börja användas, kommer det att finnas en ny betalningsklass för den minderåriga själv. Man har alltså i detta system beaktat BJO:s framställan om att fakturan ska skickas åt den minderåriga.

BJO föreslog att gottgörelse betalas i ett ärende där staden via post skickat ett minderårigt barn uppgifter om att en tid bokats till tandvården. Det var inte lagligt att driva in avgiften, eftersom

den bokade, oanvända och inte avbokade tiden, inte varit grundad på kundens viljeyttrande (6217/2018*).

Staden meddelade att man makulerat den ogrundade fakturan och ersatt kostnaderna.

I ett ärende där ett inkassobolag å kommunens vägnar skickat en betalningspåminnelse för en faktura dagen efter julen så att fakturans förfallodag inföll på trettondagen, handlade det om indrivning av klientavgifter. Klienten hade fått fakturan först den 4 januari. BJO konstaterade att det inte finns någon lagstadgad bestämmelse för den tid som ska reserveras för en betalningspåminnelse. Någon sådan tid finns inte heller omnämnd i konsumentombudsmannens anvisningar om god indrivningssed. Förfarandet kan därför inte anses lagstridigt. BJO konstaterade dock att ett offentligt samfund i egenskap av borgenbär ska fästa uppmärksamhet vid att de betalningstider för betalningspåminnelser som bestäms av uppdragstagarna är rimliga med beaktande av postgången och de dröjsmål som helgerna orsakar (191/2019).

Brister i fakturering för klienter med spärrmarkering behandlades i ett ärende där samkommunen på grund av att tjänsterna externaliserats inte i tillräcklig mån övervakat det bolag som hade hand om indrivningen. Enligt den klagande hade denne överhuvudtaget inte fått någon faktura för poliklinikbesöket. Avgiften hade överförts till utökningsindrivning. Som en följd av detta ledde ärendet till en anmärkning i utökningsregistret. Samkommunen borde ha rätt ut ärendet och ersatt de klagande kostnaderna som orsakades av att en faktura eller en betalningspåminnelse som den klagande inte fått överläts till utökningsindrivning. Samkommunen borde också tillsammans med utökningsmyndigheten rätt ut möjligheten att avlägsna anmärkningarna i utökningsregistret (4780/2018*).

Samkommunen meddelade att man ersatt för de kostnader som orsakats av utökningsindrivningen och bett att de obefogade anmärkningarna i utökningsregistret avlägsnas.

I ett annat ärende som handlade om en klient med spärrmarkering skedde indrivningen av fakturor som saknade adress för klienter med spärrmarkering enligt stadens anvisningar så att de överläts direkt åt utsökningsindrivningen utan betalningspåminnelse eller s.k. frivillig indrivning. Andra klienter fick automatiskt en betalningspåminnelse i enlighet med lagen om indrivning av fordringar. Enligt BJO kunnat en jämlik behandling säkerställas t.ex. genom att staden, efter att ha sänt en faktura åt en klient med spärrmarkering, skjuter upp överlåtelsen av fakturan åt indrivningen fram tills att staden har skickat en betalningspåminnelse för fakturan åt klienten. Staden kunde också ha kommit överens med indrivningsbolaget om att de fakturor som här avses returneras för att betalningspåminnelse ska skickas (5878/2018*).

Staden meddelade att man beslutat att externalisera indrivningstjänsterna åt ett inkassobolag. Med detta bolag hade man inlett utvecklingen av processen, så att staden som egen verksamhet skickar en påminnelse om förfallna fakturor åt klienter med spärrmarkering. Om fakturan inte betalas inom den tid som anges på påminnelsen, överläts fakturan för utsökning.

Vad gäller bristande rådgivning om nedsättning av klientavgifter har man lämnat in klagomål om aktörer inom social- och hälsovården, kommuner och samkommuner. BJO ansåg att staden förfarit i strid mot bestämmelsen om informationsskyldighet i offentlighetslagen, när staden inte i tillräcklig mån informerat och rådgivit klienterna om hur man ska förfara med hälso- och sjukvårdens s.k. jämnstora avgifter (4640/2018*).

Staden meddelade att man utarbetat ett meddelande om förfarandet, som finns på stadens webbplats. Informationen delas också ut åt klienterna. Personalen blir insatt i hur de ska informera och ge råd.

BJO fäste sjukvårdsdistriktets samkommuns uppmärksamhet vid de bristfälliga anvisningarna om möjligheten att indrivningen av avgifter inte verkställs eller om nedsättning av avgifterna. Ärendet gällde också motiveringarna till beslut om nedsättning av avgifter. BJO konstaterade att ett be-

slut om att indrivning av avgifter inte verkställs eller om nedsättning av avgifter ska motiveras med faktorer som är relevanta för det enskilda avgörandet och för att lyfta fram den rättsliga prövningen. Av beslutet ska det alltså framgå under vilka förutsättningar det är möjligt att inte verkställa indrivningen eller att nedsätta en avgift och om dessa förutsättningar enligt ärendets utredning uppfylls (3328/2018*).

Sjukvårdsdistriktet meddelade att man preciserat anvisningarna på sin webbplats och informerat sina handläggare. För att säkra att förfarandet är enhetligt redde sjukvårdsdistriktet också ut möjligheten att koncentrera handläggningen.

BJO tog åter ställning till förhållandet mellan en studerandes sociala kredit och utkomststødet. Samma stad hade ännu efter att ha fått kännedom om det tidigare avgörandet tagit den sociala kredit som den studerande fått i beaktande som inkomst vid beräkning av utkomststødet. När den sociala krediten nu höll på att återkrävas av den klagande, framställde BJO att de felaktiga avdragningarna i utkomststødet ska beaktas i återkravet (5704/2018*).

Staden meddelade att man avstått från att återkräva den klagandes sociala krediter.

EKONOMI- OCH SKULDRÅDGIVNING

Överskudsättning är en viktig följd och orsak till fattigdom. Därför är det ytterst viktigt att styra den ekonomiska kontrollen och ge råd när man strävar efter att säkerställa den grundläggande inkomst som alla behöver för ett människovärdigt liv.

Anordnandet av ekonomi- och skuldrådgivning överfördes fr.o.m. den 1 januari 2019 från regionförvaltningsverken och kommunerna till rättshjälps- och intressebevakningsdistriktet. Rättshjälpsbyråerna producerar tjänsten. Distriktet kan även skaffa tjänster inom ekonomi- och skuldrådgivning som köptjänster. Den allmänna styrningen och tillsynen av tjänsterna överfördes från Konkurrens- och konsumentverket till JM. De nuvarande serviceproducenternas heltidsan-

ställda personal överfördes med vissa förutsättningar till rättshjälps- och intressebevakningsdistriktens tjänst. Det blev inga ändringar i rådgivningens uppgifter och innehåll.

BJO genomförde en inspektion av ekonomi- och skuldrådgivningen vid Egentliga Finlands rättshjälpsbyrå (6732/2019). Byråns resurser var desamma som innan man övergick till en rättshjälpsbyrå. Man hade lyckats sköta alla uppdrag inom rättshjälpsdistriktet med den egna personalen. Mätare för att följa upp verksamheten höll fortfarande på att utvecklas av JM. Föredragande från kansliet deltog också senare i ett kundevenemang om ekonomirådgivning vid Åbo bibliotek, som leddes av chefen för ekonomi- och skuldrådgivningen.

UTSÖKNINGSFÖRFARANDE

BJO gav flera avgöranden som ledde till åtgärder i frågor som gällde tillvägagångssätten vid utsökning och beslutsfattandet. Klagomålen gällde ofta innehållet i utmätningens rådgivningsskyldighet och rådgivningens tillräcklighet.

Skyldighet att lämna uppgifter och rådgivning

BJO klandrade häradsutmätningensmannen för den rådgivning denne gett om förutsättningarna för att betalningsanmärkningen i kreditupplysningsregistret ska avlägnas vid långvarig utsökning. Häradsutmätningensmannen hade inte efter att den klagande tagit kontakt när kreditupplysningsanteckningen gjorts berättat om förutsättningarna för att anteckningen ska avlägnas, dvs. att utsökningen avslutats och gäldenären lämnat in en begäran. BJO ansåg att det var befogat att gottgöra den klagande i en situation där en ogrundad kreditupplysningsanteckning fanns kvar i åtminstone flera månader på grund av ämbetsverkets försummelse.

Samtidigt delgav BJO Riksfogdeämbetet sin uppfattning om att det med tanke på gäldenärens rättsskydd föreligger skäl att informera gäldenären om att gäldenärens begäran är en förutsätt-

ning vid långvarig utsökning. Detta liksom de andra förutsättningarna bör ges, i samband med meddelande om anhängighet och andra meddelanden till gäldenären (218/2019).

Behandling av besvär

BJO gav häradsfogden en anmärkning på grund av behandlingen av ett besvär. Att avgöra huruvida utsökningsbesväret anlant inom utsatt tid föll under domstolens behörighet, inte under utmätningensmannen. Det aktuella ärendet hade också undersökts i hovrätten, som konstaterat felaktigheter i behandlingsprocessen och på grund av detta returnerat den försuttna fatalietiden åt den klagande. Av den klagandes e-postmeddelanden åt utmätningensmannen framgick tydligt den klagandes önskan att lämna in ett besvär. Meddelandet hade också innehållit en begäran om avbrytande av verkställighet.

BJO ansåg att den skedda felaktigheten i behandlingsprocessen var allvarlig. Eftersom det e-postmeddelande som var avsett att utgöra ett besvär inte så som avses i lagen överlätits åt den vederbörande tingsrätten, hade avgörandet av huruvida besväret lämnats in inom utsatt tid fattats av en myndighet som inte hade befogenhet att avgöra ärendet. Den klagande hade på så sätt inte fått sin sak bedömd av domstol (5586/2018*).

Annat korrekt förfarande

Utsökningsärendena hade varit anhängiga vid utsökningen över sju år. Verkställandet av utmätningen av den beräknade kvotdelen av en fastighet som ägdes av gäldenären hade räckt cirka sex år. Av utredningen framgick inte beslut om försäljning under hand enligt utsökningsbalken och inte heller innehållet och inte heller om man från utsökningsmyndigheten följt upp åtgärderna för att påskynda försäljningen. BJO ansåg att ärendet inte behandlats utan obefogad fördröjning. Ärendet gällde också skyldigheten att besvara förfrågningar. De e-postmeddelanden som ombudet för det bolag som agerade i form av sökande skickat

till utsökningsverket var elektroniska handlingar, som borde ha bokförts eller som man på annat pålitligt sätt borde ha registrerat och arkiverat (2108/2018).

Den klagande hade i utsökningen angetts hinder för begränsad utsökning trots att den klagande hade löneinkomster varifrån det influtit penningmedel till utsökningen. Den införda anmärkningen om hinder var felaktig. När man inför anmärkningar om hinder som leder till betalningsanmärkning ska man vara särskilt noggrann och omsorgsfull (2110/2018).

ANNAN EKONOMISK VERKSAMHET

Under 2019 behandlades flera ärenden som gällde regleringen av befogenheterna för statliga affärsverk eller statligt ägda aktiebolag och deras konstitutionella ställning.

BJO gav finansministeriet ett utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändring av lagen om Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (5837/2019).

En representant från kansliet hördes i grundlagsutskottet om en ändring av lagstiftningen om Hansel Ab:s befogenheter och uppgifter. I utlåtandet ansåg man den föreslagna regleringen vara problematisk med tanke på fördelningen av de statliga uppgifterna och riksdagens ämbetsverk och riksdagens justitieombudsmans oavhängighet i och med att ämbetsverken trots sekretessbestämmelserna skulle vara tvungna att överläta uppgifter avsedda för genomförande av upphandlingar och analys av uppgifterna åt bolaget.

Enligt propositionen skulle ett privaträttsligt aktiebolag kunna tillhandahålla sina kunder sakkunnigtjänster i anslutning till upphandlingskontrakt. Tjänsterna föreslogs bl.a. omfatta uppgörande av kontrakt, hjälp med juridisk tolkning samt rådgivning då det uppstår oenighet. I utlåtandet ansåg man den föreslagna skyldigheten att ta emot rådgivnings- och sakkunnigtjänster tillsammans med den omfattande skyldigheten att lämna ut uppgifter som myndigheterna för-

ordnades vara problematisk. De sakkunnigtjänster med anslutning till upphandlingskontrakt som bolaget ger myndigheterna är rådgivning om sakkunnigtjänster som ska ges för myndighetens lagstadgade uppgifter och är således en offentlig förvaltningsuppgift.

Bestämmelserna ska specificeras så att man i de uppgifter som föreslås åt bolagen följer allmänna förvaltningslagar och att det av lagen framgår om personalen agerar utifrån tjänsteansvar och om personalen har straff- och skadeståndsrättsligt ansvar. I utlåtandet konstaterades också att tillämpningsbestämmelserna för de allmänna förvaltningslagarna inte är enhetliga. Utvärdering av uppgifternas karaktär inverkar bl.a. om bolaget vad gäller övervakningen av uppgiften ingår i de högsta laglighetsövervakarnas tillsynsuppdrag eller om uppgifterna inte överhuvudtaget omfattas av laglighetsövervakning (6296/2019).

BJO tog med anledning av ett klagomål ställning till de verksamhetsmodeller som tillämpas av Business Finland, som sköter internationaliserings- och innovationsfinansieringstjänster. Enligt BJO bör arbets- och näringsministeriet (ANM) som styr och övervakar verksamheten överväga, vilka åtgärder man i ärendet ska vidta för att förtydliga de offentliga förvaltningsuppgifter som Business Finland Oy sköter i syfte att säkerställa att bolagets uppgifter grundar sig på det bemyndigande som framgår av 124 § i Finlands grundlag.

Helheten Business Finland utgörs av ett finansieringsverk (myndigheten) och aktiebolag, som producerar tjänster i anslutning till finansieringsverkets uppgifter i enlighet med ett serviceavtal som görs upp tillsammans med finansieringsverket. Finansieringsverket förvaltar bolaget som är helt statsägt. Helheten Business Finland har varit verksam sedan början av 2018.

Laglighetsövervakaren bedömde situationen till den del som den inte verkar ha omfattats av riksdagens prövning då lagen stiftades 2017. Enligt BJO verkar det efter att lagen godkändes till förtaget ha överförts offentliga förvaltningsuppgifter utan att det fanns någon exakt reglering på lagnivå för att befullmäktiga arrangemanget.

Arbetsfördelningen mellan finansieringsverket och bolaget och förhållandena i organiseringen av verksamheten verkar enligt BJO:s uppfattning vara ytterst exceptionell om man utgår från 124 § i grundlagen. BJO ansåg att de uppgifter som ansluter till beredningen av förvaltningsbesluten, dvs. hur man gallrar ut, sparrar och väljer dem som får stöd, som bolagets personal eller finansieringsverkets tjänstemän utför, men som dock sker under ledning och översyn av personer i bolagets ledning, är överföring av offentliga förvaltningsuppgifter till en privat aktör och borde således exakt och precist fastställas i lagen (883/2018*).

ANM meddelade att man inleder bedömningen av behovet att ändra lagstiftningen som gäller Business Finland under slutet av 2019. I samband med omorganiseringen hade ledningen av finansieringsexperterna överförts från bolaget till myndighetsorganisationen. Ministeriet meddelade att ministeriet övervakar genomförandet av ändringen och att det verkliga ansvaret för beredningen av förslag till finansieringsbeslut ligger hos Finansieringsverket. Finansieringsverket har också preciserat villkoren i serviceavtalet så att underleverantören inte kan låta sin egen underleverantör utföra offentliga förvaltningsuppgifter.

BJO prövade utifrån ett klagomål lagenligheten hos organiseringen av Centralen för Statens informations- och kommunikationsteknik Valtori. Ämbetsverket fungerar som tillhandahållare av informations- och kommunikationstekniska tjänster och tillhandahållare av integrationstjänster enligt lagen om verksamheten i den offentliga förvaltningens säkerhetsnät. Enligt nämnda lagrum borde Valtori i ”administrativt, funktionellt och ekonomiskt hänseende avskilja den verksamhet som avses i denna lag från sin övriga verksamhet”.

BJO ansåg att man i inledningen av den händelsekedja som ledde till omorganiseringen inte fäst tillräcklig uppmärksamhet vid att de mål som ställdes upp för Valtori (”ett Valtori”) åtminstone delvis stred mot formuleringen i den gällande lagstiftningen. Man hade sedermera preciserat verkställandet av kravet på att separera funktionerna. Enligt BJO ska inte Valtoris nya organisationsmodell anses vara lagstridig (1686/2019*).

Under slutet av 2019 inledde BJO på eget initiativ en utredning av den rättsliga grunden för statens hyressystem och Senatfastigheters rättsliga ställning som de statliga ämbetsverkens hyresvärd med monopolställning (6870/2019*).

4.9

Utlänningsärenden

Som utlänningsärenden betraktas i första hand ärenden som hör samman med utlänningslagen och medborgarskapslagen. Inom detta sakområde riktar sig klagomålen oftast mot tillstånds- och remissmyndigheter, framför allt inrikesministeriet (IM), Migrationsverket, polisen, utrikesministeriet (UM) eller Finlands beskickningar i utlandet samt mot Gränsbevakningsväsendet. Alla ärenden som på något sätt berör andra än finska medborgare statistikförs emellertid inte som utlänningsärenden.

Utlänningsärenden sköttes av JO *Petri Jääskeläinen*. Huvudföredragande var referendarierådet *Jari Pirjola*.

4.9.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Med utlämning avses i utlänningslagen var och en som inte är finsk medborgare. Vid utgången av 2018 var ca 260 000 utlänningar bosatta i Finland, vilket utgjorde ca 4,7 % av hela befolkningen.

Enligt utlänningslagen kan asyl beviljas en asylsökande som har motiverad anledning att frukta förföljelse i sitt hemland. Ifall förutsättningarna för att erhålla asyl inte uppfylls kan den som söker internationellt skydd beviljas uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd. Utöver internationellt skydd är det också möjligt att få uppehållstillstånd på andra grunder, exempelvis för arbete eller studier.

Varje år tar Finland även emot kvotflyktingar som godkänts av FN:s flyktingorganisation UNHCR. Under berättelseåret anlände 750 kvotflyktingar till Finland. År 2019 ansökte 4 550 personer om asyl i Finland. Av dem var 2 018 förnyade ansökningar. De flesta asylsökande var från Irak; 1 431 sökte asyl. Det kom också många asylsökande från Somalia, Turkiet, Afghanistan och Ryssland. År 2018 var antalet asylsökande 4 548.

Flera förläggningar avsedda för vuxna lades ner under berättelseåret eftersom behovet av platser har minskat. I slutet av 2019 fanns det 38 förläggningar, sex enheter för minderåriga och två förvarsenheter. I slutet av året fanns ca 6 300 förläggningsplatser och antalet platser uppskattas minska med ca 600 före juli.

4.9.2 ÄNDRINGAR AV UTLÄNNINGSLAGEN

År 2019 gjordes vissa ändringar i utlänningslagen. Ändringarna har att göra med bl.a. omhändertagande av resedokument och behandlingen av nya ansökningar om internationellt skydd. Utlänningslagen ändrades så att polisen, gränskontrollmyndigheten eller Migrationsverket i samband med att ansökan om internationellt skydd lämnas in kan omhänderta sökandens resedokument och behålla det tills sökanden beviljas uppehållstillstånd eller lämnar landet.

Efter ändringen i utlänningslagen förutsätts det för att en ny ansökan ska tas upp till prövning att ansökan innehåller eller att det i ärendet i övrigt framkommer nya fakta eller uppgifter som på ett avgörande sätt bidrar till att sökanden kan betraktas som en person som beviljats internationellt skydd. För att ansökan ska tas upp till prövning förutsätts också att sökanden av orsaker som är oberoende av honom eller henne inte har kunnat lägga fram dessa fakta eller uppgifter i samband med behandlingen av en tidigare ansökan eller sökande av ändring av den.

Migrationsverket får basera sin utredning av förutsättningarna för att en ansökan ska tas upp till prövning på enbart skriftliga inlagor. Migrationsverket har fått ett uppdateringsystem för nya ansökningar.

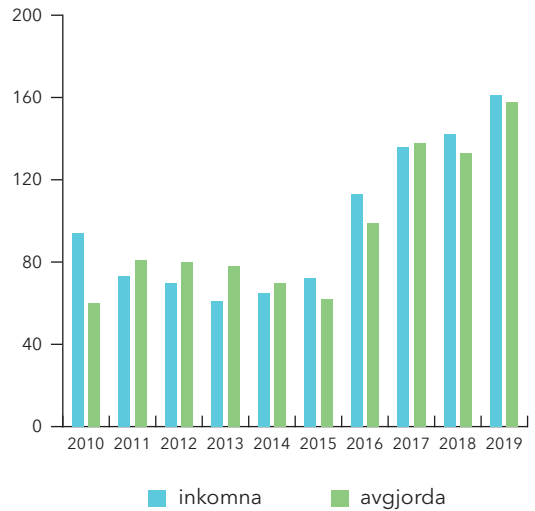
Medborgarskapslagen ändrades genom den lag som trädde i kraft den 1 maj 2019 så att personer som begått landsförräderibrott, högförräderibrott eller terroristbrott kan förlora sitt finska medborgarskap.

4.9.3 KLAGOMÅL

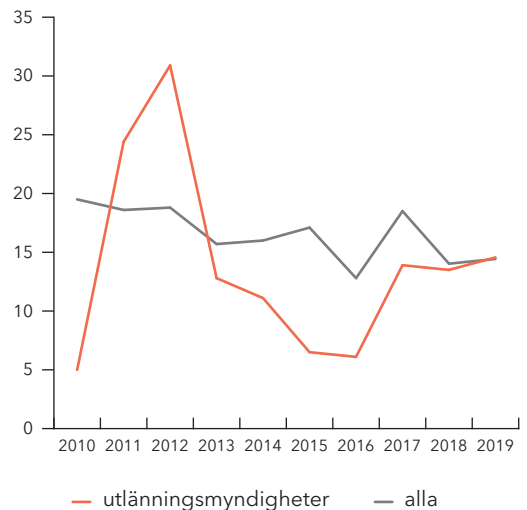
Under berättelseåret inkom 161 klagomål i utlänningsärenden och 158 avgjordes. År 2018 inkom 142 klagomål i utlänningsärenden och 133 avgjordes. Av de klagomål som inkommit och avgjorts har andelen utlänningsärenden varierat mellan 1–3 %. Andelen är mindre än andelen utlänningar av landets hela befolkning.

Typiska klagomål i utlänningsärenden gäller missnöje med avslag på ansökningar om uppehållstillstånd eller asyl och missnöje med myndigheternas förfarande. I synnerhet Migrationsverkets långa behandlingstider och olika myndigheters förfaranden som upplevdes strida mot god förvaltningssed gav upphov till klagomål. En klagande kritiserade Östra Finlands förvaltningsdomstol för dess långa behandlingstid gällande ett asylbesvär. Behandlingen av ärendet hade vid tidpunkten för klagomålet pågått i ca 18 månader. JO ansåg att behandlingstiden var för lång med avseende på en rättvis rättegång.

Det är vanligt att det tar länge för förvaltningsdomstolarna att behandla asylärenden – detta är inte ett problem som endast gäller Östra Finlands förvaltningsdomstol eller klagandens ärende. Då Östra Finlands förvaltningsdomstol lämnade en utredning var den genomsnittliga behandlingstiden för asylärenden över 16 månader. JO anser att så långa behandlingstider är mycket problematiskt med tanke på asylsökandenas rättsskydd. Eftersom asylsökande som ansökt om internationellt skydd är i en utsatt ställning borde man tvärtom sträva efter att avgöra deras ärende utan dröjsmål. JO delgav Östra Finlands förvaltningsdomstol sin uppfattning (970/2019).



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2010–2019



Åtgärdsprocent under åren 2010–2019

JO gav Migrationsverket elva anmärkningar för lagstridigt förfarande. Åtta anmärkningar hade att göra med att den maximala behandlingstiden för ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband i utlänningslagen hade överskridits (2222/2019 m.fl.). Tre ärenden handlade om att den lagstadgade behandlingstiden för ansökan om uppehållstillstånd på grund av arbete hade överskridits. JO gav också en kommissarie vid polisnärheten i Västra Nyland en anmärkning i ett ärende som handlade om mottagande av en ny ansökan om internationellt skydd i samband med att en person avlägsnades ur landet (4666/2018).

Under året behandlades några klagomål som gällde förhållandena på förläggningarna för asylsökande eller bemötandet av de sökande. Några klagomål handlade om polisens förfarande i samband med att personer som fått ett negativt asylbeslut avlägsnades ur landet. I ett klagomål kritiserades polisen för att den avlägsnade en person som hade vårdats på ett psykiatriskt sjukhus ur landet. JO konstaterade att det i ärendet inte hade framkommit något lagstridigt förfarande eller någon försummelse av skyldigheter. Enligt utredningarna ansåg den läkare som bedömt den avvisades hälsotillstånd inte att personens hälsotillstånd förhindrade ett avlägsnande ur landet.

I flera klagomål kritiserades negativa visumbeslut eller negativa beslut om behovet av internationellt skydd. JO fäste i sina beslut flera klagandens uppmärksamhet vid att man kan söka ändring i Migrationsverkets avgöranden angående internationellt skydd hos förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen om den beviljar besvärstillstånd. JO kan inte påverka oberoende domstolars avgöranden om behovet av internationellt skydd. JO kan inte heller befatta sig med avgörandet av ett ärende som är anhängigt hos behörig myndighet.

4.9.4 INSPEKTIONER

På order av JO inspekterades en förvarsenhet i Helsingfors och en förläggning i Tammerfors. Förläggningen i Tammerfors hade vid tidpunkten för inspektionen 236 asylsökande. Dessutom bodde några asylsökande i privat inkvartering. Syftet med inspektionen var att bekanta sig med förläggningens verksamhet, bemötandet av asylsökande samt med hur asylsökandenas hälso- och sjukvård hade ordnats. Under inspektionen fästes uppmärksamhet vid t.ex. behovet av att utveckla arbetsverksamheten samt vid den bristfälliga hygieninivån i vissa lokaler vid förläggningen (3440/2019).

Enligt den utredning som direktören för förläggningen gav efter inspektionen har man under hösten 2019 gjort upp nya avtal om arbets- och studieverksamhet för alla klienter vid förläggningen och inlett obligatorisk arbetsverksamhet. Man har också förbättrat nivån på städning och hygien vid förläggningen.

Tyngdpunkterna vid inspektionen av förvarsenheten i Helsingfors var bemötandet av de personer som tagits i förvar, tryggheten av rättsskyddet, genomförandet av hälso- och sjukvård för personer som tagits i förvar samt bedömning av verkställandet av de rekommendationer som getts vid föregående inspektion. Förvarsenheten hade 29 klienter vid tidpunkten för inspektionen. Enligt uppgift hålls ca 80 % av de personer som tas i för-



Under inspektionen fästes uppmärksamhet vid förläggningens smutsiga kök.



Förvarsenhetens friluftsbalkong.

var i förvar i mindre än två veckor. Under inspektionen diskuterade man på tu man hand med flera personer som tagits i förvar. Av intervjuerna framkom inga påståenden om osakligt bemötande av klienter.

JO fäste i det protokoll som upprättades efter inspektionen uppmärksamhet vid bl.a. att 12 § och 24 § i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar förutsätter att förordningen ses över och kompletteras med utförligare bestämmelser. Enligt de uppgifter man fick under inspektionen är förordningarna i fråga (från 2002) föråldrade. T.ex. skulle det behövas utförligare och uppdaterade anvisningar om utbetalning av brukspenning.

JO konstaterade dessutom att förvarsenheten inte har något fungerande system med hjälp av vilket personalen eller klienterna skulle kunna rapportera om eventuell illabehandling. Ett fungerande och effektivt klagomålssystem gör det möjligt att framföra klagomål såväl för externa organ som undersöker klagomål (t.ex. riksdagens justitieombudsman) som inom enheten (t.ex. för enhetens direktör). Ett klagomålssystem vid en sluten anstalt ska enligt internationella rekommendationer vara tillgängligt, fungerande och det ska ges tillräckligt med information om systemet. Dessutom ska klagomål och de åtgärder de föranleder dokumenteras.

4.9.5 AVGÖRANDE

BEHANDLINGEN AV ANSÖKAN OM UPPEHÅLLSTILLSTÅND PÅ GRUND AV FAMILJEBAND FÖRDRÖJDES

JO gav Migrationsverket en anmärkning om fördröjning av behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd. Behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband hade vid tidpunkten för klagomålet redan pågått i 14 månader, även om ansökan om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen borde avgöras inom nio månader.

JO konstaterade att ett beslut som gäller en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband enligt utlänningslagen ska delges den sökande senast nio månader efter det att ansökan lämnades in. Under exceptionella förhållanden kan beslutet delges senare. Med undantagsfall under behandlingen kan avses t.ex. ett exceptionellt svårt fall, exceptionellt lång tid som krävs för muntligt hörande i utlandet eller begäran om ytterligare utredningar eller utlåtanden. Begäran om ytterligare utredningar eller utlåtanden kan anses som undantagsfall endast när det är fråga om ett besvärligt och omfattande fall som avviker från det normala och där ytterligare utredningar eller utlåtanden ska begäras.

Migrationsverket medgav i sin utredning att ämbetsverket hade överskridit den maximala behandlingstid som tillåts i lagen med fyra månader. Enligt ämbetsverket berodde fördröjningen på långa köer och resursbrist. Ansökan väntade på behandling i elva månader utan att åtgärder vidtogs. I fallet förekom enligt Migrationsverket inga sådana exceptionella förhållanden som avses i 69 a § i utlänningslagen (4105/2018).

BEHANDLINGEN AV ANSÖKAN OM INTERNATIONELLT SKYDD FÖRDRÖJDES

Klaganden ansåg att Migrationsverket dröjde med att behandla en ansökan om internationellt skydd.

JO konstaterade att behandlingen av ärendet vid tidpunkten för utredningen hade pågått i cirka elva månader efter förvaltningsdomstolens re-

turneringsbeslut. Migrationsverket redogjorde i sin utredning för orsakerna till att det tagit så länge att behandla ärendet och för hur ämbetsverket strävar efter att förkorta behandlingstiderna.

Behandlingstiderna hade i betydande grad påverkats av det faktum att asylansökningar som lämnats in den 20 juli 2018 eller senare berörs av den skyldighet gällande behandlingstiden som föreskrivs i 98 a § i utlänningslagen (301/2004). Sådana ansökningar som avses i lagrummet måste avgöras inom sex månader från det att ansökan lämnats in, såvida det inte föreligger några lagenliga grunder att förlänga behandlingstiden. Migrationsverket hade allokerat betydande resurser för att behandla ansökningar som omfattas av denna skyldighet gällande behandlingstiden.

JO konstaterade att behandlingen av ärendet hade tagit lång tid. JO konstaterade att situationen vad gäller Migrationsverkets behandlingstider var mycket otillfredsställande. Skyldigheten gällande behandlingstider enligt 98 a § i utlänningslagen verkar ha lett till att behandlingstiden för ärenden som inte omfattas av skyldigheten i fråga har förlängts ytterligare. Det handlade om ett allmänt problem – inte endast ett problem som gällde klagandens ärende.

Eftersom JO inte kan utfärda några bestämmelser om behandlingen av ett enskilt ärende och klagandens ärende, som ännu var anhängigt, enligt utredningen inte ogrundat hade fördröjts, ansåg JO sig åtminstone inte ännu i det skedet kunna hjälpa klaganden. JO meddelade att han separat ska överväga vilka allmänna åtgärder gällande Migrationsverkets behandlingstider han kan ingripa i inom ramen för sina befogenheter (1523/2019).

BEHANDLINGEN AV ANSÖKNINGAR OM UPPEHÅLLSTILLSTÅND PÅ GRUND AV ARBETE FÖRDRÖJDES

JO gav Migrationsverket en anmärkning för att behandlingen av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete hade fördröjts. Vid tidpunkten för klagomålet hade behandlingen av två arbetstillstånd tagit länge. Behandlingen av den ena ansökan hade redan pågått i ungefär

15 månader trots att ansökan bör behandlas inom den lagstadgade tidsfristen på fyra månader.

Migrationsverket medgav i sin utredning att behandlingstiden för de ansökningar om uppehållstillstånd som klagomålet gällde överskred den maximala tid som föreskrivs i 82 § 1 mom. i utlänningslagen. Behandlingen av den ena ansökan hade vid tidpunkten för utredningen pågått i ca 13 månader och den andra i ca 15 månader. Ansökningarna hade avgjorts snart efter att utredningen getts. För båda ansökningarnas del hade arbets- och näringsbyrån fattat ett delbeslut drygt fyra månader efter att ansökningarna anhängiggjorts, vilket innebär att den lagstadgade maximala behandlingstiden redan då hade överskridits. Enligt Migrationsverkets uppfattning hade ansökningarna under den största delen av behandlingstiden dock väntat hos Migrationsverket.

Enligt Migrationsverkets uppfattning kunde ansökningarna inte förknippas med några sådana exceptionella förhållanden som avses i 82 § i utlänningslagen, utan behandlingstiden berodde på den pressade arbetssituationen och därför hade ansökningarna fått köa innan de kunde avgöras. Köerna berodde i sin tur på den resursbrist som länge pågått vid Migrationsverkets invandringsenhet. Dessutom hade de nya typer av tillstånd om vilka föreskrivs i de separata lagar (907 och 908/2017 samt 719/2018) som trädde i kraft 2018 samt de maximala behandlingstiderna på 90 dagar som föreskrivs i lagarna i fråga och de prioriteringsbehov som dessa tidsfrister lett till skapat ett ytterligare tryck på behandlingen av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete.

JO ansåg att den fördröjda behandlingen av ansökningar om arbetstillstånd som rädde vid Migrationsverket stred mot lagen. Migrationsverkets behandlingstid överskred den maximala behandlingstid som föreskrivs i 82 § i utlänningslagen. Enligt ovan nämnda paragraf måste den behöriga myndigheten måste fatta ett beslut om arbetstagares uppehållstillstånd eller andra ansökningar som gäller uppehållstillstånd för förvärvsarbete senast inom fyra månader från det att myndigheten har mottagit en på behörigt sätt ifyllt ansökan jämte bilagor. Längre behandlingstid är möjlig i exceptionella förhållanden som har att göra med att utredningen av ansökan är komplicerad.

Om den behöriga myndigheten tvingas be om eller skaffa en tilläggsutredning i ärendet, avbryts behandlingstiden till dess att man har fått de utredningar som krävs. I ärendet i fråga förelåg inga exceptionella förhållanden i behandlingen av ansökan som berättigade till längre behandlingstid (2480/2019).

EN AVVISAD PERSONS RÄTTIGHETER TILL GODSÅGS INTE VID POLISINRÄTTNINGEN

För en asylsökande som fått ett negativt beslut hade ordnats en videoförbindelse med det egna landets beskickning.

JO ansåg att polisnrättningen i Inre Finland hade förfarit på felaktigt sätt då den för en asylsökande som fått ett negativt beslut och kallats till polisnrättningen för identifiering och anskaffning av ett resedokument inte hade berättat varför personen i fråga hade kallats till polisstationen och vilken ställning personen hade i en polisutredning. Enligt JO agerade polisen på felaktigt sätt också eftersom den avvisade varken fick någon faktisk möjlighet att skaffa ett biträde eller för att det inte ordnades tolkning för personen.

JO ansåg att polisen inte hade överlåtit några uppgifter om asylärendet till beskickningen. Enligt den utredning som gavs överlät polisen endast sådana uppgifter i fråga om vilka man bedömde att uppgifterna inte äventyrar säkerheten för den som ska avlägsnas ur landet eller personens närstående. Å andra sidan, eftersom man för den asylsökande som fått ett negativt beslut inte hade redogjort för syftet med mötet och därmed inte gett personen möjlighet att anlita ett biträde, var det möjligt att personen i sin oförståelse hade uppgett sekretessbelagda uppgifter som kan ha äventyrat säkerheten för personen själv eller hans eller hennes närstående.

JO konstaterade att det verkar förekomma oklarheter och behov av instruktioner i anslutning till anskaffning av resedokument genom identifiering av en person med hjälp av en beskickning. Det stod exempelvis inte klart om utlänningsen i praktiken kunde neka till en videoförbindelse t.ex. med hänvisning till den egna säkerheten

och om polisen hade fått tillräckliga anvisningar som hur identifieringen i praktiken ordnas så att utlänningsens rättsskydd garanteras.

JO skickade en kopia av beslutet till inrikesministeriet och Polisstyrelsen och föreslog att de skulle överväga vilka åtgärder baserade på lagstiftning eller anvisningar beslutet eventuellt föranleder (1511/2018*).

Polisstyrelsen informerade JO om sina åtgärder och anvisningar gällande ärendet. Polisstyrelsen konstaterade att man vid identifiering av utlänningsen bör säkerställa att sekretessbelagda uppgifter och de bakomliggande intressen som ska skyddas ogrundat avslöjas för utomstående.

POLISEN TOG INTE EMOT EN NY ANSÖKAN OM INTERNATIONELLT SKYDD

JO gav en kommissarie vid polisnrättningen i Västra Nyland en anmärkning eftersom kommissarierna hade gett en äldre konstapel vid polisnrättningen i Helsingfors instruktioner om att fortsätta avlägsna en avvisad person ur landet trots att personen som skulle avlägsnas ur landet hade försökt göra en ny ansökan om internationellt skydd. Enligt den utredning som gavs tog polisen inte emot asylansökan utan beslutade att fortsätta tillbakasändningsoperationen. JO ansåg att kommissariernas instruktioner stred mot utlänningslagen eftersom polisen inte har rätt att vägra ta emot en ny ansökan om internationellt skydd.

JO ansåg att också den äldre konstapel vid polisnrättningen i Helsingfors som ledde den eskorterande patrullen förfor på felaktigt sätt eftersom konstapeln i tillbakasändningssituationen inte tog emot den nya ansökan om internationellt skydd. Den person som leder en eskorterande patrull ska känna till de centrala bestämmelserna om ansökan om internationellt skydd i utlänningslagen. Tillbakasändningen verkställdes sist och slutligen inte på grund av ett tekniskt fel i flygplanet (4666/2018).

FELAKTIG INFORMATION PÅ MIGRATIONSVERKETS WEBBPLATS

Klaganden bad justitieombudsmannen undersöka huruvida Migrationsverket förfarit på behörigt sätt då ämbetsverket på sin webbplats uppgav information om handlingars offentlighet som tydligt stred mot lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Migrationsverket medgav i sin utredning att informationen på dess webbplats har kunnat tolkas fel. JO konstaterade att man av informationen på Migrationsverkets webbplats fick uppfattningen att alla sådana ärenden som avses i 24 § 1 mom. 24 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet är sekretessbelagda. På webbplatsen konstateras att ”Uppgifter och dokument som gäller Migrationsverkets kunder är sekretessbelagda med stöd av 24 § 1 mom. 24 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och med 11 § i lagen om utlänningsregistret.”

JO fäste uppmärksamhet vid att uppgifter enligt ovan nämna lagrum i offentlighetslagen endast är sekretessbelagda ”om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur dessa inte äventyrar säkerheten för flyktingen eller sökanden eller en närstående.” JO ansåg att Migrationsverket bör komplettera den bristfälliga informationen om sekretessbelagda uppgifter som berör flyktingar, asylsökande, sökande av uppehållstillstånd eller sökande av visum på sin webbplats. Han fäste också uppmärksamhet vid att det är lagen om offentlighet i myndigheters verksamhet, inte lagen om utlänningsregistret, som ska tillämpas på sekretess i fråga om myndigheters förvaltningsbeslut (2462/2018).

4.10 Socialvård

Enligt 19 § i grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Det allmänna ska, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Laglighetskontrollen av socialvården handlar i synnerhet om att kontrollera att dessa grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses.

Ärendena inom sakområdet socialvård gäller tjänster för personer med funktionsnedsättning, utkomststöd, tjänster för äldre och barnets rättigheter, i synnerhet tolkning och tillämpning av barnskyddslagen.

De avgöranden som gällde god förvaltning handlade om offentlighetsprincipen, behandlingen av sekretessbelagda ärenden och iakttagandet av principerna för god förvaltning i behandlingen av ärenden samt myndigheternas informations- och utredningsskyldighet.

Socialvårdsärendena avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var referendarieråd *Tapio Rätty*. Socialvårdsärenden föredrogs även av äldre JO-sekreterarna *Riikka Jackson* och *Kaisu Lehtikangas*.

JO *Petri Jääskeläinen* avgjorde de ärenden som gällde rättigheter för personer med funktionsnedsättning och BJO *Pasi Pölönen* de klagomål som gällde utkomststöd.

4.10.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Under verksamhetsåret inkom 1 112 nya klagomål som gällde socialvård (1 101 år 2018). Antalet avgjorda klagomålen var 1 088 (1 008 år 2018). Åtgärdsprocenten var 19,8 %.

Det avgjordes 363 ärenden som gällde barnskydd och barnens ärenden. Antalet klagomål som gällde Fpa:s utkomststöd var 448 och antalet klagomål som gällde utkomststöd från kommunen 22. 110 avgjorda klagomål gällde service för personer med funktionsnedsättning. 39 klagomål gällde äldreomsorg.

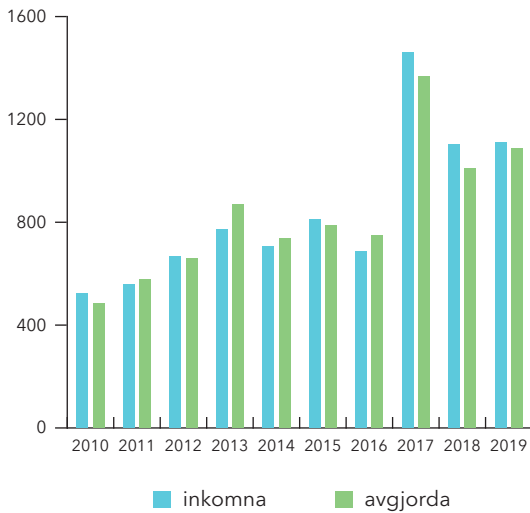
Sakområdet socialvård har under flera år varit det största sakområdet i JO:s laglighetsövervakning. Av klagomålen framgår alltså att de som använder tjänsterna ofta är medvetna om sina rättigheter och om myndigheternas skyldigheter. Å andra sidan kan klienter inom socialvården ibland lämna in klagomål trots att de i första hand borde utnyttja de metoder för ändringsökande som framgår av lag.

I åtgärdsavgörandena gjordes myndigheterna eller andra som omfattas av JO:s tillsyn uppmärksamma på fel i förfarandet och gavs vägledning om förfaranden som överensstämmer med lag och god förvaltning.

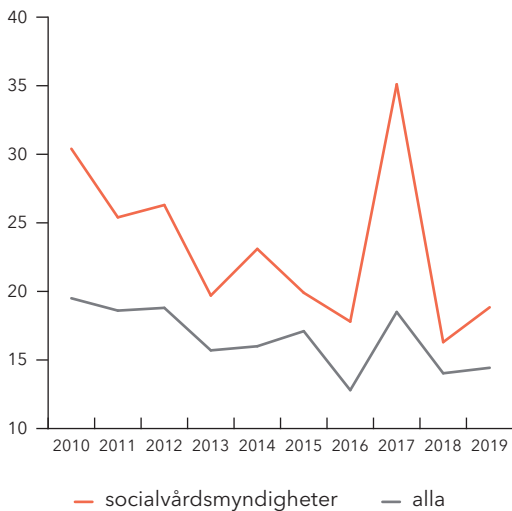
Övervakningen av barnets rättigheter riktade sig under verksamhetsåret framför allt på hur vården av barn utom hemmet ordnats, användningen av begränsande åtgärder och det lagliga förfarandet vid sådana åtgärder.

En särskilt viktig fråga i avgörandena var hur tillsynsmyndigheterna sköter sina lagstadgade uppgifter.

Barnets rättigheter behandlas i avsnitt 4.12, avgöranden som gäller personer med funktionsnedsättning i avsnitt 3.4 och avgöranden som gäller äldreomsorg i avsnitt 4.13.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2010–2019



Åtgärdsprocent under åren 2010–2019

4.10.2 INSPEKTIONER

Sammanlagt 27 inspektioner företogs inom området socialvård. En av dem gällde barnskydd, fyra gällde rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och 22 gällde äldreomsorgen.

Inspektionerna var i regel oanmälda. Inspektioner företogs också på s.k. obekväma tider utanför tjänstetid.

INSPEKTIONERNAS EFFEKT

Barnskyddsanstalter

De inspektioner som utförts på barnskyddsanstalter på olika håll i Finland under de senaste två åren har bidragit till många positiva förändringar och nya projekt, som har ökat rättssäkerheten för barn som vårdas utom hemmet.

I barnskyddslagen infördes ändringar som stärker barnets delaktighet och rätt att bli hörd i vård utom hemmet och som ålägger enheterna en skyldighet att undvika begränsande åtgärder. Därtill ålades regionförvaltningsverken att ge barnen tillfälle till samtal på tu man hand under inspektionerna. Ändringarna av barnskyddslagen trädde i kraft den 1 januari 2020.

Social- och hälsoministeriet har inlett olika projekt med syftet att förbättra öppenvården och vården utom hemmet inom barnskyddet och att säkra att barnets socialarbetare har reella möjligheter att fullgöra sina lagstadgade uppgifter.

Regionförvaltningsverken har fått ökade resurser för tillsynen av vården utom hemmet. Kommunerna har anvisat mer resurser för tillsyn över vård utom hemmet, utökat sin egen tillsynsverksamhet eller utökat tillsynen i samarbete med andra placerarkommuner. Efter att inspektionsprotokollen publicerades har flera barnskyddsanstalter ändrat sina rutiner och regler i enlighet med de krav som framgår av protokollen.

Genom inspektionerna och framför allt genom den omfattande publicitet de fått i medierna har barnen blivit mer medvetna om sina rättigheter. Ett tecken på detta är den stora ökning av an-

talet klagomål som lämnats in av barn. Under berättelseåret kom det in 62 klagomål från barn. Klagomålen var inte omotiverade – 45 av dem ledde till åtgärder. Åtgärdsprocenten var exceptionellt hög, 87 %.

Tillfällig boendeservice

En inspektion av BJO Sakslin på servicecentret Kenttätie i Uleåborg 2018 ledde till att Uleåborgs välfärdsnämnd meddelade att den slopar boendeavgiften och måltidsavgiften för tillfällig boendeservice. Nämnden meddelade dessutom att den inleder dagverksamhet med låg tröskel på servicecentret och att tillfälligt boende fortsättningsvis kommer att ordnas på centret.

Servicecentret Kenttätie meddelade att man hade ökat bedömningarna av servicebehovet bland klienterna och att klienterna hade anvisats boendeservice eller självständigt boende med goda resultat. Det fanns planer på att slopa den stora gemensamma inkvarteringssalen och putsa upp ytorna i den nedre våningen. Madrasserna i nödinkvarteringssalen kommer att ersättas med sängar och skärmas av med mellangardiner. Klienterna har numera rätt att vistas på centret dygnet runt och de får gratis frukost, lunch och kvällsmål. Måltiderna är överskottsmat från stadens lokaltjänster. Servicecentret har utökat socialarbetarens och den psykiatriska sjukskötarens arbetsinsats, och tredje sektorn kopplas in i större utsträckning än tidigare.

4.10.3 TILLSYNSMYNDIGHETERNAS FÖRFARANDE

Ett flertal avgöranden gällde förfarandet vid myndigheter med tillsynsansvar över socialvården. Centrala frågor i avgörandena var hur tillsynen hade utformats i praktiken och på vilket sätt verksamheten hade bedrivits. I de avgöranden som gällde vård av barn utom hemmet konstaterades att den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter har en lagstadgad skyldighet att

övervaka vården och barnets förhållanden i vård-enheten (t.ex. 5682/2018*). I avgörandena framhölls särskilt att de kommuner som ansvarar för vården utom hemmet ska se till deras anställda har reella möjligheter att fullgöra sina lagstadgade uppgifter.

Ett avgörande som gällde Valvira (4168/2018*) handlade om frågan när det finns anledning att överföra ett klagomål för att behandlas som en anmärkning. Myndigheten ska i synnerhet pröva om ett anmärkningsförfarande innebär att klientens rättsskydd kan tillgodoses bättre och snabbare jämfört med ett regelrätt klagomålsförfarande. Enligt klientlagen är syftet med anmärkningen att utgöra ett medel för socialvårdens klienter att snabbt få rättelse i sådana fel och brister vid en myndighet eller socialvårdsenhet som gällde bemötandet eller t.ex. hur den dagliga vården och omsorgen *de facto* bedrivs inom enheten.

I ett klagomål beskrevs sådana rutiner på en barnskyddsanstalt som möjligen innebar inskränkningar även av de andra barnens grundläggande fri- och rättigheter.

Enligt avgörandet ska klagomålsmyndigheten innan den överför ett ärende pröva vilket förfarande det är fråga om, vilka substansfrågorna i klagomålet är och vilken betydelse de har för den klagande eller enhetens andra klienter i fråga om deras ställning och rättsskydd. Ju allvarligare försummelser eller vanvård som beskrivs i ett klagomål, desto restriktivare bör man vara med att tillåta att den enhet vars tillvägagångssätt klagomålet gäller behandlar ärendet som en anmärkning.

Påståendena i klagomålsskrivelsen om hur andra barn i barnhemmet behandlades var av sådan karaktär att Valvira borde ha utrett de påstådda oegentligheterna grundligt, antingen själv eller i samverkan med regionförvaltningsverket, även om Valvira hade överfört klagomålet. På detta sätt hade Valvira kunnat bedöma hur de andra barnen på anstalten och dess enheter behandlades, och på vilka sätt och i vilket syfte man använde begränsande åtgärder på anstalten.

I detta avseende hade Valvira förfarit felaktigt, eftersom förfarandet eventuellt hade kunnat äventyra rättigheterna också för andra barn som bodde

på barnhemmet vid tidpunkten i fråga. Valvira fick därför en anmärkning med tanke på framtiden för försummelser i tillsynen över vård utom hemmet, i synnerhet i fråga om tillsynen av begränsande åtgärder. I prövningen beaktades bl.a. att Valvira enligt lag ska styra regionförvaltningsverkens verksamhet och att Valvira är en expertmyndighet på området.

4.10.4 FRAMSTÄLLNINGAR OM GOTTGÖRELSE

I fem avgöranden framställde BJO för kommunerna att de ska betala gottgörelse till socialvårds-klienter på grund av lagstridigt förfarande. I två av fallen (1669* och 1829/2019*) hade barn i familjevård klagat över att de utsatts för förnedrande och kränkande bemötande. Kommunen betalade barnen 4 000 euro var i gottgörelse.

Ett fall (695/2018*) handlade om att man hade försummat skyldigheten att reservera medel för barnets eget hushåll i syfte att hjälpa barnet att klara sig på egen hand. Samkommunen meddelade senare att den som gottgörelse beslutat öka beloppet av dessa medel för klaganden med 6 240 euro.

En kommun hade inte tillgodosett barnets språkliga rättigheter under vården utom hemmet (125/2018*). Efter att barnets mamma klagat betalade kommunen barnet 5 000 euro i gottgörelse.

Ett klagomål från diskrimineringsombudsmannen (3489/2017*) gällde en person som fallit offer för ett exceptionellt grovt människohandelsbrott och dennes rätt till sådan service som avses i lagen om hjälp till offer för människohandel och socialvårdslagen. Enligt avgörandet hade utredningen av offrets behov av service försumrats i anmärkningsvärd grad. Myndigheterna hade inte heller gjort någon helhetsbedömning av klientens intressen eller tagit hänsyn till hur olika tillvägagångssätt och lösningar bäst hade kunnat trygga dennes välfärd, förmåga att klara sig självständigt och möjlighet att agera på egen hand samt tillgången till tillräckligt stöd vid rätt tidpunkt i förhållande till behoven, på det sätt som avses i socialvårdslagen.

Socialektorn hade inte, trots att de upprepade gånger kontaktats av en myndighet, identifierat klienten som en person som behöver särskilt stöd på det sätt som avses i socialvårdslagen, vilket innebär att klienten inte heller hade fått sådana beslut om särskilt stöd som avses i lagen.

Stadens socialektor hade försummat sin skyldighet att ordna den hjälp och den service som klienten hade behövt som ett offer för människohandel. Socialektorn hade inte beaktat att klienten hade fallit offer för människohandel och inte heller lagstiftningen om hjälp till offer för människohandel. Trots att hjälpsystemet för offer för människohandel hade varit i kontakt med socialektorn flera gånger, hade de inte insett vilka skyldigheter kommunala myndigheter åläggs i lagen om hjälp till offer för människohandel och i de internationella instrument som reglerar offrens ställning. Efter avgörandet meddelade staden att den betalar klaganden 3 900 euro i gottgörelse. En del av gottgörelsen bestod dock av utkomststöd som hade återkrävts av offret, vilket alltså återbetalades i form av gottgörelse.

I avgörandet ombads social- och hälsovårdsministeriet (SHM) yttra sig om tidtabellen för en reform av lagstiftningen. SHM meddelade att det hade publicerat en särskild kommuninfo om hjälp till offer för människohandel. I sin redogörelse hänvisade ministeriet till regeringsprogrammet och till den plan som avtalats mellan fyra ministerier för att verkställa regeringsprogrammet. I redogörelsen konstaterades att strukturerna för arbetet mot människohandel behöver förtydligas och få bestående resurser. Systemet måste också förenklas i syfte att säkerställa jämlika tjänster oberoende av kommunplats. Dessutom måste åtgärderna för att identifiera barnoffer och för att förebygga människohandel och prostitution effektiviseras. Enligt ministeriet kommer en separat lag att stiftas om hjälp till offer för människohandel.

4.10.5 AVGÖRANDEN

UTKOMSTSTÖD

Fr.o.m. början av 2017 övertog Folkpensionsanstalten (Fpa) ansvaret för det grundläggande utkomststödet från kommunerna. Enligt lagen om utkomststöd ska kommunerna fortsättningsvis ansvara för kompletterande och förebyggande utkomststöd.

Flytten av utkomststödet till Fpa har analyserats i två separata utredningar. SHM tillsatte en juridisk expertgrupp i utkomststödsfrågor för tiden 03.12.2018–31.12.2019. Gruppen hade i uppdrag att granska förhållandet mellan utkomststödet och 19 § 1 mom. i grundlagen samt vissa därtill anslutna särskilda frågor i lagen om utkomststöd. Avsikten är att beredningen av ändringarna i lagstiftningen om utkomststöd i fortsättningen ska ske i en egen arbetsgrupp och delvis i den parlamentariska kommitté som bereder reformen av den sociala tryggheten.

Statens revisionsverk (VTV) gav ut en revisionsberättelse om flytten av utkomststödet i januari 2020. Enligt revisionsberättelsen (1/2020) har reformen uppfyllt sitt ändamål i fråga om sådana utkomststöds klienter som inte längre behöver särskilda tjänster eller vars ansökan kan handläggas utan särskild prövning. I och med reformen beviljas grundläggande utkomststöd på mer lika grunder, men kopplingen mellan dem som prövar det grundläggande utkomststödet och socialarbetet har försämrats och det har blivit mer komplicerat att hjälpa sådana klienter som behöver särskilda tjänster.

Som ett led i sin revision genomförde VTV en enkät bland personer som avgör ansökningar om grundläggande utkomststöd. Över 60 % av deltagarna tyckte att det var svårt eller ganska svårt att hålla sig inom den utsatta tidsramen för avgörande av en ansökan (20–30 minuter). Vid den tidpunkt då enkäten genomfördes, våren 2019, var målet för förmånshandläggarna att avgöra 15 ansökningar per dag. Komplicerade ansökningar, svårigheten att bilda sig en helhetsbild av klientens situation, olikheterna mellan ansökningar-

na och kontakten med klienter och samarbetsparter utgjorde enligt svaren de största svårigheterna när det gällde att uppfylla tidsmålet.

Eftersom mängden arbete som varje ansökan kräver varierar kraftigt (från minuter till timmar), upplevdes kvantitativa mål som olämpliga då det gäller att avgöra ansökningar om grundläggande utkomststöd. Det stora antalet justeringsbeslut och de upprepade revisionerna av anvisningarna för beslutsfattandet påverkar också hur arbetet löper och den totala handläggningstiden.

I VTV:s revisionsrapport är iakttagelserna inne på samma linje och stöder de iakttagelser som framgår av avgörandena i klagomålsärenden om utkomststöd.

Under verksamhetsåret fick JO:s kansli 388 klagomål om utkomststöd som gällde Fpa. Klagomålsvolymen var fortsättningsvis avsevärd. Under året avgjordes 488 klagomål om utkomststöd (464 av dem gällde Fpa). Åtgärdsprocenten var 18,2 %.

Fpa handlägger ansökningar om utkomststöd via en arbetskö som innebär att klienten i princip kan få en ny beslutshandläggare varje gång. För beslutsprövningen måste varje ny handläggare sätta sig in i klientens ekonomiska situation och andra omständigheter. En utkomststöds klient eller den socialarbetare vid kommunen som sköter klientens ärende kan ibland ha svårt att nå den handläggare som har hand om ärendet just då.

Åtgärdsavgörandena gällde bl.a. brister i den kalkyl (norm) för utgifter och inkomster som använts i besluten eller brister i den individuella prövningen. Detta kan ha bidragit till dröjsmål i handläggningen på grund av klienternas upprepade krav på själv rättelse av besluten. För att korrigera fel i beslutsfattandet måste besluten ändras, vilket har belastat bl.a. Fpa:s center för omprövning. Utkomststöds klienterna har varit tvungna att vara aktiva och alerta för att få felet rättade. I vissa fall har klienterna ombetts ge uppgifter som de redan tidigare lämnat till Fpa eller som Fpa haft till förfogande på annat sätt.

I många avgöranden fäste BJO Fpa:s uppmärksamhet vid kravet på korrekt information och rådgivning, noggrannhet, korrekt beslutsfattande och skyldigheten att beakta klientens och familjens individuella omständigheter.

Fpa:s egna anvisningar om utkomststödet kan inte inskränka den individuella prövningsrätt som beslutshandläggaren har i ärenden om utkomststöd. Anvisningarna kan inte heller inskränka sökandenas rätt till en grundläggande försörjning.

Myndigheterna ska vägleda och informera sina klienter på lämpligt sätt. Brister i informationen och vägledningen får inte leda till att handläggningen av ansökningar om t.ex. utkomststöd fördröjs. Utkomststöds klienterna ska ges en klar uppfattning om sina rättigheter och myndigheternas skyldigheter. Om Fpa lägger märke till att ett ärende förutsätter särskild kompetens i socialt arbete ska Fpa i samråd med klienten samarbeta med socialvårdsmyndigheterna. Också i sådana situationer ska Fpa självant vara särskilt uppmärksam på innehållet i vägledningen och informationen.

Enligt förvaltningslagen ska beslut och andra handlingar, pressmeddelanden och anvisningar som en myndighet utfärdar utformas så att de är begripliga. I synnerhet då det gäller beslut ska en myndighet se till att innehållet i handlingarna bildar en logisk och lättbegriplig helhet.

Socialvårdsklienterna bör kunna lita på att deras ärenden handläggs korrekt av myndigheterna. Om det sker fel i verksamheten, ska myndigheten omedelbart försöka rätta till felet och säkerställa att klientens rättigheter tillgodoses fullt ut (1542/2019*).

PROBLEMEN MED ATT BEAKTA UTGIFTER FÖR LÄKEMEDELSBEHANDLING FORTSÄTTER

I ett flertal klagomål kritiserades Fpa för att inte ha beviljat utkomststöd för vissa läkemedel förskrivna av läkare eller för andra hälso- eller sjukvårdsutgifter på basis av läkarordination.

Fpa har infört begränsningar för ersättning av vissa läkemedel. Det innebär att ersättning för bl.a. några smärtstillande läkemedel, ADHD-läkemedel och sköldkörtelläkemedel av animaliskt ursprung beviljas efter särskild prövning.

Även i de avgöranden som gällde läkemedelsutgifter framhölls Fpa:s skyldighet att ge klienterna information och vägledning.

Hälsovårdsutgifter ingår i den grundläggande försörjningen och är en del av den oundgängliga försörjning som behövs för ett människovärdigt liv. Från medicinsk synpunkt är en läkemedels- eller behandlingsordination något som den behandlande läkaren på basis av en professionell bedömning anser motsvara patientens behov. Om läkarens bedömning åsidosätts genom att grundläggande utkomststöd för ett visst läkemedel eller en viss behandling förvägras, kan detta i praktiken innebära att klienten inte får den vård som den behandlande läkaren ansett motiverad. Om den behandlande läkarens bedömning förbises utan grundad anledning, kan kontinuiteten i klientens vård och dennes rätt till sådana tillräckliga och behövliga hälso- och sjukvårdstjänster som avses i grundlagen äventyras.

Då det är fråga om utgifter för läkemedel eller annan hälso- eller sjukvård som ordinerats klienten utgående från dennes behov, ska klienten ges tillräcklig och individuell information och vägledning om hur hen kan få sina rättigheter tillgodosedda. Den som ansöker om utkomststöd har rätt att få veta varför den utredning hen lämnat in (t.ex. ett läkarrecept, som *de facto* också innehåller ett medicinskt ställningstagande om behovet av läkemedlet i fråga) är otillräcklig.

I lagen om utkomststöd föreskrivs en skyldighet för sökanden att bidra till utredningen av sitt ärende genom att lämna ”alla tillgängliga nödvändiga uppgifter som inverkar på utkomststödet” till Fpa. Om Fpa begär in ytterligare uppgifter bör Fpa specificera vilka tilläggsuppgifter som behövs, varför uppgifterna är nödvändiga för handläggningen och på vilka grunder uppgifter begärs. Fpa kan emellertid inte be klienten lämna in en mer omfattande redogörelse om sitt hälsotillstånd än vad som kan anses nödvändigt för syftet att fatta beslut om utkomststödet belopp (461/2018*).

I ett fall hade en betalningsförbindelse beviljats för fel läkemedel. Eftersom det var fråga om läkemedel som hade ordinerats den klagande, och eftersom Fpa för vissa läkemedelsutgifter har lagt upp beslutsprocessen så att endast en begränsad betalningsförbindelse beviljas för köp av dessa läkemedel, som Fpa själv har definierat, måste sär-

skild noggrannhet iakttas för att säkerställa att klienten med sin betalningsförbindelse får de rätta läkemedlen, som ordinerats för behandling av hans sjukdom. Dessa krav gäller för beslutsfattandet och utredningen, t.ex. sakkunnigutlåtanden, samt verkställigheten av ett beslut om stöd, vilket i praktiken är vad en betalningsförbindelse handlar om. Dessa ärenden är överlag av sådan natur att särskild noggrannhet krävs; utkomststödet kräver så gott som alltid individuell prövning (4126/2018*).

Vissa avgjorda klagomål handlade om att en betalningsförbindelse som beviljats av Fpa hade gått ut och de klagande hade blivit utan de förskrivna läkemedlen.

Enligt Fpa:s anvisningar kan en engångsbetalningsförbindelse för apotek beviljas i samband med beslut som fattas vid månadsskiftet. Förbindelsen är enligt Fpa:s praxis är i kraft högst 14 dygn efter att stödperioden gått ut. En klagande hade trots detta inte beviljats någon sådan betalningsförbindelse. I sin ansökan hade den klagande meddelat att hen behöver stöd för receptbelagda läkemedel, varför hen kunde anses behöva en betalningsförbindelse för apotek. Av den redogörelse som Fpa lämnade in framgick inte varför man i den klagandes fall inte följt de egna anvisningarna (1699/2019*).

Ett avgörande gällde verkställigheten av ett förvaltningsdomstolsbeslut om läkemedelsutgifter under den tid som en ansökan om besvärstillstånd behandlades vid högsta förvaltningsdomstolen (HFD).

Förvaltningsdomstolen hade upphävt ett beslut av Fpa:s center för omprövning och återförvisat ärendet till Fpa för att den klagandes utgifter för läkemedelspreparatet i fråga skulle beaktas till sitt fulla belopp i det grundläggande utkomststödet. Det överklagade beslutet gällde en månad (oktober 2017). Det var entydigt att den klagande hade vunnit målet, varvid förvaltningsdomstolen hade ålagt Fpa att utfärda ett beslut med ett bestämt innehåll för oktober 2017.

Fpa ansökte om besvärstillstånd och lät bli att verkställa förvaltningsdomstolens beslut. Fpa ansåg att förvaltningsdomstolens beslut stred mot

ett beslut av HFD som publicerats som årsboksavgörande (KHO 2018:148). HFD avlog Fpa:s ansökan om besvärstillstånd i mars 2019, dvs. efter det ovan nämnda årsboksavgörandet.

BJO konstaterade att frågor som gäller verkställigheten av beslut som saknar laga kraft och uppskov med verkställigheten samt prövningen av villkoren för besvärstillstånd i förvaltningsprocesslagen och den därtill anslutna intresseavvägningen utgör laglighetsprövning för myndigheten. Om det ärende som befinner sig i besvärstillståndsskedet är ett gynnsamt beslut för den enskilde, måste myndigheten göra en särskild bedömning av huruvida ett uppskov med verkställigheten, som inte baserar sig på vägande skäl, innebär en risk för att den enskildes grundläggande rättigheter inte kan tillgodoses utan dröjsmål eller att de äventyras.

Eftersom ärendets ekonomiska betydelse för Fpa var obetydlig, borde Fpa vid prövningen av huruvida beslutet skulle verkställas ha fäst särskilt avseende vid konsekvenserna eller riskerna för den klagande i det fall att beslutet inte verkställs. Det var fråga om en intresseavvägning som utgör en del av lagtillämpningen och som i detta fall framför allt handlade om vilken vikt en för Fpa obetydlig ekonomisk risk skulle tillmätas i jämförelse den klagandes subjektiva rätt till utkomststöd, som baserar sig på den grundläggande rättigheten till en oundgänglig försörjning, och kontinuiteten i hans läkemedelsbehandling.

För den klagande, en patient med smärtdiagnos, hade Fpa:s beslut att inte verkställa förvaltningsdomstolens beslut innan det vunnit laga kraft kunnat innebära ett eventuellt avbrott i läkemedelsbehandlingen. I så fall hade den klagandes rätt till utkomststöd äventyrats, utan att vägande skäl för detta förelåg, och hen tvingats utstå onödig smärta. För Fpa bestod risken främst i att utkomststödet för en månads läkemedelsutgifter inte hade kunnat återkrävas av den klagande ifall Fpa haft framgång med sina besvär i HFD.

Utgående från en grundrättighetskonform lagtolkning hade det funnits starka skäl för Fpa att verkställa förvaltningsdomstolens icke-lagakraftvunna beslut, oavsett sin ansökan om besvärstillstånd. Genom detta skulle Fpa via utkomststödet

ha tryggat den klagande tillgång till den läkemedelsbehandling som förvaltningsdomstolen ansett motsvara hens behov, och samtidigt sett till att läkemedelsbehandlingen kunnat fortsätta medan ansökan om besvärstillstånd behandlades i HFD (6213/2018*).

BEAKTANDE AV BOENDEKOSTNADER

Enligt lagen om utkomststöd ingår sådana boendeutgifter som avses i lagen om allmänt bostadsbidrag i de grundutgifter som beaktas till behövtligt belopp. Boendeutgifternas storlek bör prövas från fall till fall utifrån sökandens individuella omständigheter och behov. I sina anvisningar kan Fpa definiera vad som anses vara skäliga boendeutgifter i en kommun. För att bedöma utgifternas storlek kan bostadens storlek och kvalitet i förhållande till familjens storlek och behov beaktas samt en kostnadsnivå som motsvarar en skälig boendestandard på orten. Boendeutgifter som fastställts på detta sätt ska beaktas till verkligt belopp när utkomststödet bestäms. Den individuella bedömningen av skäliga boendeutgifter enligt lagen om utkomststöd kan ändras t.ex. om den sökande kan ange särskilda skäl eller motiveringar som ger anledning att godkänna större boendeutgifter vid beräkningen av utkomststödet.

Särskilt i de största städerna kan det vara svårt att få en offentligt producerad hyresbostad med skälig hyresnivå, eftersom antalet sökande är så stort. På den fria marknaden gäller konkurrens, och det kan vara svårt att hitta en bostad till skäligt pris, så som detta definieras av Fpa. Det händer också att hyresvärdar avvisar hyresanbud av utkomststödsklienter.

När det är fråga om något så väsentligt för en individ och en familj som att skaffa sig en bostad, är det nödvändigt att den sökande får tillfälle att redogöra för sin egen och familjens individuella situation och bostadsbehov och för sina möjligheter att skaffa sig en bostad med en hyresnivå som motsvarar Fpa:s krav. Därför är det viktigt att klienten specifikt meddelas vilka särskilda omständigheter hen måste redogöra för när hen söker bo-

stad. Myndigheten ska sträva efter att så exakt och entydigt som möjligt meddela grunderna för sin begäran om utredning, så att omständigheter av väsentlig betydelse för handläggningen inte blir föremål för olika tolkningar. Det kan t.ex. vara fråga om hur klienten kan påverka handläggningen eller utöva andra processuella rättigheter.

Innehållet i Fpa:s begäran om utredning har särskild betydelse då det är fråga om omständigheter som har väsentlig relevans för individens rättsställning. Fpa ska också tydligt informera sina klienter om orsakerna till att de uppmanas ge in nya utredningar om att de lämnat in en bostadsansökan och att de söker bostad. Fpa ska informera sina utkomststödsklienter i tillräcklig utsträckning om hurudan och hur omfattande en utredning ska vara för att anses tillräcklig, i synnerhet om de söker bostad på den privata hyresmarknaden (4942/2018*).

Ett avgörande handlade om att en person hade avslöjats som utkomststödsklient när Fpa hade skickat hyresvärden en betalningsförbindelse.

I sitt avgörande bad BJO Fpa bedöma om det är nödvändigt att uttryckligen nämna klientrelationen med socialvården i hyresgarantihandlingen. BJO bad Fpa bedöma frågan med avseende på de krav som gäller för en korrekt handläggning av ärendet, hänsynen till den klagandes privatliv och eventuellt också hyresvärdens intressen och rättigheter samt andra rättsligt motiverade orsaker (4582/2018*).

Efter avgörandet meddelade Fpa att hyresgarantibrevet till hyresvärdarna ändrats så att det inte längre innehåller något omnämnande om grundläggande utkomststöd och om att den sökande är utkomststödsklient.

4.11

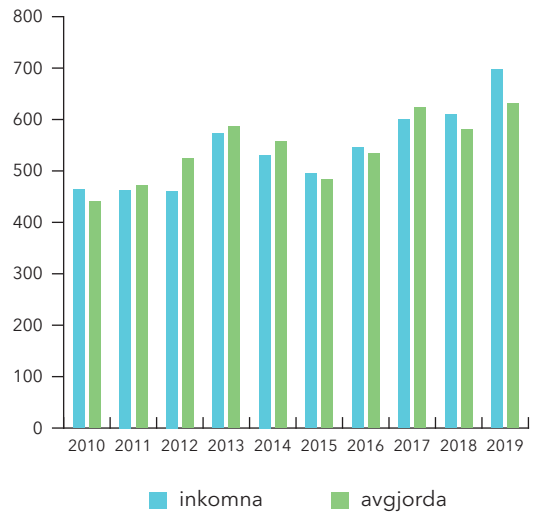
Hälsa- och sjukvård

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 där- emot inte behörig att direkt övervaka sådana yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som utövar sitt yrke självständigt.

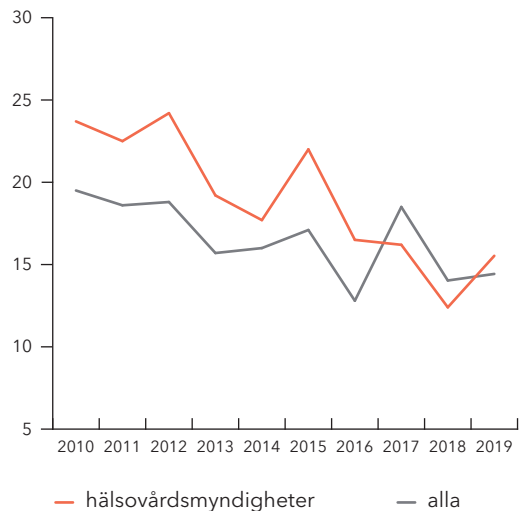
JO har inte heller behörighet att utöva tillsyn över privata producenter av hälso- och sjukvårdstjänster, med undantag för situationer där kommuner eller samkommuner köper tjänster av dem. Justitieombudsmannens övervakning av dessa sker via tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) och regionförvaltnings- verkena. JO utövar tillsyn också över hälso- och sjukvården inom fångvården (se avsnitt 4.11.5) och inom försvarsmakten (se avsnitt 4.11.6).

Att avgöra ärenden som gäller hälso- och sjukvård ingick i BJO *Maija Sakslins* uppgifter. Som huvudföredragande verkade referendarierådet *Kaija Tanttinen-Laakkonen*. Ärenden som gällde hälso- och sjukvård föredrogs även av referendarierådet *Håkan Stoor*, äldre JO-sekreterare *Iisa Suhonen*, *Heidi Laurila*, och *Lotta Hämeen-Anttila*, rådgivande jurist *Pia Wirta* samt notarie *Taru Koskiniemi*.

BJO *Pasi Pölönen* hade hand om ärenden som gällde hälso- och sjukvården för fångar och försvarsmaktens hälso- och sjukvård. Dessa ärenden föredrogs av OPCAT-koordinator *Iisa Suhonen*, äldre JO-sekreterare *Kristian Holman* och rådgivande jurist *Pia Wirta*.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2010–2019



Åtgärdsprocent under åren 2010–2019



Harjavalta sjukhus.

4.11.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Många av klagomålen gällde ordnandet av tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster, patientens rätt till god vård och gott bemötande, patientens självbestämmanderätt och rätt till information samt patientjournalanteckningar och patientdatasekretess. I likhet med de tidigare åren riktades det också kritik mot behandlingen av ärenden vid myndigheter och verksamhetsenheter som tillhör hälso- och sjukvårdssektorn.

Inom ramen för laglighetsövervakningen blir JO också tvungen att bedöma vården på medicinska och odontologiska grunder. I dessa fall hör JO medicinska sakkunniga innan ärendet avgörs, i allmänhet Valvira.

Under verksamhetsåret avgjordes 631 klagomål som gällde hälso- och sjukvårdssektorn. Därutöver avgjordes 12 ärenden som togs till prövning på eget initiativ. Åtgärdsavgörandena motsvarade 15,4 % av klagomålen och av de ärenden som undersöktes på eget initiativ inom detta sakområde.

Antalet mottagna klagomål har de senaste åren varit cirka 500 klagomål.

som anlände under berättelseåret 2018 ökade till nästan 700 klagomål. Tillväxten kan inte påvisas bero på en enskild orsak.

4.11.2 FRAMSTÄLLNINGAR

DRÖJSMÅL I UTLÄMNANDE AV LOGGUPPGIFTER

BJO ansåg att det skett betydande dröjsmål i samband med utlämnande av logguppgifter vid grundtrygghetscentral i Björneborg, Porin perusturvakeskus. Den klagande hade lämnat in en begäran om logguppgifterna den 30 augusti 2016 samt den 15 maj och den 1 juni 2017. Beslut om att lämna ut uppgifterna fattades i slutet av september 2017, men uppgifterna skickades åt den klagande först den 31 maj 2018. Den klagande borde ha fått uppgifterna redan hösten 2016 och i början av sommaren 2017. Om syftet var att vägra lämna ut uppgifterna, borde man ha förfarit i enlighet med offentlighetslagen. Om den klagande lämnade in begäran om uppgifter till fel instans eller om begäran om uppgifter var bristfällig borde den kla-

gande ha fått rådgivning i enlighet med förvaltningslagen. Förfarandet kränkte den klagandes rätt enligt grundlagen att på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad.

BJO gav med tanke på framtiden Porin perusturvakeskus en anmärkning för det lagstridiga förfarandet. Eftersom den klagandes i grundlagen tryggade rättsskydd blivit kränkt, föreslog BJO att Porin perusturvakeskus överväger om man kan gottgöra den klagande för den kränkning som denne orsakats. BJO bad Porin perusturvakeskus meddela sina åtgärder (1770/2018).

Porin perusturvakeskus sände BJO för kännedom det brev som sänts åt den klagande. I brevet konstateras: "Vi beklagar det dröjsmål som uppstod i samband med utlämnandet av logguppgifterna. Det har helt tydligt funnits en svag länk i vår behandlingsprocess för begäran om logguppgifter. Detta kombinerat med brister i informationsgången inom vår organisation ledde till att vi inte lyckades genomföra er begäran.

Det som skett är inte på något sätt en del av våra värderingar och mål och med hänsyn till detta har vi med grundtryggheten i tankarna förhållit oss allvarligt till det skedd. Vi har grundligt gått igenom vår behandlingsprocess för begäran om logguppgifter. Vår process är baserad på lagen om elektronisk behandling av klientuppgifter inom social- och hälsovården, och vi har rättat till den så att vi i framtiden kan undvika att sådana här misstag sker. Vårt mål är att ge våra kunder de tjänster som de behöver. Våra tjänster ska vara av hög kvalitet, effektiva och alltid utgå från kunderna. Detta är också vårt mål när Ni är kund hos oss."

FASTSPÄNNING AV PATIENT INOM SOMATISK HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

BJO konstaterade att den medicine kandidat som var jourhavande läkare vid Jorvs sjukhus troligen handlade i ett sådant nödtillstånd som avses i strafflagen, när läkaren gav personalen tillstånd att använda spännbälten för att begränsa rörelsefriheten för den klagande som uppförde sig aggressivt vid akutmottagningen. Enligt BJO försummade den medicine kandidaten dock den lagstadgade skyldigheten att göra de anteckningar i journalhandlingarna om tillståndet att använda spännbäl-

ten som social- och hälsovårdsministeriets förordning om journalhandlingar kräver. Den medicinska kandidaten borde ha antecknat motiveringarna till att tillståndet att använda spännbälten gavs, avvägningen mellan olika behandlingsmöjligheter och tidpunkten för när begränsningsåtgärderna inleddes och avslutades.

Den medicinska kandidaten borde också ha berättat för den klagande om begränsningsåtgärden och motiveringarna till den samt reda ut den klagandes egna åsikter om begränsningsåtgärderna. BJO ansåg att den medicinske kandidaten personligen borde ha intervjuat den klagande, undersöka den klagande och göra en mera noggrann bedömning av läget omedelbart efter den inledande bedömningen. En personligen genomförd undersökning av den klagande hade också behövts för att avgöra om förutsättningarna i mentalvårdslagen för göra upp en eventuell observationsremiss uppfylldes. BJO konstaterade att den klagande hamnade att vänta på läkarundersökningen en orimligt lång tid.

Enligt Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts (HUS) anvisningar ska en läkare fatta beslut om huruvida patienten behöver ständig övervakning av en vårdare och i sådana fall ge vårdpersonalen skilda vård- och övervakningsanvisningar. Enligt BJO försummade den medicine kandidaten sin skyldighet att ge dessa anvisningar. BJO konstaterade att fastspänning är en exceptionell åtgärd med mycket kraftig inverkan på självbestämmanderätten och den personliga integriteten, som ska tillgripas som sista åtgärd. Fastspänning medför allvarliga risker, som t.o.m. kan vara livshotande. Under den tid patienten är fastspänd behöver denna särskild medicinsk övervakning och behovet av övervakning ska avgöras från fall till fall och beroende av situationen.

BJO konstaterade sig inte alls vara övertygad om att det nödtillstånd som berättigat användningen av spännbälten, fortfarande pågick när patienten anlände till akutövervakningen. Förutom med spännbälten spände man fast den klagande med ett lakan, som man fäste med buntband i sängen. BJO konstaterade att den vid Jorvs sjukhus uppenbarligen allmänt godkända praxisen att använda lakan som begränsningsåtgärd inte var godtagbar. Att använda ett lakan för fastspänning uppfyllde

inte myndigheternas säkerhetskrav och man hade inte från HUS gett direktiv om användning av lakan. Ett lakan hade inte fått användas för att spänna fast den klagande. Att använda lakan innebar ett ytterst kraftigt ingrepp i den klagandes fysiska integritet. BJO ansåg det vara motiverat och oundvikligt att användningen av lakan vid Jorv efter fallet i klagomålet förbjuds i alla situationer.

Enligt BJO borde sjukskötaren ha reagerat när den klagande bad om att man skulle lossa spännbältena och lakanet så snart som möjligt och att be andra skötare som arbetade vid akutövervakningen om hjälp med detta. BJO konstaterade att en begränsningsåtgärd endast är tillåten så länge som nödtillståndet kräver och att den ska avslutas genast när den inte längre är nödvändig. Enligt BJO förelåg det åtminstone inte med motiveringen att den klagande var tvungen att vänta på läkarundersökningen skäl att hålla denne fastspänd. Enligt BJO borde sjukskötaren ha gjort anteckningar i patientjournalen om vid vilken tidpunkt den klagandes begränsningsåtgärder påbörjades och när de avslutades, vem som var ansvarig vårdare för den klagande och vem som genomförde begränsningsåtgärderna.

BJO konstaterade att man vid akutmottagningen vid Jorvs sjukhus försummade att göra nödvändiga och till sin omfattning tillräckliga anteckningar i patientjournalen om den klagandes fastspänning. På grund av bristerna i anteckningarna i patientjournalen kunde BJO t.ex. inte reda ut hur länge den klagande varit fastspänd vid akutövervakningen. De bristfälliga anteckningarna försvårade bedömningen av ärendet. BJO ansåg att detta var en allvarlig försummelse.

BJO gav Jorvs sjukhus en anmärkning inför framtiden för lagstridiga förfaranden och försummelser i vården och bemötandet av den klagande. BJO ansåg att bemötandet av den klagande ledde till att människovärdet och den personliga integriteten kränkts, vilket strider både mot grundlagen och den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. BJO framställde att HUS gottgör den klagande för kränkningarna av de mänskliga och grundläggande rättigheterna. BJO bad HUS meddela om sina åtgärder senast 31 mars 2020 (5485/2018*).

UTLÄMNING AV PERUK SOM HJÄLPMEDEL FÖR MEDICINSK REHABILITERING

Ställföreträdande BJO ansåg att vad gäller den klagande borde Tammerfors stad ha beaktat att behovet av hjälpmedel ska bedömas utifrån en användarorienterad, rättidig och individuell utvärdering, så att man kunde ha gjort ett undantag för anskaffningskostnaderna för en måttbeställd peruk för att anpassa den till den klagandes individuella behov. I stadens kriterier för en peruk som hjälpmedel för medicinsk rehabilitering borde förutom en avvikande form eller storlek på huvudet också andra eventuella faktorer, som en medicinsk orsak (t.ex. utslag), beaktas som klientens individuella behov. Enligt ställföreträdande BJO borde kriterierna till denna del kompletteras.

Ställföreträdande BJO delgav staden sin uppfattning. Han framställde dessutom att staden på ett sätt som den anser lämpligt kontaktar den klagande för att göra en ny bedömning av hjälpmedelsbehovet (2680/2018*).

Tammerfors stad meddelade att man tagit ställföreträdande BJO:s avgörande i beaktande och att man som en följd av beslutet vidtagit åtgärder. Den klagande beviljades en betalningsförbindelse för en måttbeställd peruk och i kriterierna för att bevilja en måttbeställd peruk kommer man i fortsättningen förutom en avvikande huvudstorlek också att beakta eventuella hudsymtom eller andra medicinska skäl.

VACCINERING AV BARN

BJO ansåg att i regel är det endast båda vårdnadshavarna tillsammans som kan besluta om MPR-vaccinering av ett barn som inte självt kan fatta beslut om vården. De yrkesutbildade personerna inom hälso- och sjukvård var medvetna om att den ena vårdnadshavaren, som också lämnat in klagomålet, inte givit sitt samtycke till vaccineringen. Det handlade inte om ett sådant s.k. rutinmässigt ärende, där den ena föräldern ensam kan företräda sitt barn. Det handlade inte heller om en sådan situation som avses i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt, där den ena vårdnadshavaren tillfälligt är förhindrad att delta i beslutsfattandet.

BJO konstaterade att det inte i lagen om patientens ställning och rättigheter eller i annan lagstiftning om hälso- och sjukvården finns bestämmelser om en situation där vårdnadshavarna sinsemellan har olika åsikter om vaccineringen av sitt barn. I lagen föreskrivs inte om något undantag i vårdnadshavarnas skyldighet att samarbeta, som kan tillämpas på detta fall. För att barnet ska kunna vaccineras förutsatte detta således båda föräldrarnas samtycke. Eftersom de yrkesutbildade personerna inom hälso- och sjukvård var medvetna om att vårdnadshavarna hade olika åsikter, förelåg det inte heller något i lagen som gav myndigheten tillstånd att utföra åtgärden och barnet borde således inte ha blivit vaccinerat.

BJO konstaterade att om barnets vårdnadshavare är oeniga om huruvida de ska ge sitt samtycke till den vård som barnet ska ges eller till olika åtgärder inom vården av barnet, innebär detta i regel att man måste avstå från att genomföra åtgärden eller vården tills båda vårdnadshavarna gett sitt samtycke. Enligt BJO hade det också varit möjligt att föra ärendet till domstol för att få omprövat om det förelåg skäl att fatta ett skilt beslut om att dela upp vårdnadshavarnas uppgifter. Domstolens uppgift är då att pröva hur barnets bästa tillgodoses. Om man anser att barnets liv eller hälsa är i fara kan man också göra en barnskyddsanmälan till socialmyndigheten.

BJO ansåg att skolhälsovården och barnrådgivningen vid Helsingfors stad förfarit felaktigt till den del man gav den klagandes barn MPR-vaccinet utan den andra vårdnadshavarens samtycke. Eftersom lagstiftningen inte är entydig i ärendet, ansåg BJO det vara tillräckligt att delge staden sin uppfattning. BJO ansåg det vara nödvändigt att lagstiftningen preciseras så att rätten till skydd för privat- och familjeliv enligt Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter efterlevs och för att trygga barnets rättigheter samt för att göra förfarandet för prövningen av barnets bästa tydligare. BJO sände också sitt beslut för kännedom till social- och hälsovårdsministeriet (SHM) (3128/2018*).

FOTOGRAFERING VID EN VERKSAMHETSENHET INOM HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN

Enligt BJO var sjukhusets ordningsvakts förfarande felaktigt, när ordningsvakten bad en person ta bort de bilder som personen tagit i sjukhusets väntrum från sin kamera. BJO konstaterade att fotografering är en del av den som grundläggande rättighet garanterade yttrandefriheten. En begränsning av en grundläggande rättighet ska motiveras med de befogenheter som fastställs i lagen. Ordningsvakten hade inga sådana befogenheter. Därtill ska man beakta att trots att det handlade om en begäran, är risken stor att man tolkar det som att ordningsvakten använder de befogenheter som ingår i dennes uppgifter, när det är ordningsvakten som framställer begäran. Ordningsvakten kunde ha informerat fotografen om att det kan kränka patienternas privatliv och således vara lagstridigt att publicera eller på annat sätt sprida fotografier av patienter.

BJO ansåg dock att det nuvarande rättsläget med tanke på skyddet av patientens privatliv är problematiskt. Frågan om fotografering i de allmänna utrymmena vid en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården är inte del av kärnområdet inom yttrandefriheten. Enligt BJO har däremot en person som söker sig till en hälsovårdscentral rätt att förvänta sig att dennes privatliv skyddas. Grundlagen tryggar vars och ens privatliv och det allmänna ska garantera att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Avvägningen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna ska dock i främsta hand göras av lagstiftarna. Därför beslutade BJO att fästa SHM:s och justitieministeriets uppmärksamhet vid behovet av att föreskriva om frågan på lagnivå (3016/2018).

ÅTT FILMA OCH SPELA IN LJUD VID ENHETEN FÖR PEDIATRISK HEMSJUKVÅRD

BJO redde på basis av ett klagomål ut huruvida avtalet för hemsjukvård av patienter i öppenvård vid HUS Enhet för pediatrik hemsjukvård var korrekt till den del man konstaterade att följande ska iakttas i hemmen: ”Pediatrik hemsjukvård

kan endast genomföras under förhållanden där man inte använder en inspelande kamera eller en fjärravlyssningsapparat i hemmet under tiden vårdaren från Enheten för pediatrik sjukvård utför sitt arbete.”

BJO konstaterade att det krävs särskild sensibilitet för att tillgodose barnets grundläggande fri- och rättigheter. BJO ansåg det motiverat att man med ett vårdavtal mellan parterna kommer överens om hur vården ska genomföras och om frågor som gäller vården, som t.ex. att filma och att använda fjärravlyssningsapparater. Avtalet ska så långt som möjligt vara ett avtal som genuint tar båda parternas rättigheter och skyldigheter och patientens och patientens familjs individuella omständigheter i beaktande. Avtalet ska inte endast göras upp av den part som tillhandahåller vården och bestå av villkor för vården som är likadana för alla patienter.

Enligt BJO tillämpas lagen om integritetsskydd i arbetslivet och i synnerhet lagens 16 § på verksamheten vid HUS Enhet för pediatrik hemsjukvård. I 16 § i lagen finns bestämmelser om situationer där arbetsgivaren får använda kameror i sina lokaler för att genomföra övervakning. Denna lag tillämpas dock inte på en patient eller dennes anhörigas verksamhet. Lagen och förarbetena till lagen kan dock fungera som källa när man prövar vilken slags kameraövervakning man med tanke på skyddet av privatliv kan acceptera. Även om det är uppenbart att arbetsgivarens skyldigheter också omfattar hemsjukvårdsverksamheten, ger inte dessa lagar HUS sådana befogenheter att de kan förbjuda patienten eller patientens familjemedlemmar att filma i sitt eget hem.

BJO förstod den problematik HUS upplevde med tanke på filmning och avlyssning, men konstaterade att villkoret i vårdavtalet var synnerligen absolut och genomgripande i och med att det förbjöd all form av filmning och avlyssning hemma hos patienten. Ett sådant förbud är inte med tanke på patienternas och deras familjemedlemmars grundläggande fri- och rättigheter möjligt och det kan inte på ett godtagbart sätt motiveras med skyddet av personalens privatliv. I samband med att vården inleds och vid behov också senare ska användning av kameror och avlyssningsapparater bedömas från fall till fall.

I vårdavtalet kan och ska man mera detaljerat specificera vad parterna anser vara tillåten eller förbjuden filmning, avlyssning eller kameraövervakning. I avtalet ska man också komma överens om de tillvägagångssätt som tillämpas om det uppstår meningsskiljaktigheter i frågan. Målet ska vara en lösning som så långt som möjligt tillgodoser såväl yttrandefrihetens som integritetsskyddets krav.

BJO konstaterade att det inte finns skild lagstiftning om filmning, fjärravlyssning eller videoövervakning vid hemsjukvård. BJO:s uppgift var nu att å ena sidan pröva frågan om filmning och avlyssning i patientens hem, som omfattas av hemfriden och yttrandefriheten och å andra sidan skyddet av privatlivet för de personer som ingår i hälso- och sjukvårdens verksamhetsenhets personal. Denna prövning förutsätter ett sådant avvägningsavgörande som snarare hör till grundlagsutskottet än till den högsta laglighetsövervakaren. Därför framställde BJO att SHM och justitieministeriet överväger eventuella lagstiftningsåtgärder för att trygga yttrandefriheten och skyddet av privatliv vid verksamhetsenheterna inom hälso- och sjukvård och i deras verksamhet (4110/2018*).

VERKSAMHETEN VID SJUKHUSETS KANTIN

BJO konstaterade att det inte finns någon lagstiftning om rätten för patienter på mentalvårdssjukhusinrättningar att köpa livsmedel och andra varor för personligt bruk. Som jämförelse konstaterade JO att det i fängelselagen stadgas att ett fängelse måste ge fångarna möjlighet att skaffa sig sådana varor.

BJO konstaterade att rättigheterna för patienter på sjukhus som utgångspunkt inte kan vara annorlunda än fångars rättigheter. BJO ansåg det vara en brist att möjligheterna för patienter för vilka fattats beslut om sjukhusvård oberoende av patientens vilja att skaffa livsmedel och andra varor för personligt bruk under sjukhusvistelsen inte på samma sätt som inom brottspåföljdsområdet grundar sig på lag. BJO konstaterade att hon i ett lämpligt sammanhang kommer att lämna en framställning till SHM om att lagstiftningen ska kompletteras. BJO bad ledningen för Gamla

Vasa sjukhus att följa med läget och att i möjligaste mån se till att patienterna kan göra de inköp som de önskar i sjukhusets kantin (3952/2018*).

REKOMMENDATIONER FRÅN TJÄNSTEUTBUDSRÅDET FÖR HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN

BJO konstaterade att med det fastställda tjänsteutbudet tar man inte ställning till innehållet i en enskild patients vård. Genom att fastställa utbudet styr man ordnandet av tjänster inom hälso- och sjukvården. 3 § i lagen om patientens ställning och rättigheter, 15 och 22 § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården och 7 a § 3 mom. i hälso- och sjukvårdslagen tryggar den enskilda patientens ställning i en situation där patientens medicinska behov av vård och tjänsteutbudet strider mot varandra.

Enligt hälso- och sjukvårdslagen har tjänsteutbudsrådet för hälso- och sjukvården i uppgift att följa upp och bedöma tjänsteutbudet inom hälso- och sjukvården och att lämna rekommendationer om vilka hälso- och sjukvårdsåtgärder, undersökningar samt vård- och rehabiliteringsmetoder som ska höras till eller uteslutas ur tjänsteutbudet. BJO konstaterade att rådets rekommendationer inte är rättsligt bindande.

Vid behandlingen av lagförslaget om tjänsteutbudsrådet konstaterade riksdagens social- och hälsovårdsutskott att det med avseende på jämlik tillgång till vård och patienternas rättigheter är viktigt att precisera tjänsteutbudet i den fortsatta beredningen.

Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. För att uppnå den reglering genom lag som denna bestämmelse i grundlagen förutsätter ansåg BJO det vara viktigt att man preciserar fastställandet av tjänsteutbudet i lag. BJO delgav SHM sin uppfattning (3285/2018).

HEMVÅRDENS SITUATION

De missförhållanden och brister vid Södra Karens social- och hälsodistrikt (Eksote) som Finlands närvårdar- och primärskötarförbund SuPer rf lyft fram i sitt klagomål var enligt BJO allvarliga. Sådana missförhållanden och brister var t.ex. att morgonbesöken fördröjdes och att kvällsbesöken gjordes för tidigt. Detta ledde också till att klienten inte fick sina morgon- och kvällsmediciner på rätt tidpunkt.

Tiden mellan besöken var endera för lång eller kort. Klienten fick därför t.ex. sina måltider för ofta eller för sällan. Det kunde gå 1–2 timmar mellan klientens måltider, men det kunde också gå ordentligt över 12 timmar. Man började ställa patienterna i ordning för natten och ge kvällsmedicinerna redan klockan 16.30. Klienter i mycket dåligt skick blev hemskickade från sjukhuset. Enligt BJO kunde dessa missförhållanden och brister i sig utgöra ett hot mot en människovärdig behandling och mot att den vård och omsorg klienter i hemvården får håller en hög kvalitet samt att vården ges vid rätt tidpunkt och att den är trygg.

BJO konstaterade att äldre personer som behöver långvarig vård och omsorg hör till de mest sårbara kundgrupperna inom social- och hälsovården. I ett betydelsefullt och värdigt liv för en äldre person ingår att han eller hon behandlas så att hans eller hennes vuxenhet, individualitet och integritet respekteras. Ett värdigt liv förutsätter bl.a. att äldre personer så länge som möjligt får stöd så att de klarar av dagliga sysslor såsom skötsel av den personliga hygien, påklädning och måltider. Till ett värdigt liv hör även att en äldre person har möjlighet att iaktta sin normala dygnsrytm med regelbundna mattider.

BJO betonade att hemvården med tillräcklig uppföljning ska säkerställa att en klient inom hemvården ska få den näring och vätska som klienten behöver. Det här är en väsentlig del av vård av god kvalitet och en människovärdig behandling. BJO ansåg det också vara mycket viktigt att hemvården enligt klientens behov hjälper till med klientens personliga hygien, vilket också omfattar att byta blöjor, enligt vad man kommit överens om i klientens vård- och serviceplan. BJO betonade att en vård av god kvalitet och ett sakligt bemötande

innebär att man hjälper klienten att ta hand om sin personliga hygien. BJO betonade i detta sammanhang också vikten av korrekta anteckningar i klienthandlingarna. För att övervakningen av klientens vård- och serviceplan ska kunna genomföras och för att servicebehovet ska kunna bedömas förutsätts att man antecknar aktuella uppgifter om alla besök hos klienten.

BJO konstaterade att lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre uppmuntrar att äldre personer med hjälp av hemvård ska kunna bo kvar hemma så länge det är tryggt. BJO konstaterade sig i flertalet avgöranden ha ansett att den vård som ges, oberoende av om det gäller institutionsvård eller öppen vård (i synnerhet vid vård som ges i den äldre personens hem), ska garantera den äldre personens fysiska och psykiska säkerhet. Det är viktigt att man när tjänsten genomförs beaktar både den äldre personens egen uppfattning om sin livskvalitet och faktorer som objektivt sett har konsekvenser för den äldre personens ställning när tjänsterna ordnas.

Viktiga faktorer som påverkar kvaliteten på vården och omsorgen är bl.a. att boendet och vården är trygg, bemötandet av klienten, samt klientens möjligheter att upprätthålla sociala kontakter och få stöd och delta i den dagliga tillvaron. BJO ansåg det vara särskilt viktigt att äldre personers människovärde respekteras.

Enligt BJO betonas att samarbetet och informationsgången mellan myndighetsinstanserna fungerar smärtfritt i samband med utskrivningsprocesser.

BJO ansåg att ett ovillkorligt villkor för att tjänsterna inom hemvården ska hålla hög kvalitet och ges vid rätt tidpunkt är att personalen med hänsyn till hemvårdsklienternas individuella behov består av tillräckligt många utbildade och professionella personer.

BJO konstaterade att genomförande av läkemedelsbehandling är en del av hälso- och sjukvården. En trygg läkemedelsbehandling är en del av patientsäkerheten. BJO instämde med Valvira uppfattning om att avvikelser i läkemedelsbehandlingen är en väsentlig faktor när man ser på hot mot patientsäkerheten, eftersom de kan orsaka stora medicinska konsekvenser för patienten.

Man ska i främsta hand ingripa i avvikelser i läkemedelsbehandlingen med redskap inom egenkontrollen, genom att vid verksamhetsenheten identifiera risker i samband med läkemedelsbehandlingen och hur dessa risker kan förebyggas. Valvira konstaterade att det utifrån Eksotes utredning förblev oklart vilka åtgärder Eksote vidtagit i ärendet. Enligt Valvira ska Eksote ingripa effektivare i avvikelser i läkemedelsbehandlingen än vad man beskrivit i sin utredning. Eksote ska se till att klienterna får sina läkemedel vid rätt tidpunkt.

På samma sätt som Valvira betonade BJO att Eksote i egenskap av arbetsgivare ska ge sina anställda anvisningar om hur man gör anmälningar om skadliga eller farliga situationer. BJO konstaterade att man ska se allvarligt på anmälningarna och deras motiveringar och grunder och att man i främsta hand ska ingripa i dem med redskap inom egenkontrollen. BJO ansåg att det är viktigt att man vid verksamhetsenheterna förutom förfaringsätt för att identifiera och anmäla skadliga och farliga situationer, inklusive avvikelser i läkemedelsbehandling, också har tydliga förfaringsätt för att behandla anmälningar och genomföra korrigerande åtgärder. BJO betonade vikten av att följa bestämmelserna för uppgörande av patientjournaler och klienthandlingar. Att föra noggranna anteckningar är en grundförutsättning för att kunna hantera säkerhetsrisker.

BJO konstaterade att det i främsta hand är arbetsgivaren som övervakar verksamheten och de anställda vid verksamhetsenheten. Med planmässig egenkontroll kan man förebygga osakliga förfaranden, upptäcka missförhållanden och ingripa i dem så snabbt och effektivt som möjligt. På så sätt säkerställs verksamhetens kvalitet och klient- och patientsäkerheten. Att man är öppen och inte letar efter skyldiga är en viktig del av en kultur där man främjar säkerhet. I vissa fall kan man och är det motiverat att också behandla de noterade missförhållandena ur övervakningssynpunkt och att meddela tillsynsmyndigheten (Valvira och/eller behörigt regionförvaltningsverk).

BJO delgav Eksote sin uppfattning. BJO bad Eksote meddela senast den 2 mars 2020 vilka åtgärder BJO:s uppfattning föranlett. BJO bad Valvira att med de medel som står till buds styra Ek-

sote att mera effektivt ingripa i avvikelser i läkemedelsbehandlingen och att se till att klienterna får rätt läkemedel vid rätt tidpunkt. BJO bad Valvira meddela sina åtgärder senast den 31 mars 2020.

BJO konstaterade att hon på eget initiativ inlett en utredning över hur man i olika kommuner säkerställer att hemvården kan genomföras så att man respekterar äldre personens människovärde. De problem som riksomfattande uppdagats i äldreomsorgen ger BJO orsak att undersöka verksamheten vid flera kommuners social- och hälsovårds-väsande samtidigt (3230/2018*).

Eksote meddelade den 28 februari 2020 följande. Genom att följa upp den planerade och genomförda tiden för när tjänsten ges och genom att planera ett veckoschema som utgår från klientens behov kommer besöken att i större utsträckning ske vid rätt tid. När besöken planeras iakttas rekommendationerna för äldre personers näringsintag. I utbildningen har man fäst extra uppmärksamhet vid att förebygga och känna igen undernäring och riskerna för den samt vid regelbunden uppföljning av vikten genom vägning en gång i månaden. Varje enhet inom hemvården har minst en näringsansvarig.

Man har utökat hemvårdens personal vid Eksote. I budgeten för 2020 har man reserverat för 662 årsverken. För att trygga tillgången till personal har man vid hemvården inlett en läroavtalsutbildning för närvårdare. När belastningen inom hemvården är som störst köper Eksote privata hemvårdstjänster. Antalet närvårdare i den egna verksamheten har under morgonskiftet på veckosluten utökats med ungefär tolv personer och man har under veckosluten också ökat på de köpta hemvårdstjänsterna.

Personalen inom hemvården har fått Haipro-utbildning om att lämna in anmälningar om klient-säkerhet och arbetarskydd och cheferna har fått utbildning i att behandla anmälningarna. Personalen har uppmuntrats att anmäla tillbud och farosituationer. Omedelbart när en anställd lagt märke till ett missförhållande eller en uppenbar risk för missförhållanden i vården av klienten görs en anmälan enligt socialvårdslagen (48 §) på personalens anmälningskyldighetsblankett. Anmälan ges till den som ansvarar för enhetens verksamhet, som i sin tur bedömer innehållet i anmälan och begär de utredningar som behövs.

Anvisningarna om tillstånd för läkemedelsbehandling har uppdaterats den 19 februari 2020. I anvisningarna har bl.a. följande uppdateringar gjorts: 1) läkemedelstillstånden för en anställd som kommer från en annan arbetsgivare har preciserats, 2) rättigheterna att genomföra läkemedelsbehandling för en anställd som saknar utbildning för läkemedelsbehandling har ändrats. Läkemedelsbehandlingsplanerna för hemvården upprättas enligt varje verksamhetsenhet och planerna kommer att uppdateras under mars 2020. Anvisningarna för läkemedelstillstånd för en person som saknar utbildning för läkemedelsbehandling har ändrats fr.o.m. den 13 januari 2020.

En anställd som saknar läkemedelstillstånd ska avlägga utbildningen för läkemedelsbehandling om den anställda inte har de rättigheter som en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården med skyddad yrkesbeteckning har. En person som saknar utbildning för läkemedelsbehandling får inte längre dispensera läkemedel i dosetter. Chefen har tillsammans med den anställda som saknar utbildning för läkemedelsbehandling uppdaterat den anställdas uppgiftsbeskrivning och arbetsuppgifter i samband med genomförande av läkemedelsbehandling. Fr.o.m. den 24 februari 2020 får en anställd som saknar utbildning för läkemedelsbehandling inte längre administrera injektioner eller HCI-läkemedel.

Eksotes hemvård har en gemensam plan för egenkontroll och alla elva hemvårdsområden har därtill en egen enhetsspecifik plan för egenkontroll. Planerna har preciserats och uppdaterats. Planerna kompletteras och uppdateras så att de uppfyller SHM:s förordning om uppgörande av en plan för kvalitetsledningen och för hur patientsäkerheten tillgodoses och 8 § i hälso- och sjukvårdslagen senast den 30 april 2020.

Eksote ordnar trygghetshjälpen som egen verksamhet. Besöken inom trygghetshjälpen görs av en närvårdare (trygghetshjälpare). Besöken inom trygghetshjälpen görs av hemvårdens personal. Eksote har lämnat in placeringskommunens utlåtande med anledning av Stella Kotipalvelut Oy:s anmälan till Regionförvaltningsverket i Södra Finland. Regionförvaltningsverket har den 13 augusti 2019 beslutat att de socialtjänster som Stella Kotipalvelut Oy meddelat sparas i registret över tillhandahållande av privat service enligt anmälan. Eksotes styrelse har för tiden

17.12.2019–16.12.2021 godkänt ett avtal om trygghets-
telefonfjänster med Stella Kotipalvelut Oy. Det gäl-
lande avtalet ska ses över.

ARBETSTAGARENS VACCINATIONSSKYDD

Arbetstagares vaccinationsskydd vid centret för psykiatri i Kuopio, Kuopion psykiatrian keskus

BJO gav en arbetsgivare en anmärkning, för att denne gett en anställd vid Kuopion psykiatrian keskus en skriftlig anmärkning på grund av att den anställda inte hade tillräckligt vaccinations-
skydd. Varningen motiverades med att den klagan-
de trots uppmaningar från arbetsgivaren inte sett
till att vaccinationsskyddet följde lagen om smitt-
samma sjukdomar och att den klagande inte ha-
de hälsoskäl för att inte vaccinera sig. I varningen
konstaterades också att om den klagande i fortsätt-
ningen upprepar sitt agerande, kommer dennes
tjänsteförhållande att upphöra.

Enligt grundlagen har var och en rätt till per-
sonlig frihet och integritet. Den personliga integ-
riteten får inte kränkas och ingen får berövas sin
frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Bestäm-
melsen hör tätt samman med skyddet för privat-
livet, som tryggas i grundlagen. Enligt lagen om
patientens ställning och rättigheter ska vården
ske i samförstånd med denne.

Enligt lagen om smittsamma sjukdomar är det
frivilligt att låta sig vaccineras. Bestämmelserna i
grundlagen och lagen om patientens ställning och
rättigheter leder till att arbetstagarna har rätt att
själv besluta om de vill ta dessa vacciner. Däremot
förpliktigar lagen om smittsamma sjukdomar ar-
betsgivaren att se till att de som har ett bristfälligt
vaccinationsskydd bara av särskilda skäl arbetar i
klient- och patientutrymmen vid verksamhetsen-
heter inom socialvården och hälso- och sjukvår-
den där man vårdar klienter eller patienter som
medicinskt sett är utsatta för allvarliga följder
av smittsamma sjukdomar.

Att ge en varning blir aktuellt endast vid bry-
tande av sådana förpliktelser som följer av tjänste-
förhållandet eller som en följd av åsidosättande av
dem. Att vägra att låta vaccinera sig innebär inte

att man åsidosatt eller brutit mot sina förpliktel-
ser som följer av tjänsteförhållandet. Att en arbets-
tagare inte vaccinerat sig kan inte som sådant ut-
göra grunden för att ge en varning (1678/2018*).

Norra Savolax sjukvårdsdistrikt meddelade JO
att man kommer att återta de skriftliga varningar
som getts åt såväl den klagande som andra anstäl-
lda för att de underlåtit att låta vaccinera sig mot
influensa. Sjukvårdsdistriktet meddelade också
att man redan tidigare ändrat sin vaccinationspra-
xis och att det är frivilligt för de anställda att ta in-
fluensavaccin.

Arbetsgivarens rätt att behandla vaccinationsuppgifter

I de klagomål om vaccineringar som lämnats in
till BJO uppdagades dessutom problem med hur
vaccinationsuppgifter samlas in och behandlas.
BJO konstaterade att arbetsgivaren inte kan krä-
va att arbetstagaren skriftligt eller på en blankett
lämnar in en utredning över sitt vaccinationsskydd
eller sina tidigare sjukdomar. Att arbetstagaren
muntligen meddelar arbetsgivaren är en tillräcklig
utredning. Om arbetsgivaren förutsätter att ar-
bets-
tagaren meddelar om sina vaccineringar skriftligen,
är detta inte ett lagenligt förfarande (3050/2018*).

Förslag om att lagen om smittsamma sjuk- domar utvidgas att omfatta hemsjukvård

BJO ansåg det med anledning av flertalet klagomål
vara motiverat att lämna social- och hälso-
vårdsministeriet ett förslag om att lagen om
smittsamma sjukdomar preciseras. Man föreslog
att lagen preciseras så att de som har ett bristfälligt
vaccinationsskydd bara av särskilda skäl får
arbeta i hemvård, hemsjukvård eller hemsjukhus-
vård där man vårdar klienter eller patienter som
medicinskt sett är utsatta för allvarliga följder av
smittsamma sjukdomar.

BJO bad ministeriet meddela vilka åtgärder
BJO:s förslag har gett anledning till (2273/2018*).

SHM meddelade att 48 § i lagen om smittsamma
sjukdomar redan nu gäller anställda inom hemsjuk-
husvården, när de vårdar klienter och patienter som

är utsatta för allvarliga följder av smittsamma sjukdomar. För att precisera 48 § i lagen om smittsamma sjukdomar så att den också tillämpas på hemvård krävs ännu tilläggsutredningar, bl.a. om avgränsningen av målgrupperna, kostnadseffekterna av vaccine-ringarna, kostnader för staten och kommunerna samt konsekvenserna för människorna. Dessutom behövs kontinuerliga uppföljningsuppgifter om vaccinationstäckningen i sjukvårdsdistrikten den kommande influensasäsongen jämfört med tidigare säsongerna 2016–2017 och 2018–2019 samt omfattande information i god tid innan den eventuella lagändringen träder i kraft.

På webbplatsen har också avgörandena 2345*, 2048* och 6650/2018* om anställdas vaccinations-skydd publicerats.

TERMINOLOGI FÖR BEGRÄNSANDE AV PATIENTENS VÅRD

I samband med behandlingen av ett klagomål fäste BJO uppmärksamhet vid oklarheter i terminologi för att begränsa vården av en patient.

När det gäller att avstå från intensivvård talar man om egentligt beslut om att avstå från intensivvård eller beslut om att begränsa intensivvården, vilket innebär att patienten uttryckligen inte vårdas på intensivvårdsavdelning. Enligt Valvira definieras beslut om att inte återuppliva en patient (DNR-beslut) så att vårdbegränsningen endast innebär att patienten inte återupplivas vid hjärtstiltand. DNR-beslutet utesluter inte entydligt vården på intensivvårdsavdelning som en vårdform. Enligt Valvira omfattar dock DNR-beslutet en uppfattning om att vård på intensivvårdsavdelning inte längre är en vårdform som kan förbättra patientens prognos och man avstår därför ofta från denna vårdform.

Enligt BJO behöver man när det gäller en så pass viktig fråga som att begränsa patientens vård en tydlig, entydig och exakt terminologi. Detta bidrar för sin del till att man säkerställer att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. BJO meddelade Valvira med tanke på eventuella åtgärder sin uppfattning om oklarheterna i ter-

minologin om begränsning av patientens vård. BJO bad Valvira meddela om eventuella åtgärder (722/2018).

Valvira meddelade att man den 11 december 2019 uppdaterat och kompletterat sin webbsida om beslut om vårdbegränsningar. Valvira informerade den 12 december 2019 på sin webbplats och Twitter om principerna för att fatta beslut om vårdbegränsningar och om skyldigheten att det i journalhandlingarna ska antecknas tillräckligt omfattande uppgifter som behövs för tryggnad av att god vård ordnas, planeras, tillhandahålls och följs upp för en patient. Anteckningarna ska vara tydliga och begripliga.

4.11.3 INSPEKTIONER

Vid inspektionerna av verksamhetsenheter som tillhandahåller psykiatrisk sjukhusvård granskas 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 man med sjukhusledningen, patientombudsmannen, personalen och patienterna. Man tar del av handlingar samt granskar slutna avdelningar och isoleringsrum.

Bland de verksamhetsenheter som ger psykiatrisk sjukhusvård granskades år 2019 Harjavalta sjukhus i Satakunta sjukvårdsdistrikt och avdelningen för geriatrisk psykiatri vid Pitkämäki sjukhus i Birkalands sjukvårdsdistrikt. Bland enheterna för somatisk äldreomsorg granskades Katriina, Esbo och Hatanpää sjukhus, Harjavalta hälsocent-ralsjukhus och bäddavdelningarna vid Pelkosenniemi-Savukoski samkommun för folkhälsoarbete samt Björneborgs stadssjukhus. Dessutom inspekterades samjourerna vid Jorvs sjukhus vid Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt (HUS) och Satairaala vid Satakunta sjukvårdsdistrikt.

Iakttagelser under inspektionerna refereras i avsnitt 3.5.



En innovation som utvecklats vid avdelningen av minnessjuka, en buss hållplats.

4.11.4 AVGÖRANDE

TILLRÄCKLIGA HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSTJÄNSTER

HUS Hjälpmiddelscentralens förfarande

BJO konstaterade att hälso- och sjukvårdslagens bestämmelse om tillgång till icke-brådskanande vård också gäller utlämning av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering från Hjälpmiddelscentralen. Detta innebär att bedömningen av vårdbehovet för en patient som remitterats till Hjälpmiddelscentralen ska påbörjas inom tre veckor efter att remissen anlänt. Den fastställda tiden på tre veckor är en ovillkorlig tidsgräns för när remissen ska behandlas. Bedömningen av vårdbehovet, dvs. en hjälpmedelsbedömning när det gäller hjälpmedel för medicinsk rehabilitering, ska verkställas inom tre månader efter att remissen anlänt. Den fastställda tiden på tre månader är en ovillkorlig tidsgräns för när hjälpmedelsbedömningen ska vara genomförd.

BJO konstaterade att med vård avses i Hjälpmiddelscentralens verksamhet utlämning av hjälpmedel åt patienten. Utlämnandet ska enligt hälso- och sjukvårdslagen ske med beaktande av hur brådskanande det är, ordnas och inledas inom skälig tid, dock inom sex månader från det att

vårdbehovet slogs fast. Den fastställda tiden på sex månader är en ovillkorlig lagenlig tidsgräns för utlämningen av hjälpmedlet.

BJO ansåg det vara viktigt att remisser som kommer utifrån HUS inte kategoriskt placeras i brådskanandeklass III, utan att de behandlas enligt förutsättningarna i hälso- och sjukvårdslagen och social- och hälsovårdsministeriets förordning om utlämning av hjälpmedel för medicinsk rehabilitering, dvs. utgående från användaren, individuellt och vid rätt tidpunkt med beaktande av hur brådskanande det är att hjälpmedlet utlämnas.

BJO ansåg att vad det gäller att få vård uppfyller inte Hjälpmiddelscentralen vid HUS alla bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagen om maximala tidsfrister för att få vård i den specialiserade sjukvården. Situationen var med tanke på bedömningen av vårdbehovet särskilt problematisk och lagstridigt för de barnpatienter som var tvungna att vänta på en hjälpmedelsbedömning i t.o.m. över sex månader (patienter som kommit på remiss av fysioterapeut). Också för de patienter som kommit på remiss av ergoterapeuter stred dröjsmålen mot lagen, när det fanns remisser i kön ännu cirka fyra månader efter att de anlänt.

BJO ansåg det också vara problematiskt att barnpatienterna sinsemellan hade mycket olika ställning beroende på varifrån barnets remiss skickats till Hjälpmiddelscentralen. Också vad det

gäller hjälpmedel för vuxna verkade det förekomma dröjsmål och t.ex. kön för icke-brådskande hade man inte kunnat gå igenom inom aktuella tider.

Vid Hjälpmedelscentralen gick det inte att följa upp vårdkedjan från hjälpmedelsbedömningen till det att hjälpmedlet utlämnades i ett och samma datasystem. Tanken var att denna brist kommer att åtgärdas med Apotti-systemet. Med tanke på uppföljningen av verksamheten och genomförandet av egenkontrollen kan man enligt BJO inte anse det vara godtagbart att man inte kan följa upp den tid det tar för hjälpmedlen att utlämnas, dvs. tiden för vården att genomföras och att det inte heller finns någon statistik över detta.

BJO fäste HUS och Hjälpmedelscentralens uppmärksamhet vid sjukvårdsdistriktets samkommuns skyldighet enligt hälso- och sjukvårdslagen att om sjukvårdsdistriktet inte själv kan ge vård och behandling inom ramen för de längsta väntetider som anges i lagen, ska vården ordnas genom att köpa den av en annan vårdgivare.

BJO ansåg att tillgången till vård vid Hjälpmedelscentralen inte höll den lagstadgade nivån. BJO gav den en anmärkning för framtiden om det lagstridiga förfarandet. BJO bad sjukvårdsdistriktet och Hjälpmedelscentralen att senast den 28 februari 2020 meddela vilka åtgärder anmärkningen lett till (5646/2018*).

På webbplatsen har också följande avgöranden om lagstridiga förfaranden vid HUS Hjälpmedelscentral publicerats: 5093*, 5617* och 6202/2018*.

Blodsockerstickor som förbrukningsartiklar

Ställföreträdande BJO ansåg att förbrukningsartiklarna för diabetespatienter inte kan begränsas så att de understiger en patients fastställda individuella behov. Enligt Helsingfors stads permanenta anvisningar fick vissa patienter som led av typ 2-diabetes och som uppfyllde vissa kriterier i anvisningarna blodsockerstickor endast om det förelåg särskilda omständigheter. Anvisningen var formulerad så att den var alltför kategorisk och det fanns inte utrymme att ta det individuella behovet i beaktande. Till dessa delar stred anvisningarna mot lagen om patienters rättighet och ställning och hälso- och sjukvårdslagen. Ställföreträdande BJO ansåg att det var motiverat att till dessa delar göra ändringar i de permanenta anvisningarna och också göra de ändringar som Valvira permanenta sakkunniga framställt.

Ställföreträdande BJO meddelade stadens social- och hälsovårdssektor sin uppfattning om de permanenta anvisningarna som står i strid med lagstiftningen och framställde samtidigt att åtgär-



Hjälpmedelsförrådet vid Harjavalta hälsocentralsjukhus.

der för att ändra anvisningarna vidtas. Ställföreträdande BJO bad social- och hälsovårdssektorn meddela sina åtgärder (268/2018*).

Social- och hälsovårdssektorn meddelade att man tillsammans med sina diabetesexperter kommer att korrigera och precisera den permanenta anvisningen genom att betona den motiverade individuella behovsprövningen när man beviljar blodsockersticker för patienter som lider av typ 2-diabetes. Motsvarande individuella prövning kommer också att betonas i övrig utdelning av egenvårdsartiklar.

Utskrivning av en äldre patient från sjukhuset

BJO ansåg att med beaktande av den multisjuka 69-åriga patientens svaga hälsotillstånd och den rädsla som patienten som bodde ensam uttryckte, borde bäddavdelningen vid Lovisa hälsovårdscentral innan patienten blev utskriven ha rätt ut patientens servicebehov och tillräckliga tillgång till tjänster. BJO betonade att platsbrist vid en avdelning inte är en godtagbar grund för utskrivning. Om det inte hade varit möjligt att ordna tillräckliga socialtjänster, hade detta förordats att utskrivningen skulle ha skjutits fram över helgen.

BJO konstaterade att det var uppenbart att patienten följande gång denna blev utskriven under dagen för utskrivningen var i dåligt skick och rörde sig mödosamt. Ju sämre patientens kondition och förmåga att självständigt röra på sig är desto viktigare är det att man planerar utskrivningen av patienten noggrant, så att de tjänster patienten får håller hög kvalitet, att de är tillräckliga och ges i rätt tid så som lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre förutsätter.

BJO konstaterade att det på grund av de knappa anteckningarna i patientjournalen förblev oklart om det var medicinskt motiverat att patienten blev utskriven. Enligt BJO var det dock uppenbart att patienten skickades hem i mycket dåligt skick till en bostad som inte var tillgänglig och som hade trånga toalettutrymmen. Även om hemvården gjorde ett extra besök hos patienten den första kvällen, ansåg BJO att utredningen av tjänsterna för att stödja patientens utskrivning var bristfällig.

Enligt BJO borde den läkare som skrev ut patienten och den vårdpersonal som deltog i vården samt den ansvariga vårdaren inom hemvården på förhand eller åtminstone i samband med utskrivningen försäkra sig om att patienten klarar sig hemma. Även om patienten tidigare har klarat sig hemma med hjälp och själv önskar att bli utskriven, ska yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården alltid noggrant i samband med utskrivningen bedöma vilken typ av handledning, hjälp och stöd det förutsätts för att patienten ska kunna bo hemma. Denna bedömning påverkades inte av att den direkta orsaken till att patienten återvände till sjukhuset var en sjukdom som började visa symtom först hemma.

BJO fäste hälsovårdscentralens uppmärksamhet vid bristerna i anteckningarna i patientjournalen. BJO ansåg det också vara en brist att patientens syn på hur patienten klarar sig hemma inte framgick av patientjournalen. BJO meddelade hälsovårdscentralen om sin uppfattning om bristerna i förfaringssättet (2995/2018).

Tillgång till anestesitandvård

BJO konstaterade att de i hälso- och sjukvårdslagen fastställda tidsfristerna för att man ska få vård inom primärvården eller den specialiserade sjukvården (vårdgarantin) är den längsta tidsfrist inom vilken patienten senast ska få tillgång till den icke-brådskande vård patienten behöver. Patientens individuella behov av vård bestämmer förutom väntetiden till vård också hur brådskande behovet är. När man fattar beslut om vid vilken tidpunkt patientens vård ska inledas ska man beakta patientens aktuella hälsotillstånd och funktionsförmåga samt sjukdomens troliga förlopp.

Eftersom man på grund av oförmåga att samarbeta och begränsad förmåga att öppna munnen inte kunde bedöma vårdbehovet för en patient med utvecklingsstörning under det aktuella poliklinikbesöket ansåg BJO att tandläkarna vid Tammerfors universitetssjukhus (TAYS) poliklinik för mun- och käksjukdomar borde ha övervägt att inleda anestesitandvård av patienten senast i det skede då patientens mamma kontaktade polikliniken på grund av patientens tandvärk. Pa-

tienten hade visat sin tandvärk med smärtsamma uttryck och klagande ljud. Man hade också behandlat patientens smärta med smärtstillande mediciner. Tandläkarna borde ha tagit denna förändring i hur sjukdomen framskrider i beaktande.

Trots att patienten fick vård inom den specialiserade sjukvården inom ramarna för vårdgarantin, ansåg BJO att anestesitandvården för patienten borde ha ordnats tidigare än den nu ordnades, när man beaktar helhetsituationen för patientens munhälsa och hur länge bedömningen av vårdbehovet räckte samt att patienten led och hade smärta under tiden denna väntade på att få vård. Enligt BJO fick patienten inte vård inom rimlig tid. BJO meddelade övertandläkaren för mun- och käksjukdomar och den specialiserande läkaren sin uppfattning om felaktigheterna i förfarandet (6173/2018*).

RÄTTEN TILL INFORMATION OCH SJÄLVBESTÄMMANDERÄTT

Förlossning och efterundersökning

BJO ansåg att de nödvändiga undersökningarna i samband med efterundersökningen bestäms för varje mamma enligt hennes individuella behov och utifrån medicinskt accepterade kriterier. Därför kan man inte schematiskt utgå från att alla mammor i samband med efterundersökningen behöver alla enskilda undersökningar. I bedömningen ska lämnas utrymme för mammans individuella situation. Således ska också bedömningen av om en inre gynekologisk undersökning behövs vara baserad på en individuell prövning.

BJO konstaterade att en inre undersökning ofta är nödvändig för att man ska kunna konstatera förlossningsskador och avgöra mammans hälsotillstånd. Det finns dock situationer där man kan få en tillräcklig utredning utan inre undersökning. Behovet av en inre undersökning i samband med efterundersökningen ska bedömas av den yrkesutbildade personen inom hälso- och sjukvård som genomför efterundersökningen. Det handlar alltså om att den som genomför granskningen i varje enskilt fall utifrån den individuella prövningen bedömer behovet av undersökningen. Bedömningen

görs på medicinska grunder och när bedömningen görs ska all tillgänglig information om moderns hälsotillstånd och förlossningen beaktas.

BJO konstaterade att för den klagande motiverades kravet på en inre undersökning endast med att en inre undersökning ingår i efterundersökningen. BJO kunde inte som laglighetsövervakare ta ställning till om den inre undersökningen i samband med efterundersökningen var nödvändig för att reda ut den klagandes hälsotillstånd och konstatera eventuella förlossningsskador.

BJO konstaterade att en gynekologisk undersökning innebär att man ingriper i den personliga integriteten. En förutsättning för att efterundersökningen och en inre gynekologisk undersökning ska kunna genomföras är att patienten, alltså den förlösta mamman, ger ett informerat samtycke. Patienten kan om hon så önskar tacka nej till efterundersökningen eller någon del av den. När man prövar patientens rätt att neka till en undersökning har det ingen betydelse att efterundersökningen är en förutsättning för att få en förmån enligt sjukförsäkringslagen. Om den som genomför efterundersökningen på grund av att mamman inte ger sitt samtycke inte kan genomföras alla de undersökningar som anses nödvändiga, kan den som genomför undersökningen inte heller ge ett intyg över att hela efterundersökningen har genomförts.

BJO ansåg att förfarandet vid Eksotes välfärdsrådgivning varit felaktigt då man i samband med efterundersökning schematiskt utan individuell bedömning förutsatte en inre undersökning. BJO meddelade Eksote sin uppfattning (1629/2018*).

Att fatta DNR-beslut

Ställföreträdande BJO konstaterade utifrån Valviras utlåtande att patienten inte längre själv kunde besluta om sin vård. Detta innebär att det viktiga beslutet om att avstå från återupplivning (DNR-beslutet) borde ha fattats i samförstånd tillsammans med patientens make eller maka så som lagen om patienters ställning och rättigheter förutsätter. Så skedde dock inte och förfarandet var därigenom lagstridigt. Patientens make/maka fick kännedom om det DNR-beslut som fattats vid Pejas sjukhus den 30 juli 2015 först i februari 2018.

Ställföreträdande BJO konstaterade att när patienten den 12 augusti 2015 flyttades från Pejas sjukhus till Katariina sjukhus för fortsatt rehabilitering, borde man ha kontaktat patientens make/maka och skriftligt ta ställning till om DNR-beslutet som fattats vid sjukhuset fortfarande ska gälla. DNR-beslutet borde senast den 11 november 2016 ha diskuterats med patientens make/maka i en vårdförhandling mellan patientens make/maka och vårdpersonalen.

Ställföreträdande BJO konstaterade att eftersom DNR-beslutet vid en vårdinrättning under Vanda hälsovårdscentral var baserat på ett beslut fattat vid Pejas sjukhus, borde läkaren efter att beslutet den 28 februari 2018 upphävdes ha tagit tydlig ställning till DNR-beslutets giltighet och göra behöriga anteckningar om detta i patientjournalen. Bestämmelserna om uppgörande av journalhandlingar i social- och hälsovårdsministeriets förordning om journalhandlingar är enligt ställföreträdande BJO tydliga, entydiga och exakta. Genom att iaktta dessa bestämmelser tryggas det rättsskydd och den rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som var och en garanteras i grundlagen.

Ställföreträdande BJO meddelade läkarna sin uppfattning om förfarandets lagstridighet. Samtidigt fäste ställföreträdande BJO med tanke på framtiden uppmärksamhet vid det lagstadgade förfarande som ska följas när DNR-beslut fattas (1213/2018).

Rätt till vistelse utomhus vid psykiatriskt sjukhus

Enligt den klagande hade man under den två månader långa sinnesundersökningen vid Kellokoski sjukhus inte ordnat tillräckliga möjligheter till vistelse utomhus. Ibland ordnades ingen vistelse utomhus alls och ibland räckte den endast 12–30 minuter. Enligt utredningen strävade man vid sjukhuset efter att uppfylla justitieombudsmannens och europeiska kommittén mot tortyr (CPT) anvisningar om vistelse utomhus. Enligt dessa anvisningar ska en patient dagligen ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme, om in-

te patientens hälsotillstånd eller ett särskilt vägande skäl som hänför sig till ordningen eller säkerheten i sjukhuset utgör ett hinder.

BJO konstaterade att det i ärendet förblev oklart hur mycket vistelse utomhus patienten i själva verket hade haft möjlighet till. Utifrån handlingarna fick man en uppfattning om att vistelse utomhus ordnades regelbundet, men att den kunde vara kortare än rekommenderat och att man ibland inte kunde ordna någon vistelse utomhus alls. Om vistelsen utomhus upprepade gånger räckte endast tolv minuter ansåg BJO att detta var alldeles för lite. BJO betonade vikten av att ordna vistelse utomhus och konstaterade att en begränsning av vistelsen utomhus endast i undantagsfall kan motiveras med personalbrist eller vård av avdelningens övriga patienter. BJO rekommenderade dessutom att man mera noggrant börjar följa med hur vistelsen utomhus för patienterna och de som undersöks genomförs vid sjukhuset. BJO delgav HUS sin uppfattning (5160/2018).

Användning av egna kläder vid psykiatriskt sjukhus

Enligt BJO var det inte med tanke på människovärdet och respekten för integriteten helt problemfritt att man hindrade den klagande från att rymma genom lätt klädsel och kläder ”som var lätta att känna igen”. Å andra sidan verkade det som att man med dessa begränsningar kunde ordna så att den klagande hade ens någon slags möjlighet, trots att den var begränsad, att vistas utanför avdelningen. När man dessutom tar i beaktande att Östra Finlands förvaltningsdomstol konstaterat att omhändertagandet av den klagandes egendom (kläder och skor) var befogat, föreligger inte orsak att klandra sjukhusets förfarande. Enligt BJO ska övervakningen av en patient trots detta i första hand ordnas genom tillräcklig personalstyrka.

BJO konstaterade dessutom följande om patientens rättsmedel. Beslutet om omhändertagande av egendom är enligt 22 g § i mentalvårdslagen ikraft tillsvidare. Enligt bestämmelsen ska patienten få tillbaka den omhändertagna egendomen när vården avslutas. Detta leder till att patienten

inte nödvändigtvis har möjlighet att föra omhändertagandet av sina kläder och skor till domstolsprövning, trots att begränsningen kan vara ikraft under en mycket lång tid. Det är motiverat att beslutet om omhändertagande är ikraft ända tills vården avslutas t.ex. om det handlar om omhändertagande av berusningsmedel eller eggvapen.

Enligt BJO är kläder och skor inte sådan egendom som i vanliga fall avses i 22 g §, även om man i det aktuella fallet konstaterade att omhändertagandet av dem var motiverat. BJO ansåg det dock vara problematiskt att patienten inte hade möjlighet att med jämna mellanrum föra ärendet till domstol för en prövning av om förutsättningarna för åtgärden fortfarande förelåg. De rättspsykiatriska vårdtiderna är långa. Därför rekommenderade BJO att man med regelbundna mellanrum gör en bedömning av begränsningarnas omfattning och om de fortfarande är nödvändiga. Om omhändertagandet av kläderna och skorna fortsätter och patienten meddelar att denne önskar överklaga ärendet, ska man fatta ett nytt överklagbart beslut i ärendet. BJO meddelade Niuvanniemi sjukhus om sin uppfattning och sina rekommendationer (6638/2018).

Granskning av patients post på psykiatriskt sjukhus

BJO ansåg att man inte kan fördröja att dela ut patienternas post vid ett psykiatriskt sjukhus orimligt länge. BJO ansåg t.ex. att en leveranstid på en månad var orimligt lång.

Enligt 22 j § i mentalvårdslagen har en patient rätt att ta emot brev och försändelser. 23 § i förvaltningslagen säger att ett ärende ska behandlas utan orgrundat dröjsmål. Enligt BJO innehåller dessa bestämmelser ett krav på att ett meddelande eller en försändelse i de fall då försändelsen måste kontrolleras ska levereras åt sin mottagare utan större dröjsmål. Annars förlorar 22 j § i mentalvårdslagen sin betydelse. I laglighetsövervakningen av brottspåföljdsbranschen har man ansett att behandlingen av ett ärende inte uppfyller kraven på god förvaltning om det räcker flera veckor innan en fånge får förfoga över sådan egendom

som tillställts honom eller henne i fängelset (JO:s verksamhetsberättelse år 2007, s. 149, dnr 4369/4/06). BJO meddelade Gamla Vasa sjukhus om sin uppfattning (3931/2018).

SEKRETESS OCH SKYDD FÖR PRIVATLIVET

Att be patient om samtycke till att studerande är närvarande vid läkares mottagning

Enligt BJO borde den klagande på förhand, innan besöket på mottagningen, ha informerats om att en studerande i undervisningsändamål kommer att närvara och be om informerat samtycke till att den studerande är närvarande vid polikliniken för ögonsjukdomar vid Åbo välfärdssektor, som är en klinisk undervisningsplats för vård- och medicin-studerande. Samtycket ska begäras skriftligt för att man ska kunna lämna ut uppgifter i patientjournalen åt den studerande. BJO meddelade polikliniken för ögonsjukdomar vid Åbo välfärdssektor om sin uppfattning (5522/2018).

Skydd för privatlivet vid brevfrösendelser

Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt använde i brevfrösendelser till patienter markeringar av vilka den vårdplats patienten hade ett vårdförhållande till framgick. På en brevfrösendelse som skickats till klaganden stod "ÅUCS Kirurgiskt sjukhus" och på en annan uppgiften "ÅUCS Reso sjukhus T9". BJO konstaterade att dessa detaljerade uppgifter om vårdplatsen skulle ha kunnat kopplas till klagandens vårdförhållanden vid dessa enheter och uppgifterna kunde således, om de avslöjades för en utomstående, ha äventyrat klagandens integritetsskydd.

BJO ansåg att skyldigheten för myndigheten att iaktta sekretess, kravet på god informationshanteringssed och aktsamhetsplikten för registransvariga för sjukvårdsdistriktet innebär att man måste säkerställa att avsändarinformationen på en brevfrösendelse adresserad till en klagande inte äventyrar det i grundlagen tryggade skyddet för privatlivet.

BJO förstod att det är motiverat och viktigt att t.ex. en kallelse till en operation returneras till det ställe den skickats från, så att operationsköen kan administreras. Specifika avsändaruppgifter är således viktiga. Avsändaruppgiften får dock inte innehålla sådan text som avslöjar vårdplatsens namn för en utomstående. Det eftersträvade målet kan uppnås på annat sätt; man kan t.ex. använda sig av koder med hjälp av vilka post som returneras utan dröjsmål adresseras till rätt plats.

BJO meddelade sjukvårdsdistriktet sin uppfattning och bad att sjukvårdsdistriktet senast den 28 februari 2020 meddelar vilka åtgärder BJO:s uppfattning hade gett anledning till (4362/2018*).

Sjukvårdsdistriktet meddelade den 25 februari 2020 att man rätt ut returneringsprocessen för brev och beslutat att i fortsättningen kommer det endast finnas en anteckning om den avsändande organisationen på högre nivå (VSSHP, eller Tyks) på breven. De tidigare uppgifterna, som angav byggnad eller andra motsvarande uppgifter som specificerade avsändaren används inte längre. Den chefsöverläkare som har ansvaret för förfarandet har gett anvisningen den 20 februari 2020. Som en följd av det nya förfarandet returnerar posten de brev vars mottagare inte nåtts till sjukvårdsdistriktets registratorskontor. Registratorskontoret skickar breven vidare till den enhet som står som avsändare. Förfarandet leder till att returneringen av breven till den avsändande enheten är något långsammare, men fördröjningen är så liten att den i regel inte har någon inverkan på genomförandet av vården och på så sätt inte heller på patientsäkerheten.

Integritetsskydd i laboratorium

Ställföreträdande BJO var inte övertygad om att förfarandena vid Åbo universitetssjukhus (ÅUCS) Hantverkargatans laboratorium på bästa sätt tryggede patienternas integritetsskydd och rätten till patientuppgifternas sekretess. Ställföreträdande BJO ansåg att om förfarandet torts de anvisningar som ges patienterna ändå gjorde det möjligt för följande person som besökte toaletten att både se och t.o.m. kunna ta urinprovburken, tryggade förfarandet inte patientens integritetsskydd.

Enligt ställföreträdande BJO ska förfarandet till dessa delar allvarligt övervägas på nytt. Ställföreträdande BJO konstaterade också till de delar patientanvisningarna endast fanns tillgänglig på finska, att anvisningar av detta slag vid en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården inom ett tvåspråkigt sjukvårdsdistrikt ska finnas att tillgå på båda nationalspråken. Ställföreträdande BJO bad sjukvårdsdistriktet meddela vilka åtgärder ställföreträdande BJO uppfattning om att det finns risk för att integritetsskyddet äventyras har föranlett (1811/2018*).

Sjukvårdsdistriktet meddelade att man ger varje patient vid Hantverkargatans laboratorium anvisningar om att personligen lämna sitt urinprov i genomräkningsskåpet. Om patienten följer anvisningarna äventyras inte integritetsskyddet och sekretessen för urinprovet. Som en ny åtgärd har man preciserat de patientanvisningar som ges muntligen. Om patienten av någon anledning inte vill lämna urinprovet i genomräkningsskåpet kan patienten personligen överlämna urinprovet åt avdelningssekreteraren eller laboratoriesköterskan. Tykslabs patientanvisningar finns både på finska och svenska och därtill ger personalen patienten anvisningar på patientens modersmål finska eller svenska. Som en ny åtgärd fäster man särskild uppmärksamhet vid att anvisningstexterna på motsvarande sätt finns både på finska och svenska.

Utlämnande av uppgifter med patientens samtycke

BJO konstaterade att enligt lagen om patientens ställning och rättigheter får en sammanfattning av den vård som getts lämnas till den verksamhetsenhet för hälso- och sjukvård eller den yrkesutbildade person inom hälso- och sjukvården som har remitterat patienten till vården, och till den läkare som eventuellt har utsetts till ansvarig läkare för patienten, ”i enlighet med patientens eller dennes lagliga företrädares muntliga samtycke eller sådant samtycke som annars framgår av sammanhanget”.

Sjukhusets läkare sickade ett slututlåtande över den vård som den klagande fått till den privatpraktiserande psykiater som gjort den remiss utifrån vilken den klagande anlät till sjukhuset.

Innan detta hade den klagande gjort ett besök vid sjukvårdsdistriktets psykiatriska poliklinik. Där hade man antecknat följande i den klagandes journalhandlingar: ”Patienten lyfter fram att tillstånd att beställa tidigare texter endast ges åt läkare, med vilka det uppstått en förtrolig relation och inte för att ”delas ut [vid sjukhuset]”. Sjukhusets läkare tolkade det som att den psykiatriker som gjort remissen var en sådan pålitlig person, eftersom den klagande hade vårdats av psykiatern sedan 2013. Läkaren ansåg dessutom att det var till patientens bästa att uppgifterna lämnades ut.

Enligt BJO var den klagandes uttalande som antecknats i patientjournalen ytterst mångtydigt. Både i motiveringarna till lagen om patienters ställning och rättigheter och i anvisningar som kan tillämpas på ärendet framgår att läkaren ska försäkra sig om att patienten gett sitt samtycke. Läkarens bedömning om patientens bästa förbi- går inte denna skyldighet. Därför var sjukhusets läkares förfarande lagstridigt när läkaren skickade slututlåtandet till den remitterade läkaren utan att försäkra sig om att detta skedde med patientens samtycke. BJO gav läkaren en anmärkning med tanke på framtiden (3350/2018).

KRAVEN PÅ GOD FÖRVALTNING

Beslut om intagning för vård ska upprättas på behörigt sätt

BJO konstaterade att i patientens observationsutlåtande (blankett M2) och i beslutet om intagning för psykiatrisk sjukhusvård (blankett M3) fanns felaktiga anteckningar. BJO konstaterade att det med dessa blanketter fattats beslut om att patienten ska vara frihetsberövad under tre månader. Därför borde man ha varit mycket noggrann när handlingarna upprättades. De felaktiga anteckningarna var förvirrande och i synnerhet i blankett M3 fanns sådana anteckningar som ledde till att beslutet både underställdes och inte underställdes förvaltningsdomstol. Denna uppgift kunde vara av betydelse om patienten önskade utnyttja sin rätt att överklaga. Med tanke på patientens rättskydd var detta ingen ringa felaktighet. Enligt

grundlagen har var och en rätt att få sin sak behandlad på ett behörigt sätt. Till denna del hade läkarna förfarit lagstridigt. BJO gav dem därför en anmärkning med tanke på framtiden (6090/2018).

Missledande meddelande från ministeriet

Högsta förvaltningsdomstolen hade den 23 april 2018 fattat ett rättskraft- och lagakraftvunnet beslut om att förlossningsverksamheten vid Oulaskangas sjukhus ska läggas ned senast den 31 december 2018. SHM hade beviljat Norra Österbotens sjukvårdsdistrikt ett tidsbestämt undantagstillstånd för antalet förlossningar vid Oulaskangas sjukhus fram till den 31 december 2021. SHM informerade om undantagstillståndet den 17 juli 2018 och meddelandets rubrik löd: ”Synnytykset voivat jatkoa Oulaskankaan sairaalassa poikkeusluvalla (Förlossningarna vid Oulaskangas fortsätter med undantagstillstånd)”.

I meddelandet konstaterades att SHM hade beviljat sjukvårdsdistriktet undantagstillstånd att fortsätta med förlossningar vid sjukhuset och att förlossningsverksamheten kan fortsätta fram till den 31 december 2021. I meddelandet konstaterades också att de höjda kvalitetsfaktorerna bedömdes uppfylla kraven enligt högsta förvaltningsdomstolens beslut. BJO ansåg att meddelandet inte motsvarade innehållet i undantagstillståndet och att det därför var vilseledande. BJO delgav SHM sin uppfattning (6131/2018).

Avgifterna vid Studenternas hälsovårdsstiftelse

BJO ansåg att skyldigheten att följa lagstiftningen om klientavgifterna torde innebära att Studenternas hälsovårdsstiftelse (SHVS) inte kan uppbära klientavgifter som enligt lagstiftningen om klientavgifter inte är möjliga att uppbära. En sådan avgift var åtminstone den avgift som uppbars för outnyttjade eller icke-annullerade tider till den del det handlade om andra outnyttjade eller icke-annullerade besök än de som avses i förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården.

En sådan avgift är t.ex. avgiften för ett outnyttjat eller icke-annullerat besök till sjukskötares mottagning. Till denna del baserade sig uppberandet av "bötesavgift" inte på lagen. Inte heller tidsgränserna för att uppbära en avgift i samband att ett besök avbokas eller bokas om kunde vara mera omfattande än vad lagstiftningen om klientavgifter tillät. BJO delgav SHVS sin uppfattning om möjligheterna att uppbära klientavgifter. BJO sände också SHM en kopia av sitt beslut för kännedom (673/2018*).

Behandling av patientskadeärende

Enligt BJO borde Patientförsäkringscentralen (PFC) i behandlingen av den klagandes patientskadeärende ha förstått att man åt PFC också överlämnat sådana journalhandlingarna om den klagande som inte på något sätt var nödvändiga eller anknöt till behandlingen av skadeärendet, som gällde munhälsovård. Dessa journalhandlingar som inte hade anknytning till skadeärendet ingick inte i de handlingar som skulle lagras i ärendehanteringssystemet för skador. BJO konstaterade att PFC på eget initiativ omedelbart borde ha avlägsnat de uppgifter som inte hörde samman med patientskadeärendet från ärendehanteringssystemet utan skild begäran om detta. BJO ansåg att PFC:s förfarande till denna del var felaktigt.

BJO fäste med tanke på framtiden PFC:s uppmärksamhet vid att man ska vara noggrann i behandlingen och arkiveringen av utredningar som lämnats in för behandling av patientskadeärenden och skapa sådana förfaringssätt där PFC kan säkerställa att de personuppgifter som PFC behandlar är motiverade, av betydelse och begränsade enligt vad som är nödvändigt i förhållande till de ändamål som de behandlas för (51/2019).

Att använda tilltalsnamn i myndighetens kommunikation

Det finns ingen skild lagstiftning om användningen av tilltalsnamn i myndigheters verksamhet. BJO ansåg dock att det i god förvaltning och i god vård av patienten ingår att man i försändelser ad-

resserade till patienten eller i annan kommunikation använder det tilltalsnamn som angivits för patienten i befolkningsdatasystemet, om man inte använder alla förnamn. Till den del man inte gick på detta sätt tillväga var Helsingfors stads och HUS förfarande inte tillbörligt. Både Helsingfors stad och HUS deltog i det nya patientdatasystemet Apotti som stegvis tas i bruk under åren 2018–2020. Apotti gör det bättre än tidigare möjligt att använda tilltalsnamnet.

Eftersom det att tilltalsnamnet beaktas och används i försändelser adresserade åt patienten och i annan kommunikation väsentligt hör samman med datasystemets funktion, ansåg BJO att ärendet i detta skede inte föranledde andra åtgärder än att BJO meddelade Helsingfors stad och HUS sin åsikt om det förnamn som ska användas i kommunikationen (1985/2018).

4.11.5 HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN FÖR FÅNGAR

INSPEKTIONER OCH BEHANDLING AV KLAGOMÅL FRÅN FÅNGPATIENTER

Hälso- och sjukvården för fångar hör till SHM:s förvaltningsområde. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar verkar i samband med Institutet för hälsa och välfärd. Valvira och regionförvaltningsverkens behörighet gäller även organisationen av hälso- och sjukvården för fångar. Tidigare övervakades endast enskilda yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvård.

Behandlingen av klagomål som gäller hälso- och sjukvård för fångar och övervakningen av Enheten för hälso- och sjukvård för fångar har centraliserats till Regionförvaltningsverket i Norra Finland, som endera på egen hand eller tillsammans med Valvira gör styrnings- och tillsynsbesök till polikliniker och sjukhus inom Enheten för hälso- och sjukvård för fångar. JO får berättelserna från besöken för kännedom. De klagomål som berör hälso- och sjukvården för fångar som kommit till JO har i allt högre grad börjat överföras till regionförvaltningsverket.

Under berättelseåret inspekterades Psykiatriska fängelsesjukhusets enhet i Åbo och polikliniker-
na i Åbo och Sukeva vid Enheten för hälso- och
sjukvård för fångar.

ARBETSTAGARENS VACCINATIONSSKYDD I HÄLSO- OCH SJUKVÅRD FÖR FÅNGAR

BJO:s bedömning i ärendet gällde tillämpningen
av 48 § i lagen om smittsamma sjukdomar på per-
sonal inom Enheten för hälso- och sjukvård för
fångar. En skild granskning var motiverad efter-
som enheterna inom hälso- och sjukvård för fån-
gar avviker från andra verksamhetsenheter inom
hälso- och sjukvård, i och med att också tjänste-
män från brottspåföljdsmyndigheten regelbundet
arbetar i eller besöker utrymmena.

BJO konstaterade att det är frivilligt att ta de
vacciner som avses i 48 §. Bestämmelserna i grund-
lagen och lagen om patientens ställning och rättig-
heter leder till att arbetstagarna har rätt att själv
besluta om de vill ta dessa vacciner. Däremot för-
pliktigar 48 § arbetsgivaren att se till att de som
har ett bristfälligt vaccinationsskydd bara av sär-
skilda skäl arbetar i klient- och patientutrymmen
vid verksamhetsenheter inom socialvården och

hälso- och sjukvården där man vårdar klienter
eller patienter som medicinskt sett är utsatta för
allvarliga följder av smittsamma sjukdomar.

BJO konstaterade att Enheten för hälso- och
sjukvård för fångar är en verksamhetsenhet inom
hälso- och sjukvård. Ledningen för verksamhets-
enheten fastställer på medicinska grunder de ut-
rymmen och situationer där det krävs vaccina-
tionsskydd i enlighet med 48 §.

SHM hänvisade i sitt utlåtande till utrednin-
gen från Enheten för hälso- och sjukvård för fån-
gar och den i utredningen nämnda undersökning-
en, enligt vilken över hälften av alla fångar har
en allvarlig långvarig grundsjukdom. Enligt SHM
vårdar man vid det psykiatriska sjukhuset för fån-
gar också patienter med fångstatus som är utsatta
för allvarliga följder av smittsamma sjukdomar.
BJO instämde i SHM:s uppfattning. SHM ansåg
därtill att det under influensasäsongen kan vara
motiverat att väktare som arbetar vid det psykiat-
riska sjukhuset för fångar tar säsongsvaccinet mot
influensa, om de arbetar i sådana utrymmen där
en person utan vaccinationsskydd utifrån en me-
dicinsk bedömning kan orsaka att den aktuella
smittsamma sjukdomen sprids åt patienter som
är utsatta för allvarliga följder av smittsamma
sjukdomar. Denna uppfattning delade BJO.



*Psykiatriska fängelsesjukhusets enhet
i Åbo, vestibulen till avdelning 1.*



Tandläkarens mottagningsutrymme vid polikliniken i Åbo.

Enheten för hälso- och sjukvård för fångar har både sjukhus och polikliniker. BJO konstaterade att 48 § i lagen om smittsamma sjukdomar tillämpas på dessa sjukhus och polikliniker till den del man vid dem behandlar patienter med fångstatus som enligt en medicinsk bedömning är utsatta för allvarliga följder av smittsamma sjukdomar. Arbetsgivaren är skyldig att se till att de som arbetar i dessa utrymmen har ett sådant vaccinationskydd som avses i bestämmelsen och att sådana som har ett bristfälligt vaccinationskydd bara av särskilda skäl arbetar i dessa utrymmen.

BJO konstaterade att i bestämmelsen avses inte med anställda enbart vårdpersonal utan också övrig personal, som t.ex. väktare som arbetar i närheten av dessa patienter. BJO meddelade Enheten för hälso- och sjukvård för fångar och Brottspå-

följdsmyndigheten sin uppfattning. BJO bad dem meddela vilka åtgärder BJO:s uppfattning eventuellt har gett anledning till (6160/2018*).

Brottspåföljdsmyndigheten meddelade att man kommer att förbättra vaccinationskyddet vad gäller väktarna vid fängelsesjukhusen. Centralförvaltningsenheten har gett de aktuella enheterna anvisningar, enligt vilka man utan dröjsmål ska verkställa att vaccinationskyddet kompletteras hos de personer som arbetar i fängelsesjukhusen. Fångarnas besök vid poliklinikerna är så pass oregelbundet återkommande och kortvariga att det inte finns behov av att komplettera vaccinationskyddet vid alla verksamheter som har poliklinikmottagning.

GENOMFÖRANDE AV LÄKEMEDELSBEHANDLING

BJO konstaterade att den klagande i samband med förflyttning från ett sjukhus till ett annat inte fått den medicinering som den klagande ordinerats, trots att den klagande på förhand kontaktat polikliniken i Helsingfors vid Enheten för hälso- och sjukvård för fångar och meddelat polikliniken om medicineringen. Ärendet borde ha retts ut vid polikliniken och den klagande borde personligen ha kallats till polikliniken för detta. Bristen på medicin utgjorde dock inte ett hot mot den klagandes hälsotillstånd eller vårdens slutresultat.

BJO ansåg att den klagandes rätt till hälso- och sjukvård av god kvalitet inte tillgodosågs. BJO ansåg att polikliniken handlat klandervärt. Eftersom man dock redan vidtagit korrigerande åtgärder i ärendet och ändrat tillvägagångssättet föranledde det inte till andra åtgärder från BJO:s sida än att BJO med tanke på framtiden fäste poliklinikens uppmärksamhet vid att man vid polikliniken ska vara noggrann när patienters läkemedelsbehandling genomförs och att man på tillräckligt sätt ska reagera när patienter kontaktar polikliniken (226/2019).

FÖRVAR AV LÄKEMEDEL I FÄNGELSE

BJO ansåg inte att sättet att förvara läkemedel vid S:t Michels fängelse var lagstridigt, men för att säkerställa läkemedels säkerheten ansåg BJO att det

skulle vara bättre att läkemedelsdosetterna förvaras i låsta skåp eller lådor i de låsta avdelningskanslierna. Då är risken för att läkemedlet eller läkemedlen hamnar hos någon annan än patienten mycket mindre.

Enheten för hälso- och sjukvård för fångar hade gett en föreskrift om läkemedelsbehandling under fängelsetiden, enligt vilken ”Läkemedelsdosetterna ska förvaras i låsta skåp i det låsta kansliet vid boendeavdelningen.” Vid S:t Michels sjukhus förvarades de läkemedel som fången själv inte innehade i avdelningskansliet i olåsta förvaringslådor som väktarna hade hand om. Därifrån var det enkelt att under dagens lopp dela ut läkemedlen åt fångarna. Förfarandet motiverades med att regionförvaltningsverket inte hade något att anmärka på det i samband med sina utvärderings- och handledningsbesök.

BJO konstaterade att regionförvaltningsverkets behörighet i fängelseförhållanden endast omfattar att övervaka att hälso- och sjukvården för fångarna genomförs, dvs. att övervaka de uppgifter som bestäms i lagen om Enheten för hälso- och sjukvård för fångar och utifrån den övervaka verksamhet som hänför till 10 kap. i fängelselagen och 6 kap. i häktningsslagen. Därför har regionförvaltningsverken inte behörighet att övervaka och utvärdera om brottspåföljdsmyndighetens tjänstemäns förfarande utifrån gällande lagstiftning är adekvat.

BJO konstaterade att Enheten för hälso- och sjukvård för fångar kan rekommendera men inte ge bindande föreskrifter om hur uppgifter som ingår i Brottspåföljdsmyndighetens beslutanderätt ska ordnas. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar har enligt lagen om Enheten för hälso- och sjukvård för fångar till uppgift att ordna hälso- och sjukvård för fångar och häktade i enlighet med fängelselagen och häktningsslagen. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar har således inte med stöd av lagen bestämmande inflytande över Brottspåföljdsmyndigheten, som är enskild och självständig och vars uppgift är verkställighet av straff (354/2018*).

4.11.6 HÄLSO- OCH SJUKVÅRDEN INOM FÖRSVARSMAKTEN

Valvira och regionförvaltningsverkens behörighet gäller även organisationen av hälso- och sjukvård inom försvarsmakten. Precis som hälso- och sjukvården för fångar har även övervakningen av försvarsmaktens hälso- och sjukvård centraliserats till Regionförvaltningsverket i Norra Finland. Den genomför endera på egen hand eller tillsammans med Valvira styrnings- och tillsynsbesök till verksamhetsenheter inom försvarsmaktens hälso- och sjukvård. JO delges berättelserna om besöken och kan utnyttja dem i samband med inspektioner av garnisonerna.

Det lämnas in mycket få klagomål om försvarsmaktens hälso- och sjukvård och under berättelseåret utfärdades inte ett enda åtgärdsavgörande om försvarsmaktens hälso- och sjukvård. På grund av det lilla antalet klagomål betonas vikten av inspektioner av garnisoner och hörande av beväringar. I samband med inspektionerna kan man få information om hur hälso- och sjukvården fungerar.

Under berättelseåret inspekterades krishanteeringsgruppen i Libanon (SKJL). I samband med inspektionen fäste man också uppmärksamhet vid hur hälso- och sjukvården fungerade (se ovan punkt 4.4).

BJO instämde med Huvudstaben i dess uppfattning om att en beväring som i samband med terrängövningar skadat sin fot borde ha fått en remiss till hemkommunens hälsovårdscentral för fortsatt vård när tjänstgöringen avbröts. Huvudstaben hade fäst Centret för militärmedicins uppmärksamhet vid ärendet och uppmanat att centret vidtar korrigerande åtgärder om det t.ex. i anvisningarna eller praxisen för dylika fall kunde anses förekomma brister eller något som behöver åtgärdas. BJO ansåg att de anmärkningar Huvudstaben gett och de åtgärder man uppmanat till var tillräckliga i ärendet (1621/2019).

4.12

Barnets rättigheter

Övervakningen av barnets rättigheter har varit en av prioriteringarna i arbetet med laglighetsövervakning vid JO:s kansli sedan 1998, då sakområdet inrättades på initiativ av grundlagsutskottet. Sedan 2005 har barnombudsmannen och riksdagens justitieombudsman tillsammans ansetts utgöra det oberoende nationella tillsynsorgan som avses i FN:s konvention om barnets rättigheter.

Barnombudsmannen och justitieombudsmannen träffas regelbundet i sina uppgifter med anknytning till konventionen om barnets rättigheter, vilket FN:s internationella kommitté för barnets rättigheter som övervakar genomförandet av konventionen om barnets rättigheter har ansett vara viktigt i sina rekommendationer till Finland (CRC/C/FIN/CO/4*, punkt 14).

Barnombudsman Elina Pekkarinen, som inledde sitt uppdrag i början av maj 2019, besökte justitieombudsmannens kansli första gången den 14 juni 2019. Barnombudsmannen har i uppgift att främja barnets intressen och rättigheter i det samhälleliga beslutsfattandet och samarbetet med myndigheter, t.ex. tillsammans med medborgarorganisationer och barnen själva, medan justitieombudsmannen har i uppgift att övervaka tillgodoseendet av barnets rättigheter. Vid justitieombudsmannens kansli avgörs ärenden inom sakområdet som gäller barnets rättigheter av BJO *Maija Sakslin*.

Vid sidan om grundlagen har FN:s konvention om barnets rättigheter och andra internationella människorättsinstrument en viktig ställning i laglighetsövervakningsarbetet kring barnets rättigheter. Bland de senare bör särskilt nämnas den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och avgörandepaxisen vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna kring denna, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och FN:s

konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och dess fakultativa protokoll (OPCAT, mer om den sistnämnda i avsnitt 3.4 och 3.5).

4.12.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Laglighetsövervakningsärenden som gäller barnets rättigheter indelas i olika förvaltningsområden. Under berättelseåret avgjordes 514 ärenden som gällde barnets rättigheter. År 2018 var motsvarande antal 344, vilket innebär att antalet ärenden ökade med nästan 50 %. Sammanlagt 363 (över 70 %) av de ärenden som avgjordes gällde förvaltningsområdet socialvård. Största delen av dessa gällde barnskydd, men även vårdnad om och underhåll för barn.

Ärenden som gäller barnets rättigheter avgjordes också inom sakområdena hälso- och sjukvård (22), rättsskipning (21) och polisen (14). Viktiga åtgärdslösningar redogörs för också i avsnitt 4.11 Hälso- och sjukvård och 4.3 Polisen. Dessutom avgjordes några ärenden inom sakområdena kommunal förvaltning, utsökning, social försäkring och miljöministeriets förvaltningsområde.

Ärenden som berör småbarnspedagogik och grundläggande utbildning utgör den näst största gruppen inom ärenden som gäller barnets rättigheter. Det avgjordes 94 sådana ärenden. Ärendena avgjordes av BJO *Pasi Pölönen* och föredragande var äldre JO-sekreterare *Piatta Skottman-Kivelä*. Det redogörs för avgörandena i avsnitt 4.18 Utbildning och kultur.

Det avgjordes 20 ärenden som gäller rättigheter för barn med funktionsnedsättning. Avgörandena refereras i avsnitt 3.4.

Huvudföredragande i ärenden om barnets rättigheter var referendarierådet *Kirsti Kurki-Suonio*. Dessutom har referendarieråd *Tapio Rätty*, äldre JO-sekreterare *Riikka Jackson* och notarie *Kaisu Lehtikangas* varit föredragande.

BARNES KLAGOMÅL TILL JUSTITIEOMBUDSMANNEN

Justitieombudsmannens klagomålsförfarande har alltid varit öppet för alla, oberoende av klagandens ålder. Sedan 2016 har särskild uppmärksamhet fästs vid webbinformation riktad till barn och barnvänlig behandling av klagomål som anförts av barn. På justitieombudsmannens webbplats finns särskilda sidor för barn. Sidorna innehåller information riktad till barn gällande möjligheten att lämna in ett klagomål till justitieombudsmannen samt anvisningar till barn om hur man gör ett klagomål och en separat klagomålsblankett. FN:s kommitté för barnens rättigheter, som övervakar genomförandet av konventionen om barnets rättigheter, har i sina rekommendationer som gäller Finland ansett det vara viktigt att barn informeras om sina möjligheter att anföra klagomål och att klagomål som anförts av barn behandlas på ett barnvänligt sätt (CRC/C/FINC/COCCC/4*, punkt 14).

I synnerhet barn som placerats på barnskyddsanstalter och i annan vård utom hemmet har lämnat in klagomål till justitieombudsmannen. Barnen har kunnat få information om klagomålsförfarandet i samband med en inspektion vid anstalten eller av andra barn via sociala medier. Barnet har i sitt klagomål också noggrannare kunnat återgå till ett ärende som förbisetts vid en inspektion på barnets plats för vård utom hemmet. I punkt 4.12 redogörs mer utförligt för innehållet i barnens klagomål och avgörandena gällande dem.

En barnvänlig behandling av barns klagomål har i praktiken inneburit t.ex. att man strävat efter att personligen kontakta det barn som lämnat in klagomålet. På så sätt kan man bl.a. försäkra sig om att alla viktiga synvinklar som gäller barnet och som är viktiga för behandlingen av ärendet tas i beaktande. Målet är att behandla klagomål som lämnats in av barn snabbare än vanligt. Man strä-

var efter att effektivisera förmedlingen av information om möjligheten att klaga hos justitieombudsmannen i samarbete med barnombudsmannen och dennes samarbetspartner.

4.12.2 INSPEKTIONER

Under berättelseåret inspekterades en barnskyddsanstalt. Orsaken till inspektionen var att flera barn lämnat in klagomål. Under berättelseåret slutfördes laglighetsövervakningen av barnskyddsanstalterna Jussin kodit (specialenhet), Ojantakainen (familjehem) och Loikalan kartano, som inspekterats under föregående år.

BJO har krävt p.g.a. sina observationer vid inspektioner inom barnskyddet upprepade gånger att tillsynen över vården utom hemmet ska stärkas. Den bristfälliga övervakningen vad gäller enskilda barn och anstaltens verksamhet samt administrationens strukturella svagheter äventyrar tillgodeendet av barnets rättigheter och leder till att barn fortsättningsvis bemöts på lagstridigt sätt. Såväl under 2018 som under berättelseåret 2019 uppmärksammande BJO upprepade gånger allvarligt den bristande övervakningen. Konsekvenserna av de beslut BJO fattat gällande barnskyddets vård utom hemmet beskrivs också i avsnitt 4.10 om socialvård.

Dessutom inspekterades skolor och daghem med tanke på barnets rättigheter. Redogörelser för dessa inspektioner hittas i avsnitt 4.18. Därtill omfattar inspektioner som utförts vid sjukhus eller boendeenheter för barn med funktionsnedsättning även den vård och det bemötande barnen fått (avsnitt 3.4). OPCAT-inspektioner som utförts vid olika anstalter beskrivs närmare i punkt 3.5.

4.12.3 AVGÖRANDEN

BARNES KLAGOMÅL OM VÅRD UTOM HEMMET

Nästan vart tionde av de 514 klagomål som avgjordes under berättelseåret hade anförts av barnets själv. Detta antal kan anses vara betydande. Största

delen av dessa klagomål gällde barnskyddet och i synnerhet vården utom hemmet. Barnen klagade också i viss mån på ärenden som berör skolan och studierna.

En exceptionellt stor andel (87 %) av de klagomål som lämnats in av barn ledde till åtgärder. En stor del av åtgärderna var ställningstaganden enligt vilka förfarandet i barnets ärende hade stridit mot lagen, och i en del av dessa föreslogs också att en gottgörelse skulle betalas till barnet.

Klagomål som anförts av barn gällde oftast begränsande åtgärder som riktats till dem, t.ex. begränsningar av rörelsefriheten och kontakter, gränsdragningen mellan en lagenlig begränsande åtgärd och fostringsåtgärd eller lagenligheten hos åtgärder som definierats som fostrande. Ett exempel på de sistnämnda handlade om en stödpeng som barnen hade utlovats för att ha utfört små uppgifter eller innehållning av dispositionsmedel som tillhör dem samt vissa begränsningar av telefonanvändningen vid anstalter.

I klagomålen kritiserades dessutom att personalen vid vissa barnskyddsanstalter hade betett sig dåligt och använt grovt språkbruk. Kränkningar av rättigheterna, såsom lagstridiga begränsningar eller nedsättande och nedvärderande beteende, konstaterades i avgörandena 2376*, 3662*, 4440*, 4425*, 4445*, 4566*, 5679*, 5682*, 5683*, 5685*, 5741* och 6226/2018* samt 59*, 286*, 395*, 1256*, 1669*, 2832*, 3662* och 4566/2019*.

I alla ovan nämnda avgöranden bedömdes också hur den kommun eller samkommun som placerat barnet förfarit då den placerat barnet eller övervakat placeringen av barnet. Avgörandena omfattade nästan utan undantag en åtgärd riktad till den kommun som placerat barnet, där man ansett att övervakningen varit otillräcklig eller där man åtminstone fäste uppmärksamhet vid den skyldighet att övervaka placeringen av barnet som placerarkommunen har enligt barnskyddslagen. Enligt barnskyddslagen ska barnets egen socialarbetare i placerarkommunen vara kontaktbar för barnet och socialarbetaren ska också på eget initiativ övervaka placeringen av barnet.

I ärenden som angick vård utom hemmet gällde de klagomål som anförts av barnen själva i stor utsträckning liknande saker som observe-

rats i samband med inspektioner av barnhem. I dessa fall kan man också hänvisa till de klagomålsavgöranden gällande vård utom hemmet som redogjorts för i berättelsen för 2018.

Riksdagen har godkänt en ändring av barnskyddslagen (542/2019) som trädde i kraft den 1 januari 2020. Barnskyddslagen preciserades i synnerhet i fråga om begränsande åtgärder inom vården utom hemmet. Ändringarna föranleddes i sin tur av de inspektioner som under 2018 utfördes vid barnskyddsanstalter på order av BJO (i synnerhet Vuorela skolhem, Pohjolakoti och Loikalan kartano), och som behandlats mer utförligt i avsnitt 3.5.13 i JO:s berättelse för 2018.

BARNSKYDDETS EFTERVÅRD

Barn eller unga som placerats utom hemmet eller som under åtminstone sex månader fått öppenvårdens stödåtgärder, har rätt till barnskyddets eftervård. I samband med ändringen av barnskyddslagen (542/2019) ändrade riksdagen åldersgränsen för eftervård så att den övre gränsen fr.o.m. den 1 januari 2020 är 25 år. BJO gav med anknytning till eftervården flera avgöranden som gällde innehållet i eftervården.

BJO undersökte två stora städers förfarande för att ordna stöd- och boendetjänster som ingår i barnskyddets eftervård. BJO undersökte det ena ärendet på eget initiativ efter en inspektion och det andra ärendet på basis av ett klagomål. Den ena staden medgav att varje månad ungefär 20 ungdomar i eftervård hade varit bostadslösa under föregående år.

BJO uppmärksammade i sina avgöranden skyldigheten att ordna boende samt vid behov stödboende för barn och unga i eftervård. Kommunen kan inte begränsa sökandet av bostad för ett barn eller en ung person till exempelvis endast kommunens egna hyresbostäder eller motsvarande hyresbostäder eller fastställa sådana gränser för boendekostnaderna som kan fastställas för andra utkomststöds klienter. Kommunens myndighet för socialvård ansvarar enligt 76 a § i barnskyddslagen för att ett barn eller en ung person som får

eftervård har en bostad eller t.ex. en stödbostad, och kommunen är i sista hand skyldig att själv ordna ett boende som är förenligt med barnets eller den ungas behov.

BJO fäste uppmärksamhet vid den rätt som barn och unga i eftervård har att få den personliga rådgivning och vägledning de behöver samt annan hjälp och annat stöd för att söka sådan service de har rätt till och t.ex. en studieplats samt vid behov t.ex. för att ordna rehabilitering. BJO uppmärksammade också att en sådan plan för eftervård som avses i lagen ska utarbetas (1348 och 6462/2018*).

Barnen klagade också på brister i själva eftervården. En klagande kritiserade sin placerarkommun bl.a. för att det för personen bara hade ackumulerats medel för eget hushåll genom de underhållsavgifter som fastställts för personen i ungefär ett år, varvid det totala beloppet var ganska litet (sammanslagt knappt 3 000 euro). För klagandens underhåll hade inte fastställts något underhållsbidrag förrän det var så sent att det inte längre hann samlas mer medel. Klaganden hade inte beviljats andra medel för eget hushåll.

BJO bedömde att även om barnskyddslagen inte bokstavligen ålägger placerarkommunen att aktivt agera för att fastställa och uppbära underhållsbidrag som tillhör ett barn som omhändertagits (t.ex. SHM 2019:43), bör man ha tolkat rättsläget på detta sätt efter att lagen om underhållsstöd (1.4.2009) trädde i kraft. Därefter har man kunnat betala underhållsstöd i stället för underhållsbidrag också till ett barn som fick vård utom hemmet på grund av den underhållsskyldiges insolvens eller försummelse.

Då ackumulerades av underhållsstödet medel för eget hushåll, vilket även sist och slutligen skedde i klagandens fall. Enligt BJO borde placerarkommunen i första hand ha beaktat barnets intressen och aktivt strävat efter att fastställa underhållsbidrag antingen genom ett avtal eller domstolsbeslut. Då skulle klaganden ha kunnat samla medel för eget hushåll åtminstone för det underhållsstöd som Fpa betalade.

Även om man till sist vidtog åtgärder för att fastställa underhållsbidraget, gick även denna process långsamt. Därför ackumulerades för klagan-

den underhållsstöd i endast cirka ett års tid trots att personen i fråga hade varit omhändertagen i mer än tio år utan avbrott.

De medel för eget hushåll som ackumulerats för klaganden hade heller inte kompletterats enligt prövning. Utredningen gav uppfattningen att det maximibelopp för medlen för eget hushåll, ett slags avgiftstak, som avsiktligt slopades ur barnskyddslagen redan 2007, ändå hade tillämpats i fallet i fråga. Det hade heller inte fattats något sådant beslut om utebliven betalning som klaganden hade kunnat söka ändring i.

I sitt avgörande fäste BJO uppmärksamhet vid att det även om behovsprövat utkomststöd ska fattas ett överklagbart beslut. Klaganden verkade ha en avvikande åsikt om t.ex. anskaffning av förnödenheter till hemmet och socialväsendets riktlinjer gällande personens studier. BJO föreslog för den samkommun som klagandens ärende hade överförts till att klaganden skulle gottgöras för den rättskränkning som skett (695/2018*).

Samkommunen meddelade senare att den beslutat att som gottgörelse betala ytterligare 6 240 euro i medel för eget hushåll till klaganden samt att be klaganden om ursäkt för tillvägsgångssättet som stridit mot barnets bästa.

ÖVRIGA KLAGOMÅL GÄLLANDE BARNSKYDDET

Enligt klaganden hade hen och barnet inte längre något gemensamt språk eftersom det inte hade ordnats undervisning i modersmålet för barnet som placerats i fosterfamilj. Barnets modersmål var inte finska eller svenska.

BJO konstaterade att barnets rätt till sitt modersmål har en stark koppling till barnets rätt att hålla kontakt med sina föräldrar och andra närstående. Det att ett barn lär sig eller bevarar sitt eget modersmål är särskilt viktigt då barnet skapar och utvecklar sin identitet. Att den egna kulturen blir främmande kan vara skadligt för barnet. Tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna hos ett barn som placerats utom familjen kan inte hänga på enbart kontakten mellan barnet och hans eller hennes närstående, utan barnskyddet har skyldighet att aktivt agera för att stödja barnets språkliga och kulturella bakgrund. BJO an-

såg att det inte är godtagbart att det tagit så länge att ordna undervisning i barnets modersmål eftersom det är fråga om ett av de stora världsspråken och det även i Finland i omfattande utsträckning ordnas undervisning i språket i fråga.

BJO ansåg att social- och hälsovårdssektorn hade försummat denna skyldighet som framgår av barnskyddslagen eftersom den började ordna undervisning i modersmålet för barnet om placerats utom hemmet först två år efter att barnet placerats.

BJO föreslog att barnet ska gottgöras för kränkningen av barnets grundläggande fri- och rättighet på det sätt placerarkommunen överväger (125/2018*).

Kommunen meddelade att den betalat en gottgörelse på 5 000 euro till barnet.

Ett annat klagomål handlade om kontakten mellan ett omhändertaget barn och barnets svårt missbrukande mamma. Som villkor för kontakt hade fastställts att mamman innan hon träffar barnet genom att göra ett narkotikatest (narkotikascreening) måste visa att hon inte är påverkad. Det hade inte fattats något beslut om begränsning av kontakten. I utredningen medgav placerarkommunen att förfarandet till denna del stred mot lagen och meddelade att den kommer att uppmärksamma ärendet bättre i fortsättningen.

BJO konstaterade att mamman därmed i framtiden kan föra vidare eventuella nya begränsningar till domstol. BJO bedömde dock ärendet med det absoluta kravet på drogfrihet i åtanke på lång sikt, även vid tillämpning av eventuella nya beslut. I högsta förvaltningsdomstolens årsboksavgörande HFD 2019:8 ansågs det på de grunder som framgick av avgörandet vara tillåtet att fastställa att föräldern ska göra ett narkotikatest som villkor för att få träffa det omhändertagna barnet.

Enligt utredningen hade mamman och barnet haft ett positivt och nära förhållande. Det förhållandevis lilla barnet hade väntat på träffarna och blivit besviken om träffen inte blev av. BJO uppmärksammade att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna upprepade gånger har konstaterat att kontakten mellan ett omhändertaget barn och barnets förälder ska tryggas – inte

endast genom att tillåta kontakt, utan genom att också vidta aktiva åtgärder för att främja kontakten (t.ex. Europadomstolens avgörande *KA mot Finland* 14.1.2003). Ärendet berördes också av högsta förvaltningsdomstolens nämnda årsboksavgörande HFD 2019:8.

BJO ansåg att man, om det finns risk för att träffarna under en längre tid inte kan genomföras på grund av att föräldern inte förmår vara helt och hållet drogfri, i helhetsbedömningen av träffarna ska beakta även skyddet av barnets och föräldrarnas familjeband. Barnets säkerhet och intressen ska alltid prioriteras, men om barnets säkerhet kan garanteras genom aktiva åtgärder, t.ex. med hjälp av övervakade träffar, kan det för att barnets och föräldrarnas familjeband aktivt ska upprätthållas krävas att kravet på fullständig drogfrihet frångås åtminstone under en viss tid och i den mån det är möjligt utan att effekterna av drogerna äventyrar syftet med barnets och föräldrarnas träff. Genomförandet av träffarna ska för detta ändamål följas kontinuerligt. BJO delgav placerarkommunen sin uppfattning (6106/2018).

I anslutning till klagomålsärendet 3785/2018 bedömde BJO de rättsliga grunderna för hembesök i samband med en utredning av behovet av barnskydd. BJO konstaterade att socialvårdsmyndigheten under de förutsättningar som konstateras i lag har rätt att göra ett hembesök t.o.m. helt utan att meddela på förhand och att vid behov få handräckning av polisen. Under hembesöket kan man dock ingripa privatlivet och hemfriden, som tryggas i 10 § 1 mom. i grundlagen. Därför ska det finnas lagstadgade grunder för hembesöket. Då man ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna bör man dessutom försäkra sig om att förfarandet är förenligt med proportionalitetsprincipen. Därmed får man inte ingripa i hemfriden mer än det är nödvändigt för att nå ett lagenligt syfte. I klagomålsärendet hade funnits en lagenlig grund.

Eftersom ingripandet i ifrågavarande personers hemfrid inte fick inbegripa mer tvång än nödvändigt, borde man enligt BJO i regel på förhand ha utrett ett samtycke av såväl klaganden som klagandens manliga vän för dennes egen del samt för de barn personen hade vårdnaden om. BJO upp-

märksammade ärendet med tanke på framtiden. BJO beaktade att den nuvarande lagstiftningen inte inbegriper några exakta anvisningar om hembesök.

VERKSTÄLLANDE AV BESLUT OM AVVISNING AV ETT BARN OCH EN FÖRÄLDER

Migrationsverket hade fattat ett negativt beslut om internationellt skydd och beslutat att avvisa en mamma och hennes barn. Beslutet var verkställbart, men det första avlägsnandet ur landet hade misslyckats. Några dagar senare hämtade polisen mamman och barnet utan att meddela på förhand. Mamman placerades i polisfängelset i Böle eftersom förvarshuseterna i Krämertsskog och Joutseno var fulla.

Utlänningspolisen tog samtidigt kontakt med socialjouren och meddelade att den måste trygga barnets situation. Barnet placerades brådskande av barnskyddsmyndigheten. Barnet och mamman separerades under fyra dagar. Efter detta flyttades både barnet och mamman till förvarshuset i Joutseno och senare till förvarshuset i Krämertsskog, därifrån de återsändes. Diskrimineringsombudsmannen bad i efterhand riksdagens justitieombudsman att undersöka myndigheternas förfarande med tanke på mammans och barnets rättigheter.

Enligt Polisstyrelsens utredning hade det varit nödvändigt att ta mamman i förvar i syfte att trygga verkställandet av avlägsnandet ur landet. Mamman och barnet hade förenats genast då det var möjligt och det återsändningsförfarande som är stressande för barnet hade inte dragit onödigt ut på tiden.

I en utredning av social- och hälsovårdssektorn inom den kommun som brådskande placerade barnet konstaterades att den brådskande placeringen var en nödvändig lösning som var förenlig med barnets bästa i en situation där det inte fanns något annat sätt att sörja för barnets välbefinnande. Vid socialjouren hade man med hjälp av en tolk som pratade farsi diskuterat med mamman och barnet. Vid ankomsten till mottagningshemmet kunde barnet besvara frågor på engelska

och hade senare också pratat förståelig finska. Barnet och mamman pratade med varandra i telefon tre gånger.

BJO konstaterade att ett beslut om att separera ett barn under skolåldern från sin förälder djupt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna och barnets rättigheter och att beslutet kan medföra kännbara effekter för barnet. Då polisen i verkställighetsskedet fattar beslut om att hämta en familj och om säkringsåtgärder bör utgångspunkten vara att skydda familjebandet och prioritera barnets bästa. Av utredningen framgick dock inte hur polisen hade bedömt barnets bästa eller hur nödvändigt det var att separera barnet från mamman.

Polisen hade heller inte framfört några godtagbara grunder för varför en ensamförsörjare i utsatt ställning och hennes sexåriga barn hade hämtats vid en tidpunkt då ingen förvarsplats som var lämplig för dem fanns ledig. I motiveringarna till utlänningslagen konstateras att det, om vårdnadshavaren till ett litet barn i en ensamförsörjarfamilj tas i förvar, strider mot principen om barnets bästa att separeras från sin enda vårdnadshavare. Detta kan uppfyllas genom ett gott samarbete mellan myndigheterna och genom att förutse de behov av tagande i förvar som gäller familjer (RP 172/2014 rd, s. 33).

Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr har krävt att kvinnor som har minderåriga barn tas i förvar endast i sista hand i exceptionella förhållanden och under en så kort tid som möjligt. Om det i undantagsfall anses vara nödvändigt att ta en mamma i förvar, ska mamman och barnet placeras tillsammans vid en enhet som beaktar deras behov (CPT /Inf. (2014) 31, punkt 36).

BJO ansåg att det inte var godtagbart att barnets rättigheter inte tillgodosågs på grund av att det inte fanns plats vid förvarshuset. Det krävs särskilda åtgärder av polisen för att beakta barnets rättigheter och bästa samt utsatta grupperas specialbehov i verkställighetsskedet. BJO bedömde också att polisens anvisning som gäller ärendet (POL-2018-24625) bristfälligt behandlar asylsökandes utsatta ställning och prioritering av barnets bästa i beslut i verkställighetsskedet.

BJO fäste i sitt avgörande också uppmärksamhet vid att mammans och barnets asylansökan hade behandlats tillsammans såväl vid Migrationsverket som förvaltningsdomstolen, men att polisen behandlade deras ärende i separata processer då polisen för mammans del fattade ett beslut om tagande i förvar och lät socialmyndigheten sörja för barnet.

BJO ansåg att polisen förfarit på felaktigt sätt. Genom att separera den ensamförsörjande mamman i utsatt ställning och hennes barn under fyra dagar begränsades deras rättigheter mer än nödvändigt. Vid verkställandet av avvisningen hade barnets bästa inte bedömts och beaktats i tillräcklig grad. BJO bad Polisstyrelsen att senast den 1 mars 2020 meddela vilka åtgärder hans uppfattning gällande anvisningen om verkställande av ett beslut om avvisning och utvisning (POL-2018-24625) har föranlett (3417/2018*).

Polisstyrelsen meddelade att den har uppdaterat sin anvisning om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning. Enligt anvisningen får en utlännings rättigheter inte begränsas mer än vad som är nödvändigt när ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs. När en person avlägsnas ur landet ska det genomföras med respekt för sammanhållningen inom familjen och barnets bästa, och omständigheter som eventuellt skjuter upp eller hindrar verkställigheten ska beaktas.

Polisstyrelsen kommer även att analysera anvisningens innehåll och göra nödvändiga ändringar för att barnets bästa och den asylsökandes sårbara ställning ska kunna beaktas på ett övergripande sätt. Man kommer att se över anvisningen i behövlig utsträckning så att kvinnor med minderåriga barn inte tas i förvar, förutom i sista hand när exceptionella förhållanden råder och under en så kort tid som möjligt.

ÖVERLÅTELSE AV FOTOGRAFIER TILL BARN PÅ BARNHEM

Bakgrund

BJO hade på eget initiativ undersökt ett ärende som baserade sig på ett klagomål från 2017. Klaganden var en föreståndare för ett barnhem som nyligen gått i pension. Föreståndaren hade gjort

en egen foto- och minnesbok till alla de ca 40 barnen på barnhemmet. Klaganden hade för avsikt att ge barnen boken som en avskedsgåva från barnhemmet eller som en terapeutisk resa till det förflutna. Varje album innehöll en personlig CD-skiva med fotografier. Fotografierna hade tagits vid olika händelser i barnets liv, t.ex. födelsedagar, läger, utflykter och lekar på gården. Fotografierna föreställde barn och vuxna på barnhemmet. Albumen innehöll också korta texter, i vilka barnens förnamn och smeknamn ingick.

Enligt klaganden har barn som varit placerade under sin barndom, i synnerhet de som varit placerade under en lång tid, sällan några minnesaker, t.ex. fotografier, som hjälper dem att komma ihåg personliga barndomsminnen – trots att detta skulle vara förenligt med deras bästa. Barnskyddschefen för barnhemmet i fråga hade dock förbjudit klaganden att ge barnen albumen. Orsaken var att det på fotografierna också fanns andra barn i barnhemsmiljön. Fotografier är personuppgifter och av bilderna kunde dras slutsatser om att barnen var klienter inom barnskyddet, vilket är sekretessbelagd information. Man hade inte bett om samtycke av de berörda parterna och det var inte längre möjligt att be om det.

Utöver utredningen hade dataombudsmanen, social- och hälsovårdsministeriet och experter från Institutet för hälsa och välfärd (nedan THL), nämligen en specialist i barnpsykiatri och en psykoterapeut, gett utlåtanden i ärendet.

I sitt avgörande ansåg BJO att barnskyddschefen i fråga inte hade agerat på lagstridigt sätt då hen gett anvisningar. Enligt utredningen hade chefen skaffat en expertutredning gällande ärendets juridiska aspekter och agerat enligt de instruktioner hen fått. Rättsläget var heller inte entydigt. BJO beslutade att på eget initiativ avgöra ärendet på ett sätt som särskilt beaktar barnens grundläggande och mänskliga rättigheter.

Frågeställning på eget initiativ

Ärendet gick ut på att bedöma huruvida man till barnen på barnhemmet kunde överlämna personliga fotoalbum och fotografier som sparats på en CD-skiva då det fanns också andra barn på barn-

hemmet på fotografierna. Bilder som föreställer personer är personuppgifter eftersom de personer som finns på bilderna kan identifieras oberoende av om deras namn nämns i anslutning till bilden eller inte. Dessutom kan bilderna avslöja att barnen är klienter inom barnskyddet, vilket är sekretessbelagd information.

Varje barn eller myndig ung person har rätt att få uppgifter om sig själv och att fritt besluta om hur de sprids och publiceras. Ärendet är dock problematiskt med tanke på de övriga barn som syns på bilderna. Man hade inte bett om deras samtycke för att överlåta bilderna och det var heller inte längre möjligt att göra det. Om fotografierna överlämnades till barn eller myndiga ungdomar, skulle de kunna sprida dem vidare t.ex. på sociala medier. Denna synvinkel anknyter egentligen inte till överlåtelsen av bilder, men risken för missbruk kan anses vara en betydande synvinkel då förutsättningarna för överlåtelsen bedöms.

Frågor som berör de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Skyddet för barnens grundläggande och mänskliga rättigheter måste beaktas i ärendet. Beslutet att låta bli att överlämna fotografierna grundade sig på skyddet av personuppgifterna som rör de barn som fanns avbildade på fotografierna och som tryggas i 10 § i grundlagen. Europeiska unionen har befogenheter att fastställa lagstiftning i dataskyddsärenden (FEUF, artikel 16). De händelser som beskrivs i klagomålet inträffade 2017. EU:s allmänna dataskyddsförordning trädde i kraft den 25 maj 2018. Därmed tillämpades personuppgiftslagen, som grundade sig på Europaparlamentets och rådets dataskyddsdirektiv.

Ärendet berörde också skyddet för de grundläggande och mänskliga rättigheterna för de barn som albumen var avsedda för. Den grundläggande och mänskliga rättighet som berör skyddet för barnens privatliv omfattar också förhållanden till andra människor (Europadomstolen *Maslov mot Österrike*, stora kammaren 23.6.2008 och *Üner mot Nederländerna*, stora kammaren 18.10.2006). Skyddet för privatlivet omfattar också individens rätt till skydd för den egna identiteten. Skyddet omfat-

tar t.ex. uppgifter om placeringar och barnskyddstjänster personen fått (bl.a. FN:s kommitté för barnens rättigheter CRC/C/GC/20 punkt 46 s. 12–13, Europadomstolen: A-160 *Gaskin mot Förenade Kungariket* 7.7.1989, plenum).

Två synsätt

Fotoalbumen kunde betraktas som gåvor till barnen från barnhemsföreståndaren i egenskap av privatperson. Då skulle ärendet höra till föreståndarens och barnens privatliv och därmed skulle personuppgiftslagen inte tillämpas. Skyddet mot eventuellt missbruk skulle vara straffrättsligt (främst spridande av information som kränker privatlivet enligt 24 kap. 8 § i strafflagen, HD 2018:81, HD 2018:51).

Nämnda synsätt kan anses vara problematiskt eftersom fotografierna hade tagits av barnskyddsanstaltens föreståndare och föremålen var barn som bodde på barnskyddsanstalten. Barnen på anstalten har även under sin fritid övervakats och fostrats av yrkesutbildad personal. Därmed har fotografierna en koppling till barnskyddet, och det andra synsättet var att betrakta överlåtelsen utifrån detta. Personuppgifter om klienter som behandlas inom barnskyddet är klientuppgifter. Bestämmelser om sådana uppgifter finns främst i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (nedan socialvårdens klientlag) och lagen om klienthandlingar inom socialvården, som är speciallagstiftning i förhållande till personuppgiftslagen.

Fotografier och album där barnen t.ex. firar sin födelsedag på barnhemmet är inte vanliga klienthandlingar inom socialvården. Fotoalbum och CD-skivor kan dock betraktas som klienthandlingar inom socialvården. Fotografier som sparats på CD-skivorna omfattas av tillämpningsområdet för personuppgiftslagen (2 § 2 mom.). Det faktum att avsikten var att överlämna albumen till barnen, uttryckligen från barnhemmet, t.ex. i avskedsgåva, framhäver bildernas koppling till barnskyddet och, å andra sidan, barnhemmets ansvar för att de bilder som tagits där används på rätt sätt. Handlingar inom socialvården är emellertid sekretessbelagda och kan inte visas eller

överlämnas till utomstående. Klienterna betraktas som utomstående i förhållande till varandra. Därmed skulle bilderna enligt detta synsätt inte kunna överlämnas till barnen.

Är barn på barnhemmet utomstående i förhållande till varandra?

Socialvårdsklienter uppfattas vanligtvis som personer som utträtt ärenden eller tar emot service inom socialvården. Klientrelationen har en annan karaktär då det handlar om ett barn som bor länge på ett barnhem. Då är klientrelationen i många avseenden också kollektiv, vilket enligt utlåtandet av THL:s expert är viktigt med tanke på utvecklingen av barnets identitet. Enligt utlåtandet försvinner inte gruppens betydelse då en ung person blivit myndig även om den unga då flyttar bort från barnhemmet, eftersom sinnet fortsätter utvecklas även efter detta. BJO bedömde att gemenskapens betydelse för barnets identitet skyddades i människorättsdomstolens ovan nämnda avgörande gällande *Maslow* och *Üner*, där skyddet för privatlivet ansågs omfatta även andra gemenskaper än familjer.

Utomstående aktörer har bedömts utifrån lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (nedan offentlighetslagen). Enligt Mäenpää är det inte alltid möjligt att exakt definiera vilka som är utomstående aktörer. Han anser att ”gränsdragningen mellan de som har rätt att få information och de som är utomstående också kan bero på föremålet för informationen och dess användningsändamål” och som exempel nämner han vårdnadshavarens ställning. (Olli Mäenpää: Förvaltningsdomstolen 2018, s. 775, 776). Offentlighetslagen och socialvårdens klientlag tillämpas i samma miljö av bestämmelser, vilket också har beaktats då lagarna stiftades. Bedömning av vilka aktörer som är utomstående enligt offentlighetslagen har därmed betydelse även med tanke på socialvårdens klientlag.

Ett personligt fotoalbum om ett barn kan betraktas som en klienthandling inom socialvården och är därmed sekretessbelagt. Ett barn som får en sådan handling, avsedd för barnet själv, får dock i huvudsak uppgifter som berör barnet själv och

som barnet har rätt till. Den information på enskilda fotografier som ansågs utgöra ett hinder för att ge barnen albumen gällde andra barns klientrelation inom barnskyddet. Denna information är inte ny för det barn som eventuellt får albumet.

Till gemenskapen på barnhemmet hör att barnen vet vad de andra barnen heter. Alla barn som bor på barnhemmet vet ofrånkomligen också att alla barn är klienter inom barnskyddet. Ett barn kan inte bo på barnhem utan att vara klient inom barnskyddet. Därmed känner de barn som eventuellt får fotografierna redan från tidigare till de sekretessbelagda uppgifter som finns på fotografierna och som berör andra barn. Det faktum att vederbörande part redan känner till en sekretessbelagd angelägenhet eller ett sekretessbelagt faktum berättigar dock inte en myndighet – eller en aktör som agerar på myndighetens vägnar – att överlåta informationen i fråga till vederbörande part, om vederbörande part är utomstående.

BJO konstaterade dock att det är svårt att betrakta de barn som syns på bilden som utomstående i förhållande till varandra i detta sammanhang. Det handlar om barn som bott på samma barnskyddsanstalt vid samma tidpunkt, som finns på samma fotografier och om den sekretessbelagda informationen om att de i egenskap av barn som bor i gemenskapen i fråga ofrånkomligen är klienter inom barnskyddet. BJO bedömde att begreppet utomstående i detta sammanhang borde definieras på avvikande sätt vad gäller vem som använder informationen, föremålet för informationen och användningsändamålet. Bilder på vilka det finns andra barn än det barn albumet eller CD-skivan i fråga är avsedd för, skulle därmed likställas med uppgifter om det berörda barnet själv.

Efter överlåtelsen skulle bilderna inte längre till några delar vara myndigheternas uppgifter, vilket skulle antecknas i ifrågavarande barns klienthandlingar. Då barnet innehar dem skulle de därmed likställas med privata fotografier, album och elektroniska filer. Därmed skulle det också vara möjligt att överlämna bilderna med stöd av bestämmelsen i 16 § 3 mom. i offentlighetslagen.

Enligt 15 § 2 mom. i socialvårdens klientlag får en klient inom socialvården (eller hans eller hennes företrädare eller biträde) inte för en utomstående röja en sekretessbelagd uppgift som er-

hållits på grundval av klientskapet och som gäller någon annan än klienten själv. I 3 mom. i samma paragraf nämns också förbudet mot utnyttjande av nämnda uppgifter. Tystnadsplikten anses vara mer omfattande än skyldigheten att iaktta sekretess. Såvitt jag ser på saken omfattar tystnadsplikten även röjande av information i bildformat till utomstående.

Enligt nämnda bestämmelse är barn och myndiga ungdomar därmed även i övrigt skyldiga att hemlighålla uppgifter om andra barns klientrelation som de fått genom sin egen klientrelation. För att skydda den tystnadsplikt och det förbud mot utnyttjande som avses i 15 § i socialvårdens klientlag fastställs i 29 § i socialvårdens klientlag ett hot om straff med hänvisning till strafflagen.

Detta synsätt kan också gälla ett brott som innebär spridande av information som kränker privatlivet (24 kap. 8 § i strafflagen, HD 2009:3 och HD 2018:81), som även hänvisats till ovan.

En god förvaltning kräver att barnet får information

BJO uttryckte vidare sin uppfattning om att man, såvida fotoalbumen och CD-skivorna betraktas som klientuppgifter inom barnskyddet och man beslutar att överlämna dem, för de barn och ungdomar de är avsedda för i samband med överlåtelsen måste berätta såväl muntligt som skriftligt om skyldigheten att iaktta sekretess och eventuella straffrättsliga påföljder samt om skadeersättningskyldigheten. I fråga om klientuppgifter är skyldigheten en följd av den handlednings- och rådgivningsskyldighet som betonas i fråga om barn och unga.

Slutsats

BJO drog slutsatsen att det inte finns en enkel eller entydig lösning i ärendet. Han ansåg att båda tillvägagångssätten och lösningsalternativen i sig var möjliga, även om ingetdera var fullständigt tillfredsställande. Ärendet omfattade rättigheter och intressen som stred mot varandra. Såsom nämns ovan är överlåtelsen av fotoalbum och CD-skivor förenlig med barnens och de myndiga ungdomarnas rättigheter och i ljuset av expertens utlåtande även med barnens bästa. Å andra sidan kan även ett tillvägagångssätt där man avstår från att överlämna fotografierna motiveras med att barnens grundläggande och mänskliga rättigheter skyddas och med att barnens personuppgifter eller andra sekretessbelagda faktorer som anknyter till dem inte blir kända för utomstående betraktas som förenligt med barnens bästa.

BJO ansåg emellertid att de aspekter som talade mot en överlåtelse inte var lika vägande med tanke på barnens rättigheter och intressen som de aspekter som försvarade överlåtelsen, även om risken för eventuellt missbruk tas i beaktande. Vidare ansåg han att den tolkning enligt vilken fotoalbumen och CD-skivorna endast betraktas som privata gåvoföremål inte i lika hög grad skyddar de andra barn som syns på bilderna som det alternativ där de före överlåtelsen betraktas som klientuppgifter inom barnskyddet, om än ganska atypiska sådana.

BJO betonade skyldigheten att ge handledning och rådgivning i enlighet med en god förvaltning i samband med överlåtelsen. Handledningen och rådgivningen ska ges på ett barnvänligt sätt eller på ett sätt som är lämpligt med tanke på den unga personen. Han delgav berörda stiftelse som upprätthåller det privata barnhemmet sin synpunkt (6465/2019*).

4.13

Äldre personers rättigheter

Tryggheten av äldre personers rättigheter är en del av de uppgifter som justitieombudsmannen har för att skydda och bevaka de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Målet är att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ska respekteras under hela livet, även i ålderdomen. Justitieombudsmannen har till uppgift att främja äldre personers rättigheter.

Justitieombudsmannen har också specialuppgifter som grundar sig på internationella konventioner och som för sin del stödjer främjandet och övervakningen av äldre personers rättigheter. I och med att Finland den 10 juni 2016 ratificerade FN:s konvention och fakultativa protokoll om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) fick justitieombudsmannen ett nytt specialuppdrag. Justitieombudsmannen samt Mäniskorättscentret och dess människorättsdelegation utgör tillsammans den nationella mekanism som avses i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Mekanismen har till uppgift att främja, skydda och övervaka att de rättigheter som garanteras i konventionen genomförs.

Konventionen kan tillämpas på äldre personer som lider av en sjukdom eller som har en funktionsnedsättning som kan hindra dem från att delta i samhället. De ledande principerna i konventionen är diskrimineringsförbud, tillgänglighet och tillgång. I konventionen betonas självbestämmanderätten och möjlighet att delta i beslutsfattande som gäller en själv.

När Finland 2014 ratificerade det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OP-CAT) skulle ett besöksorgan inrättas i Finland. Riksdagens justitieombudsman blev Finlands besöksorgan. Besöksorganet genomför inspektioner på ställen, varifrån personer inte kan avlägsna sig enligt sin egen vilja. Sådana ställen kan

t.ex. vara boendeenheter och institutioner för personer med minnessjukdom eller psykiskt sjuka äldre.

När man blir äldre kan det vardagliga livet kräva nya sätt att agera, både för den äldre personen själv och för personens anhöriga och närstående. I allmänhet ökar behovet av hjälp och beroendet av andra människor. En äldre person kan hamna i en utsatt ställning. Därför är det särskilt viktigt att fästa uppmärksamhet vid bemötandet av äldre personer.

Inom äldreomsorgen övervakar justitieombudsmannen i första hand tillgången till social- och hälsovårdstjänster för äldre, bemötande av klienter och rådgivning, ansökan om tjänster, tjänsternas kvalitet, beslutsprocessen och klientavgifterna för tjänsterna samt utkomsten. Tyngdpunkten i övervakningen har under 2019 förutom på integritetsskyddet även legat på verksamhetsmodeller som förebygger behovet av begränsningar, bedömning av behovet av socialarbetets tjänster, servicevägar mellan social- och hälsovården samt den övervakning av tillsynen som hör till justitieombudsmannens uppgifter.

Vid sidan av klagomålen är justitieombudsmannens egna initiativ och inspektioner centrala i laglighetsövervakningen av äldre personers rättigheter. Telefonkontakterna med kunderna är informativa. Kunderna fick råd om hur man anför klagomål och om de omständigheter som justitieombudsmannen kan undersöka. Om missnöjet gäller ett beslut som fattats av en myndighet, betonas den primära möjligheten för kunden att söka omprövning av ett redan fattat beslut och vid behov överklaga vid domstol.

Ärendena inom sakområdet för äldre personers rättigheter avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande fr.o.m. den 1 februari 2019 var äldre JO-sekreterare *Marja-Liisa Judström*. Dessutom föredrogs ärenden som gällde äldre personers rättig-

heter också av notarie och äldre JO-sekreterare *Kaisu Lehtikangas* samt under en del av året, med tilläggsfinansiering från riksdagen, av äldre JO-sekreterarna *Päivi Vainio*, *Elina Castrén* och *Lotta Hämeen-Anttila* samt av notarie *Johanna Koli*. Alla nämnda tjänsteinnehavare utförde inspektioner.

I justitieombudsmannens berättelse för 2019 har laglighetsövervakningen av äldre personers rättigheter för tredje gången ett separat avsnitt. Ärenden som gäller äldre personers rättigheter behandlas i sakområdena hälsotjänster, tjänster för personer med funktionsnedsättning, intressebevakning och ekonomisk verksamhet.

4.13.1 VERKSAMHETSMILJÖN

De tjänster som äldre personer använder är i synnerhet hemvård, hemvårdens stödtjänster, närståendevård, serviceboende, serviceboende med heldygnsomsorg samt institutionsvård. Enligt äldreomsorgslagen är det primära målet att den äldre ska kunna bo kvar så länge som möjligt i sitt eget hem, vid behov med hjälp av nödvändiga och tillräckliga social- och hälsovårdstjänster som tillhandahålls som öppenvårdstjänster.

De avgifter som tas ut för tjänsterna är, utöver tjänsternas tillgänglighet och kvalitet, av betydelse inom äldreomsorgen. För socialservicen kan en klientavgift som fastställs i lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården tas ut. Beloppet av avgiften för långvarig institutionsvård och de disponibla medel som lämnas till klienten vid långvarig institutionsvård har fastställts i lagen. Avgifterna för serviceboende fastställs däremot av kommunerna och avgiftens maximibelopp kan vara högst lika stort som kostnaderna för att producera tjänsten.

Enligt statistik från Institutet för hälsa och välfärd har äldreomsorgen haft ca 93 000 klienter de senaste åren. Av dessa har ca 52 000 fått hemvård och ca 41 000 har fått långvarig vård med heldygnsomsorg.

4.13.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Under berättelseåret genomfördes sammanlagt 29 inspektioner inom sakområdet. (2018 gjordes sammanlagt 11 motsvarande inspektioner och 2017 sammanlagt 5). Största delen av inspektionerna gjordes vid enheter för boendeservice och institutioner som tillhandahåller heldygnsomsorg för äldre personer. Inspektioner inom sakområdet gjordes dessutom vid hemvården och hälso- och sjukvårdsenheter. Inspektionerna gjordes i olika delar av Finland och i kommuner och enheter av olika storlek. Vid inspektionerna fästes uppmärksamhet vid förhållandena för de äldre personer som fick service, trygghet av en människovärdig ålderdom, äldre personers rätt till privatliv och självbestämmanderätt.

År 2019 anhängiggjorde BJO sammanlagt 14 egna initiativ i åldringsärenden (2018 inga egna initiativ och 2017 ett).

Av de klagomål inom sakområdet socialvård som avgjordes 2019 gällde 69 klagomål äldre personers rättigheter (47 år 2018 och 30 år 2017). Bland dessa ledde 11 till åtgärder (6 år 2018 och 2 år 2017). Klagomål som gäller hemvården inom äldreomsorgen behandlas i avsnittet om hälso- och sjukvård, 4.11.

Klagomålen gällde hemservice, närstående-vård, ibruktagande av servicesedel, serviceboende, klientavgifter, intressebevakning samt utarbetande av serviceplan. Klienterna ansåg att hemservicen var otillräcklig. Det ansågs vara svårt att få plats på ett vårdhem. Man var orolig för den ekonomiska situationen och för huruvida resurserna var tillräckliga.

De grundläggande rättigheter för äldre personer som är centrala i laglighetsövervakningen tryggas i 19 § i grundlagen. Enligt paragrafen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Genom lagen garanteras var och en rätt till grundläggande försörjning under ålderdomen. Därtill ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa.

4.13.3 KLAGOMÅL

BEMÖTANDE I SERVICEHEM

Stadens socialväsande hade köpt kortvarigt serviceboende åt den klagande. Den klagande hade av misstag lämnats kvar i rullstolen för natten. Den klagande hade varit i sitt rum eftersom denne antog att nattskötarna kommer för att hjälpa den klagande i säng mellan klockan 23.00 och 23.30. Den klagande hade somnat i rullstolen och vaknat följande morgon.

BJO ansåg att servicehemmets förfarande var felaktigt. Det var inte acceptabelt att den boende lämnats i rullstolen över natten. Servicehemmet hade försummat sin skyldighet att sörja för att klienten får ändamålsenlig vård och bemöts väl, då klienten blivit lämnad i sin rullstol över natten. Socialvårdsklientens rätt att av den som tillhandahåller socialvården få socialvård av god kvalitet tillgodosågs inte.

BJO betonade att staden, som den instans som ansvarar för ordnandet av den klagandes social- och hälsovård, ansvarade för att den klagandes serviceboende i fråga om kvalitet och innehåll ordnades på behörigt sätt. Även i de fall en kommun ordnar sina lagstadgade uppgifter genom att köpa tjänsterna av en privat tjänsteleverantör ska kommunen övervaka kvaliteten på de tjänster som inhandlats eller ordnats på annat sätt. När det är fråga om tjänster vars syfte är att trygga ställningen för personer som är beroende av andra personers hjälp, har kommunen tillsynsskyldighet särskild betydelse.

Den situation som det felaktiga förfarandet orsakade hade utretts av staden och servicehemmet och personalen hade fått anvisningar om rätt praxis. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder från BJO, eftersom korrigerande åtgärder hade vidtagits i ärendet (93/2019).

ATT FATTA BESLUT OM SERVICEBOENDE OCH ATT VERKSTÄLLA BESLUTET

Den klagandes mor vårdades på ett centralsjukhus, varifrån hon i dåligt skick flyttades till ett hälsocentralsjukhus för fortsatt vård. Centralsjukhuset

gav henne rådet att ansöka om en boendeserviceplats. Sjukhusavdelningen skulle stängas i slutet av året. Avsikten var därför att skriva ut modern senast den 27 december 2018. Servicehandledaren hade den 21 december 2017 på sjukhuset gjort en ansökan till det multiprofessionella teamet inom social- och hälsovården om en bedömning av klientens situation. Klienten skrevs ut från sjukhuset den 23 december 2017.

De anhöriga upplevde att klienten inte längre klarade sig hemma med hjälp av hemvården och förde den 25 december 2017 klienten på egen bekostnad till ett vårdhem. De anhöriga framförde flera gånger önskemål om att få en servicesedel till vårdenheten i fråga. Servicehandledaren gjorde den 29 december 2017 en ansökan om servicehandledning för att bedöma klientens servicebehov i samma vårdhem. Servicehandledaren gjorde den 8 januari 2018 ett kartlägningsbesök på vårdhemmet för att bedöma servicebehovet. Det multiprofessionella teamet konstaterade den 30 januari 2018 att den sökande hade behov av serviceboende.

Två beslut fattades om placering i serviceboende: ett negativt och ett positivt.

Enligt det negativa beslutet ställdes kunden i kö. Enligt vad Siun sote (samkommunen för Norra Karelen social- och hälsovårdstjänster) uppgav har de anhöriga den 7 februari 2018 muntligen informerats om det negativa beslutet om att serviceboende inte kan beviljas på grund av brist på lediga platser. BJO ansåg att man i ärendet hade handlat felaktigt och lagstridigt, eftersom beslutet inte fattades skriftligen och den sökande inte fick något skriftligt beslut med besväransvisning. BJO betonade att det i ärendet framför allt handlade om god förvaltning och tillgodosende av rättsskyddet. Genom att man underlätit att fatta ett skriftligt beslut ledde detta till att den som var missnöjd med beslutet inte fick kännedom om grunderna för beslutet och inte hade möjlighet att utnyttja rätten att söka ändring i ärendet. Detta äventyrade dennes rättsskydd.

Serviceledningen fattade den 7 maj 2018 ett positivt beslut om placering i serviceboende med servicesedel vid det aktuella vårdhemmet fr.o.m. den 1 maj 2018. BJO anser att det inte har framförts godtagbara skäl till varför det efter ett beslut

där klientens behov av boendeservice konstaterats och som fattats den 30 januari 2018 hade tagit 97 dygn att fatta ett positivt beslut om servicesedel. Av Siun sotes utredning framgick inte heller varför ansökan om servicesedel hade registrerats som inlämnad först den 30 januari 2018. Ansökan om serviceboende hade registrerats den 29 december 2017. Samma dag hade man diskuterat med klientens anhöriga om hur ärendet framskrider och bl.a. berättat att det vårdhem som klienten valt hade godkänts som Siun sotes servicesedelproducent.

BJO ansåg att dröjsmålet vid registreringen av ansökan om servicesedel inte var godtagbar. BJO ansåg att man hade förfarit felaktigt och lagstridigt i ärendet, eftersom det tagit tre månader att verkställa beslutet efter det att ärendet anhängiggjorts. Man hade inte i övrigt heller handlat utan ogrundat dröjsmål i ärendet. Det framfördes inga godtagbara skäl till varför beslutet om servicesedel inte fattades retroaktivt från och med det datum då kundens servicebehov konstaterades.

BJO konstaterade att en person med minnesjukdom som behöver boendeservice dygnet runt är i en sårbar ställning och behöver särskilt stöd för att få sina rättigheter tillgodosedda och sina ärenden smidigt skötta. Vid tillhandahållandet av socialvård ska särskild uppmärksamhet fästas vid att de klienter som behöver särskilt stöd får sina intressen tillgodosedda. Syftet med äldreomsorgslagen är att stärka äldre personers möjligheter att påverka innehållet och utförandet av de social- och hälsovårdstjänster som ordnas för honom eller henne och att delta i beslutsfattandet om tjänsterna.

Av klagomålet och handlingarna framgick att de aktiva anhöriga känt djup oro över hur den äldre personen klarade sig hemma och hur rätt vårdplats skulle kunna ordnas så fort som möjligt. Av handlingarna framgick dock inte på vilket sätt klientens egna synpunkter hade utretts och vilken åsikt klienten hade om boendeservice och de olika alternativen för hur sådan service kunde ordnas. BJO fäste Siun sotes uppmärksamhet vid att klientens önskemål och åsikter ska utredas inför beslut som gäller honom eller henne (4593/2018*).

VERKSTÄLLANDE AV BESLUT OM SERVICEBOENDE

Den klagandes maka som fått närståendevård, hade den 26 juni 2018 fått ett positivt beslut om serviceboende. När den klagande den 17 december 2018 hade frågat om hur det såg ut med serviceboendet, hade den sökande efter behandling i SAS-gruppen den 17 januari 2019 erbjudits en servicebostad. BJO ansåg att stadens socialväsande hade förfarit felaktigt efter att beslutet fattats, eftersom tillgången till en plats vid serviceboende fördröjdes. Kommunen ska utan obefogat dröjsmål verkställa ett beslut om serviceboende. Tidsfristen på tre månader som fastställs i lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre innebär att beslutet ska verkställas innan tidsfristen på tre månader löper ut.

Utifrån den erhållna utredningen kunde BJO inte försäkra sig om att den klagandes maka hade erbjudits hemvårdstjänster, eller att man på annat sätt säkerställt att hon får tillräcklig vård och omsorg efter att den klagande hade meddelat äldreomsorgschefen att han inte längre kan vårda sin fru hemma. Socialväsendet borde mera noggrant ha följt med och utrett familjens situation och sett till att servicen var tillgänglig (279/2019).

AVGÖRANDE AV UTKOMSTSTÖD OCH AVGIFT FÖR BOENDESERVICE

BJO konstaterade att liksom i bedömningen av behovet av utkomststöd över huvud taget måste man även i fråga om serviceboende utreda vilka primära utkomstmedel som finns att tillgå. Det första steget är att enligt lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården söka sänkning av avgiften för boendeservice. Skyldigheten att sänka eller slopa avgiften som det främsta alternativet till utkomststöd är entydig (BJO hänvisade också till avgörandena HFD:2019:58 och 6708/2017*).

BJO ansåg att staden hade försummat sin skyldighet att uppdatera sina anvisningar om socialvårdsklienter. Den bör skyndsamt förnya sina anvisningar så att rätten till sänkt klientavgift tillgodoses på behörigt sätt om klienten håller på att bli i behov av utkomststöd (4940/2018*).

4.13.4 INSPEKTIONER

Ett särskilt inspektionstema för inspektioner som genomfördes av justitieombudsmannens kansli 2019 var rätten till integritet. Vid inspektionerna bedömdes hur de krav som integriteten medför när man ger vård och omsorg påverkar verksamheten och hur integritetsskyddet tillgodoses.

Vid inspektionerna bedömdes ordnandet av hemservice, serviceboende samt institutionsboende och hälso- och sjukvård särskilt ur klientens och patientens synvinkel. Man fäste uppmärksamhet vid tjänstens kvalitet, tillgänglighet, tillräcklighet och vid användningen av begränsningsåtgärder. Vid inspektionsobjekten utreddes effektiviteten i enhetens egenkontroll samt kommunernas, regionförvaltningsverkens och Valviras tillsyn. BJO betonade att de omständigheter som observerats vid inspektionerna ska behandlas tillsammans med personalen.

Inspektioner inom socialvården, äldre personer:

- Mariahemmet, 19.3.2019, institutionsvård, 29 boendeplatser, Raseborgs stad (1764/2019*)
- Villa Rosa, 19.3.2019, serviceboende med heldygnsoomsorg, 21 platser, Folkhälsan, Karis (1765/2019*)
- Pihlajakoti, 28.3.2019, serviceboende med heldygnsoomsorg, 20–30 platser, Pääjänne-Tavastlands välfärdssamkommun PHHYKY, Padasjoki (1842/2019*)
- Lizeliuskoti, 10.4.2019, serviceboende med heldygnsoomsorg 15 platser och institutionsvård 33 platser, Samkommunen för grundtrygghet Akseli, Ptky Akseli, Virmo (2009/2019*)
- Moisiokoti, 10.4.2019, serviceboende med heldygnsoomsorg och institutionsvård sammanlagt ca 50 platser, Nousis, Ptky Akseli (2010/2019*)
- City-hemmet, 11.6.2019, serviceboende med heldygnsoomsorg 60 platser och dessutom serviceboende, Kymmenedalens samkommun för social- och hälsovårdstjänster Kymsote, Kotka (3015/2019*)

- Mäntylä boendeserviceenhet, 13.6.2019, serviceboende med heldygnsoomsorg 73 platser, PHHYKY, Heinola (3016/2019*)
- Pakilakoti, 4.7.2019, kortvarig och långvarig institutionsvård sammanlagt 210 platser, Helsingin Seniorisäätiö, Helsingfors (3763/2019*)
- Vaahterakoti, 27.8.2019 och 1.10.2019, kortvård 27 platser och serviceboende med heldygnsoomsorg 60 platser, Mellersta Nylands sotesamkommun, Träskända (4743/2019*)
- Esperi Vårdhem Niva, 2.9.2019, kortvarigt och långvarigt serviceboende med heldygnsoomsorg, 31 platser, Rovaniemi (4921/2019*)
- Palvelukoti Onnela, 3.9.2019, serviceboende med heldygnsoomsorg 24 platser, Pelkosenniemi kommun (5023/2019*)
- Saukoti, 3.9.2019, serviceboende med heldygnsoomsorg 25 platser och dessutom 10 serviceboendestäder där man får hjälp dygnet runt, Savukoski kommun (4922/2019*)
- Himminkoto, 17.10.2019, serviceboende med heldygnsoomsorg 76 platser, Lempäälä kommun (5595/2019*)
- Villa Mäntykoto, 29.10.2019, serviceboende med heldygnsoomsorg 38 platser, Hoiva Mehiläinen, Hyvinge (5880/2019*)
- Kotikylä Sammonkoti, 5.11.2019, serviceboende med heldygnsoomsorg 67 platser, Humana, Jyväskylä (6032/2019*)
- Palvelukeskus Lehtiniemi, 5.11.2019, serviceboende med heldygnsoomsorg 41 platser, Keuruu (6033/2019*)

Inspektioner inom hälso- och sjukvården, äldre personer:

- Esbo sjukhus 26.3 och 3.4.2019, patientplatser på de granskade avdelningarna 45, 60, 45 och 15 (1706/2019*)
- Vanda Katriina sjukhus 8–9.5.2019, 163 patientplatser (2458/2019*)
- HUS, geropsykiatriska undersöknings- och vårdavdelningen 9.5.2019, 7 patientplatser (2759/2019)
- Vanda sjukhus geriatriska akutenhet 15.5.2019, 48 patientplatser (2456/2019)



Vid Lizeliuskoti bor också katter. I bilden finns en av dem.



Vestibulen vid palvelukeskus Lehtiniemi.



Saukoti har ett stort inhägnat område för utomhusvistelse.

- Mellersta Satakunta samkommun för hälso- och sjukvård, Harjavalta hälsocentralsjukhus 11.6.2019, 30 patientplatser (3264/2019)
- Björneborgs stadssjukhus 13.6.2019, 148 patientplatser (3007/2019)
- bäddavdelningarna vid Pelkosenniemi-Savukoski samkommun för folkhälsoarbete, 3.9.2019, 12 platser, varav 3 platser har reserverats för Pelkosenniemi socialvård. Platserna användes för kortvård, Pelkosenniemi (5022/2019)
- äldrepsykiatrin vid Pitkäniemi sjukhus, 14.10.2019, 17 patientplatser, Nokia (5592/2019*)
- psykiogeriatriska avdelningen vid parksjukhuset i Hatanpää, 16.10.2019, 28 patientplatser, Tammerfors (5593/2019*)

Inspektioner inom hemvården, äldre personer:

- Hemvården i Pelkosenniemi 3.9.2019 (4738/2019)
- Hemvården i Salla, 4.9.2019 (4739/2019)
- Hemvården i Lempäälä, 17.10.2019 (5596/2019*)
- Hemvården i Jyväskylä, 6.11.2019 (5789/2019)

ÖVERVAKNING AV TILLSYNEN

Med stöd av 109 § 1 mom. i grundlagen övervakar justitieombudsmannen att domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och också andra följer lag och fullgör sina skyldigheter. I sin egenskap av högsta laglighetsövervakare övervakar justitieombudsmannen också alla myndigheter som har tillsynsansvar.

Under hösten 2016 fick Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) flera anmälningar om en viss koncerns verksamhet. Regionförvaltningsverken hade också fått liknande anmälningar. Utifrån de uppgifter Valvira fått beslöt man 2017 att göra tillsynen över koncernen till en principiell och vittsyftande fråga, för att bedöma om tjänsteleverantörens verksamhet som helhet är ändamålsenlig för boendeservice inom äldreomsorgen.

Den 17 april 2019 utfärdade Valvira en bestämmelse om koncernen med stöd av 20 § i lagen om privat socialservice. Åtgärder för att avhjälpa de missförhållanden och brister som nämndes i bestämmelsen skulle vidtas före utgången av juli 2019 och tjänsteleverantören skulle lämna in en utredning över de åtgärder som genomförts till Valvira före utgången av augusti 2019. Bestämmelsen gällde alla verksamhetsenheter som upprätthölls enligt lagen om privat socialservice.

På förordnande av biträdande justitieombudsmannen inspekterades en av koncernens verksamhetsenheter den 2 september 2019.

Både regionförvaltningsverket och kommunen hade gjort flera inspektionsbesök vid enheten. Staden hade under 2018 effektiviserat övervakningen och styrningen av enheten. Det senaste oanmälda inspektionsbesöket genomfördes den 29 mars 2019. Regionförvaltningsverket hade som en

följd av anmälningarna om missförhållanden gjort en första inspektion vid enheten den 4 december 2017. Regionförvaltningsverkets sista inspektionsbesök före den inspektion som utfördes på uppdrag av BJO hade gjorts den 14 maj 2019. På grund av en ny anmälan om missförhållande gjordes på initiativ av Regionförvaltningsverket ytterligare ett oanmäلت inspektionsbesök vid enheten i november 2019. Representanter från Valvira deltog i egenskap av experter.

BJO fäste uppmärksamhet vid att enheten hade omfattats av intensifierad tillsyn redan sedan 2017 och att det fortfarande anmäldes om missförhållanden vid enheten. Tillsynsätgårderna och de åtgärder som vidtagits för att åtgärda missförhållandena var inte tillräckliga för att undanröja problemen med kvaliteten på vården och omsorgen och förhindra nya missförhållanden. Det att inspektionsbesöken tidsmässigt varit korta och att de till stor del genomfördes enligt överenskommelse kan ha lett till att en del av missförhållandena har upptäckts först med dröjsmål.

BJO ansåg det vara mycket oroväckande att den allvarliga vanvård som förekom inom äldreomsorgen kunde ha lett till att också allvarliga brister i vård- och vårdkvaliteten hade fått för liten uppmärksamhet i inspektionsverksamheten, om det hade bedömts att korrigeringen av bristerna inte kräver omedelbara åtgärder.

Den stora arbetsbördan inom övervakningen av äldreomsorgen, den otillräckliga resursfördelningen samt bristen på tillräckligt med tid för att se över arbetsrutinerna har för sin del kunnat påverka tillsynens effektivitet. BJO ansåg det vara bra att Valvira och regionförvaltningsverken har identifierat missförhållandena i sin verksamhet och strävar efter att vidareutveckla den.

BJO betonade dock att själva den enhet som producerar offentliga tjänster samt den kommun som ordnar servicen har det primära ansvaret för att tjänsterna genomförs på ett högklassigt sätt och att lagstiftningen efterlevs. BJO betonade också kommunernas skyldighet att för kommuninvånare i svagare ställning sörja för rätten till omsorg enligt 19 § i grundlagen samt rätten till omsorg och vård som respekterar människovärdet och tillräckliga social- och hälsovårdstjänster.

BJO förutsatte att enheten omedelbart genomförde åtgärder som nämns i protokollet samt de åtgärder som Valvira och Regionförvaltningsverket förutsätter och som preciseras i andra handlingar.

Dessutom förutsatte BJO att staden övervakar verksamheten så att missförhållandena inte upprepas. Staden ska också genom sin egen verksamhet säkerställa att den service som klienten beviljats motsvarar klientens servicebehov och att enheten har den personalmängd som besluten förutsätter. Om en boende *de facto* inte kan bo på en enhet som inte har personalnattetid eller om den boende inte självständigt vid behov kan be om hjälp, ska ett beslut om serviceboende med heldygnssorg fattas för honom eller henne. Servicebesluten ska motsvara klienternas behov och verksamheten ska motsvara tillståndsvillkoren (4921/2019*).

RÄTTEN TILL INTEGRITET

Utgångspunkten för laglighetsövervakningen av enheter som sörjer för äldreomsorgen är att integritetsskyddet är en grundläggande rättighet. För att trygga detta är målet att alla klienter som behöver långvarig omsorg ska ha tillgång till ett eget rum med egen dusch och toalett. En placering av två för varandra främmande personer i samma rum vid en enhet som erbjuder långvarig vård bör utgå från personernas egen vilja. BJO konstaterade att man vid institutionsvård t.ex. i vårdssituationer bör fästa särskild uppmärksamhet vid att den personliga integriteten respekteras för äldre personer som bor i dubbelrum (1764/2019*).

BJO ansåg att stora patientrum avsedda för fem personer var problematiska. BJO ansåg att så stora lokaler inte stöder patienternas återhämtning på bästa möjliga sätt. BJO rekommenderar att man i mån av möjlighet ordnar mindre rum för patienterna, som bättre möjliggör för patienten att få vara i lugn och ro och tryggar integriteten.

BJO rekommenderar att patienterna alltid ges möjlighet att diskutera med läkare på tu man hand om det finns flera patienter i patientrummet. Patienternas integritet ska uppmärksammas förutom under läkarronder även i samband med vårdåtgärder (3264/2019).

Vid enheten för serviceboende med heldygnssorg hade alla boende inte ett eget rum och således inte heller egen toalett och dusch. På grund av klienternas försämrade kognitiva förmåga kunde man inte utreda om klienter som bodde i rum för två personer själva hade velat placeras i ett rum tillsammans med en främmande människa. Man hade bett om samtycke att för placering i rum för två personer. BJO betonade det integritetsskydd som hör till de grundläggande fri- och rättigheterna och att klientens vilja ska beaktas (1842/2019*).

Avdelningen för långtidsvård hade sammanlagt 37 boende och 8 dubbelrum. Alla som så önskade kunde inte få ett eget rum. Toaletten mellan vissa rum var gemensam för två rum och kunde inte låsas inifrån. Man kunde placera personer av olika kön i rum som ligger bredvid varandra och även då kunde toaletten vara gemensam. På avdelningen för kortvård kunde de boende också använda toaletterna självständigt och det var möjligt att man var på väg till toaletten samtidigt. Det utrymme som användes för att föra anteckningar var på avdelningen för kortvård ett kombinerat pausrum och kök.

Utrymmet kunde avskiljas med skjutdörrar från de boendes utrymmen. Om skjutdörrarna stängdes var det omöjligt att övervaka de boende, vilket ledde till att dörrarna i princip hölls öppna. De boende kunde då höra personalens diskussioner i pausrummet. På avdelningen för långtidsvård var dörrarna till en del av de boendes rum försedda med ett smalt fönster, där man kunde se in i rummet. Personalen berättade att det var svårt att täcka fönstren.

Å andra sidan var det praktiskt att en boende inte väcktes ur sin sömn när man öppnade dörren, eftersom man kunde kontrollera hur han eller hon mätte genom fönstret. BJO fäste uppmärksamhet vid bristerna i integritetsskyddet. Vid inspektionerna har man förutsatt att dörrarna åtgärdas i syfte att trygga integritetsskyddet. BJO bad om en utredning om korrigerande åtgärder (3763/2019*).

BJO konstaterade att god vård omfattar respektfullt bemötande. BJO ansåg det vara osakligt att katetern till urinpåsen var fullt synlig. Den hängde över ryggstödet på den boendes rullstol, trots att den boende vistades i de gemensamma utrymme-

na. BJO konstaterade att respekten för den boendes människovärde och integritet inte endast kan vara beroende av om de anhöriga har skaffat tillräckligt med utrustning åt honom eller henne (4922/2019*).

Verksamhetsenhetens lokaler var med tanke på klientens integritetsskydd ändamålsenliga. Alla boende hade egna rum/bostäder med egna toaletter. Rummen var rymliga och det var möjligt att ta med egna möbler och föremål till dem. De boendes familjeliv respekterades så att besökstiderna inte var begränsade. Besökarna hade vid behov möjlighet att övernatta vid verksamhetsenheten. Man strävade efter att placera par i samma enheter/våningar, om de så önskade. Det fanns inga familjerum och det var därför inte möjligt att dela rum även om detta var de boendes önskemål. En boende berättade att skötarna alltid knackar innan de kommer in i de boendes rum. Den boende tyckte att det var bra att man gjorde så (3015/2019*).

BJO fäste uppmärksamhet vid att för en del patienter hade vistelsen på bäddavdelningen blivit en långvarigare lösning än vad vården av patienten nödvändigtvis krävde. På grund av brist på motion kan patientens kondition också försämrars på bäddavdelningen. I dessa situationer borde man aktivt söka andra lösningar för att genomföra patientens vård och omsorg. Tillsammans med patienterna borde man också fundera på olika sätt att bättre kunna trygga patienternas integritet och möjlighet att delta i habiliterande verksamhet (5022/2019*).

Vid inspektionen framkom det att man vid enheten inte längre frågar klienter om uppgifter om deras livscykel. Praxisen hade ändrats efter att en anhörig hade förbjudit att man frågade efter uppgifterna och konstaterat att det var olagligt. I personalens kansli fanns ett meddelande om att man på grund av dataskydd inte längre kan fråga efter uppgifter om livscykel.

BJO konstaterade att uppgifter om livscykel och klientens önskemål och preferenser är viktiga för att ordna god socialvård och vård som respekterar klienten och klientens självbestämmanderätt. Det är viktigt att utreda uppgifter om den minnessjuka personens livscykel så att hans eller hennes preferenser kan förverkligas och t.ex. per-

sonliga övertygelse kan respekteras. En person med minnessjukdom kan behöva särskilt stöd för att uttrycka sin åsikt och därför är det viktigt att dessa frågor utreds i ett så tidigt skede som möjligt. De anhöriga kan ha en viktig roll i att ge uppgifter om livscykel.

Behandling av personuppgifter innebär t.ex. insamling, förvaring, användning, överföring och utlämnande av personuppgifter. Behandling av personuppgifter förutsätter alltid en behandlingsgrund enligt lag. Vad gäller socialvården definieras i socialvårdslagen och lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården bl.a. klientens rätt till god socialvård och att klientens intressen samt preferenser och övertygelse beaktas när socialvård tillhandahålls.

BJO anser att man fortfarande kan och ska reda ut uppgifter om klientens livscykel. Dataskyddet och informationssäkerheten vid enheten ska ske i enlighet med lagstiftningen. Detta hindrar dock inte att uppgifter som behövs för att genomföra en god socialvård utreds direkt av klienterna eller genom deras anhöriga. Eftersom BJO:s iakttagelser visar att dataskyddslagstiftningen i allmänhet till denna del har tolkats felaktigt är det viktigt att rätt information ges till olika instanser. Praxisen vid enheten har ändrats efter BJO:s ställningstagande.

Uppgifter om den boendes liv har i vissa enheter använts som stöd för den boendes rehabilitering, genom att man på minneskort som använts tillsammans med personalen satt bilder på sådant som den boende tycker om. Denna typ av verksamhet utgår också från klientens intresse och bryter inte mot dataskyddsbestämmelserna. När man använder kort av det här slaget eller andra redskap som innehåller kundens privata uppgifter ska man dock i tillräcklig utsträckning beakta den boendes rätt till integritet och skyddet av hans eller hennes uppgifter.

Om det är sannolikt att det till den boendes privata utrymmen kan komma personer som han eller hon inte vill att ska ha tillgång till synlig information, ska uppgifterna förvaras i en låda eller på annat sätt utom synhåll. När ärendet prövas ska man beakta att det är fråga om en klient i sårbar ställning som ofta inte själv kan uttrycka sin vilja. Sedvanliga uppgifter såsom uppgifter om favorit-

rätter eller -årstider behöver dock inte skyddas utan särskilda skäl (4922/2019*).

PLAN FÖR EGENKONTROLL

I samband med inspektionerna gav BJO anvisningar om att planerna för egenkontroll ska preciseras, uppdateras och hållas framlagda. I Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovård Valvira föreskrift om planen för egenkontroll för privat socialservice och offentlig äldreomsorg (3344/2014) avses med plan för egenkontroll en beskrivning av verksamhetsenhetens processer och rutiner och dokumentering som ska säkerställa och förbättra servicekvaliteten och klientsäkerheten.

En enhet för institutionsvård ska se till att planen för egenkontroll uppdateras och är aktuell och att den finns till allmänt påseende vid verksamhetsenheten så att både anställda och anhöriga har tillgång till den utan att separat behöva begära detta. Planen för egenkontroll bör också läggas ut på verksamhetsenhetens/kommunens webbplats (1764/2019*).

En plan för egenkontroll hade utarbetats 2015. Hela personalen hade varit delaktiga när planen utarbetades. Planen hade uppdaterats 2017 och 2019. Planen hade daterats och undertecknats 2015. Efter uppdateringarna hade planen inte undertecknats på nytt. Vid tidpunkten för inspektionen hölls planen för egenkontroll inte till allmänt påseende och personalen visste inte var den förvarades. BJO påpekade att tillräcklig och ändamålsenlig egenkontroll endast kan genomföras om personalen är insatt i planens innehåll och mål. BJO rekommenderade att planen uppdateras tillsammans med personalen. Planen ska vara offentligt framlagd (4922/2019*).

Till planen för egenkontroll fogas anvisningar om hur personalens anmälningsskyldighet fullgörs och det ska säkerställas att personalen är insatt i anvisningarna. För att klientens rättsskydd och egenkontrollen ska kunna genomföras är det väsentligt att den person som ansvarar för verksamhetsenhetens egenkontroll känner till gällande lagar, författningar och rekommendationer och beaktar dem när egenkontrollen planeras och genomförs (5595/2019*).

BEGRÄNSANDE ÅTGÄRDER SOM ANVÄNTS VID ENHETER FÖR ÄLDRE PERSONER

Det finns ingen lagstiftning om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna vid serviceboenden inom äldreomsorgen. I laglighetsövervakningen har man dock enligt vedertagen praxis ansett att det behövs ett läkartillstånd för begränsning av de boendes grundläggande fri- och rättigheter. Personalen och läkaren ska följa upp hur tillståndet används. Begränsningar får inte användas i större utsträckning eller längre tid än vad som är nödvändigt och de metoder som används måste stå i rimlig proportion till ändamålet.

BJO fäste uppmärksamhet vid att enheten inte hade några skriftliga anvisningar om begränsningsåtgärder och att åtgärderna inte behandlades tillräckligt grundligt i planen för egenkontroll. BJO förutsatte att vårdlinjerna och den praxis som ska följas tydligt antecknas i planen för egenkontroll. Ett centralt mål för enheten borde vara att förebygga begränsningsåtgärder samt att göra upp en plan för alternativa tillvägagångssätt. Vid enheten användes flera begränsningsåtgärder, men det fanns ingen anteckning i vård- och serviceplanerna om grunderna till dem eller om vem som fattat besluten.

BJO förutsatte att man för varje boende vid enheten skilt ser till att det för en begränsningsåtgärd som riktas mot den boende finns ett beslut fattat av läkaren och att beslutet antecknats på behörigt sätt. Enheten ska säkerställa att begränsningsåtgärdernas nödvändighet kontinuerligt bedöms (4922/2019*).

BJO fäste uppmärksamhet vid anteckningarna om beslut om begränsningsåtgärder. I planen för egenkontroll hade antecknats att begränsningsbesluten omfattade högst en månad. I de begränsningsbeslut som sändes till BJO hade läkaren fattat ett beslut enligt vilket begränsningarna ska bedömas senast inom ett år och att begränsningsåtgärden är i kraft fram till detta. BJO konstaterade att det endast på basis av läkarbeslut är tillåtet att begränsa en boendes frihet. Läkaren ska följa upp att begränsningen inte är mera omfattande eller gäller för en längre tid än nödvändigt. Begränsning

gen kan endast tas i bruk om det inte finns något annat förfaringssätt som begränsar rättigheterna i mindre utsträckning.

Bedömningen av användningen av begränsningarna ska också antecknas i klientuppgifterna och användningen av begränsningar ska omedelbart upphöra, då de inte längre är nödvändiga. Innan begränsningar används ska detta diskuteras med personen själv och med dennes anhöriga eller andra närstående. Begränsning kan inte enbart grunda sig på en anhörigs eller en närståendes samtycke (1765/2019*).

Enligt serviceenhetens plan för egenkontroll användes begränsningsåtgärder endast i extrema fall. I planen för egenkontroll nämndes som begränsningar säkerhetsbälte i rullstol och att natttid lyfta upp sänggrindarna. Enligt planen innehåller bl.a. i mentalvårdslagen och lagen om missbrukarvård särskilda regler om vård och förutsättningar för vård oberoende av patientens vilja. Vid tidpunkten för inspektionen hade en boende en hygienoverall. Inga andra begränsningsåtgärder observerades. Det konstaterades att i planen för egenkontroll beskrevs främjandet och/eller begränsningen av klientens självbestämmanderätt närmast utifrån hälso- och sjukvårdsåtgärder och medicinsk vård. I principerna för begränsning av en klients självbestämmanderätt hade alla begränsningsåtgärder som använts inte antecknats och principerna för användningen av dem hade inte heller beskrivits.

BJO fäste uppmärksamhet vid att det på ålderdomshem eller enheter för serviceboende med heldygnssomsorg inte är fråga om vård som strider mot viljan (oberoende av patientens vilja). En verksamhetsenhet inom äldreomsorgen kan inte utan en särskild lagstadgad grund vidta åtgärder som hör till vård som strider mot patientens vilja. För att undvika missförstånd rekommenderade BJO att begreppen självbestämmanderätt och vård mot sin vilja förtydligas i planen för egenkontroll (2009/2019*).

På avdelningen för institutionsvård användes begränsningsåtgärder och användningen av dem förutsatte enligt enhetens egna anvisningar en läkares bedömning och beslut. Enligt BJO borde läka-

ren besöka enheterna tillräckligt ofta och träffa alla boende. Eftersom läkaren endast sällan besöker de boende, finns det risk för att begränsningarna fortsätter trots att de inte längre är nödvändiga (3763/2019*).

ATT IDENTIFIERA BEGRÄNSNING OCH VERKSAMHETSMODELLER SOM FÖREBYGGER BEGRÄNSNING

Förebyggande metoder

Lokalerna ökar för sin del patienternas välbefinnande och förebygger krissituationer. Under en inspektion uppgavs att man dessutom strävar efter att genom olika åtgärder för att förebygga förekomsten av beteendesymptom hos patienterna och den därmed förknippade risken för dålig behandling av patienterna. Som medicinfria metoder används bl.a. musik, motion, stimulans och kreativa metoder. Målet är också att patienten ska komma sig upp ur sängen, dvs. att alla ska få hjälp vid behov. Vid enheten fäster man också uppmärksamhet vid hur man närmar sig patienten och anvisningarna är att patientens livsrytm beaktas i vården. Det är möjligt att sova längre om man vill. Patientens livshistoria utnyttjas till de delar man får information om den.

Man satsar mycket på att identifiera olika beteenden och diskuterar mycket om olika situationer. T.ex. har man uppmärksammat akustik och oväsen och man har strävat efter att beakta rastlöshet på kvällarna, eftersom en människa ofta är mer arg när hon är trött. Utomhusvistelse är viktigt. En del patienter vill inte gå ut ofta, men alla kan gå ofta ut om de vill. På helgerna vistas man alltid utomhus. I dagsprogrammet och i arbetsskiftet har vistelsen utomhus beaktats så att personalen på kvällsskiftet går ut med patienterna innan de byter kläder.

I avdelningens verksamhetsprinciper betonas närvaro. Syftet med närvaron är att skapa trygghet och lugna atmosfären. Man har tänkt ut konkreta åtgärder för att genomföra närvaron. Vårdarnas pauser har delats in stegvis så att en vårdare alltid är synlig i de allmänna utrymmena. Vårdarna tillbringar inte sin tid på kansliet, utan de är synliga

och närvarande i samma lokaler som patienterna. Man har tillsammans beslutat att alla inte har kaffepaus samtidigt. Detta syntes tydligt under inspektionen.

Man fäster också uppmärksamhet vid valet av egenvårdare och vid den person som vårdar patienten. Om en patient av någon anledning inte vill samarbeta med någon specifik vårdare, väljs någon annan som patientens vårdare. Man upptäckte t.ex. för en patient att en manlig vårdare inte passar och vårdaren byttes därför ut.

Alla anställda genomgår MAPA-utbildningen och dessutom Dementia MAPA-utbildningen vars syfte att förebygga ingrepp. En av de anställda är MAPA-utbildare. De anställda får arbetshandledning en gång i månaden. På avdelningen genomförs ett rehabiliterande arbetssätt och dimensioneringen av vårdare stöder att arbetssättet kan genomföras (dimensioneringen är nästan 1).

På avdelningen är ett tydligt multiprofessionellt samarbete i vården av patienten är synligt. På avdelningen finns en egen fysioterapeut. Ergoterapeuten är på plats en gång i veckan och vid behov även vid andra tider. Antalet välfärdsassistenter har ökat. På avdelningen finns tre välfärdsassistenter som inte deltar i det egentliga vård- och omsorgsarbetet. Välfärdsassistenterna är stödsystem satta personer som anlitas ett halvt år i sänder. De arbetar med att ordna stimulerande aktiviteter, umgås med och underhålla patienterna. Bl.a. vistas de utomhus och spelar brädspel med patienterna, sätter papiljotter, läser tidningar, håller diskussionsgrupper och pysslar med patienterna (5593/2019*).

Vid närvård befinner sig vårdaren hela tiden bredvid patienten. Närvården kan ske på tre olika nivåer, 1) intensiv, 2) inom synhåll och 3) inom räckhåll. På den ena avdelningen genomförs närvården av en vårdare, på den andra avdelningen ibland till och med av två. Fallrisk är en vanlig orsak till närvård. Om närvård behövs fattar läkaren beslut om detta och för in beslutet i journalhandlingarna. Enligt information från sjukhuset och utifrån en medicinsk bedömning (självdestruktivitet, aggressivitet, rastlöshet, äventyrad patientsäkerhet, fallrisk) avgör läkaren antalet vårdare som behövs för närvården.

BJO ansåg det positivt att man på avdelningen använder närvård för att förebygga att äldre personer med minnessjukdom faller. Med hjälp av närvård kan man undvika att använda hjälpmedel som begränsar rörligheten och stödjade patientens rörelsefrihet och självbestämmanderätt. Närvård lämpar sig också för andra situationer som inte är förknippade med direkt hot om våld. Personalen beskrev på ett enhetligt sätt de rutiner som tillämpades i närvården, men i de skriftliga anvisningarna hänvisas till närvård endast som en del av isolering. BJO anser att anvisningarna bör kompletteras så att de motsvarar de åtgärder som används.

BJO ansåg det vara bra att patienterna får delta i avdelningens vardag. BJO fäster dock uppmärksamhet vid aktiveringen av patienter vars oförmåga att ta initiativ hör samman med en minnessjukdom. Särskild uppmärksamhet bör också fästas vid patienter vars minnesundersökningar ännu pågår (5592/2019*).

Dörrar och förhindrande av rörlighet

Vid en enhet för serviceboende med heldygnsomsorg avsedd för personer med minnessjukdom placerades nattetid en stol framför dörren till en klients rum. Syftet var att stolen orsakar ljud och hjälper på så sätt anställda att upptäcka att klienten försöker komma ut ur rummet. Enligt personalen vandrade klienten på nätterna omkring på avdelningen och försökte ta sig in i andra boendes rum.

BJO ansåg att det aktuella tillvägagångssättet var osakligt och en eventuell säkerhetsrisk. Stolen placeras där det är tänkt att man ska gå och den finns därför en risk att den orsakar att någon faller eller stöter sig på den och den kan därmed medföra risk för att klienterna eller personalen skadar sig. Begränsning av rörelsefriheten innebär begränsning av klientens självbestämmanderätt och frihet. Man bör överväga om man kunde använda någon annan metod (2009/2019*).

Vid inspektionen framkom det att personalen inte alltid känner till om det handlar om en begränsande åtgärd eller inte. BJO betonade att det är

viktigt att man känner igen en begränsande åtgärd, för att man ska kunna gå korrekt tillväga på avdelningen. Om det är fråga om en begränsning ska principerna och förfaringssätten i protokollet iakttas. En person har t.ex. rätt att hindra att en annan boende kommer in i personens rum, dvs. att stänga dörren till sitt eget rum eller lägga hinder i dörröppningen, utan att detta bryter mot den andra boendes rörelsefrihet.

Det kan vara av betydelse för en person om dörren till hans eller hennes rum är öppen eller stängd. Om en person vill att dörren till hans eller hennes rum är öppen och dörren kan hållas öppen genom att lägga ett hinder som gör det svårt att ta sig genom dörröppningen, är det inte fråga om en förbjuden begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, såvida hindret inte stör den som bor i rummet.

BJO konstaterade att en person som befinner sig i sitt eget rum begränsas om hans eller hennes dörr hålls stängd på grund av en annan boendes beteende, trots att han eller hon inte själv vill stänga dörren eller inte kan uttrycka sin åsikt. I rättspraxisen har man av hävd ansett att en person inte å en annan persons vägnar kan ge tillstånd att använda begränsningsåtgärder. En anhörig kan inte heller på ett bindande sätt å den boendes vägnar ge tillstånd att hålla dörren stängd.

BJO konstaterade att säkerhet som sådan inte ensam är en godtagbar grund att begränsa en persons grundläggande fri- och rättigheter, utan varje rättighetsbegränsning måste också uppfylla de övriga förutsättningarna för begränsningar, såsom krav på nödvändighet och proportionalitet. När man överväger olika alternativ måste man dock avgöra hur man ska trygga en god vård för personen och inte lämna henne eller honom åt sitt öde. Om det uppstår en situation där en person är i omedelbar fara är det på grundval av nödvärn eller nödtillstånd möjligt att ingripa i situationen. Nödvärn och nödtillstånd kommer dock i fråga endast i akuta situationer. De kan inte användas som motivering för att låsa dörrarna.

Man bör kunna sörga för god vård och omsorg utan att de övriga rättigheterna och de boendes säkerhet äventyras. Om antalet anställda inte är tillräckligt, orsakar en låst dörr till den boendes rum

en farlig situation, även om personen själv begär att dörren hålls låst. Enligt markanvändnings- och bygglagen ska en byggnad vara sådan att de som befinner sig där ska kunna rädda sig själv eller räddas vid händelse av brand. I räddningslagen finns bestämmelser om utrymningssäkerhet i byggnader för serviceboende. Att låsa in en person i sitt rum, särskilt om enheten inte konstant har personal som snabbt kan rädda de boende, utgör en allvarlig fara för brandsäkerheten.

Om dörren har en sådan funktion och klientens funktionsförmåga gör det möjligt för klienten att själv öppna dörren både in- och utvändigt, utsätts klienten inte för en begränsning och hans eller hennes säkerhet äventyras inte. Vid bedömningen av situationen bör man dock beakta att den boende inte nödvändigtvis kan öppna dörren om han eller hon är ensam och uppskrämd (5595/2019*).

VÅRD I LIVETS SLUTSKEDE OCH PALLIATIV VÅRD

BJO konstaterade att för att trygga människovärdet, ett mänskligt bemötande och självbestämmanderätten för en klient som får vård i livets slutskede eller palliativ vård ska principerna för vård i livets slutskede och palliativ vård antecknas i verksamhetsenhetens plan för egenkontroll. Dessutom ska man se till att personalen utbildas och introduceras i hur en ändamålsenlig vård i livets slutskede och palliativ vård genomförs (1842/2019*).

Tillhandahållandet av palliativ vård och vård i livets slutskede grundar sig på en förutseende vårdplan och ett beslut om vård i livets slutskede som fattats i god tid (2009/2019*).

I plötsliga situationer vid vårdenhetens avdelning för kortvård fattade den behandlande läkaren beslut om vård i livets slutskede och vården ordnades som en del av hemsjukvården. I dessa situationer var det möjligt att få extra personal och klienten fick ett eget rum. De anhöriga hade haft möjlighet att övernatta på avdelningen. På långvårdsavdelningen strävade man efter att klienterna skulle ha ett eget rum under vården i livets slutskede, men detta var inte alltid möjligt. En an-

hörig kan övernatta och i dessa situationer har klienten fått ett eget rum. På avdelningen fanns läkemedel för symtomatisk behandling och bl.a. extra syre, pump och luftmadrass kunde ordnas. Hemsjukhuset administrerar intravenösa läkemedel.

BJO ansåg det positivt att det ordnats utbildning i vård i livets slutskede för en del av enhetens personal och att de övriga arbetstagarna hade möjlighet att konsultera de utbildade arbetstagarna. BJO föreslog att man överväger att öka utbildningen i vård i livets slutskede så att varje vårdare kan delta i utbildningen. När anvisningarna för vård i livets slutskede förnyas bör man beakta de riksomfattande anvisningarna för ordnande av palliativ vård och vård i livets slutskede (3763/2019*).

VISTELSE UTMOMHUS

BJO konstaterade att äldre personers rätt till utomhusvistelse handlar om att tillgodose deras grundläggande behov och således även om att respektera deras människovärde. Det är viktigt att äldre personer med minnessjukdom, som ofta fortfarande är i fysiskt gott skick, regelbundet får vistas utomhus. Man bör också fästa särskild uppmärksamhet vid sådana boende som inte kan röra sig självständigt och inte tydligt kan uttrycka sin egen vilja. Personalens arbetstid borde planeras så att det kontinuerligt är möjligt att ordna tillräcklig vistelse utomhus och stimulerande verksamhet enligt de boendes behov (4921* och 5023/2019*).

BJO ansåg att personaldimensioneringen för serviceboendet med heldygnsomsorg för personer med minnessjukdom var knapp och fäste uppmärksamhet vid att långvarig vård och omsorg också ska omfatta möjlighet till individuell stimulerande verksamhet, utomhusvistelse och upprätthållande av sociala relationer (2009/2019*).

Man strävade vid verksamhetsenheten efter att ordna så mycket och så varierande vistelse utomhus som möjligt. I korttidsvård ordnades kaffe utomhus och på långvårdsavdelningen betonades att vistelse på balkongen inte räknas som utomhusvistelse. Det fanns ingen systematisk uppföljning av de boendes vistelse utomhus. En gång i veckan besöktes avdelningarna av frivilliga och särskilt semestervikariernas arbetstid planerades för utomhusvistelse, eftersom deras arbetstid inte gick åt t.ex. till att göra anteckningar. Också extratimmarna i konkurrenskraftsavtalet ("kiky") hade enligt anvisningarna använts till vistelse utomhus. Det ordnades mindre vistelse utomhus när andra akuta obligatoriska uppgifter tog mer tid. För dem som aktivt visar att de vill gå ut ordnas det mer utomhusvistelse än för andra.

BJO betonade vikten av att de boende dagligen får vistas utomhus. När det inte finns någon systematisk uppföljning finns det risk för att en enskild boende under en längre tid endast vistas inomhus. BJO rekommenderade att man utöver att inkludera vistelse utomhus i klientens vård- och serviceplan, kontinuerligt följer upp vistelse utomhus skilt för varje boende. Arbetstidsanvändningen borde för hela personalens del vara planerad så att det kontinuerligt är möjligt att ordna tillräcklig vistelse utomhus enligt de boendes behov (3763/2019*).



Pakilakoti har en trivsamt gård.

BJO ansåg det vara positivt att enheten för serviceboende med heldygnsvård besöks av personer från samarbetsorganisationer som vistas utomhus med de boende. De boendes möjlighet att vistas utomhus kan dock inte vara beroende av frivilligverksamhet. BJO konstaterar att en tillräcklig och regelbunden vistelse utomhus borde ordnas enligt de boendes behov. Vistelsen utomhus ska inkluderas i klientens vård- och serviceplan och den dagliga uppföljningen av ärendet ska ske antingen genom särskilda anteckningar för varje boende eller med enhetsvisa listor (5595/2019*).

BJO ansåg det positivt att sjukhuset med hjälp av sommararbetare har strävat efter att öka patienternas möjligheter att vistas utomhus. Situationen var dock problematisk särskilt för patienter på avdelning 7, om deras rörelsefrihet har begränsats. Även om behandlingstiderna på avdelningen i allmänhet är ca 30 dygn, förekommer även vårdperioder på upp till ett år.

Justitieombudsmannen har med anledning av inspektionen vid Hatanpää parksjukhus i Tammerfors stad (1046/2016) konstaterat följande: ”Rätten till vistelse utomhus för patienter som får frivillig psykiatrisk vård ska vara minst på samma nivå som för patienter som får vård oberoende av sin egen vilja. Målet bör vara att de vars hälsotillstånd tillåter det dagligen har möjlighet att vistas utom-

hus. Detta mål ska eftersträvas målmedvetet, vid behov genom att anställa mer personal.”

BJO anser att samma princip ska tillämpas på alla patienter vars rörelsefrihet är begränsad (2458/2019*).

KLIENTERNAS RÄTT TILL TILLRÄCKLIGA HÄLSOVÅRDS- OCH SJUKVÅRDSTJÄNSTER OCH LÄKEMEDEL

BJO ansåg att det utrymme som var avsett för förvaring och distribution av läkemedel vid enheten för serviceboende med heldygnsvård samt den omständigheten att läkemedel förvarades i ett öppet utrymme utan övervakning utgjorde en risk för klient- och patientsäkerheten. BJO ansåg att en säker läkemedelsbehandling förutsätter att det finns ett separat låsbart utrymme för distribution och förvaring av läkemedel. Temperaturen i utrymmet ska följa anvisningarna för läkemedlens förvaringstemperaturer. Även färdigt doserade läkemedel ska förvaras så att utomstående inte kan komma åt dem. BJO bad regionförvaltningsverket övervaka att enheten i fråga förbättrar förvaringen av läkemedel. Regionförvaltningsverket ombads meddela BJO sin uppfattning om åtgärdernas tillräcklighet (2009/2019*).



Utrymme som är avsett för förvaring och distribution av läkemedel.

BJO rekommenderar att en dubbelkontroll av läkemedel genomförs för att öka läkemedelssäkerheten för patienterna. Äldre och mångmedicerade patienter är en riskgrupp som är särskilt utsatt vid avvikelser i läkemedelsbehandlingen. I Institutet för hälsa och välfärds (THL) publikation 14/2015 Turvallinen lääkehoito, opas lääkehoidosuunnitelma sosiaali- ja terveydenhuollon (Trygg läkemedelsbehandling – guide för utarbetande av planer för läkemedelsbehandling inom social- och hälsovården) rekommenderas på s. 44 att man i all heldygnsomsorg ska genomföra dubbelkontroll av läkemedel (3264/2019).

Variationer i läkartjänsternas omfattning

De boende var äldre personer som led av svår minnessjukdom och som bedömdes vara i behov av - institutionsvård. BJO ansåg att avdelningen fortsättningsvis ska ha en läkare som är specialiserad på geriatrik. BJO ansåg det positivt att avdelningens personal har möjlighet att på olika sätt konsultera läkaren även när läkaren inte är närvarande på avdelningen. BJO ansåg det vara ett missförhållande att antalet egentliga patientmöten var mycket litet och att de genomfördes av en specialist i allmänmedicin (3763/2019*).

Munhälsövård

I de vårdplaner som lämnades till BJO fanns inga omnämmanden om de boendes behov av mun- och tandvård eller ens om den boende har egna tänder eller löständer. I de dagliga anteckningarna fanns några omnämmanden om tandtvätt. BJO konstaterade att mun- och tandhälsan har stor betydelse för den äldre personens välbefinnande och allmäntillstånd. Därför bör större uppmärksamhet fästas vid den dagliga mun- och tandvården och vid anteckningarna om vården (1764/2019*).

Enheten besöktes av tandhygienist, som hade kallats in av en av de boende. Det fanns ingen bland personalen som var specialiserad på tandvård. Man strävade efter att göra anteckningar

om tandvården. Målet var daglig tandvård morgon och kväll, men man hann inte alltid genomföra den. De anhöriga beställde tid hos tandläkare vid behov. Även de anställda kunde vara i kontakt med tandvården om det framkom behov av tandvård.

BJO konstaterade att regelbunden rengöring av tänderna förebygger många munsjukdomar och påverkar det allmänna hälsotillståndet och välbefinnandet. För personer med minnessjukdom kan smärtor i munnen orsaka ångest och oro samt försvåra ätandet. Regelbunden rengöring av tänderna är en del av god vård och omsorg av varje äldre person. Verksamhetsenheten bör säkerställa att regelbunden tandtvätt inte försummas. Om man under ett arbetsskift inte hinner tvätta tänderna, ska detta antecknas så att man kan ta itu med tandtvätten senare. Munhygienistens tjänster ska vara tillgängliga för alla boende och enheten ska också utan dröjsmål se till att varje klient har en vårdplan som utarbetats av en tandläkare och som följs av personalen (4921/2019*).

BJO fäste uppmärksamhet vid att det inte fanns någon separat anvisning om mun- och tandvård för äldre personer med minnessjukdom och att munhygienisten inte utförde patientarbete. Tandtvätt är en del av den dagliga vården, men eventuella långvariga problem med tandtvätten kan förbises om det inte finns någon skriftlig uppföljning (3763/2019*).

Av minneslistan för grupphemmetts vårdare framgick att man fäster uppmärksamhet vid klienternas munhälsa och tandvård. Hälsocentralens munhygienist besökte hemmet en gång per år och kontrollerade situationen för alla klienter. Vid behov kunde munhygienisten hänvisa klienten till tandläkare. Om klienten hade akut behov av tandvård, fördes klienten till tandläkare. BJO ansåg att det var positivt och en åtgärd i rätt riktning att munhälsan hos alla klienter inom serviceboendet med heldygnsomsorg granskas årligen.

BJO ansåg det vara viktigt att man redan när klienten kommer till enheten kontrollerar att klienten har en aktuell vårdplan som utarbetats av en tandläkare och att personalen vet hur den ska gå till väga för att genomföra planen. För att kunna upprätthålla munhälsan förutsätts också

att vårdpersonalen har allmän kunskap om hur munhälsan sköts och med vilka metoder olika munsjukdomar förebyggs. BJO rekommenderade vårdhemmet att ordna utbildning i munhälsa för vårdpersonalen (3015/2019*).

Tillräcklig personal och upprätthållande av de boendes funktionsförmåga

BJO konstaterade att det inte får placeras fler boende vid en enhet för äldreomsorg än vad man förklarar ta hand om vid enheten. Om det råder personalbrist måste antalet vårdbehövande på motsvarande sätt minskas. Även de boendes vårdberoende ska beaktas när dimensioneringen görs. Vid beräkningen av personaldimensioneringen får man inte inkludera personal som inte uppfyller de krav som ställs på vårdpersonal. Arbetsgivaren ansvarar för att det inte arbetar personer vid enheten vars verksamhet äventyrar de boendes psykiska eller fysiska välbefinnande.

BJO förutsatte att personalsituationen vid serviceboendet med heldygnsomsorg omedelbart korrigeras så att den motsvarar de boendes behov. I gruppheimen ansvarar en närvårdare kontinuerligt under långa perioder ensam för åtta boende. Detta kan leda till risksituationer, försummelser och vanvård och det finns ingen möjlighet att genomföra vården på ett högklassigt sätt. BJO ansåg det vara bra att antalet vårdare i ett gruppheim på basis av de boendes behov av omsorg utökats till två och att enhetens personal ytterligare har utökats efter inspektionen.

BJO bad staden vidta omedelbara åtgärder för att de boendes omsorg och vård ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt och för att förhindra vanvård. Staden fastställde ett internt placementsförbud för enheten och var beredd att trygga en tillräcklig och kompetent personal vid enheten genom att vid behov tillfälligt placera sina egna arbetstagare vid enheten (6032/2019*).

Enligt BJO bör personaldimensioneringen grunda sig på det direkta klientarbetet. Enheten hade som mål en dimensionering enligt de rådande minimirekommendationerna, vilket förutsatte en nog-

grann bedömning av uppgifterna. BJO betonade att det inte får placeras fler boende i enheten än för vilka personalen kan erbjuda högklassig vård och vård som tryggar ett människovärdigt liv. Om det regelbundet finns för lite personal på plats i förhållande till antalet boende, ska antalet boende minskas (5023/2019*).

BJO fäste särskild uppmärksamhet vid att klientens behov av socialvårdstjänster och stöd borde utredas och bedömas på det sätt som föreskrivs i socialvårdslagen. Även om klienten redan omfattas av social- eller hälsovårdstjänster dygnet runt har klienten fortfarande rätt att få de tjänster som avses i socialvårdslagen. Tillvägagångssätten för multiprofessionellt samarbete bör beskrivas i enhetens plan för egenkontroll (1842/2019*).

BJO ansåg att det är positivt att enheten för serviceboende med heldygnsomsorg ordnar arbetsskiftet på morgonen för vikarier och nya arbetstagare, för att göra det möjligt för dem att bekanta sig med arbetet och få tillräckligt med stöd. Dessutom utarbetades de anställdas arbetsskift utifrån klienternas behov, t.ex. vid vård i livets slutskede. Vid enheten anlätades multiprofessionell personal. BJO fäste dock uppmärksamhet vid geriatrikerns och socialarbetarens omfattande klientkrets och klientantal. Dessutom hade det att man vid enheten övergått från institutionsvård till serviceboende med heldygnsomsorg varit en stor verksamhetsförändring som påverkade innehållet i sjuksköternas arbete (5595/2019*).

Särskild uppmärksamhet hade fästs vid utvecklingen av rehabiliteringen och innehållet i den varierande verksamheten som på olika sätt erbjöds klienterna. Man använde verksamhetsmodellen POWER. Syftet med verksamhetsmodellen var att aktivera de boende i vardagen och att bevara och förbättra de boendes funktionsförmåga och att genom detta höja de boendes livskvalitet. Med hjälp av POWER fick vårdpersonalen kunskap om vad aktiv rehabilitering i praktiken kan innebära. De boende hade tillgång till en egen fysioterapeut. BJO ansåg det positivt att fysioterapeuter och hela personalen engageras i en rehabiliterande verksamhetsmodell som förbättrar de boendes livskvalitet (3763/2019*).

SOCIALARBETE

BJO ansåg det positivt att man strävar efter att trygga socialarbetets tjänster och kontinuitet när en person flyttar från sjukhuset till hemmet eller en serviceboendeenhet. BJO ansåg det också vara positivt att man enligt den gällande lagstiftningen ansåg att det i socialarbetarens arbetsuppgifter ingår att bedöma om tjänsterna är tillräckliga och lämpliga. BJO fäste dock uppmärksamhet vid att behovet utifrån beskrivningen bedöms på basis av de uppgifter som socialarbetaren får av klienten, samarbetsparterna och eventuella anhöriga. Med beaktande av att det är fråga om en kundgrupp i särskilt sårbar ställning och att alla inte har närstående, ska den egna kontaktpersonens roll vara aktivare än vad som framförts. Om övervakningsverksamheten endast är reaktiv finns det risk för att eventuella kritiska uppgifter inte förmedlas till socialarbetaren.

BJO fäste uppmärksamhet vid att 46 § i socialvårdslagen som tryggar vård och omsorg inte iaktas i beslutsfattandet. För att garantera klientens rättsskydd har det uttryckligen föreskrivits att den socialarbetare som fattar beslut för en person som behöver särskilt stöd, ska vara en socialarbetare som utför klientarbete tillsammans med den egna kontaktpersonen. Enligt uppgifterna fattar socialarbetaren beslut om klienten utan att träffa denne eller delta i klientarbetet. BJO förutsatte att beslutsförfarandet är förenligt med klientens intressen och tryggar den omsorg och försörjning som är nödvändig för klienten (5593/2019*).

TILLGODOSEENDE AV SPRÅKLIGA RÄTTIGHETER

Avdelningarnas broschyrer hade på sjukhuset utarbetats på både finska och svenska. Personalen meddelade att svenskspråkiga patienter kan eller förstår finska. En del vårdare uppgav också att de kan kommunicera på svenska. På den palliativa avdelningen uppgavs dock att svenskspråkiga patienter inte kan garanteras svenskspråkig vård. På avdelningarna behövs oftare ryska än svenska. På sjukhuset finns personal med kunskaper i ryska.

Staden är tvåspråkig. Enligt 6 § i hälso- och sjukvårdslagen och 8 § i lagen om stödande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre ska en tvåspråkig kommun ordna sin service på finska och svenska så att de som anlitar servicen blir betjäna- de på det språk de väljer. Enligt 23 § i språklagen ska myndigheten i sin verksamhet självant se till att individens språkliga rättigheter förverkli- gas i praktiken.

På basis av inspektionsiakttagelserna föreföll det som om svenskspråkiga patienter antas kommunicera på finska. Av hälso- och sjukvårdslagen framgår att en svenskspråkig patient kan välja finska som sitt kontaktspråk. Detta kan dock inte krävas av patienten och enligt språklagen ska man på eget initiativ fråga patienten vilket språk han eller hon vill använda. Vilket språk som används i vården har särskild betydelse i vården av personer som lider av minnessjukdom och patienter som får vård i livets slutskede. BJO bad sjukhuset informera avdelningarna om hur de språkliga rättighe- terna ska tillgodoses för en patient som talar svenska när avdelningen inte har någon svenskkunnig personal.

Sjukhuset meddelade att man utrett vilka i personalen som behärskar svenska och vars kun- skaper den övriga personalen har kännedom om. Om någon i personalen inte behärskar svenska kan de som behärskar svenska hjälpa till i en vård- situation med en svenskspråkig patient. Det finns också en möjlighet att använda tolk. Sjukhuset ut- arbetar dessutom tillsammans med stadens kom- munikationsavdelning broschyrer för hela sjukhu- set och avdelningsspecifika broschyrer på svenska. Med beaktande av vad sjukhuset meddelade föran- ledde ärendet inga vidare åtgärder (2458/2019*).

INSPEKTIONER INOM HEMVÅRDEN

I en telefonintervju i anslutning till en inspektion berättade klienterna och deras närstående att styr- korna i kommunens hemvård var yrkeskunnig personal och liten personalomsättning. Hemvår- den hade i regel genomförts som egen produktion och det smidiga samarbetet inom kommunen

upplevdes som en styrka. Flera kunder ringde för att berätta att de var mycket nöjda med servicen. Personalen var yrkeskunnig och vänlig, man reagerade snabbt på förändringar och de tjänster som behövdes var snabbt tillgängliga. Man uttryckte oro över personalens ork under den tunga arbetsbördan, den ökade personalomsättningen samt hemvårdens oändamålsenliga och delvis störande besökstider (5596/2019).

SKRIFTLIGT BESLUT OCH SÄKERSTÄLLANDE AV TILLGÅNGEN TILL SERVICE

BJO konstaterade att kommunen i fråga om en enskild klient inte får vägra eller skjuta upp en tjänst som ingår i hemvården enbart på den grunden att kommunen har fattat beslut om att servicen i fråga inte alls ges nattetid, om inte personens rätt till nödvändig omsorg *de facto* kan tryggas på annat sätt. Hemvårdstjänster behöver t.ex. inte ges nattetid, om det är möjligt att dagtid tillhandahålla de tjänster som behövs så att det inte på natten uppstår behov av den aktuella tjänsten. Ett tillfälligt behov av en tjänst nattetid kan också skötas med hjälp av en annan tjänst, om man med hjälp av denna tjänst kan trygga nödvändig omsorg och ett människovärdigt liv (5596 och 4739/2019).

Vid bedömningen av klienternas rätt att få hemvårdstjänster ska uppmärksamhet fästas vid 21 § 1 mom. i socialvårdslagen, enligt vilken service som tillhandahålls hemma prioriteras i förhållande till service som förutsätter flytt och inkluderar både boende och service. BJO betonade också den i grundlagen tryggade rätten att välja sin boningsort samt människors jämlikhet och förbudet mot diskriminering (4739/2019).

BJO påpekade att skyldigheten att fatta ett skriftligt beslut också gäller negativa beslut. Det är särskilt viktigt att ett negativt beslut fattas, så att personen om han eller hon så önskar har möjlighet att utöva den rätt att söka ändring som enligt lag tillkommer honom eller henne. Med hjälp av negativa beslut kan kommunen också få information om tjänster som saknas. Skyldigheten att fatta ett skriftligt beslut gäller även situationer där klienten har lämnat in sin ansökan muntligt (4738, 4739 och 5596/2019).

Vid en inspektion framkom inga omständigheter på basis av vilka det skulle vara uppenbart ogrundat att i kommunen utse en egen kontaktperson för hemvårdens klienter. För att garantera jämlik behandling av klienterna och klienternas rättsskydd förutsatte BJO att man i introduktionsutbildningen för ledningen och den övriga personalen ser till att personalen känner till de centrala bestämmelserna i lagen om genomförande av hemvård (5596 och 5789/2019).

BJO ansåg att det var positivt att man inom hemvården har fäst uppmärksamhet vid den andel tid av sin arbetstid under vilken de anställda arbetar hos klienterna. BJO ansåg dock att man vid reformen av servicen inte fäst tillräcklig uppmärksamhet vid andra faktorer som påverkar servicens kvalitet. Lagstiftningen förutsätter en övergripande och kundorienterad bedömning av servicens kvalitet. Tjänsterna ska motsvara klienternas behov. Tjänster som tillhandahålls vid fel tidpunkt och personalomsättning försämrar servicens kvalitet och kan äventyra klienternas hälsa samt orsaka plötsliga risksituationer.

BJO ansåg det vara bra att utgångspunkten för beviljande av service i kommunen är de kriterier för beviljande av hemservice som kommunerna i området tillsammans har utarbetat. Att anvisningarna följs schematiskt får dock inte i enskilda fall leda till att grundlagen och lagstiftningen om vård och omsorg av äldre inte följs (5596/2019).

BJO ansåg att verksamheten vid stadens egna tillsynsteam vid den aktiva tillsynen av både stadens egna enheter och den privata verksamheten var positiv. Ledningen för hemvården hade undersökt hemvårdspersonalens psykosociala belastning och vidtagit åtgärder. Det verkade som om arbetstagare inom hemvården inte alltid identifierar personer i behov av särskilt stöd. Arbetstagarnas kompetens bör stödjas (5789/2019).

PLAN FÖR EGENKONTROLL

BJO fäste uppmärksamhet vid att det i planen för egenkontroll inte fanns någon anteckning om arbetstagarnas skyldighet att anmäla osakligt bemötande av klienter och inte heller om vem som ska

underrättas om saken. Med tanke på tillgängligheten är det bra att också sätta ut planen för egenkontroll inom hemvården på kommunens webbplats (4739/2019).

BJO konstaterade att planen för egenkontroll ska vara enhetsspecifik och finnas till påseende utan särskild begäran. Planen för egenkontroll ska uppdateras när det sker ändringar i verksamheten som anknyter till servicens kvalitet och klientssäkerheten (4738/2019).

BEGRÄNSNINGSATGÄRDER

Det är inte tillåtet för anställda inom hemvården att använda begränsningsåtgärder. Det är dock inte fråga om en begränsningsåtgärd om redskap som hindrar möjligheterna att förflytta sig, t.ex. sänggrindar, används för en person som inte kan röra sig. Om hemvårdspersonalen upptäcker att en anhörig som vårdar en klient använder ett redskap som är avsett för begränsning, ska man separat bedöma både klientens och den vårdgivande personens eventuella behov av mera stöd. Vid bedömningen ska särskild uppmärksamhet fästas vid att de använda tjänsterna är tillräckliga och lämpliga (4738/2019). Eftersom begränsningsåtgärder inte kan användas inom hemvården, ska det inte finnas principer för användning av begränsningar i planen för egenkontroll (4739/2019).

VISTELSE UTMOMHUS

BJO betonade vikten av att de boende dagligen får vistas utomhus som en del av den socialvård av god kvalitet som avses i 4 § lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. Att genomföra vistelse utomhus i tillräcklig utsträckning är fråga om att tillgodose grundläggande behov och således även om att respektera människovärdet. BJO ansåg det vara viktigt att se till att hemvårdens klienter får nödvändig hjälp för att kunna vistas utomhus regelbundet. Tillräcklig utomhusvistelse för klienter inom hemvården kan inte enbart vara beroende av frivilligarbete (5596 och 5789/2019).

MUNHÄLSOVÅRD

Enligt uppgifter från inspektionerna ombesörjs tandvård i brådskande situationer inte tillräckligt. BJO fäste uppmärksamhet vid att man i serviceboendeenheter hade konstaterat att i synnerhet boende med minnessjukdom hade dåliga tänder. När personen själv inte längre kommer ihåg eller orkar borsta tänderna ska hemvårdspersonalen se till att tänderna borstas två gånger om dagen. Vid tandvård ska en vårdplan som utarbetats av tandläkare följas. BJO betonade också betydelsen av munhygienistens verksamhet. Dåliga tänder kan orsaka andra allvarliga hälsoproblem samt göra det svårare att äta och försämra det allmänna välbefinnandet. För att trygga klienternas hälsa och välfärd förutsatte BJO att anvisningarna för kommunens hemvård till behövliga delar ändras (5596/2019).

BEVARANDE AV FUNKTIONSFÖRMÅGAN

BJO ansåg det vara bra att det i kommunen fanns en fysioterapeut, vars arbetstid till 50 % var avsedd för hemvårdens klienter (4739/2019).

BJO ansåg det vara positivt att man i kommunen gjorde hembesök hos alla personer över 75 år. Kommunen hade rätt ut dessa personers funktionsförmåga och hjälpbehov. Likaså var kommunens praxis att göra hälsoundersökningar av äldre, närståendevårdare och arbetslösa positiv (4738/2019).

Klagomål som gäller hemvården behandlas i avsnitt 4.11.

4.13.5 EGNA INITIATIV

Justitieombudsmannen kan på eget initiativ undersöka missförhållanden som kommit till justitieombudsmannens kännedom i klagomål, vid justitieombudsmannens inspektioner eller på annat sätt.

De egna initiativ som inleddes 2019 har bl.a. handlat om genomförande av bedömning av servicebehovet för äldre klienter inom hemvården i

enlighet med socialvårdslagen. Dessutom undersöker BJO på eget initiativ hur man i enlighet med äldreomsorgslagen utarbetar, tar emot och behandlar en s.k. orosanmälan. På eget initiativ utreds också hur servicens kvalitet och tillräcklighet säkerställs när servicebehovet hos en äldre person med minnessjukdom förändras och när servicehelheten för en äldre person med minnessjukdom planeras.

Under berättelseåret har följande initiativärenden inletts:

- Hur säkerställer man inom hemvården tillgången till mat och vätska enligt klienternas behov och möjligheten att följa den normala dagsrytmen med regelbundna måltider.
- Hur säkerställer man att hemvårdspersonalen har den kompetens som behövs för att utföra sina uppgifter och att läkemedelsbehandlingen är säker för patienterna.
- Hur säkerställer man att antalet anställda inom hemvården är tillräckligt för att äldre klienter ska få tillgång till tjänster som tryggar ett människovärdigt liv.
- Möjligheten för klienter inom hemvården att få andra tillräckliga social- och hälsovårdstjänster.
- Hur säkerställer man i utskrivningsprocessen ett smidigt samarbete och informationsflöde mellan myndigheterna.
- Stöd åt den insjuknades närstående vårdare och vårdtagaren.
- Hur säkerställer man att personalens skyldighet att göra anmälningar om missförhållanden förverkligas i praktiken.
- Polisens anmälningar om försvunna äldre personer till socialväsendet och socialväsandets åtgärder med anledning av anmälningarna.
- Val av äldre personer till sådana ARA-bostäder som används för vård.
- Genomförande av kvalitetsrekommendationer.
- Bedömning av behovet av heldygnsomsorg.
- Identifiering av vanvård och serviceenhetens ansvar inom äldreomsorgen.

- Identifiering av vanvård och de kommunala myndigheternas ansvar inom äldreomsorgen.
- Behandling av anmälan om vanvård i kommunen.
- Genomförande av mun- och tandvård för personer med minnessjukdom.
- Ombyggnad av lokaler så att de lämpar sig för serviceboende.
- Anteckningar om socialvård i serviceenheten.
- Social- och hälsovårdstjänster och hjälp i jour-situationer för patienter som skrivs ut från en psykiatrisk avdelning.
- Att säkerställa kvaliteten på servicen för äldre personer med minnessjukdom inom äldreomsorgen.

ÖVERVAKNING AV KVALITETEN PÅ INSTITUTIONS- OCH SERVICEBOENDE INOM ÄLDREOMSORGEN

BJO granskade i ett initiativärende hur kommunerna tillförsäkrar personer med minnessjukdom sådana sociala tjänster som motsvarar deras behov. Man undersökte i synnerhet hur kvaliteten på servicen säkerställs när en äldre person med minnessjukdom flyttar till en institution eller en boende-serviceenhet, bedömningen av servicens lämplighet för en enskild klient under boendetiden samt kommunens möjligheter att agera om det uppdragas allvarliga brister i den erbjudna servicen.

Tillsynsmyndigheterna har under de senaste åren upptäckt allvarliga brister vid enheterna för serviceboende med heldygnsomsorg inom äldreomsorgen och i institutionstjänsterna. Det är i första hand kommunerna som har ansvar för att varje enskild äldre person med minnessjukdom får de tjänster som han eller hon behöver och att den nödvändiga omsorgen inte äventyras.

Beslutsprocessen för boende och tjänster

På basis av svaren råder det ovisshet i kommunerna om innehållet i den gällande lagstiftningen och betydelsen av olika rättskällor. BJO förutsatte att kommunerna utökar utbildning som stöder att lagstiftningen efterlevs och att kommunerna kontrollerar att deras egna interna anvisningar är la-

genliga. Med tanke på klientens rättsskydd är det problematiskt att ett sakkunnigställningstagande som föregår beslutet i flera svarskommuner bereds enbart på basis av handlingar, utan att klienten eller den tjänsteman som ansvarat för beredningen av ärendet är närvarande vid behandlingen av ärendet. Kommunerna ska också fästa uppmärksamhet vid vem som har lagstadgad rätt att fatta beslut. De förutsättningar som anges i lagen ska iaktas också när tjänsteinnehavarnas beslutanderätt genom en instruktion överförs till det organ som ansvarar för socialvården.

I flera kommuner fattas beslut i enlighet med SAS-gruppens eller ett annat expertteams avgörande. BJO betonade att den tjänsteman som fattat beslutet är juridiskt ansvarig för innehållet i beslutet. Lagstiftningen förpliktar den tjänsteinnehavare som fattar beslutet att skaffa den sakkunskap som behövs för att fatta beslutet, men att man genom att beakta experternas åsikter och annan utredning inte som beslutsfattare befrias från tjänsteansvar, straffrättsligt ansvar eller skadeståndsansvar.

En klient inom socialvården har alltid rätt att få ett skriftligt beslut på sin ansökan. Ansökan kan också göras muntligen. För att klientens besvär rätt ska kunna tillgodoses är det särskilt viktigt att klienten också får ett negativt eller delvis negativt beslut på sin ansökan. Ett delvis negativt beslut måste ges även om avsikten är att klienten eventuellt senare, när en lämplig tjänst är tillgänglig, ska kunna få ett positivt beslut.

I flera kommuners svar användes ordet ansökan för att beskriva den handling som kommunens myndighet utarbetar för behandling i kommunen och beredning av beslutsfattandet. BJO konstaterade att ärendet enligt lagen ändå blir anhängigt redan i det skede då klienten begär att få servicen. Vid anhängiggörandet börjar den lagstadgade tiden på tre månader inom vilken klienten ska få den service som han eller hon behöver löpa, om det inte finns en sådan grund som anges i den ovan hänvisade lagen för att tiden ska kunna vara längre.

Lagstiftningen förutsätter att klienterna informeras om olika alternativ och att klientens hälsotillstånd och servicebehov utreds noggrant när beslutet fattas. Om klienten ändå har önskat få tillgång till serviceboende redan tidigare än vad kom-

munens kriterier förutsätter, är det inte lagenligt att vidta åtgärder så att ärendet anses ha blivit anhängigt först när klienten bedöms uppfylla kriterierna för att få kommunens service, och klienten har undertecknat den ansökan som kommunens tjänsteinnehavare har utarbetat. Enligt lagen blir ärendet anhängigt redan då klienten själv upplever att han eller hon behöver servicen och ansöker om den antingen muntligt eller skriftligt.

Om inget beslut fattas för klienterna i dessa situationer, får inte heller de kommunala beslutsfattarna kännedom om den service som saknas eller om konflikten mellan kommunens kriterier och klienternas önskemål och behov.

Med tanke på kommunernas verksamhet kan kvalitetsrekommendationerna och projekt som effektiviserar verkställandet av dem ha stor betydelse. Enligt svaren i utredningen hade kommunerna i stor utsträckning tagit i bruk en centraliserad modell för klient- och servicehandledning som ursprungligen var avsedd att användas för tjänster som tillhandahölls hemma. BJO konstaterade att det inte finns något hinder för kommunerna att också genomföra sådana verksamhetsmodeller som inte grundar sig på lag. Verksamhetsmodellerna får dock inte användas om de strider mot gällande lag eller om iakttagandet av dem i praktiken leder till att den gällande lagen inte efterlevs. Äldre personer med minnessjukdom är klienter inom socialvården som befinner sig i en särskilt sårbar ställning och för att skydda dem måste normerna i lagstiftningen noggrant efterlevas.

Modellen med centraliserad servicehandledning följer gällande lagstiftning till den del den utgår från en multiprofessionell bedömning av klientens behov och att tjänsterna tillhandahålls via ett verksamhetsställe. Utifrån iakttagelserna under inspektionerna och svaren på begäran om utredning verkar det enligt BJO som om man när modellen används för klienter som flyttar till en institution eller ett serviceboende har underlåtit att följa de bestämmelser i lagen som tryggar att de individuella behoven hos en klient i sårbar ställning beaktas och att kvaliteten på servicen övervakas under boendetiden.

Tryggande av nödvändig omsorg vid övergången till serviceboende och under tiden i boendet

BJO ansåg det positivt att man i flera kommuner har utvecklat konkurrensutsättningen av tjänsterna och kvalitetskontrollen i anslutning till dem samt grundat separata tillsynsenheter. Att de metoder som används för att bedöma servicebehovet utvecklas och förenhetligas samt att man i regel gör upp en service- och vårdplan för de boende vid serviceboendeenheterna var också positivt.

Att serviceenheten utarbetar en plan för vården och omsorgen och övervakar genomförandet med hjälp av egenkontroll fråntar dock inte kommunen skyldigheten att övervaka att klienten får alla de tjänster han eller hon behöver och att tjänsterna till sin kvalitet motsvarar det som förutsätts av dem. BJO betonade att kommunen enligt lagen är skyldig att utarbeta en plan för klienten och övervaka att planen genomförs. Kommunen ska övervaka att en klient i sårbar ställning får all den service han eller hon behöver och att hans eller hennes mänskliga rättigheter inte kränks. Kommunen kan inte överföra dessa skyldigheter till tjänsteleverantören.

BJO konstaterade att kommunernas åtgärder inte var tillräckliga för att man med hjälp av dem ska kunna säkerställa att de försummelse som uppdragats tidigare inte längre kan uppstå inom äldreomsorgen. Kommunernas åtgärder har prövats utifrån gällande lagstiftning. Kommunerna hade inte i tillräcklig utsträckning uppfyllt skyldigheten att utarbeta och övervaka genomförandet av serviceplaner och att beslut som gäller enskilda klienter efterlevs.

Egen kontaktperson för personer som lider av minnessjukdom och kontaktpersonens uppgifter

Eftersom äldre personer med minnessjukdom har en särskilt sårbar ställning och inte självständigt kan bevaka sina egna intressen är det problematiskt om den person som ansvarar för att se till att klienten får tillräcklig socialservice inte är en

yrkesutbildad person inom socialvården. Risken är att klienten och hans eller hennes anhöriga eller närstående inte får tillräcklig information om olika serviceformer när servicebehovet förändras och att klienten kan bli utan de tjänster han eller hon behöver.

BJO konstaterade att serviceboende med haldygnsomsorg är en socialservice, och i samband med den är det också viktigt att se till att tillgången till hälso- och sjukvårdstjänster är tillräcklig samt att personalen är kompetent. Enligt lagens förarbeten är det i situationer där en person behöver såväl social- som hälso- och sjukvårdstjänster viktigt att det inom båda sektorerna finns arbetstagare som sörjer för att personen får lämpliga tjänster.

I flera svar som BJO fått hade man blandat ihop den egna eller den ansvariga vårdare som utses vid serviceboendeenheten med den egna kontaktperson som avses i socialvårdslagen, eller ansett att båda inte behövs. Med beaktande av de uppgifter som i lagen ålagts den egna kontaktpersonen som ansvarig arbetstagare för klientens servicehelhet samt att det är fråga om en kommunal tjänsteinnehavare, kan en anställd vid en privat serviceboendeenhet inte arbeta som egen kontaktperson för en äldre person med minnessjukdom och kan inte heller anses ersätta den egna kontaktpersonens uppgift genom att utföra motsvarande arbetsuppgifter.

BJO konstaterade att båda arbetstagarna behöver utses, men att en anställd vid serviceboendeenheten inte kan förutsättas ha det huvudsakliga ansvaret för att en klient vid behov flyttas till en annan serviceenhet eller aktivt söka andra ersättande tjänster för klienten. Kommunernas uppfattning om att det inte är nödvändigt att utse en egen kontaktperson om en äldre person med minnessjukdom bor på en institution eller vid en enhet för serviceboende med haldygnsomsorg är felaktig. Eftersom utgångspunkten för lagstiftningen är att alla klienter har rätt att få en egen kontaktperson, kan det enligt BJO inte tolkas som uppenbart ogrundat att utse en egen kontaktperson för klienter med minnessjukdom i särskilt sårbar ställning.

Tryggande av tjänster när det finns allvariga brister i serviceenhetens verksamhet

För klienterna är ofta det bästa alternativet att undvika förändringar och sträva efter att förbättra servicens kvalitet utan att byta boende. Men detta är inte alltid tillräckligt. Ur tjänsteleverantörens synvinkel kan upphävandet av avtalet om köpta tjänster eller ett tillfälligt internt placeringsförbud inom kommunen till sin effekt motsvara tillsynsmyndigheternas sanktioner och det är också med hjälp av dem möjligt att trygga tjänsternas varaktighet i enlighet med klienternas intressen.

BJO ansåg att de brister som uppdagats var mycket allvarliga. Enligt svaren hade en stor del av kommunerna inte haft någon heltäckande verksamhetsplan för krissituationer och även om en plan hade utarbetats hade man inte fäst tillräcklig uppmärksamhet vid att bedöma möjligheterna att genomföra den. Även om det primära tillvägagångssättet är att undvika krissituationer ska efterlevnaden av lagstiftningen till alla delar effektiviseras.

Enligt BJO borde man i planerna för egenkontroll lägga till information om gällande lagstiftning. Utifrån svaren var det uppenbart att kommunerna inte har varit tillräckligt medvetna om vilka åtgärder som förutsätts av kommunerna i olika situationer.

BJO ansåg det positivt att en revidering av lagstiftningen om äldreomsorgen är anhängig, men konstaterade att både den gällande lagstiftningen och verkställandet av den kommande regleringen bör uppmärksammas tillräckligt för att det eftersträvade slutresultatet ska uppnås.

4.14

Intressebevakning

I intressebevakningsärenden är det fråga om allmänna intressebevakares, som förmyndarmyndigheter verksamma magistraters (fr.o.m. den 1 januari 2020 Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata) samt allmänna domstolars och förvaltningsdomstolars förfarande när de sköter sina uppgifter i anslutning till förmyndarverksamheten och intressebevakningen.

JO *Petri Jääskeläinen* avgjorde de ärenden som gäller intressebevakning. Huvudföredragande var referendarierådet *Mikko Sarja*.

4.14.1 ALLMÄNT

På intressebevakning tillämpas utöver lagen och förordningen om förmyndarverksamhet flera författningar, såsom lagen om statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt och lagen om intressebevakningsfullmakt. Också lagstiftningen om barn, patientlagstiftningen och författningarna om företrädande av personer i olika typer av myndighetsförfaranden har en central betydelse när det gäller intressebevakning.

Intressebevakning tillgrips som sista åtgärd för att sköta människors angelägenheter, om det inte är möjligt att sköta dem på något annat sätt, t.ex. med anhörigas hjälp eller genom en intressebevakningsfullmakt. En intressebevakare förvaltar huvudmannens egendom och ekonomiska angelägenheter samt företräder huvudmannen vid rättshandlingar som gäller dessa angelägenheter. Enligt särskilt förordnande företräder intressebevakaren sin huvudman också i ärenden som gäller dennas person. Intressebevakaren ska i alla situationer samvetsgrant bevaka huvudmannens rättigheter och främja dennas intressen.

Den centrala principen i lagstiftningen om intressebevakning är respekten för huvudmannens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, även om rätten att förfoga över huvudmannens egendom delvis överförs på någon annan. Vid intressebevakning betonas å andra sidan också huvudmannens behov av skydd då huvudmannen inte själv kan bevaka sina intressen.

Intressebevakning ingår i mångas vardag – över 70 000 personer har en intressebevakare. Antalet personer som omfattas av intressebevakning har ökat under de senaste åren. Intressebevakaren kan antingen vara en allmän intressebevakare eller en privatperson, exempelvis en anhörig till huvudmannen. JO kan inte övervaka privata intressebevakare. Inom den allmänna intressebevakningen finns ca 40 000 huvudmän. I regel sköter rätts- hjälps- och intressebevakningsdistriktens intressebevakningsbyråer den allmänna intressebevakningen själva (ca 36 000 huvudmän). Genom avtal mellan intressebevakningsbyråer och serviceproducenter sköts ca 4 000 huvudmäns ärenden. Serviceproducenten inom den allmänna intressebevakningen kan vara exempelvis en kommun, en organisation eller en jurist- eller advokatbyrå.

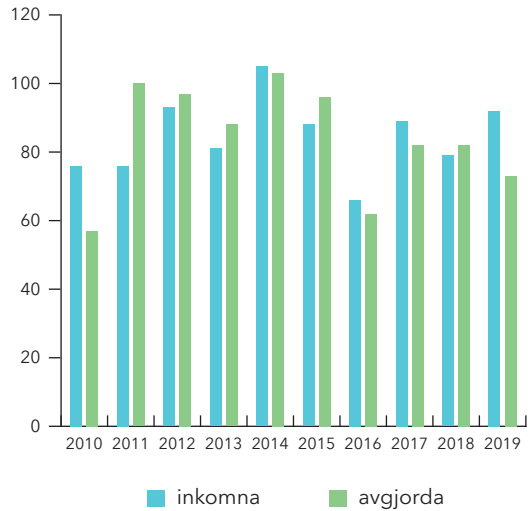
Intressebevakning är en relativt liten ärende-grupp vid JO:s kansli. Eftersom de här ärendena har många kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna är de dock viktiga. Det är fråga om grundläggande rättigheter som tillhör människor som inte själva förmår sköta dem. Dessa är t.ex. personer med minnesstörningar, personer som är oförmögna att fatta beslut och personer som har mentala problem eller missbruksproblem. Genom att sköta sin huvudmans ärenden och rättigheter främjar intressebevakaren samtidigt huvudmannens jämlikhet i förhållande till dem som själva kan sköta sina angelägenheter.

4.14.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

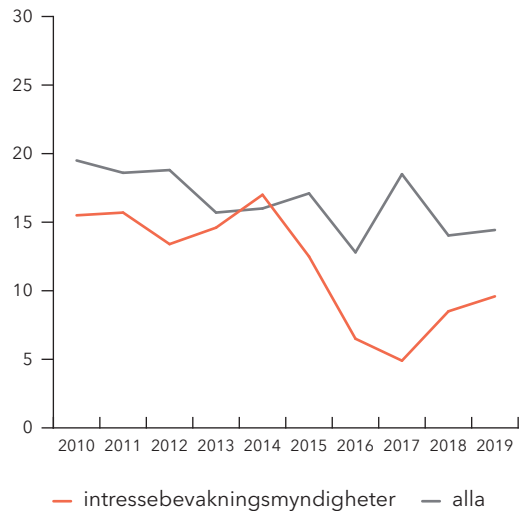
Sammanlagt 92 intressebevakningsärenden inleddes och 73 avgjordes. Sammanlagt sju ärenden (9,6 %) ledde till åtgärder. Den låga åtgärdsprocenten kan till stor del förklaras med att flera klagomål gällde hur huvudmannens praktiska angelägenheter sköts, i fråga om vilket intressebevakaren har prövningsrätt. Ett exempel är beloppet för de dispositionsmedel som huvudmannen ges. Många klagomål gällde också sådana ärenden som JO överhuvudtaget inte kan ta ställning till. JO kan t.ex. inte bedöma huruvida någon är i behov av intressebevakning eller inte, och inte heller bestämma att intressebevakningen ska upphöra. Många klagomål hade inte specificerats så att ärendet kunde utredas.

Klagomål om intressebevakning gäller oftast intressebevakarna. Klagomålen handlar i stor utsträckning om samma saker oavsett om klaganden är en huvudman eller en anhängig till denna. Klagomålen handlar oftast om de dispositionsmedel som en huvudman ges, betalning av räkningar, huruvida intressebevakningen är nödvändig eller onödig och hur denna fråga har utretts, kontakten mellan intressebevakare och huvudman eller anhängig, huvudmannens eller en anhörigs rätt till information om hur ärenden sköts, försäljning av huvudmannens egendom och hantering av lös egendom, hantering av tillståndsärenden inom förmyndarskapet och iakttagande av god förvaltningssed såsom rådgivning, hörande, handläggningstider och tjänstemäns uppträdande. Sådana ärenden avgjordes också under detta berättelseår.

Huvudföredraganden i ärendekategorin föreläste om JO:s avgörandepraxis i intressebevakningsärenden vid en grundkurs i intressebevakning anordnad av justitieministeriet för allmänna intressebevakare, grundkurs i intressebevakning vid Norra Finlands förmyndarskapsdagar anordnad av magistrater och vid intressebevakningsdagarna anordnade av Norra Finlands rätts- och intressebevakningsdistrikt.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2010–2019



Åtgärdsprocent under åren 2010–2019

4.14.3 AVGÖRANDEN

MAGISTRATENS FÖRFARANDE VID BYTE AV INTRESSEBEVAKARE

JO ansåg att magistraten i ett ärende som gällde byte av intressebevakare borde ha bett den klagande yttra sig skriftligt om huruvida ärendet kan skickas till tingsrätten med den klagande som sökande. Detta hade dessutom utgjort en sådan förberedande åtgärd som måste antecknas i myndighetens dokumentförteckning. Ett skriftligt förfarande hade därtill gjort det lättare att utreda saken i efterhand. JO delgav magistraten sin uppfattning och skickade avgörandet för kännedom till enheten för styrning och utveckling av magistrater vid regionförvaltningsverket i Östra Finland.

Den klagande hade bett magistraten inleda åtgärder med syftet att byta intressebevakaren för en anhörig, och hade i samband med detta meddelat att hen inte ville att ärendet behandlas i tingsrätten. Magistraten var inte behörig att bestämma om bytet av intressebevakare men kunde ha agerat som sökande inför tingsrätten. Magistraten hade skickat handlingarna inlämnade av den klagande till tingsrätten och där hade ärendet inletts med den klagande som sökande. Enligt magistraten hade den klagande ansett detta vara lämpligt, men den klagande nekade till att ha sagt det.

JO fick inga dokumenterade underlag med entydig information om att den klagande hade informerats om att magistraten inte kan avgöra ärendet själv och inte ämnar fungera som sökande, eller om att den klagande hade tillagt sitt samtycke till att i det fortsatta fungera som sökande och till att magistraten anger hen som sökande till handlingarna. Såvida ärendet hade skötts per telefon kunde JO inte ta någon närmare ställning till det. JO konstaterade dock att även om det står i förvaltningslagen att en myndighet på begäran ska ge en part tillfälle att lämna uppgifter muntligen, om detta behövs för att ärendet ska kunna utredas, ska muntliga yrkanden och utredningar som kan påverka avgörandet av ärendet dokumenteras eller registreras på annat sätt.

När ett ärende överförs från en förvaltningsmyndighet till en domstol behandlas ärendet i ett annorlunda förfarande och med annorlunda kostnadsrisker. Situationen är alltså inte densamma som när ett ärende överförs från en förvaltningsmyndighet till en annan. När en person är sökande i ett ansökningsärende inför tingsrätt har personen också en annan roll än om hen fungerar som sökande eller anmäler oegentligheter hos en förvaltnings- och tillsynsmyndighet, t.ex. en magistrat. Frågan huruvida klienten samtycker till att ta en annan roll utgör information eller utredning av väsentlig betydelse för handläggningen av ärendet och påkallar i hög grad skriftlig form (1435/2018*).

BEHANDLINGEN AV ETT KLAGOMÅL PÅ MAGISTRATEN

JO ansåg att det hade tagit onödigt länge för magistraten att handlägga ett klagomål som gällde en allmän intressebevakare. Handläggningstiden hade varit över två år och fyra månader, och hade berott på en organisationsförändring på magistraten. JO delgav magistraten sin uppfattning. JO påminde dessutom magistraten om reglerna för behandling av klagomål som gäller allmänna intressebevakare. Magistraten hade nämligen ansett att ett klagomål till magistraten som gäller en intressebevakares handlande inte utgör förvaltningsklagan, och att det inte finns några formella krav eller procedurkrav i lagen avseende hur magistraterna ska handlägga klagomål. JO ansåg att klagomålsärenden som gäller en allmän intressebevakarens förfarande och som behandlas av en magistrat omfattas av behandling av förvaltningsklagan enligt vad som avses i förvaltningslagen (5666/2018*).

HANDLÄGGNING AV ETT TILLSTÅNDS- ÄRENDE PÅ MAGISTRATEN

I ett klagomål som gällde handläggningstid av ett tillståndsärende och besvarande av förfrågningar kom det fram att den föredragande i ett tillståndsärende redan hade skickat svar till den klagande

och bl.a. bett om ursäkt för att hen inte hade hunnit svara. Den föredragandes chef hade senare skickat en ursäkt till den klagande per e-post och i e-postmeddelandet förklarat att handläggningen hade försenats och berättat varför.

JO ansåg det korrekt att magistraten redan hade utvärderat sitt eget förfarande och reagerat på det genom att framföra en ursäkt till den klagande, både för uteblivna svar och för tiden det hade tagit att handlägga ärendet. Enligt etablerad avgörandepraxis hos JO är det tillvägagångssätt som beskrivs ovan ett sätt att gottgöra en kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Ärendet föranledde inga åtgärder av JO (1146/2019).

BELOPP FÖR DISPOSITIONSMEDEL OCH SAMARBETE MED HUVUDMAN

JO delgav intressebevakningsbyrån sin uppfattning att dispositionsmedlen hade beräknats på ett sätt som var inkonsekvent ur huvudmannens synvinkel. Beloppet för dispositionsmedlen hade sänkts. Orsaken var att en annan myndighet hade beviljat ett visst belopp i dispositionsmedel för en viss rehabiliteringsform – istället för den prövning som intressebevakaren åläggs i lagen om förmyndarverksamhet och som uttryckligen ska vara baserad på en individuell bedömning av huvudmannens omständigheter.

Det hade visserligen skett en förändring i huvudmannens omständigheter i och med att hen hade flyttat till familjerehabilitering på anstalt, men av handlingarna framkom inte hur denna förändring skulle ha minskat huvudmannens behov av dispositionsmedel. Eftersom dispositionsmedlen senare hade återställts till sitt tidigare belopp hade det av allt att döma inte heller skett någon sådan förändring i huvudmannens ekonomiska situation som skulle ha förutsatt en sänkning av dispositionsmedlen.

JO kritiserade också det faktum att intressebevakaren inte hade haft något samråd med huvudmannen om sänkningen av dispositionsmedlen, även om de lagstadgade villkoren för samråd uppfylldes. Det finns ingen uttrycklig bestämmelse i lagen om förmyndarverksamhet om vilka ärenden

som gör det viktigt för huvudmannen att ha kontakt och bli hörd, och motiveringen till bestämmelsen om hörande innehåller inte heller några omfattande exempel av sådana fall. Den allmänna principen enligt JO är att dispositionsmedel och hur de beräknas är en viktig fråga för huvudmannen, eftersom de påverkar väsentligt vad huvudmannen kan göra och vilken livskvalitet hen har.

Med beaktande av detta ansåg JO att huvudmannen ska höras enligt vad som föreskrivs i lagen om förmyndarverksamhet före man bestämmer beloppet för dispositionsmedlen, om de andra i lagen föreskrivna villkoren för hörande uppfylls. JO delgav intressebevakningsbyrån sin uppfattning om att dess förfarande hade varit felaktigt.

Intressebevakningsbyrån hade dessutom handlat felaktigt när den hade låtit bli att ingripa i en utsökning som åtminstone delvis omfattade tillgångar skyddade med utsökningsförbud. Förfarandet var inte förenligt med huvudmannens intresse på det sätt som avses i lagen om förmyndarverksamhet. JO delgav intressebevakningsbyrån sin uppfattning (3067/2018*).

RÅD OCH INFORMATION NÄR INTRESSEBEVAKNING AVSLUTAS

JO bedömde vilken skyldighet en intressebevakningsbyrå har att ge råd och information när intressebevakning upphör. Om intressebevakning avslutas medan huvudmannen lever kan det visserligen ses som ett tecken på att personen kan sköta sina angelägenheter själv, men det betyder inte att personen inte skulle behöva råd och information. Själva grundläggande karaktären av intressebevakning, att en person har varit i svagare ställning än andra när det gäller att sköta sina angelägenheter och behövt intressebevakning, kan ses som en faktor som gör det desto viktigare för intressebevakningsbyrån att självmant ge råd och information när intressebevakning avslutas.

När det finns planer på att avsluta en intressebevakning kan man i ett tidigt skede börja låta huvudmannen öva upp sina färdigheter att sköta sina egna ärenden och upplysa personen om hur skötseln av ärenden kommer att påverkas när intresse-

bevakningen avslutas. När intressebevakningen avslutas och personen får alla handlingar som har att göra med hens tillgångar och förvaltandet av dem finns det också alla skäl att ge personen verklig tillgång till samlad information, t.ex. om vilka egna åtgärder hen behöver vidta för att återfå dispositionsrätten över sina konton. Detta kunde förverkligas t.ex. genom att man på förhand tar fram allmänna skriftliga anvisningar med situationer som dessa i åtanke, eller pratar med den berörda personen (se t.ex. 2733/4/12*).

Intressebevakningsbyrån hade inga allmänna direktiv om vilken information som huvudmannen ska få när intressebevakning avslutas, därför att det har varit mycket sällsynt att intressebevakning upphör medan huvudmannen lever och man hade gjort olika med olika klienter. Sedermera hade intressebevakningsbyrån fäst uppmärksamhet vid saken och var i färd med att ta fram egna direktiv. JO ansåg att detta var korrekt. JO hade inga grunder att anse att det hade handlats lagstridigt eller på annat sätt klandervärt i ärendet. JO delgav dock sina allmänna synpunkter om råd och information till intressebevakningsbyrån (6381/2018*).

INTRESSEBEVAKARENS ROLL VID FRAMTAGNING AV EN SERVICEPLAN ÅT HUVUDMANNEN

JO utvärderade i vilken grad kommunen är skyldig att hålla intressebevakaren informerad om frågor som gäller planeringen av handikappservice för en huvudman med utvecklingsstörning och huruvida intressebevakaren bör inbjudas till mötet där huvudmannens serviceplan behandlas. Relevanta aspekter var å ena sidan huruvida intressebevakaren är behörig att delta i serviceplaneringen för sin huvudman och å andra sidan intressebevakarens skyldighet att se till att huvudmannen får vård, omsorg och rehabilitering. Huvudmannen hade förordnats en intressebevakare i rättshandlingar som gäller huvudmannens egendom och ekonomiska angelägenheter. Huvudmannens handlingsbehörighet hade inte begränsats och intressebevakningen hade inte utsträckts genom särskilt förordnande till att omfatta huvudmannens personliga angelägenheter.

Staden hade inte ansett det nödvändigt att bjuda in intressebevakaren till alla tillfällen där serviceplanen diskuterades eftersom huvudmannen kunde använda sin självbestämmanderätt för att definiera sitt eget servicebehov och för att skaffa service. JO kunde inte bedöma i vilken grad huvudmannen kunde bestämma om sina egna angelägenheter eller definiera sitt servicebehov. I övrigt konstaterade JO följande:

För att man ska uppnå ett beslut som i första hand tar hänsyn till klientens intresse enligt vad som avses i klientlagen krävs det samråd och kommunikation mellan kommunens sociala sektor, socialvårdsklienten, dennas lagliga företrädare (intressebevakaren) samt anhöriga och andra närstående personer. T.ex. kan man vid det första serviceplaneringsmötet eller vid ett annat gemensamt inledande möte kartlägga i första hand klientens åsikter rörande hur lämpligt och nödvändigt det är att intressebevakaren och/eller en anhörig deltar i serviceplaneringen. I samband därmed kan man bedöma om dessa ”stödpersoner” genom sitt deltagande kan bidra t.ex. till det att de mål och preferenser som en person med utvecklingsstörning har uppnås och tillgodoses, och om de kan vara ett genuint stöd i personens egna beslut.

Enligt JO ligger det i klientens intresse att parterna uppnår samförstånd i fråga om vem som ska delta i serviceplaneringsmötena när det är fråga om en person med utvecklingsstörning, och vilka roller var och en ska ha när servicebehovet bedöms, serviceplanen upprättas, beslut om service fattas samt, i förekommande fall, ändring söks. I frågor som gäller intressebevakning och stöd till beslut bör man också beakta att klientens/huvudmannens funktionsförmåga och kapacitet till förståelse kan förändras över tid. En sådan förändring kan påverka t.ex. mängden stöd som en person med utvecklingsstörning behöver och som måste beaktas i serviceplaneringen, och skötseln av hans angelägenheter överlag.

Det ligger i linje med principerna i lagen om förmyndarverksamhet att klientens egen åsikt ges särskild tyngd, i den mån klientens intellektuella förmåga tillåter det, i situationer där klienten och den förordnade intressebevakaren inte är överens i en fråga som gäller klienten själv. Om en social-

vårdsmyndighet bedömer att en myndig person är i behov av intressebevakning måste den anmäla saken till magistraten. Detta gäller även situationer där personen har behov av någon som kan sköta också andra än hens ekonomiska angelägenheter.

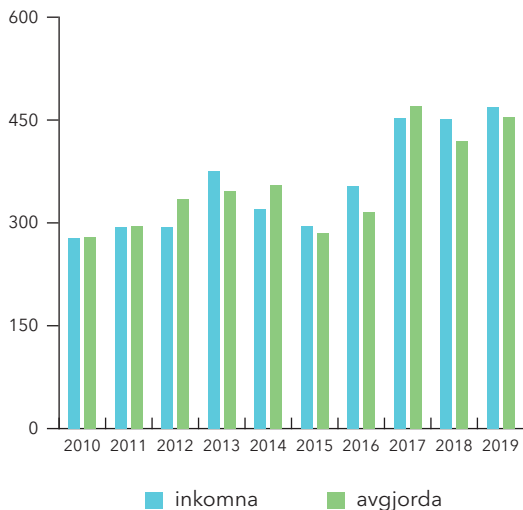
Stadens välfärdstjänster hade i avsikt att ordna ett serviceplaneringsmöte och att bjuda in intressebevakaren till mötet. JO hittade inget lagstridigt i stadens förfarande och fann inte heller att staden hade försummat några skyldigheter. JO delgav dock välfärdstjänsterna sina allmänna observationer om intressebevakare som har förordnats att sköta ekonomiska angelägenheter (6327/2018*).

4.15 Socialförsäkring

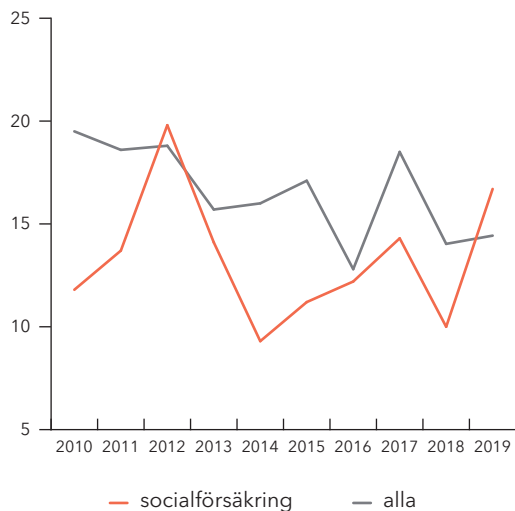
Socialförsäkringen utgör en del av utkomstskyddssystemet och omfattar det lagstadgade skyddet i samband med arbetslöshet, sjukdom och arbetsoförmåga, under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. Utkomstskyddet behandlas i avsnitt 4.16 och ärenden som gäller personer med funktionsnedsättning, som registrerats under sakområdet och avgjorts av JO Petri Jääskeläinen, i avsnitt 3.3. Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO Pasi Pölönen och referendarieråd Juha Niemelä (huvudföredragande), äldre JO-sekreterare Päivi Pihlajisto samt notarierna Eeva-Maria Tuominen och Riina Tuominen var föredragande.

4.15.1 ANTALET KLAGOMÅL OCH ÅTGÄRDSPROCENT

Inom detta sakområde inkom 469 klagomål (föregående år 452) och 455 (419) avgjordes. Fpa är den största aktören inom sakområdet och därmed gäller flest klagomål dess förfaranden. Av förmånslagen gällde flest skrivelser sjukdagpenning och sjukpension. Utöver dessa kritiserade klagandena också förfaranden i ärendena som gällde bostadsbidrag och arbetsolycksfall samt resor som ersätts med stöd av sjukförsäkringslagen (Fpa-taxi). De klagande var missnöjda på grund av dröjsmål i behandlingen av ärenden, bristfällig rådgivning samt fel och slarv i behandlingen av ärenden. 16,7 % (76 stycken) av avgörandena ledde till att BJO vidtog åtgärder.



*Inkomna och avgjorda klagomål
under åren 2010–2019*



Åtgärdsprocent under åren 2010–2019

4.15.2 INSPEKTIONER

Under berättelseåret genomfördes två inspektioner inom förvaltningsområdet. BJO gjorde en inspektion (2006/2019*) hos besvärsnämnden för utkomstskyddsärenden som inledde sin verksamhet i början av 2018. Under besöket diskuterades nämndens personalantal och arbetsmängd samt organiseringen av arbetet och föreningen av arbetskulturerna i de besvärsnämnder som var verk samma tidigare. Nämndens arbetssituation har under de senaste åren utvecklats i positiv riktning och den genomsnittliga behandlingstiden för klagomål har förkortats och var i slutet av berättelseåret 7,5 månader. Nämndens mål är att den genomsnittliga behandlingstiden ska ligga på sex månader.

Vid BJO:s och Fpa:s årliga samarbetsmöte diskuterades bl.a. de behandlingstider som fastställts som mål för Fpa:s förmåner och genomförandet av dessa, utmaningar gällande definitionen av hushåll och samboförhållande, underteckning av de brev och meddelanden som Fpa skickar samt problem som uppstått i förmedlingen av Fpa-taxibilar.

4.15.3 AVGÖRANDE

FÖRDRÖJNINGAR I FPA:S BEHANDLING AV SJUKDOMSRELATERADE FÖRMÅNER

Fpa fastställer varje år ett mål vad gäller den genomsnittliga behandlingstiden för varje förmånslag och strävar sedan efter att avgöra ansökningar inom ramen för denna.

I mars meddelade BJO flera beslut (t.ex. 2304/2018*) där Fpa under 2018 hade överskridit den eftersträvarde behandlingstiden på tre veckor (21 dagar) för sjukdagpenningens ärenden. Handläggningen hade som längst tagit 50 dagar. Enligt den utredning man fick hade Fpa haft svårigheter att nå sitt mål från början av året till augusti. Situationen var svårast i det södra försäkringsdistriktet, där behandlingstiden under sommarmånaderna i medeltal hade varit närmare 30 dagar. I slutet av året lyckades Fpa förkorta behandlingstiderna.



BJO avgjorde dock ännu i oktober några sjukdagpenningens ärenden där behandlingstiderna för ärendena i fråga hade överskridit måltiden. Fpa uppgav att det uppstått köer i behandlingen av ansökningar under sommarmånaderna. Den etablerade synen inom laglighetsövervakningen är att myndigheten ska trygga att behandlingen sker utan fördröjningar även under semesterperioder. Mot slutet av berättelseåret minskade dock antalet klagomål gällande behandlingstiden för sjukdagpenningens ärenden avsevärt.

Fpa behandlar ett stort antal ansökningar och laglighetsövervakaren får kännedom om endast en liten bråkdel av t.ex. fördröjningarna. Ofta tyder dock redan några klagomål som inkommer samtidigt på att det förekommer köer i behandlingen av ansökningar.

I augusti avgjorde BJO flera klagomål gällande behandlingstiderna för ansökningar om sjukpension och rehabiliteringsstöd hos Fpa. Fpa hade fastställt som mål att dessa ansökningar skulle behandlas inom tio veckor (2018) och inom elva veckor (2019). BJO gav Fpa en anmärkning i ett ärende där behandlingen hade tagit 23 veckor (750/2019*). Fpa hade felaktigt väntat på ett beslut av ett arbetspensionsbolag trots att klaganden i tre olika sammanhang hade meddelat att ett beslut redan hade getts.

Utredningar visade att det förekom köer i behandlingen av sjukpensioner. I dessa fall handlar det om viktiga ärenden med tanke på en människas utkomst och Fpa bör behandla ärendena utan dröjsmål och åtminstone inom de eftersträvarde

behandlingstider anstalten fastställt. BJO inledde en mer omfattande undersökning av köerna (4620/2019*) och bad Fpa om en utredning av orsakerna till köerna samt att vidta åtgärder för att minska köerna och förkorta behandlingstiderna. Fpa ombads lämna månadsspecifik statistik om antalet ansökningar och behandlingstiderna för tiden 1.1.2018–31.12.2019.

BEHANDLINGEN AV ETT ÄRENDE SOM GÄLLDE ERSÄTTNING AV INKOMSTBORTFALL VARADE I 1,5 ÅR

BJO gav OP Försäkring Ab en anmärkning efter att bolaget hade behandlat en ansökan om ersättning av inkomstbortfall enligt trafikförsäkringslagen i 1,5 år och försummat att svara på klagandes förfrågningar. Enligt lagen ska bolaget inleda utredningen av ett ersättningsärende senast inom sju dagar från att det blev anhängigt. Bolaget började aktivt utreda ärendet först efter att ha fått en begäran om utredning, åtta månader efter att ärendet blev anhängigt. Ärendet gällde en gammal trafikskada och krävde en ny prövning av orsakssambandet. BJO ansåg att detta inte kan motivera den passiva perioden och att det som inträffat tydde på betydande nonchalans gentemot bestämmelserna om tryggnad av behörig behandling utan fördröjningar av ersättningsärenden (192/2019*).

BEHANDLING AV MEDICINSK UTREDNING VID FÖRSÄKRINGSANSTALTER

BJO bedömde två fall där en medicinsk utredning som lämnats till en försäkringsanstalt inte hade bedömts av anstaltens sakkunnigläkare, utan i stället hade bedömts och avgjorts av en förmåns-handläggare.

Fall 2853/2018 handlade om behandlingen av ett vårdbidragsärende vid Fpa. Enligt lagen ska Fpa:s sakkunnigläkare anteckna sin motiverade bedömning i handlingarna då han eller hon deltar i beredningen av ett ärende. I lagen föreskrivs inte uttryckligen att en sakkunnigläkare måste vara

med och behandla ärendet. Motiveringen till detta är att Fpa verkställer många olika typer av förmåner som kräver en medicinsk bedömning, i vilka bedömningen vägs på olika sätt. BJO ansåg ändå att det i nämnda vårdbidragsärende skulle ha varit mer motiverat att be om en sakkunnigläkares ställningstagande. I beslutet hade man bedömt den klagandes försämrade funktionsförmåga och ett läkarutlåtande som lämnats in i anslutning till detta. Då ett beslut redan hade fattats hade Fpa sedan, efter att den klagande tagit kontakt, begärt en bedömning av sakkunnigläkaren.

Enligt lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar ska en legitimerad läkare delta i beredningen av ärendet och anteckna sin motiverade bedömning i handlingarna, om ett ersättningsärende som behandlas av försäkringsanstalten gäller bedömningen av en medicinsk fråga. Social- och hälsovårdsministeriet har i ett tidigare utlåtande gällande klagomålsärende 352/2017* konstaterat att sakkunnigläkarens deltagande i behandlingen av ett ersättningsärende som gäller olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar inte är beroende av prövning.

I fall 134/2019* hade den klagande genom ett läkarutlåtande ansökt om en betalningsförbindelse för regelbunden terapi. If Ab:s ersättningsexpert hade behandlat ärendet och beviljat terapi för ett år. BJO ansåg att bolaget borde ha bedömt de medicinska faktorerna och att det enligt utredningen hade ansökts om terapi för två år. BJO ansåg att bolagets sakkunnigläkare borde ha varit med i behandlingen av ärendet.

I sin utredning uppgav bolaget att inget bolag varken behöver eller har möjlighet att behandla alla medicinska ärenden med en läkare. BJO ansåg att bolaget, för det första, hänvisade till att ärenden som leder till positiva lösningar för sökanden inte alltid behöver bedömas av en läkarmedlem. Dessutom hänvisar bolaget till de resurser bolagen har till sitt förfogande. Eftersom den rådande praxis som If Ab hänvisar till verkar strida mot ministeriets synsätt, beslöt BJO att utreda ärendet separat på eget initiativ (7167/2019).

4.16

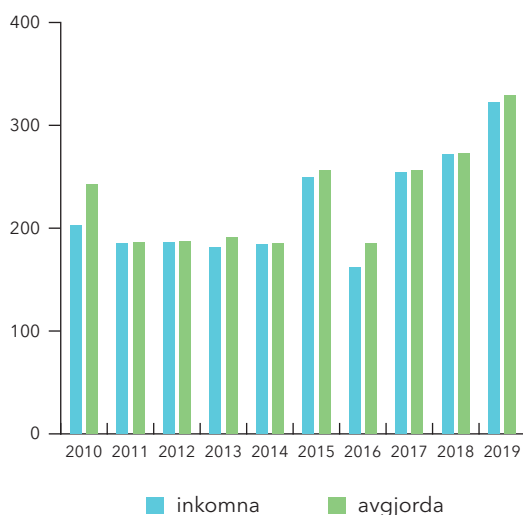
Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa

Till detta sakområde hör arbetskraftsservicen, utkomstskyddet för arbetslösa, och arbetarskyddet, lönegarantin samt frågor som gäller civiltjänst. Sakområdet omfattar också arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, som är en service inom socialvården som baserar sig på en aktiveringsplan som kommunen, arbets- och näringsbyrån och kunden gjort upp och genom vilken man förbättrar personens livskompetens och skapar sysselsättningsförutsättningar. Utkomstskyddet för arbetslösa hänför sig till den grundläggande försörjningen som avses i 19 § i grundlagen. Det är således fråga om att tillgodose en lagstadgad grundläggande rättighet. Utkomstskyddet för arbetslösa utgör en del av socialförsäkringssystemet som behandlas i avsnitt 4.15.

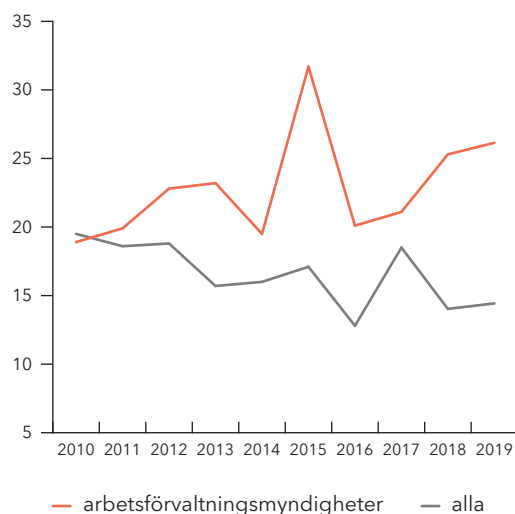
Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO Pasi Pölönen. Äldre JO-sekreterare Päivi Pihlajisto (huvudföredragande fr.o.m. 1.6.2019), referendarieråd Juha Niemelä (huvudföredragande t.o.m. 31.5.2019) och notarie Riina Tuominen var föredragande inom sakområdet.

4.16.1 ANTALET KLAGOMÅL OCH ÅTGÄRDSPROCENT

År 2019 anhängiggjordes 322 klagomål inom sakområdet och 329 avgjordes. Största delen av de klagomål som avgjordes (209) gällde arbets- och näringsbyråernas (TE-byrån) förfarande medan 58 avgöranden gällde Fpa:s förfarande, 20 avgöranden arbetarskyddet och 18 avgöranden arbetslöshetskassornas förfarande. 10 avgöranden gällde arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Klagomålen handlade oftast om tiden för handläggning av ett ärende, hur noggrant ett ärende behandlats, rådgivning och svar på frågor. Dessutom avgjordes två ärenden på eget initiativ. Närmare 27 % (88) av avgörandena ledde till att BJO vidtog åtgärder.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2010–2019



Åtgärdsprocent under åren 2010–2019

4.16.2 INSPEKTIONER OCH UTLÅTANDEN

Under berättelseåret genomfördes fyra inspektioner. Under inspektionen vid Nylands TE-byrå diskuterades genomförandet av intervjuer med arbetsökanden inom utsatt tid, utarbetandet och justeringen av sysselsättningsplaner, behandlingen av arbetslöshetsförmånsärenden och behandlingen av begäranden om utredning från JO:s kansli och BJO:s avgöranden vid TE-byrån (2900/2019*).

Under inspektionen vid Mellersta Finlands TE-byrå diskuterades genomförandet av intervjuer med arbetssökande, utarbetandet och justeringen av sysselsättnings- och aktiveringsplaner och sektorsövergripande sysselsättningsplaner samt införandet av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte i planerna, TE-byråns köpta tjänster, behandlingen av arbetslöshetsförmånsärenden och frivilliga studier med arbetslöshetsförmån. BJO fäste uppmärksamhet vid att intervjuer med arbetssökanden ska genomföras inom utsatt tid samt att det förekommer brister i innehållet i de sektorsövergripande sysselsättningsplanerna.

Med tanke på att arbetslöshetsförmånsärenden ska behandlas på behörigt sätt och utan fördröjningar ansåg BJO att det var problematiskt att en stor del av de experter som gav expertutlåtanden gällande arbetslöshetsförmån var anställda genom tidsbegränsad finansiering. I fråga om frivilliga studier med arbetslöshetsförmån konstaterade BJO att man inom laglighetsövervakningen har ansett att arbetssökanden ska alltid informeras skriftligen om det negativa beslutet (5860/2019*).

Under inspektionen vid Jyväskylä stads sysselsättningstjänster diskuterades utarbetandet och justeringen av aktiveringsplaner och sektorsövergripande sysselsättningsplaner samt ordnandet av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. BJO fäste uppmärksamhet vid brister i innehållet i aktiveringsplanerna och de sektorsövergripande sysselsättningsplanerna. Dessutom uppmärksammade BJO att det inte hade fattats sådana beslut om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte som krävs

i bestämmelserna och bad Jyväskylä stad att meddela vilka åtgärder som vidtagits i ärendet (5861/2019*).

Under inspektionen vid den södra sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen i Mellersta Finland diskuterades kundernas serviceprocess. BJO fäste uppmärksamhet vid kartläggningsperioden samt vid bestämmelserna om utarbetande, uppföljning och justering av sektorsövergripande sysselsättningsplaner och i synnerhet vid de tidsfrister som fastställts i bestämmelserna (5862/2019*).

BJO gav riksdagens arbetslivs- och jämställdhetsutskott ett utlåtande om regeringens proposition (RP 93/2018 rd) till riksdagen med förslag till lag om offentlig service för rekrytering och kompetensutveckling, lag om finansiering av regionutveckling och tillväxttjänster och lag om privata arbetsförmedlingstjänster samt till lag om ändring av 1 och 2 § i lagen om allmänna förutsättningar för stöd som beviljas för ekonomisk verksamhet (577/2018).

4.16.3 AVGÖRANDEN

LAGSTRIDIGHET I BEHANDLINGSTIDERNAS FÖR ARBETSKRAFTSPOLITISKA UTLÅTANDEN

TE-byråerna ska ge ett arbetskraftspolitiskt utlåtande utan ogrundat dröjsmål, dock senast 30 dagar efter att sökanden har lämnat in den utredning som är nödvändig för att ett utlåtande ska kunna ges eller då tidsfristen för att lämna in utredningen har gått ut. Under berättelseåret gav BJO 15 avgöranden i ärenden där tidsfristen hade överskridits. Flest klagomål, och likaså överskridningar av tidsfristen, gällde TE-byråerna i Nyland, Egentliga Finland och Mellersta Finland.

Under den senare halvan av 2019 minskade antalet klagomål gällande behandlingstiderna avsevärt, efter den 1 juli 2019 inkom endast två klagomål. BJO betonade i sina avgöranden att TE-byråerna på förhand måste förbereda sig för faktorer som kan påverka behandlingstiderna för ärenden

som gäller arbetslöshetsförmåner – t.ex. personalbyten – samt aktivt följa behandlingstiderna och snabbt reagera på de fördröjningar som uppstår.

I december 2018 började BJO på eget initiativ undersöka behandlingstiderna för arbetskraftspolitiska utlåtanden vid alla TE-byråer i landet. Överskridningarna av behandlingstiderna berodde ofta på personalbrist till följd av sjukledigheter och semesterar samt uppsägningar och pensioneringar, som TE-byråerna inte hade kunnat reagera tillräckligt snabbt på. Det stora antalet visstidsanställd personal inom behandlingen av ärenden som berör utkomstskydd för arbetslösa orsakar också problem och extra arbete. Med tanke på att ärendena ska behandlas på behörigt sätt och utan fördröjningar ansåg BJO att det var problematiskt att en stor del av de experter som gav expertutlåtanden gällande arbetslöshetsförmån, och som alltså sörjer för lagstadgade uppgifter av bestående karaktär, vid vissa byråer var anställda genom tidsbegränsad finansiering.

BJO ansåg att det är viktigt att man vid beredningen och verkställandet av förändringar som berör arbetskraftsservicen och utkomstskyddet för arbetslösa fäster tillräcklig uppmärksamhet vid vilka effekter förändringarna medför för användningen av personalresurser vid TE-byråerna och därigenom även för bl.a. behandlingen av arbetslöshetsförmånsärenden. T.ex. i verkställandet av det kommunförsök som planeras för 2020 är det viktigt att säkerställa att information om villkoren för att få arbetslöshetsförmån förmedlas från kommunerna till TE-byråerna så att behandlingstiderna för arbetslöshetsförmånsärenden inte förlängs. En del TE-byråer hade i de utredningar de gett lyft fram utvecklingsförslag genom vilka man skulle kunna undvika att den behandlingstid som föreskrivits för arbetskraftspolitiska utlåtanden överskrids.

Skillnaderna mellan TE-byråernas behandlingstider är betydande med tanke på att TE-byråernas kunder ska behandlas jämlikt. Då genomförandet av systemet med utkomstskydd för arbetslösa utvecklas och en eventuell överföring av uppgifter bereds bör man fästa uppmärksamhet vid hur man bättre än i nuläget skulle kunna behandla arbetslösa arbetssökande jämlikt (6648/2018*).

FÖRSUMMELSER I TILLGODOSEENDET AV ARBETSLÖSA ARBETSSÖKANDES RÄTTIGHETER

En arbetslös arbetssökande har en lagstadgad rätt till en sysselsättningsplan. BJO konstaterade i sju avgöranden att den arbetslösa arbetssökanden inte hade intervjuats och att sysselsättningsplanen inte hade justerats på det sätt som bestämmelserna kräver (t.ex. 1788/2018*).

FRIVILLIGA STUDIER MED ARBETSLÖSHETSFÖRMÅN

BJO konstaterade i tre avgöranden som gällde frivilliga studier med arbetslöshetsförmån att motiveringarna till det negativa beslutet inte var tillräckligt tydliga eftersom de kunde förmedla en felaktig bild av vilken typ av studier som kan stödas genom arbetslöshetsförmån (2244/2018* samt 1133 och 1872/2019*). Enligt BJO borde det i arbets- och näringsministeriets (ANM) anvisning gällande ärendet tydligare lyftas fram att de allmänna villkor för beviljande av förmånen som finns i bestämmelserna anknäver till bedömningen av förmåns sökandens servicebehov och att anvisningarna lyfter fram sådana faktorer som borde uppmärksammas vid bedömningen av servicebehovet.

Enligt ANM:s meddelande av den 9 april 2019 ska ministeriet förtydliga anvisningen på det sätt BJO föreslagit i samband med att anvisningen uppdateras nästa gång.

ARBETSVERSAMHET I REHABILITERINGSSYFTE

I fyra avgöranden konstaterade BJO att aktiveringsplanen gällande arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte inte innehöll alla aspekter som bestämmelserna kräver. I tre fall hade man utöver arbetsverksamheten i rehabiliteringssyfte även antecknat arbetskraftsservice i aktiveringsplanen. I dessa fall blev det oklart huruvida klaganden då planen gjordes upp hade haft problem med livskompetensen eller arbets- och funktionsförmågan på grund av vilka personen i fråga inte

skulle ha kunnat delta i den primära offentliga arbetskraftsservicen eller i arbete (388, 2037 och 4056/2019).

INKONSEKVENSN I INTERVJUER AV ARBETSSÖKANDE OCH INTERVALL FÖR JUSTERING AV SYSSELSÄTTNINGSPLAN

Eftersom utarbetandet och justeringen av sysselsättningsplanen är en viktig del av intervjun av arbetssökanden, ansåg BJO att det var inkonsekvent att en intervju av arbetssökanden alltid ska göras efter tre månaders sammanhängande arbetslöshet och att sysselsättningsplanen ska justeras i samband med intervjun, medan den sektorsövergripande sysselsättningsplanen ska justeras enligt den arbetslösas servicebehov, dock med högst sex månaders mellanrum, samt då den arbetslösa separat ber om det, såvida det inte med tanke på kundens situation är tydligt onödigt att justera planen. BJO delgav ANM sin uppfattning om inkonsekvensen och bad ministeriet att meddela vilka åtgärder beslutet eventuellt lett till (1542/2018*).

ANM konstaterade med anledning av avgörandet den 25 april 2019 att bestämmelserna gällande justeringen av sysselsättningsplanen och den sektorsövergripande sysselsättningsplanen inte är konsekventa. Ministeriet uppgav att det sommaren 2018 överlämnat regeringens proposition till riksdagen och att man i den lag som ingick i propositionen skulle ha förnyat bestämmelserna om serviceprocessen för arbetssökande bl.a. genom att förenhetliga justeringsintervallet för sysselsättningsplanen och den sektorsövergripande sysselsättningsplanen. Propositionen förföll dock i riksdagen i samband med att landskapsreformen förföll.

Förändringen gällande periodiska intervjuer av arbetslösa som trädde i kraft i början av 2017 utvärderades i en undersökning som publicerades i början av 2019. Med beaktande av de slutsatser som drogs och de rekommendationer som gavs i undersökningen ansåg ANM att det är ändamålsenligt att bedöma behovet av att ändra bestämmelserna om periodiska intervjuer och justering av sysselsättningsplanerna som en helhet. Enligt ANM kan bedömningen göras då den kommande regeringen har dragit upp politiska riktlinjer för hur TE-tjänsterna ska utvecklas.

4.17

Allmänna kommunärenden

Till allmänna kommunärenden hör närmast ärenden som gäller kommunernas och samkommunernas allmänna förvaltning samt kommunalt beslutsfattande och förvaltningsförfarande. Dessutom ingår ärenden som gäller kommunala arbetsavtals- eller tjänsteförhållanden samt klagomål som gäller valförrättningar och de kommunala valmyndigheternas förfaranden. Till sakområdet 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. Laglighetsövervakning av kommunala social-, hälsovårds-, undervisnings- och miljömyndigheters verksamhet behandlas inte i detta kapitel. Gränsdragningen är emellertid flexibel.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande för dessa ärenden var referendarierådet *Ulla-Maija Lindström*. Under berättelseåret ordnades Europaparlamentsval. De ärenden som gällde valet avgjordes av JO *Petri Jääskeläinen* och föredragande för en del av ärendena var äldre JO-sekreterare *Juha-Pekka Konttinen*.

4.17.1

KOMMUNALFÖRVALTNINGENS GRUNDER

Den kommunala självstyrelsen som garanteras i grundlagen innebär att kommuninvånarna själva har rätt att besluta om förvaltningen och ekonomin i sin kommun. Principen om självstyrelse innebär att kommunen själv kan fatta beslut om vilka uppgifter den med stöd av sin självstyrelse åtar sig att sköta och att uppgifter annars kan anförtros kommunen endast med stöd av lag. Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis ska man vid bestämmandet om kommunernas uppgifter

i enlighet med finansieringsprincipen se till att kommunerna har faktiska förutsättningar att fullgöra sina skyldigheter.

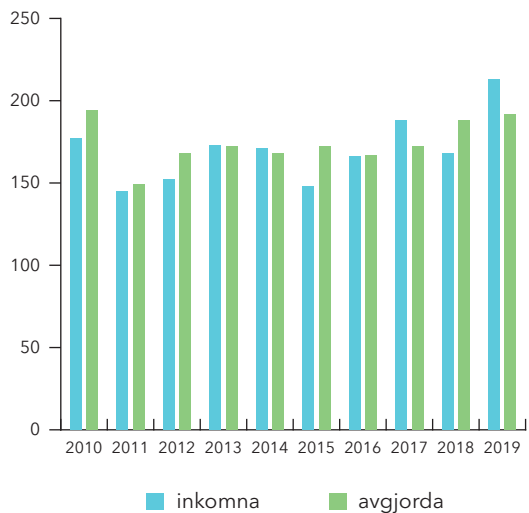
Vidare har utskottet, med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen, ansett att finansiella uppgifter som åläggs kommunerna inte får vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar möjligheterna att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning (GrUU 67/2014 rd jämte bilagor nämnda i det) Kommunalförvaltningen utgör en del av den offentliga maktutövningen, som är bunden av grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna.

I kommunallagen finns grundläggande bestämmelser om kommunalförvaltningens allmänna organisation. Kommunallagen 410/2015 trädde i sin helhet i kraft den 1 juni 2017, fr.o.m. början av mandatperioden för den fullmäktige som valdes i kommunvalet 2017. I lagen om kommunala tjänsteinnehavare bestäms om tjänsteinnehavarnas rättsliga ställning. I kommunens tjänst finns även personer i anställningsförhållande som omfattas av arbetsavtalslagens tillämpningsområde. Inom kommunalförvaltningen iakttas också förvaltningslagen, som innehåller bestämmelser om grunderna för god förvaltning och om förfarandet i förvaltningsärenden. Inom kommunalförvaltningen gäller dessutom de krav som ställs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen), i språklagen och i diskrimineringslagen.

I Finland har kommunerna haft ett mycket omfattande uppgiftsområde. Största delen av kommunernas uppgifter är lagstadgade. Kommunerna bedriver inbördes samarbete när det gäller organiseringen av sådan verksamhet som överskrider kommungränserna. Samarbetet mellan kommunerna regleras i huvudsak i kommunallagen. Den viktigaste samarbetsformen enligt kommunalla-

gen är alltså samkommunen. Kommunerna kan även bedriva samarbete med stöd av privaträttsliga avtal, samt inom ramen för föreningar, stiftelser, andelslag och aktiebolag som kommunerna grundat, ibland tillsammans med andra sammanslutningar. Samarbete kan även bedrivas på grund av avtal om köptjänster och servicesedlar.

Kommunernas uppgifter hör till flera olika ministeriers ansvarsområden. Finansministeriet följer allmänt kommunernas verksamhet och ekonomi samt ser till att den kommunala självstyrelsen beaktas vid beredningen av lagstiftning som gäller kommunerna. Ministeriet svarar även för utvecklandet av lagstiftningen som berör kommunerna och kommunalförvaltningen, för de uppgifter som hör samman med redovisning och analys av kommunernas ekonomi samt för samarbetet mellan staten och kommunerna. Ministeriet svarar också för de skattefrågor som berör kommunerna.

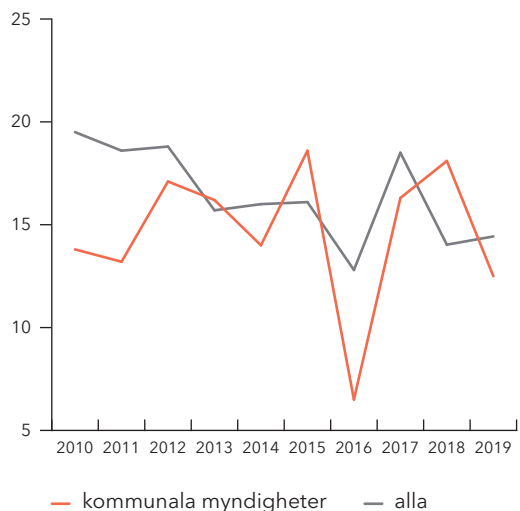


Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2010–2019

4.17.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

En part som är missnöjd med en kommunal myndighets beslut har, liksom varje kommuninvånare, möjlighet att anföra kommunalbesvär över beslutet hos förvaltningsdomstolen. Besvären föregås i allmänhet av ett rättelseförfarande. Kommunalbesvär kan anföras över laglighetsfrågor. Principen om kommunal självstyrelse, tillgodoseendet av kommuninvånarnas övervakningsmöjligheter och inskränkningen av de statliga myndigheternas tillsyn ger det kommunala besvärssystemet drag som i vissa avseenden avviker från förvaltningsbesvär. Till dessa särdrag hör den omfattande besvärsrätten, de inskränkta besvärsgrunderna samt besvärmyndighetens begränsade prövnings- och beslutanderätt. Med stöd av speciallagar kan kommunala myndigheters beslut också överklagas genom förvaltningsbesvär.

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen övervaka lagligheten av kommunfullmäktiges beslut. Enligt kommunallagen kan regionförvaltningsverket med anledning av klagomål undersöka om kommunen har iakttagit gällande lagar. JO:s laglighetskontroll utgör ett komplement till det rättsskydds- och tillsynssystem som tilläm-



Åtgärdsprocent under åren 2010–2019

pas inom kommunalförvaltningen. Detta system grundar sig på kommunallagen och bärs upp av kommuninvånarna och de kommunala organen.

Enligt kommunallagen i fråga om beredningen av ärenden som behandlas av organen ska kommunen se till att de uppgifter som behövs med tanke på den allmänna tillgången till information läggs ut på det allmänna datanätet när föredragningslistan är färdig, kommunala tillkännagivanden ska göra kända genom att de läggs ut på det allmänna datanätet och en kommunmedlem anses ha fått del av ett beslut sju dagar efter det att protokollet fanns tillgängligt i det allmänna datanätet. JO har under berättelseåret gett avgöranden i klagomål om oklarheter i kommunernas praxis när föredragningslistor och protokoll lagts ut på det allmänna datanätet.

I en del avgöranden kritiserades förtroendevaldas agerande i sina förtroendeuppdrag och tjänsteinnehavares förfaranden vid olika organs möten med tanke på deras ställning och ett gott språkbruk. Också motiveringarna till sjukvårdsdistriktets samkommunfullmäktiges beslut, där en del av medlemmarna ansågs vara jäviga, var föremål för prövning. Att följa de förfaringsätt som fastställs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet vid utlämnande av en handling orsakade fortfarande problem, också i större städer. Vad gäller parkeringsövervakningen prövades hur en god förvaltning efterlevdes och rättsskyddet tillgodosågs i tidsfristen för en kompletteringsbegäran och i språkbruket.

Under berättelseåret var antalet avgöranden av klagomål och egna initiativ (196) en aning större än året innan (192). Antalet avgöranden som ledde till åtgärder var å sin sida mindre än året innan och antalet åtgärdsavgöranden sjönk till ca 14 %.

4.17.3 AVGÖRANDEN

EUROPAPARLAMENTSVALET 2019

Enligt vallagen fattar kommunstyrelsen beslut om och fastställer antalet allmänna förhandsröstningsställen i hemlandet. Det ska finnas åtminstone ett förhandsröstningsställe i kommunen.

Varje röstningsområde skall ha ett röstningsställe på valdagen vilket anges i beslut av kommunstyrelsen. Den kommunala centralvalnämnden skall se till att alla de ställen som genom beslut av kommunstyrelsen har utsetts till allmänna förhandsröstningsställen i hemlandet och varje röstningsområdes röstningsställe på valdagen, har ett förhandsröstning och för röstning på valdagen lämpligt röstningsutrymme med nödvändig utrustning.

På uppdrag av JO gjorde två av kansliets tjänstemän en oanmäld inspektion vid sju förhandsröstningsställen för Europaparlamentsvalet den 8 april 2019. Syftet med inspektionerna var att utreda tillgängligheten vid förhandsröstningsställen samt hur valhemligheten tryggades. Den ena av de personer som genomförde inspektionerna använder sig av rullstol. Inspektionsobservationerna har redogjorts i avsnitt 3.4 Rättigheter för personer med funktionsnedsättning.



Röstningsställe för personer med funktionsnedsättning vid medborgarinstitutet i Riihimäki.



Röstningsställe med skärm vid kommunkansliet i Jokioinen.

Som allmänna observationer i inspektionsberättelsen konstaterades att utifrån den respons som valförrättarna fått upplevde de som röstade att förhandsröstningsförfarandet var invecklat. Valförrättarna önskade därför att det skulle finnas tydliga anvisningar för väljarna hur man går till väga vid förhandsröstningen, t.ex. en plansch som visar de olika skedena i röstningen. Vid vissa förhandsröstningsställen hade man en valurna dit väljaren kunde sätta ytterkuvertet. Man strävade på detta sätt efter att öka väljarnas förtroende för att röstsedeln kommer att komma fram.

På uppdrag av JO genomförde två tjänstemän från JO:s kansli också oanmälda inspektioner vid åtta kommuners och städers röstningsställen under Europaparlamentsvalets valdag söndagen den 26 maj 2019. Inspektionerna genomfördes inom Södra Finlands område. Också med dessa inspektioner var syftet att utreda tillgängligheten vid röstningsställena, möjligheterna att delta i valet för personer med funktionsnedsättning samt hur valhemligheten tryggades. Nästan alla röstningsställen konstaterades ha brister i tillgängligheten i röstningsutrymmena och i den rutt som ledde in till utrymmena. Under inspektionerna konstaterades också att bristen på hindersfria valbås eller röstningsplatser kunde leda till att valhemligheten inte tryggas. Observationerna i inspektionsprotokollet har redogjorts närmare i ovan nämnda avsnitt 3.4.

Förhandsröstningsperioden vid Finlands honorärkonsulat i Toulouse

Enligt anvisningarna i det meddelandekort som de röstberättigade fått från Finland var det möjligt att rösta vid honorärkonsulatet i Toulouse den 6 april 2019 klockan 13–15. Den klagande körde över trehundra kilometer för att ta sig till röstningsstället. Väl framme vid konsulatet blev den klagande tvungen att konstatera att det var stängt. Också andra som ville rösta väntade utanför dörren.

Enligt utrikesministeriet hade man den 19 mars 2019 meddelat från Toulouse stad att den 6 april 2019 kommer golvästarna att demonstrera, och att man därför väntade sig allvarliga störningar i ordningen i staden. På grund av detta ändrade man tidpunkten för förhandsröstningen den aktuella dagen, så att det var möjligt att rösta klockan 9.00–12.30. Man informerade om den ändrade tiden på justitieministeriets (JM) webbsidor vaalit.fi. Också på Finlands ambassad i Frankrikes webbplats fanns en länk till vaalit-webbsidorna. Information om den ändrade röstningstidpunkten hann dock inte med i det meddelandekort som skickades åt väljarna. Enligt utrikesministeriet är det skäl att i framtiden komplettera meddelandekortet med en uppmaning åt väljarna att alltid kontrollera röstningstiderna vid de allmänna röstningsställena på JM:s vaalit-webbsidor.

Med beaktande av utredningen om den ändrade röstningstidpunkten på grund av oförutsebara händelser och en ändring av vallagen som möjliggör brevröstning, beslöt JO att klagomålet inte inom ramarna för JO:s laglighetsövervakning föranleder till ytterligare åtgärder. JO beslutade dock att skicka en kopia av sitt svar till JM i syfte att man överväger att sätta in information om att väljarna ska kontrollera röstningstiderna vid allmänna förhandsröstningsställen utomlands och eventuella ändringar i tiderna på JM:s valwebbplats, www.vaalit.fi, i bilagan till röstningskortet (2319/2019*).

JM anmälde att man ska komplettera meddelandekorten för nästa kommunalval den 18 april 2021 med en text där man uppmanar väljaren alltid kontrollera uppdaterad information om ställen för förhandsröstningen utomlands på www.vaalit.fi -webbsidor.

Valförrättarens förfarande vid hanteringen av försändelsekuvert

Valförrättaren lämnade inte över kuvertet med väljarens röstsedel åt den klagande efter att det förslutits och satte inte heller kuvertet i valurnan utan meddelade endast att röstningen var färdig. Först efter att den klagande skilt uppmanade valförrättaren, satte denne kuvert i valurnan. Den klagande fick känslan av att om hen skulle ha avlägsnat sig genast, skulle röstsedeln ha kunnat hamna t.o.m. i skräpkorgen. Den klagande förundrade sig över varför man vid förhandsröstningsställen placerat valurnorna så att väljaren inte själv kunde sätta sitt kuvert i dem, utav väljaren var tvungen att ge det åt valförrättaren så att denne satte röstningssedeln i valurnan.

Enligt vallagen ska den röstande för valförrättaren eller i en anstalt, för valbestyrelsen förete röstsedeln, hopvikt för avstämpling, samt omedelbart därefter, när röstsedeln är avstämplad, i valmyndighetens åsyn innesluta den i valkuvertet. Det slutna valkuvertet, på vilket inga anteckningar får göras, och det undertecknade följebrevet skall därefter lämnas till valförrättaren eller valbestyrelsen. Enligt JM:s anvisningar ska valförrät-

taren omsorgsfullt och på ett tillförlitligt sätt förvara de ytterkuvert de har i sin besittning. Det är viktigt att väljaren kan vara övertygad om att hans röstning till alla delar har skett som sig bör. Ytterkuverten kan t.ex. läggas i en valurna eller någon annan låda med lock. Antingen valförrättaren eller väljaren själv kan lägga ytterkuvertet i valurnan.

JO beslöt att utifrån klagomålet och de redogjorda rättsnormerna fanns det inte anledning att misstänka att valförrättaren förfarit felaktigt eller lagstridigt. JO beslöt dock uppmärksamma stadens centralvalnämnd på sitt svar i syfte att man för att trygga väljarens förtroende ger valförrättaren anvisningar om att ge väljaren möjlighet att sätta ytterkuvertet med röstsedeln i valurnan eller en annan låda med lock (2392/2019*).

PUBLICERING AV FÖREDRAGNINGSLISTOR OCH PROTOKOLL I ALLMÄNNA DATANÄT

Enligt bestämmelserna i kommunallagen, som i sin helhet trädde i kraft i början av juli 2017 (410/2015), ska kommunen publicera de ärenden som olika organ ska behandla i det allmänna datanätet. De uppgifter från den föredragningslista som ska behandlas och som behövs med tanke på den allmänna tillgången till information ska läggas ut. Sekretessbelagda ärenden ska inte läggas ut på det allmänna datanätet och skyddet för privatlivet ska tillgodoses. Protokollen och de bifogade anvisningarna för sökande av ändring ska också läggas ut i det allmänna datanätet. Ur protokollet publiceras endast information som är nödvändig med tanke på tillgången till information.

Om ett ärende till sin helhet är sekretessbelagt läggs information om behandlingen av det sekretessbelagda ärendet ut samt den bestämmelse som sekretessen grundar sig på. En kommunmedlem anses ha fått del av ett beslut sju dagar efter det att protokollet fanns tillgängligt i det allmänna datanätet. Om kommunmedlemmarna inte får del av ett beslut, börjar inte tiden för sökande av ändring löpa och beslutet vinner inte laga kraft. Att ett beslut vinner laga kraft är ofta en förutsättning för att det ska kunna verkställas.

Haapavesi stads kommunikation

Förfarandet vid Haapavesi stadsstyrelse stred fram till september 2018 mot kommunallagen, när stadsstyrelsen hade behandlat ärenden som inte överhuvudtaget lades ut i det allmänna datanätet. Enligt stadsstyrelsen fanns de beslut som fattats endast i det konfidentiella datasystemet för möten. Enligt stadsstyrelsen hade man under 2018 diskuterat stadens förfaringssätt. Den klagande uppgav att den klagande tre gånger tagit upp detta missförhållande i stadsstyrelsen och en gång i stadsfullmäktige. Publiceringen av föredragningslistor och protokoll från stadsstyrelsens förfarande för beslutsfattande i det allmänna datanätet blev lagenlig först i september 2018.

Av stadsstyrelsens utredning framgick inget skäl till varför publiceringen av stadens föredragningslistor och protokoll inte uppfyllde kommunallagens rättsnormer omedelbart efter att lagen trätt i kraft. På grund av stadens förfarande hade t.ex. beslut som fattats i stadsstyrelsen 2018 endast publicerats i stadens konfidentiella system för mötesadministration. Dessa beslut delgavs således inte stadens invånare på det sätt som bestäms i lagen och tiden för ansökning av ändringar började inte löpa och besluten vann inte laga kraft, vilket kunde vara en förutsättning för verkställandet av dem. BJO ansåg att stadsstyrelsens försummelse var lagstridig (132/2019).

Förfarande i Kittilä kommun

Också i Kittilä kommuns kommunstyrelse hade man för vana att behandla ärenden konfidentiellt utan att på kommunens webbplats publicera uppgifter om de ärenden som behandlats i styrelsen. Enligt utredningen hade kommunen dock ändrat sitt förfarande. Uppgifterna om de behandlade ärendena publiceras på kommunens webbplats så att det också för sekretessbelagda ärenden läggs ut uppgifter om när ärendet behandlats och den bestämmelse som sekretessen är baserad på.

Därför föranledde inte ärendet till vidare åtgärder från BJO:s sida, förutom det att BJO fäste kommunstyrelsens och ställföreträdande kommuni-

rektörs uppmärksamhet vid kommunallagens rättsnormer för delgivning av beslut och kommunikation. De här rättsnormerna tryggar kommunmedlemmarnas möjligheter att påverka de ärenden som behandlas i kommunen och tillgodoser kommunmedlemmarnas rättigheter att med rätelseyrkanden och kommunalbesvär övervaka att beslutsfattandet vid kommunen är lagenligt (1648/2018).

EN STADSFULLMÄKTIGELEDAMOTS FELAKTIGA FÖRFARANDE OCH BEHÖRIGT SAMMANTRÄDESFÖRFARANDE

En stadsfullmäktigeledamots felaktiga förfarande i sitt förtroendeuppdrag

Vid stadsfullmäktiges möte behandlades fullmäktigeförfrågan ”Att städa och hålla gågatorna i Uleåborgs centrum prydliga” I förfrågan undrade man bl.a. vilka åtgärder man planerat för att städa och minska nedskräpningen på gatorna i Uleåborgs fotgängarcentrum. Chefen för underhåll svarade på förfrågan vid fullmäktiges möte. I samband med det undrade ledamot A vad Uleåborgs stad tänker göra med det avskum som det finns överraskande mycket av på området. Med detta avsåg ledamot A de mindre bemedlade människor som använder alkohol, droger och andra rusmedel på ett yrkesmässigt sätt och som gjort Storgatan till sitt hem.

I sin utredning ansåg ledamot A att ordvalet var olämpligt och ett mänskligt misstag. Ledamot A hade omedelbart vid fullmäktigemötet bett om ursäkt. När Uleåborgs stad bedömde ledamot A:s förfarande ansåg man att språkbruket under A:s inlägg var osakligt. Man konstaterade att det inte uppfyllde det sakliga och värdiga beteende som förutsätts och inte heller kravet på gott språkbruk. När man såg på helheten bedömde stadsstyrelsen att det trots detta inte förelåg skäl att med förvaltningsåtgärder ingripa i ärendet.

Ledamot A och stadsstyrelsen hade i sin bedömning fokuserat på ledamot A:s enskilda ordval som A använde under sitt inlägg i fullmäktige och ansett det vara felaktigt och kränkande. Enligt

BJO borde man när man bedömer stadsfullmäktige A:s förfarande också beakta i vilken kontext A använde det kränkande ordvalet. Det handlade om en fullmäktigeförfrågan, där man kritiserade nedskräpningen av gatorna i stadens centrum. I förfrågan bad man om en utredning över vilka åtgärder man ämnar vidta för att hålla gatorna rena och städa bort skräp. Chefen för underhåll svarade på förfrågan.

Ledamot A ställde i samband med behandlingen en fråga om vad man ämnar göra åt det avskum som håller till på det aktuella gatuområdet. I sitt inlägg avsåg A de mindre bemedlade människor som använder alkohol, droger och andra rusmedel på ett yrkesmässigt sätt och som gjort gatan till sitt hem. Enligt BJO handlade det inte endast om ett enskilt stämplande ordval utan också om att det användes i samband med att man diskuterade nedskräpningen och rengöringen av gågatorna. I denna kontext var inlägget som helhet osakligt, respektlöst och kränkande.

BJO fäste fullmäktigeledamot A:s och stadsstyrelsens uppmärksamhet vid att Finlands grundlag tryggar människovärdets okränkbarhet och den enskilda människans frihet och rättigheter samt förpliktigar att främja rättvisan i samhället. Dessa krav tar sig uttryck i grunderna för de grundläggande fri- och rättigheter, som alla har rätt till.

Enligt kommunallagen var det i främsta hand stadsstyrelsens uppgift att bedöma stadsfullmäktige A:s förfarande och vidta åtgärder. BJO hade inga skäl att misstänka att stadsstyrelsen när den bedömde stadsfullmäktigeledamot A:s felaktiga förfarande i sitt förtroendeuppdrag i sig skulle ha överskridit eller missbrukat sin lagenliga prövningssamt. BJO delgav dock för kännedom stadsstyrelsen och stadsfullmäktigeledamot A sin uppfattning om stadsfullmäktigeledamot A:s felaktiga förfarande i sitt förtroendeuppdrag (4929/2018*).

Förfarande vid stadsstyrelsens möten

BJO konstaterade att det hade getts motstridiga skriftliga utredningar över händelserna vid mötet som hölls den 28 maj 2018. Utifrån dokumentutredningen var det obestridligt att stadsdirektören

och stadsjuristen flera gånger avbröt ledamoten, som också lämnat in klagomålet, under dennes inlägg. Enligt kommunallagen har ordföranden, i detta fall stadsstyrelsens ordförande, till uppgift att leda sammanträdet och om ledamoten avviker från saken, skall ordföranden uppmana honom eller henne att hålla sig till saken.

Om ledamoten inte rättar sig efter tillsägelsen, kan ordföranden förbjuda honom eller henne att fortsätta tala. Eftersom stadsstyrelsens ordförande inte sett till att den klagande fick använda sin yttranderätt utan tillät att tjänsteinnehavare upprepa gånger avbröt, ledde ordföranden inte behandlingen av ärendet på ett sakligt sätt och sörjde inte för ordningen under sammanträdet.

BJO ansåg att tjänsteinnehavarnas ingripande i ledamotens yttranderätt principiellt var allvarligt. BJO fäste uppmärksamhet vid att i kommunerna har ledamöterna den högsta beslutanderätten och tjänsteinnehavarna agerar under dem. Enligt BJO hade tjänsteinnehavarna och stadsstyrelsens ordförande med ovan redogjorda förfaringssätt äventyrat den representativa demokratin i det kommunala beslutsfattandet. Deras förfarande hade därför stridit mot lagen (4023/2018).

Kommundirektörens uppförande kritiserades

Enligt den klagande hade kommundirektören vid kommunstyrelsens möte kallat den klagande för "troll", för att sprida rykten och anklagat den klagande för att ställa till med oreda. I justitieombudsmannens avgörandep Praxis har man ansett att kravet på ett gott språkbruk gäller all myndighetsverksamhet, också t.ex. tjänstemännens interna brevväxling och ärendens muntliga förhandling. Ställföreträdande BJO konstaterade dessutom på ett allmänt plan att också myndighetens interna konfidentiella diskussioner kan om de kommer ut i offentligheten leda till att förtroendet för att myndighetsverksamheten är saklig får sig en törn. På grund av detta är kravet på ett sakligt språkbruk viktigt också i dessa situationer. Det är i främsta hand myndigheten själv som ska skapa en förtroendeingivande bild av sin verksamhet.

Enligt den klagande hade kommundirektören vid kommunstyrelsens möte kritiserat den klagande och kallat den klagande vid öknamn. Denna omnämnda kritik framgick inte av kommunstyrelsens granskade protokoll. I det skriftliga klagomålsförfarandet har man i allmänhet förhållandevis begränsade möjligheter att skapa en tydlig uppfattning av en diskussions innehåll och underton, dvs. en sådan utredning som kan utgöra grund för att man direkt ska kunna ta ställning i en riktning eller annan.

Med hänsyn till detta och med beaktande av konfidentialiteten vid stadsstyrelsens slutna möte och den offentliga tillförlitligheten till kommunens organs protokoll och med tanke på ärendet om ingripande i osakligt uppförande som kommunfullmäktige fått till behandling beslöt ställföreträdande BJO att det inte förekom något i ärendet som skulle leda till vidare åtgärder från dennes sida. Ställföreträdande BJO beslöt docka att skicka en kopia av sitt avgörande till kommunstyrelsen och kommundirektören för kännedom (5438/2019).

Sjukvårdsdistriktets styrelses beslut om jäv

I kommunerna i sydvästra Lappland (Meri-Lappi, dvs. Keminmaa, Kemi, Simo och Torneå) hade kommunstyrelserna efter omröstning beslutat att tillsammans med Mehiläinen-gruppen grunda ett samägt företag och att ge Länsi-Pohja sjukvårdsdistrikt fullmakt att göra ett upphandlingsbeslut för att skaffa hälsovårdstjänster av det samägda företaget i enighet med det serviceavtal som ska ingås med företaget. Med sina beslut, som åtminstone i Kemi och Keminmaa ännu inte vunnit laga kraft, flyttade kommunerna upprätthållandet av Länsi-Pohja centralsjukhus till ett privatägt bolag.

Vid sjukvårdsdistriktets styrelsemöte behandlades ett rättelseyrkande, godkännandet av serviceavtalet och undertecknandet av det. Enligt protokollet till sjukvårdsdistriktets samkommunfullmäktiges möte av den 22 december 2017 var orsaken till att de medlemmar som också var de som lämnade in klagomålet, ansågs jäviga att delta i

styrelsens beslutsfattande att de klagande deltagit i det besvär som gjorts om beslutsfattandet i Kemi fullmäktige och att beslut fattade av sjukvårdsdistriktets styrelse kan påverka verkställigheten av Kemi fullmäktiges överklagade beslut. Trots att de klagandes namn tagits bort från besväret den 19 december 2017, hade enligt protokollet förtroendet för deras opartiskhet tagit skada.

I rättspraxisen har endast det att man deltagit i kommunalt beslutsfattande inte ansetts vara ett sådant särskilt skäl som orsakar jäv baserat på generalklausulen. Inte heller åsikter som man delgett offentligt eller att man deltar i förhandlingarna om ett ärende är särskilda skäl som orsakar jäv. Således har inte heller avvikande åsikter om kommunens förvaltning eller tillvägagångssätt orsakat kommunstyrelsens ordförande jäv när denne deltagit i behandlingen av en förvaltningsstadgas inverkan på en tjänstemans ställning.

I rättspraxisen har jäv till följd av generalklausulen uppstått i ett detaljplaneärende på grund av tjänstemannens centrala roll i projektet och att dennes make hade anställts av det bolag som valts. Likaså hade kommunstyrelsens ordförandes skrivelse som publicerats i tidningen där besvären som ändringssökanden hade anfört karaktäriserats som onödiga lett till att jäv uppstod för ordförande att behandla beslutet på nytt efter att det upphävts av förvaltningsdomstolen.

BJO ansåg att samkommunfullmäktiges syn på de klagandes jäv var problematisk, när man beaktar de avvikande förfaringssätten för beslutsfattandet som gällde det samägda företaget samt kommunalbesvärets natur som laglighetsbesvär och kommunmedlemmens rättighet att övervaka lagligheten hos kommunens självstyre. Kommunalbesväret gällde beslutsfattandets lagenlighet och saklighet. De klagande hade dessutom innan samkommunfullmäktiges möte dragit tillbaka sitt besvär, vilket gjorde att deras ställning med tanke på jäv var jämförbar med de övriga medlemmarna i samkommunfullmäktige.

Genom att delta i kommunalbesväret visade de klagande sitt starka motstånd mot projektet med det samägda bolaget, när de exceptionella tillvägagångssätten när ärendet behandlades å sin sida tydde på den starka viljan att det skulle

genomföras hos dem som stödde projektet. Enligt BJO hade det ingen rättslig betydelse att kommunalbesväret fortfarande var anhängigt, när besväret lämnats in av andra kommunmedlemmar. Så som ovan konstaterats har en kommunmedlem rätt att genom kommunalbesvär genomföra laglighetsövervakning över kommunens självstyre.

Enligt BJO den bedömning om jäv som majoriteten av samkommunfullmäktiges medlemmar ansåg var felaktig (3489/2018).

FÖRSMELLER I HANDLÄGGNINGEN AV BEGÄRAN OM HANDLINGAR

Lovisa stads förfarande

Den klagande hade den 15 juni 2018 via e-post skickat en begäran om uppgifter och handlingar. I sitt meddelande bad den klagande om uppgifter om de handlingar som uppgjorts om det initiativ som den klagande lämnat in och om statusen för behandlingen av ärendet. Stadsdirektören svarade den klagande samma dag att man på grund av semestrarna kommer att kunna svara på den klagandes begäran något senare, efter den 10 juli 2018. Den klagande svarade också på detta meddelande samma dag och påminde om att man i ärendet naturligtvis måste följa de tidsfrister som fastställs i offentlighetslagen.

Stadsdirektören svarade som följande: ”Hej, Naturligtvis. Vi följer en praxis där vi svarar så snabbt som möjligt och ofta mycket snabbare än vad lagen förutsätter. Men om det börjar komma in onödigt gnäll slutar vi med det och börjar utnyttja all den tillåtna tiden. Du skickade idag igen in en begäran om handlingar. I ett ärende som vi redan svarat på. Inte är det väl så att det här ständiga begärandet om handlingar är någon slags hobby eller att du bara vill ställa till med besvär...? Jag utgår från att så inte är fallet. Jag är säker på att du bara vill det bästa för Lovisa. Just därför konstaterar jag att de här utredningarna blir mycket kostsamma. Därför bör självklart varje ansvarsfull stadsinvånare överväga hur viktigt och väsentligt ärendet är när de lämnar in en begäran.”

BJO konstaterade att de tidsfrister som fastställs i offentlighetslagen är ovillkorliga. En begäran om uppgifter ska behandlas utan dröjsmål, och uppgifter ur en offentlig handling ska ges så snart som möjligt, senast inom två veckor efter att begäran om uppgifter mottagits. Endast på de grunder som fastställts i lagen kan tidsfristen förlängas med högst en månad. I detta ärende förelåg inga sådana grunder. Av stadsdirektörens utredning framgick att denne hade en felaktig uppfattning om det fastställda förfarandet vid beslut om att lämna ut en handling.

Enligt BJO var det oroväckande att den högsta tjänstemannen vid Lovisa stad inte hade adekvat kännedom om den i offentlighetslagen fastställda skyldigheten att behandla och lämna ut uppgifter, vilket ingår i god informationshantering. Dessutom var stadsdirektörens meddelande osakligt och uppfyllde således inte kraven på ett gott språkbruk, som är en av de i förvaltningslagen fastställda grunderna för god förvaltning.

Den klagandes begäran om uppgifter hörde samman med behandlingen av den klagandes medborgarinitiativ. Den högsta laglighetsövervakaren hade redan slagit fast att Lovisa stad utifrån kommunallagen och stadens förvaltningsstaga på ett lagstridigt sätt försummat sina skyldigheter i behandlingen av ärendet. Med beaktande av detta hade stadsdirektören en särskild skyldighet att reda ut ärendet och svara på den klagandes begäran om uppgifter på ett behörigt sätt. När man ser på helheten var stadsdirektörens agerande således lagstridigt (3722/2018).

Helsingfors stads förfarande

Den klagandes begäran om uppgifter behandlades inte vid Helsingfors stad enligt vad som fastställs i offentlighetslagen. Den klagandes begäran om uppgifter av den 16 oktober 2017 verkställdes först den 4 maj 2018. Enligt dokumentutredningen var orsaken till dröjsmålet i behandlingen att de uppgifter som den klagande begärde var en vektorbaserad handling, som utgjorde verktyg i visualiseringen av materialet i samband med beslutsfattandet. Trots detta borde begäran om uppgifter ha

behandlats enligt vad som förutsätts i lagen och i en oklar situation borde man ha gett den klagande ett överklagbart beslut inom den fastställda tidsfristen.

Inte heller vad gäller den klagandes begäran om uppgifter från dokumentförteckningen gick man lagenligt tillväga. I laglighetsövervakningspraxisen har konstaterats att om den begärda uppgiften eller handlingen inte finns, ska den som begärt uppgiften eller handlingen ges ett överklagbart beslut. Den klagande hade senast den 30 maj 2018 meddelat att den dokumentförteckning som den klagande begärt fattades från det material som den klagande fått den 4 maj 2018. I detta skede borde den klagande ha informerats om varför den begärda uppgiften inte lämnats ut och meddelats att ärendet kommer att föras till myndigheten för avgörande och att den klagande kommer att få ett motiverat och överklagbart beslut. Enligt den tillgängliga dokumentutredningen gick man inte tillväga på detta sätt.

Med tanke på framtiden gav BJO Helsingfors stad en anmärkning om de lagstridiga försummelserna i behandlingen av den klagandes begäran om uppgifter (1430/2018).

TIDSFRISTEN FÖR BEGÄRAN OM KOMPLETTERING OCH SPRÅKBRUK VID PARKERINGSÖVERVAKNINGEN

Den klagande krävde med sitt rättelseyrkande av den 11 januari 2019 rättelse av felparkeringsavgiften och hänvisade till att den klagande beviljats parkeringstillstånd för personer med funktionsnedsättning. Den 11 januari 2019 skickades ett meddelande från parkeringsövervakningen åt den klagande, där man meddelade att den klagandes rättelseyrkande emottagits och att behandlingstiden för rättelseyrkandet är ungefär en månad.

I meddelandet konstaterades också att ”Den bild ni skickat oss är inte gångbar som handling i ärendet. Vi behöver en kopia av båda sidorna av ert officiella parkeringstillstånd för personer med funktionsnedsättning senast de 15 januari 2019. Annars kommer vi att behandla ert rättelseyrkande utan det begärda dokumentet”. Den klagande

upplevde att hen blev mobbad. Enligt den klagande motsvarade tidsfristen för att lämna in kompletteringen inte tidsfristen för behandlingen av rättelseyrkandet.

BJO konstaterade att enligt förarbetena till förvaltningslagen (RP 72/2002 rd) ska tillräckligheten hos den tidsfrist som fastställs för komplettering bedömas dels i relation till den begärda utredningens art, dels i relation till den tid som har reserverats för behandlingen. Enligt BJO ska man i denna bedömning också beakta förvaltningslagens syfte att främja rättsskyddet och kraven på adekvat service och rådgivning, vilket ingår i grunderna för en god förvaltning samt myndigheternas skyldighet att sträva efter att nå materiell sanning, vilket är en del av officialprincipen. När man utvärderar kompletteringsbegärens fastställda tidsfrist på fyra dagar utifrån dessa grunder, var tidsfristen inte tillräcklig i förhållande till ärendets natur och innehåll. Den fastställda tidsfristen var orimligt kort.

Enligt den klagande hade parkeringstillståndet för personer med funktionsnedsättning funnits i bilen, men det var inte längre synligt på grund av snöfall. Om parkeringskontrollanten skulle ha kontrollerat fordonet noggrannare, hade kontrollanten eventuellt lagt märke till tillståndet. Felparkeringsavgiften kan därför ha varit en följd av parkeringsövervakningens egen brist i utredningen av ärendet. I och med att den begärda kompletteringen gällde parkeringstillstånd för en person med funktionsnedsättning, borde parkeringsövervakningen också ha förstått att det kan kräva mera tid och ansträngning än i vanliga fall för kunden att svara på kompletteringsbegäran.

Enligt BJO betonar dessa faktorer det att den fastställda tidsfristen var orimlig och otillräcklig. När tillräckligheten hos tidsfristen utvärderades hade det ingen betydelse att den klagande förmått komplettera sitt rättelseyrkande inom den korta fastställda tidsfristen, eftersom det i ärendet handlade om den från 21 § i grundlagen avledda enskildas rätt till god förvaltning och rättsskydd samt kravet på adekvat myndighetsverksamhet. Förfarandet vid parkeringsövervakningen uppfyllde inte dessa i grundlagen tryggade rättigheter.

BJO fäste därtill uppmärksamhet vid språkbruket i kompletteringsbegäran. BJO konstaterade att kvaliteten på myndighetens språkbruk särskilt betonas när det handlar om ett ärende som påverkar personens rättsliga ställning. I detta fall torde syftet ha varit att konstatera att en förutsättning för att rättelseyrkandet ska godkännas är att den klagande framställer den begärda tilläggsutredningen. Denna information hade varit möjlig att framföra med ett sakligt, tydligt och vänligt språkbruk. På grund av detta ansåg BJO att kompletteringsbegäran inte heller uppfyllde myndigheternas krav på ett gott språkbruk, dvs. ett sakligt och tydligt språk, vilket är en del av grunderna för god förvaltning.

Trots att man för kompletteringen fastställt den ovan konstaterade orimligt korta tidsfristen, framgick det inte på något sätt av begäran att det är möjligt att få tidsfristen i begäran förlängd. Tillsammans med den fastställda korta tidsfristen verkar språkbruket i kompletteringsbegäran ovänligt och hotande. Parkeringsövervakningens förfarande var lagstridigt både med avseende på den fastställda tidsfristen, som var orimlig och otillräcklig, och med avseende på det ovänliga och hotfulla språkbruket i kompletteringsbegäran (380/2019*).

4.18 Utbildnings- och kultursektorn

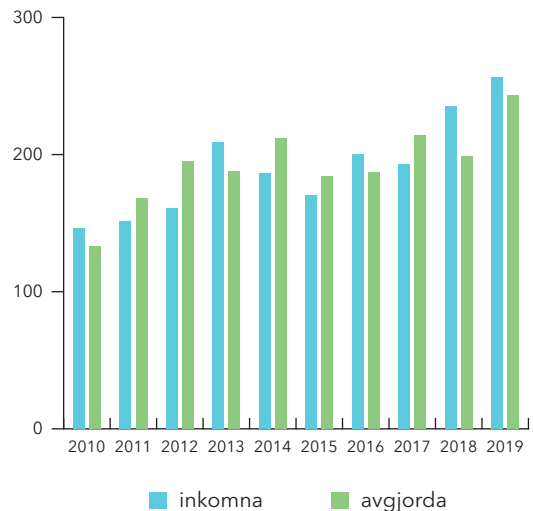
För laglighetsövervakningen av undervisnings- och kulturverksamheten ansvarade BJO *Pasi Pölönen*. Referendarierådet *Mikko Sarja* (yrkesutbildning, högskolor, vetenskap och kultur) samt äldre JO-sekreterare *Piatta Skottman-Kivelä* (småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning, gymnasieutbildning) var huvudföredragande inom sakområdet. Föredragande i ärenden om anställningsfrågor var äldre JO-sekreterare *Päivi Pihlajisto*.

4.18.1 VERKSAMHETSMILJÖN

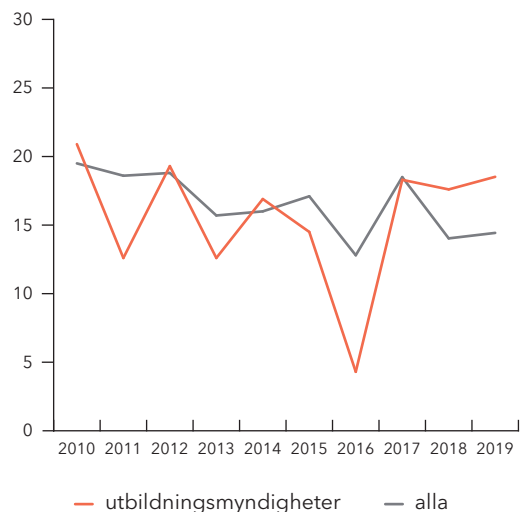
Verksamhetsmiljön för småbarnspedagogiken har under de senaste åren, under en kort tidsperiod, genomgått många förändringar. År 2018 trädde i kraft en ny lag om småbarnspedagogik och Utbildningsstyrelsen utfärdade en föreskrift om de nya grunderna för planen för småbarnspedagogik. De lokala planerna, som utarbetas enligt de nationella grunderna, togs i bruk i augusti under berättelseåret. Riksdagen godkände i december en ändring av lagen om småbarnspedagogik. Med ändringen återinförs alla barns subjektiva rätt till småbarnspedagogik som heldagsvård.

Statsrådet beslutade att ändra relationstalet mellan daghemmets personal och barnen. I och med ändringen kommer det i daghemmet att finnas sju barn per pedagog. Ändringen av relationstalet gäller barn som har fyllt tre år och som är på daghem mer än fem timmar per dag. Ändringen av förordningen ska träda i kraft den 1 augusti 2020, dvs. samtidigt som den subjektiva rätten till småbarnspedagogik återinförs.

Att genomföra personaldimensioneringen inom småbarnspedagogiken har visat sig innebära en utmaning för många kommuner. Regionförvaltningsverket och Valvira har tillsammans utarbetat ett riksomfattande tillsynsprogram för



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2010–2019



Åtgärdsprocent under åren 2010–2019

småbarnspedagogiken (2019–2020). Syftet med tillsynsprogrammet är att göra småbarnpedagogikens styrning och tillsyn enhetlig. Man tog stegvis i bruk ett nytt datalager för småbarnspedagogiken som kallas Varda.

Den nya gymnasielagen och lagen om studentexamen trädde i kraft i augusti. I och med att gymnasieutbildningen förnyades fastställde Utbildningsstyrelsen grunderna för gymnasiets läroplan. De lokala läroplanerna som styrs av grunderna för gymnasiets läroplan tas i bruk i augusti 2021.

Yrkesutbildningens grunder för alla examina trädde i kraft senast den 1 januari 2019. Ändringarna i universitetslagen och yrkeshögskolelagen trädde i kraft den 1 januari 2019. Över hälften av högskolornas studieplatser fylls fr.o.m. 2020 på basis av studentexamens vitsord och i yrkeshögskolorna på basis av studentexamens vitsord och grundläggande yrkesexamens vitsord.

4.18.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Inom utbildningssektorn inkom 256 (235) och avgjordes 243 (199) klagomål. Av ärendena ledde 45 till åtgärder (18,5 %). Klagomålen gällde bl.a. klientavgifter inom småbarnspedagogiken, skolnät och inomhusluften i skolor, stödåtgärder och bemötande av en elev, skolornas religiösa tillställningar samt anställningsfrågor. En stor del av klagomålen gällde fortfarande brister i bildningsväsendets förvaltningsförfarande och beslutsfattande.

Avgörandena gällde också bl.a. lagenligheten av universitetets instruktion och utnämning av styrelse, poängsättning av studentexamen, fastställande av identitet i samband med ansökan till studieplats, returnering av förhandsuppgifter till urvalsprov, genomförande av undervisningen och provarrangemangen, utlämnande av examensbetyg samt korrigerande av betyg och studieprestationer, diskussion om bemötande av elev, anmärkning åt elev, studentkårens valpanel, begränsning av rätten att använda bibliotek och behandling av ansökningsavgift vid undervisnings- och kulturministeriet (UKM).

Avgörandena handlade också om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (avgörandena 2719* och 4536/2018*, se avsnitt 3.4) och yttrandefriheten för tjänsteinnehavare vid utbildningsväsendet (avgörandena 1661* och 1307/2018*, se avsnitt 4.26). I avsnitt 4.19 redogörs för beslut som gällde tillgången till svenskspråkigt material om reformen av yrkesutbildningen på andra stadiet.

4.18.3 INSPEKTIONER

Inom utbildningssektorn gjordes år 2019 sex inspektioner. Inspektionerna gjordes vid International School of Vantaa, utbildningsväsendet i Kotka stad och Otsola koulu i Kotka samt yrkeshögskolan Haaga-Helia ammattikorkeakoulu. I samarbete med Regionförvaltningsverket i Södra Finland gjorde man också oanmälda inspektioner vid daghemmet Roosaliina i Esbo och Helsingfors daghem i Lövä. Inspektionen vid Polisyrkeshögskola behandlades i avsnittet 4.3.

Vid inspektionerna av barnskyddsanstalter fäste man fortfarande uppmärksamhet vid de placerade barnens jämlika rätt till undervisning och utbildning och begränsande åtgärders eventuella konsekvenser för skolgången (5377* och



Bild från Otsola skola.



Bild från Otsola skola.

BJO föreslog att UKM prövar om sådana bestämmelser i universitetslagen som gäller valet av ordförande för ett stiftelseuniversitets konsistorium borde preciseras (1327/2018*).

4.18.5 AVGÖRANDE

AVGIFTSBELAGD VERKSAMHET INOM DEN GRUNDLÄGGANDE UTBILDNINGEN

BJO konstaterade i tre klagomålsavgöranden att den grundläggande utbildningens avgiftsfria karaktär är entydig. Var och en har lika rätt att delta i undervisning utan tilläggsavgifter. Ärende 1120/2018* handlade om skolans motionsdag, vars innehåll fastställdes beroende på om familjerna valt det avgiftsbelagda eller avgiftsfria alternativet. I ärendena 2882* och 5984/2018* framkom att familjerna hade ombetts betala för kostnader inom ramen för valfri gymnastik eller för en utfärd som skolan ordnade.

Enligt 6 och 16 § i grundlagen har var och en har rätt till jämlik och avgiftsfri grundläggande utbildning. Kommunerna som utbildningsanordnare har inte överlåtits prövningsrätt vad gäller avgiftsfri grundläggande utbildning. Varje elev ska ha möjlighet att jämlikt och utan tilläggsavgifter delta i verksamheten som följer skolans läro- och årsplan. Kravet på avgiftsfri utbildning hindrar inte i sig att verksamhet utanför skolan, som olika besök och utfärder, stöds t.ex. med medel som vårdnadshavarna samlat in. Att samla in medel ska dock vara helt frivilligt och de insamlade medlen ska användas till förmån för alla elever.

BJO konstaterade att utbildningsanordnaren bör anvisa tillräckliga resurser för att ordna undervisning även utanför skolan. Det faktum att utfärder och motionsdagar ordnas så att det erbjuds både ett avgiftsbelagt och ett avgiftsfritt alternativ delar in eleverna i två grupper: de som har möjlig-

4099/2018*). De observationer som justitieombudsmannen i tidigare berättelser redogjort för verkade för sin del till att de ändringar i barnskyddslagen som trädde i kraft den 1 januari 2020 förtydligade barnens och de ungas kulturella rättigheter under tiden för vård utom hemmet.

4.18.4 UTLÅTANDE OCH FRAMSTÄLLNINGAR

BJO gav UKM ett utlåtande (3895/2019*) om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om småbarnspedagogik och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn.

het att betala för att delta och de som inte har det. Kommunen är i egenskap av utbildningsanordnare skyldig att undvika praxis som *de facto* kan öka ojämlikheten mellan barnen.

SKOLORNAS RELIGIÖSA FESTER

BJO ansåg att skolan hade förfarit lagstridigt när man ordnat skolans julfest som en religiös tillställning. Förfarandet kunde ha kränkt elevernas och deras vårdnadshavares religions- och samvetsfrihet samt elevernas rätt att jämlikt delta i skolans julfest. En elev får inte mot sin vilja tvingas delta i utövning av religion, oberoende av om eleven hör till något religiöst samfund eller inte.

Julfesten är en del av undervisningen och kan således inte ordnas med ett religiöst beaktande om man ordnar ett alternativt evenemang till den religiösa julfesten. Det handlar om en fest som är en del av undervisningen och gemensam för alla elever. Den ska ordnas så att alla elever kan delta oberoende av sin religiösa övertygelse.

I sitt avgörande hänvisade BJO till riksdagens grundlagsutskotts betänkande där man anser att det är ett godtagbart förfarande att delta i en gudstjänst under jultiden, så länge man informerat om förfarandet på behörigt sätt och det är frivilligt att delta. I det här fallet handlade det dock inte om en gudstjänst utan om att skolans gemensamma julfest ersattes med en religiös fest som ordnades i kyrkan. BJO ansåg att det med tanke på elevernas jämlikhet, religionsfriheten samt den neutralitet och jämlika behandling som förutsätts av det offentliga i samband med religion och övertygelser, som utgångspunkt var problematiskt att avslutningsfesten för skolans termin ordnades i en kyrksal.

I klagomålet kritiserades förfarandet vid stadens tre skolor där religiösa evenemang ordnades. I alla tre fall konstaterade BJO att det fanns lagstridigt eller felaktigt förfarande. BJO delgav staden sin uppfattning och ansåg det motiverat att staden i sin framtida verksamhet som utbildningsanordnare noggrant beaktar grundlagsutskottets åsikter i betänkande 2/2014 rd samt de senaste anvisningarna från Utbildningsstyrelsen (2186/2018*).

ORDNANDE AV ELEVBESPISNINGEN

BJO undersökte på eget initiativ fyra kommuners förfarande när de försummade att ordna elevbispisningen vid läroinrättningarna och daghemmen i samband med att Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena (JHL) strejkade. BJO konstaterade att också under en strejk är kommunen i egenskap av anordnare av småbarnpedagogik, undervisning och utbildning skyldig att ordna bispisningen enligt bestämmelserna i lagen. Skolan kan inte anta eller uppmana att vårdnadshavarna ordnar måltiderna genom att ge barnen egen matsäck med till skolan eller daghemmet. En strejk är inte ett sådant undantagsförhållande som avses i beredskapslagen och som påverkar kommunens skyldighet att ordna måltidsförmånerna. Det handlar om en störningssituation under normala förhållanden som det är skäl att förbereda sig på i kommunernas beredskapsplanering (5526/2018).

Av ärendet (5106/2019) framgick att det vid skolan serverades mindre mat för veganer än för andra elever och att det t.ex. i samband med utfärder inte alltid fanns matsäck för dem. BJO konstaterade att den i grundlagen tryggade subjektiva rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning också omfattar tillräcklig näring. I lagen om grundläggande utbildning finns uttryckliga bestämmelser om utbildningsanordnarens skyldighet att varje arbetsdag ordna en avgiftsfri fullvärdig måltid. Enligt kommunens utredning hade man sedermera vidtagit korrigerande åtgärder.

UNIVERSITETS INSTRUKTION VAR INTE LAGSTRIDIG

BJO bedömde lagenligheten hos universitetsinstruktion Det var bl.a. frågan om huruvida en person som inte hör till konsistoriet (provost) kan vara ordförande för universitetets konsistorium. Utifrån universitetslagens bestämmelser om konsistoriets sammansättning kunde frågan bedömas på så sätt att när personalgrupperna som är representerade i konsistoriet föreskrivs i lag, kan sammansättningen inte utvidgas med en instruktion.

I universitetslagen föreskrivs å andra sidan inte uttryckligen vem som väljer ordföranden för ett stiftelseuniversitets konsistorium, vem som kan vara ordförande för konsistoriet eller att ordföranden väljs inom konsistoriet. Ur denna synvinkel skulle frågan kunna bestämmas med en instruktion. Bestämmelserna som gäller stiftelseuniversitet avviker i fråga om detta från bestämmelserna som gäller offentligrättsliga universitet och detta har inte motiverats i lagberedningsmaterialet som gäller frågan.

BJO hade inte tillräckliga rättsliga grunder för att ingripa i universitetsstyrelsens förfarande när den hade godkänt den aktuella bestämmelsen i instruktionen. BJO föreslog dock att UKM bedömer om universitetslagen borde preciseras för att undanröja den flertydighet som nämns ovan i anslutning till innebörden i universitetets självstyrelse. Klagomålet gällde också två andra bestämmelser i instruktionen, men dessa ledde inte till åtgärder (1327/2018*).

ATT BEGRÄNSA ANVÄNDNINGEN AV BIBLIOTEKET FÖR PERSONER UNDER 20 ÅR VAR DISKRIMINERING

Enligt BJO var den allmänna begränsningen för personer under 20 år att använda bibliotekets tjänst direkt diskriminering, trots att begränsningen endast gällde en extra tjänst vid biblioteket (meröppet bibliotek) och grundade sig på sådana ordningsregler som gjorde det möjligt att från fall till fall ingripa i den ordning lagen skilt föreskriver.

Enligt lagen ska ett allmänt bibliotek kunna användas av och vara tillgängligt för alla. Förbudet mot diskriminering på grund av ålder tryggar å sin sida alla bibliotekets tjänster för kunder i alla åldrar. Det är inte tillåtet att med bibliotekets användarregler eller andra myndighetsåtgärder fastställa sådana begränsningar för användningen av biblioteket som inte baserar sig på lagen. Om någon stör ordningen kan man ingripa i detta från fall till fall. Det var dock förbjudet för alla personer under 20 år att använda de meröppna bibliotekstjänsterna, eftersom man inte kunnat identi-

fiera vem som störde ordningen. Detta ledde till att inte heller personer under 20 år som inte störte ordningen fick tillgång till tjänsterna. BJO delgav bibliotekschefen sin uppfattning. Beslutet sändes också för kännedom till UKM (328/2018*).

ATT GENOMFÖRA GOD FÖRVALTNING

Anmärkning för felaktigt förfarande i tjänstetillsättning

Direktören för bildningsväsendet (A) hade ledigförklarat tjänsten som områdesansvarig för småbarnspedagogiken med felaktiga behörighetsvillkor. När A upptäckte de felaktiga behörighetsvillkoren, bad A Kommunförbundet och kommundirektören om anvisningar. Kommunförbundet gav anvisningen att rekryteringsförfarandet ska avbrytas och att tjänsten ledigförklaras på nytt med de rätta behörighetskraven, men kommundirektören ansåg att man kunde slutföra rekryteringen.

A följde kommundirektörens anvisningar. Inför bildningsnämndens möte berättade A om de felaktiga behörighetsvillkoren och Kommunförbundets respektive kommundirektörens anvisningar åt ställföreträdande direktören för bildningsväsendet B och bildningsnämndens ordförande. B och nämndens ordförande beslutade att slutföra rekryteringen och beslutet om att tillsätta tjänsten som områdesansvarig fattades vid bildningsnämndens möte.

BJO gav bildningsnämnden och föredragande vid bildningsnämndens möte, ställföreträdande direktör för bildningsnämnden B, en anmärkning för felaktigt förfarande då utnämningen av områdesansvarig för småbarnspedagogiken slutfördes trots de felaktiga behörighetsvillkoren (742/2018*).

ÖVRIGA AVGÖRANDE

BJO ansåg att stadens förfarande varit felaktigt när fastställandet av klientavgifterna inom småbarnspedagogiken och grunderna för dem inte var jämlikt. Hur klientavgifterna fastställdes och hur man informerade om dem varierade beroen-

de på vem av cheferna inom småbarnspedagogiken som tolkat stadens avgiftstaxa (213/2018). I ett annat fall var kommunens förfarande lagstridigt då man retroaktivt korrigerade klientavgiften inom småbarnspedagogiken till klientens nackdel. BJO konstaterade att det är möjligt att retroaktivt korrigera avgiften till klientens nackdel endast om beslutet om fastställande av avgiften uppenbarligen grundar sig på att vårdnadshavarna uppgett felaktiga uppgifter (6735/2018*).

Kommunens utbildningsnämnd hade inte brådskande behandlat den klagandes rättelseyrkande på det sätt som lagen bestämmer. Den klagande som var klasslärare och biträdande direktör, flyttades till en annan skola för att sköta en klasslärartjänst. Den klagande lämnade in ett besvär i sitt ärende till förvaltningsdomstolen, som returnerade ärendet till bildningsnämnden för att behandlas på nytt. Bildningsnämnden hann under cirka ett halvt års tid hålla fyra möten innan den klagandes rättelseyrkande sist och slutligen behandlades (3197/2019*).

BJO ansåg att bildningsnämndens förfarande, dvs. att inte ge ett förvaltningsbeslut om att anta en elev i flexibel grundläggande utbildning, var lagstridigt och att det kränkte både barnets och dennes vårdnadshavares rättsskydd. Vårdnadshavaren hade också flera gånger försökt reda ut ärendet genom att lämna in förfrågningar till bildningsdirektören utan att få svar. BJO ansåg att förfarandet också till denna del stred mot principen om god förvaltning (5237/2018).

En elev hade stängts av från skolan under två veckor så att straffet genast verkställdes. Kommunens bildningsnämnd hade gett ett förvaltningsbeslut om avstängningen först efter att disciplinstraffet redan genomförts. BJO ansåg att kommunens förfarande stred mot lagen om grundläggande utbildning. I skolans disciplinering och för att säkerställa arbetsron kan endast metoder som bestäms i lagen användas. I detta fall hade lagens krav på att det för en tillfällig avstängning ska fattas ett skriftligt överklagbart förvaltningsbeslut, där man samtidigt fattar beslut om verkställande av ett beslut som saknar laga kraft samt om tidpunkten när verkställandet av beslutet inleds, inte uppfyllts (5404/2018).

BJO ansåg att staden förfarit felaktigt i behandlingen av en förvaltningsklagan när man inte gett ett avgörande med anledning av ett klagomål som gällde en lärares brott mot tystnadsplikten (4042/2018*).

BJO delgav UKM sin uppfattning om att behandlingstiden (cirka tre månader) av ett rättelseyrkande som gällde ansökningsavgift var för lång. BJO fäste också uppmärksamhet vid att det är motiverat att myndigheterna på sina webbplatser informerar om de prestationer som enligt lagen om grunderna för avgifter till staten är avgiftsbelagda (1530/2018).

Universitetet hade gett de sökande felaktig rådgivning om tidpunkten för att lämna in handlingar som hörde samman med ansökningsförfarandet. Man hade medgett att det förekommit felaktigheter i rådgivningen och korrigerat felet. Felet hade inte lett till några konkreta konsekvenser. BJO fäste universitetens uppmärksamhet vid att man ska vara noggrann i rådgivningen (2011/2018). I ett annat fall betonade BJO att det är förenligt med god förvaltning att i information riktad till de studerande jämlikt informera om alla tillgängliga sätt att fastställa sin identitet när man söker en studieplats (216/2018).

BJO delgav universitetet som sin uppfattning om sakenlig behandling av ett ärende, att en studerande borde ha beretts möjlighet att bli hörd om att den studerandes eget uppförande kommer att bedömas i ett förfarande som blivit anhängigt på grund av den studerandes egen upplevelse av trakasserier. Den studerandes anmälan om osaklig behandling ledde förutom att lärarens agerande bedömdes också till att den studerande fick en anmärkning om osakligt uppförande (526/2018*).

Ställföreträdande BJO ansåg att universitetets praxis att vägra lämna ut ett nytt examensbevis då beviset under posttransporten förkommit av orsaker som inte berodde på den som avlagt examen var problematisk, med tanke på att det till serviceprincipen, som utgör en del av god förvaltning, hör att man utgår från kunden, och med tanke på en jämlik behandling av dem som avlagt examen. Ställföreträdande BJO ansåg det vara positivt att universitetet beslutat att ändra sitt förfarande (4421/2018*).

BJO delgav yrkeshögskolan sin uppfattning om att förfarandet där förhandsuppgifterna till urvalsproven förstördes efter att den lagstadgade lagringstiden löpt ut i stället för att returneras åt dem som är villiga att på egen bekostnad hämta sina uppgifter, beroende på fallet och med tanke på god förvaltning var utsatt för kritik, trots att man med förfarandet strävat efter jämlik behandling (6584/2018*).

BJO delgav yrkesskolan sin uppfattning om att man förfarit felaktigt vid en diskussion som gällde bemötandet av en elev. Man hade förbjudit elevens pappa att filma mötet och rektorn hade inte trots begäran meddelat pappan namnet på och kontaktuppgifterna till den person vars åsikt förbudet grundade sig på (2692/2018*).

4.19

Språkärenden

Språkärendena ingick i JO *Petri Jääskeläinens* ansvarsområde. Huvudföredragande var referendarierådet *Mikko Sarja*.

4.19.1 ALLMÄNT

Till detta sakområde hör de ärenden som avses i 17 § i grundlagen. Oftast är det fråga om rätten att enligt paragrafens 1 och 2 mom. använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt det allmännas skyldighet att tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällliga behov enligt lika grunder. Dessa rättigheter preciseras framför allt i språklagen, som tillämpas som en allmän lag, och i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda, men även i speciallagstiftningen för olika förvaltningssektorer.

Till sakområdet hör också ärenden som gäller de i 17 § 3 mom. i grundlagen nämnda övriga språkens ställning och användning. Dessa ärenden har dock varit få till antalet. Samerna och romerna samt övriga grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Det samiska språkets ställning regleras särskilt i samiska språklagen. Rättigheterna för personer som använder teckenspråk samt för personer som på grund av funktionsnedsättning behöver tolknings- och översättningshjälp tryggas genom lag. Teckenspråkets ställning regleras i teckenspråkslagen. Till kategorin språkärenden hör också ärenden som gäller rätten att använda främmande språk hos myndigheterna.

Justitieministeriet (JM) följer verkställigheten av språklagen i samråd med delegationen för språkärenden. JM kan ge rekommendationer i frågor som gäller lagstiftningen om nationalspråken samt vid behov ta initiativ och vidta andra åtgärder för att rätta till missförhållanden. JM utarbetar

också den berättelse om språklagstiftningen som statsrådet varje valperiod överlämnar till riksdagen. Berättelsen har getts 2006, 2009, 2013 och 2017.

4.19.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING OCH ANNAN VERKSAMHET

Under berättelseåret avgjordes 66 språkärenden, varav 18 ärenden ledde till åtgärder (27,3 %). Åtgärdsprocenten i språkärenden har av hävd varit hög och vanligen högre än den genomsnittliga åtgärdsprocenten vid kansliet.

De flesta avgörandena gällde liksom tidigare år rätten att få betjäning på svenska. Liksom året innan handlade dessa ärenden särskilt om information från myndigheterna. Sammanlagt 22 avgöranden gällde rätten att använda finska eller finska språkets ställning mer allmänt. En del av dessa handlade enbart om det finska språkets ställning eller rätten att få service på finska medan en del handlade om att personen endast fått service på ett främmande språk, varvid det var fråga om ett ärende som gällde båda nationalspråkens ställning. Ett avgörande gällde det samiska språket. Sju avgöranden gällde rätten att använda främmande språk.

Under inspektionerna av olika förvaltningsområden fästes liksom tidigare år också avseende vid tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. Enligt de observationer som gjordes vid inspektionen av ett tvåspråkigt sjukhus verkade det som om personalen utgick från att svenskspråkiga patienter skulle kommunicera på finska. BJO bad sjukhuset informera avdelningarna om hur de språkliga rättigheterna ska tillgodoses för en patient som talar svenska när avdelningen inte har någon svenskkunnig personal. Efter inspektionen kartlade sjukhuset vilka bland personalen som kunde svenska och kunde användas i arbetet med patienterna. Det fanns också en möjlighet att använda

tolk. Därtill meddelade sjukhuset att det kommer att ta fram sina sjukhus- och avdelningsbroschyrer på svenska. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder (2458/2019*).

4.19.3 AVGÖRANDE

TJÄNSTEMÄRKENAS SPRÅKDRÄKT KRÄNKTE NATIONALSPRÅKENS JÄMSTÄLLDHET

JO anser att Polisens, Tullens, Gränsbevakningsväsendets och räddningsmyndigheternas tjänstemärken och identitetskort som togs i bruk i slutet av 2018 inte följde de språkliga förpliktelser som en myndighet har, eftersom namnet på kortet och myndigheten har en betydligt mindre font på svenska än på finska. Enligt JO har på basen av fontens storlek svenska språket dvs. det andra nationalspråket i praktiken likaställts med ett främmande språk, dvs. engelska. I de tidigare korten behandlades nationalspråken jämlikt.

JO betonade att nationalspråkens jämlika behandling har tryggats i grundlagen och språklagen. Grundlagens bestämmelse om nationalspråken förutsätter enligt sina motiveringar att nationalspråken formellt ska behandlas likvärdigt. I språklagens motiveringar betonas att nationalspråk inte får diskrimineras t.ex. så att texten på minoritetsspråket är betydligt mindre än texten på majoritetsspråket.

JO bad inrikesministeriet (IM), finansministeriet (FM) och Befolkningsregistercentralen (BRC) meddela om sina åtgärder med anledning av beslutet (6446/2018*).

Myndigheterna i fråga meddelade att BRC, säkerhetsmyndigheterna och IM efter JO:s beslut hade ordnat ett möte under vilket man diskuterade olika alternativ för att ändra på korten. Tillverkaren av korten hade börjat planera olika lösningar. Innan korten kan tryckas måste säkerhetsmyndigheterna nå samförstånd om kortens nya visuella layout, och därefter kan korttillverkaren börja planera tryckningen av de nya korten. Denna process uppskattas pågå i cirka nio månader. Man kunde inte meddela JO någon mer exakt tidpunkt för när korten blir färdiga. Säkerhetsmyndigheterna hade dock tillsammans

med BRC och ministerierna redan börjat utreda hur övergången till de nya korten ska genomföras i praktiken.

BRISTER I AV MYNDIGHETERS NAMN

JO kritiserade namnen på kommunikationsministeriets förvaltningsområde

JO tog ställning till användningen av bi- eller tilläggsnamnet Väylä för Trafikledsverket och Trafficom för Transport- och kommunikationsverket samt Traffic Management Finland Ab:s enbart engelskspråkiga namn. Namnen gavs år 2019 i samband med den reform av kommunikationsministeriets förvaltningsområde som trädde i kraft i början av 2019. JO har erhållit sex klagomål som gäller detta ärende.

I sina tidigare beslut har JO ansett att användningen av bi- eller tilläggsnamn inte är lagstridig i sig. Bi- eller tilläggsnamn borde dock alltid förekomma i samband med myndighetens officiella namn och på det sätt att ingen oklarhet eller förväxling av myndighet uppstår. En myndighet kan använda bi- eller tilläggsnamnet enbart i sin interna verksamhet. En myndighet kan inte enbart använda bi- eller tilläggsnamnet även om den efterhand blir etablerad i allmänt språkbruk. Ifall ett bi- eller tilläggsnamn bildas utgående från myndighetens namn som en förkortning, ska den bildas på båda nationalspråken enligt samma principer.

Att ge namn till en privat enhet som sköter en offentlig förvaltningsuppgift enbart på ett främmande språk, i stället för nationalspråken, är inte i princip förenligt med god förvaltning och bestämmelserna om språkliga rättigheter.

Trafikledsverkets bi- eller tilläggsnamn Väylä

Bi- eller tilläggsnamnet Väylä i stället för det officiella namnet Trafikledsverket hade använts antingen ensamt eller även i första hand inom ämbetsverket. Enbart hade bi- eller tilläggsnamnet Väylä använts i informationen, t.ex. i sociala medier, i nyhetsbrev och på skyltar eller på motsvarande vägvisare. I första hand hade Väylä använts

i ämbetsverkets handlingar och webbsidor på så sätt att läsarens uppmärksamhet riktade sig till bi- eller tilläggsnamnet i stället för det officiella namnet. Detta stred klart mot JO:s tidigare beslut-praxis.

Bi- eller tilläggsnamnet Väylä stred mot JO:s tidigare beslutpraxis även därför att det i svensk-språkiga sammanhang inte fanns en svenskspråkig motsvarighet som bildats utgående från ämbetsverkets svenskspråkiga namn, även om bi- eller tilläggsnamnet i fråga uppenbarligen hade bildats utgående från ämbetsverkets finskspråkiga namn Väylävirasto. JO begärde Trafikledsverket meddela vilka åtgärder beslutet gav anledning till.

JO ansåg inte att de åtgärder som Trafikledsverket hade meddelat var tillräckliga och beslöt därför att fortsätta med behandlingen av ärendet på eget initiativ.

Transport- och kommunikationsverkets bi- eller tilläggsnamn Traficom

Ur den goda förvaltningens eller de språkliga skyldigheternas synvinkel hade JO inga grunder att varken ingripa i transport- och kommunikationsverkets användning av bi- eller tilläggsnamnet Traficom eller i sättet namnet utformats. Transport- och kommunikationsverket hade följt de utgångspunkter för bi- eller tilläggsnamn som framförts i JO:s tidigare beslut som gällde bi- eller tilläggsnamnet Trafi för Trafiksäkerhetsverket.

JO betonade dock att Transport- och kommunikationsverket borde för sin del se till att det bi- eller tilläggsnamn ämbetsverket använder eller sätet att använda det inte är ägnat för att i strid med god förvaltning förorsaka att t.ex. en privat aktör (Traficon Ab) förväxlas med en myndighet och tvärtom. Om sådant förekom borde ämbetsverket med medel som står till förfogande sträva efter att avskaffa orsaker och följer av förväxlingen.

Traffic Management Finland Oy

Traffic Management Finland Oy är moderbolaget i en koncern som tillhandahåller trafiklednings- och styrningstjänster. Bolaget handhar offentliga

förvaltningsuppgifter. Bolaget, som ägs helt av staten, har enbart ett engelskspråkigt namn.

JO ansåg att då man nu hade grundat ett helt nytt bolag för att handha offentliga förvaltningsuppgifter och var i färd med att bilda det nya namnet, hade man haft starka grunder att bilda bolagets namn i enlighet med kraven i språklagen och förvaltningslagen på samma sätt då det är frågan om namn på myndigheter. Å andra sidan existerade en del av koncernens dotterbolag redan från tidigare och de hade engelskspråkiga namn eller namn med främmande ursprung. Även om JO ansåg att det utformade slutresultatet inte var tillfredställande ur den språkliga eller den goda förvaltningens synvinkel, hade han med hänsyn till denna bakgrund inte tillräckliga grunder att ytterligare ingripa i bolagets namnval i detta skede (6513/2018* mm.).

Namnet No Harm Center var inte förenligt med lagen

JO tog ställning till namnet på det center för patientsäkerhet som grundats vid Vasa centralsjukhus. Centret fungerar som nationellt samarbetsnätverk för patientsäkerhet och hade ursprungligen getts ett enbart engelskspråkigt namn No-Harm Center.

JO har tidigare ansett att ett enbart engelskspråkigt namn (Stroke Unit) på en enspråkig enhet för hälso- och sjukvård inte är god förvaltning och inte följer regelverket om språkliga rättigheter (dnr 4032/4/08). No-Harm Center avvek från det här fallet närmast i det avseende att det inte erbjuder tjänster direkt för medborgarna, som alltså inte besöker centret. Å andra sidan producerar centret en tjänst för allmänheten i och med att det ger ut information om patientsäkerhet. Det handlar därmed inte enbart om intern verksamhet. Därför gällde JO:s slutsatser i Stroke Unit-fallet i princip även för namnet No-Harm Center.

Centret har sedermera fått ett namn på båda nationalspråken (Potilas- ja asiakasturvallisuuden kehittämisskeskus, Utvecklingscentret för klient- och patientsäkerhet) och i centrets verksamhet utåt, som i huvudsak består av information, är avsikten likaså att använda båda nationalspråken.

JO ansåg att centralsjukhusets åtgärder var adekvata och ärendet förutsatte inga vidare åtgärder av JO (5003/2019*).

BRISTER I TILLGÅNGEN TILL SVENSKSPRÅKIGA HANDLINGAR

Det förekom brister i tillgången till svenskspråkigt material om reformen av yrkesutbildningen på andra stadiet. De svenskspråkiga versionerna av grunderna för yrkesexamina hade till stor del publicerats senare än de finskspråkiga versionerna. Av de totalt 164 grunderna publicerades 67 samtidigt medan de övriga 97 publicerades så att de svenskspråkiga versionerna i värsta fall publicerades ett halvår senare än motsvarande finskspråkiga. Grunderna för examina gäller som Utbildningsstyrelsens (UBS) föreskrifter, som enligt språklagen ska publiceras samtidigt på båda nationalspråken. UBS förfarande stred mot språklagen och fördröjningen var till vissa delar avsevärd. De språkliga rättigheterna borde ha beaktats bättre i beredningen av reformen.

Även undervisnings- och kulturministeriet (UKM) förför på felaktigt sätt i ovan nämnda ärende eftersom ministeriet inte publicerade handlingar gällande ansökan om tillstånd att ordna yrkesutbildning samtidigt på finska och svenska (1690/2018*).

Enligt ställföreträdande BJO ska en tvåspråkig enhet för hälso- och sjukvård lämna ett svar på en anmärkning enligt patientlagen på det språk som den som framställt anmärkningen använt, finska eller svenska (6127/2018).

BRISTER I DEN SVENSKSPRÅKIGA INFORMATIONEN

Det meddelande som Finlands ambassad i Tallinn skrivit stred mot språklagen eftersom meddelandet skrivits bara på finska och estniska, inte alls på svenska. Utanför ambassaden hade fästs ett meddelande där det stod att ambassaden var stängd i två dagar samt uppgavs ett telefonnummer som ”finländare i nöd” (”hädänalaisessa asemassa ole-

via suomalaisia”) uppmanades kontakta. Meddelandet var heller inte till alla delar förenligt med en god förvaltning eftersom uttrycket ”finländare” (”suomalaiset”) i förhållande till bestämmelserna i lagen om konsulära tjänster gav en för snäv bild av vem telefontjänsten var avsedd för. Ställföreträdande BJO delgav ambassaden sin uppfattning (3655/2019*).

Trafikverkets skyltar om säkerhetsanordningar i sjötrafiken stred mot språklagen eftersom skyltarna saknade svensk text. Det spelade ingen roll att det inte rädde någon skyldighet att resa skyltarna. JO ansåg heller inte att det var tillräckligt att verket meddelade att det i fortsättningen ”ska försöka” fästa uppmärksamhet vid att skyltarna är tvåspråkiga eftersom det var fråga om en lagstadgad skyldighet (3402/2018*).

JO uppmärksammade UKM på att myndigheterna ska sträva efter att publicera även informationsmaterial samtidigt på båda nationalspråken. Det var fråga om information om den omfattande reformen av yrkesutbildningen (se 1690/2018* ovan).

JO hade inga juridiska grunder för att ingripa i det faktum att webbadressen för tjänsten Suomi.fi endast var på finska. JO delgav dock FM och BRC tidigare avgörandepraxis (t.ex. 3802/4/07* och 5513/2016*) gällande språket i myndigheternas internetadresser. Inte heller i fråga om innehållet i webbtjänsten ledde ärendet till annat än att JO delgav FM och BRC vilka allmänna utgångspunkter (1520/2018*) som presenterats i tidigare avgörandepraxis (t.ex. 2762/4/09*, 1515/4/10*, 3010/4/11* och 1793/4/15*).

I ett annat ärende som gällde tjänsten Suomi.fi var det fråga om en adress som innehöll engelska (noreply@suomi.fi). JO konstaterade att e-postadresser som inleds med ”noreply” används allmänt och att adresserna i fråga informerar om att det inte går att svara på meddelandet. En sådan adress tillhör inte en faktisk person och det var inte fråga om att den aktör som använde adressen (i det här fallet BRC) skulle ha skapat en e-postadress av ett namn på ett främmande språk. JO hänvisade till sin tidigare avgörandepraxis (3802/4/07*) och ansåg att det ur ett laglighetsövervakningsperspektiv var väsentligt att det av det meddelande klaganden

fått framgick på det språk som klaganden hade använt (finska), vem som skickat meddelandet och att det inte går att besvara meddelandet. Ärendet föranledde inga åtgärder (6649/2018).

BRISTER I DEN SVENSK- SPRÅKIGA KUNDSSERVICEN

Socialbyråns service var bristfällig eftersom den socialarbetare som klienten ringde till i ett brådskande ärende inte kunde tala svenska och det heller inte fanns andra personer som kunde svenska på plats – inte heller vid socialjouren. Socialväsendet medgav att det förekom brister i servicen och meddelade om åtgärder genom vilka motsvarande situationer kan förhindras i framtiden samt bad om ursäkt för att det dröjde innan klienten fick service på svenska. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder av BJO (3753/2018).

Inte heller telefontjänsten hos en tvåspråkig samkommun för hälso- och sjukvård hade genomförts på lagenligt sätt då klaganden inte hade fått service på svenska i samband med att personen i fråga ringde till samjourens rådgivning. Ställföreträdande BJO uppmärksammande samkommunen på kraven i hälso- och sjukvårdslagen och betonade att telefonrådgivning ska ges på både finska och svenska. Jouren hade sedermera genomfört arrangemang genom vilka man strävade efter att trygga service också på svenska (5971/2018).

En tjänsteinnehavare vid Gränsbevakningsväsendet förfor på felaktigt sätt vid en passkontroll eftersom tjänsteinnehavaren inte hade använt klagandens modersmål svenska utan i stället engelska. Tjänsteinnehavaren hade heller inte bett en tjänsteinnehavare som kunde svenska komma till platsen. Gränsbevakningsväsendet beklagade felet och fallet skulle behandlas av arbetsledningen och beaktas i arbetsplatsutbildningen och den grundutbildning som ges gränsbevakare. BJO ansåg att åtgärderna var tillräckliga och ärendet förutsatte inga vidare åtgärder (288/2018).

SAMISKSPRÅKIGAS RÄTTIGHETER TILLGODOSÅGS INTE TILL FULLO

JO ansåg att kraven i samiska språklagen och diskrimineringslagen inte till alla delar tillgodosågs i Folkpensionsanstaltens (Fpa:s) verksamhet. JO bedömde på ett allmänt plan ansökan om brådskande utkomststöd och tillgången till service på samiska i anslutning till detta.

Vad gäller skyldigheten att ansöka om förmånen i fråga personligen (på plats eller per telefon) konstaterade JO att det är upp till myndigheten att överväga hur servicen ska ordnas, men att den inte får strida mot förbudet mot diskriminering, kravet på jämlikhet eller de språkliga rättigheterna. Enligt samiska språklagen har samer rätt att i kontakt med myndigheterna efter eget val använda finska eller samiska (enaresamiska, nordsamiska eller skoltsamiska).

Kraven i samiska språklagen och diskrimineringslagen tillgodosågs inte till alla delar i Fpa:s service eftersom t.ex. möjligheten att utträta ärenden på samiska per telefon eller via distansförbindelse endast erbjöds under mycket begränsade tider, dvs. fyra timmar i veckan, och motsvarande begränsningar inte gällde finsk- och svenskspråkiga kunder. Dessutom erbjöds denna möjlighet endast på nordsamiska och medan service över huvudtaget inte erbjöds på enaresamiska eller skoltsamiska, trots att de rättigheter och skyldigheter som fastställs i samiska språklagen gäller alla tre samiska språk.

Fpa hade försökt tillgodose rättigheterna för samiska förmånsökande och JO förstod att det i praktiken kan vara svårt att till fullo tillgodose kraven i samiska språklagen. JO betonade dock att Fpa bör eftersträva att tillgodose rättigheterna, i synnerhet då det handlade om brådskande utkomststöd, som krävde att personen personligen (på plats eller per telefon) ansöker om förmånen. JO delgav Fpa sin uppfattning och bad anstalten meddela vilka åtgärder den vidtagit till följd av beslutet (3774/2018*).

4.20 Beskattning

Till sakområdet beskattning hänförs både den direkta och den indirekta beskattningen. Den beskattning som Tullen verkställer hör inte till detta sakområde utan behandlas i avsnitt 4.5. De klagomål som gällde beskattningen avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande för sakområdet var referendarieråd *Ulla-Maija Lindström*.

4.20.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Ärenden som gäller beskattning sorterar under finansministeriets styrning. Ministeriet bereder regeringens ekonomi- och finanspolitik samt statsbudgeten och är sakkunnig i fråga om skattepolitik. Dess skatteavdelning är regeringens expert inom skattepolitiken. Ministeriet styr Skatteförvaltningen med hjälp av årliga resultatavtal.

Skatteförvaltningen har till uppgift att verkställa beskattningen, utöva skattekontroll, uppbära, driva in och redovisa skatter och avgifter samt bevaka skattetagarnas rätt. Skatteförvaltningen är en riksomfattande myndighet. Inom Skatteförvaltningen finns det enheter om vilkas antal, namn, verksamhetsområden och huvudsakliga uppgifter det föreskrivs genom förordning av statsrådet. Till de enheter som sköter om beskattningen hör Personbeskattningsenheten, Företagsbeskattningsenheten, Skatteuppbördsenheten och Kundenserviceenheten. Kundenserviceenheten svarar för kundbetjäningssarbetet samt för utvecklingen av arbetet i Skatteförvaltningens servicekanaler samt leder kundupplevelsarbete.

Övriga enheter inom Skatteförvaltningen är bl.a. Stabs- och rättsenheten. Centralskatte-nämnden, som ger förhandsavgöranden och Skatterättelsenämnden, som behandlar omprövning samt Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt, som bevakar skattetagarnas rätt vid beskatt-

ningen och vid sådant ändringssökande som gäller beskattningen, fungerar oberoende av Skatteförvaltningen.

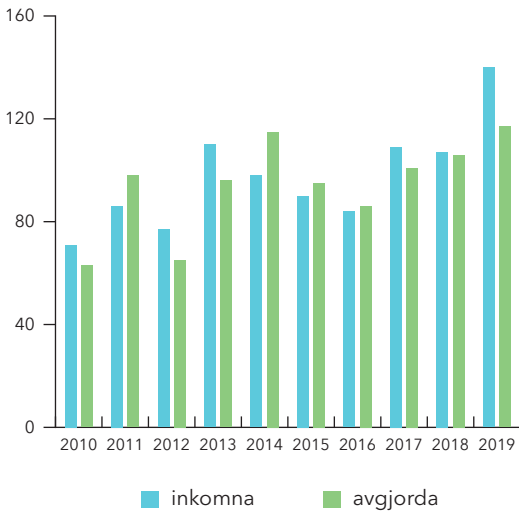
Skatteförvaltningen uppbär merparten av skatterna och avgifterna av skattenatur i Finland. Förutom av Skatteförvaltningen uppbärs skatter och avgifter av Transport- och kommunikationsverket, som verkställer fordonsbeskattningen och Tullen som uppbär tull och andra avgifter och skatter i samband med import.

4.20.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

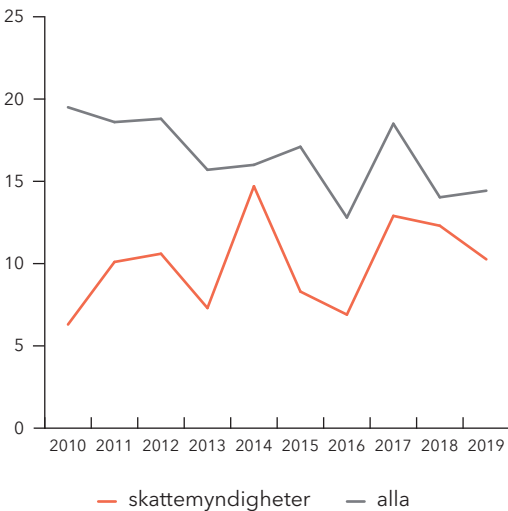
Under året avgjordes 118 klagomål och egna initiativ som gällde beskattningen, dvs. något fler än föregående år (107). Antalet åtgärdsavgöranden var aning mindre än året innan, dvs. 13 (14) ärenden.

Skatteförvaltningens målsättning är att i allt högre grad få kunderna att använda e-tjänster. Skatteförvaltningen anvisar privatpersonerna att sköta sina skatteärenden i e-tjänsten MinSkatt. MinSkatt kommer småningom att ersätta nästan alla Skatteförvaltningens övriga e-tjänster. Våren 2019 gjorde 81 % av dem som kompletterade sin skattedeklaration ändringarna i MinSkatt. E-tjänstens användning uppnådde en ökning på 20 procentenheter jämfört med året innan. Våren 2019 kompletterade allt som allt 1,4 miljoner finländare sin förhandsifyllda skattedeklaration. Antalet personer som kompletterade var ungefär samma som under tidigare år. Cirka 235 000 kunder deklarerade på pappersblanketter. Av dem som kompletterade sin skattedeklaration våren 2018 gjorde närmare 61 % det via webben och 39 % på papper.

Alla Skatteförvaltningens kunder har ändå inte förmågan eller viljan att använda Skatteförvaltningens e-tjänster. Under berättelseåret avgjordes flera klagomål, där man kritiserade Skatteförvalt-



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2010–2019



Åtgärdsprocent under åren 2010–2019

ningens strävan efter att få kunderna att använda e-tjänster. Enligt klagomålen har antalet betjäningpunkter minskat och telefontjänsten har varit överbelastad. Senare i detta avsnitt redogörs för avgörandena i dessa klagomål.

I det stora antalet klagomål om fordonsbeskattningen kritiserades liksom tidigare år användningsförbud av fordon. Enligt fordonskattelagen får ett fordon inte användas i trafik, om skatt eller den del av skatten som förfallit till betalning inte har betalats inom utsatt tid. JO:s framställning från 2006 om en ändring av fordonskattelagens bestämmelse om användningsförbud i har inte lett till lagändringar. Eftersom förfarande grundade sig på bestämmelserna i fordonskattelagen, ledde klagomålen inte till ytterligare åtgärder. När transport- och kommunikationsverkets försummelse att behandla ett brev som en klagande skickat ledde till ogrundad fördröjning av att användningsförbudet upphävdes, ansåg dock BJO i det avgörande som senare redogörs att verkets förfarande var lagstridigt.

4.20.3 AVGÖRANDE

GOD FÖRVALTNING UPPFYLLDES INTE I SKATTEFÖRVALTNINGENS RÅDGIVNINGSTJÄNSTER

BJO utvärderade på basis av två klagomål Skatteförvaltningens tillgodoseende av kund- och telefonservice i december 2018.

Enligt det första klagomålet hade den klagande försökt uträtta sina skatteärenden genom att besöka skattebyrån i Seinäjoki. På skattebyrån stod nästan 30 kunder i kö före den klagande. De betjänades av endast två tjänstemän. Bland kunderna fanns äldre personer som rörde sig med käpp, men det fanns inte ens sittplatser för dem. Den klagande började sköta sitt ärende genom Skatteförvaltningens telefontjänst.

Enligt Skatteförvaltningens utredning och utlåtande fick den 27 december 2018 det servicenummer som nämndes i klagomålet totalt 379 samtal från olika telefonnummer och tjänstemännen hann svara på 156 samtal. Följande dag tog Skatte-

förvaltningen emot samtal från 375 olika telefonnummer, varav man hann svara på 137. Den klagande lyckades uträtta sitt ärende genom servicenumret den 4 januari 2019. Vid skattebyrån i Seinäjoki betjänade tjänstemännen totalt 119 kunder den 27 december 2018. Den genomsnittliga kötiden till kundtjänsten var 1 timme och 33 minuter.

Enligt den andra klaganden räckte ett samtal till Skatteförvaltningen 58 minuter. Den klagande försökte få ett skatteskuldsintyg genom att ringa till Skatteförvaltningen. Den klagande köade två gånger och fick sitt ärende skött först på den tredje gången. Enligt Skatteförvaltningens utredning kom det in 91 samtal till servicenumret som den klagande ringde den 12 december 2018, och man lyckades svara på 25 samtal.

BJO konstaterade att Skatteförvaltningen har strävat efter att betydligt öka och utveckla sina elektroniska kanaler för att uträtta ärenden. Många av Skatteförvaltningens kunder har ändå inte förmågan eller viljan att använda Skatteförvaltningens elektroniska servicekanaler. Enligt förarbetena till förvaltningslagen bör man sträva efter att utvärdera sätten att ordna servicen samt dess omfattning, i synnerhet med tanke på behoven som personerna och samfunden som använder tjänsterna har. Därför är myndighetens telefontjänst som uppfyller kraven på god förvaltning och fungerar på korrekt sätt en central och viktig servicekanal, i synnerhet inom Skatteförvaltningen som betydligt skurit ner på antalet betjäningstillfällen och därmed kundernas möjligheter att uträtta sina ärenden personligen.

Skatteförvaltningens telefonrådgivning uppfyllde inte kravet på god förvaltning och tillräcklig service när majoriteten av kunderna uppenbarligen blev helt utan någon slags kund- eller rådgivningstjänst på grund av att tjänstemännen inte hann svara på samtalen. De hann endast svara på ca 30–40 % av samtalen som kom från olika telefonnummer. Under de två sistnämnda dagarna svarade man inte på över tvåhundra samtal.

BJO kunde inte heller anse att kundservicen på skattebyrån i Seinäjoki varit tillräcklig. Kötiden på en och en halv timme var orimlig och utgjorde ett faktiskt hinder för tillgången till tjänsten. Bland personerna som köade för betjäning fanns äldre personer med käpp, men inte ens de hade sittplat-

ser. God förvaltning förutsätter att möjligheterna att uträtta sina ärenden så bra som möjligt svarar på samhällets specialgruppers behov. Kundenservicen med sina orimliga kötider och bristfälliga utrustning svarade inte på specialbehoven hos de äldre personer som fanns bland kunderna.

Varje år sker det åtskilliga ändringar i Skatteförvaltningens verksamhet och förfaranden som relaterar till lagstiftningen och beskattningsförfarandet och som påverkar kunderna och ökar behovet av rådgivning. Det är sannolikt att i synnerhet de skattskyldiga som inte kan nås av den elektroniska rådgivningen, t.ex. äldre personer, behöver rådgivning. Med hänsyn till skattskyldighetens karaktär och att skattskyldigheten blir allt mer beroende av den skattskyldigas egen aktivitet har BJO inte kunnat övertygas om att Skatteförvaltningens rådgivningstjänster uppfyller den goda förvaltningens krav att erbjuda tjänster på ett behörigt sätt utan dröjsmål som tryggas som grundläggande rättighet i 21 § i grundlagen. BJO delgav Skatteförvaltningen sin uppfattning om rådgivningstjänsternas lagstridighet (6525/2018* och 5/2019*).

SKATTEFÖRVALTNINGENS ANVISNINGAR OM HUR MAN SKA UPPGE SITT KONTONUMMER UPPFYLLDE INTE KRAVET PÅ GOD FÖRVALTNING

Skatteförvaltningen hade i september 2018 skickat ut brev där man på grund av att kontonumret saknades i kunduppgifterna bad den klagande och andra personkunder meddela sitt kontonummer.

I Skatteförvaltningens brev med förfrågan om kontonumret ges detaljerade anvisningar om hur man kan uppge sitt kontonummer i e-tjänsten. I brevet ges också detaljerade råd om betalning av skatteåterbäringen i form av en betalningsanvisning och om den serviceavgift som banken tar ut. Däremot saknas helt och hållet anvisningar och rådgivning för de skattskyldiga som önskar meddela sitt kontonummer genom att besöka Skatteförvaltningens verksamhetsställe eller genom att via telefontjänsten beställa en blankett för att anmäla sitt kontonummer. Om denna möjlighet informerades först i det utlåtande och i den utred-

ning som Skatteförvaltningen gav som en följd av klagomålet. Rådgivningen var således endast riktad mot de kunder som hade förmåga och möjlighet att använda e-tjänster. Rådgivningen för andra kunder omfattade endast ett konstaterande om att mera information kan fås från ett servicenummer.

Enligt Skatteförvaltningen har målet varit att styra kunderna att använda e-tjänster. Enligt BJO får detta dock inte leda till att sådana personkunder som inte har förmåga eller möjlighet att använda e-tjänster inte på behörigt sätt får tillgång till Skatteförvaltningens tjänster. Enligt BJO var Skatteförvaltningens anvisningar och rådgivning i brevet där man frågade efter kontonumret bristfälliga med tanke på denna kundgrupp.

BJO ansåg att Skatteförvaltningens förfarande med avseende på anvisningarna och rådgivningen i det brev där man frågade efter kontouppgifter var lagstridigt. De anvisningar och den rådgivning som getts uppfyllde inte de rättsprinciper som ingår i grunderna för god förvaltning, som kraven på jämlikt bemötande eller ändamålsbundenhetsprincipen och inte heller serviceprincipen om kraven på adekvat service eller myndigheters rådgivningsskyldighet (5431/2018*).

SKATTEFÖRVALTNINGENS AUTOMATISERADE BESLUTSFÖRFARANDE UPPFYLLER INTE GRUND- LAGENS KRAV

Tillgodoseendet av god förvaltning, rätts- skydd och tjänsteansvar i Skatteförvaltningens automatiserade beslutsförfarande

BJO har med anledning av klagomål på eget initiativ utrett Skatteförvaltningens automatiserade beslutsförfarande. BJO ansåg att Skatteförvaltningens automatiserade beslutsförfarande inte uppfyller grundlagens krav, eftersom det inte bygger på en tillbörlig, exakt lagstiftning som tillgodoser principerna om god förvaltning, rättsskydd och tjänsteansvar.

Grundlagsutskottet har uppmärksammat statsrådet på att automatiserat beslutsfattande inkluderar ett flertal frågor som inte har reglerats. Grundlagsutskottet anser att behovet av reglering bör utredas och att man i utredningen bör undersöka

hur regleringen av automatiserade förvaltningsförfaranden och beslut uppfyller de krav som följer av förvaltningens lagbundenhet, offentlighetsprincipen och rättsprinciperna för förvaltningen, som ligger till grund för en god förvaltning, samt hur rättsskyddet ("rättstryggheten") tillgodoses och tjänstemännens ansvar förverkligas. I sitt utlåtande 7/2019 rd betonade grundlagsutskottet vikten av att utreda frågan och menar att utredningsarbetet bör inledas utan dröjsmål och att de resurser som behövs ska anvisas.

BJO var av samma åsikt som grundlagsutskottet. BJO ansåg det beklagligt att Skatteförvaltningen har infört ett automatiserat förvaltnings- och beslutsförfarande på bred front utan en tillbörlig utredning och bedömning av lagstiftningsbehovet där man skulle ha beaktat de öppna och oklara frågor som grundlagsutskottet tar upp i sitt utlåtande. BJO ansåg att regleringsbehoven i fråga om automatiserade beslut måste utredas omgående.

Regleringsgrunden för automatiserade beslut

Enligt finansministeriet och Skatteförvaltningen bygger beslutsförfarandet på bestämmelserna om utredningsplikt som ingår i de allmänna beskattningsprinciperna. Enligt bestämmelserna ska Skatteförvaltningen när den verkställer beskattningen pröva erhållna uppgifter och utredningar på ett sätt som är motiverat med hänsyn till ärendets art och omfattning, lika bemötande av de skattskyldiga samt skattekontrollens behov. BJO anser att dessa bestämmelser avser sättet att utreda, inte beslutsfattandet.

Författningsgrunden för Skatteförvaltningens automatiserade förvaltnings- och beslutsförfarande uppfyller inte grundlagens krav. Grundlagsbestämmelserna om lagstyrd förvaltning, god förvaltning, rättsskydd samt kravet på reglering genom lag innebär enligt BJO att Skatteförvaltningens automatiserade förvaltnings- och beslutsförfarande måste regleras genom precisa och exakta lagbestämmelser. Denna reglering borde bl.a. definiera hur man väljer de ärenden som ska skötas genom det automatiserade beslutsförfarandet och hur offentligheten för förfarandets algoritmer tillgodoses. För att algoritmerna ska omfattas av till-

börlig offentlighet i en form som gemene man förstår måste det definieras exakt och precist i lagen vad som avses med en algoritm i ett automatiserat beslutsförfarande.

Tjänsteansvar

Bestämmelsen om vad processledare bestämmer över i arbetsordningen för Skatteförvaltningens enheter har enligt BJO allmän karaktär. Enligt BJO går det inte att fastställa något exakt tjänsteansvar baserat på den, och inte heller tjänsteansvarets innehåll och omfattning. Det ansvar som processägaren har baserat på sin tjänstemannaställning kan inte heller betraktas som tillräckligt för varken ett eventuellt skadeståndsansvar eller straffrättsligt ansvar i ljuset av den straffrättsliga legalitetsprincipen enligt 8 § i grundlagen.

Öppenhet

Enligt BJO förutsätter tillitsskyddet, en av grunderna för god förvaltning, att Skatteförvaltningen informerar sina klienter öppet om att deras skatteärenden har behandlats genom ett automatiserat beslutsförfarande. Skatteförvaltningens klienter har rätt att få veta på vilka grunder deras ärenden har behandlats så att de kan bedöma om det automatiserade beslutsförfarandet är korrekt och så att deras rättsskydd tillgodoses. Också i Skatteförvaltningens fall skulle en korrekt fungerande klientservice underbyggas av att de som har kontakt med Skatteförvaltningen är medvetna om att deras ärende har avgjorts genom ett automatiserat beslutsförfarande. Detta skulle ge klienterna en klarare uppfattning om vilken typ av information och hjälp de behöver för att sköta sitt ärende.

Skatteförvaltningens förfarande för påförande av skatt enligt uppskattning, som används för skatter som betalas på eget initiativ, är automatiserat. Skatteförvaltningen sänder årligen ut cirka 300 000 uppmaningsbrev med anledning av uteblivna anmälningar och meddelar drygt 112 000 skattebeslut baserade på uppskattning via automatiserad handläggning. I dessa fall har informa-

tionssystemet hanterat alla handläggnings- och beslutsfaser utan att en fysisk person har varit inblandad. I den automatiserade beskattningen baserad på uppskattning har Skatteförvaltningen också påfört skatteförhöjningar på 25 % av det uppskattade skattebeloppet.

Likaså meddelas automatiserade beskattningsbeslut baserade på uppskattning i inkomstbeskattningen för samfund, och skatteförhöjningar på fem procent av det uppskattade skattebeloppet påförs. Även skattekontroll och skatteuppbörd, förutom de fall som styrs till enskild behandling, sker automatiserat enligt förinställda systemkonfigurationer. En skattskyldigs skatteärende kan med andra ord genomgå hela handläggningsprocessen med hörande, beslut och uppbörd enligt ett automatiserat förfarande, utan att en enda fysisk person har deltagit i handläggningen (3379/2018*).

Skatteförvaltningens automatiserade betalningsarrangemang

Betalningsarrangemanget för den klagande hade gjorts i MinSkatt-tjänsten och summan på den skatt som arrangemanget gjordes för understeg 10 000 euro. Enligt det betalningsarrangemang som godkändes i det automatiserade förfarandet skulle skatten betalas i en rat senast den 26 mars 2018. Betalningsarrangemanget innehöll dock också förskottsskatten för april. Förfalldagen för den var den 23 april 2018. Betalningsarrangemanget ändrar inte skattens förfalldag.

På grund av att alla skatter inte betalats enligt den tidtabell som bestämts i betalningsarrangemanget, skickade det automatiserade förfarandet en betalningspåminnelse åt den klagande och senare hävdes betalningsarrangemanget i det automatiserade förfarandet. Det automatiska förfarandet skickade ett brev om detta åt den klagande, där det meddelades att de skatter som omfattas av betalningsarrangemanget skickas till utsökningsmyndigheten för indrivning, trots att den klagandes bolag inte hade skatteskulder som förfallit.

Samtidigt skickade Skatteförvaltningen den 31 mars 2018 ett sammandrag som specificerade skatterna och betalningarna. Enligt det hade den

klagandes bolags betalningar riktats till de skatter som omfattades av betalningsarrangemanget och bolaget hade inga obetalda skatter. Enligt sammandraget hade den klagande också oanvända betalningar och återbäringar.

BJO ansåg att betalningsarrangemanget för den klagandes bolag inte fyllde kraven på god förvaltning. Den klagande hade inte fått adekvat handledning och rådgivning om arrangemangets karaktär. Eftersom förvaltningslagen som allmän lag eller skattelagstiftningen inte innehåller bestämmelser om förvaltningsförfaranden och beslutsfattande i automatiserade förfaranden, förutsätter den klagandes och andra kunders berättigade förväntningar enligt rättsordningen att Skatteförvaltningen informerar om de situationer där betalningsarrangemanget i MinSkatt sker via det automatiserade förfarandet. Kunden ska också informeras om att ifall villkoren för betalningsarrangemanget inte följs, hävs arrangemanget i det automatiserade förfarandet och obetalade skatter skickas till utsökning för indrivning eller att man vidtar andra indrivningsåtgärder.

BJO ansåg att Skatteförvaltningens utredning och utlåtande i ärendet var oroväckande. I Skatteuppborgsenhetens utredning erkände man överhuvudtaget inte några brister i betalningsarrangemanget i det automatiserade förfarandet och i de motstridiga meddelanden som den klagande fått av Skatteförvaltningen. I Rättsenhetens uttalande noterade man bristerna och konstaterade att den klagandes bolag kunde få en öklar bild av betalningsarrangemangen, framför allt eftersom som man i meddelandet om att betalningsarrangemanget upphört hotade med indrivningsåtgärder trots att företaget inte hade några skatter som förfallit till betalning.

I utredningen eller utlåtandet gav man inte den viktiga informationen om att betalningsarrangemanget behandlas i det automatiserade förfarandet om skatten inte överstiger 10 000 euro. Enligt BJO var det här en viktig och väsentlig detalj när ärendet prövades, men man var tvungna att skilt fråga efter informationen. BJO ansåg att Skatteförvaltningens förfarande var lagstridigt (2216/2018*).

Skatteförvaltningens beslut om försummelseavgift

Den 17 april 2018 fick den klagande beslutet "Försummelseavgift för felaktigt anmälningssätt". Av beslutet framgick att bolaget lämnat in sin årsanmälan på felaktigt sätt. Bolaget borde ha lämnat in uppgifterna i årsanmälan elektroniskt, eftersom årsanmälan gällde minst fem anställda. På grund av det felaktiga anmälningssättet påfördes en försummelseavgift på 100,00 euro.

Det klagande bolagets årsanmälan och den utredning man begärt på grund av anmälan samt beslutet om försummelseavgift hade i Skatteförvaltningen behandlats i det automatiserade förfarandet utan att någon av Skatteförvaltningens tjänstemän i något skede hade deltagit i behandlingen av ärendet. I skattelagstiftningen finns inte särskilda bestämmelser om innehållet i beslut om försummelseavgifter. Därför tillämpas förvaltningslagens bestämmelser om beslut och om motivering av beslut på beslut om påförande av försummelseavgift.

Av beslutet som fattats i det automatiserade förfarandet framgick inte för den klagande på vilket sätt man i beslutsfattandet beaktat de rättsprinciper som ingår i grunderna för god förvaltning och som styr förvaltningen och förvaltningens beslutsfattande. Det framgick inte heller av beslutet om man i beslutsfattandet överhuvudtaget prövat de grunder och motiveringar som den klagande framställt, enligt vilka det enligt den klagande fanns ett motiverat skäl i ärendet att lämna in anmälan på ett sätt som avviker från Skatteförvaltningens beslut. Av beslutet framgick inte heller varför de framställda motiveringarna inte ansågs tillräckliga. Av beslutet framgick således inte så som förvaltningslagen förutsätter vilka omständigheter och utredningar som inverkat på avgörandet och inte heller namnet på och kontaktuppgifterna till den person som parten vid behov kan kontakta för att få mera information om beslutet. BJO ansåg att Skatteförvaltningens förfarande var lagstridigt (2898/2018*).

OBEFOGAT ANVÄNDNINGSFÖRBUD FÖR FORDON PÅ GRUND AV TRANSPORT- OCH KOMMUNIKATIONSVERKETS FÖRSUMMELSE

Enligt BJO ska parten i en situation där Transport- och kommunikationsverket försummat att behandla ett ärende på behörigt sätt samt försummat service- och rådgivningsskyldigheten ha rätt till gottgörelse på grund av den skada, oro och osäkerhet som försummelsen orsakat. Enligt BJO var rätten till gottgörelse särskilt betonad i en situation där följderna av försummelsen vid ämbetsverket ledde till obefogad förlängning av användningsförbud för ett fordon. Möjligheten att använda fordonet var särskilt viktig för den klagande, eftersom denne beviljats parkeringstillstånd för personer med funktionsnedsättning.

Ämbetsverket inledde utredningen av den klagandes förfrågan och begäran den 4 oktober 2018, efter en tidsperiod på två månader och då också på grund av den begäran om utredning som BJO lämnat på grund av klagomålet. Den klagades skattebetalning riktades till betalning av fordons-skattsedeln och användningsförbudet upphävdes den 5 december 2018. Behandlingen av ärendet och att ge den klagande ett svar förutsatte inte några särskilda åtgärder och man borde därför omedelbart inlett behandlingen av begäran.

Användningsförbudet för ett fordon på grund av den i fordonsskattelagen fastställda fordonskatten eller betalningen av en förfallen skatt är en allvarlig påföljd för en skattskyldig. Huruvida användningsförbudet är rimligt eller dess konsekvenser för rörligheten har inte, såsom ämbetsverket konstaterar, utvärderats i förarbetet till lagen. Enligt BJO förutsätter en sådan här allvarlig påföljd för en kund inom förvaltningen å sin sida en särskild skyldighet för skatteuppbördsmyndigheten att ge adekvat service och rådgivning. Ämbetsverket har således en betonad skyldighet att omgående eller så snabbt som möjligt behandla kundens begäran och förfrågningar, oberoende om dessa lämnats in elektroniskt, via telefon eller skriftligen.

BJO gav med tanke på framtiden Transport- och kommunikationsverket en anmärkning på grund av verkets lagstridiga förfarande vid försummelsen att omedelbart behandla och svara på den klagandes förfrågan och begäran om att betalningen av fordonskatten ska riktas.

BJO skickade också sitt beslut åt Statskontoret och bad Statskontoret att på lämpligt sätt kontakta den klagande och avgöra ärendet utifrån lagen om statens skadeståndsverksamhet (5559/2018*).

Statskontoret anmälde BJO att det har beslutat den 21 januari 2020 betala klaganden 350 euro som gottgörelse för kränkning av grundläggande rättighet.

4.21

Miljöärenden

Som miljöärenden statistikförs främst ärenden som gäller planläggning och byggande samt naturskydd, miljövård, 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*. Huvudfördragare var referendarierådet *Erkki Hännikäinen*. Miljöärenden föredrogs också av äldre JO-sekreterare *Jouni Toivola* och JO-sekreterare *Susanna Wähä*.

4.21.1

LAGSTIFTNINGSPROJEKT OCH PROJEKT SOM ÄNDRAR VERKSAMHETSMILJÖN

Klimatförändringen och klimatfrågorna gav både nationellt och internationellt sin prägel åt det gångna året. Miljöministeriet inledde ett projekt för att revidera klimatlagen från 2015. Klimatlagen från 2015 innehåller utsläppsmål fram till 2050 och bestämmelser om ett planeringssystem. I den första fasen fick allmänheten ge synpunkter på hurdan den nya klimatlagen bör vara. Syftet med revideringen är att stärka lagen och att säkerställa att Finland är klimatneutralt före 2035.

Miljöministeriet inledde en revidering av naturvårdslagstiftningen. Inom ramen för projektet revideras naturvårdslagen och naturvårdsförordningen, och det kommer också att beredas en ny lag om ersättning av skador som orsakats av arter som fridlysts med stöd av naturvårdslagen. Dessutom ska förfarandet för ekologisk kompensation utvecklas. Miljöministeriet tillsatte också ett lagstiftningsprojekt för att utveckla de subsidiära miljöansvarssystemen för miljöskador (lagstiftningsprojektet TOVA).



Målet är att på ett mer heltäckande sätt än i dag hantera miljörisiker, kompensera miljöskador och trygga restaureringsåtgärderna när den som orsakat skadan är insolvent, okänd eller onåbar. Staten har under de senaste åren varit tvungen att finansiera allvarliga situationer som innebär risk för miljöförorening med ca 120 miljoner euro i samband med att verksamhetsutövare har gått i konkurs, eftersom det finns brister i de subsidiära ansvars-systemens täckningsgrad.

Man fortsatte den totalreform av markanvändnings- och bygglagen som inleddes 2018 med målet att regeringens proposition är färdig hösten 2021.

När Sipiläs regering föll våren 2019 och beredningen av landskapsreformen som en följd av detta avbröts, ledde detta också till att projektet för att omorganisera statens tillstånds-, styrnings- och tillsynsuppgifter bl.a. genom att bilda

en sektorsövergripande riksomfattande Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet (LUOVA) avbröts. Myndigheten skulle ha fått hand om största delen av regionförvaltningsverkens och Valviras uppgifter samt bl.a. en del av de av statens uppgifter inom miljöförvaltning som hör till NTM-centralerna, som man samtidigt planerade att avveckla.

I miljöfrågor fortsatte regeringen i enlighet med statsminister Sipiläs regeringsprogram med de åtgärder som har som mål att häva onödiga bestämmelser och lätta på den administrativa bördan.

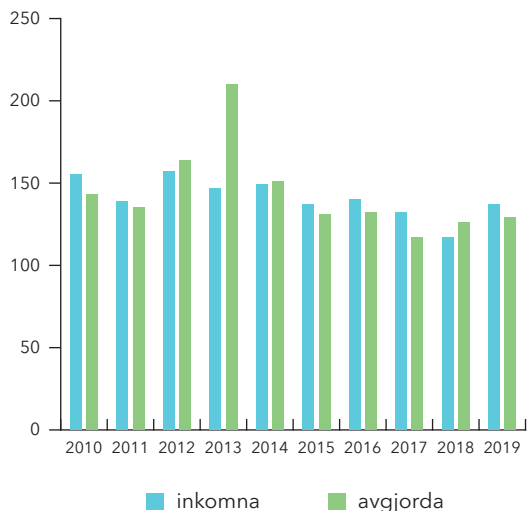
4.21.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Klagomålen gällde i huvudsak kommunala miljömyndigheter men också NTM-centraler, regionala förvaltningsverk och miljöministeriet samt vissa andra enskilda miljömyndigheter. Klagomål om tekniska sektorn i flera kommuner och några klagomål som gällde Säkerhets- och kemikalieverket (TUKES) som kunde anses lämpa sig för behandling inom sakområdet för miljöfrågor behandlades också.

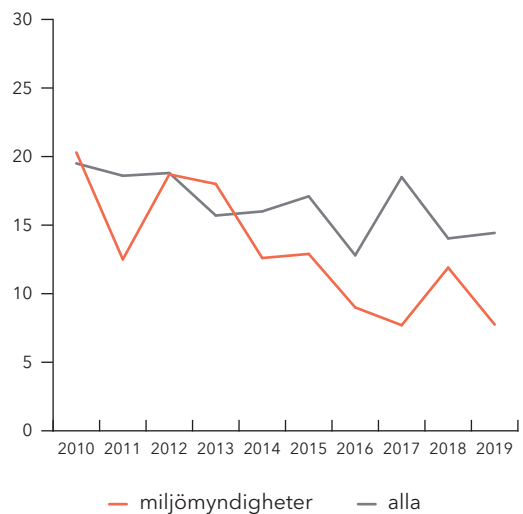
År 2019 mottogs 138 nya klagomål. Antalet avgjorda klagomål var något lägre, 129 stycken. Privatpersoner skrev fortfarande om tillstånds-, tillsyns-, plan- och liknande ärenden som gällde dem själva. Om mera omfattande miljöfrågor, som t.ex. klimatförändringen, lämnades inga klagomål in.

JO ombads i flera klagomål att ingripa i ärenden som fortfarande behandlades eller där parterna fortfarande hade möjligheter att inkomma med anmärkningar och besvär som lagen erbjuder. JO ingriper i allmänhet inte i ett sådant här anhängiggjort ärende, och cirka var femte avgjort miljöklagomål var sådant. JO:s uppgift är inte att ta ställning till eller inverka på hur en behörig myndighet ska avgöra ett ärende som ingår i dess befogenheter. Å andra sidan vände man sig ofta till JO efter att man redan hade anlitat alla ordinära rättsmedel. JO ombads i flera klagomål att göra ändringar i myndighetsbeslut. JO är emellertid inte behörig att ändra myndighetsbeslut.

Det typiska för miljöärenden är att de har behandlats av flera olika myndigheter, vilka ofta samtidigt har tillämpat flera olika lagar. Ofta sträcker



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2010–2019



Åtgärdsprocent under åren 2010–2019

sig händelserna som är föremål för klagomål över en lång tidsperiod. Tvåårsregeln som gäller undersökningen av klagomål kan dock begränsa undersökningen om det inte finns någon särskild anledning att utreda äldre ärenden än så. Allvarliga lagstridiga förfaranden eller kränkningar av de grundläggande rättigheterna konstateras endast sällan i de miljöklagomål som anfördes till JO. De mest allvarliga ärendena har redan blivit föremål för förundersökning och kommer på detta sätt att eventuellt behandlas i domstol.

Inom miljöärenden föranledde ungefär åtta procent till åtgärder, vilket är mindre än på länge och också mindre än i klagomålen i genomsnitt (ungefär 14 %). I avgörandena fästes uppmärksamhet vid kraven på god förvaltning eller på de allmänna synpunkterna gällande tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna. I många enskilda klagomålsärenden upptäcktes inte något lagstridigt förfarande även om ärendena kanske i viss omfattning väckte ett mer allmänt intresse.

I ärenden som gällde byggnadstillsyn, miljöövervakning och miljö- och hälsoskydd anfördes ofta klagomål över det att i ärendet inte har vidtagits övervakningsåtgärder eller att de inte har varit tillräckliga. Då gavs klaganden anvisningar om att denna har möjlighet att anhängiggöra ärendet som tillsynsärende hos en myndighet. Tillsynsmyndigheten uppmärksammades också på att överklagbara beslut ska meddelas parterna.

Flera klagomål som hörde samman med bostadsinspektioner, bl.a. om tillsynen över efterlevnaden av vattenlagen och de dagvattengiften som kommunerna uppbär behandlades också (6329/2018 och 5423/2019). I motsats till förväntningarna kom det inte in ett enda klagomål om avloppsvattenbehandling utanför avloppsvattennätverk, trots att den i miljöskyddslagen fastställda tidsfristen inom vilken fastigheternas avloppsvattensystem ska fås att uppfylla reningskraven löpte ut den 31 oktober 2019. Ett klagomål om ordandet av invalidparkeringsplatser i Tammerfors stad (4418/2018*) och ett klagomål om skyddet av Esbo stadshus (1619/2019) behandlades också. På BJO:s eget initiativ behandlades ett ärende om inventeringen av fasta fornlämningar (146/2017*).

En del av de klagomål som gällde miljömyndigheter hade kunnat överföras till NTM-centralerna för att behandlas där. Detta gjorde man dock inte. Möjligheterna att överföra ärendena begränsades av att NTM-centralerna inte längre är tillsynsmyndighet i ärenden som följer markanvändnings- och bygglagen.

4.21.3 AVGÖRANDE

UTLÅTANDE OM MILJÖÅTGÄRDER ÄR ÅTGÄRDSSPECIFIKT

Det ställningstagande till behovet av tillstånd för miljöåtgärd som byggnadstillsynens s.k. utlåtande om miljöåtgärder innehöll var åtgärdsspecifikt och gällde också områdets nya innehavare, som hade genomfört åtgärden.

Finavia Abp hade begärt ett utlåtande av byggnadstillsynen om huruvida det förutsattes ett tillstånd för miljöåtgärder enligt markanvändnings- och bygglagen, när man önskade fälla sex popplar som bildade en grupp framför huvudbyggnaden vid Helsingfors-Malms flygplats. Enligt utlåtandet från byggnadstillsynen fick man fälla popplarna, om man planterade sex nya popplar i stället för dem. De nya plantorna skulle planteras senast under den juni månad som följde efter att träden fällt. Enligt utlåtandet var åtgärden med dessa villkor ringa och krävde inte tillstånd för miljöåtgärder.

Enligt BJO hade Helsingfors stad inte agerat lagstridigt när man efter att förvaltningen av området övergått till staden utan tillstånd för miljöåtgärder fällt popplarna. Det förblev byggnadstillsynens övervägande att avgöra hur man eventuellt ämnar ingripa i att nya popplar tydligen inte planterats i stället för de popplar som fälldes.

Ärendet handlade också om förbudet mot äventyrande av byggnadsarvet vid Helsingfors-Malms flygplats i samband med förslaget till byggnadsskydd påverkade huruvida det var lagligt att avverka träden. Enligt NTM-centralen, som utfärdade förbudet mot äventyrande av byggnadsarvet, stred inte avverkningsplanerna mot förbudet. Detta var också BJO:s åsikt (435/2018).

TILLGÄNGLIGHET VID GYMMETS TOALETTER OCH DUSCHAR

Bygglovets för ett gym vid ett köpcentrum som nyligen tagits i bruk stred inte med avseende på sanitetsutrymmen mot del F1 Hinderfri byggnad i Finlands byggbestämmelsesamling, som var i kraft när lovet beviljades. Projektbeskrivningen kunde dock kritiseras utifrån 53 § i den i då gällande markanvändnings- och byggförordningen.

Det fanns en tillgänglig toalett i gymmet, men inte duschutrymmen som var lämpliga för personer med rörelsehinder. Bestämmelsen i del F1 i Finlands byggbestämmelsesamling som säger att det för personer som rör sig med hjälp av rullstol eller hjulförsett gångredskap ska finnas ett tillräckligt antal wc och tvätttrum, gällde inte de dusch-utrymmen som gymverksamheten förutsätter. Den tillgängliga toaletten uppfyllde bestämmelsens krav.

Enligt 53 § i markanvändnings- och byggförordningen ska förvaltnings- och servicebyggnader och sådana affärs- och servicelokaler i annan byggnad som med tanke på jämlikheten ska vara tillgängliga för alla samt byggplatserna för dessa byggnader och lokaler lämpa sig även för personer med nedsatt rörelse- eller funktionsförmåga. En av tjänsteinnehavarna vid byggnadstillsynen hade ansett att den aktuella bestämmelsen i markanvändnings- och byggförordningen inte ska tillämpas på gymmet, eftersom det endast var avsett för medlemmar. Enligt BJO var gymmet uttryckligen ett sådant utrymme som avses i bestämmelsen, som med tanke på jämlikheten ska vara tillgängliga för alla. Vem som helst kan också bli medlem genom att betala den avgift som krävs.

BJO undersökte ärendet utifrån ett klagomål, trots att det handlade om tillämpningen av bestämmelser som upphävts och att händelsen var äldre än två år gammal samt att justitieombudsmannen inte utan särskilda skäl behandlar så gamla ärenden. BJO ansåg att ärendet hade en allmän giltig betydelse (6508/2018).

BYGGNADSTILLSYVEN UPPMANADE ATT UPPNÅ SAMFÖRSTÅND I ETT BYGGNADS- PROJEKTSÄRENDE SOM SAKNADE LOV

Grannen hade alldeles intill tomtgränsen på en tomt som befinner sig på detaljplaneområde byggt en 17 meter lång överbyggd terrass. Detta hade lett till osämja mellan grannarna. Eftersom det handlade om ett byggnadsprojekt som förutsatte bygglov, kunde man inte anse det vara sakligt förfarande att byggnadstillsynen först endast uppmanat grannarna att "kommunicera sinsemellan". Det fanns i ärendet inga detaljerade uppgifter om när byggnadstillsynen inlett utredningen av ärendet som ett tillsynsärende. Byggnadstillsynen besökte dock platsen först efter att ett klagomål lämnats in. När byggnadstillsynen inlett behandlingen av ärendet uppmanades fastighetsinnehavaren att riva de otillåtna byggnadskonstruktionerna och att söka de tillstånd som behövs för dem.

Byggnadstillsynen borde efter att grannen tagit kontakt redan från början inleda behandlingen av ärendet som ett byggnadstillsynsärende som eventuellt gäller olovligt byggande och utan dröjsmål kontrollera om det fanns orsak till att grannen tagit kontakt. Behandlingen av ärendet borde således enligt BJO inte ha inletts med att man uppmanat grannarna att sinsemellan reda ut eller förhandla om frågan. Om grannarna skulle ha uppnått ett sådant samförstånd som lett till att konstruktionen fått stå kvar, kunde slutresultatet vara en lagstridig situation, om byggnadstillsynen inte å tjänstens vägnar ingriper (2840/2018).

SNÖSKOTERLED SOM KORSAR LANDSVÄGSBRO

Enligt BJO var det tillstånd för en snöskoterled att korsa/ansluta till väg som NTM-centralen beviljat inte lagstridigt. En förening hade lämnat in ett klagomål till JO. Enligt föreningens uppfattning hade NTM-centralen i strid mot lagen beviljat väghållaren tillstånd att annat än tillfälligt framföra snöskotrar på landsvägen.

En lagakraftvunnen ledplan för snöskoterleden hade godkänts. Enligt ledplanen följde leden landsvägsbron. Efter bron fortsatte leden på båda

sidorna ut i terrängen. Leden hade bildats genom en lagakraftvunnen ledförrättning som ett servitut för terrängen men inte för landsvägsbron. NTM-centralen hade beviljat den som upprätthöll leden tillstånd att korsa/ansluta till vägen från båda sidorna av bron. Villkor som var nödvändiga bl.a. med tanke på trafiksäkerheten och vägunderhållet hade bifogats till beslutet.

Enligt BJO hade NTM-centralen inte beviljat tillstånd till att man korsar bron med snöskoter. Rätten att korsa bron baserade sig direkt på förordningen om användning av fordon på väg. När annan lämplig reglering saknades kunde NTM-centralen med stöd av sin prövningsrätt bifoga villkor till tillståndet att korsa/ansluta sig till vägen som var nödvändiga med tanke på trafiksäkerheten och vägunderhållet (6190/2018).

ATT SLÅ VASS FRAMFÖR GRANNENS STUGSTRAND

NTM-centralen hade inte förfarit lagstridigt när man ansett att det i det aktuella fallet inte krävdes ett myndighetstillstånd enligt vattenlagen för att slå vass, men att man dock skulle meddela vattenområdets ägare och NTM-centralen om att man ämnade slå vass.

I det aktuella fallet hade ägaren till ön mitt emot slått vass på det gemensamma vattenområdet framför den klagandes stugstrand. Åtgärderna hade orsakat den klagande störning och insynskyddet från havet mot strandtomten hade försvunnit. Enligt den klagande handlade det om hemfridsbrott. Enligt NTM-centralen handlade det om en åtgärd som grannen enligt vattenlagen hade rätt att vidta, även om liknande arbeten i främsta hand genomförs framför den som vidtagit åtgärdens egna strand.

Enligt BJO övervakade NTM-centralen att vattenlagen efterlevdes och andra lagar vars efterlevnad det faststälts att NTM-centralen ska övervaka. NTM-centralen hade prövat behovet av tillstånd med stöd av och inom ramarna för sin prövningsrätt. I övrigt handlade det om ärenden, för vilkas del man kan vända sig till polisen, vilket den klagande också gjort (4932/2018).



INFORMERING NÄR ÄRENDE ÖVERFÖRS

Planeringschefen borde ha meddelat att denne hade överlämnat ett brev från en förening som gällde övervakningen av ett miljötillstånd åt miljöinspektören att svara på. Miljöinspektören borde å sin sida tydligt uttryckt i det svar som inspektören gav med anledning av ett annat brev i ärendet, att inspektören samtidigt också svarade på brevet till planeringschefen.

Föreningen hade först skickat ett brev åt stadens planeringschef om övervakningen av tillståndsvillkoren i miljötillståndet för en rallybana. Planeringschefen hade gett miljöinspektören i uppgift att svara på brevet utan att meddela föreningen om detta. Något senare hade föreningen skickat ett brev som till stor utsträckning handlade om samma ärende till stadsstruktursnämndens medlemmar och också för kännedom till bl.a. miljöinspektören. Miljöinspektören hade svarat på detta brev. Avsikten var att miljöinspektörens brev också var ett svar på det brev som tidigare skickats åt planeringschefen. Detta framgick dock inte på något sätt av svaret (2993/2018).

INFORMERING OM FORNLÄMNINGAR OCH INVENTERINGEN AV DEM SKA UTVECKLAS

Markägare känner inte alltid till de fasta fornlämningar som finns på dennes mark eller om inventeringen av dem. Fornlämningarnas existens har i stället kommit som en överraskning bl.a. i samband med de klagandes byggprojekt. BJO gav 2016 två avgöranden som hör samman med detta, och de observationer man gjorde i samband med det ena avgörandet ledde till att BJO beslutade att på eget initiativ undersöka rättsskyddet för markägarna.

Syftet med arkeologisk inventering är att ta fram information om antalet arkeologiska objekt, deras placering och typ på det område som inventeras. I de flesta fall ändrar uppgifterna om objekten i samband med de fortsatta undersökningarna. I en miljö som är i ständig förändring kan uppgifterna också snabbt bli föråldrade.

Enligt 1 § i lagen om fornminnen är fasta fornlämningar fredade såsom minnen av Finlands tidigare bebyggelse och historia. Utan tillstånd, som meddelats med stöd av denna lag, må fast fornlämning icke utgrävas, överhöljas, ändras, skadas, borttagas eller på annat sätt rubbas.

På det område där en fornlämning befinner sig ska förbudet att rubba fornlämningen följas direkt med stöd av lagen om fornminnen, även utan särskilda myndighetsåtgärder. Om man i samband med en inventering använder metoder som rubbar fornlämningen ska man meddela markägaren om undersökningen. I lagen om fornlämningar finns dock inte några bestämmelser om att man i samband med en inventering där fornlämningen inte rubbas på förhand ska meddela markägaren till det område där inventeringen genomförs. I en sådan inventering görs observationer utan att man rör i fornlämningen och man rör sig då på markägarens fastighet med stöd av allemansrätten.

Enligt Museiverkets utredning är det dock problematiskt att det inte finns bestämmelser om en skyldighet att meddela markägarna eller myndigheterna. Enligt Museiverket är det rådande läget inte tillfredsställande vare sig ur markägarnas eller myndigheternas synvinkel.

Enligt uppgifter som lämnats in till BJO har undervisnings- och kulturministeriet för avsikt att inleda en totalreform av lagen om fornlämningar. BJO bad undervisnings- och kulturministeriet redovisa ut och överväga på vilket sätt man med lagstiftningsåtgärder ska utveckla hur markägarna meddelas och hur man informerar om fornlämningar. BJO föreslog dessutom att undervisnings- och kulturministeriet tillsammans med Museiverket också utvecklar den nu rådande praxisen för information om inventeringar och fasta fornlämningar (146/2017*).

4.21.4 INSPEKTIONER

Inom miljöärenden genomfördes inga inspektioner inom det egna förvaltningsområdet. Huvudföredragande för miljöärenden deltog i BJO Pasi Pölönens inspektion vid Kotka stads utbildningsväsende den 27 augusti 2019. Där behandlades utifrån klagomål i synnerhet skolornas problem med inomhusluften. Inomhusluft- och mögelproblem behandlas som miljöärenden till den del det i främsta hand handlar om hälsovårdsmyndigheternas eller byggnadstillsynsmyndigheternas förfaranden. I övriga fall behandlas de av det aktuella förvaltningsområdet eller som kommunklagomål.

4.22

Jord- och skogsbruk

Inom detta sakområde statistikfördes ärenden som hör till jord- och skogsbruksministeriets (JSM) verksamhetsområde. Utöver jordbruk, utveckling av landsbygden och skogsbruk omfattar sakområdet bl.a. fiskeri-, vilt- och renhushållningsärenden, lantmäteriärenden, fastighetsinskrivningsärenden och ärenden som gäller livsmedel, veterinärvården och djurens välbefinnande. Sakområdet omfattade ärenden som ingår i JSM:s verksamhetsområde, ärenden som gäller kommunernas vägnämnder samt i regel ärenden som gäller jorddomstolarnas förfarande.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare *Mirja Tamminen*.



4.22.1 FÖRÄNDRINGAR I VERKSAMHETSMILJÖN

Livsmedelssäkerhetsverket (Evira), Landsbygdsverket (Mavi) och en del av Lantmäteriverkets (LMV) central för ICT-tjänster slogs samman till det nya Livsmedelsverket, som inledde sin verksamhet den 1 januari 2019. Livsmedelsverket främjar, övervakar och undersöker livsmedlens säkerhet och kvalitet, djurens hälsa och välbefinnande, växtskydd och de gödselcentralerna, foder, växtskyddsmedel, utsäde och plantmaterial som används i produktion inom jord- och skogsbruk. Verket ansvarar för användningen av medlen i Europeiska garantifonden för jordbruket och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling i Finland. Verket är EU:s utbetalandeorgan som administrerar EU-stöd och nationella stöd.

Livsmedelsmarknadsombudsmannen inledde sitt uppdrag i början av september. Livsmedelsmarknadsombudsmannens uppgift är att arbeta för att livsmedelsmarknaden ska fungera bättre

och förhindra praxis som strider mot god affärs- sed. Ombudsmannen är självständig och oberoende i sin verksamhet. Ombudsmannens kontor finns i anslutning till Livsmedelsverket.

Den 1 januari 2019 övergick de uppgifter kommunernas vägnämnder haft till LMV, tingsrätterna, närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) och kommunens byggnadstillsynsmyndighet genom lagen om enskilda vägar (560/2018). I stället för att göra ett yrkande hos vägnämnden kan en vägdelägare eller annan sakägare klandra ett beslut av väglagsstämman genom talan mot väglaget. Klandertalan behandlas vid de tingsrätter som fungerar som jorddomstol. Kommunernas vägnämnder drogs in den 31 december 2019 efter en övergångsperiod. Behandlingen av ärenden som då var anhängiga vid vägnämnderna övergick till den behöriga myndigheten enligt den nya lagen om enskilda vägar.

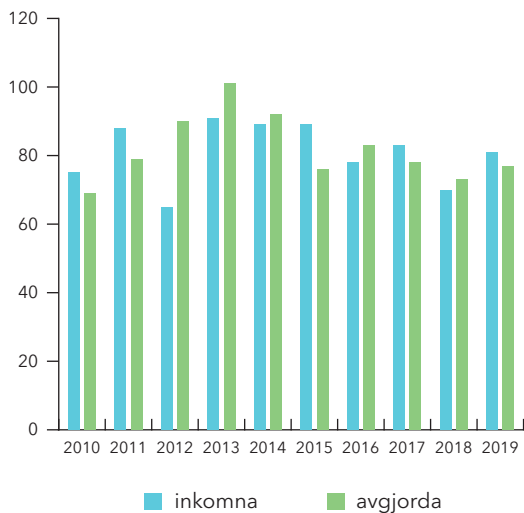
4.22.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

År 2019 statistikfördes 81 ärenden som jord- och skogsbruksärenden. Under året avgjordes 77 ärenden. Fem av ärendena (6,5 %) föranledde åtgärder.

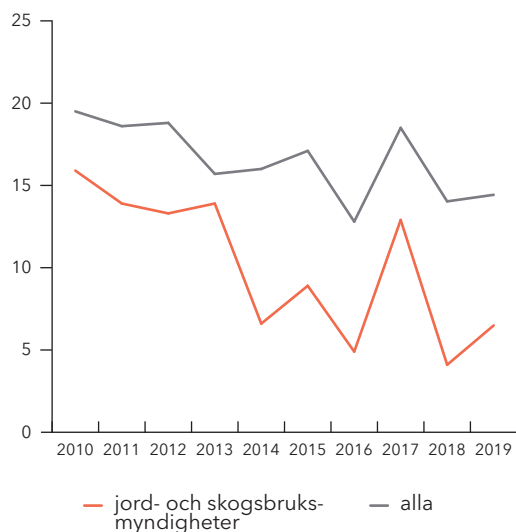
I sakområdet ingår flera olika myndigheter och andra aktörer som sköter offentliga uppdrag. Klagomålen gällde bl.a. JSM, LMV, Livsmedelsverket (tidigare Evira och Mavi), NTM-centralerna, kommunernas landsbygdsnäringsmyndigheter och vägnämnder, kommunala veterinärer, tillsynsveterinärer, regionförvaltningsverken, Naturresursinstitutet (Luke), Finlands viltcentral, Finlands skogscentral och Forststyrelsen. Finlands viltcentral och viltvårdsföreningarna samt Forststyrelsen omfattas av JO:s laglighetsövervakning när det är fråga om offentliga uppgifter som de sköter. Frågor som tydligt gäller Forststyrelsens affärsverksamhet har JO inte ansetts ha behörighet att pröva.

Av klagomålen i sakområdet var andelen klagomål över lantmäteriförrättningar färre än året innan. Lantmäteriklagomålen gällde olika förrättningslag, oftast förfarandet vid en förrättning av enskild väg. De klagomål om lantmäteriförrättningar som avgjordes under berättelseåret ledde inte till åtgärder från BJO:s sida. Kommunernas vägnämnders förfarande kritiserades i synnerhet i ärenden där beslut fattat av väglagets stämma med stöd av 70 § i lagen om enskilda vägar (358/1962) hade förelagts vägnämnden för avgörande. Det var bl.a. fråga om att klagande inte ansåg sig ha fått något beslut angående yrkandet. Klagomål om vägnämndens förfarande kommer i fortsättningen inte att ingå sedan kommunernas vägnämnder upphörde den 31 december 2019.

Under berättelseåret lämnades fler klagomål in om förfarandet vid djurskyddsinspektioner än tidigare. En del klagomål lämnades in medan behandlingen av ärendet pågick vid myndigheten eller när det fortfarande fanns ett ordinärt rättsmedel angående ett beslut som fattats i ett djurskyddsärende. JO ingriper inte i dessa beslut och i ärenden som är anhängiga vid en myndighet. I samband med ett avgörande som gällde en djurskyddsinspektion ansåg BJO att det är viktigt att



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2010–2019



Åtgärdsprocent under åren 2010–2019

tillsynsveterinären har tillräckligt stöd i sitt arbete och möjlighet att i situationer som är ens lite mer utmanande har möjlighet att göra inspektioner tillsammans med en annan tillsynsveterinär, en kommunal veterinär, länsveterinär, hälsovårdsinspektör eller polisen. BJO betonade även kommunens skyldighet att se till att djurskyddstillsynen uppfylls oberoende av personalarrangemangen och personalens frånvaro samt skyldigheten att skapa effektiva former av samarbete med polisen.

I skrivelser som gällde jordbruk var det bl.a. fråga om förfarande vid övervakningen av jordbruksstöd samt om anordnandet av avbytartjänster för jordbruksföretagare. I övriga klagomål var det bl.a. fråga om livsmedelssäkerhet, fastighetskrivningsärenden och fisketillstånd.

Det fördes debatt i offentligheten om vargskydd och jakt. I klagomålen framkom de klagandes oro för det hot mot säkerheten vargen medför och om att de anser att myndigheterna inte ingriper tillräckligt i säkerhetshotet. Under berättelseåret avgjordes klagomål där det var fråga om dispens för att döda varg som beviljades med stöd av jaktlagen eller om en avlivningsorder av varg med stöd av polislagen. De ledde inte till åtgärder från BJO:s sida. JSM ansvarar för rovdjurspolitiken och JO kan som laglighetsövervakare inte ingripa i rovdjurspolitikens innehåll.

I de ärenden som under berättelseåret ledde till åtgärder var det fråga om förverkligande av krav på god förvaltning. Avgörandena gällde bl.a. fattande av ett överklagbart beslut och besvarande av förfrågningar.

4.22.3 AVGÖRANDEN

Regionförvaltningsverket i Östra Finland fattade inga beslut om s.k. spärrbestämmelser enligt 32 § i lagen om ett system för identifiering av djur mellan den 1 januari 2012 och den 13 oktober 2017. Ett tillfälligt förbud mot att förflytta djur som NTM-centralen utfärdat som tillsynsmyndighet och fört in i datasystemet var permanent tills missförhållandena på gården var avhjälpta och länsveterinären hade hävt förflyttningsförbudet i datasystemet.

BJO ansåg att regionförvaltningsverkets förfarande hade varit lagstridigt. Enligt BJO hade faktorerna som hör ihop med personalresurser eller förvaltningens effektivitet inte kunnat motivera avvikelser från den skyldighet som regleras i förvaltningslagen och lagen om ett system för identifiering av djur att göra ett motiverat beslut i ett ärende som gäller begränsande bestämmelser. På grund av regionförvaltningsverkets förfarande hade inte den aktör som ansvarade för djuren en möjlighet att vid behov anföra besvär hos domstol angående ärendet med spärrbestämmelser (1172/2018).

BJO ansåg att den kommunala vägnämnden borde ha gett överklagbara beslut även i en situation där den klagandes yrkanden på besluten från väglagets stämmor inte skulle ha blivit utredda för att de inte tillhörde vägnämndens behörighet eller på annan grund. Enligt BJO kunde inte yrkanden som ställts med stöd av 70 § i lagen om enskild väg (358/1962) lämnas obehandlade utan den klagandes uttryckliga samtycke. Kommunens representanter hade diskuterat med den klagande om att återkalla yrkandena, men det gick inte att påvisa i ärendet att den klagande skulle ha återkallat yrkandena (4365/2018).

BJO ansåg att Finlands skogscentral hade förfarit lagstridigt i behandlingen av begäran om uppgifter när den inte följde de tidsfrister och andra förfaringsätt som fastställs för beslut om utlämnande av handlingar i 14 § i offentlighetslagen. Den klagande hade fått den begärda handlingen mer än en månad efter att ha förnyat begäran om uppgifter och mer än nio månader efter att begäran om uppgifter framlagts för första gången. Skogscentralen hade inte i övrigt besvarat begäran om handlingar som framlades på samma gång (1045/2018).

4.23

Kommunikationer

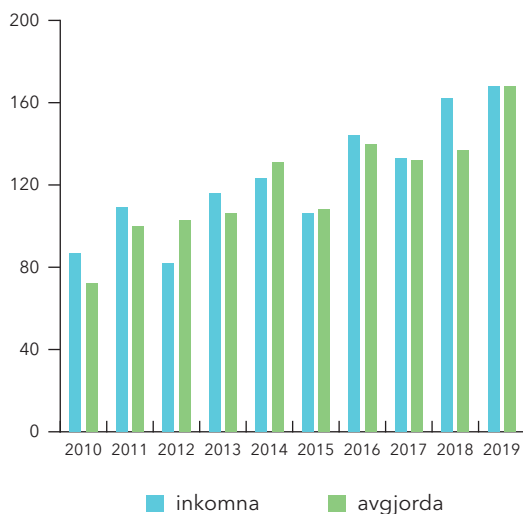
Kommunikationsärendena sköttes av BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande var äldre JO-sekretärerare *Terhi Arjola-Sarja*. Föredragande i luftfartsärenden var referendarierådet *Riitta Länsisyrjä*. De fall som refereras i detta avsnitt avgjordes och föredrogs av dem.

4.23.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

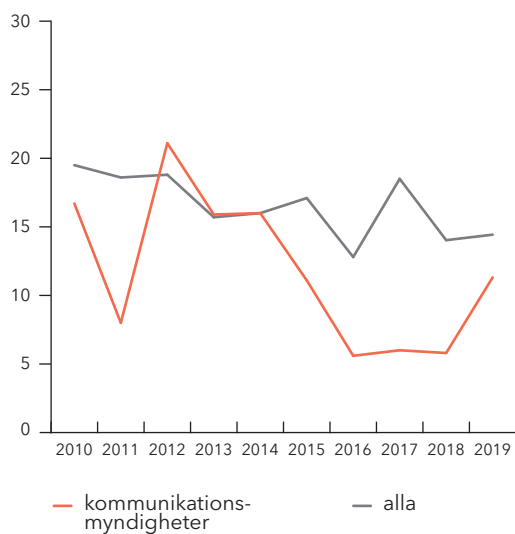
Inom kommunikationerna anhängiggjordes 172 ärenden (163 år 2018) och 169 (139) avgjordes. Tjugo ärenden ledde till åtgärder, alltså 11,8 (6,5 %). I femton ärenden delgav BJO sin uppfattning och fem ärenden ledde till andra åtgärder.

Andelen ärenden inom sakområdet som lett till åtgärder har i medeltal legat kring eller under kansliets genomsnitt. Den högre andelen åtgärdsavgöranden under berättelseåret jämfört med andra år förklaras av att en ovanligt stor mängd språkärenden lämnades in för avgörande inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde. Antalet åtgärdsavgöranden inom språkärenden har i allmänhet legat över genomsnittet.

Eftersom ärendena som behandlas i sakområdet berör flera olika myndigheter kan inte några långtgående slutsatser om läget vid förvaltningsområdet dras av dem. Klagomålen om kommunikationer gäller många slags ärenden, såsom kollektivtrafikens tjänster, försäljning av biljetter och biljettpriser, kontrollavgifter, trafikförbindelser och tidtabeller, vägunderhåll och trafikmärken, registrering av fordon, tillstånd för väg- och flygtrafik, flygplatsavgifter, tillgången till posttjänster, postutdelning och postlådornas placering, Rundradions verksamhet och TV-sändningarnas synbarhet. Därtill gällde klagomålen god förvaltning i förvaltningsförfarandet.



Åtgärdsprocent under åren 2010–2019



Åtgärdsprocent under åren 2010–2019

Till kommunikationsärendena hör klagomål inte bara om förvaltningsmyndigheter utan även om tre samhällsligt betydelsefulla statliga bolag, dvs. Rundradion Ab (Yle), Posti Group Abp (Posti) och VR-Group Ab (VR). Av avgörandena inom detta sakområde gällde 38,3 % (39,6) dessa tre bolag: Yle 15 (18), Posti 40 (39) och VR 12 (4) avgöranden. Förutom ett klagomål föranledde dessa klagomål 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 det här sakområdet.

Klagomålen om Yle gällde oftast missnöje med innehållet i något enskilt program eller någon redaktörs agerande. JO bedömer emellertid inte ärenden som gäller journalistiskt övervägande, utan hur Yle har skött sin skyldighet att tillhandahålla allmännyttig verksamhet enligt lagen om Rundradion Ab. JO bedömer inte heller Yles verksamhet som arbetsgivare och tar inte ställning till redaktionella frågor. Under berättelseåret undersökte BJO ett klagomål som handlade om att ett litet parti hade lämnats utanför de program som Yle ordnat för riksdagspartierna inför riksdagsvalet 2019. Bland Yles program fanns dock andra sändningar om valet som små partier, också det aktuella partiet, hade möjlighet att delta i. Ärendet föranledde inte åtgärder från JO:s sida (622/2019*).

I klagomålen om Postis verksamhet var det oftast fråga om problem i utdelningen av postförsändelser. I fråga om postutdelningen hör Posti till JO:s befogenhet när det gäller samhällsomfattande tjänster enligt postlagen. I klagomålen var det ofta fråga om problem i utdelningen av postförsändelser som inte hör till de samhällsomfattande tjänsterna eller om annan verksamhet som inte hör till JO:s befogenhet. JO behandlade i regel i första hand inte heller klagomål om störningar i utdelningen av postförsändelser som hör till de samhällsomfattande tjänsterna. I dessa ärenden hänvisades de klagande att först vända sig till Posti för att reda ut ärendet och att vid behov kontakta Transport- och kommunikationsverket, som övervakar den samhällsomfattande tjänsten.

Under berättelseåret handlade en del klagomål om att Poste restante-tjänsten blivit avgiftsbelagd. BJO undersökte inte klagomålen, eftersom ändringssökan gällande tiden för överklagande av Transport- och kommunikationsverkets beslut fortfarande var anhängig. BJO beslutade dock att på eget initiativ följa upp tillgången till Poste restante-tjänsten (3659/2019).

Klagomålen om VR gällde i huvudsak försäljning av biljetter. BJO hade inte möjlighet att ingripa i VR:s förfarande eftersom det i ärendena inte var frågan om skötseln av ett offentligt uppdrag.

Under berättelseåret skedde stora förändringar inom transport- och kommunikationsverkets förvaltningsområde. Trafiksäkerhetsverket, Kommunikationsverket samt vissa funktioner vid Trafikverket ombildas till Transport- och kommunikationsverket. Trafikverket fortsatte sina uppgifter som Trafikledsverket. I och med att förvaltningsområdet förnyades innebar detta ett nytt statsbolag under JO:s befogenheter, när Traffic Management Finland Ab inledde sin verksamhet den 1 januari 2019. Bolaget är ett helt statsägt bolag med specialuppgifter, som helt fick ansvaret för vissa offentliga förvaltningsuppgifter som tidigare sköts av myndigheter.

4.23.2 AVGÖRANDE

SVAR PÅ KONTAKTFÖRFRÅGAN

Det bolag som lämnat in klagomålet hade bl.a. till Närings- trafik- och miljöcentralen lämnat in en begäran om att en i ärendet behörig myndighet med sitt beslut ska fastställa att bolaget för sina transporter inte behöver ett tillstånd för bedrivande av trafik enligt lagen om kommersiell godstransport på väg. Den klagande hade inte fått ett beslut eller något annat slags svar på sin begäran från Närings-, trafik- och miljöcentralen.

BJO konstaterade att enligt lagen om kommersiell godstransport på väg var Närings-, trafik- och miljöcentralen den behöriga myndigheten att bevilja ett sådant tillstånd som fastställts i den ak-

tuella lagen. Ärendet handlade dock om en begäran om att man skulle bekräfta att den klagande inte behövde ett tillstånd för bedrivande av trafik för sina transporter och således om en begäran om ett avgörande i ett sådant ärende som inte regleras i lag. BJO konstaterade att även om man inte fastställt ett förfarande för förhandsavgörande, kan myndigheterna i vissa situationer, t.ex. innan en tillståndsansökan blir anhängig, på förhand ge myndighetens ställningstagande till förutsättningarna för att ett tillstånd ska beviljas.

Det handlar då om ett ställningstagande på förhand, som inte bindande avgör slutresultatet av tillståndsärendet. I sådana här utlåtanden där ett ställningstagande gällande slutresultatet på förhand kan ges i ett tillståndsärende, i den mån tjänstemannen anser sig kunna ge ett sådant, är det skäl att hålla sig närmast till endast en bedömning av det troliga eller eventuella slutresultatet. BJO konstaterade att en myndighet kan ge ett sådant här ställningstagande på förhand inom ramar för sin rådgivning.

Närings-, trafik- och miljöcentralen hade redan tidigare gett den klagande ett svar i samma ärende som det nu också handlade om i det aktuella klagomålet. Då hade man från Närings-, trafik- och miljöcentralen bl.a. berättat om centralens befogenheter och om vilken myndighets uppgift det var att avgöra behovet av ett tillstånd för en enskild transport. Man hade också berättat för den klagande vad som bör beaktas när man bedömer om den transport som den klagande avsåg behöver tillstånd eller inte.

Enligt BJO kunde man inte anse att Närings-, trafik- och miljöcentralen förfarit lagstridigt, när man inte gett ett beslut i den begäran som avsågs i klagomålet. BJO ansåg dock att Närings-, trafik- och miljöcentralen förfarit i strid mot god förvaltning när man inte på något sätt besvarat den klagandes begäran och när Närings-, trafik- och miljöcentralen inte utan obefogat dröjsmål besvarat på förfrågningar som gällde behandlingen av ärendet. BJO delgav Närings-, trafik- och miljöcentralen sin uppfattning (2078/2018).

BESTÄLLNING AV NYTT KÖRKORT

BJO ansåg att det stred mot diskrimineringslagen när en person på grund av att personen bodde i Schweiz inte kunde beställa ett körkortsduplikat via Trafiksäkerhetsverkets e-tjänst.

Man kunde elektroniskt beställa ett körkortsduplikat via Trafiksäkerhetsverkets e-tjänst. Detta var dock inte möjligt för en person som inte hade vanlig vistelseort i Finland. Ärendet gällde likabehandling då ärende anhängiggörs.

Enligt diskrimineringslagen är det direkt diskriminering om någon på grund av en omständighet som gäller honom eller henne som person behandlas på ett ofördelaktigare sätt än någon annan har behandlats, behandlas eller skulle behandlas i en jämförbar situation. I detta fall var omständigheten som gäller honom eller henne vistelseorten. När det är fråga om att väcka ett ärende är BJO:s uppfattning att beställare av ett körkortsduplikat inte kan behandlas olika beroende på om de har sin vanliga vistelseort i Finland eller inte.

I körkortslagen finns inga bestämmelser om möjligheten att avvika från en jämlik behandling när någon önskar att ett ärende anhängiggörs. Baserat på lagen går det inte heller att dra slutsatser om att en sådan särbehandling skulle vara lagenlig. I fallet hade begränsningen av möjligheterna att använda e-tjänsten enbart motiverats med att ett körkortsduplikat endast i undantagsfall kan beviljas åt en person som inte har sin vanliga vistelseort i Finland.

BJO fäste uppmärksamhet vid att det villkor som måste uppfyllas för att ett körkortsduplikat ska kunna beviljas också hade ställts som villkor för att man elektroniskt ska kunna beställa ett körkortsduplikat. BJO konstaterade att rätten att få sitt ärende anhängiggjort hos en behörig myndighet och att få ett avgörande i en begäran är två olika saker.

BJO inledde på eget initiativ en undersökning av Transport- och kommunikationsverkets beslutsförfarande vid beställning av ett körkortsduplikat via ämbetsverkets e-tjänst (6753/2018*).

ÖVERVAKNINGSPRAXISEN FÖR LUFTFART I SOCIALA MEDIER

En tjänsteman vid Transport- och kommunikationsverket hade i övervakningssyfte via sitt personliga konto följt klagandens Instagram- och Facebook-konton. BJO konstaterade att den övervakning av de privata kontona som tjänstemannen utfört i vissa fall kan vara problematisk, i synnerhet om man genom övervakningen ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, i detta fall främst i skyddet för privatlivet. Också öppna konton på sociala medier kan vad gäller skyddet för privatlivet orsaka problematiska situationer också för tredje personers integritetsskydd.

I prövningen var det t.ex. av betydelse om kontot i de sociala medierna var öppet eller om det krävdes godkännande av kontots innehavare för att kunna följa kontot. Uppmärksamhet skulle också fästas vid hur systematisk verksamheten var och ämbetsverkets medverkan i valet av övervakningsmetoder. Enligt utredningen handlade det om en öppen profil för den klagandes firma. Därför var risken för kränkning av privatlivet inte sannolik, men inte särskilt utesluten ifall denna typ av övervakning är systematisk. När man bedömde hur klandervärt förfarandet var skulle också beaktas att sakägaren i och med att verksamheten var ”hemlig” inte kunde kontrollera lagenligheten hos utövningen av den offentliga makten. Den offentliga maktens princip om lagenlighet och den offentliga maktens kontroll var centrala element i rättsstatsprincipen.

BJO ansåg att det inte påvisats att förfarandet var lagstridigt. Enligt BJO bör Transport- och kommunikationsverket med anledning av de rättskyddsproblem som förknippas med ärendet utarbeta anvisningar där man entydigt begränsar förutsättningarna för att utnyttja sin personliga profil på sociala medier i tjänsteuppdrag. BJO delgav också med tanke på eventuella åtgärder sitt beslut åt finansministeriets avdelning för utveckling av statsförvaltningen för kännedom (4552/2018*).

Transport- och kommunikationsverket meddelade att man tagit beslutet i beaktande i sin nya anvisning för sociala medier. I anvisningarna konstateras

bl.a. att ett personligt konto inte får användas för att sköta tjänste- och övervakningsuppgifter. En utbildning som omfattar hela ämbetsverket kommer att ordnas om anvisningarna.

SÄKERHETSKONTROLL VID HELSINGFORS-VANDA FLYGPLATS

Finavia hade gett det bolag som genomför säkerhetskontrollerna anvisningar om att reglera passagerarflödet så att det inte samtidigt samlas för många passagerare där ägodelarna mottas och att kunden har ”rimliga” möjligheter att övervaka sina ägodelar. Finavia ansåg ändå att kunden hade det huvudsakliga ansvaret för att övervaka ägodelarna.

Att ordna säkerhetskontrollen var en offentlig förvaltningsuppgift som Finavia Abp hade och som var baserad på luftfartslagen. För en offentlig förvaltningsuppgift ska man följa förvaltningslagen och de rättsprinciper som ingår i en god förvaltning. Detta innebar bl.a. att säkerhetskontrollen ska ordnas utan att hota kundens rättigheter, som egendomsskydd.

BJO prövade arrangemangen för säkerhetskontrollen å ena sidan med tanke på hur adekvata arrangemangen var och å andra sidan med tanke på vem som bär ansvaret för de föremål som lämnats till säkerhetskontrollen för granskning. Utifrån den klagandes framställning förelåg det skäl att fästa Finavias uppmärksamhet vid att det med styrning och övervakning ska säkerställas att dess egna principer för att säkerhetskontrollen ska vara trygg också förverkligas under rusningstid.

BJO delgav Finavia sin åsikt om vikten av anvisningar och övervakning för att säkerställa ett adekvat förfarande för säkerhetskontroll (2284/2018).

ÖVRIGA AVGÖRANDE

Förvaltningsdomstolen hade med sitt beslut som trädde laga kraft den 29 juni 2018 upphävt Närings-, trafik och miljöcentralens beslut i ett ärende som gällde taxitillstånd och återförvisat ärendet till

Närings-, trafik- och trafikcentralen för ny behandling. Närings-, trafik- och miljöcentralen hade fungerat som den i lagen om taxitrafik avsedda tillståndsmyndigheten fram till den 30 juni 2018. Fr.o.m. inledningen av juli 2018 var den behöriga myndigheten i taxitrafiktillståndsärenden Trafiksäkerhetsverket och nu är den behöriga myndigheten Transport- och kommunikationsverket.

Enligt BJO kan man inte anse att ovan nämnda myndigheters förfarande varit lagstridigt, när ingen av myndigheterna gav ett materiellt avgörande i ärendet som gällde ett taxitillstånd enligt lagen om taxitrafik och som förvaltningsdomstolen returnerat åt Närings-, trafik- och miljöcentralen. BJO konstaterade dock att med tanke på det i grundlagen fastställda rättsskyddet skulle ett mera motiverat förfarande ha varit att Närings-, trafik- och miljöcentralen hade fattat ett beslut om att pröva det ärende som förvaltningsdomstolen återförvisat (3905/2018).

BJO fäste uppmärksamhet vid den noggrannhet som riktigheten hos de uppgifter som lämnas ut förutsätter med tanke på en adekvat kundbetjäning, när Trafiksäkerhetsverket gett ett felaktigt svar på den klagandes förfrågan om en begäran om handling. Den klagande hade fått till svar att man redan svarat på dennes förfrågan. Detta var inte sant. Svaret hade dessutom sänts till en annan e-postadress än till den som förfrågan skickats från (5600/2018).

BJO fäste uppmärksamhet vid kravet på adekvat behandling, som är en del av god förvaltning, i ett ärende som gällde innehållet i ett e-postmeddelande som var avsett att vara internt inom myndigheten. Enligt BJO uppfyllde e-postmeddelandet inte till alla delar de krav som ingår i en god förvaltning och kraven på ett gott språkbruk. I detta avseende ansåg BJO att det var särskilt problematiskt att man som fakta gett uttalanden vars riktighet inte retts ut på ett sätt som prövat ur den klagandes synvinkel kan anses vara opartiskt.

I e-postmeddelandet hade man förutom att den klagande skulle ha ingivit osant intyg för en annan persons del också berättat hur den klagande förfarit i situationen som om detta faktiskt skulle ha hänt. Av det som berättades i meddelandet fick man en bild av att den klagande förfarit inkorrekt. Enligt BJO kunde den klagande med goda skäl känna sig kränkt av e-postmeddelandet (69/2019).

Avgöranden som gäller språkärenden inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde presenteras i avsnitt 4.19, som handlar om språkärenden.

4.24

Kyrkliga ärenden

För laglighetsövervakningen av kyrkliga ärenden ansvarade BJO *Maija Sakslin*. Huvudföredragande inom detta sakområde var äldre JO-sekreterare *Piatta Skottman-Kivelä*.

4.24.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV RELIGIONSSAMFUNDEN

I Finland övervakar JO också religionssamfundens verksamhet. JO har i uppgift att övervaka att förvaltningslagen och jämställdhetslagstiftningen efterlevs samt att de rättsliga principerna för god förvaltning uppfylls. Därtill är JO behörig att pröva om kyrkan och dess förvaltningsorgan eller tjänstemän eventuellt i sin verksamhet har kränkt grundläggande fri- och rättigheter, överskridit sina befogenheter eller annars tillämpat klart lagstridiga förfaranden. JO:s behörighet har traditionellt avgränsats så att den inte omfattar religionsutövning och lärofrågor.



Kyrkan vid Sukeva fängelse.

I praktiken gäller JO:s övervakning främst förvaltningsförfarandet inom den evangelisk-lutherska och den ortodoxa kyrkan. I internationell jämförelse är övervakningen av den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland exceptionell till sin omfattning och intensitet. Detta beror framför allt på att den evangelisk-lutherska kyrkans centrala personal, exempelvis prästerskapet, har tjänstemannastatus till skillnad från i andra religions-samfund. Övriga registrerade religions-samfund omfattas av övervakningen då de sköter offentliga uppdrag, exempelvis förrättar vigslar.

4.24.2 VERKSAMHETSMILJÖN

I slutet av året hörde 3 848 191 finländare till Finlands evangelisk-lutherska kyrka. Detta innebär att 69,7 % av finländarna tillhörde kyrkan. Vid utgången av året hade Finlands ortodoxa kyrka 58 899 registrerade medlemmar. Av dem bodde 33 000 i området för Helsingfors stift.

Den evangelisk-lutherska kyrkans kyrkomöte beslöt i maj att man ändrar stiftens gränser. Fr.o.m. inledningen av 2020 formas stiftet så att de har samma gränser som landskapen. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny kyrkolag, som kyrkomötet år 2018 fattat beslut om lämnades under hösten åt riksdagen. I de nya bestämmelserna kodifieras den existerande kyrkolagstiftningen.

4.24.3 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

På samma sätt som tidigare år var klagomålen som gällde kyrkliga ärenden ytterst få. Det inkom 19 klagomål inom sakområdet och 17 ärenden avgjordes. Endast tre av klagomålen ledde till åtgärder. Klagomålen gällde bl.a. tillsättandet av vikarierande präster, behandlingen av begäran om handlingar samt om att film visats på en begravningsplats. Frågor som gäller religionsfrihet och samvetsfrihet behandlades också detta berättelseår under sakområdet för utbildning (se 2186/2018*).

Ställföreträdande BJO delgav i ärendet (1752/2019) domkapitlet sin uppfattning om att man förfarit felaktigt vid behandlingen av begäran om handlingar. I två klagomål kritiserades polis- och fängelseprästens agerande. BJO Pölönen fäste i ärendet (1367/2019) fängelseprästens uppmärksamhet vid att denne omedelbart ska meddela fången om sorgebud och prioritera sina arbetsuppgifter enligt detta. BJO konstaterade i ärendet (4339/2019) på ett allmänt plan att om den tjänsteinnehavare i den kyrkliga samfälligheten som arbetar som polispräst deltar när polisen ger ett sorgebud, ska polisen se till att inga sekretessbelagda uppgifter lämnas ut åt personer som inte enligt lag har rätt till dessa uppgifter.

4.25

De högsta statsorganen

Ärenden som gällde de högsta statsorganen ingick i JO Petri Jääskeläinens uppgifter. Huvudföredragande var referendarierådet Mikko Sarja.

4.25.1 ALLMÄNT

Enligt grundlagens 109 § 1 mom. ska JO övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Enligt 1 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman övervakar JO också lagenligheten i fråga om beslut och åtgärder av statsrådet, medlemmarna i statsrådet och republikens president, enligt vad som bestäms i 112 och 113 § grundlagen. Vad som i lagen om riksdagens justitieombudsman föreskrivs om de övervakade gäller i tillämpliga delar också statsrådet, medlemmarna i statsrådet och republikens president.

Med statsrådet avses förutom det organ som utövar allmän regeringsmakt och som består av statsministern och ministrarna också det organ för beslutsfattandet i regerings- och förvaltningsärenden som består av statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna. Statsrådet består numera av 12 ministerier. Ärenden som gäller dessa statistikförs och behandlas vid JO:s kansli inom ifrågavarande förvaltningsområdes sakområde. Ärenden som gäller ministerierna behandlas dock inom sakområdet för de högsta statsorganen.

JO:s och justitiekanslerns befogenheter att övervaka lagligheten av statsrådets och republikens presidents ämbetsåtgärder är i sig likadana (se RP 1/1998 rd om Finlands grundlag), men enligt 108 § i grundlagen är det uttryckligen justitiekanslerns uppgift. I praktiken är justitiekanslerns roll också mera central. Till justitiekanslern hör



förhandsövervakning av beslutsfattande som sker vid statsrådets allmänna sammanträden och vid föredragning för republikens president. Detta sker framför allt genom att i beredningsskedet lämna utlåtanden till ministrar och ministerier och genom rådgivning åt tjänstemän samt genom att granska föredragningslistorna före statsrådets allmänna sammanträde och före presidentföredragningarna. Därtill ska justitiekanslern vara närvarande vid dessa beslutsfattandetillfällen. JO har med stöd av 111 § 2 mom. i grundlagen i sig rätt att närvara vid dessa beslutsfattandetillfällen, men denna rättighet har inte utnyttjats i praktiken.

I sakområdet behandlas också klagomål som gäller riksdagen och dess ämbeten (riksdagens kansli, statens revisionsverk och forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor) samt klagomål som gäller riksdagsledamöter. JO har däremot inte befogenhet att undersöka riks-

dagens verksamhet inom lagstiftningsbehörighet och JO ingriper inte i det samhälleliga beslutsfattande som utgör grunden för användningen av lagstiftningsbehörigheten. JO övervakar inte heller riksdagsgruppernas eller enskilda riksdagsledamöters verksamhet, varken i deras egenskap av ledamot eller som privatperson, och inte heller förfaringssätten vid de riksdagens organ som endast består av riksdagsledamöter, så som kansli Kommissionen, som tillsatts för riksdagens förvaltning.

JO kan dock enligt 11 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman vid skötseln av sitt uppdrag göra statsrådet eller något annat organ som svarar för beredning av lagstiftning uppmärksam på brister som han eller hon observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa skall utvecklas och bristerna avhjälpas, och i sakområdet kan behandlas ärenden som gäller innehåll av en lag som riksdagen har godkänt.

I sakområdet behandlas också alla klagomål som gäller justitiekanslern. På grund av parallelliteten inom den högsta laglighetsövervakningen undersöker dock JO och justitiekanslern inte varandras förfaranden (se RP 1/1998 rd).

4.25.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN

Laglighetsövervakningen inom sakområde är baserad på undersökning av klagomål i efterhand. Under berättelseåret blev 205 ärenden anhängiga och 178 avgjordes. Inga ärenden ledde till åtgärder under berättelseåret.

Det finns flera orsaker till att åtgärdsprocenten är så låg. Den största delen av klagomålen gällde riksdagsledamöter och riksdagens användning av lagstiftningsbehörigheten, som inte ingår i JO:s befogenhet. I dessa klagomål handlade det, liksom under tidigare år, främst om lagstiftningsfrågor eller någon enskild riksdagsledamots agerande, som tagits upp och väckt diskussion i offentligheten. Som exempel kan nämnas en riksdagsledamots skrivelser innan denne valdes till ledamot och utskottets viceordförandes förfarande vid beslut om att fortsätta experthöranden.

Följande ämnen har varit centrala i ärendena som ingick i JO:s befogenhet under berättelseåret: ministrarnas behörighet, utrikesministrernas förfarande beträffande återförandet av finländska medborgare från lägret al-Hol i Syrien, ägarstyrningsministrernas förfarande beträffande Postis kollektivavtal samt vissa offentliga uttalanden och skrivelser av utrikesministern, inrikesministern och försvarsministern.

I enskilda ärenden var det bl.a. fråga om anordnandet av republikens presidents festmottagning på självständighetsdagen, beviljande av titlar, kostnaderna för regeringsförhandlingarna, utnämmandet av kandidaten till EU-kommissionär, installationen av en spärr på en ministers Twitter-konto, svar på ett e-postmeddelande riktat till en minister, valet av riksdagsmedarbetare, behandlingen i riksdagens förvaltning av ett medborgarbrev riktat till utskottet samt förfarandet för tillsättning av tjänster vid statens revisionsverk och riksdagskansliet.

Den mest omfattande enskilda helheten gällde placeringen av en läkarhelikopter, vilket JO tog emot 21 klagomål om. I klagomålen kritiserades reformministerarbetsgruppens och det ekonomipolitiska ministerutskottets riktlinje från den 20 december 2018 att placera läkarhelikoptern för Sydöstra Finland i Kouvola, närmare bestämt i Utis. Eftersom sjukvårdsdistrikten med universitet inte hade fattat beslut om placeringen av de nya baserna för läkarhelikoptertrar behandlades ärendet fortfarande, och JO undersöker inte ärenden som är anhängiga vid andra myndigheter.

Å andra sidan hade riksdagen den 13 mars 2019 godkänt regeringens förslag till tilläggsbudget för 2019 som omfattade statlig finansiering för att bygga nya läkarhelikopterbaser i Kouvola och Seinäjoki, varför riksdagens beslut utgjorde riktlinjen för placeringen av baserna som var en förutsättning för statlig finansiering, och riksdagens beslutsfattande hör inte till JO:s befogenhet. På dessa grunder ledde klagomålen inte till åtgärder av JO.

Att antalet åtgärder inom sakområdet var lågt förklaras också av någon annan formell orsak än att ärendet inte ingår i befogenheten. Dessa formella orsaker ledde till att många av klagomålen inom området inte undersöktes. Ärenden över-

lämnades åt justitiekanslern på grund av att ärendet redan var anhängigt där eller att det av andra orsaker var ändamålsenligt att överlämna ärendet. En del av ärendena var sådana som justitiekanslern redan avgjort och det fanns inte orsak att behandla ärendet på nytt. En del av ärendena behandlades inte på grund av att de var ospecificerade eller föråldrade.

Det låga antalet åtgärder förklaras vidare med att ärenden som gäller ministerierna statistikförs inom andra sakområden vid kansliet. Också det att klagomålen i huvudsak anhängiggörs på grundval av uppgifter som förekommit i offentligheten och den klagande ofta inte är medveten om alla detaljer som är av betydelse för en rättslig prövning påverkar.

4.26

EU-rättsliga ärenden

4.26.1

DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA I EU

Finland var ordförandeland för EU under senare delen av 2019. Under ordförandeskapet främjade Finland sådana ärenden inom EU som gällde rättsstaten, demokratin och de grundläggande rättigheterna.

Ett av de viktigaste resultaten under det finska ordförandeskapet var att Europeiska unionens råd bekräftade sin avsikt att ansluta EU till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Detta skulle ytterligare förbättra skyddet av de grundläggande rättigheterna i Europa. Anslutandet av EU till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna är en rättslig förpliktelse som grundar sig på fördraget om Europeiska unionen.

De stater som är parter i konventionen har samtyckt till att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ska övervaka att de följer konventionen. Europeiska unionen skulle bli fördragets 48 part. Anslutningen skulle ge individer och företag möjlighet att anföra besvär över EU-institutionernas agerande till Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

STADGAN OM DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA

Europeiska unionens råd uppmanade också medlemsstaterna att trygga en gynnsam verksamhetsmiljö för oberoende nationella människorättsinstitutioner och för övriga människorättsmekanismer. Rådet uppmanade både medlemsstaterna och EU:s institutioner att intensifiera samarbetet med nationella mekanismer som främjar de

mänskliga rättigheterna samt att stöda dem i deras arbete med att genomföra och främja stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Under Finlands ledning beslöt man också att effektivera betydelsen och utnyttjandet av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter som expertmyndighet. Rådet bekräftade att det är berett att tillgodogöra sig byråns sakkunskap och kunskap vid utarbetandet av initiativ som kan påverka de grundläggande rättigheterna, bl.a. genom att begära rådgivande utlåtanden från byrån. Rådet uppmanar också medlemsstaterna att använda de uppgifter som byrån har när de förbereder lagstiftningsinitiativ och politiska initiativ om grundläggande rättigheter.

Under Finlands ordförandeskap ordnades konferensen ”Hur säkerställs våra samhällens resiliens i ett föränderligt Europa – ömsesidig påverkan mellan demokratin, rättsstatsprincipen och de grundläggande rättigheterna” och i slutsatserna från konferensen konstaterades att de grundläggande rättigheterna endast kan tillgodoses i ett demokratiskt samhälle som grundar sig på rättsstatsprincipen. Det är viktigt att konstatera att dessa normer och värderingar förstärker varandra, eftersom diskussionerna inom EU om rättsstaten och de grundläggande rättigheterna tidigare har förts separat från varandra.

Tillsammans med kommissionen och byrån för grundläggande rättigheter anordnade Finland också en konferens i Bryssel om ”Förverkligande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna för alla – tio år sedan stadgan blev rättsligt bindande”. BJO Sakslin höll ett anförande om stadgans betydelse för justitieombudsmannens laglighetsövervakning och människorättscentrets direktör Sirpa Rautio höll ett anförande om de nationella människorättsinstitutionernas arbete för att främja stadgan.

ÅTERSÄNDNINGSFLYGNINGAR

BJO Sakslin har deltagit i möten i gruppen Nafplio, som inrättades på initiativ av den grekiska ombudsmannen. Syftet med gruppen är att övervaka och utvärdera genomförandet av de grundläggande rättigheterna i Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex verksamhet med återsändningsflygningar samt den övervakning av återsändningsflygningar som Frontex själv genomför. Som Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter ofta har påpekat består bristen på övervakning av de grundläggande rättigheterna i samband med EU:s återsändningsflyg i att det är samma myndighet som genomför och övervakar återvändandeoperationerna. Det är tveksamt om detta kan betraktas som en effektiv övervakning på det sätt som avses i återvändandedirektivet.

Medlemsstaternas ombudsmän, nationella tillsynsorgan (NPM), Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter och Europeiska kommittén mot tortyr (CPT) har deltagit i diskussionerna om effektivare övervakning. Europarådet har stöttat gruppens arbete. Gruppen har också fört diskussioner med Frontex och med EU-kommissionen. På Frontex arbetar en ombudsman för grundläggande rättigheter och tjänstemän som är specialiserade på övervakning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

4.26.2 DATASKYDDSFÖRORDNINGEN

Justitieministeriet har utrett hurdana erfarenheter som finns i Finland av tillämpningen av EU:s allmänna dataskyddsförordning samt hur dataskyddsförordningen har fungerat i Finland. Justitieombudsmannen har vid sidan av andra remissinstanser ombetts att ge ett utlåtande om sina erfarenheter av tillämpningen av den allmänna dataskyddsförordningen samt att ge sin syn på hur den har fungerat och på hur det nationella handlingsutrymmet har nyttjats.

BJO Pölönen konstaterade bl.a. följande.

- Det har förekommit problem i samband med tjänsteansvarsfördelningen eftersom det i den praktiska lagövervakningen är svårt att identifiera vilken instans som är personuppgiftsansvarig samt att dra en gräns mellan rollerna som personuppgiftsansvarig och som personuppgiftsbiträde. Likaså har avsaknaden av beviskyldighet orsakat svårigheter vid utredningen av påstådda försummelse i registerföringen.
- Dataskyddsförordningen har för sin del även lett till att dataombudsmannens byrå har fått tilläggsresurser. Det här kan ses som en positiv sak, även om det finns skäl att misstänka att resurserna fortfarande inte är tillräckliga. Dataombudsmannens och biträdande dataombudsmannens uppgifter är tydligt grundrättsbetonad. 22 § i grundlagen ger det allmänna i uppdrag samt en skyldighet att se till att skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna förverkligas på ett effektivt vis även genom tillräckliga resurser till den behöriga myndigheten. Det är viktigt att aktivt följa med att resurserna för dataombudsmannens byrå räcker till och vid behov bör resurssatsningen granskas.
- När innehållet i dataskyddsförordningen jämförs med artikel 16.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) blir slutsatsen att dataskyddsförordningens tillämplighet och kretsen av dem som ska genomföra denna är betydligt mer omfattande än vad artikel 16.2 i EUF-fördraget förefaller möjliggöra.
- I fråga om gemensam registerföring ger dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet medlemsländerna handlingsutrymme att avgöra om ansvarsområdena för gemensamt personuppgiftsansvariga ska föreskrivas genom lag samt på vilket vis de ska föreskrivas om detta. Det är viktigt att det nationella handlingsutrymmet används i detta fall och att bestämmelserna om ansvarsfördelningen ska vara så noggranna som möjligt även i fråga om den gemensamma registerföringen.

- Olika myndigheter har varierande praxis när det gäller identifiering av den som framför begäran om att kontrollera sina personuppgifter. Situationen är inte helt tillfredsställande. Artikel 15 i den allmänna dataskyddsförordningen lämnar också ett betydande utrymme för tolkning av innehållet när det gäller uttrycket "rätt till tillgång till personuppgifter" och vad det egentligen innebär.
- BJO anser att det grundläggande felet med dataskyddsförordningen är att man i beredningskedena av förordningen inte har förstått att utesluta aktörer som riksdagens justitieombudsman (och statsrådets justitiekansler) från tillsynen över efterlevnaden av förordningen på motsvarande vis som man gjorde med domstolarnas rättsliga uppgifter. Dataskyddsförordningen har till denna del lett till att det finns en motsättning till de institutionella lösningarna i Finlands grundlag (se 2018 års berättelse om EU-rättsliga ärenden).
- Det utbud av metoder som dataskyddsförordningen erbjuder och omfattningen av den prövningsrätt som hänför sig till användningen av dessa metoder kan anses vara en positiv sak eftersom det möjliggör ett sådant tillvägagångssätt som följer proportionalitetsprincipen i de olika praktiska situationer som kan uppstå inom förordningens breda tillämpningsområde. Å andra sidan är den omfattande prövningsrätten en utmaning för enhetligheten och förutsebarheten i påföljdspraxisen. Det finns ett uppenbart behov av "prejudikat" och eventuellt t.o.m. av "straffskalor" under de första åren som förordningen tillämpas. "One-stop-shop"-mekanismen understryker kravet på att det bör finnas en enhetlig praxis inom hela unionens område.
- Enligt artikel 17 i förordningen kan behandlingen av personuppgifter fortsätta under vissa förutsättningar även om en person har begärt att bli bortglömd. Utgångspunkten är att den registrerades rättigheter enligt artiklarna 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna åsidosätts av den breda allmänhetens intresse att få tillgång till den registrerades personuppgifter genom en sökning

på hans namn. Det bör emellertid finnas en strävan efter att uppnå en rättvis balans mellan dessa rättigheter och intressen beroende på de aktuella uppgifternas karaktär, på uppgifternas känsliga karaktär med avseende på den registrerades privatliv samt på allmänhetens intresse för att få tillgång till de aktuella uppgifterna. Det senare intresset kan variera bl.a. om det är fråga om en person som är i offentligheten på grund av sin ställning.

4.26.3 FÖRTULLNINGSFÖRFARANDET

BJO Sakslin tog ställning till förvaltningsförfarandets laglighet i samband med ett beslut om omhändertagande av egendom när parten i samband med hörandet inte gavs tillgång till allt det bevismaterial som beslutet om omhändertagande baserade sig på. BJO grundade sitt beslut på bl.a. EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och konstaterade att rätten att bli hörd är en god rättsskyddsprincip inom förvaltningen samt även en av de viktigaste förfarandekraven inom EU-rätten. Rätten att bli hörd är en av de principer för god förvaltning som i artikel 41 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna definieras som en grundläggande rättighet och därmed har detta betydelse för EU-rättsligt relevant förvaltningsverksamhet så som för tullningsförfaranden (2385/2018*).

I ett annat avgörande om tullgranskning bedömde BJO innehållet i överenskommelsen mellan Finland och Sverige angående gränstullsarbete i ljuset av Sveriges EU-anslutningsfördrag eftersom det i ärendet fanns en misstanke om att tullåtgärder hade utförts på Sveriges sidan av gränsen. BJO konstaterade att fördragets ordalydelse "endast under de förutsättningar, som gälla enligt såväl den ena som den andra statens lagstiftning" inte är entydig. Således har särskilt det undantag för snusförsäljning som gjordes i Sveriges EU-anslutningsfördrag en rättslig betydelse vid en bedömning av den tullövervakning som baserar sig på gränssamarbetsavtalet.

Enligt artikel 8 i direktiv 2001/137/EG ska medlemsstaterna förbjuda utsläppandet på marknaden av tobak för användning i munnen utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i artikel 151 i Anslutningsakten för Österrike, Finland och Sverige. I artikel 151 i anslutningsfördraget beviljas Sverige undantag från detta försäljningsförbud för tobaksprodukter avsedda för användning i munnen. Sveriges undantag gäller således försäljning av snus. I övervakningen såväl som vid annan tullverksamhet ska bestämmelserna följas noggrant. Om avsikten är att övervakningen vid Torneå gränsövergång ska sträcka sig över till svenska sidan i den kontrollzon som avses i avtalet, ska övervakningen i enlighet med avtalet och dess tillämpningsförfordning ske planerat så att man följer bestämmelserna i avtalet om att t.ex. separat komma överens om och fastställa gränssamarbetets former (233/2018*).

4.27

Övriga ärenden

4.27.1

ÄRENDEN SOM GÄLLER DIGITALISERINGS- OCH BEFOLKNINGSDATAFÖRVALTNINGEN

I detta avsnitt beskrivs övervakningen av befolkningsdataförvaltningens arbete och av vissa uppgiftsområden med anknytning till digitaliseringsfrämjande som hör till finansministeriet (FM) och som främst sköts av Befolkningsregistercentralen. I avsnittet behandlas också de utlåtanden som JO har kommit med då ny lagstiftning utarbetas. BJO *Majja Sakslin* avgjorde ärendena och refendarierådet *Riitta Länsisyrjä* föredrog de klagomålsärenden som beskrivs längre ner.

Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata inledde sin verksamhet den 1 januari 2020. Befolkningsregistercentralen, magistraterna och enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid regionförvaltningsverket i Östra Finland slogs ihop med myndigheten. En företrädare från kansliet gav den kommande ledningen en introduktion i den laglighetsövervakningspraxis som är relevant för myndighetens verksamhet.

BJO kom med flera utlåtanden som rörde förvaltningsområdet. I sitt utlåtande om det fjärde utkastet till handlingsprogram för öppen förvaltning 2019–2023 konstaterade BJO att det föreslås att handlingsprogrammet ska ha som mål att stärka tre kärnområden: öppenhet som gemensam värdering, öppenhet underbyggd av en solid laggrund och öppenhet som utvecklas och förbättras kontinuerligt. Dessa kärnområden ses som hörnstenarna i Finlands insatser för öppenhet. I programutkastet ingår fyra utfästelser och ett flertal åtgärdsförslag under varje utfästelse. BJO ser att det finns anledning att betona åtgärder för klar och tydlig information. Ett av åtgärdsförslagen är ”etiska direktiv: gemensamma direktiv om etisk användning av artificiell intelligens tas fram för

att säkerställa att AI-systemen inte innefattar procedurer som är direkt eller indirekt diskriminerande”. I fråga om detta förslag underströk BJO bl.a. regleringen av ansvar som en viktig fråga.

Med tanke på myndighetsansvaret och tilliten för den offentliga förvaltningen är det viktigt att ansvaret för AI-operationers korrekthet regleras på tillbörligt vis via lagstiftning. Tillsammans med behovet av direktiv kunde handlingsprogrammet gärna också betona behovet att utreda lagstiftningsgrunden för användning av artificiell intelligens i bredare omfattning. Detta är viktigt för handlingsprogrammets mål, också i avseendet att begripligheten i myndigheternas verksamhet, de språkliga rättigheterna och förtroendeskyddet inte får äventyras då AI används t.ex. i beslutsprocesser eller då man ger information och råd (4383/2019).

BJO yttrade sig till FM även i fråga om regeringens proposition till lagar om ändring av lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster och av lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen. Syftet med regleringen är att t.ex. människor som saknar tekniska medel för e-identifiering eller som upplever att e-identifiering är svårt ska ha fler möjligheter att ansöka om registrering av fullmakt än i Befolkningsregistercentralens e-tjänst, t.ex. på en annan myndighets eller organisations kontor. BJO ansåg a priori att regleringen är nödvändig särskilt för att säkra att personer i sårbar ställning ska kunna sköta sina ärenden problemfritt (2934/2019). BJO yttrade sig även om mellanrapporten från ledningsgruppen i den arbetsgrupp som berett personnummerreformen (6739/2018).

Efter ett avgörande av BJO 2018 meddelade Befolkningsdatacentralen att det fr.o.m. den 23 september 2019 hade blivit möjligt att skriva in sammers namn i befolkningsdatasystemet med rätt stavning, och att den nya funktionen testades på magistraten i Lappland. Befolkningsdatacentra-

len påpekade dock att denna funktion på grund av datatekniska skäl inte kan införas i befolkningsdatasystemets ändringstjänst, som flera myndigheter använder för att uppdatera sina klientdatabaser enligt informationen i befolkningsdatasystemet, förrän olika myndigheter har infört vissa datasystemsuppdateringar.

I sitt svar på ett klagomål som gällde förfarandet för undersökning av äktenskapshinder konstaterade BJO att anvisningarna behöver förtydligas och enhetligare praxis iakttas (3834/2018).

I sitt svar konstaterade enheten för styrning och utveckling av magistraterna vid regionalförvaltningsverket i Östra Finland att den hade noterat att anvisningarna var otydliga medan klagomålet behandlades och att anvisningarna om västafrikanska land i vigselhandboken hade ändrats och nya procedurer införts.

BJO kritiserade en magistrats förfarande i ett ärende som gällde uppgiften om en klagandes far samt rättelse av uppgifterna i befolkningsdatasystemet. En felaktig uppgift om den klagandes far hade funnits i befolkningsdatasystemet i över 40 år. Registerföraren för befolkningsdatasystemet hade försummat att rätta till felet och hade inte gett den klagande tillfälle att yttra sig före rättelsen i september 2018. Utifrån de uppgifter som hade lämnats gick det emellertid inte att utreda närmare vems fel det var att informationen inte hade nått fram till registerföraren i samband med ändringen av registerföringen på 1970-talet eller senast 1999. Felet gick inte längre att utreda inom laglighetsövervakningen.

BJO underströk ännu att man måste vara noggrann när det gäller att bestämma om parten ska höras, på grund av ärendets känsliga natur och den föargelse och skada det kan orsaka. Rätten att bli hörd är en grundläggande rättighet som tryggas i grundlagen som en av garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning. I detta fall borde registerföraren ha försäkrat sig om att parten hade blivit hörd på tillbörligt vis dvs. hade fått skäligt med tid att yttra sig i ärendet.

I sin redogörelse konstaterade magistraten att den kommer att hålla en utbildning för sin personal om principerna för rättelse av uppgifterna i befolkningsdatasystemet, med särskild tonvikt på

partens rätt att bli hörd innan rättelser görs. Av redogörelsen framkom även att en underarbetsgrupp har inrättats inom magistraternas riksomfattande processutvecklingsarbete med uppgift att ta fram enhetliga anvisningar för rättelse av uppgifter i befolkningsdatasystemet. BJO delgav magistraten sin uppfattning om att förfarandet hade varit felaktigt och föreslog att magistraten ber om ursäkt av den klagande för sitt förfarande (37/2019).

Medan ett klagomål undersöktes ändrade magistraten sina anvisningar och tillvägagångssätt för förrättande av vigslar på försvarsenheter och i fängelset. Enligt magistratens utredning hade den tills hösten 2018 som regel att magistratens vigselförrättare av resursskäl inte förrättar vigslar utanför magistraten under tjänstetid. Undantaget till regeln var vissa häkten. Magistraten ändrade sina regler så att magistratens vigselförrättare fick förrätta vigslar på tjänsteområdets försvarsenheter också under tjänstetid. Magistraten hade även rättat till de felaktiga anvisningarna om förrättande av vigsel utanför tjänstetid så att det blev möjligt att boka vigslar på försvarsenheter också utanför tjänstetid. Eftersom ärendet hade rättats till hade inte BJO anledning att vidta några ytterligare åtgärder (4490/2018).

BJO:s avgörande om hur principen om likabehandling hade tillgodosetts i fråga om språket i tjänsten Suomi.fi, som tillhandahålls av Befolkningsdatacentralen (fr.o.m. den 1 januari 2020 Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata) behandlas i avsnittet Språkärenden 4.19.

4.27.2 AVGÖRANDE SOM GÄLLER YTTRANDEFRIHETEN

ANMÄRKNING TILL STADEN FÖR KRÄNKNING AV EN REKTORS YTTRANDEFRIHET

Ställföreträdande BJO gav stadens bildningsdirektör en anmärkning för att ha kränkt en rektors yttrandefrihet och bad staden bedöma hur kränkningen av yttrandefriheten skulle kunna rättas till eller korrigeras samt hur kränkningen kan gottgöras rektorn.

Staden hade gett rektorn en skriftlig varning. Enligt staden hade rektorn svikit sina chefers förtroende genom att skicka en skrivelse till förtroendemännen kringgående cheferna, genom att agera i strid med arbetsgivarens instruktioner genom att skicka en kallelse till bildningsnämnden och genom att uppföra sig osakligt på ett informationsmöte. Rektorns agerande anknöt till en sammanslagning av gymnasier som rektorn inte understödde.

Enligt ställföreträdande BJO var grunderna för varningen inte juridiskt hållbara med tanke på förhållandena kring fallet. Tilldelandet av varning för utövandet av yttrandefrihet stred mot Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och grundlagen. Enligt ställföreträdande BJO är det naturligt att en rektor i egenskap av företrädare för sin skola och expert inom sin bransch även för fram egna och skolans kritiska åsikter gällande en sammanslagning av gymnasier och genomförandet av sammanslagningen.

Ställföreträdande BJO utvärderade i sitt beslut principiella synpunkter med avseende på tjänstemannens yttrandefrihet bl.a. mot bakgrund av avgöranden enligt grundlagen, människorättskonventionen och domstolen för de mänskliga rättigheter. Ställföreträdande BJO hänvisade även till JO:s tidigare beslut gällande yttrandefrihet då denne betonat att en skriftlig varning är en sträng påföljd från arbetsledningens sida för utövandet av grundläggande rättigheter eftersom den anknyter till hot om uppsägning. Strängheten betonas även av att en kommunal tjänsteinnehavare inte kan överklaga varningen hos domstolen (1661/2018*).

Staden bestred att den förfarit på felaktigt sätt och vidtog inga åtgärder för att gottgöra för kränkningen av den grundläggande fri- och rättigheten.

KOMMUNEN KRÄNKTE LÄRARENS YTTRANDEFRIHET

Enligt JO kränkte kommunen en lärares yttrandefrihet när läraren fick en muntlig anmärkning grund av en bloggtext som läraren skrivit. Arbetsgivaren ansåg att ett avsnitt i texten kränkte arbetsgivaren.

Enligt JO fokuserade texten på storleken på undervisningsgrupperna och hur eventuella sparåtgärder inverkar på storleken. Texten handlade således ur samhällets synpunkt om ett viktigt ämne. Tröskeln för att ingripa i sådana diskussioner är hög och när man bedömer enskilda avsnitt i texten ska man också beakta det ämne som texten som helhet behandlar. Den klagande hade som utgångspunkt i sin position som tjänsteman rätt att delta i en diskussion av detta slag. I ärendet fanns det också skäl att beakta den klagandes roll som medlem i kommunfullmäktige och -styrelsen, eftersom politiska åsikter hör till kärnan i yttrandefriheten. Det avsnitt av texten som använts som grund för anmärkningen rymdes enligt JO som en värdering inom gränserna för accepterat uttryck av yttrandefrihet,

Enligt JO hade man när anmärkningen gavs inte tillräckligt beaktat tjänstemäns yttrandefrihet eller de särdrag som hörde samman med den klagandes dubbla roll som lärare och politiker samt åsikter som uttalas i den politiska verksamheten. Vid bedömningen av hur klandervärdt förfarandet var beaktade JO det faktum att den muntliga anmärkningen om utövande av yttrandefriheten var den möjligast lindriga tjänstemannarättsliga påföljden och att klaganden inte hade påförts andra konkreta påföljder i och med att man t.ex. inte hade krävt att personen i fråga raderar eller ändrar sin text. Därmed ansåg JO att kränkningen av klagandens yttrandefrihet i det stora hela var lindrig.

JO delgav biträdande rektorn, som utfärdat anmärkningen, sin uppfattning om kränkningen av klagandens yttrandefrihet. Eftersom kommunstyrelsen åtminstone tyst hade accepterat kränkningen av klagandens yttrandefrihet i och med att den inte hade ingripit i ärendet i utlåtandet till JO, delgav JO också kommunstyrelsen sin uppfattning om den biträdande rektorns förfarande (1307/2018*).

FACEBOOK-INLÄGG SOM GRUND FÖR VARNING

JO bedömde användningen av de inlägg som en kommunal tjänsteinnehavare publicerat på sin privata Facebook-sida som grund för en varning.

Arbetsgivaren ansåg att den kritik som i inläggen riktades mot arbetsgivaren var osaklig och stred mot lojalitetsplikten.

JO konstaterade att också en tjänsteinnehavare i regel har rätt att inom ramen för sin yttrandefrihet på sociala medier framföra kritik mot t.ex. rättsregleringen eller myndigheternas verksamhet såväl inom det egna förvaltningsområdet – och också mot den egna arbetsgivaren – som mot ett annat förvaltningsområde. Sociala medier tenderar dock att vara av sådan karaktär att de ökar tolkningen i bedömningen eftersom de förknippas med en stark växelverkan. De åsikter och synpunkter som framförs på sociala medier är inte nödvändigtvis alltid lika välöversvägda eller finslipade som t.ex. debattinlägg i tidningar, då den som publicerar tidningen dessutom har skyldighet och ansvar att kontrollera att skrivelsen är lämplig innan ett publiceringsbeslut fattas.

Karaktären av det medium som använts kunde åtminstone i viss mån tas i beaktade t.ex. så att även en anställd inom en offentlig organisation kan tillåtas använda sig av en friare stil i diskussioner på sociala medier. Skribenten har dock alltid möjlighet att överväga sina ord bättre än i en muntlig interaktion. Därmed kan man inte heller på sociala medier framföra sådana varken direkta eller maskerade synpunkter om arbetsgivaren som är förklädda under skenet av den eventuellt friare stilen eller den impulsivitet som förknippas med användning av dylika medier och som sedan kan förmedla en ogrundad bild av att arbetsgivarens verksamhet är lagstridig eller på annat sätt osaklig, eller i övrigt använda kränkande uttryck som skadar arbetsgivaren. Också personens ställning i arbetsgemenskapen kan påverka i vilken mån han eller hon på ett godkänt sätt kan ty sig till olika stilar som avviker från den vanliga sakliga stilen.

En person kan ha många följare på Facebook, å andra sidan är antalet följare inte nödvändigtvis lika stort som i vissa andra medier. Följarna är också ofta bekanta. Detta garanterar dock inte att inlägget inte sprids i betydligt större utsträckning än den som publicerat det ursprungligen avsett, vilket man bör beakta då man publicerar inlägg. I det aktuella ärendet hade klaganden hänvisat till att inläggen hade publicerats på personens privata, slutna Facebook-sida som var avsedd för en liten grupp

personer. Å andra sidan uppgav personen sig ha 160 följare. JO ansåg att plattformen där inläggen publicerats eller antalet följare inte hade någon avgörande betydelse så att ärendet inte skulle ha kunnat bedömas med tanke på tjänsteinnehavarnas yttrandefrihet och begränsningarna av denna, då man beaktade även arbetsgivaren hade fått vetskap om inläggen.

Vad gäller orsaken till inläggen uppgav klaganden bl.a. att hen hade skrivit dem i förargelse efter en lönediskussion med rektorn. Lönefrågan hade senare, efter att inläggen publicerats, avgjorts på det sätt klaganden önskat.

Ärenden som gäller tjänsteinnehavares lön kan i sig väcka intresse. Klagandens skrivelser hade dock inte anknutit till någon mer allmän debatt om lärarnas löner eller främjat denna, utan det var fråga om att klaganden hade lyft fram en tvist kring sin personliga lön i offentligheten.

Tjänsteinnehavarens lojalitetsplikt hindrar inte, beroende på förhållandena i varje enskilt fall, en tjänsteinnehavare från att till exempel på sociala medier berätta om aspekter eller olägenheter i sitt eget tjänsteförhållande. T.ex. när det gäller arbetsuppgifter och ärenden som gäller den berörda förvaltningens sakområde kan man dock av tjänstemannen och arbetstagaren kräva vederbörlighet och saklighet av det slag som deras uppgifter och ställning kräver då de utövar sin yttrandefrihet. Det att påståendena inte stämmer eller är grundlösa eller att kritiken är skarp, ensidig eller strider mot god sed kan tyda på att personen agerat i strid mot kravet på saklighet. Det har också betydelse huruvida kritiken riktats mot arbetsgivaren i allmänhet eller mot en enskild representant för arbetsgivaren personligen.

De uttryck som använts som grunder för varningen kunde enligt JO i stor utsträckning betraktas som värdeomdömnings, dvs. subjektiva uttryck för klagandens egna, personliga känslor vars sanningshalt inte kan påvisas. Även en värdering kan dock vara orimlig, såvida det inte finns några faktabaserade grunder för den. Också medveten snedvridning av fakta kan överskrida gränserna för hurdan kritik som är tillåten. I ärendet fanns dock ingen orsak att misstänka att det låg någon medveten snedvridning bakom inläggen.

Å andra sidan kunde klagandens påståenden objektivt sett betraktas som mycket skarpa ur arbetsgivarens perspektiv, och det ärende och den i sig förståeliga, mänskliga förargelse eller personliga känsla av felbehandling som klaganden lyfte fram i inlägget skulle ha kunnat framföras i en mer måttlig ton utan att kritisera arbetsgivaren på det sätt personen nu gjorde. De punkter i inlägget som använts som grund för varningen hade riktats mot en enskild representant för arbetsgivaren även om dennes namn inte nämndes. Nu hade arbetsgivaren – med beaktande av det positiva slutresultatet för klaganden som tagit upp ärendet – utsatts för obefogade och mycket kraftiga beskyllningar.

Även om varningen kunde anses vara en mycket sträng påföljd för klagandens inlägg, hade JO inga grunder att anse att arbetsgivaren förfarit på lagstridigt sätt eller överskridit sina befogenheter då inläggen hade använts som grund för varningen (1844/2018).

5 BILAGOR



Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731)

27 § VALBARHET OCH BEHÖRIGHET FÖR UPPDRAGET SOM RIKSDAGSLEDAMOT

Valbar i riksdagsval är varje röstberättigad som inte är omyndig.

Till riksdagsledamöter kan dock inte väljas personer som innehar militära tjänster.

Justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, ledamöterna av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen samt riksåklagaren kan inte vara riksdagsledamöter. Om en riksdagsledamot väljs till republikens president eller utnämns eller väljs till något av dessa ämbeten, upphör uppdraget som riksdagsledamot den dag han eller hon valdes eller utnämndes. Uppdraget upphör också, om en riksdagsledamot förlorar sin valbarhet.

38 § RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

Riksdagen väljer för en mandattid på fyra år en justitieombudsman samt två biträdande justitieombudsmän, som skall ha utmärkta lagkunskaper. De biträdande justitieombudsmännen kan ha en ställföreträdare enligt vad som närmare bestäms i lagen. Angående de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för dem gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitieombudsmannen. (24.8.2007/802)

Riksdagen kan, efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande, av synnerligen vägande skäl befria justitieombudsmannen från uppdraget före mandattidens utgång. Beslutet skall fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

48 § MINISTRARNAS SAMT JUSTITIEOMBUDSMANNENS OCH JUSTITIEKANSLERNS RÄTT ATT NÄRVARA

Ministrarna har rätt att närvara och delta i debatten i plenum även om de inte är riksdagsledamöter. En minister kan inte vara medlem i ett riksdagsutskott. En minister som enligt 59 § sköter republikens presidents uppgifter får inte samtidigt delta i riksdagsarbetet.

Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet får vara närvarande och delta i debatten i plenum när deras egna berättelser eller andra ärenden som väckts på deras initiativ behandlas.

109 § JUSTITIEOMBUDSMANNENS UPPGIFTER

Justitieombudsmannen skall övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetsstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat.

110 § JUSTITIEKANSLERNS OCH JUSTITIEOMBUDSMANNENS ÅTALS RÄTT OCH FÖRDELNINGEN AV UPPGIFTER MELLAN DEM

Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Dessa kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

Bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen kan utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.

111 § JUSTITIEKANSLERNS OCH JUSTITIEOMBUDSMANNENS RÄTT ATT FÅ UPPLYSNINGAR

Justitiekanslern och justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna och av andra som söker offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll.

Justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar.

112 § LAGLIGHETSKONTROLLEN I FRÅGA OM STATS RÅDETS OCH PRESIDENTENS ÄMBETSÅTGÄRDER

Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Också justitieombudsmannen har motsvarande rätt att framställa anmärkning och vidta andra åtgärder.

Om ett beslut av presidenten är lagstridigt, skall statsrådet efter att ha fått yttrande av justitiekanslern meddela att beslutet inte kan verkställas och föreslå presidenten att beslutet ändras eller återtogs.

113 § PRESIDENTENS STRAFFRÄTTSLIGA ANSVAR

Om justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, skall detta meddelas riksdagen. Om riksdagen då med tre fjärdedelar av de avgivna rösterna beslutar att åtal skall väckas, skall riksåklagaren utföra åtal vid riksätten och presidenten under tiden avhålla sig från ämbetsutövning. I andra fall får åtal inte väckas mot presidenten med anledning av en ämbetsåtgärd.

114 § ÅTAL MOT MINISTER

Åtal mot en medlem av statsrådet för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riksätten enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd. Före beslutet skall riksdagen bereda medlemmen av statsrådet tillfälle att avge förklaring. När utskottet behandlar ärendet skall utskottet vara fulltaligt.

Åtal mot en medlem av statsrådet utförs av riksåklagaren.

115 § INLEDANDE AV UNDERSÖKNING SOM GÄLLER MINISTERANSVARIGHET

En undersökning av frågan om en ministers ämbetsåtgärd är laglig kan inledas i riksdagens grundlagsutskott genom

- 1) en anmälan till grundlagsutskottet av justitiekanslern eller justitieombudsmannen;

- 2) en anmärkning som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter, samt genom
- 3) en begäran om undersökning som framställts till grundlagsutskottet av något annat riksdagsutskott.

Grundlagsutskottet kan också på eget initiativ börja undersöka lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder.

117 § **JUSTITIEKANSLERNS OCH JUSTITIE- OMBUDSMANNENS JURIDISKA ANSVAR**

Angående undersökning av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandlingen av sådana åtal gäller vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet.

Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197)

1 KAP

LAGLIGHETSKONTROLL

1 §

Riksdagens justitieombudsmans övervakning

Med övervakade avses i denna lag i enlighet med 109 § 1 mom. grundlagen domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och andra som sköter offentliga uppdrag.

Justitieombudsmannen övervakar också lagligheten i fråga om beslut och åtgärder av statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president, enligt vad som bestäms i 112 och 113 § grundlagen. Vad som nedan föreskrivs om de övervakade gäller i tillämpliga delar också statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president.

2 §

Klagomål

Klagomål till justitieombudsmannen kan i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll framställas av var och en som anser att någon övervakad i skötseln av sin uppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet.

Klagomålet bör framställas skriftligen. Av klagoskriften skall framgå klagandens namn och kontaktinformation samt behövliga uppgifter om det ärende som klagomålet gäller.

3 § (20.5.2011/535)

Behandling av klagomål

Justitieombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den överva-

kade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet eller om justitieombudsmannen på någon annan grund anser det motiverat.

Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitieombudsmannen vidtar justitieombudsmannen de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.

Justitieombudsmannen behandlar inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det.

Justitieombudsmannen ska utan dröjsmål informera klaganden om ärendet inte leder till åtgärder på grund av 3 mom. eller för att det inte hör till justitieombudsmannen, för att det behandlas vid en behörig myndighet eller kan överklagas genom ordinära rättsmedel eller om det finns något annat skäl. Justitieombudsmannen kan samtidigt informera klaganden om vilka rättsmedel som står till buds och ge annan behövlig handledning.

Justitieombudsmannen kan överföra behandlingen av ett klagomål till en behörig myndighet om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Klaganden ska informeras om detta. Myndigheten ska inom den tid som justitieombudsmannen bestämmer underrätta justitieombudsmannen om sitt beslut eller sina andra åtgärder i saken. I fråga om överföring av klagomål mellan riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet föreskrivs särskilt.

4 §

Eget initiativ

Justitieombudsmannen kan också på eget initiativ besluta behandla ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll.

5 § (28.6.2013/495)

Inspektioner

Justitieombudsmannen gör vid behov inspektioner för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannen ska i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas samt försvarsmaktens olika enheter och Finlands militära krishanteringsorganisation för att ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt krishanteringspersonalen behandlas.

Vid en inspektion har justitieombudsmannen och en av justitieombudsmannen förordnad tjänsteman vid riksdagens justitieombudsmans kansli rätt att få tillträde till alla den övervakades lokaler och tillgång till den övervakades alla datasystem samt att enskilt få samtala med inspektionsobjektets personal och med dem som tjänstgör eller är intagna där.

6 §

Handräckning

Justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få den handräckning som han eller hon anser behövlig samt behövliga kopior eller utskrifter av handlingar och datafiler hos myndigheter och andra övervakade.

7 §

Justitieombudsmannens rätt att få upplysningar

Bestämmelser om justitieombudsmannens rätt att få de upplysningar som justitieombudsmannen behöver för sin laglighetskontroll finns i 111 § 1 mom. grundlagen.

8 § (22.7.2011/811)

Förordnande om polis- eller förundersökning

Justitieombudsmannen kan bestämma att polisundersökning enligt polislagen (872/2011) eller förundersökning enligt förundersökningslagen (805/2011) ska verkställas för utredning av ett ärende som justitieombudsmannen prövar.

9 §

Hörande av övervakade

Om det finns anledning att anta att ett ärende kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande, skall justitieombudsmannen innan ärendet avgörs ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet.

10 §

Anmärkning och uppfattning

Om justitieombudsmannen i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll anser att en övervakad har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet, men justitieombudsmannen anser att åtal dock inte behöver väckas eller disciplinärt förfarande inledas i ärendet, kan justitieombudsmannen ge den övervakade en anmärkning för framtiden.

Om det finns orsak, kan justitieombudsmannen delge en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver eller uppmärksamma den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

Om justitieombudsmannens i 1 mom. avsedda avgörande innehåller tillräknande av ett brott, har den som fått en anmärkning rätt att föra avgörandet av skuldfrågan till domstol. Ett yrkande på domstolbehandling ska ges in till justitieombudsmannen skriftligen inom 30 dagar från den dag då anmärkningen delgavs. Har anmärkningen delgetts per post med brev, anses delgivningen ha skett den sjunde dagen från det brevet sändes, om inte annat visas. Den som fått anmärkningen ska utan dröjsmål underrättas om rättegångens tidpunkt och plats samt om att målet kan avgöras även om han eller hon är frånvarande. Vid behandlingen av målet iakttas i övrigt gällande bestämmelser om rättegång i brottmål. (22.8.2014/674)

11 § Framställning

I ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll kan justitieombudsmannen rikta en framställning till en behörig myndighet om att ett fel skall rättas eller ett missförhållande avhjälpas.

Justitieombudsmannen kan vid skötseln av sitt uppdrag göra statsrådet eller något annat organ som svarar för beredning av lagstiftning uppmärksam på brister som han eller hon observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa skall utvecklas och bristerna avhjälpas.

1 A KAP (28.6.2013/495) NATIONELL FÖREBYGGANDE MEKANISM MOT TORTYR

11 a § (28.6.2013/495) Nationellt besöksorgan

Riksdagens justitieombudsman är ett sådant nationellt besöksorgan som avses i artikel 3 i det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 93/2014).

11 b § (28.6.2013/495) Inspektionsuppdrag

Vid utförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan inspekterar justitieombudsmannen platser där personer är eller kan hållas frihetsberövade antingen med stöd av ett beslut av en myndighet eller på dess uppmaning eller med dess samtycke eller medverkan (verksamhetsställe).

För att göra en inspektion har justitieombudsmannen och en av justitieombudsmannen förordnad tjänsteman vid riksdagens justitieombudsmans kansli rätt att få tillträde till alla verksamhetsställets lokaler och tillgång till verksamhetsställets alla datasystem samt att föra enskilda samtal med de frihetsberövade och med verksamhets-

ställets personal och med andra personer som kan lämna upplysningar som är relevanta för inspektionen.

11 c § (28.6.2013/495) Rätt att få uppgifter

Vid utförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan har justitieombudsmannen och en av justitieombudsmannen förordnad tjänsteman vid riksdagens justitieombudsmans kansli, oberoende av sekretessbestämmelserna, rätt att av myndigheter och av dem som driver verksamhetsställena, få uppgifter om hur många de frihetsberövade är, hur många verksamhetsställen det finns och var dessa ligger samt om behandlingen av de frihetsberövade och under vilka förhållanden de hålls i förvar, liksom även andra uppgifter som behövs för uppdraget som nationellt besöksorgan.

11 d § (28.6.2013/495) Utlämnande av uppgifter

Utöver vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) får justitieombudsmannen oberoende av sekretessbestämmelserna lämna ut uppgifter om frihetsberövade och om behandlingen av dem och under vilka förhållanden de hålls i förvar till den underkommitté som avses i artikel 2 i det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

11 e § (28.6.2013/495) Rekommendationer

Justitieombudsmannen kan vid utförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan lämna de övervakade rekommendationer som syftar till att förbättra behandlingen av frihetsberövade och de förhållanden under vilka de hålls i förvar samt till att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

11 f § (28.6.2013/495)

Övriga tillämpliga bestämmelser

På justitieombudsmannens verksamhet som nationellt besöksorgan tillämpas dessutom vad som föreskrivs i 6 och 8–11 § om den verksamhet som utgör laglighetskontroll.

11 g § (28.6.2013/495)

Sakkunniga

Justitieombudsmannen kan anlita sakkunniga vid utförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan. Justitieombudsmannen kan till sakkunnig utse en person som gett sitt samtycke till det och som har relevant sakkunskap med tanke på det nationella besöksorganets inspektionsuppdrag. Den sakkunnige kan delta i inspektioner som avses i 11 b §, varvid den paragrafen och 11 c § tillämpas på den sakkunniges befogenheter.

När den sakkunnige utför uppdrag som avses i detta kapitel tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar på honom eller henne. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen (412/1974).

11 h § (28.6.2013/495)

Förbud mot påföljder

Den som har lämnat uppgifter till det nationella besöksorganet får inte påföras straff eller andra påföljder på grund av detta.

2 KAP

BERÄTTELSE TILL RIKSDAGEN OCH REDOGÖRELSE FÖR BINDNINGAR

12 §

Berättelse

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt tillståndet inom rättskipningen, den offentliga förvaltningen och skötseln av offentliga uppdrag samt om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. Justitieombudsmannen

skall härvid fästa särskild uppmärksamhet vid att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I ett ärende som justitieombudsmannen anser vara viktigt kan han eller hon också ge en särskild berättelse till riksdagen.

I anslutning till sina berättelser kan justitieombudsmannen lägga fram förslag för riksdagen om avhjälpande av brister i lagstiftningen som han eller hon observerat. Om bristen har anknytning till ett ärende som behandlas av riksdagen, kan justitieombudsmannen också annars delge ifrågasvarande riksdagsorgan sina iakttagelser.

13 § (24.8.2007/804)

Bindningar

Den som valts till justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen skall utan dröjsmål ge en för riksdagen avsedd redogörelse för sådan näringsverksamhet och förmögenhet samt för sådana uppdrag och andra bindningar som kan ha betydelse vid bedömningen av hans eller hennes verksamhet som justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen.

Justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen skall under sin mandattid utan dröjsmål anmäla om ändringar i de uppgifter som avses i 1 mom.

3 KAP

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER OM JUSTITIE- OMBUDSMANNEN, DE BITRÄDANDE JUSTITIE- OMBUDSMÄNNEN OCH MÄNNISKORÄTTSCENTRETS DIREKTÖR (20.5.2011/535)

14 §

Justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens beslutanderätt

Justitieombudsmannen har ensam beslutanderätt i alla ärenden som enligt lag skall skötas av justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen beslutar också, sedan han eller hon hört de biträdande

justitieombudsmännen, om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen.

De biträdande justitieombudsmännen behandlar och avgör med samma befogenheter som justitieombudsmannen de laglighetskontrollärenden som justitieombudsmannen har bestämt att de skall avgöra eller som de på eget initiativ har beslutat undersöka.

Om en biträdande justitieombudsman anser att ett ärende som han eller hon behandlar ger anledning till anmärkning till följd av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet, en medlem av statsrådet eller republikens president eller orsak att väcka åtal mot presidenten vid högsta domstolen eller vid högsta förvaltningsdomstolen eller en ledamot vid någon av dessa domstolar, skall den biträdande justitieombudsmannen överföra ärendet till att avgöras av justitieombudsmannen.

15 §

Justitieombudsmannens beslutsfattande

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen avgör ärendena på föredragning, om de inte i enskilda fall beslutar något annat.

16 § (24.8.2007/804)

Vikariat

Om justitieombudsmannen avlider eller avgår från sitt uppdrag under mandattiden och riksdagen inte har valt någon ny justitieombudsman, sköts justitieombudsmannens uppgifter av den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten.

Den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten sköter också justitieombudsmannens uppgifter när denne är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att sköta sitt uppdrag, enligt vad som närmare bestäms i arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli.

Efter att ha mottagit grundlagsutskottets ståndpunkt väljer riksdagens justitieombudsman en ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen för en mandattid på högst fyra år.

När en biträdande justitieombudsman är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att sköta sitt uppdrag, sköts hans eller hennes uppgifter av justitieombudsmannen eller den andra biträdande justitieombudsmannen, enligt vad som närmare bestäms i arbetsordningen för kansliet, om inte justitieombudsmannen med stöd av 19 a § 1 mom. kallar ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen till uppdraget. När ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen sköter uppdraget som biträdande justitieombudsman tillämpas på honom eller henne inte vad som i 1 och 2 mom. föreskrivs om de biträdande justitieombudsmännen.

17 §

Övriga uppgifter och tjänstledighet

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får inte under sin mandattid sköta någon annan offentlig tjänst. De får inte heller ha något sådant offentligt eller privat uppdrag som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt eller annars försvåra skötseln av uppdraget som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman.

Om den som väljs till justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller direktör för Människorättscentret innehar en statlig tjänst, befrias han eller hon från sin skyldighet att sköta tjänsten under den tid uppdraget som justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller direktör för Människorättscentret varar. (20.5.2011/535)

18 §

Arvoden

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får arvode för sitt uppdrag. Justitieombudsmannens arvode bestäms enligt samma grunder som avlöningen för justitiekanslern i statsrådet och biträdande justitieombudsmännens arvode enligt samma grunder som biträdande justitiekanslerns avlöning.

Står den som valts till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman i ett offentligt eller privat anställningsförhållande, skall han eller hon för sin mandattid avstå från de med detta anställningsförhållande förknippade löneförmånerna. Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen skall för sin mandattid också avstå från sådana andra med anställningsförhållanden eller förtroendeuppdrag förknippade förmåner som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt.

19 § **Semester**

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen har var och en rätt till en och en halv månads semester.

19 a § (24.8.2007/804) **Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen**

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen kan sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter, om denne är förhindrad att sköta sitt uppdrag eller om uppdraget är obesatt. Justitieombudsmannen beslutar när ställföreträdaren ska kallas att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter. (20.5.2011/535)

Vad som i denna eller i någon annan lag föreskrivs om de biträdande justitieombudsmännen gäller i tillämpliga delar också deras ställföreträdare när han eller hon sköter uppdraget som biträdande justitieombudsman, om inte något annat föreskrivs särskilt.

3 A KAP (20.5.2011/535) **MÄNNISKORÄTTSCENTRET**

19 b§ (20.5.2011/535) **Människorättscentrets syfte**

För främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna finns Människorättscentret i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli.

19 c§ (20.5.2011/535) **Människorättscentrets direktör**

Människorättscentret har en direktör som ska vara väl förtrogen med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Efter att ha fått grundlagsutskottets ställningstagande utnämner riksdagens justitieombudsman direktören för en mandatperiod om fyra år.

Direktörens uppgift är att leda och representera Människorättscentret och att avgöra de ärenden som ankommer på Människorättscentret och som inte enligt denna lag ska avgöras av människorättsdelegationen.

19 d§ (20.5.2011/535) **Människorättscentrets uppgifter**

Människorättscentret ska

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

Människorättscentret behandlar inte klagomål.

Människorättscentret har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få de uppgifter och utredningar som centret behöver för att sköta sina uppgifter.

19 e§ (20.5.2011/535) **Människorättsdelegationen**

Människorättscentret har en människorättsdelegation som riksdagens justitieombudsman tillsätter för fyra år i sänder efter att ha hört centrets

direktör. Ordförande för delegationen är Människorättscentrets direktör. Delegationen har dessutom minst 20 och högst 40 medlemmar. Delegationen består av representanter för det civila samhället, forskningen kring de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och andra aktörer som deltar i främjandet och tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Delegationen väljer inom sig en vice ordförande. Om en medlem av delegationen avgår eller avlider under mandatperioden, utser justitieombudsmannen en ny medlem i hans eller hennes ställe för den återstående mandatperioden.

Riksdagens kanslikommission fastställer arvodet för delegationens medlemmar.

Delegationen ska

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

Delegationen är beslut för när ordföranden eller vice ordföranden och minst hälften av medlemmarna är närvarande. Som delegationens beslut gäller den mening som flertalet har understött. Vid lika röstetal avgör ordförandens röst.

För organiseringen av sin verksamhet kan delegationen ha ett arbetsutskott och sektioner. Delegationen får anta en arbetsordning.

3 B KAP (10.4.2015/374) **ÖVRIGA UPPGIFTER**

19 f § (10.4.2015/374)

Främjande, skydd och övervakning av genomförandet av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Riksdagens justitieombudsman, Människorättscentret och dess människorättsdelegation sörjer för uppgifterna enligt artikel 33.2 i den i New York

den 13 december 2006 ingångna konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

4 KAP **RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS KANSLI** **OCH NÄRMARE BESTÄMMELSER**

20 § (20.5.2011/535)

Riksdagens justitieombudsmans kansli

För beredning av de ärenden som ska avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av justitieombudsmannens övriga uppgifter samt för skötseln av Människorättscentrets uppgifter finns riksdagens justitieombudsmans kansli, som leds av justitieombudsmannen.

21 § (20.5.2011/535)

Instruktion för riksdagens justitieombudsman och arbetsordning för riksdagens justitieombudsmans kansli

Bestämmelser om tjänsterna vid riksdagens justitieombudsmans kansli och om de särskilda behörighetsvillkoren för tjänsterna finns i instruktionen för riksdagens justitieombudsman.

I arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli meddelas närmare bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen. I arbetsordningen meddelas även bestämmelser om vikariearrangemangen för justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör, uppgifterna för kanslipersonalen samt det samarbetsförfarande som ska iakttas vid kansliet.

Justitieombudsmannen fastställer arbetsordningen för kansliet efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör.

5 KAP IKRAFTTRÄDELSE- OCH ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER

22 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 april 2002.

23 §

Övergångsbestämmelse

De som sköter uppdragen som justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän skall inom en månad från det att lagen har trätt i kraft ge en i 13 § avsedd redogörelse för sina bindningar.

IKRAFTTRÄDELSESTADGANDEN:

24.8.2007/804:

Denna lag trädde i kraft den 1 oktober 2007.

20.5.2011/535:

Denna lag trädde i kraft den 1 januari 2012 (3 § samt 19 § 1 mom. den 1 juni 2011).

22.7.2011/811:

Denna lag trädde i kraft den 1 januari 2014.

28.6.2013/495:

Denna lag trädde i kraft den 7 november 2014 (5 § den 1 juli 2013).

22.8.2014/674:

Denna lag trädde i kraft den 1 januari 2015.

10.4.2015/374:

Denna lag trädde i kraft den 10 juni 2016.

Lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman

(21.12.1990/1224)

1 §

Justitiekanslern i statsrådet befrias från skyldigheten att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller

- 1) försvarsministeriet, med undantag för laglighetskontrollen i fråga om statsrådets och dess medlemmars ämbetsåtgärder, eller försvarsmakten, gränsbevakningsväsendet, kris- och beredningspersonal 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 av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken.

3 §

Justitiekanslern och justitieombudsmannen kan sinsemellan överföra även något annat ärende som faller under bådas behörighet, om överföringen kan bedömas påskynda behandlingen av ärendet eller om det av andra särskilda skäl är motiverat. I klagomålsärenden skall klaganden underrättas om överföringen.

4 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1991.

Genom denna lag upphävs lagen den 10 november 1933 angående grunderna för fördelning av justitiekanslerns i statsrådet och riksdagens justitieombudsmans åligganden (276/33) och lagen av samma dag angående justitiekanslerns i statsrådet befriande från vissa av hans åligganden (275/33).

Denna lag tillämpas även på de ärenden som vid ikraftträdandet är anhängiga vid justitiekanslersämbetet eller riksdagens justitieombudsmans kansli.

Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)

Riksdagen har med stöd av 52 § 2 mom. grundlagen godkänt följande instruktion för riksdagens justitieombudsman:

1 § PERSONALEN VID RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS KANSLI

Vid riksdagens justitieombudsmans kansli kan finnas tjänster som kanslichef, referendarieråd, äldre justitieombudsmannasekreterare, justitieombudsmannasekreterare, rådgivande jurist, inspektör, informatör, notarie, avdelningssekreterare, registrator, arkivarie, biträdande registrator och byråsekreterare. Vid kansliet kan också utnämnas andra tjänstemän.

Vid kansliet kan inom ramen för budgeten anställas tjänstemän i tjänsteförhållanden för viss tid.

2 § BEHÖRIGHETSVILLKOR FÖR PERSONALEN

Behörighetsvillkor är

- 1) för kanslichefen, referendarieråden, äldre justitieombudsmannasekreterarna och justitieombudsmannasekreterarna juris kandidatexamen eller annan för tjänsten lämplig högre högskoleexamen samt sådan erfarenhet av offentlig förvaltning eller domaruppgifter som uppdraget förutsätter, samt
- 2) för dem som sköter andra uppgifter för dessa lämplig högskoleexamen eller sådan annan utbildning och erfarenhet som uppgifterna förutsätter.

3 § UTNÄMNING AV TJÄNSTEMÄNNEN

Justitieombudsmannen utnämner tjänstemännen vid sitt kansli.

4 § TJÄNSTLEDIGHET

Tjänstledighet för tjänstemän vid justitieombudsmannens kansli beviljas av justitieombudsmannen.

5 § IKRAFTTRÄDANDE

Denna instruktion träder i kraft den 1 april 2002.

Genom denna instruktion upphävs den instruktion för riksdagens justitieombudsman som godkändes den 22 februari 2000 (251/2000).

Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän

JUSTITIEOMBUDSMAN PETRI JÄÄSKELÄINEN

avgör ärenden, som gäller

- de högsta statsorgan
- principiellt betydelsefulla frågor
- polisen, Nödcentralverket och räddningsväsendet
- åklagarväsendet, utan ärenden som gäller Riksåklagarämbetet
- intressebevakning
- språkfrågor
- utlänningar
- rättigheter för personer med funktionsnedsättning
- hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet
- koordinering av den nationella förebyggande mekanismens uppgifter och rapportering om dess verksamhet
- utlåtandeärenden inom justitieministeriets förvaltningsområde

BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMAN

PASI PÖLÖNEN

avgör ärenden, som gäller

- domstolarna, justitieförvaltningen och rättshjälp
- Riksåklagarämbetet
- brottspåföljdsbranschen
- ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning
- socialförsäkring
- utkomststöd
- småbarnspedagogik, utbildning, vetenskap och kultur
- arbetsförvaltning
- utkomstskydd för arbetslösa
- militära ärenden, försvarsväsendet och Gränsbevakningsväsendet
- datasäkerhet, dataförvaltning och telekommunikation

BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMAN

MAIJA SAKSLIN

avgör ärenden, som gäller

- socialvård
- barnets rättigheter
- äldre personers rättigheter
- hälso- och sjukvård
- region- och lokalförvaltning
- Ålands självstyrelse
- beskattning
- kommunikationer
- miljön
- jord- och skogsbruk
- samefrågor
- Tullen
- utsökning, konkurs och insolvensförfarande
- kyrkan

Utlåtanden och sakkunniguppdrag

UTLÅTANDEN

TILL RIKSDAGENS FÖRVALTNINGSUTSKOTTET

- utlåtande om regeringens proposition RP 239/2018 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av förvaltningslagen, upphävande av lagen om offentliga kungörelser och ändring av 12 kap. 3 § i jordabalken (6675/2018)
- utlåtande om regeringens proposition RP 241/2018 rd till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter vid Gränsbevakningsväsendet och till vissa lagar som har samband med den (6669/2018)
- utlåtande om regeringens proposition RP 259/2019 rd till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter inom Tullen och till vissa lagar som har samband med den (6670/2019)
- utlåtande om regeringens proposition RP 24/2018 rd till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och till vissa lagar som har samband med den (6671/2018)
- utlåtande om Talmanskonferensens förslag TKF 2/2019 rd till lag om ändring av lagen om riksdagens tjänstemän (6219/2019)
- utlåtande om regeringens proposition RP 18/2019 rd till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och till vissa lagar som har samband med den (6229/2019)

TILL RIKSDAGENS SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTET

- tilläggsutlåtande RP 237/2018 rd regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av barnskyddslagen (347/2019)

TILL RIKSDAGENS EKONOMIUTSKOTTET

- utlåtande om regeringens proposition RP 47/2019 rd till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Hansel Ab, 60 § i lagen om offentlig upphandling och koncession samt 64 § i lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (5858/2019)

TILL RIKSDAGENS ARBETSLIVS- OCH JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTET

- utlåtande om regeringens proposition RP 93/2018 rd till riksdagen med förslag till lag om offentlig service för rekrytering och kompetensutveckling, lag om finansiering av regionutveckling och tillväxttjänster och lag om privata arbetsförmedlingstjänster samt till lag om ändring av 1 och 2 § i lagen om allmänna förutsättningar för stöd som beviljas för ekonomisk verksamhet (577/2019)

TILL JUSTITIEMINISTERIET

- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 2018:49 "Anvisningar för utarbetande av regeringspropositioner (HELO). HELO-arbetsgruppens betänkande" (5883/2018)
- utlåtande om bedömningspromemoria 2019:6 "Mottagande av personbevisning på bild- och ljudupptagningar vid hovrätterna. Bedömningspromemoria" (1759/2019)
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 2019:13 "Genomförande av direktivet om penningtvättsbrott" (2791/2019)

- utlåtande om utkastet till lägesbeskrivning av barns rätt till delaktighet (3704/2019)
- utlåtande om utredningen 2019:31 "Utvidgningen av tillämpningsområdet för offentlighetslagen" (3719/2019)
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 2019:30 "Lagstiftning som kompletterar förordningen om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO)" (3745/2019)
- utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet 2019:36 "Samarbetet mellan Brottspåföljdsmyndigheten och polisen (3803/2019)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition "Ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkandepåföljder Bedömningspromemoria om nationell lagstiftning som kompletterar förordning (EU) (4089/2019)
- utlåtande om allmänna dataskyddsförordningens funktionsduglighet och erfarenheter i anknytning till den (4471/2019)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen om godkännande och ikraftsättande av protokollet om ändring av Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (5543/2019)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av barnskyddslagen och om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring av barnskyddslagen (3772/2019)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 15 och 20 § samt temporär ändring av 20 § i lagen om stödande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (5568/2019)

TILL FÖRSVARSMINISTERIET

- utlåtande om förordningar som ska utfärdas med stöd av lagen om militär underrättelseverksamhet (2610/2019)

TILL FINANSMINISTERIET

- utlåtande om den halvtidsrapport som ledningsgruppen för Arbetsgruppen för reformering av personbeteckningen har lagt fram (6739/2018)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster och av lagen om samservice (2934/2019)
- utlåtande om utkastet till statsrådets förordning om säkerhetsklassificeringen av handlingar inom statsförvaltningen (3519/2019)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Hansel Ab och lagen om offentlig upphandling och koncession (3758/2019)
- utlåtande om ämnet: Utkastet till IV handlingsplan för öppen förvaltning 2019–2023 (4383/2019)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statskontoret och lagen om Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (5837/2019)

TILL INRIKESMINISTERIET

- utlåtande om utkastet om ändring av statsrådets förordning om förundersökning, tvångsmedel och hemligt inhämtande av information och om utkastet till statsrådets förordning om civil underrättelseinhämtning (2620/2019)
- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och till vissa lagar som har samband med den (2935/2019)

TILL SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

- utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Genomcentret och om förutsättningarna för behandling av genomdata (2777/2019)

TILL UTRIKESMINISTERIET

- utlåtande om utkastet till periodisk rapport om konventionen om barnets rättigheter och dess fakultativa protokoll angående barns inblandning i väpnade konflikter (2159/2019)
- utlåtande om lämpligheten i Europarådets undersökning av ett rättsligt instrument för förbud mot handel med vissa varor som kan användas till tortyr och dödsstraff (2593/2019)
- utlåtande om utkastet ”Kooste oikeusasiamies-instituutiota koskevista hyvistä käytännöistä Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa” (Översikt över goda praxis för justitieombudsmannainstitutionen i Europarådets medlemsstater) (4343/2019)

TILL UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIET

- utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om småbarnspedagogik och lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (3895/2019)

TILL STATSRAÅDETS KANSLI

- utlåtande om arbetsgruppens förslag till anvisning om intensifierad kommunikation inom statsförvaltningen (5168/2019)

TILL ÅKLAGARMYNDIGHETEN

- utlåtande om Södra Finlands lokala åklagares åtalsprövning (6776/2019)

TILL ULEÅBORGS ÅKLAGARÄMBETE

- utlåtande om åtalsprövning enligt förundersökning (2605/2019)

TILL SALPAUSSELKÄS ÅKLAGARÄMBETE

- utlåtande om åtalsprövning enligt förundersökning (530/2019)

TILL POLISSTYRELSEN

- utlåtande om Polisstyrelsens plan om godkännande av förvaringslokaler för personer i polisens förvar (1244/2019)
- utlåtande om pilotförsök med säkerhetsbälte i transportutrymmet i polisfordon (5947/2019)

INGET UTLÅTANDE

Under berättelseåret ankom dessutom 21 begäranden om utlåtande som inte erhöll något yttrande.

SAKKUNNIGUPPDRAG I RIKSDAGENS UTSKOTT

GRUNDLAGSUTSKOTTET

- 23.1.2019 och 30.1.2019 BJO Maija Sakslin hördes om RP 237/2018 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av barnskyddslagen (204/2019)
- 30.1.2019 BJO Maija Sakslin hördes om RP 310/2018 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kundavgifter för social- och hälsojänster (617/2019)
- 20.2.2019 JO Petri Jääskeläinen hördes om RP 202/2017 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om civil underrättelseinhämtning (1089/2019)
- 20.2.2019 JO Petri Jääskeläinen hördes om RP 203/2017 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om militär underrättelseverksamhet och till vissa lagar som har samband med den (1090/2019)
- 4.10.2019 BJO Maija Sakslin hördes om RP 18/2019 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och till vissa lagar som har samband med den (5341/2019)
- 15.10.2019 JO Petri Jääskeläinen, BJO Maija Sakslin och BJO Pasi Pölönen hördes om berättelse B 11/2019 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2018 (5358/2019)

- 22.11.2019 Referendarieråd Ulla-Maija Lindström hördes om RP 47/2019 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om Hansel Ab, 60 § i lagen om offentlig upphandling och koncession samt 64 § i lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (6296/2019)

LAGUTSKOTTET

- 16.1.2019 referendarieråd Anu Rita hördes om RP 222/2018 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av fängelselagen, häktningsslagen, tvångsmedelslagen och 6 kap. 13 § i strafflagen (6299/2018)
- 16.1.2019 referendarieråd Jarmo Hirvonen hördes om RP 231/2018 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av strafflagen och 17 § i lagen om statens revisionsverk (6416/2018)
- 17.9.2019 JO Petri Jääskeläinen hördes om berättelse B 11/2019 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2018 (5034/2019)

FÖRVALTNINGSUTSKOTTET

- 15.1.2019 referendarieråd Mikko Eteläpää hördes om RP 242/2018 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet och till vissa lagar som har samband med den (6628/2018)
- 25.1.2019 referendarieråd Mikko Eteläpää hördes om RP 137/2018 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om reservpoliser och till vissa lagar som har samband med den (405/2019)
- 17.9.2019 JO Petri Jääskeläinen hördes om berättelse B 11/2019 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2018 (4952/2019)
- 25.9.2019 BJO Pasi Pölönen hördes om berättelse B 11/2019 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2018 (5251/2019)

FÖRSVARsutskottet

- 18.1.2019 äldre justitieombudsmannasekreterare Kristian Holman hördes om RP 254/2019 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om frivilligt försvar och till vissa lagar som har samband med den (224/2019)

UNDERRÄTTELSETILLSYNsutskottet

- 8.11.2019 JO Petri Jääskeläinen hördes om utskottets eget ärende EÄ 40/2019 rd Aktuella frågor kring laglighetsövervakningen av underrättelseverksamhet (5611/2019)

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTET

- 9.1.2019 referendarieråd Tapio Rätty hördes om RP 237/2018 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av barnskyddslagen (6666/2018)
- 18.1.2019 BJO Maija Sakslin hördes om RP 310/2018 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kundavgifter för social- och hälsotjänster (213/2019)
- BJO Sakslin hördes om RP 71/2019 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av barnskyddslagen och ikraftträdandebestämmelsen i en lag om ändring av barnskyddslagen (6146/2019)

ARBETSLIVS- OCH JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTET

- 6.9.2019 BJO Pasi Pölönen hördes om berättelse B 11/2019 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2018 (4877/2019)

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTET

- 18.9.2019 referendarieråd Mikko Sarja hördes om berättelse B 11/2019 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2018 (5152/2019)

KULTURUTSKOTTET

- 6.9.2019 BJO Pasi Pölonen hördes om berättelse B 11/2019 rd Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2018 (4853/2019)

ÖVRIGA SAKKUNNIGUPPDRAG

RIKSDAGENS KANSLIKOMMISSION

- 21.2.2019 JO Petri Jääskeläinen hördes i fråga om tillsynen av äldreomsorgen

JUSTITIEMINISTERIET

- 6.6.2019 referendarierådet Ulla-Maija Lindström och äldre justitieombudsmannasekreterare Mirja Tamminen deltog i hörande i anknytning till tidpunkten för sametingsvalet
- 19.11.2019 referendarierådet Mikko Eteläpää hördes i anknytning till utlåtandet om arbetsgruppsbetänkandet 2019:30 "Lagstiftning som kompletterar förordningen om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO)"

Förslag på att utveckla författningar och anvisningar samt för att korrigera fel

TILL HELSINGFORS STADS SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSSEKTOR

- Ställföreträdande BJO Sarja ansåg att stadens permanenta anvisningar om förbrukningsartiklarna för diabetespatienter tog inte det individuella behovet i beaktande och anvisningarna stred så mot lagen om patienters rättighet och ställning och hälso- och sjukvårdslagen. Han föreslog att åtgärder för att ändra anvisningarna vidtas (268/2018*).

TILL JUSTITIEMINISTERIET

- JO Jääskeläinen föreslog för ministeriets övervägande om att sätta in information om att väljaren ska alltid kontrollera uppdaterad information om ställen för förhandsröstningen utomlands på justitieministeriets valwebbplats (2319/2019*)
- BJO Sakslin ansåg det vara nödvändigt med lagstiftning om fotografering vid en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården (3016/2018)
- BJO Sakslin var av samma åsikt som grundlagsutskottet i sina utlåtanden GrUU 62/2018 rd och 7/2019 rd om regleringsbehov och påskynande av automatiserade beslut. Hon konstaterade att regleringsbehoven i fråga om automatiserade beslut måste utredas omgående (3379/2018).
- BJO Pölönen föreslog att det behövs exaktare bestämmelser om rönkningsförbud i fängelserna (5349/2019*)
- BJO Pölönen ansåg i ett ärende om fångens placering på avdelning att skyldigheten att registrera och fatta beslut är splittrade och dåligt systematiserade i lagstiftningen som gäller fångar (6065/2016*)
- BJO Pölönen konstaterade att i fängelselagen föreskrivs ingen rätt att meddela bestämmelser av lägre rang än lag om urinprovtagning och anvisning om bevakning av fångar som lämnar urinprov borde preciseras (6034/2016*)
- BJO Pölönen konstaterade att fängelselagen innehåller inga bestämmelser om när en fånge får placeras i en öppen anstalt för viss tid och när det ska göras tills vidare (1512/2018*)
- BJO Pölönen konstaterade att i fängelselagen föreskrivs inte uttryckligen vem som bestämmer att en fånge ska flyttas omgående från en öppen anstalt till ett slutet fängelse, vem som har beslutsbehörighet utanför tjänstetid och beslut om omedelbart förflyttande nämns inte i bestämmelserna om ändringssökande (6554/2018*)
- BJO Pölönen ansåg att olika fängelser hade olika regler i fråga om att tillåta smarttelefon och internet för fångar som vistas utanför anstalten på grundval av permission eller studietillstånd eller civilt arbete. Han uppmanade precisera regleringen (1786/2017* och 3293/2019*).
- BJO Pölönen konstaterade att det finns anledning att förtydliga regleringen av bestämmelserna om kvarhållande av brev och postförsändelser och bestämmelserna om innehavet av egendom i fängelselagen (1941/2018)
- BJO Pölönen konstaterade att det i fängelselagen inte definieras vilka omständigheter som ska ges relevans i beslutsprövningen, när enligt lagen får en fånge av grundad anledning och genom förmedling av fängelset sända pengar och andra betalningsmedel till någon utanför fängelset eller till en annan fånge (5366/2018*)

TILL UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIET

- BJO Pölönen föreslog att ministeriet prövar om universitetslagen som gäller valet av ordförande för ett stiftelseuniversitets konsistorium borde preciseras (1327/2018*)

TILL POLISSTYRELSEN

- enligt JO Jääskeläinen behöver lagen om behandling av berusade utvärderas på nytt (4103/2016)
- JO Jääskeläinen ansåg att det skulle vara nödvändigt att förenhetliga behandlingen av personuppgifter och anvisningar för frihetsberövade personer (4489/2017)

TILL BROTTSPÅFÖLJDSMYNDIGHETEN

- BJO Pölönen föreslog att om myndigheterna förhindrar rökning så att fångarna kan få abstinensbesvär bör fångarna ha tillgång till nikotinersättningspreparat på fängelsets bekostnad under den tid de har symptom (5349/2019*)
- BJO Pölönen ansåg att fängelsernas anvisningar om bevakning av urinprov bör preciseras så att fångar som lämnar urinprov inte bör bevakas i större utsträckning än nödvändigt och att bevakningen bör utföras med så stor fin känslighet som möjligt (6034/2016*)
- BJO Pölönen konstaterade att trots löfte 2017 hade inte preciserats bestämmelsen om förvaring av fångars egendom (6554/2018*)
- BJO Pölönen föreslog att man borde överväga att precisera anvisningarna för när en fånge flyttas från ett slutet fängelse till ett annat och om hen då får med sig de artiklar hen köpt i fängelsets butik, såvida inte fängelset kan motivera varför en viss artikel inte kan överlåtas åt fången (1653/2018*)

TILL INRIKESMINISTERIET

- enligt JO Jääskeläinen ska man i samband med beredning av totalreformen av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen mera detaljerat än i nuläget ge bestämmelser om mathushållningen för frihetsberövade personer och om behandlingen av personuppgifter i polisfängelserna (59/2018 och 4488/2017*)
- enligt OA Jääskeläinen skulle det vara befogat att utvärdera preciseringsbehovet av registerbestämmelser i samband med beredning av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen (4489/2017*)

TILL SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

- BJO Sakslin ansåg det vara en brist att det inte finns någon lagstiftning om möjligheterna för patienter oberoende av patientens vilja att skaffa livsmedel och andra varor för personligt bruk under sjukhusvistelsen (3952/2018*)
- BJO Sakslin föreslog att lagen om smittsamma sjukdomar preciseras att omfatta även hemsjukvård (2273/2018*)

TILL ÅBO STADS VÄLFÄRDSSEKTORN

- BJO Sakslin bad välfärdssektorns hälsovårdsservice utreda behöriga tillvägagångssätt och granska sina anvisningar om hjälpmedel i medicinsk rehabilitering att motsvara de nationella anvisningarna om grunderna för överlämnande av hjälpmedel så att individuell behovsprövning tas i beaktande (487/2018*)

TILL ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET

- BJO Pölönen föreslog att i anvisning som gällde frivilliga studier med borde tydligare lyftas fram att de allmänna villkor för beviljande av förmånen som finns i bestämmelserna anknuter till bedömningen av förmånssökandens servicebehov och att anvisningarna lyfter fram sådana faktorer som borde uppmärksammas vid bedömningen av servicebehovet (2244/2018* samt 1133 och 1872/2019*)

- enligt BJO Pölönen bör ministeriet överväga åtgärder för att förtydliga de offentliga förvaltningsuppgifter som Business Finland Oy sköter i syfte att säkerställa att bolagets uppgifter grundar sig på det bemyndigande som framgår av 124 § i Finlands grundlag (883/2018*)

TILL FINANSMINISTERIET

- JO Jääskeläinen delgav ministeriet att det finns praktiska problem med att tillämpa lagen om statens skadeståndsverksamhet som borde beaktas vid statens styrning av skadeståndsverksamheten och i lagberedningen (447/2018)

TILL VALVIRA

- BJO Sakslin föreslog Valvira att med de medel som står till buds styra sjukvårdsdistrikt att mera effektivt ingripa i avvikelser i läkemedelsbehandlingen och att se till att hemvårdens klienter får rätt läkemedel vid rätt tidpunkt (3230/2018*)
- BJO Sakslin konstaterade oklarheter i terminologin om begränsning av patientens vård (722/2018)

Inspektioner

^{#)} = oanmäld inspektion

* = inspektionsprotokoll (på finska, om inte annat anges) på JO:s webbplats

DOMSTOLAR

- 11.9.2019 Helsingfors tingsrätt, förvaringslokalerna för frihetsberövade^{#)} (5072/2019*)

ÅKLAGARVÄSENDET

- 11.4.2019 Åklagarämbetet i Uleåborg, huvudkontoret i Uleåborg (1952/2019)

POLISFÖRVALTNINGEN

- 27.2.2019 Esbo huvudpolisstation, förvaringslokalerna för frihetsberövade^{#)} (1201/2019*)
- 12.3.2019 Polisinrättningen i Helsingfors, förutredningsenheten (1457/2019)
- 10.4.2019 Brahestad polisstation, förvaringslokalerna för frihetsberövade^{#)} (1950/2019*)
- 10.4.2019 Haukipudas polisstation, förvaringslokalerna för frihetsberövade^{#)} (1954/2019*)
- 11.4.2019 Polisinrättningen i Uleåborg (1951/2019*)
- 27.5.2019 Tammerfors huvudpolisstation, förvaringslokalerna för frihetsberövade^{#)} (2982/2019*)
- 28.5.2019 Polisyrkeshögskolan, Tammerfors (2924/2019)
- 1.7.2019 Polisfängelset i Tavastehus polisstation^{#)} (3621/2019*)
- 1.7.2019 Polisfängelset i Hyvinge polisstation^{#)} (3622/2019*)
- 1.7.2019 Polisfängelset i Träskända polisstation^{#)} (3623/2019*)
- 6.11.2019 Villmanstrand polisstation, förvaringslokalerna för frihetsberövade^{#)} (5999/2019*)
- 6.11.2019 Imatra polisstation, förvaringslokalerna för frihetsberövade^{#)} (6000/2019*)
- 11.12.2019 Polisstyrelsen, Helsingfors (7050/2019)

FÖRSVARSMAKTEN OCH GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET

- 26.2.2019 Huvudstaben (476/2019)
- 17.4.2019 Uttis jägarregemente (1964/2019)
- 17.4.2019 Uttis jägarregemente, förvaringslokalerna för frihetsberövade (2420/2019)
- 13.6.2019 Gräns- och sjöbevakningsskolan, Imatra (3141/2019)
- 15-19.9.2019 Finländska krishanteringstruppet i Libanon (1380/2019*)
- 16.12.2019 Staben för gränsbevakningsväsendet, Helsingfors (2421/2019)
- 16.12.2019 Staben för gränsbevakningsväsendet, hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information, Helsingfors (7062/2019)

BROTTPÅFÖLJDSBRANSCHEN

- 8.4.2019 Vilppula fängelse (1592/2019*)
- 7-8.5.2019 Jokela fängelse (1936/2019*)
- 28-29.5.2019 Åbo fängelse (2449/2019*)
- 28.5.2019 Psykiatriska sjukhuset för fångar, enhet i Åbo (2570/2019*)
- 29.5.2019 Enheten för hälso- och sjukvård för fångar: polikliniken vid Åbo fängelse (2571/2019)
- 25.6.2019 Vånå fängelse, enheten i Ojoinen, Tavastehus (3420/2019*)
- 20.8.2019 Transport av fångar med tåg (fångvagn)^{#)} (4575/2019*)
- 5-7.11.2019 Sukeva fängelse (5291/2019*)
- 6.11.2019 Enheten för hälso- och sjukvård för fångar: polikliniken vid Sukeva fängelse (5468/2019)

SKULDSÄTTNING OCH UTSÖKNING

- 24.9.2019 Riksfogdeämbetet, Åbo (3596/2019*)
- 24.9.2019 Egentliga Finlands rättshjälpsbyrå, ekonomi- och skuldrådgivning, Åbo (6732/2019)

UTLÄNNINGSFÖRVALTNINGEN

- 25.6.2019 Förläggningen i Tammerfors (3440/2019)
- 12.12.2019 Förvarsenhet i Helsingfors, Krämertsskog[#] (6841/2019)

SOCIALVÅRD/BARN

- 28-29.10.2019 Ungdomshemmet Nuorisokoti Jaloverso, specialenhet för barnskydd för ungdomar med missbruksproblem, Hollola[#] (5930/2019)

SOCIALVÅRD/PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNINGEN

- 21.3.2019 Mehiläinen: serviceboende för vuxna med svår funktionsnedsättning[#], Vanda (1683/2019*)
- 21.3.2019 Mehiläinen: Tillfälliga vårdhemmet Alma[#], Vanda (1684/2019*)
- 4.4.2019 Eteva: Boendeservicen i Nurmijärvi och boendeenheterna vid Ohjastie[#] (2008/2019)
- 5.11.2019 KTO Expert- och stödcenter för personer med kognitiv funktionsnedsättning, Enheten för medicinsk vård, undersökning och rehabilitering LAKU, Pemar (5491/2019)
- 5.11.2019 KTO Expert- och stödcenter för personer med kognitiv funktionsnedsättning, Neuropsykiatriska forsknings- och rehabiliteringsenheten NEPSY1, Pemar (6769/2019)
- 5.11.2019 KTO Expert- och stödcenter för personer med kognitiv funktionsnedsättning, Neuropsykiatriska forsknings- och rehabiliteringsenheten NEPSY2, Pemar (6770/2019)
- 5.11.2019 KTO Expert- och stödcenter för personer med kognitiv funktionsnedsättning, Enheten för neuropsykiatrisk undersökning och rehabilitering av barn och unga LANEKU, Pemar (6771/2019)
- 5.11.2019 KTO Expert- och stödcenter för personer med kognitiv funktionsnedsättning, Psykiatriska kris- och forskningsenheten för personer med funktionsnedsättning KEPSEY, Pemar (6772/2019)

SOCIALVÅRD/ÄLDRE

- 19.3.2019 Raseborgs stad: Mariahemmet[#], Pojo (1764/2019)
- 19.3.2019 Folkhälsan: Villa Rosa, enhet för effektiviserat serviceboende[#], Meltola (1765/2019* på svenska)
- 28.3.2019 Pihlajakoti, serviceboende med heldygnsomsorg[#], Padasjoki (1842/2019*)
- 10.4.2019 Akseli: Moisiokoti, serviceboende med heldygnsomsorg, Nousis[#] (2010/2019)
- 10.4.2019 Servicecentret Lizeliuskoti, serviceboende med heldygnsomsorg, Mynämäki[#] (2009/2019*)
- 11.6.2019 Kymysote: City-hemmet, serviceboende med heldygnsomsorg, Kotka[#] (3015/2019*)
- 13.6.2019 Heinola stad: boendeserviceenhet Mäntylä, serviceboende med heldygnsomsorg[#] (3016/2019*)
- 4.7.2019 Helsingfors Seniorstiftelse: Pakilakoti, ålderdomshem[#] (3763/2019*)
- 27.8.2019 och 1.10.2019 Keusote: Vaahterakoti, serviceboende med heldygnsomsorg, Träskända[#] (4743/2019*)
- 2.9.2019 Espero Care: Espero Vårdhem Niva, serviceboende med heldygnsomsorg, Rovaniemi[#] (4921/2019*)
- 3.9.2019 Hemvården i Pelkosenniemi kommun (4738/2019*)
- 3.9.2019 Pelkosenniemi kommun: Servicehem Onnela[#] (5023/2019*)
- 3.9.2019 Savukoski kommun: Saukoti, enhet för effektiviserat serviceboende dygnet runt[#] (4922/2019*)
- 4.9.2019 Hemvården i Salla kommun (4739/2019*)
- 17.10.2019 Lempäälä kommun: Himminkoto, serviceboende med heldygnsomsorg[#] (5595/2019*)
- 17.10.2019 Hemvården i Lempäälä kommun (5596/2019*)
- 29.10.2019 Villa Mäntykoto, serviceboende med heldygnsomsorg, Hyvinge[#] (5880/2019*)
- 5.11.2019 Humana: Kotikylä Sammonkoti, serviceboende med heldygnsomsorg, Jyväskylä[#] (6032/2019*)

- 5.11.2019 Servicecentret Lehtiniemi: Saarelmahemmet och Suvanto-hemmet^{#)}, Keuruu (6033/2019*)
- 6.11.2019 Hemvården i Jyväskylä stad (5789/2019)

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

- 27.2.2019 Esbo stad, tillnyktringsstation^{#)} (1202/2019*)
- 26.3.2019 Esbo stad: Esbo sjukhus^{#)} (1706/2019*)
- 26.3.2019 HUS: samjouren vid Jorvs sjukhus^{#)} (1707/2019)
- 8-9.5.2019 Vanda stad: Katrine sjukhus^{#)} (2458/2019*)
- 9.5.2019 HUS: geropsykiatriska undersöknings- och vårdavdelningen vid Katrinesjukhuset^{#)} (2759/2019)
- 15.5.2019 Vanda sjukhus: Geriatriska akut-enheten vid Pejas sjukhus^{#)} (2456/2019*)
- 11.6.2019 Satakunta sjukvårdsdistrikt: samjouren vid Satasairaala^{#)}, Björneborg (3009/2019)
- 11.6.2019 Mellersta Satakunta samkommun för hälso- och sjukvård: bäddavdelning vid Harjavalta hälsocentralsjukhus^{#)} (3264/2019)
- 11-12.6.2019 Satakunta sjukvårdsdistrikt: Harjavalta sjukhus^{#)} (2301/2019)
- 13.6.2019 Björneborgs stadssjukhus^{#)} (3007/2019)
- 3.9.2019 Pelkosenniemi-Savukoski samkommun för folkhälsoarbete: bäddavdelningarna vid hälsovårdscentral i Pelkosenniemi^{#)} (5022/2019)
- 14.10.2019 TAUS, geriatrisk psykiatri vid Pitkänieni sjukhus^{#)} (5592/2019*)
- 16.10.2019 Tammerfors stad: Parksjukhuset i Hatanpää, psykiatri^{#)} (5593/2019*)

SOCIALFÖRSÄKRING

- 21.3.2019 Fpa, samarbetsmöte (1028/2019)
- 25.4.2019 Besvärnämnen för social trygghet SAMU (2006/2019*)

ARBETSKRAFT OCH UTKOMSTSKYDD FÖR ARBETSLÖSA

- 21.5.2019 Nylands arbets- och näringsbyrå, verksamhetsstället i Helsingfors centrum (2900/2019*)
- 21.11.2019 Arbets- och näringsbyrån i Mellersta Finland (5860/2019*)
- 21.11.2019 Jyväskylä stad: sysselsättnings-tjänster (5861/2019*)
- 21.11.2019 Sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen i södra delen av Mellersta Finland, Jyväskylä (5862/2019*)

UNDERVISNINGSVÄSENDET OCH SMÅBARNSPEDAGOGIKEN

- 17.5.2019 International School of Vantaa (internationella skolan i Vanda) (2638/2019)
- 22.5.2019 yrkeshögskolan Haaga-Helia, Pasila (2550/2019)
- 5.6.2019 Helsingfors stad: daghem i Lövö^{#)} (3136/2019)
- 5.6.2019 Esbo stad: daghemmet Roosaliina^{#)} (3137/2019)
- 27.8.2019 utbildningsväsendet i Kotka stad (4029/2019)
- 27.8.2019 Kotka stad: Otsola skola (4775/2019)

ÖVRIGA INSPEKTIONSOBJEKT

- 8.4.2019 Riksdagsvalets förhandsröstnings-ställen:
 - S-Market Näsi^{#)}, Borgå (1670/2019* innehåller alla inspekterade förhandsröstnings-ställen)
 - Kommunkansliets fullmäktigesal^{#)}, Borgnäs (2128/2019)
 - Monninkylä bibliotek^{#)}, Askola (2129/2019)
 - Servicepunkten vid Hyvinvointikeskus Onni^{#)}, Pukkila (2130/2019)
 - Kommunkansli^{#)}, Mörskom (2132/2019)
 - Kommunhus^{#)}, Lappträsk (2134/2019)
 - Landsbygdsväsendet i Liljendal^{#)}, Lovisa (2135/2019)
- 22.5.2019 Dataombudsmannens byrå (2292/2019)

- 26.5.2019 Europaparlamentsvalets röstningsställen:
 - Kaivokselan koulu[#], Vanda (2657/2019* innehåller alla inspekterade röstningsställen)
 - Medborgarinstitutet[#], Riihimäki (3107/2019)
 - Länsi-Lopen koulu[#], Loppi (3111/2019)
 - Teuron koulu[#], Tammela (3112/2019)
 - Teaterhuset[#], Forssa (3113/2019)
 - Kommunkansli[#], Jokioinen (3114/2019)
 - Kirkkomäen koulu[#], Somero (3115/2019)
 - Suomusjärvi bibliotek[#], Salo (3116/2019)
- 10–11.9.2019 Systemen Tuomas och Sakari vid Helsingfors tingsrätt och Helsingfors åklagarämbete (1406/2019*)
- 24.9.2019 Egentliga Finlands rättshjälpsbyrå, Åbo (4709/2019)
- 22.11.2019 Projektbyrån för projektet för att skapa ett verksamhetsstyrnings- och dokumenthanteringssystem för förvaltnings- och specialdomstolarna (HAIPA), Helsingfors (5487/2019)
- 4.12.2019 Underrättelsetillsynsombudsmannens byrå (6829/2019)
- 17.12.2019 Tullen: Åbo tullkontor, förvaringslokaler för frihetsberövade[#] (7048/2019)

Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli

KANSLICHEF

Romanov Päivi, JuK, VH

Vartia Matti, JuK, VH
Verronen Minna, JuK, VH
Wähä Susanna, AVM (tf från 1.11)
Äijälä-Roudasmaa Pirkko, JuK, VH (tjänstledig)

REFERENDARIERÅD

Eteläpää Mikko, JuK, VH
Haapamäki Juha, JuK, VH
Hirvonen Jarmo, JuK, VH
Hännikäinen Erkki, JuK
Kurki-Suonio Kirsti, JD
Lindström Ulla-Maija, JuK
Länsisyrjä Riitta, JuK, VH
Niemelä Juha, JuK, VH
Pirjola Jari, JD, FM
Pölönen Pasi, JD, VH (tjänstledig)
Rita Anu, JuK, VH
Räty Tapio, JuK
Sarja Mikko, JL, VH
Stoor Håkan, JL, VH
Tanttinen-Laakkonen Kaija, JuK

ÄLDRE JO-SEKRETERARE

Arjola-Sarja Terhi, JuK, VH
Castrén Elina, JM, VH (tf från 13.6)
Holman Kristian, JM, AVM
Hämeen-Anttila Lotta, PM, JM (tf från 24.6)
Jackson Riikka, JM
Judström Marja-Liisa, JuK, VH (tf från 1.2)
Ketola Minna, JM, VH (tjänstledig 15.1–31.7)
Konttinen Juha-Pekka, JuK
Laurila Heidi, JuK, VH
Martikainen Juho, AVM, JuK, VH (tf 1.2–31.7)
Pihlajisto Päivi, JuK, VH
Skottman-Kivelä Piatta, JuK, VH
Suhonen Iisa, JuK, VH
Tamminen Mirja, JuK, VH
Toivola Jouni, JuK
Vainio Päivi (tf 4.3–30.6)

RÅDGIVANDE JURISTER

Romakkaniemi Jaana, JuK, VH
Wirta Pia, JuK, VH

INFORMATÖR

Dahl Citha, FM

IT-EXPERT

Madetoja Janne, AVM

INSPEKTÖRER

Fagerholm Peter, AVM
Finnberg Annika, AVM (tf från 1.10.2019)
Laakso Reima

NOTARIER

Frantti, Sanna-Kaisa
Koli Johanna, PM (tf från 26.8)
Koskiniemi Taru, FN
Lehtikangas Kaisu, SVM (tjänstledig från 15.8)
Tuominen Eeva-Maria, AVM, VN
Tuominen Riina, AVM (från 1.7)

FÖRVALTNINGSSEKRETERARE

Einola, Eija

REGISTRATOR

Kataja Helena

ASSISTENT FÖR INTERNATIONELLA ÄRENDEN

Mäkinen Tiina

BITRÄDANDE REGISTRATOR

Forsell Anu

BYRÅSEKRETERARE

Haapaniemi Minna (tf från 1.4)
Hellgren Johanna
Holappa Sari
Kaukolinna Mikko
Keinänen Krissu
Salminen Virpi
Tapio Anna-Liisa (tjänstledig från 15.8)

AVDELNINGSEKRETERARE

Ahola Päivi
Stern Mervi

ÄRENDEHANTERINGSSEKRETERARE

Moisio Nina, SVM, FM (tjänstledig från 15.8)
Tapio Anna-Liisa (tf från 15.8)

Personalen vid Människorättscentret

DIREKTÖR

Rautio Sirpa, JuK, VH

KOORDINATOR FÖR INTERNATIONELLA ÄRENDEN

Hakala Elina, SVM
(till 31.10, tjänstledig 21.2–31.10)

SAKKUNNIGA

Ahola Sanna, JuK (tf från 8.3)
Joronen Mikko, PM
Kouros Kristiina, JuK (tjänstledig till 31.1)
Leikas Leena, JuK, VH
Villa Susan, SVM (tf från 1.4)

ASSISTENT

Huhta Katariina (från 24.4)

Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet

BEHANDLADE LAGLIGHETSÖVERVAKNINGSSÄRENDEN

Behandlade laglighetsövervakningsärenden		8 071
Ärenden som anhängiggjorts år 2019	6 444	
- klagomål till justitieombudsmannen	6 223	
- ärenden som överförts från justitiekanslern	44	
- egna initiativ	95	
- begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	82	
Ärenden som överförts från föregående år	1 627	
Avgjorda ärenden		6 204
Klagomål	6 057	
Egna initiativ	63	
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	84	
Ärenden som överförts till följande år		1 867
Övriga behandlade ärenden		1 118
Inspektioner	110	
Kansliets förvaltningsärenden	953	
Internationella ärenden	55	

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

Klagomål	6 057
Socialvård	1 088
Polisen	712
Hälsa- och sjukvård	631
Brottsföljdsbranschen	456
Socialförsäkring	455
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	329
Undervisnings- och kultur- ministeriets förvaltningsområde	243
Rättskipning	229
Utsökning	200
Kommunalförvaltning	192
De högsta statsorganen	178
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	168
Utlännings- och medborgarskapsärenden	158
Miljöministeriets förvaltningsområde	129
Beskattning	117
Justitieministeriets förvaltningsområde	78
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	77
Intressebevakning	73
Åklagare	63
Försvarsministeriets förvaltningsområde	47
Finansministeriets förvaltningsområde	35
Inrikesministeriets förvaltningsområde	24
Tullen	10
Utrikesministeriets förvaltningsområde	10
Övriga förvaltningsområden	355

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

Egna initiativ	63
Socialvård	14
Hälsa- och sjukvård	12
Polisen	8
Brottsföljdsbranschen	6
Undervisnings- och kultur- ministeriets förvaltningsområde	5
Kommunalförvaltning	4
Försvarsministeriets förvaltningsområde	3
Tullen	3
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	2
Åklagare	1
Rättskipning	1
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	1
Utlännings- och medborgarskapsärenden	1
Beskattning	1
Utrikesministeriets förvaltningsområde	1
Avgjorda ärenden sammanlagt	6 120

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN

Klagomål		6 057
Avgöranden som föranlett åtgärder		874
- åtal		-
- bedömning av förundersöknings behov		4
- anmärkning		59
- uppfattning		660
- kritisk	438	
- vägledande	222	
- framställning		41
- om rättelse av fel eller missförhållanden	3	
- om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	18	
- om gottgörelse för kränkning	14	
- medling	6	
- rättelse under behandlingstiden		22
- annan åtgärd		88
Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom		2 754
- inget felaktigt förfarande konstateras		194
- ingen anledning		2 560
- att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	1 430	
- för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	1 130	
Klagomålet prövades inte, eftersom		2 429
- det inte hörde till justitieombudsmannens behörighet		202
- det var anhängigt hos en behörig myndighet eller möjligheten att överklaga inte hade utnyttjats		909
- det inte hade individualiserats		504
- det överfördes till justitiekanslern		27
- det överfördes till riksåklagaren		10
- det överfördes till regionförvaltningsverket		66
- det överfördes till någon annan myndighet		120
- över två år hade förflutit från händelsen		126
- det föreföll på någon annan grund		35
- inget svar		96
- svar utan åtgärder		334

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN

Egna initiativ		63
Avgöranden som föranlett åtgärder		47
- åtal		-
- bedömning av förundersöknings behov		-
- anmärkning		2
- uppfattning		26
- kritisk	8	
- vägledande	18	
- framställning		9
- om rättelse av fel eller missförhållanden	-	
- om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	8	
- om gottgörelse för kränkning	1	
- om medling	-	
- annan åtgärd		9
- rättelser under behandlingstiden		1
Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom		5
- inget felaktigt förfarande konstateras		-
- ingen anledning		5
- att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	2	
- för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	3	
Eget initiativ prövades inte, eftersom		11
- det föreföll på någon annan grund		6
- inget svar		5

DE INKOMNA KLAGOMÅLEN MYNDIGHETSVIS

Socialvård	1 112
Polisen	752
Hälso- och sjukvård	698
Socialförsäkring	469
Brottpåföljdsbranschen	385
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	322
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	256
Rättskipning	223
Kommunalförvaltning	213
De högsta statsorganen	205
Utsökning	200
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	168
Beskattning	140
Utlännings- och medborgarskapsärenden	161
Miljöministeriets förvaltningsområde	137
Intressebevakning	92
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	81
Justitieministeriets förvaltningsområde	81
Åklagare	65
Försvarsministeriets förvaltningsområde	49
Finansministeriets förvaltningsområde	28
Inrikesministeriets förvaltningsområde	28
Tullen	12
Utrikesministeriets förvaltningsområde	11
Övriga förvaltningsområden	379

Sakregister om avgöranden

A

anmärkningar 76, 249, 346, 380
 anvisningar 187, 199, 223, 230–231, 236, 266,
 272, 291, 367, 379
 arbetarskydd 204, 322–324
 arbetsförmåga 319
 arbetskraftstjänster 323–324
 arbetsordning 225
 arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte 323
 asylsökande 241, 243, 245, 283
 automation 351–353
 avgifter 79, 192, 235–236, 273, 291, 338, 340–341,
 352–353, 357
 avvisning 282

B

barn 74, 77, 82–83, 190–191, 235, 249–250,
 258–259, 266, 280–284, 338–339, 341
 barnskydd 249–250, 280–282, 284
 barnskyddsanmälningar 282
 barnskyddsanstalter 284
 befogenhet 178, 193, 223, 226–227, 276
 befolkningsdatasystem 379
 begränsning av kontakter 224, 230, 282–283
 begränsningsåtgärder 249, 257
 begäran om handlingar 192, 227, 246, 256,
 333, 363, 368, 370
 behandlingstid 241–244, 322, 341
 beskattning 350–353
 beskickningar 346
 beslut 75, 323, 330
 beslutsfattande 75–76, 80, 222, 224–226, 252,
 281, 341, 351, 353
 besvär 237, 241, 253
 besök 227, 230–231, 282
 betalningsförbindelser 252, 254
 betalningsmedel 224
 betalningsstörningar 237
 bevärningar 199–200, 277
 bilskatte 354
 boende 254, 280
 boendeservice 75, 77–78, 290–291
 brevhemlighet 230

brevväxling 223, 226–227, 230
 brådskande placering 283
 byggande 231, 358
 bygglov 358
 byggnadstillsyn 357

C

civilstånd 379
 civiltjänst 199

D

datasystem 172, 190, 193, 224, 239, 266, 274
 datasäkerhet 239
 demonstrationer 193
 disciplinförfarande 226, 341
 diskriminering 82, 347
 dispositionsmedel 315
 dröjsmål 75–77, 83, 175, 190–192, 226–227, 237,
 243, 256, 268, 271, 291, 333, 341, 363, 365
 dödsfall 186, 227

E

eftervård 280–281
 egendomsskydd 229, 231, 259
 elektronisk ärendehantering 78, 346, 366
 elever 341
 enskilda vägar 363
 e-post 346, 368
 EU-rätten 202, 363, 376

F

familjevård 250
 fornlämningar 360
 fotografering 192, 259, 284
 frihetsberövande 187, 227
 fångar 222–232, 275–276, 370
 fångvård 225, 227–228
 fängsel 224, 228
 färdtjänster 76, 79
 företagshälsovård 77
 förflyttning 223–224, 228
 förfrågan 76, 227, 237, 365, 368
 försörjning 235, 281

förtroendeskydd 351
 förtroendevalda 330–332
 förundersökning 178, 188–192
 förvaltningsklagan 341

G

god vård 261, 274
 gottgörelse 235, 237, 250, 354
 gripande 187–188
 grundläggande utbildning 338–339, 341
 gränsbevakning 199, 347

H

handikappservice 74–80
 handlingar 330, 341, 346
 handläggningstid 227–228, 237, 314, 319–320
 handräckning 227
 hemfrid 188–189, 282
 hemvård 74, 261
 hjälpmedel 83, 258, 266
 husrannsakan 188–189
 häktning 174
 hälsa 74, 222, 228, 261, 264, 266, 268, 275–276, 346
 högskolor 339, 341
 högsta förvaltningsdomstolen (HFD) 174
 hörande 192, 202, 225–226, 315, 341, 376, 379

I

indrivning 235–236
 information 191, 230, 236, 273, 340–341, 346,
 351, 360
 innehav 188, 223, 226, 231
 inspelning 342
 instruktioner 339
 integritetsskydd 271–272
 Internet 223
 intressebevakning 77, 314–316
 isolering 226, 229

J

jämlikhet 82, 231, 340–341, 347, 365–366, 338
 jämställdhet 344
 jäv 332

K

klagomål 227
 klientplaner 76–77, 316
 kläder 224, 231–232, 270

kontakter 231, 281
 kroppsbesiktning 226
 kroppsvisitation 224, 226
 kundkommunikation 80
 kundtjänst 199, 346, 350, 368
 kyrka 370
 körförbud 193
 körkort 366

L

lagstiftning 223
 lantbruk 363
 livsmedelssäkerhet 187
 loggdata 256
 luftfart 367
 läkarutlåtanden 191, 320
 läkemedel 252–253, 261, 276

M

maträtter 187, 200, 232, 339
 medicinsk rehabilitering 83, 258, 266
 mentalhälsa 271
 miljötillstånd 359
 minderåriga 190, 235
 motivering 200, 202–203, 222, 224–226, 236,
 323, 353

N

namn 344
 narkotikatest 223, 228, 282
 noggrannhet 237, 252, 261, 273–274, 319–320,
 340–341
 närståendevård 76

O

objektivitetsprincip 178
 observation 226
 offentlig förvaltningsuppgift 238, 344
 offentlighet 172, 174, 192, 246, 330
 ombud 227
 omhändertagande 192, 202–203, 231, 270, 376
 ordningsvakter 259
 oöverbakat besök 225

P

parkeringsövervakning 334, 357
 partier 365
 patienter 257, 260–261, 264–266, 268–274

patientjournaler 257, 261, 268, 272–274
 patientskador 274
 patientsäkerhet 261, 345
 pensioner 319
 permission 226–228, 231
 personalresurser 78
 personer med funktionsnedsättning 74–83,
 268, 334, 357–358
 personlig assistent 77
 personuppgifter 172, 274, 284, 341
 placering 223, 225–227, 229
 planen för strafftiden 227–229
 planer för egenkontroll 77
 polisbrott 190
 polisfångelser 186–187, 283
 Posti 231, 271, 365
 prehospital akutsjukvård 372
 preskription 173, 189
 protokoll 192, 330
 prövningsrätt 320

R

rannsakningsfängelse 224, 226–227, 229–230,
 379
 register 187, 379
 registrering 222, 226–227, 261
 rehabilitering 82, 319,
 religionsfrihet 339
 representationer 245
 resurser 322
 rådgivning 236–237, 251, 256, 315, 341, 347
 rådgivningsskyldighet 227, 350
 rättelser 80, 226, 334, 341
 rättshjälp 175
 rättsprinciper 350
 rättsskydd 341–342
 rättsskyddsmetoder 229

S

samiskhet 347
 samtycke 78, 178, 258, 269, 271–272
 sekretess 189, 226, 246, 254, 271, 330, 370
 separat förvar 175
 serviceprincip 250, 341
 sinnesundersökning 270
 sjukdagpenning 319
 självbestämmanderätt 264, 269
 självrisk 79

självstyrelse 339
 sjöfart 346
 skadestånd 193
 skjutvapen 188, 192
 skogar 363
 skyddande 357
 smittsamma sjukdomar 264
 småbarnspedagogik 82, 339–340
 sociala medier 174, 204, 367, 380
 specialomsorg 75, 77–78
 språk 250, 281, 344–347
 språkbruk 368
 spärrmarkeringar 235–236
 Statens center för informations- och
 kommunikationsteknik (Valtori) 239
 Studenternas hälsovårdsstiftelse (SHVS) 273
 studerande 82, 236, 271, 273, 323, 341–342
 stämningar 173
 syneförrättning 173
 säkerhetskontroller 228, 367

T

tagande i förvar 186–187, 227, 283, 379
 tandvård 83, 235, 268, 274
 taxitillstånd 367
 telefonsamtal 223, 230
 telefontjänster 347, 350
 televisions- och radioverksamhet 365
 tidsfrist 237, 334
 tillgänglighet 358
 tillstånd 359, 365
 tingsrätter 172–175
 tjänsteansvar 351
 tjänstetillsättning 200, 340
 tobaksrökning 222
 tolkning 80–81
 trafik 367
 trafikförsäkring 320
 trakasseri 341
 tullövervakning 203–204, 376
 tvångsmedel 178

U

undersökningsledare 178–190
 uppehållstillstånd 242–244
 upphandling 81
 uppträdande 199, 250, 330–331, 342
 utbildning 82, 323, 339, 341, 379–380

utkomststöd 174, 236, 251, 254, 291, 347
 utlåtanden 227
 utlänningar 175, 227, 241, 243
 utmätning 231
 utnyttjande 250
 utomhusvistelse 83, 230, 232, 270
 utsökning 235, 237
 utvecklingsstörning 75, 77–78, 83, 316

V

vaccinering 258, 264, 275
 val 328–329, 365
 varningar 379–380
 webbsidor 246, 330
 webbtjänster 78, 346
 verkställighet 76, 237, 252–253, 291, 341
 villkorlig frigivning 227
 vård 257, 259, 261, 265–266, 276
 vård oberoende av vilja 83–84, 260, 270–271, 273
 vård utom hemmet 250, 281
 vårdbeslut 265, 269
 vårdnadshavare 258, 341
 vårdplaner 75
 vårdstöd 3230
 vägnämnder 363
 vägtrafik 358

Y

yrkesbildade personer inom hälso-
 och sjukvård 261, 264, 269
 yrkesbildade personer inom socialvård 76, 282
 yrkeshögskolor 342
 yrkesutbildning 346
 yttrandefrihet 230, 259, 379–380

Å

åklagare 178
 åtalsrätt 173, 189
 återupplivning 269

Ä

äldre personer 77, 290–291
 äldreomsorg 77, 290–291
 ändamålsenlighetsprincip 350
 ändringssökande 175, 193, 226

Ö

öppna anstalter 223, 229, 231
 övervakad frihet på prov 229
 övervakat besök 225, 282
 övervakning 178, 228, 249, 259, 358, 367



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

00102 Riksdagen

TELEFON 09-4321

TELEFAX 09-432 2268

ombudsman@riksdagen.fi

www.ombudsman.fi