



RIKSDAGENS
JUSTITIEOMBUDSMANS
BERÄTTELSE
ÅR
2022



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

RIKSDAGENS
JUSTITIEOMBUDSMANS
BERÄTTELSE
ÅR
2022

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

Till riksdagen

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

Undertecknad, juris doktor, vicehäradshövding Petri Jääskeläinen har innehaft posten som riksdagens justitieombudsman. Min mandatperiod sträcker sig från 1.1.2022 till 31.12.2025. Uppdraget som biträdande justitie-ombudsmän har skötts av juris licentiat Maija Saksliin (1.4.2022–31.3.2026) och juris doktor Pasi Pölonen (1.10.2021–30.9.2025).

Till ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen har valts juris licentiat, referendarierådet Mikko Sarja för mandatperioden 1.10.2021–30.9.2025. Under verksamhetsåret har Sarja skött denna uppgift i sammanlagt 77 arbetsdagar.

Verksamhetsberättelsen innehåller anföranden av justitieombudsmannen och biträdande justitieombudsmän, en allmän översikt över justitieombudsmannainstitutionen under år 2022, ett avsnitt om tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och ett avsnitt om laglighetskontrollen inom olika sektorer.

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

I enlighet med 109 § 2 mom. i grundlagen överlämnar jag vördsamt till riksdagen berättelsen över justitieombudsmannens verksamhet år 2022.

Justitieombudsman PETRI JÄÄSKELÄINEN

Innehållsförteckning

	Till riksdagen	3
1	Justitieombudsmännen har ordet	17
	Justitieombudsman Petri Jääskeläinen	18
	Justitieombudsmannens inspektionsverksamhet	18
	Biträdande Justitieombudsman Maija Sakslin	24
	Vilka åtgärder har mina beslut föranlett	24
	Biträdande Justitieombudsman Pasi Pölönen	30
	Förändringar och utmaningar inom brottspåföljdsområdet	30
2	JO-institutionen år 2022	33
2.1	Översikt över institutionen	34
2.1.1	JO:s specialuppgifter som baserar sig på FN:s konventioner och resolutioner	35
2.1.2	Fördelning av justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter	35
2.1.3	Värderingar och målsättningar för JO:s kansli	36
2.1.4	Verksamhetsformer och tyngdpunktsområden	38
2.1.5	Verksamhetsuppgifter för berättelseåret	38
	Behandlingstid på ett år	38
	Klagomål och övriga laglighetsövervakningsärenden	39
	Åtgärder	41
	Inspektioner	44
2.1.6	Nationellt och internationellt samarbete	46
	Tilldragelser inom landet	46
	Internationella kontakter	47
	Internationella gäster	48
2.1.7	Serviceverksamhet	49
	Kundservice	49
	Information	49
	Kansliet och personalen	49
	Kansliets ekonomi	51
3	De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	52
3.1	JO:s mandat i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna	53
3.2	Finlands nationella människorättsinstitution	55
3.2.1	Människorättsinstitutionens struktur, uppgifter och ställning	55

3.2.2	A-status i ackrediteringen	55
3.2.3	Människorättsinstitutionens verksamhetsstrategi	56
3.3	Människorättscentret och Människorättsdelegationen	57
3.3.1	Människorättscentrets mandat	57
3.3.2	Människorättscentrets verksamhet	57
	Uppföljning av tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna	57
	Främjande av de grundläggande och mänskliga rättigheterna	59
	Programmet för unga experter	60
	Uppföljning av genomförandet av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning	61
	Främjande och uppföljning av äldre personers rättigheter	61
	Internationellt och europeiskt samarbete	62
3.3.3	Människorättsdelegationens verksamhet	62
3.4	Rättigheter för personer med funktionsnedsättning	64
3.4.1	Specialuppdraget avseende skyddet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning	64
3.4.2	Uppgifterna och verksamheten som nationell mekanism	64
	Justitieombudsmannen	65
	Människorättscentret	65
	Funktionsnedsättningsgruppen	66
	Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK)	67
	Nationellt samarbete	67
	Internationellt samarbete	67
3.4.3	Laglighetsövervakning	68
	Klagomål, framställningar och egna initiativ	68
	Inspektionsbesök	69
	Inspektionsobservationer om tillgänglighet och främjande av delaktigheten	70
	Utlåtanden	72
3.4.4	Avgöranden inom socialvårdsområdet	72
	Brister och förfarandefel i tillgodoseendet av rättigheterna för barn med funktionsnedsättning	72
	Än en gång kritik mot förseningar i beslutsfattandet och andra försummelse	75
	Personlig assistans enligt handikappservicelagen	76
	Färdtjänst enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp	78
	Avslutande av dagverksamhet för rehabiliteringsklienter inom mentalvården	79
	Patienter med schizofreni erbjuds inte den socialservice som de har rätt till enligt lag	80
3.4.5	Avgöranden inom socialförsäkringsområdet	81
	Handläggningstiden för ansökningar om krävande medicinsk rehabilitering	81
	Brister i motiveringen av beslut och tillgången till familjerehabilitering på modersmålet	81
3.4.6	Avgöranden inom undervisningsområdet	82
3.4.7	Avgöranden inom hälso- och sjukvårdsområdet	83
	Ordnanande av vård av barn med intellektuell funktionsnedsättning	83
	En hörselskadad persons besök på hälsostationen	84
	Hemsjukhusets förfarande	84
3.5	Nationellt besöksorgan mot tortyr	85
3.5.1	Justitieombudsmannens uppgift som nationellt besöksorgan	85
3.5.2	Verksamhetsmodell och information om verksamheten	86
3.5.3	Deltagande i utbildningar och evenemang	86

3.5.4	Nordiskt samarbete	87
3.5.5	Inspektionsverksamhet	87
	Det nationella besöksorganets inspektioner 2022	87
	Särskilda teman som ska beaktas vid inspektionerna	89
3.5.6	Polisen	89
	Inspektioner	89
	Förvaringslokalerna	90
	Ensamarbete i förvaringslokaler	90
	Övervakning av frihetsberövade	90
	Övriga arbetsuppgifter hos dem som deltar i övervakningen av förvaringslokalerna	91
	Utbildning hos personer som deltar i övervakningen av frihetsberövade	91
	Information om rättigheter och skyldigheter	92
	Hälso- och sjukvård för frihetsberövade och deras rätt till läkare	92
	Inspektion av förvaringslokalerna på en passagerarbilfärja	93
	Förvaring av berusade	95
	Totalreformen av lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen	95
3.5.7	Försvarsmakten	96
	Kustflottans förvaringslokaler	96
	Kustbrigadens förvaringslokaler	97
3.5.8	Gränsbevakningsväsendet och tullen	97
	Inspektion av förvaringslokalerna vid Nuijamaa gränskontrollstation	97
	Inspektion av Tullens förvaringslokal i Östra Böle	98
3.5.9	Brottspåföljdsområdet	99
	Frågeformulär för fångar och personal	99
	Inspektioner	99
	Inspektion av Kylmäkoski fängelse	100
	Delinspektion av Riihimäki fängelse	101
	Särskilt tema för 2022 "Övervakning av tillsynen"	102
3.5.10	Hälso- och sjukvård för fångar	102
	Inspektioner	102
	Inspektion av polikliniken i Kylmäkoski	102
	Inspektion av sjukhuset för fångar	103
3.5.11	Utlänningsärenden	104
	Inspektion av förvarsenheten i Joutseno	105
	Särskilt tema för 2022 "Övervakning av tillsynen"	105
3.5.12	Socialvårdens enheter för barn och unga	106
3.5.13	Enheter för äldre inom socialvården	106
	Inspektioner	107
3.5.14	Enheter för personer med funktionsnedsättning	109
	Inspektioner	110
3.5.15	Hälso- och sjukvård	113
	Inspektioner	113
	Inspektioner av de psykiatriska avdelningarna	113
3.6	Bristerna i tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och av de mänskliga rättigheterna	116
3.6.1	Tio centrala problem för de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna i Finland	117
	Brister i äldres förhållanden och i bemötandet av dem	117
	Brister i genomförandet av barnskyddet	118
	Brister i tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning	119

Migrationsverkets långa behandlingstider och s.k. papperslösas utsatthet	119
Dåliga förhållanden och brister i behandlingen av fångar och häktade personer	120
Brister i tillgången till hälso- och sjukvårdstjänster samt i lagstiftningen om hälso- och sjukvårdstjänster	120
Brister i den grundläggande utbildningens studiemiljö och i beslutsfattandet	121
Långa behandlingstider i rättsprocesser och brister avseende domstolars strukturellt oberoende ställning	121
Problem vid förverkligandet av god förvaltning och offentlighet	122
Det förekommer brister i förebyggandet och gottgörandet av kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna	122
3.6.2 Exempel på positiv utveckling	123
3.7 JO:s framställningar om gottgörelse och ärenden som har lett till uppgörelse i godo	124
3.7.1 Om Statskontorets avgörandeverksamhet	124
3.7.2 Framställningar om gottgörelse	126
Framställningar om gottgörelse som berör barnets rättigheter	126
Rätt till tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster	130
Avgöranden som berör utkomststöd	131
God förvaltning	132
Övriga framställningar om gottgörelse	134
3.8 Särskilt tema år 2022: Övervakning av tillsynen	136
3.8.1 Allmänt	136
3.8.2 Aspekter inom laglighetsövervakningen av det särskilda temat	136
3.8.3 Temaobservationer	137
Inspektioner och besök	137
Klagomål	141
Egna initiativ	142
3.9 Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen	143
3.9.1 Europarådets ministerkommittés övervakning av att domarna verkställs	143
4 Laglighetsövervakningen enligt sakområde	145
4.1 Domstolarna och justitieförvaltningen	146
4.1.1 Verksamhetsmiljö	146
4.1.2 Laglighetsövervakning	147
4.1.3 Inspektioner	147
4.1.4 Avgöranden	148
Arbetsordning som fastställts av hovrättens president	148
Hovrätternas möjligheter i praktiken att meddela ett avgörande inom den föreskrivna tidsfristen på 30 dagar	149
Tingsdomarens utlåtande i telefon	150
Tingsdomarens språkavvändning	150
Fördröjning av behandling i tingsrätten	150
Tingsrättens förfarande vid utlämnande av hemliga personuppgifter	150
Konsumenttvistenämndens förfarande och handläggningstid	150
Konsumenttvistenämndens avgörande om behörighet och handläggningstid	151
4.1.5 Utlåtanden	151

4.2	Åklagarväsendet	152
4.2.1	Verksamhetsmiljön	152
4.2.2	Laglighetsövervakning	152
4.2.3	Inspektioner	153
4.2.4	Avgöranden	154
4.2.5	Utlåtanden	154
4.3	Polisen	155
4.3.1	Verksamhetsmiljö	155
	Allmänna utvecklingstrender	155
4.3.2	Laglighetsövervakning	156
4.3.3	Utlåtanden	158
4.3.4	Inspektioner	158
4.3.5	Frihetsberövade	160
	Anmärkning till Polisstyrelsen	161
4.3.6	Förfarande vid förundersökning	161
	Förundersökningarnas längd	162
4.3.7	Information och offentlighetslagen	164
4.3.8	Tillståndsförvaltning	165
4.3.9	Övriga fall	166
	Juridiska problem i polisens verksamhet med overalkamera	166
4.3.10	Nödcentraler	168
4.3.11	Räddningsväsendet	168
4.4	Försvaret och gränsbevakningen	169
4.4.1	Verksamhetsmiljö	169
4.4.2	Laglighetsövervakning	170
4.4.3	Utlåtanden	171
4.4.4	Inspektioner	171
4.4.5	Avgöranden	172
	Avbrytande av beväringstjänsten	172
	Utredning av bortförande av barn	172
	Behandlingstid för skadeersättning	173
4.5	Tullen	174
4.5.1	Laglighetsövervakning	174
4.5.2	Utlåtanden	174
4.5.3	Avgöranden	175
	Omhändertagande av svartkrutvapen som förvärvats från utlandet	175
4.6	Hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet	177
4.6.1	Särdrag hos hemligt inhämtande av information	177
4.6.2	Övervakningen av hemligt inhämtande av information	178
	Domstolar	178
	Myndigheternas interna övervakning	179
	Justitieombudsmannens laglighetsövervakning	180
4.6.3	Lagstiftning	180
4.6.4	Rapporter till justitieombudsmannen om hemligt inhämtande av information	181
	Användningen av hemligt inhämtande av information 2022	181
	Intern laglighetsövervakning	183

4.6.5	Justitieombudsmannens laglighetsövervakning	186
	Polisinrättningen i Östra Nyland	186
4.6.6	Utvärdering	188
4.6.7	Underrättelseverksamhet	189
	Underrättelsemetoder	189
	Skillnaderna mellan underrättelsemetoder och metoder för hemligt inhämtande av information	189
	Övervakning av underrättelseverksamheten	190
	Justitieombudsmannens laglighetsövervakning	191
	Berättelser till justitieombudsmannen	194
4.6.8	Vitnesskydd	194
4.7	Brottspåföljdsområdet	196
4.7.1	Verksamhetsmiljö	196
4.7.2	Laglighetsövervakning	197
4.7.3	Inspektioner	198
4.7.4	Utlåtanden, egna initiativ och framställningar	198
	Utlåtanden	198
	Egna initiativ	198
	Framställningar	199
4.7.5	Övriga avgöranden	200
	Anmärkningar	200
	Rättsskyddet äventyras av procedurfel – man vet inte alltid vad det står i lagen	200
	Personlig integritet, skydd för privatliv och säkerhet	202
	Förhållanden och bemötande i ett fängelse	203
	Skydd för förtroliga meddelanden	205
	Problem med kontakter utanför fängelset	206
4.8	Ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning	207
4.8.1	Centrala lagstiftningsprojekt och utlåtanden	207
4.8.2	Laglighetsövervakning	208
	Fakturerings- och indrivningsförfarande	208
	Utsökningsförfarande	209
	Ekonomi- och skuldrådgivning	211
	Ekonomisk verksamhet	211
4.8.3	Inspektioner	212
4.9	Utlänningsärenden	213
4.9.1	Verksamhetsmiljö	213
4.9.2	Ändringar av utlänningslagen	213
4.9.3	Klagomål	214
4.9.4	Utlåtanden	214
4.9.5	Inspektioner	215
4.9.6	Avgöranden	215
	Placering av en minderårig i polisens häkteslokaler	215
	Behandling av asylansökan i barnets närvaro	216
	Behandlingstiden för ansökningar om medborgarskap	216
	Diskrimineringsombudsmannens roll som övervakare av avlägsnande ur landet	217

4.10	Socialvård	218
4.10.1	Laglighetsövervakning	218
4.10.2	Avgöranden	219
	Identifiering av behov av särskilt stöd	219
	Genomförande av särskilt stöd	220
	Tryggande av boende för ett barn som behöver särskilt stöd	220
	Ordnanande av boende och relaterat stöd för personer som behöver särskilt stöd	220
	Beslutsfattande som gäller särskilt stöd	220
	Vårdavtal	221
4.10.3	Inspektioner	221
4.10.4	Utkomststöd	221
	Boendeutgifter	222
	Kundrådgivning, begäran om utredning och myndighetens anvisningar samt beslutsfattande	222
	Lagstridig indragning av utkomststöd	223
	Verkställighet och utbetalning av beslut om utkomststöd	223
4.11	Hälso- och sjukvård	224
4.11.1	Laglighetsövervakning	224
4.11.2	Framställningar och egna initiativ	225
	Förslag till komplettering av lagstiftningen	225
4.11.3	Utlåtanden	228
4.11.4	Inspektioner	228
4.11.5	Avgöranden	228
	Överbelastning vid sjukvårdsdistriktets jour	228
	Omfattande hälsoundersökning av barn	229
	Riktlinjer för tillhandahållande av fertilitetsbehandling	230
	Studerandehälsovårdens verksamhetsställen för högskolestuderande	231
	Styrningsbrev om polisens handräckning enligt mentalvårdslagen	231
	Begränsning av rörelsefriheten på sjukhus	231
	Uppgörande av barnskyddsanmälan	232
	Rekryteringsförbud i avtal om personaluthyrning och produktion av tjänster	232
	Överbelastning i registret för vaccinbiverkningar	233
	Förfrågan om hälsouppgifter och coronatestning på flygplats	234
4.11.6	Hälso- och sjukvård för fångar	235
	Inspektioner	235
	Avgöranden	235
4.11.7	Försvarsmaktens hälsovård	236
	Inspektion vid Huvudstaben	237
4.12	Barnets rättigheter	238
4.12.1	Laglighetsövervakning	238
	Laglighetsövervakningsärenden som gäller barnets rättigheter	238
	Klagomål som anförts av barn	239
4.12.2	Inspektioner	239
4.12.3	Avgöranden	240
	Avgöranden om vård utom hemmet i klagomål som anförts av barn	240
	Brister i utarbetandet av klientplaner inom barnskyddet och i möten med barnen	241
	Grunderna för brådskande placeringar och placeringar inom öppenvården samt begränsning av kontakterna	242

Tillgodoseende av barnets språkliga rättigheter och skyldigheten att planera återförening av familjen	242
Tillgodoseende av rättigheterna för barn som anlänt utan vårdnadshavare	244
Avgöranden i anslutning till tvister kring vårdnaden om barn och umgängesrätt	244
Anvisningar till barnskyddet vid svåra vårdnadstvister	245
4.13 Äldre personers rättigheter	247
4.13.1 Specialuppgifter som grundar sig på internationella konventioner	247
4.13.2 Verksamhetsmiljö	248
4.13.3 Laglighetsövervakning	248
4.13.4 Inspektioner	248
4.13.5 Framställningar och egna initiativ	249
Tryggande av socialservice för äldre vid störningar	249
Undvikande av begränsningsåtgärder vid vård av äldre	250
Begränsningar som gäller boende samt förhindrande av att begränsningar används	251
Personalens anmälningskyldighet	251
Följeslagares möjlighet att närvara vid läkarbesök	252
4.13.6 Utlåtanden	252
4.13.7 Övriga avgöranden	253
Behandling av en äldre klient som behöver särskilt stöd	253
Ordnande av städtjänster	253
Beaktande av en anhörigs språk	254
Kränkning av privatlivet	254
Utseende av egen kontaktperson	254
Respekterande av klientens självbestämmanderätt vid palliativ vård	255
Försummelse av att skicka brev om coronavaccination till personer över 70 år	255
4.14 Intressebevakning	256
4.14.1 Allmänt	256
4.14.2 Laglighetsövervakning	257
4.14.3 Avgöranden	258
Handläggningstider för intressebevakningsärenden vid myndigheten för digitalisering och befolkningdata	258
Förkommen ursprunglig intressebevakningsfullmakt	258
Huvudmannens fördel tillgodosågs inte	259
4.15 Socialförsäkring	260
4.15.1 Antalet klagomål och åtgärdsprocent	260
4.15.2 Inspektioner	261
4.15.3 Avgöranden	261
Verksamheten vid Trafikförsäkringscentralens skadesektion	261
Information om grunderna för trafikförsäkringspremien	261
Krav på gottgörelse för dröjsmål vid rättegång i försäkringsdomtolen	262
Behandlingstider för ansökan om garantipension och bostadsbidrag för pensionstagare	262
Handläggningstiden för rehabiliteringsansökan	263
Övriga avgöranden om handläggningstiden	263

4.16	Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa	264
4.16.1	Antalet klagomål och åtgärdsprocent	264
4.16.2	Inspektioner	264
4.16.3	Eget initiativ om verksamheten inom regionförvaltningsverkens ansvarsområden för arbetarskyddet	265
4.16.4	Utlåtanden	266
4.16.5	Avgöranden	266
	Underlåtenhet att iaktta omsorg orsakade fördröjningar i behandlingen av arbetslöshetsförmånsärenden	266
4.17	Region- och lokalförvaltning	267
4.17.1	Kommunalförvaltningens grunder	267
4.17.2	Laglighetsövervakning	268
4.17.3	Avgöranden	268
	Avslutande av förhandsröstningen	268
	Bevarande av valhemligheten på förhandsröstningsstället i välfärdsområdesvalet	269
	Kommunens förfarande vid behandling av förvaltningsklagan	269
	Stadsstyrelsens beslut om beviljande av understöd	270
	Anteckning om sekretess i ett klagomålsärende	270
4.18	Utbildnings- och kultursektorn	271
4.18.1	Verksamhetsmiljön	271
4.18.2	Laglighetsövervakning	272
4.18.3	Utlåtanden, framställningar och egna initiativ	272
4.18.4	Inspektioner	273
4.18.5	Avgöranden	273
	Barnens rätt till småbarnspedagogik ska tryggas på ett jämlikt sätt	274
	Eleven har rätt att få specialundervisning oberoende av undervisningsplats eller undervisningsgrupp	274
	Beslut om studier som inte är bundna till årskurserna	275
	Tillgången till psykologtjänster inom elevvården	275
	Ordnanade av måltider i stadens skolor och daghem under strejk	275
	Barnens rätt att använda mobiltelefon i eftermiddagsklubben	276
	Avgiftsbelagda kurser vid alpinjen som räknas till godo i gymnasiet	276
	Jäv vid antagning av studerande	276
4.19	Språkärenden	277
4.19.1	Allmänt	277
4.19.2	Laglighetsövervakning och annan verksamhet	277
4.19.3	Avgöranden	278
	Lagstiftningsförslag	278
	Tillgodoseende av språkliga rättigheter i myndighetsverksamhet	279
4.20	Beskattning	283
4.20.1	Verksamhetsmiljö	283
4.20.2	Utlåtanden	283
4.20.3	Laglighetsövervakning	283
4.20.4	Avgöranden	284
	Eget initiativ om tillgodoseende av justitieombudsmannens rätt att få upplysningar i ett klagomålsärende	284
	Långa handläggningstider för begäran om omprövning av beskattningen	285

Behandling av förordnande om verkställande av testamente	285
Förfarandet vid debitering av skatt	285
Meddelande om fortsatt ordinarie beskattning	286
4.21 Miljöärenden	287
4.21.1 Lagstiftningsprojekt och projekt som ändrar verksamhetsmiljön	287
4.21.2 Laglighetsövervakning	288
4.21.3 Avgöranden	289
Utredning av olägenhet från dagvatten	289
Rådgivning vid ansökan om bygglov	289
En tjänsteinnehavare vid byggnadstillsynens förfarande i ett tillsynsärende	290
4.22 Jord- och skogsbruk	291
4.22.1 Förändringar i verksamhetsmiljön	291
4.22.2 Laglighetsövervakning	292
4.22.3 Avgöranden	293
4.23 Kommunikationer	295
4.23.1 Laglighetsövervakning	295
4.23.2 Avgöranden	296
Brister i hanteringen av returnerade brev	296
Anmälan av adressuppgifter i taxitillståndsärenden	297
Behandling av begäran om handlingar	297
Inspelning av körprov	297
Övriga avgöranden	298
4.24 Kyrkliga ärenden	299
4.24.1 Justitieombudsmannen som laglighetsövervakare av religiösa samfund	299
4.24.2 Verksamhetsmiljön	299
4.24.3 Avgöranden och inspektioner	300
Långa leveranstider för släktutredningar och ämbetsbevis i evangelisk-lutherska kyrkan i Finland	300
Kyrkans myndigheters förfarande vid leverans av släktutredningar	300
4.25 De högsta statsorganen	302
4.25.1 Allmänt	302
4.25.2 Laglighetsövervakning	303
4.25.3 Avgöranden	304
Behandling av begäran om uppgifter	304
Behandlingen av ett öppet brev	304
4.26 Övriga ärenden	305
4.26.1 Avgöranden om yttrandefriheten	305
Inlägg i sociala medier som grund för varning	305
Tjänsteinnehavarens inlägg i sociala medier och uttalande i tv	305
Avlägsnande av en tjänsteinnehavares inlägg på intranätet	306
Inrikesministerns yttrande om civil olydnad i en intervju	307
Utlåtanden	307

4.26.2	Ärenden som gäller digitaliserings- och befolkningsdataförvaltningen	308
	Behandlingstider vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata	308
	Kundservice och rådgivning	309
	Utlåtanden	310
4.26.3	124 § i grundlagen och ställningstaganden om JO:s befogenheter	310
	Läkarhelikopterverksamhet (FinnHEMS Oy)	310
	Alkoholbolagets beslutsfattande (Alko Ab)	311
	Syssetsättning av partiellt arbetsföra personer (Jobbkanalen Ab)	311
	Kreditupplysningsverksamhet	312
4.26.4	Övriga avgöranden	313
	Behandling av ett ärende som gäller bisyssla och användning av tjänstebeteckningar	313
	Utlåtanden	313
5	Bilagor	314
	Bilaga 1	315
	Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen	315
	Lag om riksdagens justitieombudsman	318
	Lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman	327
	Instruktion för riksdagens justitieombudsman	329
	Bilaga 2	330
	Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän 1.1.–30.9.2022	330
	Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän 1.10.–31.12.2022	331
	Bilaga 3	332
	Förslag på att utveckla författningar och anvisningar samt för att korrigera fel	332
	Bilaga 4	336
	Inspektioner	336
	Bilaga 5	339
	Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli	339
	Bilaga 6	341
	Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet	341

ANVÄNDA FÖRKORTNINGAR

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

SRV	Statens revisionsverk
TAYS	Tammerfors universitetssjukhus
THL	Institutet för hälsa och välfärd
UBS	Utbildningsstyrelsen
UKM	Undervisnings- och kulturministeriet
UM	Utrikesministeriet
UNHCR	FN:s flyktingorganisation
VAASI	Verksamheten inom det nationella nätverket för experter på äldrerätt
Valtori	Centralen för Statens informations- och kommunikationsteknik
Valvira	Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården
VAMYT	Riksdagens samarbetsgrupp för funktionshinderärenden
VANE	Delegation för rättigheter för personer med funktionsnedsättning
VIOK	Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning
VR	Statens järnvägar
VTH	Enheten för hälso- och sjukvård för fångar
WHO	Världshälsoorganisationen
ÅUCS	Åbo universitetscentralsjukhus

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

FOTON

Bilderna i början av avsnitten visar delar av skulptören Jukka Lehtinens skulptur av stål "Smultronstället" (2007), som finns framför Lilla parlamentet, bilder JO-kansliets fotoarkiv (s. 17, 33, 52, 145, 314)

Mikko Mäntyniemi s. 20, 28, 33

Riksdagens fotoarkiv s. 46

Människorättscentret/Susan Villa s. 48

JO-kansliets fotoarkiv s. 50, 90, 94, 98, 100, 103, 108, 113, 168, 224, 247, 271, 302

Kustflottan i Pansio, Åbo s. 171

Tullen s. 174

JO-kansliet/Susanna Wähä s. 287, 291

1 JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN

HAR ORDET



**JUSTITIEOMBUDSMAN
PETRI JÄÄSKELÄINEN**



Justitieombudsmannens inspektionsverksamhet

De viktigaste formerna för justitieombudsmannens laglighetsövervakning är undersökning av klagomål och egna initiativ samt utförande av inspektioner. I detta anförande ger jag en allmän bild av ombudsmannens inspektionsverksamhet.

JUSTITIEOMBUDSMANNENS INSPEKTIONSMANDAT

Enligt 5 § i lagen om riksdagens justitieombudsman gör justitieombudsmannen vid behov inspektioner för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannen ska i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna anstalter 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 justitieombudsmannens 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.

Justitieombudsmannen är också det nationella besöksorgan som avses i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT). I uppdraget som nationellt besöksorgan inspekterar justitieombudsmannen platser där personer är eller kan hållas frihetsberövade med stöd av ett myndighetsbeslut, på uppmaning av en myndighet eller med en myndighets samtycke eller medverkan (verksamhetsställen). I sitt uppdrag som nationellt besöksorgan har justitieombudsmannen och en av justitieombudsmannen förordnad tjänsteman vid riksdagens justitieombudsmans kansli rätt att få tillträde till alla verksamhetsställets lokaler och tillgång till verksamhetsställets alla datasystem samt att föra enskilda samtal med de frihetsberövade och med verksamhetsställets personal och med andra personer som kan lämna upplysningar som är relevanta för inspektionen (11 b §).

Justitieombudsmannen kan inspektera alla verksamhetsställen som omfattas av justitieombudsmannens tillsynsbehörighet, det vill säga alla domstolar, myndigheter och privata aktörer som sköter offentliga uppdrag. I egenskap av nationellt besöksorgan sträcker sig justitieombudsmannens behörighet också till andra privata aktörer som upprätthåller ovan nämnda verksamhetsställen där frihetsberövade personer hålls eller kan hållas. Sådana platser kan vara till exempel förvaringslokaler för frihetsberövade personer ombord på fartyg eller i anslutning till vissa publikevenemang samt flygplan eller andra fortskaffningsmedel i privata personers besittning eller ägo som används för att transportera frihetsberövade personer.

Justitieombudsmannen har i inspektionsverksamheten tillgång till alla befogenheter som föreskrivs i grundlagen och lagen om riksdagens justitieombudsman.

INSPEKTIONERNAS FORMER OCH METODER

Inspektioner kan meddelas på förhand eller göras oanmälda, det vill säga som så kallade överraskningsinspektioner. Största delen av inspektionerna som gjorts i egenskap av nationellt besöksorgan görs utan förhandsanmälan, vilket FN:s underkommitté mot tortyr (Subcommittee on Prevention of Torture, SPT) har ansett vara viktigt.

Vid inspektioner som meddelats på förhand kan man i förväg inhämta dokumentmaterial från inspektionsobjektet, såsom olika beslut och administrativa anvisningar. Då kan de observationer som gjorts vid inspektionen diskuteras med objektets personal redan under inspektionen. Genom att meddela om en inspektion på förhand kan man också säkerställa att objektets ledning är på plats under inspektionen.

Vid inspektioner som görs utan förhandsanmälan är det inte möjligt att göra sig förtrogen med dokumentmaterial på förhand, och då kan man endast bekanta sig med materialet i samband med inspektionen eller inhämta det efter inspektionen. I synnerhet när det gäller objekt där frihetsberövade hålls är det dock viktigt att få en autentisk bild av objektets förhållanden, vilket är möjligt endast om inspektionen inte meddelas på förhand.

Inspektioner görs också så att objektet meddelas att en inspektion kommer att göras inom den närmaste framtiden, men den exakta tidpunkten anges inte. Då kan materialet inhämtas redan på förhand och inspektionen görs delvis överraskande.

För inspektioner av fängelser har utvecklats ett särskilt frågeformulär som innehåller frågor om förhållandena i fängelset och behandlingen av fångarna. Blanketten skickas på förhand till det fängelse som inspekteras och fångarna och personalen ombeds besvara frågorna anonymt. Utifrån svaren kan inspektionen inriktas på frågor som väckt kritik och de kan diskuteras med fängelsets ledning redan under inspektionen.

En central del av inspektionerna är möjligheten till att prata konfidentiellt med inspektörerna. Denna möjlighet reserveras i regel personer som intagits på slutna anstalter samt beväringar och andra som fullgör militärtjänst. Även objektets personal kan enligt prövning ges tillfälle till detta.

Konfidentiella samtal förs i allmänhet individuellt, men i vissa fall kan flera personer samtidigt delta i diskussionen. Till exempel vid inspektioner av garnisoner pratar man i regel med alla beväringar som hör till beväringkommittén, och i allmänhet deltar också garnisonens präst, läkare och socialkurator i samma diskussion.

Under coronapandemin, då inspektioner på plats inte kunde göras normalt på grund av smittorisken, utvecklades olika metoder för distansinspektion. Vid distansinspektion kan man prata med inspektionsobjektets ledning och personal med hjälp av en skyddad videoförbindelse. Konfidentiella samtal kan föras per telefon så att objektet meddelas telefonnummer och tidpunkter då justitieombudsmannens kanslis inspektörer är anträffbara. Utöver de personer som bor på anstalten eller boendeenheten kan även anhöriga till exempelvis äldre personer eller personer med funktionsnedsättning ges tillfälle till diskussion.

Identiteten hos dem som deltagit i konfidentiella samtal uppges för det inspekterade objektets ledning eller personal endast om personen har gett sitt samtycke till det. I de fall där identiteten röjs för inspektionsobjektet, får objektet inte vidta motåtgärder mot den person som lämnat uppgifter till inspektörerna. I fråga om inspektioner som utförs i egenskap av nationellt besöksorgan finns i lagen om justitieombudsmannen uttryckliga bestämmelser om immunitet: enligt lagen får den som har lämnat uppgifter till det nationella besöksorganet inte påföras straff eller andra påföljder på grund av detta (11 h §).

Enligt lagen kan justitieombudsmannen vid inspektioner som görs i egenskap av nationellt besöksorgan också anlita sakkunniga som har relevant sakkunskap med tanke på det nationella besöksorganets inspektionsuppdrag (11 g §). För närvarande har justitieombudsmannen 22 sakkunniga. Största delen av dem är medicinska sakkunniga inom till exempel ungdomspsykiatri, äldrepsykiatri, rättspsykiatri eller vård av personer med intellektuell funktionsnedsättning. Multiprofessionaliteten har nyligen utökats genom att även socialarbetare som utför barnskyddsarbete har utsetts till sakkunniga. De sakkunniga kan också vara så kallade erfarenhetsexperter. För inspektioner i anslutning till övervakningen av rättigheter för personer med funktionsnedsättning har till sakkunniga utnämnts medlemmar i Människorättscentrets (som verkar i anslutning till justitieombudsmannens kansli) människorättsdelegations sektion för personer med funktionsnedsättning. Dessa är förutom experter på rättigheter för personer med funktionsnedsättning även själva personer med funktionsnedsättning. På motsvarande sätt kan sakkunniga som en gång i tiden själva varit placerade på en sluten anstalt för barn och unga inom socialvården delta i till exempel inspektioner av barnskyddsanstalter.

För inspektionsobjekt där det finns utländska personer anlitas också tolkar. Sådana objekt är till exempel förvarsheter för utlänningar, förläggningar och fängelser.

Inspektioner kan göras under ledning av justitieombudsmannen eller biträdande justitieombudsmannen, men även endast av föredragande vid justitieombudsmannens kansli på förordnande av justitieombudsmannen eller biträdande justitieombudsmannen. Numera gör föredragandena cirka hälften av alla inspektioner och största delen av de inspektioner som görs i egenskap av nationellt besöksorgan. I dessa fall presenteras de observationer som gjorts under inspektionen efter inspektionen för den justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman som utfärdat förordnandet. Denne beslutar vilka ställningstaganden och åtgärder inspektionen föranleder.

TEMAN FÖR INSPEKTIONERNA

Vid sidan av den allmänna laglighetsövervakningen och övervakningen av tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna inhämtas vid inspektionerna information om flera särskilda teman.

Vid justitieombudsmannens kansli har man av hävd valt ett särskilt årstema som beaktas vid varje inspektion samt vid inriktningen av de egna initiativen och i den övriga verksamheten. Årstemat anknyter vanligtvis till en grundläggande och mänsklig rättighet eller någon annan fråga som är av betydelse för justitieombudsmannens uppdrag. Temat för berättelseåret var "övervakning av tillsynen". Inom ramen för temat inspekteras hur myndighetens interna laglighetsövervakning fungerar och verksamheten inom de särskilda tillsynsmyndigheter som övervakar olika områden. Övervakningen av tillsynen hör till justitieombudsmannens uppgifter som högsta laglighetsövervakare, och den är viktig också med tanke på justitieombudsmannens övriga övervakning och en ändamålsenlig allokering av resurserna: justitieombudsmannen borde i egenskap av högsta laglighetsövervakare inte vara den enda instans som övervakar en myndighetsverksamhet eller offentlig uppgift, utan myndigheterna ska ha en effektiv intern övervakning och övervakning av andra övervakande myndigheter.

Tidigare år har temana till exempel varit "tillräckliga resurser för myndigheterna för att trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna", "rätten till integritet" och "rätten till effektiva rättsmedel".

Utöver årstemat fäster man vid alla inspektioner i regel uppmärksamhet vid tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning eftersom justitieombudsmannen har en särskild uppgift (tillsammans med Människorättscentret och dess människorättsdelegation) att fungera som en nationell mekanism enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Även övervakningen av äldre personers rättigheter är ett prioriterat område i justitieombudsmannens verksamhet, för vilket riksdagen har beviljat tilläggsresurser. För övervakningen av rättigheterna för såväl personer med funktionsnedsättning som för äldre personer har det utvecklats särskilda blanketter för frågor som tas upp i samband med inspektionerna.

Även tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna uppmärksammas i regel vid alla inspektioner. Det kan vara fråga om övervakning av tillgodoseendet av jämlikheten mellan nationalspråken enligt grundlagen, till exempel om att en tjänst är tillgänglig och att skyltar, anvisningar och information ges på båda nationalspråken i enlighet med språklagen. Det kan också vara fråga om utlänningars rätt att få de uppgifter hen behöver på ett språk som hen förstår, om personen enligt lag har rätt till det.

Utöver ovan nämnda teman har de olika sektorerna inom inspektionsverksamheten utöver vissa etablerade särskilda teman (till exempel användning av begränsande åtgärder på slutna anstalter) även andra, varierande särskilda teman som tas upp till exempel enligt deras aktualitet eller inspektionsobjektets särdrag.

VAL AV INSPEKTIONSOBJEKT

Det strategiska målet för inspektionerna – liksom för justitieombudsmannens all övriga verksamhet – är att verksamheten ska ha så stor effektivitet som möjligt, vilket också styr valet av inspektionsobjekt. Eftersom justitieombudsmannen har tusentals inspektionsobjekt att övervaka och endast en mycket liten del av dessa kan inspekteras i praktiken, är inriktningen av inspektionerna en mycket viktig fråga.

I detta övervägande är en grundläggande utgångspunkt att rikta inspektionerna till platser som är känsliga vad gäller grundläggande fri- och rättigheter, det vill säga där det finns människor i utsatt ställning. Lagen om justitieombudsmannen förutsätter i sig att inspektioner riktas särskilt till fängelser och andra slutna inrättningar samt till försvarsmaktens olika enheter. På motsvarande sätt ska det nationella besöksorganet inspektera platser där frihetsberövade personer hålls. Till dessa räknas alla platser därifrån de placerade personerna inte kan avlägsna sig om de så önskar.

Utifrån dessa utgångspunkter fokuserar inspektionerna på fängelser, förvaringslokaler för frihetsberövade som upprätthålls av polisen och andra myndigheter, garnisoner och psykiatriska sjukhus, men också på sådana boendeenheter eller inrättningar för barn, äldre eller personer med funktionsnedsättning från vilka personerna i fråga inte kan avlägsna sig om de så önskar.

Det är motiverat att rikta inspektionerna till sådana platser där klagomål inte anförs eftersom justitieombudsmannen genom klagomålen i allmänhet får information om missförhållanden. Ovan nämnda platser är, kanske med undantag av fängelserna, motiverade inspektionsobjekt även ur denna synvinkel – beväringar, psykiatriska patienter, barn, äldre och personer med funktionsnedsättning lämnar endast få klagomål.

Det finns också verksamhet om vilken klagomål inte lämnas in. Det vanligaste exemplet är hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet som sker utan objektets vetskap – då kan objektet inte heller anföra klagomål om verksamheten. Därför är inspektionerna en central informationskälla för justitieombudsmannen.

Hur inspektionerna riktas påverkas också av huruvida det existerar övrig tillsyn och hur effektiv denna är. Eftersom till exempel övervakningen av underrättelseverksamheten är underrättelsetillsynsombudsmannens specialuppgift har det varit motiverat att i stället rikta justitieombudsmannens inspektionsverksamhet främst till hemligt inhämtande av information, för vilken justitieombudsmannen i praktiken är den enda utomstående laglighetsövervakaren. Vid inriktningen av inspektionerna beaktas också lagen om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (330/2022), där de sakområden som koncentrerats till justitieombudsmannen är justitieombudsmannens specialuppgifter med tanke på den högsta laglighetsövervakningen.

Det finns fortfarande ett enormt antal inspektionsobjekt som fyller de ovan beskrivna utgångspunkterna. Av dem strävar man efter att välja de viktigaste objekten och sådana objekt där man genom att göra en inspektion kan anta att den största effektiviteten uppnås. Inom varje sektor inom inspektionsverksamheten finns också vissa centrala objekt som i regel inspekteras turvis. Ibland kan det dock vara motiverat att göra ett nytt så kallat uppföljningsbesök till samma objekt för att säkerställa att de rekommendationer som getts med anledning av den föregående inspektionen verkställs. Vid slutna anstalter görs inspektioner även kvälls- och nattetid, varvid man kan göra observationer av sådana funktioner och förhållanden som inte skulle komma fram dagtid.

Justitieombudsmannen strävar i sin verksamhet också efter att identifiera brister och luckor i övervakningen. Under berättelseåret gjordes till exempel den första inspektionen av förvaringslokaler på en passagerarbilfärja som trafikerar mellan Finland och Sverige. Inspektionen av sådana lokaler hör till det nationella besöksorganets mandat och de privata ordningsvakterna på fartyget sköter en offentlig förvaltningsuppgift som omfattas av justitieombudsmannens tillsynsbehörighet. Under inspektionen framkom betydande brister inte bara i fartygets förvaringslokaler och verksamhets sätt, utan också i polisens tillsyn över dessa och fartygets ordningsvaktverksamhet samt i lagstiftningen (läs mer i avsnitt 3.5.6 i denna berättelse).

Enligt lagen om justitieombudsmannen gör justitieombudsmannen också inspektioner "för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll". Sådana inspektioner i syfte att göra sig förtrogen med ovan nämna angelägenheter görs hos olika myndigheter, men antalet dylika inspektioner är för närvarande inte särskilt stort.

ÅTGÄRDER OCH INSPEKTIONS PROTOKOLL

Justitieombudsmannens inspektionsverksamhet – liksom övriga verksamhet – är inte bara laglighetsövervakning i efterhand, utan också främjande av tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Ett centralt fokus är att förebygga kränkningar och att styra och utveckla myndighetsverksamheten.

Över alla inspektioner upprättas ett protokoll där inspektionsobservationerna samt justitieombudsmannens ställningstaganden, rekommendationer och andra åtgärder presenteras. Vissa av dem kan behandlas redan under inspektionen tillsammans med objektets personal och ledning. Om det vid inspektionen framkommer ärenden som kräver en mer omfattande utredning, undersöks de separat på eget initiativ.

Inspektionsobjektet bereds tillfälle att kommentera uppgifterna och inspektionsobservationerna i utkastet till protokoll samt även justitieombudsmannens preliminära ställningstaganden i allmänhet. Inspektionsobjektet ombeds också meddela om det anser att det i protokollet finns sekretessbelagda punkter som bör strykas ur det protokoll som publiceras.

Justitieombudsmannen strävar efter att öka effektivitet av inspektionerna och justitieombudsmannens ställningstaganden i anslutning till dem genom att i omfattande utsträckning distribuera och publicera protokollen.

Det färdiga inspektionsprotokollet skickas förutom till inspektionsobjektet även till den behöriga chefsmyndigheten (t.ex. Polisstyrelsen) och övriga tillsynsmyndigheter inom förvaltningsområdet (t.ex. Valvira och regionförvaltningsverket) samt enligt prövning även till andra instanser.

Protokollen över inspektioner som gjorts i egenskap av nationellt besöksorgan publiceras regelbundet på justitieombudsmannens kanslis webbplats och protokollen över övriga inspektioner enligt prövning.

Observationerna och åtgärderna i samband med inspektioner som gjorts i egenskap av nationellt besöksorgan beskrivs i avsnitt 3.5 i denna berättelse och åtgärderna vid övriga inspektioner beskrivs separat för varje sakområde i avsnitt 4.

ANTAL INSPEKTIONER

Enligt OPCAT-protokollet ska det nationella besöksorganet regelbundet inspektera de verksamhetsställen som omfattas av protokollets tillämpningsområde ("regular visits"). I praktiken är detta inte möjligt eftersom det finns tusentals verksamhetsställen.

Före coronapandemin inspekterades årligen 100–150 objekt. Under pandemin inspekterades endast några tiotal objekt per år. På grund av den kraftiga ökningen av antalet klagomål har justitieombudsmannen ännu inte uppnått samma antal inspektioner som före pandemin. Under berättelseåret gjordes 76 inspektioner, varav 29 i egenskap av nationellt besöksorgan.

Förberedelserna inför inspektionen, inspektionsbesöket och efterarbetena samt alla de skeden dessa omfattar är mycket arbetsdryga. Vid justitieombudsmannens kansli har man uppskattat att cirka tio procent av kansliets resurser har använts för inspektionsverksamhet, med undantag för tiden under coronapandemin.

SLUTORD

Undersökningen av klagomål är i praktiken den viktigaste formen av justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Det skulle i praktiken vara omöjligt att enbart genom justitieombudsmannens egna åtgärder få information om alla sådana missförhållanden eller fel inom den offentliga förvaltningen som med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan förutsätta åtgärder av justitieombudsmannen. Jag har konstaterat att justitieombudsmannens verksamhet i stor utsträckning grundar sig på att justitieombudsmannen i Finland har 5,5 miljoner ombud som genom att lämna in klagomål informerar justitieombudsmannen om dessa missförhållanden eller fel.

Alla människor förmår, vill eller förstår dock inte att anföra klagomål om de kränkningar eller missförhållanden som de upplevt. Inspektionerna är särskilt viktiga för att trygga rättigheterna för och behandlingen av sådana personer, såsom barn, äldre, personer med funktionsnedsättning, frihetsberövade och utlänningar. Inspektionerna är viktiga även inom andra sådana områden inom myndighetsverksamheten där klagomål vanligtvis lämnas in sällan. Sådana områden är till exempel behandlingen av beväringar och andra personer som fullgör militärtjänst samt säkerhetsmyndigheternas hemliga inhämtande av information.

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.

Klagomålsförfarandet är skriftligt, vilket ofta begränsar möjligheten att få en mångsidig bild av det ärende som undersöks. Vid en inspektion finns det däremot möjlighet till en muntlig interaktiv dialog med såväl objektets ledning och personal som med de personer som placerats där. Vid en inspektion får man en autentisk bild av inspektionsobjektet och dess förhållanden. Därför utgör inspektionerna ett bra tillfälle inte bara för laglighetsövervakning utan också för justitieombudsmannens åtgärder för att förebygga kränkningar samt styra och utveckla myndighetsverksamheten.

Inspektionsverksamheten är ur många synvinklar en mycket viktig del av justitieombudsmannens laglighetsövervakning samt främjandet av tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

**BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMAN
MAIJA SAKSLIN**



Vilka åtgärder har mina beslut föranlett

JUSTITIEOMBUDSMANNENS ÅTGÄRDER

En stor del av de klagomål som inkommer till justitieombudsmannen för behandling, under berättelseåret 40 %, är till innehållet sådana att de inte tas upp till prövning. Det finns flera olika orsaker till detta. Klagandens skrivelse kan vara så ospecificerad att det inte är möjligt att undersöka den. Det kan ha gått så lång tid sedan de händelser som avses i klagomålet att det inte längre är motiverat att undersöka dem eller så kan justitieombudsmannen inte längre hjälpa den klagande eller så har den klagande inte längre behov av rättsskydd. Ofta är orsaken till att ett klagomål inte undersöks att kritiken riktar sig mot en verksamhet eller aktör vars övervakning inte hör till justitieombudsmannens behörighet, att ärendet behandlas av en annan myndighet eller att det ännu är möjligt att söka ändring i ärendet i domstol. I vissa ärenden ger justitieombudsmannen klaganden rådet att vända sig till en annan instans eller överför klagomålet till en annan övervakande myndighet för behandling. Å andra sidan kan slutresultatet också i de ärenden som undersökts vara att ärendet inte föranledde några åtgärder av justitieombudsmannen eller att det i ärendet inte fanns skäl att misstänka lagstridigt förfarande, försummelse av skyldigheter eller överskridande av behörighet eller prövningsrätt.

I de fall där justitieombudsmannen upptäcker att den övervakade förfarit felaktigt i ett ärende som undersökts, kan justitieombudsmannen framföra kritik av olika styrkor och styra den övervakade att bedriva lagenlig verksamhet och beakta de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

I lagen om riksdagens justitieombudsman föreskrivs om åtgärder som står till justitieombudsmannens förfogande. Enligt lagen kan justitieombudsmannen ge den övervakade en anmärkning för framtiden om hen i sin laglighetskontroll konstaterar att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet, men anser att åtal dock inte behöver väckas. Justitieombudsmannen kan delge den övervakade sin tillrättavisande eller styrande uppfattning om det lagenliga förfarandet, fästa uppmärksamhet vid kraven på god förvaltning eller vid synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Dessutom kan justitieombudsmannen rikta en framställning till den behöriga myndigheten om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas.

Det att justitieombudsmannen kan fästa statsrådets eller ett ministeriums uppmärksamhet vid de brister som observerats i bestämmelser eller föreskrifter och göra framställningar om hur de kan utvecklas eller hur brister kan avhjälpas har en vidare betydelse för laglighetskontrollen än ett ställningstagande i ett enskilt klagomålsärende. I cirka sex procent av de ärenden som avgjordes under berättelseåret gjordes en framställning. Framställningarna delges riksdagen i årsberättelsen.

Åtgärder inom laglighetskontrollen riktas vanligtvis inte mot en enskild tjänsteman eller person som sköter ett offentligt uppdrag, utan föremålet för styrningen och kritiken är en myndighet eller dess ledande organ. Laglighetskontrollen strävar efter att ingripa i olägenheter som en individ orsakats på grund av lagstridigt förfarande, överskridande av prövningsrätten eller försummelse av skyldigheter, oberoende av om en enskild person kan ställas till svars för förfarandet.

MEDDELANDEN OM ÅTGÄRDER

I vår lagstiftning har justitieombudsmannen inte ålagts skyldighet att följa upp eller övervaka vilka åtgärder den övervakade har vidtagit med anledning av justitieombudsmannens ställningstagande. I vissa enskilda fall bad justitieombudsmannen dock redan i ett mycket tidigt skede om uppgifter om de åtgärder som justitieombudsmannens uppfattning hade gett anledning till.

Den allmänna uppfattningen är att de ställningstaganden, rekommendationer och framställningar som framförts i justitieombudsmannens beslut verkställs mycket effektivt. Uppfattningen grundar sig på tanken om att lagbundenhet och lagenlighet traditionellt har respekterats i finländsk rätts- och förvaltningskultur. Detta har för den högsta laglighetsövervakaren skapat en verksamhetsmiljö där det inte har funnits något särskilt behov av omfattande, systematisk uppföljning i efterhand eller efterkontroll. Bedömningen av behovet av uppföljning påverkas också av vilka myndigheter eller aktörer det är fråga om. Om en myndighet har en fungerande intern juridisk styrning och laglighetskontroll sker verkställandet av den högsta laglighetsövervakarens ställningstaganden i allmänhet effektivt. Däremot kan osäkerheten vara större till exempel i fråga om privata aktörer som omfattas av justitieombudsmannens övervakning eller mycket små eller spridda organisationer. Sannolikt kommer justitieombudsmannens laglighetskontroll i framtiden att i allt högre grad inriktas på privata aktörer som sköter offentliga uppdrag eller offentliga förvaltningsuppgifter, vilket i sin tur torde öka behovet av uppföljning i efterhand.

Uppföljningen av effekterna av justitieombudsmannens åtgärder har sedan gammalt till stor del grundat sig på att klaganden själv följer hur myndigheten agerar i hens ärende. Dessutom kan det av andra klagandes klagomål framgå att myndigheten inte har rättat till sitt förfarande. Även medierna deltar i uppföljningen dels genom att förmedla information om justitieombudsmannens ställningstaganden, dels genom att rapportera om brister i verkställandet av justitieombudsmannens styrning eller rekommendationer. Medvetenheten om justitieombudsmannens avgöranden och enskilda personers möjlighet att delta i övervakningen grundar sig på medieoffentligheten och de åtgärdsavgöranden som justitieombudsmannen publicerat.

Av de 7 072 laglighetskontrollärenden som avgjordes under berättelseåret 2022 ledde 967 till åtgärder av justitieombudsmannen. Under de senaste åren har uppföljningen i efterhand ökat och till åtgärdsavgörandena har oftare än tidigare bifogats en begäran om att meddela vilka åtgärder justitieombudsmannens ställningstaganden och framställningar har föranlett. Utifrån meddelandet om åtgärder är det möjligt att bedöma om åtgärderna är tillräckliga. Dessutom kan redan begäran i sig påskynda och effektivisera åtgärderna. År 2022 fick justitieombudsmannen 468 meddelanden om åtgärder. År 2021 inkom 435 meddelanden och 2020 355 meddelanden. Även om åtgärdsbesluten och meddelandena om åtgärder statistiskt inte hänför sig till samma år, tyder antalet anmälningar på en liten ökning av uppföljningen. Det går dock inte att utifrån meddelandena på ett heltäckande sätt bedöma hur justitieombudsmannens framställningar, rekommendationer och andra ställningstaganden har genomförts. Antalet meddelanden om åtgärder ökar också till följd av att ärenden överförs till en annan övervakande myndighet för behandling eller till exempel till ett anmärkningsförfarande, då den övervakade ombeds meddela hur ärendet avgjorts. Utifrån meddelandena om åtgärder kan man dock i viss mån möjligt bedöma vilken effekt och inriktning laglighetskontrollen har.

Framställningar om gottgörelse och meddelanden om åtgärder i anslutning till dessa utgör en särskild kategori av justitieombudsmannens åtgärder. Den övervakade ombuds utan undantag meddela vilka åtgärder som vidtagits i samband med en framställning om gottgörelse. Justitieombudsmannen kan i ett enskilt ärende göra framställningar om gottgörelse för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna när det inte längre är möjligt att rätta till ett lagstridigt eller felaktigt förfarande. I dessa framställningar föreslås att den övervakade ska överväga hur den kan gottgöra den immateriella olägenhet eller orättvisa som kränkningen av rättigheterna orsakat. Gottgörelsen kan vara en ursäkt, men ofta är den en betydande summa pengar. Eftersom justitieombudsmannen i sina framställningar i allmänhet låter den övervakade avgöra hur en kränkning av rättigheterna kan gottgöras, ombeds den övervakade meddela vilka åtgärder framställningen har föranlett. Endast i undantagsfall har meddelandena om åtgärder gett justitieombudsmannen anledning att vidta ytterligare åtgärder. Under berättelseåret gjorde justitieombudsmannen 22 framställningar om gottgörelse. Dessa rapporteras till riksdagen i justitieombudsmannens verksamhetsberättelse.

I flera länder har det i lagstiftningen om justitieombudsmannen fastställts tidsfrister inom vilka de övervakade myndigheterna ska meddela vilka åtgärder som har vidtagits på basis av justitieombudsmannens ställningstaganden eller motivera varför åtgärder inte har vidtagits. Tidsfristerna är ofta relativt korta, från trettio till sextio dagar. Justitieombudsmännen publicerar också information om hur stor del av deras rekommendationer som har lett till önskade åtgärder.

Till exempel i parlamentets förordning om europeiska ombudsmannens ämbetsutövning finns uttryckliga bestämmelser om samspel mellan ombudsmannen och institutionerna. Enligt förordningen ska ombudsmannen om fall av administrativa missförhållanden konstateras efter en undersökning utan onödigt dröjsmål underrätta den unionsinstitution, det unionsorgan eller den unionsbyrå som berörs av slutsatserna av undersökningen och ska, när det är lämpligt, lämna rekommendationer. En unionsinstitution som fått rekommendationer ska sända ett detaljerat yttrande till ombudsmannen inom tre månader. Europeiska ombudsmannen får på en motiverad begäran bevilja en förlängning av den tidsfristen. Denna förlängning får inte vara längre än två månader.

Dessutom ska ombudsmannen vid slutet av varje årlig session överlämna en rapport till Europaparlamentet om resultaten av de undersökningar som hen gjort. I rapporten ingår en bedömning av hur Europeiska ombudsmannens rekommendationer har följts, förslag till lösningar och förslag till förbättringar. Riksdagens justitieombudsmans berättelse innehåller ingen motsvarande bedömning eller förslag.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Riksdagens justitieombudsman har en lagstadgad uppgift att vid behov göra statsrådet eller något annat organ som svarar för beredning av lagstiftning uppmärksam på brister som hen har observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa skall utvecklas och bristerna avhjälpas.

Justitieombudsmannens författningsförslag gäller missförhållanden som i laglighetskontrollen observerats i en lag eller förordning, avsaknad av bestämmelser eller inexakta bestämmelser eller brister i tolkningen av lagen. Uppföljningen av hur författningsförslagen framskrider sker systematiskt och i allmänhet ber justitieombudsmannen aktören meddela vilka åtgärder framställningen har föranlett. Åtgärderna anses vara tillräckliga även då aktören i meddelandet redogör för vilka åtgärder som planeras, även om de ännu inte har slutförts inom utsatt tid.

Det finns dock situationer där justitieombudsmannen inte framför exakta författningsförslag, utan kan låta det ministerium som ansvarar för lagberedningen överväga om det finns ett behov av författningsändringar. Även i samband med en sådan framställning kan en begäran effektivisera verkställandet av framställningen, men i allmänhet ombeds organet inte meddela om åtgärderna.

Förfarandet för bedömning av meddelanden om åtgärder som inkommit till justitieombudsmannen är relativt etablerat. Den justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman som gjort framställningen beslutar om de planerade eller genomförda åtgärderna föranleder fortsatta åtgärder. Fortsatta åtgärder vidtas sällan. Detta beror främst på att de planerade åtgärderna kan vara av mycket varierande slag och därför går det inte att entydigt bedöma om de är tillräckliga, och i sista hand är det riksdagen som fattar beslut om behovet av ändringar i lagstiftningen. Ju mer exakt ett författningsförslag är, desto mer sannolikt är det att det leder till att lagberedning inleds.

Det är mycket ovanligt att ett författningsförslag inte leder till lagstiftningsåtgärder. Ibland finns det dock godtagbara skäl till detta, till exempel orsaker som har att göra med rättsordningen som helhet. Ibland genomförs lagändringarna först flera år efter justitieombudsmannens framställning.

Det hör inte till justitieombudsmannens befogenheter att förordna ett ministerium att bereda ett lagförslag och justitieombudsmannen kan inte ålägga statsrådet att besluta om att en regeringsproposition med lagförslaget ska överlämnas till riksdagen. Om man vill effektivisera uppföljningen av författningsförslagen kan detta ske i en tätare växelverkan med riksdagen än i nuläget, till exempel i samband med behandlingen av berättelsen. Numera kan de olika avsnitten i berättelsen innehålla beskrivningar av vilka åtgärder de författningsförslag som gjorts under berättelseåret har föranlett, det förekommer mer sällan att en proposition inte har lett till ändringar.

Enligt lagen om justitieombudsmannen kan justitieombudsmannen i anslutning till sina berättelser lägga fram förslag för riksdagen om avhjälpan av brister i lagstiftningen som han eller hon observerat. Redan i den första instruktionen som styrde riksdagens justitieombudsmans verksamhet från 1920 gavs justitieombudsmannen i uppdrag att rapportera brister i lagar och förordningar samt oklara eller motstridiga bestämmelser till riksdagen. Enligt gällande lag om riksdagens justitieombudsman kan justitieombudsmannen om bristen ha anknytning till ett ärende som behandlas av riksdagen också annars delge ifrågavarande riksdagsorgan sina iakttagelser. Speciellt med tanke på lagarnas grundlagsenlighet är det viktigt att denna befogenhet redan från tidigare har tolkats i vid bemärkelse så att justitieombudsmannen också har ansetts ha rätt att meddela riksdagen om att bestämmelserna i en lag strider mot grundlagen, oberoende av om konflikten har ett samband med att en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter inskränks i ett enskilt fall.

FRAMSTÄLLNINGAR GÄLLANDE TILLGODOSEENDE AV DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Justitieombudsmannens konstitutionella uppgift är utöver den traditionella laglighetskontrollen också att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Det allmännas skyldighet enligt 22 § i grundlagen att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och justitieombudsmannens uppgift enligt 109 § i grundlagen att övervaka att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses ger även i en internationell jämförelse justitieombudsmannen exceptionellt stark behörighet att övervaka de mänskliga rättigheterna. I sin verksamhetsberättelse ska justitieombudsmannen fästa särskild uppmärksamhet vid tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Människorättskonventionerna anses vara en del av det nationella rättssystemet och tolkningar och ställningstaganden av övervakningsorgan för internationella människorättskonventioner är förpliktande i all utövning av offentlig makt. Till justitieombudsmannens dagliga arbete hör att främja beaktandet av ställningstaganden i Europeiska människorättsdomstolens domar och ställningstaganden och rekommendationer av övervakningsorgan för människorättskonventioner genom att till exempel göra framställningar om förfaranden, utbildning och anvisningar.

Författningsförslag och andra framställningar om beaktande av kraven i människorättskonventionerna görs i synnerhet i utlåtanden och i ärenden som tagits upp till prövning på eget initiativ. Dessutom har justitieombudsmannen särskilda uppgifter i övervakningen av FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt i egenskap av nationellt besöksorgan för FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Observationer som gjorts vid övervakningen av dessa konventioner och justitieombudsmannens framställningar rapporteras i omfattande utsträckning till riksdagen i verksamhetsberättelsen.

Justitieombudsmannen följer i övrigt inte systematiskt upp hur de mänskliga rättigheterna tillgodoses och rapporterar inte till riksdagen om hur människorättsdomstolens domar eller andra övervakningsorgans rekommendationer har verkställts i Finland. Justitieombudsmannens berättelse har dock sedan 2009 på grundlagsutskottets önskemål innehållit en beskrivning av sådana brister i tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som justitieombudsmannen i sin laglighetskontroll flera gånger har ingripit i utan att önskad förbättring åstadkommit. Numera består detta avsnitt av en lista över tio centrala problem med anknytning till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Finland. I det korta avsnittet ingår inte justitieombudsmannens framställningar för att avhjälpa bristerna.

I februari under berättelseåret publicerades en undersökning där det konstateras att verkställandet av avgöranden och rekommendationer av övervakningsorgan för internationella människorättskonventioner sker för långsamt i Finland. Målet med undersökningen var att stödja skapandet av sådana nationella strukturer och verksamhetsmodeller som skulle främja uppföljningen av övervakningsorganens tolkningspraxis i lagberedningen och verkställandet av lagen.¹⁾

I undersökningen ansågs riksdagens tillgång till information vara otillräcklig och föreslogs att riksdagen eller dess utskott regelbundet ska få rapporter om de ställningstaganden som övervakningsorganen för mänskliga rättigheter har gjort. I justitieombudsmannens berättelse redogörs på initiativ av grundlagsutskottet för Europeiska människorättsdomstolens domar som gäller Finland, men berättelsen innehåller ingen översikt över andra övervakningsorgans ställningstaganden, EU-domstolens domar som gäller grundläggande fri- och rättigheter eller verkställandet av dem.

I den nationella människorättsinstitutionens interna arbetsfördelning är det Människorättscentrets uppgift att följa upp tillgodoseendet av de mänskliga rättigheterna. Människorättscentret har sedan 2021 fäst särskild uppmärksamhet vid uppföljningen av det nationella verkställandet av avgöranden som gäller Finland. Riksdagens tillgång till information förbättras om lagstiftningen om den nationella människorättsinstitutionen ändras så att Människorättscentrets berättelse lämnas till riksdagen.

Med tanke på justitieombudsmannens laglighetskontroll försvårar det faktum att ställningstagandena eller rekommendationerna ofta inte har formulerats exakt och entydigt bedömningen av huruvida verkställandet av människorättsdomstolarnas domar och övervakningsorganens ställningstaganden och rekommendationer är tillräckliga. Å andra sidan ger även entydiga ställningstaganden, till exempel domar av domstolen för de mänskliga rättigheterna, medlemsstaterna stor prövningsrätt vid verkställandet av domar.

Finland har för första gången blivit föremål för Europarådets ministerkommittés skärpta övervakning av verkställigheten av Europadomstolens domar i mål X mot Finland på grund av att verkställigheten av domen fördröjts.

¹⁾ Jukka Viljanen, Tarja Seppä, Petra Järvinen, Nelli Keskilampi: Utvärdering av verkställande och uppföljning av Europarådets konventioner om de mänskliga rättigheterna, Statsrådets kansli, Helsingfors 2022 (på finska)

I övervakningen har det uttryckts en djup oro över att även om det redan har gått över tio år sedan domen som meddelades 2012, är det fortfarande en läkare som fattar beslut om medicinering mot patientens vilja, och det är inte möjligt att ompröva läkarens beslut. De finländska myndigheterna ombads att med alla tillgängliga medel förhindra att nödvändiga ändringar i lagstiftningen fördröjs och omedelbart skapa ett förfarande för sökande av ändring i besluten i nära samarbete med Europarådets sekretariat.

Innan den skärpta övervakningen inleddes hade jag gjort flera framställningar till social- och hälsovårdsministeriet gällande en komplettering av mentalvårdslagen, särskilt i fråga om de rättsmedel som patienten har till sitt förfogande. Jag har också påmint om att det fortfarande inte finns någon lagstiftning om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna inom den somatiska hälso- och sjukvården eller äldreomsorgen och föreslagit att beredningen av lagstiftningen ska prioriteras. Eftersom bestämmelserna om ändringssökande i mentalvårdslagen inte till alla delar motsvarar den nuvarande uppfattningen om patientens behov av rättsskydd, hade jag med hänvisning till människorättsdomstolens dom X v. Finland gjort en framställning för social- och hälsovårdsministeriet om att ministeriet ska utreda med vilka stödåtgärder patientens möjligheter att utnyttja sin besvär rätt kunde förbättras. Ministeriet beredde ändringarna i lagstiftningen under berättelseåret. I utkastet föreslogs att mentalvårdslagen ändras så att det ska fattas ett skriftligt beslut om regelbunden läkemedelsbehandling om patienten motsätter sig läkemedelsbehandlingen eller patientens vilja är okänd. Beslutet kan överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. På grund av i synnerhet högsta förvaltningsdomstolens utlåtande framskred lagförslaget inte till behandling i riksdagen, utan beredningen fortsätter.

Finland har fått åtskilliga rekommendationer av övervakningsorganen för mänskliga rättigheter när det gäller att garantera samernas självbestämmanderätt genom att ändra definitionen av same i sametingslagen och föreskriva om myndigheternas skyldighet att förhandla med sametinget i frågor som direkt påverkar samernas ställning som urfolk. Jag har i flera av mina utlåtanden påskyndat lagändringarna i syfte att genomföra dessa rekommendationer. Under berättelseåret lämnades en regeringsproposition till riksdagen med förslag till ändring av sametingslagen, men behandlingen av lagförslaget förföll.

Min avsikt är att med hjälp av dessa två exempel åskådliggöra justitieombudsmannens verksamhet i övervakningen och främjandet av verkställandet av människorättsdomstolens domar och andra övervakningsorgans rekommendationer i fall där det behövs ändringar i lagstiftningen. Justitieombudsmannen arbetar inom ramen för sina befogenheter och uppgifter genom att göra framställningar samt genom att följa upp och påskynda genomförandet av nödvändiga ändringar. Jag anser också att det av exemplen framgår att det även i en demokratisk rättsstat som Finland ibland förekommer mycket friktion när det gäller att verkställa de mänskliga rättigheterna. Justitieombudsmannen strävar i sitt uppdrag efter att avlägsna denna friktion.

Dessa två exempel visar också, att det ändå finns ett stort behov att skapa en mekanism för att effektivt främja uppföljningen av genomförandet av slutsatser och rekommendationer som Finland har fått.

**BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMAN
PASI PÖLÖNEN**



Förändringar och utmaningar inom brottspåföljdsområdet

ÖVERVAKNING AV BEMÖTANDET AV FÅNGAR SOM EN AV JUSTITIEOMBUDSMANNENS SÄRSKILDA UPPGIFTER

Övervakningen av bemötandet av personer som avtjänar ovillkorligt fängelsestraff och häktade personer har hört till justitieombudsmannens uppgifter sedan institutionens början. Det första klagomålet till justitieombudsmannen i februari 1920 gjordes av en häktad person. Sedan 1930-talet har övervakningen av bemötandet av fångar hört till de ansvarsområden som på lagnivå har centraliserats till justitieombudsmannen. Lagen om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen som trädde i kraft i oktober 2022 medförde inga förändringar på denna punkt; klagomål från fångar behandlas fortfarande av justitieombudsmannen.

Fängelseinspektionerna grundar sig på bestämmelsen i 5 § i lagen om justitieombudsmannen: det är fråga om övervakning av bemötandet av personer som placerats i fängelser. Emellertid är justitieombudsmannen skyldig att inspektera fängelserna även med anledning av finska statens folkrättsliga åtaganden. Justitieombudsmannen är det nationella besöksorganet enligt det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (s.k. OPCAT-uppdrag, 1 a kap. i lagen om riksdagens justitieombudsman). I förhållande till den traditionella laglighetsövervakarrollen är perspektivet där mer framåtblickande med fokus på att utveckla rättsläget. Syftet är att föra en konstruktiv dialog och samarbeta med Brottspåföljdsmyndigheten och ge rekommendationer som syftar till att förbättra behandlingen av frihetsberövade personer och deras förhållanden.

NOGGRANT AVGRÄNSADE BESTÄMMELSER INOM KNAPPA RAMAR

Bestämmelserna i fängelselagen är mycket detaljerade. Fångarna möter samma saker i sitt liv som alla andra och man måste finna en lösning inom ramen för frihetsberövandet. Juridiskt sett består denna ram i synnerhet av grundlagens bestämmelser om förutsättningarna för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna – vilket understryker vikten av att bestämmelserna är exakta och noggrant avgränsade – och den så kallade normalitetsprincipen som ligger till grund för fängelselagstiftningen. Enligt fängelselagen ska förhållandena i fängelserna ordnas så att de i så hög grad som möjligt motsvarar de förhållanden som råder i samhället. Fängelse innebär frihetsberövande eller begränsning av friheten. Det får inte förekomma andra begränsningar av en fångs rättigheter eller förhållanden än de som bestäms genom lag eller som nödvändigtvis följer av själva straffet. Institutionsmaktens tid är långt bakom oss.

Grundlagsutskottet har särskilt betonat vikten av att förvaltningslagen följs i fängelserna (GrUU 20/2005 rd). Det är ett uttryck för normalitetsprincipen. Fängelsemyndigheterna, liksom de "vanliga" myndigheterna, fattar rutinmässigt förvaltningsbeslut som hör till förvaltningslagens tillämpningsområde. Skillnaden mellan fängelsemiljön och många andra myndigheter ligger emellertid i hur många olika typer av ärenden man ska fatta beslut om. Dessutom ska principerna för god förvaltning beaktas i fängelsernas faktiska förvaltningsverksamhet.

Allt detta ställer mycket stora kompetens- och resurskrav på fängelserna. Utmaningen försvåras dock av flera faktorer: resursbrister i fängelserna, det föråldrade anstaltsbeståndet, kontinuerlig överbeläggning, brister i tillgången till utbildad personal och utmaningar i användningen av det nya klientdatasystemet ROTI som togs i bruk under berättelseåret (se närmare i avsnitt 4.7 i denna berättelse).

Det är klart att ett effektivt brottspåföljdsarbete som uppfyller lagens krav förutsätter tillräckliga personalresurser och även i övrigt ändamålsenliga ramar för verksamheten. Under åren 2005–2016 har antalet anställda vid Brottspåföljdsmyndigheten dock minskats med över 500 årsverken genom produktivhetsprogram och anpassningsåtgärder. Samtidigt har flera ändringar gjorts i påföljdslagstiftningen, vilket har gjort arbetet mer utmanande.

Under dessa förhållanden är det inte förvånande att justitieombudsmannen i fängelsernas verksamhet ständigt ser anledning till kritik och behov av att förbättra verksamheten. Andelen laglighetsövervakningsärenden inom brottspåföljdsområdet som leder till åtgärder från justitieombudsmannen är vanligtvis den högsta, cirka 25–30 procent, medan genomsnittet för alla förvaltningsområden ligger på cirka 13–14 procent. Det finns dock ingen anledning att rikta särskild kritik mot brottspåföljdsområdet; verksamheten är ansvarsfull, professionell och styrd av laglighetsprincipen. En betydande del av de missförhållanden som upptäckts på brottspåföljdssidan är resursbaserade. En del är strukturella i ordets egentliga betydelse i och med att de hänför sig till anstaltens fysiska förhållanden. I sådana situationer är det inte nödvändigtvis och i allmänhet inte ändamålsenligt att klandra ett enskilt fängelse eller en enskild tjänsteman, utan istället sträva efter att informera en högre instans, såsom Brottspåföljdsmyndigheten eller justitieministeriet, om situationen.

UTVECKLING AV ORGANISATIONEN OCH VERKSAMHETEN

När det gäller slutna inrättningar är utmaningarna med olika praxis vid olika fängelser oundvikliga. Man bör dock sträva efter att eliminera ogrundade skillnader. Just förenhetligandet av verksamheten var en central bakgrundsidé i Brottspåföljdsmyndighetens organisationsreform som trädde i kraft den 1 september 2022 (s.k. Rise 2.0). I reformen slopades den geografiska indelningen i områden och man övergick till en modell med ett riksomfattande ämbetsverk. Erfarenheterna av den nya organisationen ska ännu samlas in, men i det första skedet verkar reformen lyckad. Utvecklingsarbetet ska i vilket fall som helst fortsätta, Rise 3.0 är redan på gång.

I laglighetsövervakarens uppgifter betonas i allmänhet inte bedömningen av hur myndighetens organisation ordnas. Till den del organiseringen påverkar verksamhetens lagenlighet och laglighetsövervakningen är det dock den högsta laglighetsövervakarens uppgift, även i enlighet med ovan nämnda OPCAT-uppdrag, att föra fram rekommendationer som främjar verksamheten. De synpunkter som jag framförde till justitieministeriet i utkastskedet beaktades relativt väl i regeringens proposition RP 57/2021 rd om Brottspåföljdsmyndighetens organisation. Jag betonade särskilt behovet av att göra juridiska tjänster till ett eget separat ansvarsområde eller en enhet som är oberoende av den övriga verksamheten där klagomål och rättelseyrkanden samt andra laglighetsövervakningsfrågor avgörs centraliserat (7961/2020*); detta gjordes också senare.

Inom rättsvården är förvaltningens dialog med justitieombudsmannainstitutionen en genuint utnyttjad resurs. Den juridiska dialogen är regelbunden och är inte begränsad till den nämnda organisationsreformen. Under de senaste sju åren har justitieombudsmannen gjort nästan 40 författningsförslag för att utveckla regleringen av brottspåföljdsområdet. Bakom den gällande fängelselagen som trädde i kraft 2006 finns tiotals förslag av justitieombudsmannen som har beaktats. Detta är ett bevis på vår statsförvaltnings starka rättsstatliga engagemang, samtidigt som jag anser att det är förnuftigt med tanke på de begränsade resurserna.

HUR BETJÄNAR RESURSERNA LAGSTIFTARENS ÖNSKAN?

I mitt utlåtande om Brottspåföljdsmyndighetens organisationsreform fäste jag lagutskottets uppmärksamhet vid huruvida en organisationsreform räcker för att uppnå alla mål i regeringens proposition (3862/2021*). Även om justitieombudsmannens uppgift inte är att övervaka att myndigheternas resurser är tillräckliga, har justitieombudsmannen under de senaste åren varit tvungen att upprepade gånger ta ställning till den bristfälliga resursfördelningen inom rättsvården i olika sammanhang. När resurssituationen leder till att de grundläggande fri- och rättigheterna inte tillgodoses, till exempel så att skötseln av de lagstadgade skyldigheterna för en myndighet har försvårats, fördröjts eller till och med blivit omöjlig, har man inte heller i laglighetsövervakningen kunnat förbigå frågor som gäller resursfördelningen.

Fängelsernas resurser är långt ifrån att vara ens nöjaktiga. Detta syns framför allt i form av brister i de aktiviteter som erbjuds fångarna och i att aktiviteter ställs in, att celldörrarna hålls stängda och i avdelningarnas öppettider. Den europeiska kommittén mot tortyr CPT:s kvalitetsstandarder har dock på senare tid tvärtom skärpts i fråga om meningsfulla funktioner och växelverkan. Bristande resurser har också ett kausalt samband med säkerhetshot och våld mellan fångarna, och ett tydligt samband med att annars tillgängliga hälso- och sjukvårdstjänster och andra funktioner försvinner, enbart på grund av att det inte finns några vakter som kan eskortera fångarna.

I sin senaste rapport om Finland 2021 anser CPT att man borde göra en verkligt betydande utveckling i fängelsernas ekonomiska resurser och personalresurser för att CPT:s ställningstaganden överhuvudtaget ska kunna verkställas. I den senaste rapporten hotar man också ge ett offentligt utlåtande. Finland har hittills inte fått något sådant, men det är klart att tröskeln för detta blir lägre med tiden och när problemen fortsätter.

I statsrådets redogörelse för rättsvården (SRR 13/2022 rd) har resursbristen inom brottspåföljdsområdet nu starkt lyfts fram. Utifrån många iakttagelser inom laglighetsövervakningen måste jag ansluta mig till de synpunkter som framförs i redogörelsen om den dåliga resursfördelningen inom brottspåföljdsområdet. I redogörelsen konstateras, om nu inte helt så i ganska tydliga ordalag, att det med nuvarande resurser inte till alla delar är möjligt att följa lagen inom brottspåföljdsområdet. Detta uppnås inte ens genom det tillägg på cirka 400 årsverken som föreslås i redogörelsen, utan det förutsätter ytterligare betydande satsningar liksom en reform av fängelsenätet (7148/2022*).

Justitieombudsmannens uppgift är att informera riksdagen om tillståndet inom rättskipningen och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat. Vid sidan av det beredningsansvariga statsrådet har riksdagen som utövar lagstiftnings- och budgetmakt det slutliga ansvaret för bristerna i lagstiftningen och förvaltningen.

2 JO-INSTITUTIONEN

ÅR 2022



2.1 Översikt över institutionen

År 2022 var den finländska JO-institutionens hundraätredje verksamhetsår. JO inledde sin verksamhet vid Finlands riksdag år 1920. Institutionen är den näst äldsta i sitt slag i hela världen. JO-institutionen härstammar från Sverige, där tjänsten som riksdagens justitieombudsman inrättades 1809. Efter Finland spred JO-institutionen sig till Danmark 1955 och till Norge 1962.

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

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

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

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

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

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

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

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

BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMAN PÖLÖNEN hade bland annat ansvar för domstolarna, justitieförvaltningen och rättshjälpen, brottspåföljdsområdet (det vill säga fångvården), straffverkställigheten och kriminalvården samt militära ärenden och ärenden som gällde Försvarsmakten 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.

Justitieombudsmannen ändrade uppgiftsfördelningen så att JO Jääskeläinen från och med den 1 oktober 2022 avgjorde bland annat militära ärenden, ärenden som berörde Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet, ärenden som gällde Åklagarmyndigheten samt ärenden som gällde yttrandefrihet. Till BJO Sakslin överfördes bland annat ärenden som gällde rättigheter för personer med funktionsnedsättning och till BJO Pölönen ärenden som gällde beskattning och tullbeskattning. 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 2022 var referendarierådet Mikko Sarja, som skötte ställföreträdarens uppdrag under berättelseåret i sammanlagt 77 arbetsdagar.

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

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

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

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

2.1.2 FÖRDELNING AV JUSTITIEOMBUDSMANNENS OCH JUSTITIEKANSLERNIS UPPGIFTER

De högsta laglighetsövervakarna, dvs. justitieombudsmannen (JO) och justitiekanslern (JK), har nästan samma behörighet. Det enda undantaget är tillsynen över advokater och rättegångsbiträden med tillstånd, som endast faller under justitiekanslerns befogenhet.

Trots att befogenheterna i huvudsak är desamma finns det skillnader i laglighetsövervakarnas uppgifter. Genom den nya lagen om fördelningen av uppgifter som trädde i kraft den 1 oktober 2022 förnyades fördelningen av de högsta laglighetsövervakarnas uppgifter så att de motsvarar laglighetsövervakarnas specialuppgifter enligt lagstiftningen samt den etablerade specialiseringen i praktiken. Övervakningen av tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna på individnivå och i synnerhet övervakning av rättigheterna för och bemötandet av personer i sårbar ställning koncentrerades till justitieombudsmannen i större utsträckning än tidigare. Till justitieombudsmannen koncentrerades bland annat ärenden som gäller individens rättigheter inom social- och hälsovården och socialförsäkringen samt övervakningen av rättigheterna för barn, äldre och personer med funktionsnedsättning. Till justitieombudsmannen koncentrerades också i regel ärenden som gäller förundersöknings- och säkerhetsmyndigheterna utöver de ärenden som berör fängelser och andra slutna anstalter där personen tagits in mot sin vilja och som redan tidigare centraliserats till justitieombudsmannen. Lagen om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman finns i bilaga 1.

JO Jääskeläinen har behandlat den nya lagen om fördelningen av uppgifter närmare i sitt anförande i berättelsen för 2021.

2.1.3 VÄRDERINGAR OCH MÅLSÄTTNINGAR FÖR JO:S KANSLI

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

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

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

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

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

Värderingarna och målsättningarna för JO:s laglighetskontroll

VÄRDERINGAR

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

MÅLSÄTTNINGAR

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

UPPGIFTER

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

TYNGDPUNKTER

Tyngdpunkterna inom verksamheten bestäms i huvudsak utgående från antalet ärenden och ärendenas art. Inriktningen av den verksamhet som JO utövar på eget initiativ i anslutning till övervakningen av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna fastställs utgående från justitieombudsmannens och de biträdande justitieombudsmännens samarbetet. Det samma gäller tyngdpunkterna för JO:s särskilda uppgifter och det internationella samarbetet. Vid inriktningen av resurserna beaktas särskilt verksamhetens genomslagskraft, rättsskyddet och kraven på god förvaltning. Dessutom tas särskild hänsyn till utsatta grupper i samhället.

VERKSAMHETSPRINCIPER

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

VERKSAMHETSPRINCIPER FÖR KLAGOMÅLSÄRENDEN

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

BETYDELSEN AV ATT MÅLEN NÅS

Förtroendes för JO:s verksamhet påverkas av hur väl man lyckas uppnå de nämnda målen och av den bild som förmedlas av verksamheten. Allmänhetens förtroende för verksamheten utgör en förutsättning för JO-institutionens existens och genomslagskraft.

2.1.4 VERKSAMHETSFORMER OCH TYNGDPUNKTSOMRÅDEN

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

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

Ett slags av JO:s specialuppgifter är att övervaka säkerhetsmyndigheternas (polisen, Tullen, Gränsbevakningsväsendet och Försvarmakten) hemliga inhämtande av information samt underrättelseverksamhet. För detta ändamål avger vederbörande ministerier årligen berättelser till justitieombudsmannen om användningen av hemliga metoder för inhämtande av information och underrättelsemetoder. Övervakningen av hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet 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 2022 var tillsyn över tillsynen 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.

2.1.5 VERKSAMHETSUPPGIFTER FÖR BERÄTTELSEÅRET

BEHANDLINGSTID PÅ ETT ÅR

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

Lagreformen gjorde det möjligt att mer ändamålsenligt styra resurserna till ärenden där JO kan hjälpa den klagande eller annars vidta åtgärder. JO strävar även efter att i mån av möjlighet hjälpa klagandena, t.ex. genom att göra framställningar om korrigerings 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. Målet har också nåtts alla år därefter liksom vid berättelseårets slut. Vid utgången av 2022 var den genomsnittliga behandlingstiden för klagomål 91 dagar, medan den vid utgången av 2021 var 96 dagar.

KLAGOMÅL OCH ÖVRIGA LAGLIGHETSÖVERVAKNINGENSÄRENDEN

År 2022 inkom 6 613 klagomål (7 732 år 2021). Detta innebär drygt 1 000 (14,5 %) färre än året innan, men fortfarande det tredje största antalet klagomål genom åren, trots att coronapandemin inte längre hade någon betydande inverkan. Det största antalet klagomål gällde socialvården, 997 (1 142), polisen, 821 (922) och hälso- och sjukvården, 751 (1 322) samt brottspåföljdsområdet, 672 (477). Störst var ökningen i antalet klagomål inom brottspåföljdsområdet (40 %). Under berättelseåret avgjordes 6 857 klagomål. Motsvarande siffra 2021 var 7 892.

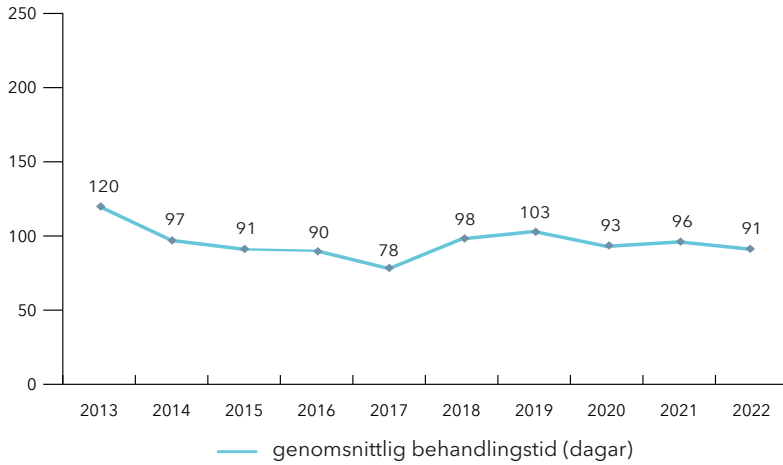
De senaste åren har antalet klagomål som sänts per brev eller per telefax och lämnats in personligen minskat, medan antalet klagomål som sänts per e-post har ökat kontinuerligt. År 2022 inkom merparten, 82 % (86 % år 2021) av klagomålen i elektroniskt format. Om klagomålet inkommer via e-post skickas omedelbart ett elektroniskt ankomstmeddelande.

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. Så kallade 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 registratorskontoret till ställföreträdande BJO eller till kanslichefen, som distribuerade dem vidare till notarierna och inspektörerna för beredning. De som skickat brev gavs svar, och svaren granskades av ställföreträdaren för BJO eller av kanslichefen.

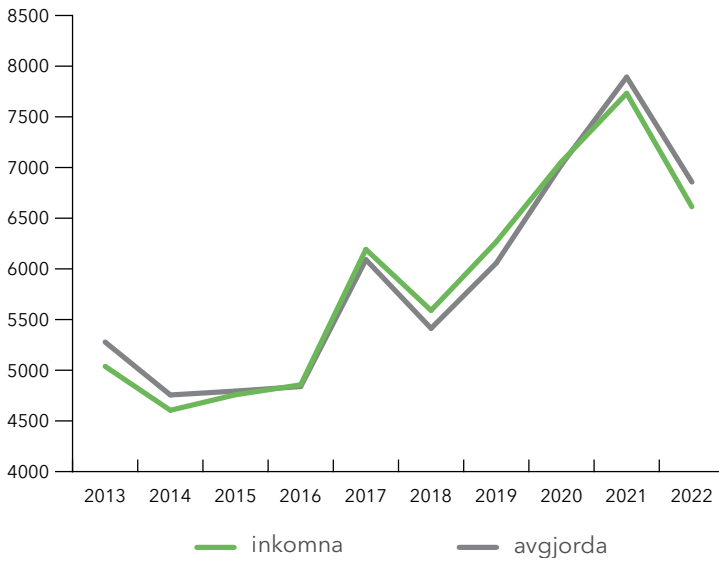
I och med att man tog det elektroniska ärendehanteringssystemet i användning 2016, registreras även ärenden som tidigare ingått i kategori 6, "Övriga skrivelser", som klagomål. Dessa ärenden behandlas ändå på samma sätt som tidigare, dvs. de sänds till ställföreträdande BJO eller till kanslichefen, som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

En del av klagomålen behandlas i ett s.k. påskyndat förfarande. År 2022 behandlades drygt hälften (55 %) på detta sätt. Syftet med det påskyndade förfarandet är att redan då ärendena kommer in till JO preliminärt gallra ut sådana ärenden som registrerats som klagomål men som det inte finns skäl att undersöka närmare. Detta gallringsförfarande lämpar sig i synnerhet för sådana ärenden där det tydligt framgår att det inte finns anledning att misstänka något fel, där ärendet har preskriberats eller inte omfattas av JO:s behörighet, där det är fråga om en ospecificerad skrivelse eller ett ärende som är under behandling hos någon annan myndighet eller där klaganden upprepar sig och det inte finns någon anledning att ompröva det tidigare avgörandet. Om det emellertid visar sig att klagomålet inte lämpar sig för det påskyndade förfarandet, återböras ärendet till de vanliga klagomålen. I de ärenden som behandlas i påskyndat förfarande bör den som avgör ärendet få ett svarsutkast inom en vecka. Till klaganden sänds ett svar som undertecknats av föredraganden.

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



Klagomålen genomsnittliga behandlingstid under åren 2013–2022.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2013–2022.

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. De kontrolleras dock av en administrativ assessor. Meddelanden som inkommer via den responsblankett som finns på kansliets webbplats behandlas också enligt principerna ovan. År 2022 inkom 10 518 (9 647 år 2021) skrivelser för kännedom.

Inkomna laglighetsövervakningsärenden	2022	2021
Klagomål	6 512	7 651
Ärenden som överförts från justitiekanslern	101	81
Egna initiativ	47	67
Begäran om utlåtande och hörande	157	155
Sammanlagt	6 817	7 954

Avgjorda laglighetsövervakningsärenden	2022	2021
Klagomål	6 814	7 840
Klagomål som överförts till justitiekanslern	43	52
Egna initiativ	47	91
Begäran om utlåtande och hörande	168	153
Sammanlagt	7 072	8 136

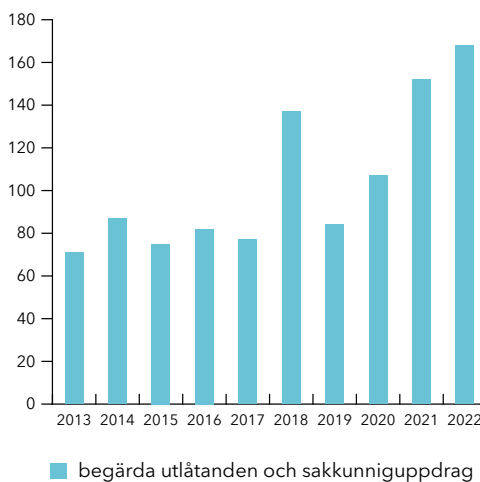
Till laglighetskontrollärenden hänförs också JO:s utlåtanden och sakkunniguppdrag till exempel i riksdagsutskotten. Antalet utlåtanden och hörandetillfällen uppgick till samma rekordnivå som 2022.

År 2022 hänförde sig 78 % (78 % år 2021) av alla inkomna klagomål till de tio största ärendekategorierna. I bilaga 6 finns uppgifter om de tio största ärendekategorierna i siffror.

År 2022 avgjordes sammanlagt 47 (91 år 2021) ärenden som tagits till prövning på eget initiativ. Av dessa föranledde 35 (42) ärenden, eller 75 % (46 %), åtgärder från JO:s sida.

ÅTGÄRDER

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



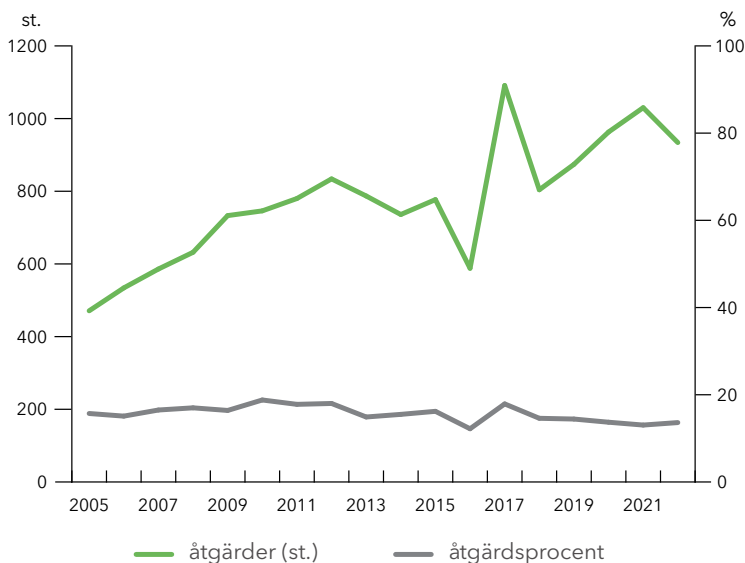
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag som avgjorts 2013–2022.

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

Av samtliga avgjorda klagomål och ärenden som tagits till prövning på eget initiativ under år 2022 var 967, dvs. 14 % (år 2021 1 030, eller 13 %), sådana som föranledde åtgärder från JO:s sida. Av klagomålen och de ärenden som tagits till prövning på eget initiativ blev ungefär en femtedel föremål för s.k. fullskalig undersökning, vilket innebär att det inhämtades minst en utredning och/eller ett utlåtande i ärendet.

I cirka 43 % av ärendena, dvs. i 2 953 ärenden, fanns det inte skäl att misstänka något fel eller lagstridigt förfarande eller någon anledning för JO att vidta åtgärder. I 197 ärenden, vilket motsvarar ungefär 3 % av ärendena, konstaterades inget felaktigt förfarande. I nästan 40 % av fallen (2 773) togs klagomålet inte till prövning.



Under åren 2001–2022 har antalet åtgärder i samband med klagomålsärenden ökat från cirka 320 till över 1 000. Under samma tidsperiod har antalet avgjorda klagomål ökat från cirka 2 500 till närmare 8 000. Den relativa andel klagomål som lett till åtgärder av alla klagomål (åtgärdsprocent) har förblivit på mer eller mindre samma nivå som tidigare.

ÅTGÄRDER FÖRDELADE ENLIGT MYNDIGHET	Åtal	Bedömning av för- undersökningsbehov	Anmärkning	Uppfattning	Framställning	Rättelse	Annan åtgärd	SAMMANLAGT	Det totala antalet avgjorda ärenden	% -andel*
Socialvård	0	0	10	117	19	7	52	205	1031	19,9
Hälsa- och sjukvård	0	0	7	89	12	7	42	157	952	16,5
Brottspåföljdsområdet	0	0	1	108	7	5	26	147	634	23,2
Polis	0	4	2	77	7	3	12	105	856	12,3
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	0	0	1	36	6	2	42	87	319	27,3
Socialförsäkring	0	0	2	39	3	3	12	59	364	16,2
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	0	0	0	37	2	0	2	41	277	14,8
Region- och lokalförvaltning	0	0	1	23	0	3	7	34	233	14,6
Utsökning	0	0	0	14	1	3	1	19	179	10,6
Beskattning	0	0	0	11	0	0	4	15	105	14,3
Miljöministeriets förvaltningsområde	0	0	0	4	0	0	10	14	175	8,0
Justitieministeriets förvaltningsområde	0	0	0	10	0	1	1	12	108	11,1
Rättskipning	0	0	0	7	0	0	4	11	258	4,3
Försvarsministeriets förvaltningsområde	0	0	1	9	1	0	0	11	49	22,4
Intressebevakning	0	0	2	7	0	0	0	9	97	9,3
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	0	0	2	6	0	0	2	8	66	12,1
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	0	0	1	4	0	0	3	7	158	4,4
Finansministeriets förvaltningsområde	0	0	0	7	0	0	0	7	81	8,6
Åklagare	0	0	0	4	0	0	0	4	67	6,0
Utlännings- och medborgarskapsärenden	0	0	0	3	0	0	1	4	93	4,3
De högsta statsorganen	0	0	0	2	1	0	1	4	290	1,4
Inrikesministeriets förvaltningsområde	0	0	0	2	0	0	0	2	20	10,0
Tullen	0	0	0	1	1	0	0	2	22	9,1
Övriga förvaltningsområden	0	0	0	0	0	0	1	1	453	0,2
Utrikesministeriets förvaltningsområde	0	0	0	1	0	0	0	1	16	6,3
Privata aktörer	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0,0
Sammanlagt	0	4	27	618	61	34	223	967	6 904	14,0

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

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 besvärsinstans eller hos någon annan myndighet. Av alla inkomna klagomål var ungefär 12 % (841) sådana hos andra myndigheter anhängiga ärenden som inte togs upp till prövning. Till de ärenden som inte tas upp till prövning hör också sådana ärenden som inte omfattas av JO:s behörighet samt i regel också sådana ärenden som är över två år gamla.

Då de klagomål som inte tagits upp till prövning utelämnas ur granskningen, var andelen åtgärdsavgörandena 22,9 %.

Under verksamhetsåret utfärdades inga förordnanden om att tjänsteåtal skulle väckas. I fyra klagomålsärenden prövades behovet av en förundersökning. JO gav 24 anmärkningar och meddelade sin uppfattning i 597 fall. I 32 fall gjordes en rättelse i ärendet medan behandlingen pågick. I 55 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 220 ärenden. I själva verket vidtogs en aning fler åtgärder än vad som framgår av statistiken, eftersom endast en åtgärd statistikförs i fråga om ett och samma ärende, trots att flera åtgärder har vidtagits i ärendet.

I bilaga 6 finns statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet.

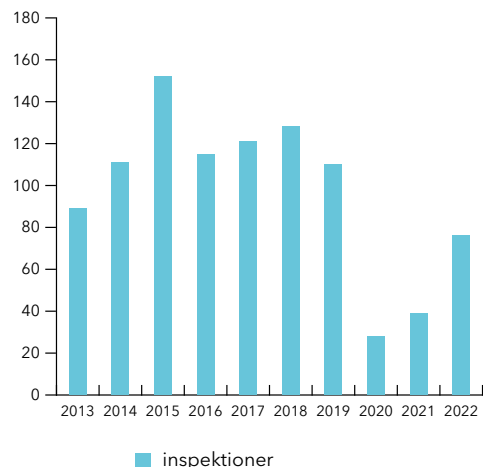
INSPEKTIONER

Antalet inspektioner var fortfarande lägre än vanligt på grund av coronaepidemin. År 2022 gjordes 76 inspektioner (39 år 2021). En förteckning över alla inspektioner finns i bilaga 4. Inspektionerna beskrivs närmare i samband med de avsnitt som gäller de olika sakområdena.

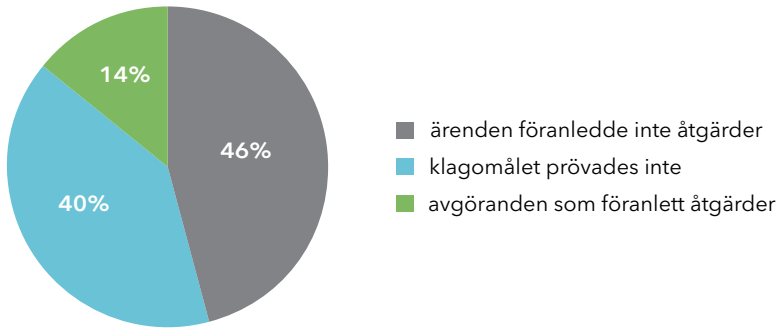
Av inspektionerna utfördes ungefär hälften under ledning av justitieombudsmannen eller någon av de biträdande justitieombudsmännen och ungefär hälften genomfördes av föredragandena, och på grund av coronaepidemin i form av dokumentgranskningar. På ställen där frihetsberövade personer befinner sig eller kan befinna sig genomfördes sammanlagt 29 inspektioner (år 2021 15), av vilka 15 (2) 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 och andra förvaringslokaler för frihetsberövade, vid enheter inom social- och hälsovården inklusive barnskyddsanstalter, skolhem och boendeenheter för personer med funktionsnedsättning och personer med utvecklingsstörning. I samband med inspektionerna reserveras de frihetsberövade personerna och personalen på platsen möjlighet till konfidentiella samtal med justitieombudsmannen eller hans assistent. Bevärningar ges också ett liknande tillfälle i samband med inspektioner.

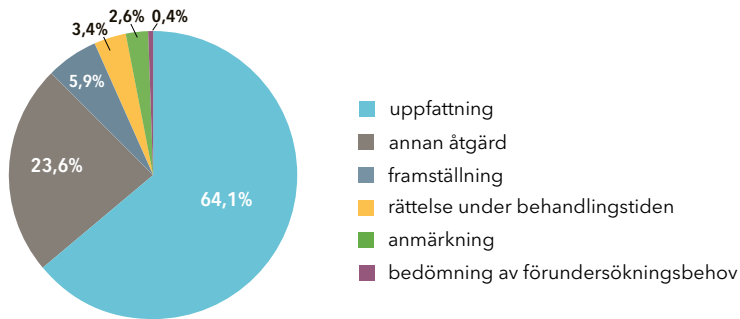
I avsnitt 3.5 i det nationella besöksorganets årsberättelse redogörs noggrannare för iakttagelser och rekommendationer som getts som en följd av dem, samt för myndigheternas åtgärder. I samband med inspektionerna uppdragas ofta missförhållanden som JO senare undersöker på eget initiativ. Inspektionerna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



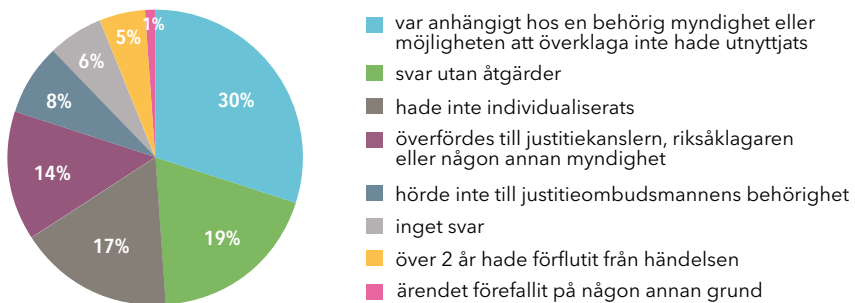
Antalet inspektioner 2013–2022.



Alla avgjorda klagomål år 2022.



Klagomål som lett till åtgärder 2022.



Klagomål som inte prövats 2022.



JO Petri Jääskeläinen, BJO Maija Sakslin och BJO Pasi Pölönen överlämnade den 21 juni 2022 justitieombudsmannens berättelse för år 2021 till talman Matti Vanhanen.

2.1.6 NATIONELLT OCH INTERNATIONELLT SAMARBETE

TILLDRAGELSER INOM LANDET

Justitieombudsman Jääskeläinen och de biträdande justitieombudsmännen Sakslin och Pölönen överlämnade den 21 juni 2022 justitieombudsmannens berättelse för år 2021 till talman Matti Vanhanen. Justitieombudsmannen deltog i remissdebatten om berättelsen vid riksdagens plenum den 13 oktober 2022. Verksamhetsberättelsen för 2021 behandlades fortfarande i utskottet vid utgången av berättelseåret.

Då coronapandemin lugnat sig besöktes JO:s kansli av många finländska myndigheter och andra gäster och besökargrupper, med vilka JO diskuterade aktuella frågor och JO:s arbete. Kansliet fick besök av bland annat brottspåföljdsmyndighetens jurister för laglighetsövervakning den 11 april, Päivi Topo som tillträtt som äldreombudsman den 26 augusti, en grupp från Polisyrkeshögskolan den 31 augusti, en enhet för juridiska frågor vid Skatteförvaltningen den 7 december och studerande vid Gräns- och sjöbevakningsskolan den 15 december.

Justitieombudsmannens inspektionsverksamhet presenterades för representanter för diskrimineringsombudsmannens byrå den 22 augusti. Föredragandena för kansliets äldreteam höll ett samarbetsmöte med föredragande vid Valvira den 6 oktober. Studerande från yrkeshögskolan Laurea besökte den 10 november BJO Pölönen och intervjuade honom om ämnet juridisk specialkompetens och juridisk formgivning. Den 8 december diskuterades frågor som gäller undervisningsområdet med representanter för Kommunförbundet.

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

JO Jääskeläinen höll ett anförande vid Människorättscentrets 10-årsjubileum den 9 juni och vid Försvarsmaktens kommandörers rådplägningsdagar den 16 september.

BJO Sakslin och föredragandena i äldreteamet höll den 19 januari ett samarbetsmöte på distans med Päivi Topo, som valts till ny äldreombudsman.

Dessutom deltog BJO Sakslin den 21 januari i ett evenemang kring det etiska perspektivet på självbestämmanderätten (Eettinen näkökulma itsemäärämisoiikeuteen) och den 9 maj i ett evenemang inom ramen för forskningsprojektet Forge.

BJO Sakslin deltog den 27 september i en pandediskussion med temat "Från dolda till öppna prioriteringar – gemensamma principer (Piiopriorisoinnista avoimeen -yhtenäiset periaatteet)" vid prioriteringsforumet för social- och hälsovården 2022.

BJO Sakslin och BJO Pölönen höll tillsammans med kansliets föredragande den 28 mars ett samarbetsmöte på distans med barnombudsmannen Elina Pekkarinen och föredragandena vid barnombudsmannens byrå.

BJO Pölönen höll tillsammans med kansliets föredragande den 28 april ett samarbetsmöte med Folkpensionsanstalten om aktuella frågor vid FPA.

BJO Pölönen deltog i ett samråd och diskussionstillfälle för intressenter om redogörelsen för rättsvården den 24 maj och i förvaltningsdomstolarnas intressentgruppsdag den 13 oktober.

BJO Pölönen höll ett anförande om domstolens oberoende och trovärdighet på XXII Domardagen den 14 oktober. Anförandet hade titeln "En stark rättsstat behöver starka domstolar (Vahva oikeusvaltio tarvitsee vahvoja tuomioistuimia)". Han höll den 11 november en presentation på ett introduktionstillfälle för assessorer vid Domstolsverket om ämnet justitieombudsmannen som övervakare av domstolarna – laglighetsövervakningens bakgrund och normgrund (Oikeusasiain tuomioistuinten valvojana – laillisuusvalvonnan tausta ja normipohja) och den 18 november en presentation om justitieombudsmannens verksamhet för högskolepraktikanter vid riksdagens informations- och kommunikationsavdelning.

Kansliets föredragande träffade representanter för diskrimineringsombudsmannens byrå den 25 augusti med anledning av utbildningsärenden och den 10 oktober med anledning av ärenden som berör personer med funktionsnedsättning. Den 28 november ordnades ett samarbetsmöte med Valvira och RFV i Norra Finland om frågor som gäller hälso- och sjukvård för fångar och inom Försvarsmakten.

Referendarierådet Tapio Rätty deltog i de diskussions- och virtuella möten för influencer-socialarbetare som ordnades inom en projekthelhet bestående av virtuella dagar som ordnades tillsammans med olika kundgrupper av barn och unga den 23 februari och 16 december i Tammerfors.

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

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

INTERNATIONELLA KONTAKTER

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

Justitieombudsmannen har av tradition som en medlem av det Internationella ombudsmannainstitutet (International Ombudsman Institute, IOI) varit med i institutets verksamhet genom att delta i institutets och den europeiska regionens (IOI Europe) konferenser och seminarier.

JO hör också till Europeiska ombudsmannanätverket (ENO). Nätverkets medlemmar utbyter information om EU-lagstiftningen och om goda verksamhetsmetoder vid seminarier och möten samt genom regelbundna nyhetscirkulär, ett elektroniskt diskussionsforum och dagliga elektroniska nyhetsbulletiner. Det ordnas årligen seminarier som är avsedda för JO och nätverkets kontaktpersoner. Under berättelseåret ordnade nätverket den 27–28 april en konferens i Strasbourg, i vilken JO Jääskeläinen, BJO Sakslin, BJO Pölönen och referendarierådet Riitta Länsisyrjä deltog på distans. Dessutom ordnade nätverket den 12 oktober webinarier "Web accessibility and the ENO queries procedure", i vilket justitieombudsmannasekreterare Petri Lehtonen deltog.

Nätverket av nationella besöksorgan i Europa (European NPM) ordnade den 7 oktober webinarier "Monitoring the rights of specific groups of people deprived of their liberty" i vilket referendarierådet lisa Suhonen deltog.

De nationella besöksorganen i de nordiska länderna sammanträder regelbundet, två gånger per år. Det första mötet hölls på distans den 1 mars och det andra mötet ordnades i Köpenhamn den 22–23 augusti.

De nordiska justitieombudsmännen har regelbundet träffats vartannat år vid ett möte som hålls i något av de nordiska länderna. Det möte som planerats att hållas på Island 2021 flyttades på grund av coronapandemin fram till 2022. Mötet ordnades den 16–17 augusti i Reykjavik. JO Jääskeläinen, BJO Sakslin, BJO Pölönen och kanslichef Råman deltog i mötet.

Finlands justitieombudsman har redan flera år också samarbetat med de baltiska justitieombudsmännen. Ett justitieombudsmannamöte om det nordisk-baltiska samarbetet hölls den 27–28 september i Tallinn. JO Jääskeläinen och kanslichef Råman deltog i mötet.

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

Äldre justitieombudsmannasekreterare Riikka Jackson deltog den 19–21 september i evenemanget "COE-FRA-ENNHRI-EQUINET platform on social and economic rights" i Bratislava.

BJO Sakslin deltog den 16 december i evenemanget "Nordic Workshop on Law and Crises" som ordnades vid Åbo universitet.

Om Finlands människorättsinstitutioners internationella nätverk berättas i punkt 3.2.1

INTERNATIONELLA GÄSTER

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

BJO Pölönen och direktören för Människorättscentret Sirpa Rautio träffade den 5 maj Robert Spano, som är president för Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

BJO Pölönen träffade domare från den moldaviska delegationen, representanter för justitieministeriet och magistraten den 14 september samt en delegation av parlamentariker från Storbritannien den 27 september.

BJO Sakslin träffade en delegation från Turkmenistan den 15 december.



Under Robert Spanos (till vänster i mitten) besök diskuterade man de nationella människorättsinstitutionernas betydelse. Spano är ordförande för Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

2.1.7 SERVICEVERKSAMHET

KUNDSERVICE

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

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

Kansliets registratur tar emot och diarieför klagomålen, svarar på förfrågningar om dem och tar emot dokumentbeställningar och ger allmänna råd om kansliets verksamhet. Vid registraturen fick man ta emot cirka 2 800 (3 100) samtal under året. På grund av coronasituationen gjordes få kundbesök, cirka 20. Det inkom cirka 910 (980) dokumentbeställningar/informationsbegäranden.

INFORMATION

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

År 2022 utarbetades 18 (20) 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 information via Twitter.

Kansliet lät göra en analys av sin mediesynlighet. Enligt den syntes JO i 1 635 (2 311) nyheter och artiklar i digitala medier under 2022. Det publicerades sammanlagt 9 206 (15 369) uppdateringar med koppling till justitieombudsmannen i sociala medier.

På webben publicerades 296 (337) anonymiserade avgöranden. På webben publiceras avgöranden av rättsligt eller allmänt intresse samt utlåtanden och inspektionsprotokoll.

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

KANSLIET OCH PERSONALEN

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

Kansliet har fyra sektioner. Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen leder var och en sin egen sektion. 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. Människorättscentret finns på adressen Auroragatan 6.

I slutet av 2022 var personalstyrkan vid kansliet 78 (69) personer, inklusive justitieombudsmannen och de två biträdande justitieombudsmännen. Andelen kvinnor i personalen uppgick i slutet av berättelseåret till 70,5 % (69,6 %), personalen vid Människorättscentret medräknad.

I slutet av 2022 var antalet fasta tjänster 67. Antalet lediga tjänster var 5 vid utgången av 2022. Till kansliets ordinarie tjänstemän hörde utöver justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen även kanslichefen, den administrativa assessorn, 15 referendarieråd, 20 äldre justitieombudsmannasekreterare och en rådgivande jurist samt vid Människorättscentret en direktör och fem sakkunniga och en assistent. Vid kansliet arbetade också en informatör, en informationshanteringsexpert, två inspektörer, fem notarier, en förvaltningssekreterare, en registrator, en biträdande registrator, två avdelningssekreterare, två ärendehanteringssekreterare, en assistent för internationella ärenden och sex byråsekreterare. I slutet av året uppgick andelen personer i personalen som var minst 45 år gamla till 79,5 % (81,2 %). Personalens utbildningsnivåindex var 6,7 (6,6). Andelen personer i personalen som avlagt examen på högskole- eller universitetsnivå var 88,5 % (84,1 %). Bland dessa var andelen som avlagt högre högskole- eller universitetsexamen 79,5 % (73,9 %) och andelen som avlagt forskarutbildning bland personalen var 11,5 % (11,6 %).

Vid kansliet arbetade en del av eller hela året 26 personer i tjänsteförhållande för viss tid, inklusive Människorättscentrets tjänsteförhållanden för viss tid. En förteckning över personalen finns i bilaga 5.

Vid JO:s kansli ska det enligt arbetsordningen finnas en ledningsgrupp. Till ledningsgruppen hörde justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen, kanslichefen, den administrativa assessorn, direktören för Människorättscentret och tre representanter för personalen. Justitieombudsmannens sekreterare var också sekreterare för ledningsgruppen. Vid ledningsgruppens sammanträden behandlades bl.a. ärenden som gäller personalpolitik och utvecklingen av verksamheten vid kansliet. Ledningsgruppen sammanträdde 7 gånger under berättelseåret. Dessutom ordnades tre samarbetsmöten för hela kansliets personal.

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

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



Lilla parlamentet.

KANSLIETS EKONOMI

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

Kansliet beviljades för 2022 ett anslag på totalt 7 090 000 euro. Av det här anslaget användes år 2022 totalt 6 969 434,03 euro, det vill säga 98,30 %.

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

3 DE GRUNDLÄGGANDE FRI- OCH RÄTTIGHETERNA OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA



3.1

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

Med grundläggande fri- och rättigheter avses i Finlands grundlag sådana för alla tryggade fri- och rättigheter som är förpliktande gentemot alla organ inom det allmänna. De grundläggande rättigheter som tryggas i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är förpliktande för Europeiska unionen samt för dess medlemsstater och deras myndigheter då de verkar inom tillämpningsområdet för grundfördragen. Med mänskliga rättigheter avses sådana till alla människor hörande rättigheter av grundläggande natur som tryggas i internationella konventioner som är folkrättsligt förpliktande för Finland och har satts i kraft inomstatligt. De nationella grundläggande fri- och rättigheterna, Europeiska unionens grundläggande rättigheter och de internationella mänskliga rättigheterna kompletterar varandra och utgör i Finland ett rättsligt skyddssystem.

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

Mandatet för grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter framkommer också t.ex. av stadganden om behandlingen av klagomål enligt lagen om riksdagens justitieombudsman. Enligt lagens 3 § "vidtar justitieombudsmannen med anledning av ett klagomål som anförts hos denne de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna". Det är inte enbart fråga om att övervaka hur grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses, utan också att främja dem. Jämförelsevis kan JO enligt 10 § i lagen om riksdagens justitieombudsman bl.a. "uppmärksamgöra den övervakade på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna".

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

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

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

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

Berättelsens avsnitt om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har med tiden blivit allt längre, på grund av att tyngdpunkten i JO:s verksamhet har förskjutits från tillsyn över myndigheternas förpliktelser till främjande av mänskliga rättigheter. Riksdagens grundlagsutskott har ansett att denna ändring av tyngdpunkten är bra.

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

3.2

Finlands nationella människorättsinstitution

3.2.1

MÄNSKORÄTTSINSTITUTIONENS STRUKTUR, UPPGIFTER OCH STÄLLNING

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

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

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

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

3.2.2

A-STATUS I ACKREDITERINGEN

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

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

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

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

Finlands människorättsinstitution är även ansluten till det europeiska nätverket för nationella människorättsinstitutioner ENNHRI (European Network of National Human Rights Institutions). Finlands institution (Sirpa Rautio, direktör för Människorättscentret) är styrelseordförande för ENNHRI och styrelsemedlem i GANHRI för tre år med start den 31.3.2022.

3.2.3

MÄNNISKORÄTTSPÄTTSTATIONENS VERKSAMHETSSTRATEGI

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

I strategin fastställdes följande huvudmål för den nationella människorättsinstitutionen:

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

3.3

Människorättscentret och Människorättsdelegationen

3.3.1

MÄNNISKORÄTTSCENTRETS MANDAT

Människorättscentrets lagstadgade uppgift är att

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

Människorättscentret behandlar inte klagomål liksom inte andra enskilda fall.

För 2022 hade 997 000 euro budgeterats för verksamhetsutgifterna i Människorättscentrets budget. Av dessa var 775 930 euro personalkostnader och 193 000 euro konsumtionsutgifter. Av konsumtionsutgifterna uppgick andelen köpta tjänster till 185 070 euro.

Människorättscentret hade 2022 sju ordinarie tjänster (direktör, fem sakkunniga och en administrativ assistent) samt två visstidsanställningar som ung expert inom programmet för unga experter. Dessutom anställdes en rådgivare i internationella frågor för ett tjänsteförhållande för viss tid samt sakkunniga och yngre sakkunniga för visstidsanställning i olika utvecklingsprojekt och för vikariat.

I februari 2022 inleddes programmet för unga experter, där två kompetenta ungdomar med intresse för grundläggande och mänskliga rättigheter inledde ett 18 månaders tjänsteförhållande. Det inkom 239 ansökningar, vilket markerar de ungas stora intresse för människorättsarbete.

3.3.2

MÄNNISKORÄTTSCENTRETS VERKSAMHET

Människorättsdelegationen godkände Människorättscentrets verksamhetsplan för 2022 i december 2021. Människorättscentret har uppnått målen i handlingsplanen mycket väl. Människorättsdelegationens uppgift är att utifrån verksamhetsberättelsen göra en slutlig utvärdering av verksamhetsplanens genomförande.

UPPFÖLJNING AV TILLGODOSEENDET AV DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

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

Människorättscentret fortsatte under året att systematiskt utveckla uppföljningsverksamheten. Målet med uppföljningen är att Människorättscentret ska ha en heltäckande bild av situationen gällande grundläggande och mänskliga rättigheter i Finland och en berättelse som i fortsättningen kan överlämnas till riksdagen till exempel en gång vart fjärde år. Det här är också något som ackrediteringskommittén för nationella människorättsinstitutioner (Sub-Committee on Accreditation) förutsatt i sina rekommendationer till Finlands människorättsinstitution 2019.

Människorättscentrets uppföljningsverktyg (Lempi) har skapat tekniska förutsättningar för en mer systematisk kontinuerlig uppföljning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. År 2022 etablerades användningen av Lempi som en del av centrets uppföljningsarbete och tack vare detta har centret en heltäckande helhetsbild av människorättsituationen i Finland.

Som en del av sitt uppföljningsarbete kan Människorättscentret också göra utredningar om hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses. I juni 2022 publicerade centret en grundlig utredning om nationella aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter. De aktörer som diskuteras i utredningen är de högsta laglighetsövervakarna, den nationella människorättsinstitutionen, specialombudsmän samt diskriminerings- och jämställdhetsnämnden. För varje aktörs del granskas deras uppgifter och befogenheter, självständighet och oavhängighet, genomslagskraft och synlighet, verksamhetsmiljö och resiliens, samarbete och koordination samt observationer om helheten av aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter. Syftet med utredningen är att ur ett helhetsperspektiv få information om de nuvarande strukturerna för grundläggande och mänskliga rättigheter och lägga fram förslag för att stärka och förtydliga dessa strukturer.

Människorättscentret publicerade dessutom ett bakgrundsdocument om europeiska människorättsinstitutioner, jämställdhetsorgan och standarder som gäller dem. De nationella modellerna för att inrätta institutioner för mänskliga rättigheter, jämställdhetsorgan och andra särskilda organ som fokuserar på mänskliga rättigheter varierar i de europeiska länderna. I bakgrundsdocumentet går man igenom olika modellers styrkor och svagheter och standarder i anslutning till strukturerna.

Hösten 2022 diskuterades särskilt samernas rättigheter och reformen av sametingslagen i Finland. Människorättscentret utarbetade ett bakgrundsdocument om reformen av sametingslagen som innehöll bakgrundsinformation och svar på centrala frågor (Saamelaiskäräjälain uudistus – taustatietoja ja vastauksia keskeisiin kysymyksiin). I publikationen behandlas människorättsfrågor i anslutning till reformen av sametingslagen och bakgrunden till att lagen utvecklas. Målet är att ge faktaunderlag för diskussionen kring lagreformen.

Under 2022 började Människorättscentret dessutom utreda tillämpningen av utlänningslagen i förvaltningsdomstolarna vad gäller lagens 36 § 2 mom. om kringgående av bestämmelserna om inresa. Syftet med utredningen är att skapa en helhetsbild av i vilka olika situationer förbudet mot kringgående av inresebestämmelserna numera tillämpas. På basis av detta kan man granska hurdan reglering som är ändamålsenlig i fortsättningen.

Människorättscentret rapporterar regelbundet utifrån sina uppföljningsuppgifter till internationella och europeiska människorättsaktörer. Människorättscentret deltar i den periodiska rapporteringen om internationella människorättskonventioner genom att lämna självständiga utlåtanden och närvara vid utfrågningar. Dessutom informerar centret om de rekommendationer som besöksorganen gett och bevakar att rekommendationerna och besöksorganens avgöranden verkställs. Under 2022 gav centret bland annat ett utlåtande om genomförandet av FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor. Centret deltog dessutom med utlåtanden i mekanismen för referensbedömning av människorättsituationen i Finland (Universal Periodic Review, UPR) som lyder under FN:s råd för mänskliga rättigheter.

Människorättscentret fäste 2022 särskild uppmärksamhet vid dröjsmål i det nationella verkställandet av de av Europadomstolens (Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna) och ECSR:s (Europeiska kommittén för sociala rättigheter) avgöranden som gäller Finland.

I slutet av 2022 var 11 klagomål mot Finland gällande mänskliga rättigheter anhängiga vid Europadomstolen. 18 av domarna har fortfarande delvis inte verkställts, och nio av dessa är så kallade ledande fall. Den genomsnittliga verkställighetstiden för ledande fall i Finland var 11 år och 11 månader i slutet av 2022.

FRÄMJANDE AV DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Människorättscentret har bland annat i uppgift att genom initiativ och utlåtanden främja tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Människorättscentret ger utlåtanden antingen på basis av begäran eller på eget initiativ om teman i anslutning till sin verksamhet och om strukturella frågor som gäller grundläggande och mänskliga rättigheterna. Under 2022 gavs totalt 34 utlåtanden. Genom utlåtanden, initiativ och information om aktuella människorättsfrågor strävar Människorättscentret efter att främja tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

År 2022 var en tyngdpunkt i främjandet de nationella strukturerna för grundläggande och mänskliga rättigheter och deras funktion utifrån utredningen som centret publicerat. Strukturerna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna lyftes fram till exempel i många utlåtanden. Utöver strukturerna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna fokuserade centret i sitt arbete på andra aktuella människorättsfrågor och lagprojekt. Centret påverkade genom utlåtanden och kommunikation om ämnet reformen av translagen och fäste särskild uppmärksamhet vid transbarns och -ungdomars ställning. Dessutom följde centret noggrant med ändringarna i gränsbevakningslagen, gav utlåtanden och samarbetade nationellt och internationellt för att lyfta fram problempunkterna i lagändringarna. Centret främjade också bland annat arbetet gällande människorättsförfarande, där det lyfte fram behovet av skyddsmekanismer för människorättsförfarande som är i fara och ett snabbt och flexibelt visumförfarande så att människorättsförfarande också ska kunna komma till Finland.

Att ordna olika evenemang för allmänheten eller sakkunniga är för Människorättscentret ett viktigt sätt att sprida information om aktuella frågor som gäller grundläggande och mänskliga rättigheter. Under coronapandemin minskade antalet evenemang betydligt, men 2022 ordnade Människorättscentret flera evenemang om olika människorätts teman. En del av evenemangen ordnades också utanför huvudstadsregionen.

Människorättscentrets evenemang och utbildningar 2022:

- Evenemanget Bekämpning av antisemitism i Finland och Europa i samband med besöket av EU:s koordinator för bekämpning av antisemitism, Katharina von Schnurbein, i Finland, 6.4.2022
- Möte med aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter, 25.4.2022
- Nätverksmöte för unga påverkare om mänskliga rättigheter och om hur tillgänglig diskussionen om mänskliga rättigheter är, 24.5.2022
- Mänskliga rättigheter, drömmar och pizza -möten i S:t Michel, Tammerfors, Kajana och Helsingfors för unga romer i åldern 18–29 år, i samarbete med justitieministeriet (JM), maj–juni 2022
- Evenemanget Människorättscentret 10 år – samarbete för att främja tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna, där Människorättscentret också publicerade sin utredning om nationella aktörer inom grundläggande och mänskliga rättigheter, 9.6.2022
- Lunchdiskussion om aktuella människorättsfrågor i samband med ENNHRI:s styrelsemöte i Helsingfors, 14.9.2022
- Sidoevenemang om rättigheterna för äldre personer som tillhör minoriteter och urfolk i samband med den 51:a sessionen av FN:s råd för mänskliga rättigheter i Genève, hybridevenemang, 20.9.2022

- Evenemang om att bygga upp en framtid för samiska ungdomar med anknytning till sametingen, i samarbete med Sametingets ungdomsråd, 11.10.2022
- Diskussionstillfälle med svenskspråkiga juris studerande om säkerhet och mänskliga rättigheter, 18.10.2022
- Webbevenemang om de arktiska dimensionerna av de mänskliga rättigheterna och säkerhetsmiljön i samarbete med Arktiska centret vid Lapplands universitet, Nordiska institutet för miljö- och minoritetsrätt (PYVI) och nätverket U-Arctic om arktiska rättigheter, 26.10.2022
- Webbworkshop för att utveckla Människorättscentrets och riksdagens justitieombudsmans verktyg för självbestämmanderätt, 23.11.2022
- Hybridevenemanget Kalle Könkkölä Symposium i samarbete med Människorättsdelegationens människorättskommitté för personer med funktionsnedsättning (VIOK) och riksdagens justitieombudsman, 12.12.2022

På Människorättscentrets webbplats publicerades meddelanden, utlåtanden och översikter, som spreds via centrets kanaler i sociala medier. I nyheterna förmedlades information om Människorättscentrets verksamhet samt om nationella och internationella teman och evenemang med anknytning till de grundläggande och mänskliga rättigheterna. En ny kanal skapades för Människorättscentret, nämligen ett Instagram-konto, vars innehåll produceras inom centrets Program för unga experter. Dessutom kommunicerade Människorättscentret också i andra medier. Till exempel skrev en yngre sakkunnig vid centret tillsammans med barnombudsmannens jurist under Helsingfors Pride-veckan en gästartikel i Helsingin Sanomat, där man försvarade transbarnens och -ungdomarnas rättigheter.

PROGRAMMET FÖR UNGA EXPERTER

I februari 2022 startade Människorättscentret ett Program för unga experter för personer som är i början av sin karriär. Programmets första period är 1,5 år (1.2.2022–31.7.2023) och dess mål är att stärka de ungas röst i diskussionen om de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt i Människorättscentrets verksamhet. I programmet arbetar de unga sakkunniga med ungas rättigheter och människorätsfrågor som intresserar unga. Dessutom utför de unga sakkunniga också expertarbete med anknytning till andra teman för att på ett genomgående sätt lyfta fram de ungas perspektiv i olika människorätsfrågor.

I mars 2022 skapade de unga sakkunniga ett Instagram-konto för Människorättscentret. Syftet med kontot är att unga kommunicerar med unga. Via kanalen informerar Programmet för unga experter allmänt om människorätsrelaterade teman på ett sätt som unga lätt kan ta till sig. I december ordnades i samband med människorätsveckan ett Instagram-liveevenemang om klimat och mänskliga rättigheter. Utöver Instagram har man även i centrets andra kommunikationskanaler, såsom i bloggen, lyft fram ungas synpunkter och iakttagelser om mänskliga rättigheter.

I maj 2022 träffade de unga sakkunniga unga påverkare för att få höra deras synpunkter på de ungas delaktighet i diskussionen om mänskliga rättigheter. Under mötet lyfte ungdomarna fram att det språk som används i diskussionen om mänskliga rättigheter är svårt att ta till sig och att ungdomar knappt vågar använda det. I diskussionen identifierades flera saker som Programmet för unga experter kunde göra för att sänka tröskeln för deltagande. Man önskade i synnerhet mer lättbegriplig kommunikation om de mänskliga rättigheterna och kommunikation som intresserar unga.

En observation som lyftes fram vid mötet med unga påverkare var att psykisk hälsa inte identifieras som en människorätsfråga. Psykisk hälsa är dock en mycket viktig fråga för många ungdomar. Programmet för unga experter lyfte under hösten 2022 särskilt fram psykisk hälsa som en människorätsfråga i sin kommunikation.

Programmet för unga experter deltog också i beredningen av MIELI rf:s program för ungas välfärd, där Människorättscentret strävade efter att öka medvetenheten om människorättsdimensionen i frågor som berör psykisk hälsa samt att stärka människorättsgrunden i välfärdsprogrammet. Genom Programmet för unga experter strävar Människorättscentret efter att höra ungas synpunkter på och erfarenheter av olika människorättsfrågor. Våren 2022 ordnade justitieministeriet i samarbete med Programmet för unga experter fyra diskussionstillfällen runt om i Finland där man träffade unga romer och diskuterade den rasism och diskriminering de upplevt. De unga romerna berättade att upplevelser av rasism och diskriminering var normaliserade och att det förekommer diskriminering inom olika tjänster samt att väktare kan agera osakligt. Programmet för unga experter lyfte hösten 2022 fram dessa observationer i sitt utlåtande om utkastet till det tredje programmet för romsk politik.

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

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

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

FRÄMJANDE OCH UPPFÖLJNING AV ÄLDRE PERSONERS RÄTTIGHETER

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

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

Människorättscentret samarbetade under året intensivt med organisationer för äldre, myndigheter, forskare, sakkunniga och människorättsorganisationer. Centret bjöd också in den nya äldreombudsmannen att bli medlem i Människorättsdelegationen och samarbetade med ombudsmannen bland annat genom att bjuda in ombudsmannen till mötet med FN:s råd för mänskliga rättigheter i Genève hösten 2022.

Minoritetsgrupperna och mångfalden bland äldre syntes i Människorättscentrets arbete för äldre personers rättigheter. Centret fäste särskild uppmärksamhet vid rättigheterna för äldre samer, romer och personer som talar ett främmande språk. Centret har till webbplatsen utarbetat innehåll om deras rättigheter och aktivt samarbetat med representanter för dessa befolkningsgrupper och deras organisationer.

Människorättscentret deltog i april 2022 i ett möte med FN:s arbetsgrupp Open-ended Working Group in Ageing (OEWGA), för vilket centret gav två skriftliga utlåtanden. Människorättscentret deltog också i ENNHRI:s och GANHRI:s olika arbetsgrupper, där man diskuterade ett eventuellt internationellt instrument för äldre personers rättigheter. I augusti 2022 deltog centret i FN:s möte Multi-stakeholder meeting on the human rights of older persons.

Vid den 51:a sessionen för FN:s råd för mänskliga rättigheter den 19 september 2022 gav FN:s oberoende expert på äldre personers rättigheter Claudia Mahler en rapport om situationen i Finland på basis av sitt landsbesök. Människorättscentret har låtit översätta rapporten till finska och svenska. Människorättscentret höll ett anförande i rådet för mänskliga rättigheter i samband med behandlingen av rapporten med mandat från människorättsinstitutionen. Människorättscentret ordnade också i samband med människorättsrådets session sitt första sidoevenemang om rättigheterna för äldre personer som tillhör minoriteter och urfolk.

INTERNATIONELLT OCH EUROPEISKT SAMARBETE

Människorättscentret representerar i regel Finlands nationella människorättsinstitution i det internationella och europeiska samarbetet mellan nationella människorättsinstitutioner, Centret verkar aktivt i det europeiska nätverket för nationella människorättsinstitutioner (ENNHRI). Den 31 mars 2022 blev Människorättscentrets direktör ordförande för ENNHRI.

Rysslands attack mot Ukraina i februari 2022 och dess följder särskilt i grannländerna samt den dramatiska förändringen av säkerhetsläget dominerade det europeiska människorättsarbetet. Våren 2022 besökte Människorättscentrets direktör Polen samt gränsen mellan Polen och Ukraina för att bekanta sig med flyktingarnas situation och mottagande. I augusti 2022 besökte Människorättscentrets direktör Lviv och Kiev i egenskap av den ukrainska justitieombudsmannens gäst. Syftet med besöket var att stödja justitieombudsmannens byrå.

En sakkunnig vid Människorättscentret var ordförande för ENNHRI:s juridiska arbetsgrupp. Gruppens arbete fokuserade under 2022 på att främja det nationella verkställandet av Europadomstolens avgöranden. Inom det främjande arbetet bereddes också en intervention av tredje part i fyra av Europadomstolens fall som gällde klimatförändringen samt i ett fall som gällde rätten till abort. Centrets sakkunniga deltog också aktivt i ENNHRI:s arbetsgrupper om bland annat ekonomiska och sociala rättigheter, rättigheter för personer med funktionsnedsättning, rättigheter för äldre och företagsansvar samt invandring.

Nära samarbete fortsatte även med EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA) och Europarådet såväl via ENNHRI som i övrigt. Möten och informationsutbyte skedde särskilt med Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter Dunja Mijatovic och Michael O'Flaherty, direktör för EU:s byrå för grundläggande rättigheter. Samarbetet med FN:s organ handlade under året särskilt om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt om det nyinförda temat miljö och klimatförändring.

3.3.3 MÄNNISKORÄTTSDELEGATIONENS VERKSAMHET

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

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

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

Människorättsdelegationen sammanträdde fyra gånger år 2022. Teman var bland annat hur kriget i Ukraina påverkar människorättssituationen, Människorättscentrets nya Program för unga experter, bedömning av konsekvenserna av regeringens propositioner för de grundläggande och mänskliga rättigheterna, situationen för människorättsförsvarare i Finland (specialfokus Afghanistan), behovet av humanitärt visum, ändringarna av 16 § i gränsbevakningslagen (koncentration av det internationella skyddet till vissa gränsövergångsställen), reformen av sametingslagen samt genomförandet av regeringsprogrammet vad gäller grundläggande och mänskliga rättigheter och områden som bör prioriteras i påverkan av det kommande regeringsprogrammet 2023. Delegationen gav i oktober ett ställningstagande gällande människorättsförsvarare.

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

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

3.4 Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

3.4.1 SPECIALUPPDRAGET AVSEENDE SKYDDET AV RÄTTIGHETERNA FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

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

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

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

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av JO Petri Jääskeläinen (t.o.m. 30.9.2022) och BJO Maija Saksliin (fr.o.m. 1.10.2022), huvudföredragande var referendarierådet *Minna Verronen* och föredragande äldre justitieombudsmannasekreterare *Juha-Pekka Konttinen*. Ärenden som gäller personer med funktionsnedsättning beskrivs också i avsnitten om det nationella besöksorganets inspektioner (3.5), äldre personers rättigheter (4.13) och justitieombudsmannens framställningar om gottgörelse (3.7) och det särskilda temat (3.8).

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 övervakningen betyder att informationen om det praktiska genomförandet av skyldigheterna i konventionen sammanställs och används så att de brister som observerats i genomförandet av skyldigheterna tillrättas. Med begreppet skydd avses statens direkta och indirekta skyldighet att skydda de rättigheter som fastställts i konventionen mot eventuella kränkningar.

JUSTITIEOMBUDSMANNEN

Justitieombudsmannen skyddar, främjar och övervakar att konventionen genomförs, inom ramen för sina befogenheter. Justitieombudsmannen har i uppdrag att utöva laglighetsövervakning över den offentliga makten och att övervaka (skydda) att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Justitieombudsmannens verksamhet har med tiden utvecklats så att främjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna fått en större roll. I klagomålsavgöranden och under inspektioner tolkas inte enbart förfarandets laglighet, utan man strävar efter att styra myndigheten eller den övervakande instansen att tillämpa ett förfarande som i så stor utsträckning som möjligt tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Laglighetsövervakning och övervakning går hand i hand i justitieombudsmannens arbete. Då justitieombudsmannen inom ramen för sin laglighetsövervakning gör observationer om missförhållanden som gäller rättigheterna för personer med funktionsnedsättning utgör detta också övervakning, genom att justitieombudsmannen därmed observerar hur 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 (OPCAT). Besöksorganet genomför inspektionsbesök på ställen där frihetsberövade personer befinner sig eller kan finnas, bl.a. bostadsenheter för personer med funktionsnedsättning och personer med minnessjukdom. För detta besöksuppdrag kan justitieombudsmannen inkalla experter som har relevant sakkunskap med tanke på det nationella besöksorganets inspektionsuppdrag. JO har bland annat experter inom hälso- och sjukvård till sitt förfogande. Två av experterna är läkare för personer med intellektuell funktionsnedsättning. Därtill kan man kalla in experter, som själva har en funktionsnedsättning. Efter att experterna fått utbildning, kan JO bjuda dem med som experter vid inspektioner som genomförs vid OPCAT-objekt. Under berättelseåret deltog utomstående experter i flera inspektioner.

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

MÄNSKORÄTTSCENTRET

Människorättscentrets tyngdpunkt i arbetet med personer med funktionsnedsättning är att stärka det rättsliga perspektivet och öka medvetenheten om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning, främja inkluderingen och delaktigheten i samhället för personer med funktionsnedsättning samt utveckla uppföljningen av hur rättigheterna tillgodoses. Människorättscentrets uppföljningsverktyg (LEMPI) har bearbetats ytterligare så att det motsvarar rapporteringsbehoven enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och samtidigt specificerar information på basis av fenomenet.

Människorättscentret har fortsatt främja myndigheternas och olika yrkesgruppers kunskaper om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Våren 2022 utbildade Människorättscentret myndigheter som utvärderar EU-projekt kring iakttagandet av EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning under programperioden för EU:s regional- och strukturpolitik 2021–2027. En expert från Människorättscentret deltog hösten 2022 i genomförandet av en utbildningshelhet som behandlar barnets rättigheter i den nationella barnstrategin, där en tyngdpunkt var rättigheterna för barn med funktionsnedsättning.

Utbildningen riktades till yrkesutbildade personer som arbetar med barn. Människorättscentret publicerade tillsammans med diskrimineringsombudsmannen en handbok för att främja sysselsättningen av personer med funktionsnedsättning och stärka deras rättigheter i arbetslivet.

Människorättscentret gav utlåtanden till social- och hälsovårdsministeriet om utkastet till proposition om det nationella genomförandet av EU:s tillgänglighetsdirektiv (IOK/9/2022) samt om utkastet till lag om funktionshinderservice (IOK/33/2022). Dessutom behandlade Människorättscentret rättigheterna för personer med funktionsnedsättning bland annat i sitt tilläggsutlåtande om genomförandet av konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) till kommittén som övervakar konventionen i Finland (IOK/59/2022) och i sitt utlåtande om behandlingen av Finlands regerings periodiska rapport om genomförandet av konventionen om barnets rättigheter (CRC) (IOK/53/2022).

FUNKTIONSNEDSÄTTNINGSGRUPPEN

I kansliets funktionsnedsättningsgrupp ingick tre sakkunniga och en notarie från justitieombudsmannens kansli och sakkunniga från Människorättscentret. Från slutet av året deltog även en annan sakkunnig och en yngre sakkunnig från Människorättscentret i varierande grad i mötena.

Funktionsnedsättningsgruppen samarbetade intensivt med människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning under 2022. 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 för personer med funktionsnedsättning (VIOK).

Funktionsnedsättningsgruppen arbetade vidare med verktyget som skapats inom projektet för grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter inom boendetjänster genom att ordna en workshop för att göra verktyget ännu mer användbart. I workshoppen deltog förutom medlemmar i funktionsnedsättningsgruppen även andra myndigheter samt representanter för organisationer, serviceproducenter och serviceanvändare. Verktyget för självutvärdering för aktörer som ordnar specialomsorger och som finns på Människorättscentrets webbplats uppdaterades med nya avgöranden av justitieombudsmannen.

Funktionsnedsättningsgruppen utarbetade en broschyr om Finlands nationella människorättsinstitutioners specialuppgift i anslutning till rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

På initiativ av funktionsnedsättningsgruppen ordnas varje år en utbildning om funktionsnedsättningsfrågor vid kansliet. Under berättelseåret föreläste professor Michael Stein vid Harwards Law School om artiklarna 33.2 och 33.3 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Medlemmar i människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning deltog också i utbildningen.

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

- THL:s konferens om funktionshinderservice 11.2.2022
- IMO-utbildningen som ordnades av förbundet Kehitysvammaliitto 23.3.2022
- Informationsinlägg om beaktande av tillgänglighet vid inspektioner för nya anställda vid JO:s kansli 20.5.2022
- OPCAT-introduktion för VIOK:s medlemmar 12.10.2022, Lilla parlamentet
- Besök av pro gradu-gruppen vid Tammerfors universitet 4.11.2022, Lilla parlamentet
- Workshop för utveckling av verktyget för självutvärdering 23.11.2022
- CP-förbundets evenemang för intressentgrupper 28.11.2022 i Helsingfors
- Besök av Turkmenistans statliga expertdelegation 15.12.2022, Lilla parlamentet.

MÄNNISKORÄTTSKOMMITTÉN FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING (VIOK)

Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning (VIOK) – en permanent sektion under människorättsdelegationen – sammanträdde tre gånger under året. Under mötena diskuterade man ställningen och rättigheterna för personer med funktionsnedsättning mitt i kriget i Ukraina, planerade det andra Kalle Könkkölä-symposiet och följde regeringens nya proposition om handikappservicelagen och hur den framskrider.

Kommitténs medlemmar och expertmedlemmar deltog som sakkunniga i CRPD-kommitténs arbete med att granska terminologin i översättningarna av de allmänna kommentarerna till finska och svenska. Dessutom ordnades en OPCAT-introduktion för VIOK:s medlemmar. Efter introduktionen kan deltagarna delta i JO:s inspektioner vid slutna anstalter och boendeenheter. Under verksamhetsåret deltog två av VIOK:s medlemmar i justitieombudsmannens inspektioner.

NATIONELLT SAMARBETE

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

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

En representant för funktionsnedsättningsgruppen deltog i egenskap av sakkunnig i verksamhet och möten inom statsrådets nätverk för grundläggande och mänskliga rättigheter.

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

Människorättscentret publicerade tillsammans med diskrimineringsombudsmannen en handbok för att främja sysselsättningen av personer med funktionsnedsättning och stärka deras rättigheter i arbetslivet. Målet med handboken är att i enlighet med artikel 27 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning främja rätten till arbete för personer med funktionsnedsättning och öka deras sysselsättning.

Människorättscentret, Människorättsdelegationens människorättskommitté för personer med funktionsnedsättning (VIOK) och riksdagens justitieombudsman ordnade tillsammans ett Kalle Könkkölä-symposium där man behandlade möjligheten för personer med funktionsnedsättning att få tillgång till sina rättigheter i krissituationer. Symposiet ordnades nu för andra gången till minne för Kalle Könkköläs livsverk som försvarare av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning (det första symposiet ordnades 2019). Tillställningen ordnades som ett hybridevenemang och antalet deltagare uppgick till cirka 180. Vid evenemanget höll bland annat FN:s särskilda rapportör för rättigheter för personer med funktionsnedsättning Gerard Quinn ett anförande.

INTERNATIONELLT SAMARBETE

En sakkunnig från Människorättscentret deltog i ENNHRI:s arbetsgrupp CRPD WG:s möten på distans.

Representanter för funktionsnedsättningsgruppen följde regelbundet avgörandeprocessen vid FN:s kommitté för personer med funktionsnedsättning och Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna samt annan diskussion om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

3.4.3 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Justitieombudsmannen övervakar att rättigheterna för personer med funktionsnedsättning tillgodoses vid alla myndigheter och alla privata instanser som sköter offentliga uppdrag, oberoende av vilket förvaltningsområde myndigheten eller instansen tillhör. Alla klagomål statistikförs i första hand enligt de myndighetsinstanser och förvaltningsområden (socialvård, socialförsäkring, hälso- och sjukvård, undervisnings- och kulturmyndigheter osv.) som avgörandena berör. En del av de laglighetsövervakningsärenden som gällde rättigheter för personer med funktionsnedsättning hörde till flera förvaltningsområden. I det här avsnittet refereras ärenden där tillgodoseendet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning är centralt, oavsett förvaltningsområde. Laglighetsövervakningen av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning har granskats i ett separat avsnitt i årsberättelsen sedan 2014.

Laglighetsövervakningen av rättigheter för personer med funktionsnedsättning har i synnerhet riktats mot rätten till oundgänglig försörjning och omsorg, tillgodoseendet av den rätt till tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster som hör till vars och ens grundläggande rättigheter, jämlikhet, rättssäkerhet, tillgänglighet och tillgång samt tillgodoseende av självbestämmanderätt och delaktighet i samhället. Det allmänna ska, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa.

Kommunernas funktionshindertjänst 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 handlägningsprocesser och i annan behandling av ärenden.

Inspektionerna är en viktig del av laglighetsövervakningen, eftersom en person med funktionsnedsättning inte alltid själv förmår klaga. Vid inspektionerna av boende- och anstaltstjänster övervakas såväl offentliga som privata aktörer som tillhandahåller service för personer med funktionsnedsättning och deras egenkontroll samt de kommuner som ansvarar för att ordna och övervaka servicen. Privata serviceproducenter har ansetts sköta offentliga uppgifter när de producerar sina tjänster som köptjänster eller mot servicesedlar på uppdrag av en myndighet. JO övervakar också andra särskilda tillsynsmyndigheter med övervakningsansvar, som exempelvis Valvira och regionförvaltningsverken.

KLAGOMÅL, FRAMSTÄLLNINGAR OCH EGNA INITIATIV

Inom sakområdet avgjordes 247 klagomål och egna initiativ (300 år 2021). I antalet avgjorda ärenden syntes att antalet klagomål med anknytning till coronavirusepidemin hade minskat. Av ärendena ledde 81 till åtgärder (33 %). Åtgärdsprocenten var lägre än året innan (38 %) och precis som tidigare år högre än genomsnittet för justitieombudsmannens kansli (13 %). I fyra ärenden gavs en anmärkning, och i tre av dessa var det fråga om förfarandet inom socialvården och i ett var det fråga om FPA:s förfarande i ett socialförsäkringsärende.

Under verksamhetsåret gjordes fyra framställningar om gottgörelse i ärenden som gällde personer med funktionsnedsättning. Grunden för framställningen om gottgörelse som berörde service för personer med funktionsnedsättning var ett fall där stadens socialväsande kränkt rätten till oundgänglig omsorg och tillräckliga social- och sjukvårds- och hälsovårdstjänster samt familjens föräldrars rätt till det allmänna stöd för att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt enligt grundlagen 6084/2021*. Detta avgörande och justitieombudsmannens övriga framställningar om gottgörelse beskrivs i avsnitt 3.7.

I 44 (64) ärenden delgav JO sin uppfattning och 22 (19) ärenden ledde till andra åtgärder. På grund av det stora antalet fall som ledde till åtgärder är det omöjligt att i denna berättelse referera eller över huvud taget nämna alla avgöranden i klagomål som gällde personer med funktionsnedsättning.

Man strävar efter att i allt högre grad publicera avgöranden också på justitieombudsmannens webbplats www.ombudsman.fi.

De flesta avgörandena som berörde personer med funktionsnedsättning, 189 stycken (218 år 2021), ingick precis som tidigare år i socialvårdens sakområde. Detta beror på att det var kommunens uppgift att se till att sociala tjänster såsom specialomsorger om personer med intellektuell funktionsnedsättning och service och stöd på grund av funktionsnedsättning samt service för personer med minnessjukdom ordnas. I fråga om service enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp (118 avgöranden) gällde sammanlagt 27 (40 år 2021) avgöranden personlig assistans, 27 (44 år 2021) ärenden gällde färdtjänst, 24 (28 år 2021) ärenden gällde rättigheter för personer med intellektuell funktionsnedsättning och 29 (33 år 2021) ärenden gällde rättigheterna för äldre personer med funktionsnedsättning (minnessjuka). I sakområdet socialvård inkluderades också tolkningstjänster för personer med funktionsnedsättning där Folkpensionsanstalten ordnar servicen. Under berättelseåret avgjordes 6 sådana ärenden. Övervakningen och främjandet av rättigheterna för personer med minnessjukdom eller andra funktionsnedsättningar beskrivs också i avsnitt 4.13 om äldre personers rättigheter i denna berättelse.

Under berättelseåret avgjordes 16 ärenden (23 år 2021) som gällde personer med funktionsnedsättning som omfattades av socialförsäkringen och 42 ärenden som gällde hälso- och sjukvård (38 år 2021) samt 16 ärenden som gällde undervisning (21 år 2021).

Klagomål i anknytning till tjänster enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp gällde bland annat beslutsfattande om tjänster och klientavgifter, sektorsövergripande och professionellt samarbete, möjligheten för personer med funktionsnedsättning att delta i planeringen och beredningen av förnyelser i servicen, rådgivning och handledning om tjänster, bemötande av klaganden i kundbetjäningssituationer eller vid boendeenheter, bedömningen av servicebehovet, dröjsmål i behandlingen av ansökningar eller klagomål, tillämpningsanvisningar för kommunens tjänster och anordnande av service.

Man bedömde Folkpensionsanstaltens (FPA) förfarande i fråga om att bevilja förmåner, såsom handikappbidrag och rehabiliteringsstöd, samt ordna tolkningstjänster. Inom hälso- och sjukvården handlade det om vården och bemötandet av rehabiliteringsklienter inom mentalvården, ersättning för hjälpmedel för medicinsk rehabilitering, anordnade av medicinsk rehabilitering, patientens självbestämmanderätt och ordnande av tillräckliga hälsotjänster.

INSPEKTIONS BESÖK

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 justitieombudsmannen tilldelats. Under berättelseåret gjordes det sammanlagt 12 sådana inspektioner. Inspektionerna gällde boende- och institutionsenheter för klienter med funktionsnedsättning (4), boendeenheter för äldre (med minnessjukdom) (5) och verksamhetsenheter som tillhandahåller psykiatrisk sjukhusvård (3).

Under berättelseåret gjordes två inspektioner vid Eteva samkommuns psykiatriska enhet för personer med intellektuell funktionsnedsättning i Lahtis (Barnenheten, 4119/2022* och den psykiatriska enheten för personer med intellektuell funktionsnedsättning, 1686/2022*). Dessutom inspekterades boendeenheten Ruusuhaka i Vanda stad (2816/2022*).

Dessutom gjordes en inspektion vid andningsförflamningsenheten vid HUS Hjärt- och lungcentrum i grupphemmet Rekola (5196/2022*).

lakttagelserna 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 inspektionsbesök som utförs på plats. 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.

Socialvård

Utrymmena i Esbo grupp- och stödboendeenhet för minderåriga barn utan vårdnadshavare i Finland var tillgängliga och det fanns en hiss mellan våningarna (2873/2022*).

Boendeenheter för personer med intellektuell funktionsnedsättning eller funktionsnedsättning

Vid inspektionsbesöket vid andningsförslumningsenheten vid Hjärt- och lungcentrum (HUS) i Rekola grupphem framkom inget särskilt att anmärka på gällande utrymmenas tillgänglighet eller funktionalitet. Under diskussionen med personalen ansåg de som utförde inspektionen att det var motiverat att man informerar patienterna och deras anhöriga om beredskapen inför eventuella elavbrott (5196/2022*).

Vid inspektionsbesöket vid Eteva samkommuns psykiatriska enhet för personer med intellektuell funktionsnedsättning i Lahtis framkom inget särskilt att anmärka gällande tillgängligheten i lokalerna och miljön (1686/2022* och 4119/2022*).

Omsorgs- och boendeenheter för äldre

Vid inspektionen av hemmet Mainiokoti Andante i Esbo (1127/2022*) fäste BJO uppmärksamhet vid att gårdsområdet ska underhållas även vintertid eftersom också områdena utomhus ska vara tillgängliga och lämpliga för klienterna. BJO ansåg det inte vara godtagbart att vissa av enhetens klienter de facto inte kunde vistas utomhus på grund av fastighetens dåliga vinterunderhåll.

Övriga myndigheter (ämbetsverk)

Konsumenttvistenämndens ytterdörr var tung och ganska smal. När man anlände till lokalerna skulle man trycka på summern för att öppna ytterdörren. Vid ingången fanns också en liten tröskel, som kan göra det svårare för till exempel personer som använder rullstol att uträtta ärenden. I nämndens lokaler finns en tillgänglighetsanpassad toalett. Induktionssslinga användes inte. Nämndens lokaler var tillgängliga (1949/2022*).

Tillträdet till Vanda stads sysselsättningstjänster var inte tillgängligt för personer med funktionsnedsättning eftersom ytterdörren var så smal att det inte var lätt att komma in med rullstol (2596/2022*).

Utbildning

Enligt uppgifter som erhöles vid inspektionen av Lapplands utbildningscentrum Redu hade man varit tvungen att i efterhand bygga lösningar som beaktade tillgängligheten i den ursprungliga byggnaden, men vid renoveringar beaktas lokalernas tillgänglighet och planeringen utgår från detta (4780/2022).

Brottspåföljdsområdet, åklagare och polisen

Fängelser

Kylmäkoski fängelse

Tillgänglighetsanpassad toalett i fängelsets besöksutrymmen hade omvandlats till ett utrymme för att ta urinprov och lämpade sig inte längre för sitt ursprungliga användningsändamål efter ändringarna. Enligt BJO kan fängelset inte ta en tillgänglighetsanpassad toalett som ursprungligen byggts i enlighet med föreskrifter och anvisningar ur bruk och helt och hållet ändra dess användningsändamål med hänvisning till det ringa användningsbehovet.

Biträdande justitieombudsmannen konstaterade att fängelset genom ändringen försvagade tillgodoseendet av rörelsehindrade personers rättigheter. BJO förutsatte att nödvändiga åtgärder vidtas för att rätta till situationen.

Personer med funktionsnedsättning som anländer till fängelset hade beaktats vad gäller parkering och ingång. Närmast ingången till fängelset fanns en parkeringsplats för personer med rörelsehinder och ringklockan vid porten var placerad så att även en person i rullstol kunde trycka på den.

Vid ingången till fängelset fanns en ramp som gjorde det möjligt för rörelsehindrade personer att komma in. På fängelseavdelningen fanns en cell för personer med funktionsnedsättning och en fånge med rörelsehinder kunde röra sig mellan olika verksamhetsställen och lokaler.

Åbo polisfängelse

Justitieombudsmannen ansåg att det i sig var positivt att det byggdes tillgänglighetsanpassade celler i samband med grundrenoveringar. Justitieombudsmannen rekommenderade att polisinspektionen låter göra en kartläggning av tillgängligheten där man bedömer tillgängligheten i tillgänglighetsanpassade cellerna och deras lämplighet för kortvarig och/eller långvarig förvaring överlag och att polisinspektionen vidtar nödvändiga ändamålsenliga åtgärder för att förbättra utrustningsnivån i tillgänglighetsanpassade cellerna.

Polisinspektionen meddelade att den låter göra en så kallad tillgänglighetskartläggning av tillgänglighetsanpassade cellerna. JO konstaterade med anledning av de observationer som gjordes vid inspektionen och polisinspektionens åtgärder att inspektionen inte föranledde vidare åtgärder (4771/2022*).

Vid inspektionen av fångsjukhuset uppmuntrade BJO hälso- och sjukvården för fångar att aktivt göra fångarnas boende och funktioner så tillgängliga som möjligt även i fängelset så att också fångar med svårare funktionsnedsättning har möjlighet att klara av vardagen i fängelset på egen hand. BJO betonade betydelsen av tillgänglighet vid planeringen av det nya sjukhusets lokaler, så att även personer med funktionsnedsättning och äldre fångar och deras behov beaktas (2555/2022*).

Utlåtanden

I sitt utlåtande (8732/2021) till SHM ansåg JO att det är viktigt att konsekvenserna kring skyldigheterna i anslutning till den byggda miljön bedöms i tillräckligt omfattande utsträckning och att även de olika alternativen i regleringen beaktas när man utreder kostnaderna och hur skyldigheterna i direktivet fullgörs.

I justitieombudsmannens laglighetsövervakning har man observerat att alla åtgärder som främjar tillgängligheten inte är oskäligen dyra, så länge tillgänglighetsutmaningarna kartläggs på behörigt sätt och korrigeringsplanerna planeras och genomförs av experter.

JO ansåg i sitt utlåtande till arbetsgruppen som koordineras av social- och hälsovårdsministeriet gällande tre förordningar som gäller tillgänglighetskraven för vissa produkter och tjänster att det är viktigt att myndigheter och andra aktörer ökar informationen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och främjar en positiv uppfattning om personer med funktionsnedsättning samt ökar medvetenheten om tillgänglighet 2247/2022*.

Klagomål

I fallet 5511/2021* beaktade JO vid bedömningen av fördröjningen av handläggningstiden för ansökan att barnet har en svår funktionsnedsättning och att det var fråga om en subjektiv rätt till ändringsarbeten i hemmet som söktes för ett barn som behöver särskilt stöd och vars syfte var att säkerställa en tillgänglig och trygg boendemiljö för ett barn med svår funktionsnedsättning.

Klagomål som gäller tillgänglighetsfrågor kan också ha innehållit påståenden om diskriminering av personer med funktionsnedsättning och tillämpningen av diskrimineringslagen. I vissa ärenden har justitieombudsmannen meddelat den klagande att ett påstående om diskriminering i det första skedet kan föras till behöriga tillsynsmyndigheter för behandling (diskrimineringsombudsmannen och diskriminerings- och jämställdhetsnämnden) (6403/2022 och 3610/2022).

I ärende 5885/2022 överförde JO ett ärende som gällde de låga järnvägsplattformarna vid Haapamäki station till diskrimineringsombudsmannens byrå för behandling eftersom den klagande hade hänvisat till bestämmelserna i diskrimineringslagen.

Diskrimineringsombudsmannens byrå meddelade den 5 januari 2023 att den inte behandlade det enskilda ärendet i fråga desto mer, men att den främjar ärendet som ett allmänt ärende för främjande av likabehandling och kommer att diskutera tillgängligheten på järnvägsstationerna på ett allmänt plan med kommunikationsministeriet och Trafikledsverket.

UTLÅTANDEN

JO gav ett utlåtande till social- och hälsovårdsministeriet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om genomförande av direktivet om tillgänglighetskrav för produkter och tjänster (8732/2021).

JO gav ett utlåtande om reformen av lagstiftningen om funktionshindersservice och till vissa lagar som har samband med den (1243/2022*).

JO gav ett utlåtande till social- och hälsovårdsministeriet om tre förordningar av statsrådet som gäller tillgänglighetskraven för vissa produkter och tjänster (2247/2022*).

3.4.4 AVGÖRANDE INOM SOCIALVÅRDSOMRÅDET

BRISTER OCH FÖRFARANDEFEL I TILGGÖDSEENDET AV RÄTTIGHETERNA FÖR BARN MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

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

Ordnande av serviceboende och vård i hemmet för ett barn med svår funktionsnedsättning

JO gav i ärende 2920/2021* med tanke på framtiden stadens social- och hälsovårdsväsende en anmärkning för lagstridig försummelse av att ordna vård och omsorg enligt barnets bästa. Staden hade inte till fullo kunnat ordna alla nödvändiga tjänster för barnet (serviceboende enligt handikappservicelagen) och en vårdring med heldygnsomsorg i hemmet efter att serviceproducenten plötsligt hade sagt upp sig. JO ansåg att social- och hälsovårdsväsendets förfarande till denna del var allvarligt klandervärt. I bedömningen av hur klandervärt förfarandet var har JO beaktat att det var fråga om att trygga krävande andningsstödjande vård och nödvändig omsorg för ett barn med intellektuell funktionsnedsättning i sårbar ställning.

Som åtgärder fäste JO dessutom social- och hälsovårdsväsendets uppmärksamhet vid det som i avgörandet sägs om ansvaret för att ordna och övervaka social- och hälsovårdstjänsterna, tryggheten av servicens kontinuitet, sektorsövergripande samarbete och bedömning av servicebehovet hos ett barn med funktionsnedsättning som behöver särskilt stöd.

JO betonade att staden i egenskap av myndighet med organiseringsansvar ska övervaka och säkerställa att serviceproducentens verksamhet uppfyller lagens krav på god social- och hälsovård. Staden ska ingripa i den verksamhet som bedrivs av privata producenter av köpta tjänster om verksamheten äventyrligt tillgodoseendet av klientens rättigheter och intressen. Detta tillsyns- och organiseringsansvar kan inte överföras till en enskild klient eller klientens lagliga företrädare (vårdnadshavare).

Enligt JO borde social- och hälsovårdsväsendet i god tid – i sektorsövergripande samarbete – ha bedömt och planerat på vilket sätt den servicehelhet som beviljats barnet kan genomföras även i exceptionella situationer i barnets hem. Enligt JO borde man i barnets vård- och serviceplan ha antecknat förfaringsätt för hur man ska gå till väga om barnets nödvändiga vård och omsorg avbryts eller om det plötsligt råder brist på vårdare. Med detta förfarande hade man sannolikt kunnat undvika ett fullständigt avbrott i tjänsterna i en överraskande störningssituation.

Enligt JO berodde utmaningarna med att koordinera och utbyta information om tjänster som produceras hemma hos barnet åtminstone delvis på bristfällig kontakt och oklar ansvarsfördelning mellan olika aktörer (familjen, serviceproducenten, stadens social- och hälsovårdsväsende, den specialiserade sjukvården). JO ansåg att stadens social- och hälsovårdsväsende – i egenskap av instans som ansvarar för barnets service – borde ha ordnat en tätare kontakt mellan de aktörer och personer som påverkade hur barnets servicehelhet fungerade.

JO ansåg det vara nödvändigt och viktigt att en socialarbetare som fungerar som egen kontaktperson alltid deltar i hembesök, bedömningar av servicebehovet och utarbetandet av en serviceplan när det gäller ett barn som behöver särskilt stöd. JO bad stadens social- och hälsovårdsväsende att inom utsatt tid meddela vilka åtgärder det har vidtagits med anledning av beslutet.

Staden meddelade den 30 september 2022 att det efter våren 2021 regelbundet en gång per månad har hållits gemensamma möten med familjen, serviceproducenten, servicen för personer med funktionsnedsättning och hälso- och sjukvårdstjänsterna och vid tidpunkten för meddelandet kunde servicen produceras i hemmet i enlighet med beslutet om serviceboende och så på ett sätt som säkerställde barnets bästa. Vid tidpunkten för meddelandet ansvarade en socialarbetare för barnets angelägenheter. Det multiprofessionella samarbetet fungerade och man skötte barnets angelägenheter tillsammans.

Verkställighet av förvaltningsdomstolens beslut i ett ärende som gäller service för personer med funktionsnedsättning

I ärende 4937/2021* delgav JO Helsingfors stads social- och hälsovårdssektor sin uppfattning om lagstridig fördröjning vid verkställandet av förvaltningsdomstolens beslut och fattandet av beslut om serviceboende för ett barn med svår funktionsnedsättning. Förfarandet ansågs ännu mer klandervärt till följd av att det var fråga om att behandla ett ärende som gällde service för ett barn med svår funktionsnedsättning som behöver särskilt stöd och är i utsatt ställning. Stadens service för personer med funktionsnedsättning hade fattat ett beslut om serviceboende för barnet nästan ett halvt år efter att förvaltningsdomstolen hade returnerat ärendet till staden för ny behandling, även om avgörandet inte hade krävt ytterligare utredningar. En tjänsteinnehavare inom servicen för personer med funktionsnedsättning hade fattat ett beslut för barnet först efter att staden hade fått justitieombudsmannens begäran om utredning i ärendet. JO betonade att myndigheten utan dröjsmål ska vidta åtgärder för att verkställa domstolens beslut. En socialvårdsklient har rätt att lita på att myndigheten på eget initiativ sörjer för att verkställa domstolens beslut och fatta de myndighetsbeslut som verkställigheten förutsätter.

JO delgav dessutom social- och hälsovårdssektorn att ärendet som gäller service för personer med funktionsnedsättning har anhängiggjorts samt sina synpunkter på beslutets giltighet. Enligt JO borde tjänsteinnehavaren i beslutet om serviceboende för barnet ha antecknat att ärendet anhängiggjordes den dag då ansökan om serviceboende för barnet gjordes och registrerades som anhängiggjord i socialväsendets klientdatasystem i stället för det datum då förvaltningsdomstolen fattade sitt beslut.

Övriga avgöranden

I justitieombudsmannens två beslut betonades vikten av sektorsövergripande och multiprofessionellt samarbete för att beakta individuella behov hos barn som behöver särskilt stöd.

I sitt första avgörande 1688/2021 ansåg JO att det är viktigt att kommunen fortsätter sitt sektorsövergripande och multiprofessionella samarbete och utvecklar samarbetet i en situation där klaganden ständigt verkade ha en annan åsikt om planeringen och ordnandet av tjänster för barnet än kommunens social- och hälsovårdsväsende och bildningsväsende samt uppleva oklarheter kring situationen. Enligt JO kunde ett mer planmässigt sektorsövergripande samarbete särskilt inom tjänsterna för den klagandes familj och barn ha främjat kartläggningen och genomförandet av lämpliga serviceformer och servicehelheter i rätt tid.

I sitt andra avgörande 8687/2021 betonade BJO att en sektorsövergripande och multiprofessionell klientplan som utarbetas med samtycke av en klient inom socialvården eller dennes lagliga företrädare kan göra det möjligt att beakta individuella behov hos personer som behöver särskilt stöd och främja samarbetet mellan myndigheterna inom olika förvaltningsområden.

JO ansåg i sitt avgörande 5511/2021 att det faktum att kommunens service för personer med funktionsnedsättning dröjt med att behandla den klagandes barns ansökningsärende stred mot handikappservicelagen och socialvårdslagen.

Kommunen hade inte framfört några godtagbara särskilda skäl till att behandlingstiden på tre månader enligt handikappservicelagen hade överskridits. JO uppmärksammade kommunens service för personer med funktionsnedsättning på en lagenlig behandling av ansökningar och ett förfarande enligt god förvaltning. JO beaktade i sin bedömning att det i ärendet varit fråga om en stödåtgärd som söks som subjektiv rättighet för ett barn med svår funktionsnedsättning som behöver särskilt stöd.

ÄN EN GÅNG KRITIK MOT FÖRSENINGAR I BESLUTFATTANDET OCH ANDRA FÖRSUMMELSER

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

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

I ärende 6384/2021* ansåg BJO att det tagit oskäligt lång tid att utreda ett ärende som gällde ändringsarbeten i den klagandes bostad (över ett och ett halvt år) utan att ärendet, som gällde omstridda ändringsarbeten, kunde lösas i en eller annan riktning. BJO ansåg det också vara bristfälligt att det av utredningen inte framgick att klaganden fått tillräckligt med råd om hur ärendet ska föras vidare och om hur rättsmedel används.

Även i ärende 5862/2021 var det fråga om en lagstridig fördröjning av ett beslut på en ansökan om ändringsarbeten i bostaden (ändring av rullstolsramp), vilket JO ansåg vara klandervärt.

Ärende 8637/2021* handlade om att behandlingen av en begäran om omprövning i anslutning till ändringsarbeten i bostaden fördröjts. Ställföreträdaren för BJO ansåg att Samkommunen för social- och hälsovård i Mellersta Nyland hade försummat att behandla begäran om omprövning som brådskande på det sätt som lagen förutsätter och att behandlingen således fördröjts på ett lagstridigt sätt.

I justitieombudsmannens laglighetsövervakning har det av hävd ansetts viktigt att det i den besväransvisning som fogas till beslutet tydligt berättas om att en rättegångsavgift uppbärs samt att ändringssökandet är avgiftsfritt, eftersom en ett förhandsmeddelande om avgifterna främjar den goda förvaltning och en rättvis rättegång som tryggas i 21 § i grundlagen. Genom de anvisningar som ges i besväransvisningarna fullgörs den skyldighet att ge service och rådgivning som hör till grunderna för god förvaltning.

I ärende 1950/2022* ansåg JO att det var en tillräcklig åtgärd att delge stadens social- och hälsovårdsväsende att den besväransvisning som fogats till socialsektionens beslut, där rättegångsavgiften meddelades, var vilseledande i fråga om domstolsavgifterna. Detta berodde på att ändringssökanden på basis av besväransvisningen med fog kan tolka det som att en domstolsavgift tas ut för behandlingen av besvär i socialvårdsärenden.

Eftersom det i laglighetsövervakningen av hävd inte har ansetts att utmaningar i anslutning till hanteringen av fakturor och antalet anställda är en grundad orsak till att behandlingen fördröjs, ansåg ställföreträdaren för BJO att Åbo stad hade försummat att behandla faktureringen av klientavgifter för färdtjänst utan obefogat dröjsmål efter att faktureringspraxisen för självriskan för färdtjänster ändrades den 1 juli 2021 (7548/2021).

Myndigheternas försummelser i beslutfattandet

I ärende 5389/2021 delgav JO samkommunen sin åsikt om försummelse i beslutfattandet i ett ärende som gällde att ersättning för uppehälle slutade betalas ut till en andningsförslammingspatient. Enligt JO borde samkommunen på begäran – i enlighet med kraven på god förvaltning – ha fattat ett överklagbart beslut om att utbetalningen av ersättning för uppehälle upphör och andra krav på ersättning för uppehälle.

Försummelsen i beslutsfattandet kunde ha äventyrat tillgodoseendet av den klagandes huvudmans rättsskydd i ärendet. JO betonade att det med tanke på andningsförlamningspatientens rättsskydd är viktigt att patienten om hen så önskar i sista hand kan föra ett ärende som gäller avgiftsfritt uppehälle enligt lagen om klientavgifter till domstol för prövning.

Dessutom anser JO att samkommunen borde ha gett andningsförlamningspatienten anvisningar om hur rättsmedel används. JO fäste samkommunens uppmärksamhet vid användningen av rättsmedel och rådgivningen i anslutning till detta.

JO bad samkommunen att inom utsatt tid meddela vilka åtgärder den har vidtagit med anledning av beslutet.

Samkommunen meddelade den 14 oktober 2022 att den fattat ett beslut i ärendet för patienten.

Försummelse i beslutsfattandet var aktuellt även i ärende 8202/2021, där det inte hade fattats något överklagbart beslut om ansökan om ersättning för ett psykologutlåtande. BJO delgav samkommunen för social- och hälsovård sin uppfattning om försummelsen av att fatta ett beslut.

I sitt avgörande 2692/2021* betonade JO att det enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda är ledningsgruppen för specialomsorger som fattar beslut om att avsluta specialomsorger, om inget annat bestäms i instruktionen för specialomsorgsdistriktet. JO ansåg att samkommunen hade försummat att för klaganden fatta ett beslut om att avsluta den arbetsverksamhet som beviljats i form av specialomsorger. Tjänsteinnehavaren hade fattat ett beslut om arbetsverksamhet enligt handikappservicelagen medan den verksamhet som beviljats som specialomsorg var i kraft. JO ansåg att förfarandet inom servicen för personer med funktionsnedsättning i beslutsfattandet kring arbetsverksamhet var oklart, problematiskt och försvagade förtroendeskyddet samt rättsskyddet bland annat på grund av att den terminologi som servicen för personer med funktionsnedsättning använder för olika tjänster har varit oklar. Att få ett beslut om att arbetsverksamheten avslutas utan dröjsmål och i rätt tid skulle ha haft särskild betydelse i klagandens situation, eftersom klaganden och myndigheten hade varit av olika åsikt bland annat om huruvida servicen över huvud taget hade beviljats som specialomsorg eller i enlighet med handikappservicelagen.

JO betonade att myndigheten ska försäkra sig om att dess förfarande inte leder till att en socialvårdsklient går miste om förmåner eller att förmånerna inskränks och att myndigheten är skyldig att följa sina beslut och eventuella förbindelser som ingår i dem, så att förfarandet inte kränker principen om förtroendeskydd.

JO betonade på ett allmänt plan att parten innan ett beslut fattas ska ges tillfälle att avge sin förklaring till alla utredningar som kan påverka avgörandet av ärendet.

PERSONLIG ASSISTANS ENLIGT HANDIKAPPSERVICELAGEN

Dröjsmål i ersättningen av lönekostnader för personlig assistent

I avgörande 5892/2021* delgav ställföreträdaren för BJO Samkommunen för hälsovården i Mellersta Satakunta sin uppfattning om att ersättningen av kostnaderna för att anställa en personlig assistent fördröjts på lagstridigt sätt.

Ställföreträdaren för BJO beaktade vid bedömningen av hur klandervärt samkommunens dröjsmål med betalningen av ersättning var att en arbetsgivare med grav funktionsnedsättning i arbetsgivarmodellen för personlig assistans har ett särskilt behov av att få ersättning för att anställa en assistent inom överenskommen tid. Att ersättningen betalas i rätt tid är en förutsättning för att en arbetsgivare med svår funktionsnedsättning ska kunna betala lön till sin personliga assistent i tid.

Ställföreträdaren för BJO ansåg det vara bristfälligt att aktuella ärenden som berörde betalningen av ersättning för personlig assistans och ansökan om ersättning inte entydigt hade antecknats i beslutet om personlig assistans till den klagande.

Ställföreträdaren för BJO anser att betalningen av ersättning för en assistent och ersättningspraxisen ska antecknas tydligt och begripligt i tjänsteinnehavarens beslut om ordnande av personlig assistans.

Det hade heller inte fattats några separata överklagbara beslut om ändringarna av tidpunkten och praxisen för utbetalning för den klagande, och därför ansåg ställföreträdaren för BJO att samkommunen till denna del inte hade förfarit på det sätt som föreskrivs i handikappservicelagen och socialvårdslagen.

I fallet 7415/2021 var det fråga om en försummelse i beslutsfattandet och fördröjning av behandlingen av ett ärende, då ärendet som gällde ersättning av kostnader för att anställa en personlig assistent för klaganden hade utretts vid samkommunen i över 2 år utan att ärendet slutligt avgjorts. Samkommunen hade för klaganden heller inte fattat något överklagbart beslut om att den slutar ersätta kostnaderna för att anställa en personlig assistent. BJO konstaterade att om det rådde oenighet om den ersättning som skulle betalas för assistenten borde samkommunen utan ogrundat dröjsmål ha fattat ett överklagbart beslut med anledning av den klagandes ansökan eller yrkande. BJO ansåg att förfarandet var särskilt klandervärt eftersom en arbetsgivare med svår funktionsnedsättning i arbetsgivarmodellen för personlig assistans har ett särskilt behov av att få ersättning för att anställa en assistent inom överenskommen tid.

Ett beslut ska fattas om ändringar i servicen

I ärende 5168/2021* ansåg JO att samkommunens förfarande var klandervärt eftersom beslutet om personlig assistans till den klagande inte hade justerats även om samkommunen hade överfört ansvaret för kvällsbesök för personlig assistans till hemvården i slutet av 2020. JO betonade att det med tanke på en socialvårdsklients rättsskydd är särskilt viktigt att klienten får ett överklagbart och motiverat beslut av en tjänsteinnehavare i fall där mängden service minskar eller sättet att ordna servicen ändras.

Tryggande av kontinuerlig service för personer med funktionsnedsättning

BJO fäste välfärdssamkommunens uppmärksamhet vid vikten av att vara omsorgsfull vid utredning av servicebehovet och säkerställandet av en ändamålsenlig informationsgång, eftersom samkommunen på grund av vårdslöshet och brister i informationsgången inte hade kunnat trygga en kontinuerlig service för en klient med funktionsnedsättning (dagverksamhet och personlig assistans). Dessutom fäste BJO välfärdssamkommunens uppmärksamhet vid att klientens serviceplan ska ses över om det sker förändringar i förhållandena för personen med funktionsnedsättning samt även i övrigt enligt behov. BJO uppmärksammade särskilt samkommunen på att klientens egen kontaktperson enligt socialvårdslagen har i uppgift att trygga och främja kontinuiteten i och genomförandet av klientens service 8321/2021.

Fastställande och justering av värdet på en servicesedel

JO ansåg i sitt beslut av den 30 november 2021 gällande Tröskeln rf:s klagomål att det för att servicesedelns värde ska hålla en tillräcklig och skälig nivå förutsätts att servicesedelns värde regelbundet följs upp och vid behov justeras. När kommunen har ordnat service med en servicesedel ska den se till att servicen uppfyller det beslut som fattats för klienten och den service som behövs enligt serviceplanen. Kommunen kan inte befria sig från sitt organiseringsansvar genom att helt och hållet överföra ansvaret till producenten enligt servicesedeln, utan kommunen ska i egenskap av serviceanordnare följa upp och övervaka det faktiska genomförandet av servicen. Det valda sättet att ordna servicen får inte hindra eller inskränka tillgodoseendet av klientens rättigheter.

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

Social- och hälsovårdsministeriet bedömde med anledning av regionförvaltningsverkens utredning i ärendet och styrningsbrevet gällande välfärdsområdena som beretts av tillsynsmyndigheterna (rfv och Valvira) samt de utvecklingsåtgärder som i övrigt beretts i anslutning till ärendet att styrningsåtgärderna i ärendet är tillräckliga för att säkerställa att kraven och målen i lagstiftningen uppfylls samt att klienternas rättigheter tillgodoses. Ministeriet ansåg också att det för att säkerställa att klientens grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses i individuella situationer är viktigt att kommunerna och i fortsättningen välfärdsområdena fullgör sin skyldighet enligt 8 § i lagen om servicesedlar att höja servicesedelns värde om klientens eller hans familjs försörjning eller lagstadgade underhållsskyldighet äventyras.

FÄRDTJÄNST ENLIGT LAGEN OM SERVICE OCH STÖD PÅ GRUND AV HANDIKAPP

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

Färdtjänst enligt handikappservicelagen vid Kessote

BJO delgav i ärende 8942/2021* Samkommunen för hälsovården i Mellersta Satakunta sin uppfattning om att samkommunen misslyckats med att ordna och tillhandahålla färdtjänst. Dessutom fäste BJO samkommunens uppmärksamhet vid det som sägs om att säkerställa möjligheterna för personer med funktionsnedsättning och rådet för personer med funktionsnedsättning att påverka och delta.

BJO ansåg att Kessotes förfarande var klandervärt eftersom de missförhållanden och brister som uppdagats i genomförandet av färdtjänsten obestriddligen hade kunnat påverka möjligheten för enskilda klienter med svår funktionsnedsättning att använda den färdtjänst de beviljats som en subjektiv rätt. I bedömningen av hur klandervärt förfarandet var beaktade BJO dock att Kessote kontinuerligt hade strävat efter att rätta till situationen genom olika åtgärder som beskrivits i utredningen.

BJO fäste Kessotes uppmärksamhet vid att det sätt att ordna och den praxis för ordnandet av färdtjänst som samkommunen valt de facto inte får begränsa eller förhindra användningen av lagstadgade färdtjänster och i fråga om en person med svår funktionsnedsättning möjligheterna att röra sig utanför hemmet och delta i verksamhet. BJO konstaterade att kommunen (och samkommunen) med beaktande av de individuella behoven och livssituationen hos en person med svår funktionsnedsättning ska se till att den service för personer med funktionsnedsättning som beviljats också ordnas vid avbrott eller störningar i servicen. BJO betonade att kommunala organ och de tjänsteinnehavare som lyder under dem utan dröjsmål ska vidta behövliga åtgärder om det förekommer brister i kvaliteten på den service som ska ordnas eller om ordnandet av servicen äventyrar tillgodoseendet av klientens personliga intressen.

BJO betonade att även om kommunen således kan ordna de uppgifter som hör till social- och hälsovården genom att skaffa tjänster från en privat serviceproducent, kan den inte överföra sitt eget organiseringsansvar till den privata serviceproducenten eller en enskild klient. Kommunen ska också övervaka ordnandet av de tjänster som den köper och tjänsternas kvalitet.

Därmed ska kommunen ingripa i den verksamhet som bedrivs av en privat producent av köpta tjänster om verksamheten äventyrar tillgodoseendet av klientens rättigheter och intressen.

BJO kunde i bedömningen av hörandet av personer med funktionsnedsättning och rådet för personer med funktionsnedsättning i konkurrensutställnings- och upphandlingsförfarandet inte övertyga sig om att Kessote på det sätt som förutsätts i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och i kommunallagen gav personer med funktionsnedsättning – till exempel via rådet för personer med funktionsnedsättning – tillräckliga möjligheter att påverka och delta i planeringen och beredningen av reformen av färdtjänsten. Därför fäste BJO Kessotes uppmärksamhet vid att säkerställa möjligheterna för personer med funktionsnedsättning och rådet för personer med funktionsnedsättning att påverka och delta i den kommunala verksamheten.

BJO anser att det i konkurrensutställningen och ordnandet av färdtjänst enligt handikappservicelagen är fråga om ett sådant ärende som påverkar rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och som har särskild betydelse för deras delaktighet, rörlighet och förmåga att klara av de dagliga funktionerna. Färdtjänst enligt handikappservicelagen möjliggör tillgodoseendet av många andra grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Med hjälp av fungerande färdtjänster kan personer med svår funktionsnedsättning ta sig till exempelvis arbete, studier och fritidsaktiviteter. Därför ansåg BJO det särskilt viktigt att rådet för personer med funktionsnedsättning och serviceanvändare med funktionsnedsättning ges en faktisk möjlighet att påverka och delta i planeringen, beredningen, verkställandet och uppföljningen av reformerna av färdtjänsten.

Information om särskild rätt till färdtjänst och praxis för återkallelse

I ärende 1707/2021* fäste ställföreträdaren för BJO Kuopio stads uppmärksamhet vid myndighetens rådgivnings-, informations- och utredningsskyldighet. Ställföreträdaren för BJO betonade att om kommunen har tillgång till individuella särskilda rättigheter till färdtjänst ska myndigheten också informera och ge klienten tydliga och begripliga anvisningar om förfarandet för att ansöka om dessa särskilda rättigheter. Ställföreträdaren för BJO ansåg att den praxis som nämns i stadens utredning, nämligen att man informerar om de särskilda rättigheterna endast i det skede då man ansöker om färdtjänst, om man upptäcker att klienten behöver sådana, inte är tillräcklig.

Ställföreträdaren för BJO ansåg att Kuopio stads anvisningar om färdtjänst var problematiska i ljuset av lagstiftningen om klientavgifter eftersom det av utredningen inte framgick om man i Kuopio fattar ett överklagbart beslut om indrivning av kostnader för en resa som inte avbokats. Enligt ställföreträdaren för BJO:s uppfattning ska en klient kunna föra ett ärende som gäller en förlorad serviceresor till socialväsendet för bedömning och beslut.

AVSLUTANDE AV DAGVERKSAMHET FÖR REHABILITERINGSKLIENTER INOM MENTALVÅRDEN

I sitt avgörande 2719/2021* ansåg JO det vara bristfälligt att de personer som deltagit i den dagcenterverksamhet som ordnats av hälso- och sjukvården (Mellersta Finlands regionala hälsocentral) eller de organisationer för personer med funktionsnedsättning som representerat dessa inte hade kunnat delta i den reform av servicestrukturen som beretts av Mellersta Finlands regionala hälsocentral och Keuruu stad. När dagcenterverksamheten upphörde upplevde en del av patienterna att det var utmanande att övergå till tjänster enligt handikappservicelagen. JO ansåg det vara viktigt att användarna och/eller de organisationer som representerar dem involveras i beredningen av strukturförändringar när myndigheten drar upp riktlinjer för servicestrukturerna. JO fäste uppmärksamhet vid tillgodoseendet av rätten för personer med funktionsnedsättning att delta.

JO fäste Keuruu stads och Mellersta Finlands regionala hälsocentrals uppmärksamhet vid myndighetens ansvar för att ge serviceanvändarna och invånarna (kommuninvånarna) väsentlig information om de ändringar i servicen som är av betydelse för dem och om orsakerna till dessa. I detta fall framhövdes Keuruu stads ansvar för informationen eftersom ansvaret för att ordna den nya tjänsten i stället för den avslutade tjänsten (dagcenterverksamheten) överfördes till staden i samband med servicestrukturreformen. JO betonade att en tillräcklig information enligt kommunallagen inte enbart innebär att informera om avgöranden och deras effekter, utan kommunen ska också informera sina invånare om ärenden som är anhängiga i kommunen och om planer som gäller dem. När förändringar i verksamheten påverkar en enskild klients rättigheter och skyldigheter, ska socialvårdspersonalen för klienten utreda vilka rättigheter och skyldigheter klienten har samt olika alternativ och deras verkningar liksom också andra omständigheter som är av betydelse för klientens sak.

JO fick ett starkt intryck av att samarbetet mellan hälso- och sjukvården och socialvården (servicen för personer med funktionsnedsättning) inte hade fungerat smidigt efter reformen av servicestrukturen. Enligt JO:s uppfattning borde socialvården (grundtryggheten) och hälso- och sjukvårdsmyndigheterna ha samarbetat betydligt mer för att trygga en smidig servicekedja för patienter och klienter än vad som framgick av utredningen. JO ansåg det vara bristfälligt att en representant för socialvården inte vid behov ingick i ovan nämnda multiprofessionella arbetsgrupp. Bristen på samarbete kunde ha bidragit till att tjänster som baserar sig på klientens individuella behov efter att servicen upphört inte hade bildat en helhet som var förenlig med klientens intresse, eftersom klienten hade kunnat bli helt utan den service hen behövde.

Grundtryggheten i Keuruu stad borde enligt JO i sin verksamhet ha beaktat servicens kontinuitet i god tid redan när ändringen av servicen planerades och även på annat sätt än genom att "satsa på servicehandledning" efter att servicen upphört. I detta fall var det i sista hand Keuruu stads skyldighet att säkerställa att de tjänster som ska ersätta den service som avslutats till sitt innehåll och sin omfattning genomförs i enlighet med det individuella behovet och intresset hos personen med funktionsnedsättning och att rehabiliteringsklienter inom mentalvården genom samarbete mellan social- och hälsovården får den service de behöver.

PATIENTER MED SCHIZOFRENI ERBJUDS INTE DEN SOCIALSERVICE SOM DE HAR RÄTT TILL ENLIGT LAG

BJO gav två avgöranden om socialservice för personer med kronisk schizofreni.

I det första fallet var det fråga om en kränkning av privatlivet eftersom det för klienten valdes en bostad (serviceboende med heldygnsvård) långt från personens nära anhöriga och därmed de facto kraftigt begränsade mötena mellan mor och dotter. Enligt BJO var det oundvikliga intrycket att kontakten med dottern och barnbarnen inte hade getts någon betydelse när den bästa boningsorten bedömdes (1942/2021*).

I det andra fallet identifierade yrkesutbildade personer inom socialvården inte rätten till avgiftsfri service för personer med kronisk schizofreni. Utgångspunkten för lagstiftningen är att yrkesutbildade personer inom socialvården genom sitt eget agerande säkerställer att personer i sårbar ställning får nödvändig omsorg. Enligt handikappservice lagen hör det till kommunens, numera välfärdsområdets särskilda skyldigheter att ordna nödvändig boendeservice för rehabiliteringsklienter inom mentalvården, som även bedöms vara personer med svår funktionsnedsättning. Serviceboende enligt handikappservice lagen är en avgiftsfri helhet för klienten, även om den skulle bestå av avgiftsbelagda tjänster som ordnas med stöd av olika lagar, såsom hemvård och hjälp med städning av bostaden 6600/2021*.

3.4.5 AVGÖRANDE INOM SOCIALFÖRSÄKRINGSOMRÅDET

HANDLÄGGNINGSTIDEN FÖR ANSÖKNINGAR OM KRÄVANDE MEDICINSK REHABILITERING

Tre ärenden som justitieombudsmannen avgjorde handlade om FPA:s försummelse att behandla en ansökan om krävande medicinsk rehabilitering av en klient med svår funktionsnedsättning utan ogrundat dröjsmål.

I det första fallet 7676/2021* gav JO FPA en anmärkning med tanke på framtiden för lagstridigt förfarande vid behandlingen av den klagandes barns ansökan. JO ansåg att FPA på ett mycket klandervärt sätt hade försummat att behandla ansökan om fortsatt krävande medicinsk rehabilitering (fysioterapi och talterapi) för ett barn med svår funktionsnedsättning utan ogrundat dröjsmål. JO betonade att FPA borde ha strävat efter att agera utan dröjsmål i alla skeden av behandlingen av ärendet.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och FN:s konvention om barnets rättigheter förutsätter att man i alla åtgärder som gäller barn med funktionsnedsättning i första hand ska beakta barnets bästa. I det här fallet var det fråga om rehabilitering av ett barn, och det att den fortsatta ansökan behandlades snabbt var av särskilt stor betydelse för att barnets rehabilitering skulle kunna fortsätta utan avbrott.

På grund av fördröjningen avbröts dock den fysioterapi och talterapi FPA ordnat för barnet under utveckling för nästan två månader, även om FPA borde ha strävat efter att behandla ärendet så snabbt som möjligt.

Även i ärende 8525/2021* ansåg BJO att FPA hade försummat sin skyldighet att behandla den klagandes rehabiliteringsansökan på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål. Behandlingen av ansökan hade börjat med en lång passiv tidsperiod trots att kunden begärt att behandlingen ska påskyndas, och under denna tid verkade inte behandlingen av ansökan ha framskridit på något sätt. Ärendet behandlades med betydande fördröjning. BJO betonade att FPA borde ha strävat efter att agera utan dröjsmål i alla skeden av behandlingen av ärendet. I processen för att behandla ansökningar bör FPA säkerställa att behandlingen av ansökan inte stannar upp och att de perioder då inga åtgärder genomförs är så korta som möjligt.

Även det tredje fallet 5637/2021 ansåg JO att FPA hade försummat att behandla den klagandes ansökan utan ogrundat dröjsmål. FPA meddelade att anstalten ska utveckla den riksomfattande övergripande processen för behandling av förmånen krävande medicinsk rehabilitering. JO ansåg att FPA:s utvecklingsarbete är nödvändigt, eftersom kontinuiteten i den krävande medicinska rehabilitering som FPA beviljar och det att ansökan om fortsatt rehabilitering behandlas utan dröjsmål har stor betydelse för rehabiliteringsklientens dagliga liv, vilket FPA borde beakta på alla sätt i sitt beslutsfattande.

BRISTER I MOTIVERINGEN AV BESLUT OCH TILLGÅNGEN TILL FAMILJEREHABILITERING PÅ MODERSMÅLET

I ärende 8525/2021* ansåg BJO att FPA:s beslut på ansökan om familjerehabilitering var oklart och äventyrade klagandens rättsskydd samt att motiveringarna till beslutet var bristfälliga. I motiveringarna till beslutet hade man inte alls tagit ställning till vilken betydelse det hade för bedömningen av ansökan att klaganden hade skaffat tjänsten i Sverige på grund av att FPA inte hade ordnat familjerehabilitering på svenska. Dessutom hade FPA inte avslagit sökandens ersättningsyrkande och i beslutet hade FPA heller inte motiverat orsakerna till att klaganden inte hade beviljats familjerehabilitering i Finland. BJO ansåg det också vara ett missförhållande att FPA i beslutet inte alls hade behandlat psykologens kostnader, även om de också ingick i ansökan. BJO fäste FPA:s uppmärksamhet vid att beslut ska motiveras omsorgsfullt.

Enligt BJO:s uppfattning skulle ett förfarande som bättre tryggar den klagandes rättsskydd ha varit att FPA med anledning av ansökan skulle ha fattat ett beslut där det skulle ha bedömts om den klagande ska beviljas den behovsprövade rehabilitering som hen ansökt om (familjerehabilitering). Dessutom borde FPA också ha fattat ett separat beslut där det bedöms om den klagande ska få ersättning för den kurs och de psykologtjänster hen köpt. Nu hade FPA i beslutet förkastat familjerehabiliteringen och samtidigt också bedömt ersättningsärendet utan att bedöma den klagandes möjlighet att få familjerehabilitering och å andra sidan utan att den klagande hade rätt att överklaga beslutet till den del det gällde ersättning av kostnader. Om FPA hade avgjort den klagandes yrkande som ärende som berör ersättning av rehabiliteringskostnader, skulle klaganden enligt BJO ha kunnat gå den sedvanliga vägen för att anföra besvär om beslutet.

BJO ansåg att FPA:s beslut allvarligt äventyrade den klagandes rättsskydd eftersom det i beslutet inte fanns någon besväransvisning. Därmed kunde klaganden heller inte anföra besvär och därför kunde inte den klagande i samband med ändringssökandet få ett avgörande i frågan om huruvida hen skulle ha haft rätt att få ersättning för en tjänst som skaffats i en annan EU-stat med stöd av EU-lagstiftningen.

BJO bad FPA att senast den 20 februari 2023 (förlängning till 31.3.2023) meddela vilka åtgärder BJO:s uppfattning eventuellt har föranlett.

FPA meddelade 17.3.2023 att anstalten gett kunden ett nytt, bättre motiverat och överklagbart beslut gällande den ersättning av kostnaderna som kunden ansökt om. FPA meddelade att man i fortsättningen kommer att fästa större uppmärksamhet vid att motivera avslag på rehabiliteringsbeslut. Dessutom meddelade FPA att anstalten kommer att intensifiera sitt interna samarbete mellan olika förmåner så att man vid handläggningen av förmåner i fortsättningen på ett mer övergripande sätt än tidigare kan beakta kundens situation och hens rätt till ersättningar på basis av olika bestämmelser oberoende av på vilka grunder kunden har ansökt om ersättning.

FPA hade trots försök varken genom offentlig upphandling eller direktupphandling lyckats få en svenskspråkig serviceproducent som kunde ordna familjerehabilitering enligt prövning. BJO anser att det med fog kan konstateras att en rehabiliteringstjänst som ordnas genom tolkning inte helt kan jämföras med en tjänst som tillhandahålls direkt på modersmålet. I en sådan situation är det särskilt viktigt att ett barn med funktionsnedsättning får service på sitt modersmål. Den klagande hade inte rätt att få familjerehabilitering på sitt eget modersmål på lika villkor som finskspråkiga.

BJO ansåg att situationen var oroväckande. BJO bad FPA att senast den 30 maj 2023 lämna en utredning om hur FPA i fortsättningen ämnar sörja för tillgången till familjerehabilitering för familjer.

FPA meddelade 17.3.2023 att anstalten under 2024 kommer att ta i bruk ett registreringsförfarande som inte omfattas av upphandlingslagen som ett sätt att ordna LAKU-familjerehabilitering. Registreringsförfarandet ger serviceproducenten flexibilitet och tack vare registreringsförfarandet kan FPA också kontinuerligt informera och marknadsföra svenskspråkiga producenter av rehabilitering om möjligheten att registrera sig som serviceproducenter av LAKU-familjerehabilitering.

3.4.6 AVGÖRANDE INOM UNDERVISNINGSSOMRÅDET

I justitieombudsmannens laglighetsövervakning är stöd för lärande samt ställningen och rättigheterna för barn och unga i utsatt ställning, personer med funktionsnedsättning och andra barn och unga som behöver stöd frågor som ofta återkommer i klagomålen.

I sitt avgörande 3927/2021* av ett klagomål från Undervisningssektorns Fackorganisation betonade BJO att den rätt till grundläggande utbildning som tryggas för var och en stöds av att specialundervisning ges av en lärare som uppfyller behörighetsvillkoren. BJO föreslog att undervisnings- och kulturministeriet bedömer om bestämmelserna om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet borde förtydligas.

BJO betonade att en elev oberoende av undervisningsplats eller undervisningsgrupp alltid har rätt till specialundervisning som hör till det särskilda stödet i de läroämnena där det har konstaterats att eleven har ett behov av specialundervisning. BJO föreslog att undervisnings- och kulturministeriet och Utbildningsstyrelsen ska bedöma om barnens rättskydd och lika rätt till undervisning förutsätter att innehållet i och ordnandet av intensifierat och särskilt stöd förtydligas i lagstiftningen och om lagen om grundläggande utbildning borde kompletteras så att det även för intensifierat stöd krävs ett överklagbart förvaltningsbeslut.

BJO bad både Utbildningsstyrelsen och undervisnings- och kulturministeriet att senast den 28 februari 2023 meddela vilka åtgärder BJO:s beslut har föranlett. Utbildningsstyrelsen meddelade att den korrigerat sina anvisningar och berett tilläggsstödmaterial för att ordna särskilt stöd.

Undervisnings- och kulturministeriet meddelade att lagstiftningen och grunderna för läroplanen bör förtydligas till den del det gäller när och på vilka grunder läroämnets lärokurs kan individualiseras. Ministeriet hade till denna del bett Utbildningsstyrelsen att se över sina anvisningar och man har börjat bereda förtydligandet av lagstiftningen som tjänstemannaarbete. UKM betonade att det är särskilt viktigt att man i beslut om särskilt stöd på lokal nivå närmare fastställer hur den specialundervisning som ingår i det särskilda stödet ordnas. Ministeriet meddelade att det bett Utbildningsstyrelsen granska sina anvisningar ur denna synvinkel.

3.4.7 AVGÖRANDE INOM HÄLSO- OCH SJUKVÅRDSOMRÅDET

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

ORDNANDE AV VÅRD AV BARN MED INTELLEKTUELL FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Enligt BJO:s uppfattning hade sjukvårdsdistriktet försummat sina skyldigheter när det inte hade kunnat ordna specialiserad sjukvård som motsvarade behoven hos ett svårbehandlat barn med intellektuell funktionsnedsättning. Sjukvårdsdistriktet borde ha samarbetat mer med olika enheter inom sjukvårdsdistriktet samt med andra universitetssjukhus sjukvårdsdistrikt för att hitta en lämplig vårdplats för barnet. Barnet hade fått flera remisser till den specialiserade sjukvården, men sjukvårdsdistriktet hade ansett att sjukhusets olika avdelningar inte hade kompetens att svara på barnets behov, utan att barnet behövde specialkompetens inom omsorgen om personer med intellektuell funktionsnedsättning.

Inom primärvården fanns inte heller tillräcklig kompetens för att svara på situationen. Inom servicen för personer med funktionsnedsättning ansågs servicebehovet i första hand höra till hälso- och sjukvårdens vårdansvar. I området fanns inte tillräckligt med institutionsplatser för personer med intellektuell funktionsnedsättning, särskilt inte för akuta krissituationer.

BJO betonade att den i grundlagen tryggade rätten till behovenliga och tillräckliga social- och hälsovårdstjänster inte får fördröjas på grund av att myndigheterna har olika uppfattningar om vilken myndighet som i första hand ska ordna tjänsterna.

BJO konstaterade att specialomsorgsdistriktet i sin verksamhet ska fästa särskild uppmärksamhet vid samarbetet med andra myndigheter i området samt ordna sin verksamhet så att den svarar mot invånarnas behov. Specialomsorgsdistriktet ska vidta åtgärder för att trygga ett tillräckligt antal platser för anstaltsrehabilitering så att servicebehovet kan tillgodoses även i akuta krissituationer.

Enligt BJO:s uppfattning borde en ny bedömning av servicebehovet ha inletts tidigare. Inom stadens service för personer med funktionsnedsättning tolkades det att barnets försämrade situation i första hand hör till hälso- och sjukvårdens vårdansvar och därför inleddes ingen egentlig bedömning av servicebehovet enligt socialvårdslagen. Bedömningen av servicebehovet inleddes först ett år senare på basis av barnskyddsanmälningar som gjorts av barnets föräldrar och anställda som vårdat barnet.

BJO delgav sjukvårdsdistriktet, specialomsorgsdistriktet och staden sina uppfattningar om att förfarandet var lagstridigt och bad dem meddela om sina åtgärder senast den 28 februari 2023. (2888/2021*).

Mellersta Finlands välfärdsområde meddelade att tjänster och bedömning av servicebehovet för personer med intellektuell funktionsnedsättning har lyfts fram som ett prioriterat område i välfärdsområdet under 2023 för att producera jämlika tjänster i rätt tid.

EN HÖRSELSKADAD PERSONS BESÖK PÅ HÄLSOSTATIONEN

I ärende 4629/2021* ansåg BJO att det är nödvändigt att Helsingfors stad på sin webbplats ger tydligare information om hur hörselskadade personer kan ta kontakt. BJO ansåg att det med tanke på rättigheterna för personer med funktionsnedsättning är nödvändigt att de har tillgång till tillräcklig information om hur de kan kontakta hälso- och sjukvårdstjänsterna.

BJO delgav Helsingfors stad beslutet och bad staden meddela vilka åtgärder det eventuellt föranlett senast den 31 januari 2023.

HEMSJUKHUSETS FÖRFARANDE

I sitt avgörande 1869/2021* ansåg BJO att samkommunens hemsjukhus hade förfarit felaktigt när läkaren hade diskuterat frågor som gällde patientens vård med patientens anhöriga först efter att remissen upprättats. Patientens samtycke hade felaktigt antecknats i remissen även om patienten inte hade förutsättningar att ge ett sådant samtycke. Den myndiga patienten hade på grund av sitt hälsotillstånd och därtill sin intellektuella funktionsnedsättning inte självständigt kunnat fatta beslut om sin vård till den del det var fråga om de hälsorelaterade omständigheter på grund av vilka patienten hade fått en remiss till sjukhuset.

BJO konstaterade att det är viktigt att man strävar efter att ge patienten en utredning om omständigheter i anslutning till hans vård även när patienten har särskilda svårigheter att förstå den information hen fått. Det är lika viktigt att vårdpersonalen identifierar när patienten inte kan förstå betydelsen av en medicinsk lösning eller förmår uttrycka sin egen vilja. När anteckningarna i journalhandlingarna görs ska det tydligt antecknas om det har varit fråga om en situation där man har försökt ge information eller en situation där patienten har förstått vad det har varit fråga om och kunnat uttrycka sin åsikt.

BJO betonade att om en patient inte kan fatta beslut om sin vård, förutsätter tillgodoseendet av den rätt till jämlika och högklassiga hälso- och sjukvårdstjänster som tryggas i grundlagen och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning att man i bemötandet av patienten följer bestämmelserna i patientlagen. För att utreda vilken typ av vård som bäst motsvarar patientens vilja och intresse ska man samarbeta med patientens lagliga företrädare, en nära anhörig eller någon annan närstående.

Servicechefen meddelade den 12 december 2022 att samkommunen hade beaktat de omständigheter som framfördes i BJO:s beslut och vidareförmedlat dem till de aktörer i organisationen som har i uppgift att se till att motsvarande problem i anslutning till tillgodoseendet av självbestämmanderätten för personer med funktionsnedsättning och kvaliteten på hälso- och sjukvårdstjänsterna inte upprepas.

3.5 Nationellt besöksorgan mot tortyr

3.5.1 JUSTITIEOMBUDSMANNENS UPPGIFT SOM NATIONELLT BESÖKSORGAN

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

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

Det nationella besöksorganet har befogenheter att ge myndigheterna rekommendationer i syfte att frihetsberövade personer ska behandlas bättre och leva i bättre förhållanden samt i syfte att förebygga verksamhet som förbjuds enligt konventionen mot tortyr. Besöksorganet ska även kunna komma med förslag och utlåtanden om existerande eller planerad lagstiftning.

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

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

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

3.5.2

VERKSAMHETSMODELL OCH INFORMATION OM VERKSAMHETEN

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

JO har dessutom utsett ett internt Opcat-team vid kansliet. Till teamet hör huvudföredragande från de uppgiftsområden där man gör inspektionsbesök på de verksamhetsställen som avses i det fakultativa protokollet. Teamet leds av huvudkoordinatören för besöksorganet.

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

Protokollen över det nationella besöksorganets inspektionsbesök har sedan början av 2018 publicerats på JO:s allmänna webbplats. Information om inspektionsbesöken och frågor i anslutning till dem ges i sociala medier.

3.5.3

DELTAGANDE I UTBILDNINGAR OCH EVENEMANG

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

- webinarium med temat "Torture – Assessing and Documenting using the Istanbul Protocol" 19.4.2022
- en konferens som ordnades av European NPM Forum och som var avsedd för nationella besöksorgan (NPM). Temat för konferensen var "Monitoring the rights of specific groups of people deprived of their liberty" 5–6.10.2022 och BJO Maija Sakslin höll ett anförande under konferensen
- diskussionsworkshop för att utveckla verktyget för självbestämmanderätt 23.11.2022 (ordnades av Människorättscentret)
- Kalle Könnkölä-symposiet: Tillgången till rättigheter för personer med funktionsnedsättning när krissituationer uppstår 12.12.2022 (arrangörer Människorättscentret, riksdagens justitieombudsman och Människorättsdelegationens människorättskommitté för personer med funktionsnedsättning).

För nya arbetstagare vid JO:s kansli ordnas alltid en separat introduktion i det nationella besöksorganets mandat och tillsynsarbete. Nya arbetstagare får också information om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och hur de beaktas under inspektionsbesöken. Även för nya utomstående experter ordnas en introduktion med samma innehåll före det första inspektionsbesöket.

3.5.4 NORDISKT SAMARBETE

De nationella besöksorganen i de nordiska länderna sammanträder regelbundet, två gånger per år. Besöksorganen har sammanträtt under olika aktuella teman. Under coronapandemin fortsatte samarbetet på distans. Efter att coronapandemin gett vika kunde man äntligen hålla ett möte på plats hösten 2022.

I mars 2022 stod det isländska besöksorganet värd för ett distansmöte. Under mötet utbyttes erfarenheter bland annat om hur man med expertutlåtanden ingriper i friheten eller privatlivet för frihetsberövade personer. Dessutom diskuterades enheternas eller inrättningarnas svårigheter att följa det nationella besöksorganets rekommendationer till exempel på grund av resursbrist eller personalbrist. Mötesdeltagarna fick också höra ett anförande av psykologen Sigríður Karen J. Bárudóttir. Temat var konfidentiella samtal på slutna psykiatriska avdelningar med patienter som har bedömts vara farliga eller som hålls vid en enhet med hög säkerhetsnivå.

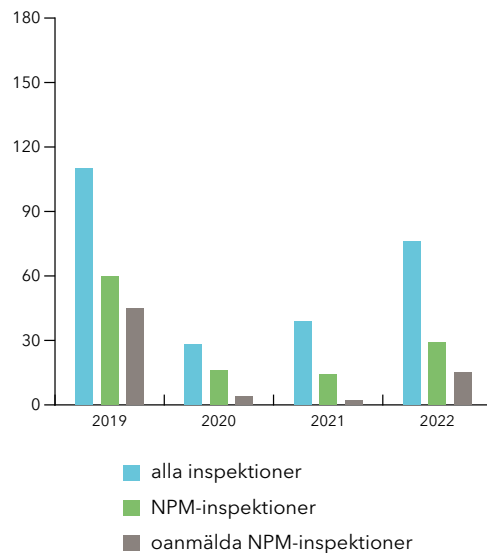
I augusti 2022 ordnades ett möte i Köpenhamn. Vid mötet hördes ett anförande av en representant för Danmarks institut mot tortyr (DIGNITY) om vilka teman och förvaltningsområden de nationella besöksorganen borde fokusera på. Huvudtemat som valts av Danmarks nationella besöksorgan var övervakning av ett fängelse utomlands. I anslutning till detta tema hördes anförandena "Danmarks erfarenheter – deltagande i beredningen av ett lagförslag om övervakning av ett fängelse i Kosovo" och "Inrättande av ett fängelse i Kosovo". Dessutom diskuterades mandatet för Norges nationella besöksorgan i en situation där en främmande stat betraktar personer som frihetsberövade vid baser på norsk mark. Man diskuterade också övervakningen av militärbaser och säkerhetskontroller av medlemmar i de nationella besöksorganen.

3.5.5 INSPEKTIONSVERKSAMHET

DET NATIONELLA BESÖKSORGANETS INSPEKTIONER 2022

Det nationella besöksorganet genomförde 29 inspektioner under berättelseåret. Alla inspektioner genomfördes på plats. Vid hela kansliet gjordes 76 inspektioner. Dessutom hade tre av justitieombudsmannens övriga inspektioner anknytning till det nationella besöksorganets uppdrag. Exempel på sådana var inspektionerna av Polisstyrelsen och Brottspåföljdsmyndigheten.

Av inspektionerna hade 14 inte meddelats på förhand medan 12 hade meddelats. Dessutom gjordes tre inspektioner där man meddelade en viss tidsperiod under vilken inspektionen kommer att genomföras, dock utan att meddela en exakt tidpunkt. JO eller BJO deltog i fem inspektioner. Vid 9 inspektioner anlätades utomstående experter. Vid inspektionerna deltog sammanlagt 16 experter, vilket innebär att det vid vissa inspektioner anlätades flera experter.



Inspektionerna år 2019-2022.

SÄRSKILDA TEMAN SOM SKA BEAKTAS VID INSPEKTIONERNA

År 2022 hade JO:s kansli övervakning av tillsynen som särskilt tema inom området grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Temat behandlas närmare i avsnitt 3.8. JO har också specialuppdrag som gäller barns och äldre personers rättigheter samt rättigheter för personer med funktionsnedsättning, och beaktas alltid under inspektioner.

3.5.6 POLISEN

Polisen har hand om förvaringen av personer som sitter frihetsberövade i både polisärenden och ärenden som tillhör Tullen och Gränsbevakningsväsendet. Berusning föranleder flest gripanden, knappt 50 000 per år. Den näst största gruppen är personer som misstänks för brott, ca 20 000. Dessutom förvaras i viss mån personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen i polisens förvaringslokaler (nedan även polisfängelset).

Polisen har cirka femtio polisfångelser. Oftast inspekterar det nationella besöksorganet polisens förvaringslokaler oanmält.

Protokollen över inspektionsbesök skickas alltid både till Polisstyrelsen och till den inspekterade polisrättningen. Den egna laglighetsövervakningen vid polisrättningarna sköts av enheterna för juridiska frågor. Justitieombudsmannen får varje år en berättelse av Polisstyrelsen om polisens laglighetsövervakning. Polisstyrelsen utför oanmälda laglighetsgranskningar i polisens förvaringslokaler. År 2022 utförde den fyra inspektioner i polisfångelser.

INSPEKTIONER

Under berättelseåret genomförde det nationella besöksorganet fem inspektioner i polisens förvaringslokaler och en inspektion i förvaringslokalerna på en passagerarfärja:

inspektions-datum	mål	plats-mängd	saknummer	övrigt / senast inspekterat
23.5.2022	förvaringslokalerna vid Helsingfors polisrättning 23.5.2022	—	3174/2022*	föregående inspektion 17.6.2021 (4225/2021*)
27.9.2022	förvaringslokalerna vid Tammerfors huvudpolisstation	62 celler	5682/2022*	föregående inspektion 12.7.2019 (2982/2019*)
29.9.2022	förvaringslokalerna i Åbo vid polisrättningen i Sydvästra Finland	68 celler	1950/2019*	föregående inspektion 17.4.2018 (1963/2018*)
29.9.2022	förvaringslokalerna i Salo vid polisrättningen i Sydvästra Finland	8 celler	4772/2022*	föregående inspektion 22.9.2015 (3996/3/15*)
8.11.2022	förvaringslokalerna i Mariehamn vid Ålands polismyndighet	7 celler	6392/2022*	föregående inspektion 12.9.2016 (3474/2016*)
7.11.2022	förvaringslokalerna på passagerarbilfärjan M/S Baltic Princess	6 celler	6559/2022*	—

Alla ovan nämnda inspektioner av polisens förvaringslokaler gjordes utan anmälan på förhand. Däremot hade inspektionen av förvaringslokalerna på passagerarbilfärjan meddelats på förhand.

Utöver ovan nämnda gjordes en inspektion av justitieombudsmannen vid Polisstyrelsen (5819/2022*). Polisens laglighetsövervakning beskrivs i avsnitt 4.3. Vid det nationella besöksorganets inspektioner av polisens förvaringslokaler fästes uppmärksamhet vid bland annat följande:

FÖRVARINGSLOKALERNA

Många byggnader som används av polisen är 40–60 år gamla och därför har man varit tvungen att renovera eller bygga helt nya polisstationer och tillhörande förvaringslokaler. Detta gäller även polisens förvaringslokaler som inspekterats under berättelseåret.

ENSAMARBETE I FÖRVARINGSLOKALER

I de polisfängelser där antalet gripna är litet måste man i regel arbeta ensam (se t.ex. 4772/2022*). JO har ansett att detta är mycket problematiskt bland annat med tanke på arbetssäkerheten och tillsynens effektivitet. Trots JO:s ställningstaganden är det uppenbarligen inte möjligt att åstadkomma någon ändring i ärendet förrän ensamarbete förbjuds i lag.

ÖVERVAKNING AV FRIHETSBERÖVADE

Vid inspektionerna fästs särskild uppmärksamhet vid hur övervakningen av frihetsberövade har genomförts vid polisens förvaringslokaler och hur den frihetsberövade får kontakt med övervakningspersonalen. Övervakningen får dock inte äventyra den frihetsberövades integritetsskydd när den frihetsberövade använder toaletten. Även under berättelseåret konstaterades brister i dessa frågor vid vissa inspekterade förvaringslokaler.

I fråga om förvaringslokalerna i Salo förutsatte JO att övervakningen av förvaringslokalerna utan dröjsmål ska iståndsättas så att ljudförbindelsen till kontrollrummet fungerar och att integritetsskyddet tillgodoses när de frihetsberövade använder toaletten. Polisinrättningen meddelade att den vidtagit åtgärder för att täcka insynen till toalettstolarna i förvaringslokalerna samt korrigerat ljudförbindelsen mellan förvaringsutrymmena och kontrollrummet (4772/2022*).

De frihetsberövade i förvaringslokalerna i Mariehamn övervakades tidvis i huvudsak via en kamera vid en larm- och lägescentral som låg på en annan våning än förvaringslokalerna. JO ansåg det vara problematiskt att frihetsberövade övervakas av personer som inte fysiskt



Förvaringslokal för berusade i Salo polisfängelse.

befinner sig i förvaringslokalen. En ljud- och bildförbindelse ersätter inte fysisk övervakning. JO rekommenderade att polismyndigheten går igenom sina förfaranden och anvisningar för övervakning av frihetsberövade.

Polismyndigheten meddelade att dess begränsade personalstyrka förutsätter att personalen används effektivt och att det inte var möjligt att lösa frågan med de nuvarande ekonomiska resurserna. JO ansåg det fortfarande vara problematiskt att övervakningen av frihetsberövade åtminstone under vissa tider har ankommit på en person som inte fysiskt befinner sig i förvaringslokalerna.

JO ansåg det dock vara förståeligt att det i stor utsträckning handlar om vilka resurser polismyndigheten får, vilket är en fråga den inte själv kan besluta om. JO bad polismyndigheten meddela vilka eventuella åtgärder som vidtagits före den 31 december 2023 (6392/2022*).

ÖVRIGA ARBETSUPPGIFTER HOS DEM SOM DELTAR I ÖVERVAKNINGEN AV FÖRVARINGSLOKALERNA

Vid inspektionerna framkom att väktare vid vissa förvaringslokaler utöver övervakningen av och omsorgen om frihetsberövade också hade fått andra arbetsuppgifter. Detta gällde särskilt förvaringslokaler med få frihetsberövade. JO konstaterade till exempel att registreringsuppgifter inte får försvåra en ändamålsenlig skötsel av övervakningsuppgifterna (4772/2022*).

Vid förvaringslokalerna vid Ålands polismyndighet omfattade väktarens uppgifter utöver övervakning av och omsorg om frihetsberövade bland annat kundservice, hittegods, att ta emot signalement samt att ta emot och registrera enkla anmälningar. Dessutom ankom det tidvis på jourhavande vid larm- och lägescentralen på tredje våningen att utöver de egentliga uppgifterna – såsom att svara på nödsamtal – övervaka och se till de frihetsberövade. JO ansåg att detta var problematiskt. Även om två personer arbetar vid larm- och lägescentralen kan den ena ha en annan utbildning än polisutbildning och är därmed inte nödvändigtvis utbildad för att övervaka förvaringslokalerna. Ansvarsfördelningen mellan olika anställda var också oklar (6392/2022*).

UTBILDNING HOS PERSONER SOM DELTAR I ÖVERVAKNINGEN AV FRIHETSBERÖVADE

Polisförvaltningens väktarutbildning

Väktarna vid förvaringslokalerna vid alla inspekterade enheter hade den examen som krävs för att vara behörig för tjänsten, det vill säga utbildning inom säkerhetsbranschen. Däremot hade inte alla avlagt polisförvaltningens väktarutbildning som ordnas av Polisyrkeshögskolan. Enligt JO:s uppfattning förbättrar polisförvaltningens egen väktarutbildning klart förutsättningarna för att klara av övervakningsuppgifter vid förvaringslokaler. Därför har JO rekommenderat att polisinsrättningarna i mån av möjlighet och inom ramen för utbildningskvoterna ska sörja för att ordna de väktarutbildningar som saknas.

Polisinsrättningarna meddelade att de strävar efter att alla väktare ska ha avlagt polisförvaltningens egen väktarutbildning, men detta mål försvårades av de utbildningskvoter som fastställts för polisinsrättningarna (4771/2022*, 4772/2022* och 5682/2022*).

Ålands polismyndighet meddelade JO att Polisyrkeshögskolan inte ordnar väktarutbildning på svenska. Därför har polisinsrättningen utvecklat en egen utbildning som till sitt innehåll motsvarar Polisyrkeshögskolans väktarutbildning. Den har också för avsikt att fortsätta diskussionen med Polisyrkeshögskolan för att lösa utbildningsfrågan. JO konstaterade till denna del att om man i ett polisfängelse är tvungen att också använda poliser för väktaruppgifter skulle det vara motiverat att även dessa fick samma utbildning åtminstone i de viktigaste frågorna som ordnats för väktare (6392/2022*).

Utbildning i första hjälpen

Europarådets kommitté mot tortyr CPT rekommenderade i sin senaste rapport om Finland 2021 att alla som arbetar i polisfängelser ska ges regelbunden utbildning i första hjälpen. Under coronapandemin har dessa utbildningar lagts på is. JO har rekommenderat att man så snart som möjligt på nytt inleder utbildning i första hjälpen för arbetstagare som utför övervakning i förvaringslokaler.

I fråga om de polisinsrättningar där situationen vad gäller utbildning i första hjälpen för väktare förblev oklar rekommenderade JO att de utbildningar som saknas avläggs så snart som möjligt. JO ansåg det också motiverat att föra bok över utbildningen i första hjälpen för väktare i realtid. Enligt polisinsrättningarna har man igen börjat ordna utbildning efter coronatiden. Utbildning för de nyaste väktarna utlovades från början av 2023. I fortsättningen för överväktaren bok över personalens utbildning i första hjälpen (4771/2022* och 4772/2022*).

Utbildning i läkemedelsbehandling för väktare

Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) har i sitt utlåtande till JO betonat att när väktare delar ut läkemedel bör man för att trygga patientsäkerheten följa anvisningarna i handboken om trygg läkemedelsvård, Turvallinen lääkehoito, om hur en person som saknar utbildning i läkemedelsbehandling deltar i genomförandet av den. En viktig del av detta är att väktarna får ändamålsenlig och tillräcklig introduktion i uppgiften.

Alla väktare vid förvaringslokalerna i Tammerfors och Mariehamn hade avlagt en webbutbildning i läkemedelsbehandling. Vid polisens förvaringslokaler i Åbo och Salo fanns däremot nya väktare som inte hade fått denna utbildning. I fråga om dessa väktare rekommenderade JO att alla väktare utan dröjsmål avlägger utbildningen i läkemedelsdistribution. Detta behov framhövdes särskilt i sådana polisfängelser där man också var tvungen att arbeta ensam. Polisinsrättningen i Sydvästra Finland meddelade att ärendet kommer att åtgärdas i båda polisfängelserna före utgången av 2022.

INFORMATION OM RÄTTIGHETER OCH SKYLDIGHETER

CPT har också i sina rekommendationer till Finland uppmanat till att förbättra informationen till frihetsberövade om deras rättigheter. Polisstyrelsen har utfärdat en anvisning om behandlingen av personer i förvar hos polisen. Enligt den ska den frihetsberövade omedelbart efter ankomsten till förvaringslokalen informeras om förhållandena i förvaringslokalen genom att den frihetsberövade får en blankett som informerar om hen rättigheter och skyldigheter, polisfängelsets ordningsstadga samt Polisstyrelsens anvisning. Trots detta har JO under sina inspektioner varit tvungen att fästa polisfängelsernas uppmärksamhet vid att informera om rättigheter och skyldigheter.

Även under berättelseåret konstaterades i vissa polisfängelser som inspekterades brister i detta avseende. Det skriftliga materialet hölls inte framme i förvaringsrummen och motiveringen är att det kan användas för att täppa till toaletten. Vid andra inspektioner konstaterades dock att det fanns färdigt utskrivna handlingar i förvaringsrummen, vilket enligt personalen vid förvaringslokalerna inte har medfört fara för förvaringssäkerheten (t.ex. 4772/2022*). Polisinsrättningen meddelade att den säkerställer att de frihetsberövade i fortsättningen får det material som krävs och att detta antecknas (4771/2022*).

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD FÖR FRIHETSBERÖVADE OCH DERAS RÄTT TILL LÄKARE

Hälsa- och sjukvården för frihetsberövade i polisens förvaringslokaler har oftast ordnats så att väktarna i förvaringslokalen ser till att den frihetsberövade får den mediciner som ordinerats personen i det civila och i en akut situation larmas en akutvårdsenhet till platsen. Alla inspekterade polisfängelser utom en handlade på detta sätt.

JO har rekommenderat att polisinsrättningarna bedömer behovet av regelbundna besök av åtminstone en sjukskötare, vilket även CPT har rekommenderat. Polisinsrättningen i Sydvästra Finland har dock meddelat att den nuvarande praxisen är tillräcklig i fråga om förvaringslokalerna i Åbo och Salo. Hälsa- och sjukvården för frihetsberövade i förvaringslokalerna vid huvudpolisstationen i Tammerfors sköts av en tillnyktringsstation som finns i direkt anslutning till lokalerna.

Tack vare denna har man i förvaringslokalerna direkt tillgång till en sjukskötare dygnet runt och under tjänstetid även en läkare.

Under inspektionerna har man också påmint polisfångelserna om Polisstyrelsens styrningsbrev från 2017, enligt vilket alla frihetsberövade vid ankomsten ska informeras om sin rätt att med tillstånd av en läkare som polisen ordnar få hälso- och sjukvård i förvaringslokalerna på egen bekostnad. Även CPT har förutsatt att den frihetsberövade har tillträde till en egen läkare.

Hälsokontroll

CPT krävde i sin senaste rapport om Finland att den frihetsberövade (inklusive häktade) får genomgå en hälsokontroll inom 24 timmar från ankomsten till polisens förvaringslokaler. Det sker i praktiken inte i något polisfängelse för närvarande. Kravet har inte heller inkluderats i Polisstyrelsens styrningsbrev från 2017. JO har rekommenderat polisrättningarna att man i polisens förvaringsutrymmen bör sträva efter att alla frihetsberövade som tagits i förvar i mer än ett dygn får träffa en hälso- och sjukvårdsutbildad person. Polisrättningen i Sydvästra Finland, som inte har ansett det nödvändigt att sjukskötare regelbundet besöker polisens förvaringslokaler, har inte heller vidtagit åtgärder för att genomföra hälsoundersökningar. Däremot kommer väktarna att få anvisningar om att personer som hålls i förvar i över ett dygn muntligt ska få separat information om möjligheten att träffa en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården (4771/2022* och 4772/2022*).

Läkemedelsbehandling

I polisens förvaringslokaler finns olika sätt att sörja för den frihetsberövades läkemedelsbehandling. I de inspekterade polisfångelserna har väktarna inte längre behövt dosera läkemedel för frihetsberövade, utan läkemedlen har kunnat hämtas från apoteket färdigt doserade i läkemedelsdosetter (4771/2022*, 4772/2022* och 6392/2022*). Då tillnyktringsstationen sköter hälso- och sjukvården i polisfängelset har läkemedlen kommit från tillnyktringsstationen i dosetter och väktarna har delat ut dem från en låsbar medicinbuss (5682/2022*).

I handboken för säker läkemedelsbehandling (Turvallinen lääkehoito) förutsätts att varje enhet som genomför läkemedelsbehandling ska ha en plan för läkemedelsbehandling. Polisrättningarna har inte utarbetat några planer för läkemedelsbehandling, trots att läkemedelsbehandling ges i polisfångelserna. En ändring har dock börjat ske efter att polisrättningen i Helsingfors var den första att utarbeta en plan för läkemedelsbehandling 2020. Även polisrättningen i Östra Nyland har efter justitieombudsmannens inspektion 2021 meddelat att den har börjat utarbeta en plan för läkemedelsbehandling för polisfängelset.

JO har rekommenderat att man utarbetar planer för läkemedelsbehandling även för de polisfångelser som inspekterades under berättelseåret. Övervakningspersonalen bör också göras förtrogen med innehållet i planen för läkemedelsbehandling till nödvändiga delar. Polisrättningen i Sydvästra Finland har meddelat att den utifrån planen för läkemedelsbehandling vid polisrättningen i Helsingfors senast den 31 december 2022 utarbetar en plan även för polisfångelserna vid polisrättningen i Sydvästra Finland. Personalen introduceras i planen i januari 2023.

INSPEKTION AV FÖRVARINGSLOKALERNA PÅ EN PASSAGERARBILFÄRJA

Under berättelseåret inspekterades också förvaringslokalerna på ett fartyg för första gången med det nationella besöksorganets mandat. Det inspekterade fartygets flaggstat är Finland. Rederibolaget meddelade att det anlitar sina egna ordningsvakter för uppgifter som hänför sig till ordningsövervakning och att dessa också sköter om hållande i förvar.



Det fanns 6 förvaringslokaler på passagerarbilfärjan M/S Baltic Princess, varav två syns på bilderna.

En observation som gjordes under inspektionen var att man i allmänhet strävar efter att föra personen till sin egen hytt och inte till förvaringslokalen. Av de granskade anmälningarna framgick inte att tagande i förvar skulle ha skett utan lagliga grunder. Även anteckningarna om tagande i förvar konstaterades vara korrekta. Däremot tog JO särskilt ställning till följande:

Godkännande av förvaringslokaler. Polisen har varken inspekterat eller godkänt fartygets förvaringslokalevarustam. Enligt lagen om privata säkerhetstjänster ska polisinrättningen granska en förvaringslokal av denna typ och godkänna den innan den tas i bruk. JO betonade att bestämmelsen om polisens godkännande är en ovillkorlig specialbestämmelse som berör ordningsövervakningsverksamhet (även på fartyg).

Det var dock tolkningsbart vilken polismyndighet som kunde godkänna lokaler. Det att frågan lämnar utrymme för tolkning berättigar dock inte till att förvaringslokalerna inte alls godkänns av polisen.

Lämnande av anmälan om förvar till polisen. Anmälningar lämnades inte till polisen på eget initiativ utan endast på särskild begäran av polisen. Enligt lagen om privata säkerhetstjänster ska anmälan om förvar lämnas in till polisinrättningen utan dröjsmål efter att fartyget anläpt hamn. Efter inspektionen önskade rederibolaget anvisningar om hur och till vilken polisinrättning anmälningarna ska lämnas. JO betonade att anmälningar om förvar är ett sätt för polisen att övervaka ordningsövervakningsverksamheten på fartyg. Däremot var det faktum att det är tolkningsbart vilken hamn som avses i lagen en annan fråga. Polismyndigheterna och rederierna måste tillsammans hitta en fungerande lösning på denna fråga. JO meddelade att han särskilt kommer att undersöka frågor som hänför sig till ordningsövervakningsverksamheten på fartyg och tillsynen över denna, och i samband med detta kan även dessa tolkningar eventuellt klarläggas.

Övervakning av frihetsberövade. I alla celler fanns en övervakningskamera, men ingen tal- eller ljudförbindelse. Ingen av cellerna hade heller en larmknapp med vilken den frihetsberövade kunde ha larmat efter hjälp. På fartyget fanns heller ingen som kontinuerligt skulle ha kunnat koncentrera sig enbart på att observera de personer som tagits i förvar. Efter inspektionen beslöt man på fartyget att installera en monitor på kommandobryggan, via vilken fartygets vakthavande befäl kan övervaka frihetsberövade dygnet runt. JO såg positivt på detta. JO tvivlade dock på hur effektivt det vakthavande befälet vid sidan av sina andra viktiga uppgifter kan sörja för en tillräcklig övervakning, som bör ske kontinuerligt. JO anser i vilket fall som helst att det i cellerna bör finnas en larmanordning med hjälp av vilken en frihetsberövad omedelbart kan få kontakt med personalen. Dessutom skulle övervakningen underlättas om det fanns en teknisk talförbindelse till cellerna. JO rekommenderade att man utreder om det är tekniskt möjligt att installera en sådan förbindelse.

Integritetsskydd vid toalettbesök. Alla celler hade också en toalettstol som syntes i övervakningskameran. JO ansåg att det med tanke på integritetsskyddet var problematiskt att övervakningskamerans vy över toalettstolen inte hade täckts med tekniska metoder eller på något annat sätt. JO rekommenderade att bolaget utreder om det genom att ändra konstruktionerna eller med andra metoder är möjligt att förbättra integritetsskyddet utan att äventyra förvaringssäkerheten. JO ansåg i vilket fall som helst att det är problematiskt att det i cellerna finns konstruktioner som det går att hänga sig vid.

Behandlingen av frihetsberövade. Av anmälningarna om tagande i förvar framgick två fall där en kvinna som betedde sig självdestruktivt hade avklänts alla kläder. JO konstaterade att en behandling som respekterar människovärdet inbegriper rätten att bära lämplig klädsel. Problemet framhövdes ytterligare av att alla ordningsvakter på fartyget var män. Enligt inrikesministeriets förordning om säkerhetsvisitation och hållande i förvar som utförs av ordningsvakt ska den ordningsvakt som utför säkerhetsvisitationen vara av samma kön som den visiterade om den visiterade måste avklädas mer än bara ytterkläderna för visitationen. JO började undersöka de två nämnda fallen separat på eget initiativ.

Undersökning av hälsotillståndet. Enligt inrikesministeriets förordning ska en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården konstatera att den gripne inte har någon skada eller sjukdom som kan äventyra hans eller hennes hälsotillstånd under förvaringen innan den gripne tas i förvar. Detta var inte alltid fallet. JO konstaterade att bestämmelsen i inrikesministeriets förordning är ovillkorlig även till denna del. JO ansåg det vara positivt att rapporten om tagande i förvar efter inspektionen av det nationella besöksorganet utökades med en kontroll av hälsotillståndet, utredning av medicinering och kartläggning av sjukdomar i enlighet med bestämmelsen.

JO bad rederibolaget att senast den 15 december 2023 meddela vilka åtgärder det eventuellt har vidtagit. Dessutom beslutade JO att på eget initiativ undersöka hur lagstiftningen utvecklas samt polisens förfarande vid tillsynen över ordningsövervakningsverksamheten på fartyg. JO har begärt utlåtanden av inrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, kommunikationsministeriet och Ålands landskapsregering.

FÖRVARING AV BERUSADE

För närvarande ordnas tillnyktringsvård för berusade inte ens i alla stora städer och det finns ingen lagstadgad skyldighet till det. Med tanke på polisens arbete har en tillnyktringsstation i omedelbar anslutning till polisens förvaringslokaler dock stor betydelse. Då behöver polisen inte ta hand om berusade som betar sig lugnt. Dessutom är hälso- och sjukvårdspersonalen vid tillnyktringsstationen till hjälp i frågor som gäller hälsan hos frihetsberövade personer som förvaras hos polisen. Ett exempel på detta är den tillnyktringsstation som upprätthålls av Tammerfors stad och som ligger bredvid polisens förvaringslokaler. I samband med inspektionen av förvaringslokalerna framkom att tillnyktringsstationen hade minskat antalet personer i förvar hos polisen med upp till 2 000 per år.

TOTALREFORMEN AV LAGEN OM BEHANDLINGEN AV PERSONER I FÖRVAR HOS POLISEN

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

I betänkandet föreslogs bland annat att det ska stiftas särskilda bestämmelser om minimiresurser för personal i förvaringslokaler i övervakningen av frihetsberövade personer. Detta skulle innebära att ingen väktare längre arbetar ensam i polisens förvaringslokaler. I sitt utlåtande var JO dock tveksam till att det finns tillräckliga resurser för att genomföra alla förbättringsförslag – såsom att avskaffa ensambevakningen. JO ansåg att en tillräcklig resursfördelning är en nödvändig förutsättning för att de frihetsberövades rättigheter ska kunna tryggas också i praktiken och inte bara på pappret.

JO ansåg också det vara mycket önskvärt att man i reformen åstadkommer en fungerande tillnyktringslösning, så att endast en del av de berusade måste förvaras hos polisen. JO ansåg att det är uppenbart att ett tillräckligt nätverk av tillnyktringsstationer avsevärt skulle minska antalet dödsfall i häktena i Finland. Enligt JO förblev det i betänkandet dock oklart hur den nuvarande otillfredsställande situationen kommer att rättas till.

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

Totalreformen av häkteslagen som varit anhängig sedan 2015 genomfördes inte, eftersom regeringens proposition inte lämnades till riksdagen före utgången av valperioden. En central orsak till detta var uppenbarligen att den finansiering som reformen krävde inte kunde ordnas.

3.5.7 FÖRSVARSMAKTEN

Lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen (nedan häkteslagen) tillämpas på behandlingen av frihetsberövade i försvarsmaktens förvaringslokaler. 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. Under berättelseåret gjordes en inspektion som inte meddelades på förhand av Kustflottans förvaringslokaler den 12 oktober 2022 (6123/2022*) och en på förhand meddelad inspektion av Kustbrigadens förvaringslokaler den 9 december 2022 (7438/2022*).

KUSTFLOTTANS FÖRVARINGSLOKALER

Förvaringslokalerna användes i mycket ringa utsträckning. Fram till tidpunkten för inspektionen 2022 hade tre personer berövats sin frihet och året innan tolv personer. Frihetsberövandets genomsnittliga längd är några timmar, i praktiken alltid under tolv timmar.

En observation som gjordes under inspektionen var att kameraövervakningen i förvaringsrummen möjliggjorde observation av den frihetsberövade även när hen använder toaletten i förvaringslokalen. I justitieombudsmannens laglighetsövervakningspraxis har detta ansetts kränkande och förödmjukande med tanke på integriteten. I samma utrymme kan det också finnas andra frihetsberövade. JO föreslog att man överväger om det är möjligt att ändra sättet att genomföra kameraövervakningen så att den frihetsberövades integritet kan tryggas i samband med toalettbesök. I förvaringsrummen fanns inga möbler och de frihetsberövade måste äta sina måltider antingen stående eller sittande på golvet på madrassen. JO ansåg att om en frihetsberövad ska erbjudas en måltid ska måltidsförhållandena vara ändamålsenliga.

KUSTBRIGADENS FÖRVARINGSLOKALER

Förvaringslokalerna hade tagits i bruk den 1 april 2022 och de fanns i Kustbrigadens nya högvaktsbyggnad. Under tiden 1.1 –31.10.2022 hade 18 personer berövats sin frihet. Föregående år hade fem personer berövats sin frihet. Tiden för frihetsberövande har alltid varit kortare än tolv timmar.

Inte heller i dessa inspekterade förvaringslokaler fanns några möbler. I samband med inspektionen berättades att det är möjligt att ordna måltiderna så att den frihetsberövade äter vid den bordsskiva som används vid ankomstgranskningen. Då intas måltiden stående. JO ansåg att om en frihetsberövad ska serveras en måltid ska omständigheterna vara sådana att hen inte behöver äta den på golvet eller stående.

En observation som gjordes under inspektionen var dessutom att alla frihetsberövade som använder glasögon fråntas glasögonen innan de placeras i förvaringslokalen. Enligt häktninglagen får den frihetsberövades rättigheter inte begränsas mer än vad som är nödvändigt med beaktande av bland annat förvaringssäkerheten. Enligt JO borde man från fall till fall överväga om egendom ska fråntas den frihetsberövade och glasögon torde inte i alla situationer betraktas som en säkerhetsrisk. Dessutom ska ett beslut fattas om personen inte får ha sina glasögon i förvaringslokalen trots att hen begär det.

3.5.8 GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET OCH TULLEN

Under berättelseåret gjordes en inspektion som inte meddelades på förhand av förvaringslokalerna vid Nuijamaa gränskontrollstation den 15 december 2022 (7489/2022*) och en på förhand meddelad inspektion av Tullens förvaringslokaler i Östra Böle den 7 december 2022 (7326/2022*). Vad gäller behandlingen av en frihetsberövad person som förvaras i Gränsbevakningsväsendets eller Tullens lokaler tillämpas i regel lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen (häkteslagen).

INSPEKTION AV FÖRVARINGSLOKALERNA VID NUIJAMAA GRÄNSKONTROLLSTATION

Utifrån observationerna vid inspektionen användes förvaringslokalerna vid gränsövergångsstället mycket sällan och förvaringstiderna var korta. Trots detta rekommenderade JO att Gränsbevakningsväsendet utan dröjsmål ser till att alla de gränsbevakare vid gränsstationerna som deltar i placeringen av frihetsberövade personer i förvaringslokalerna och övervakningen av de personer som placerats där är förtroga med bestämmelserna i häkteslagen och innehållet i ordningsstadgan. Dessutom ska Gränsbevakningsväsendet se till att det material som ska ges till den frihetsberövade och som nämns i ordningsstadgan finns tillgängligt.

I persontrafikcentralens förvaringsrum fanns en toalettstol som inte var täckt på bilden i övervakningskameran. I ordningsstadgan för förvaringslokalerna hade man tagit ställning till integritetsskyddet i samband med toalettbesök. JO tvivlade på att det förfarande som beskrivs i ordningsstadgan garanterar ett tillräckligt integritetsskydd eftersom förfarandet bland annat förutsatte att den frihetsberövade på förhand meddelar att hen tänker gå på toaletten för att man överhuvudtaget ska kunna gå till väga på det sätt som beskrivs i ordningsstadgan. JO hänvisade till hur integritetsskyddet i polisens förvaringslokaler har genomförts så att förvaringssäkerheten inte äventyras. I dem har toalettstolen i regel täckts genom att bilden suddas ut på tekniskt sätt. JO rekommenderade att man gör på samma sätt i Gränsbevakningsväsendets förvaringslokaler.

JO fäste dessutom uppmärksamhet vid att gripanden ska motiveras omsorgsfullt. JO rekommenderade också att information till den frihetsberövade om rättigheter och skyldigheter samt om förhållandena i förvaringslokalen antecknas i arresteringsprotokollet.



En toalettstol i en förvaringslokal vid Nuijamaa gränskontrollstation fotograferad inifrån rummet. På den andra bilden samma lokal sedd från kameraövervakningens skärm.

Sydöstra Finlands gränsbevakningssektion meddelade efter inspektionen att den utan dröjsmål ser till att personalen är medveten om och förtrogen med häkteslagen och ordningsstadgan. Dessutom ser gränsbevakningssektionen till att den frihetsberövade har tillgång till det material som behövs genom att skriva ut det och placera det i förvaringslokalen. Gränsbevakningssektionen meddelade också att den utan dröjsmål ska börja utreda hur kameraövervakningen i förvaringslokalen kan ändras så att bilden tekniskt suddas vid toalettstolen. I fortsättningen fäster man också noggrannare uppmärksamhet vid att anteckna motiveringar i arresteringsprotokollen och i protokollen antecknas vilken information som ges till den frihetsberövade.

INSPEKTION AV TULLENS FÖRVARINGSLOKAL I ÖSTRA BÖLE

Den inspekterade förvaringslokalen användes endast för kortvarig förvaring av frihetsberövade. Enligt lokalens ordningsstadga är den maximala förvaringstiden tolv timmar. Utifrån de observationer som gjordes vid inspektionen ansåg JO att utrymmet i fråga inte lämpar sig för annan än mycket kortvarig förvaring av frihetsberövade, i praktiken endast i några timmar.

Inga blanketter för att dokumentera ett gripande hade upprättats för förvaringslokalen. JO betonade att ett frihetsberövande och många andra omständigheter i anslutning till det ska registreras. Tullen skulle säkerställa att bestämmelserna om registrering av frihetsberövanden följs. JO förutsatte också att Tullen säkerställer att det i förvaringslokalen finns en fungerande larmanordning med vilken en frihetsberövad omedelbart kan få kontakt med personalen. För en ändamålsenlig övervakning förutsätts dessutom att det finns personal på plats som omedelbart kan kontrollera den frihetsberövades situation. I förvaringslokalen fanns en övervakningskamera men under inspektionen kunde man inte få klarhet i hur den fungerade. Enligt ordningsstadgan för förvaringslokalen används kameraövervakning i regel inte.

Inom laglighetsövervakningen har betonats att undersökningsansvaret och förvaringsansvaret borde skiljas åt både administrativt och i praktiken. I fråga om Tullens förvaringslokaler konstaterade JO dock att det med beaktande av hur kortvariga och slumpmässiga förvaringarna är inte torde bli aktuellt med separata väktare som ansvarar för förvaringen. Tullen bör dock försäkra sig om att tjänsteinnehavarna i förvaringslokalen känner till häkteslagen och andra bestämmelser som berör förvaring och behandling av frihetsberövade. Dessutom ska de känna till lokalerna samt utrustningen och förhållandena i dem även i övrigt.

Efter inspektionen meddelade Tullen att larmsystemet i förvaringslokalen har åtgärdats. Dessutom ska det alltid finnas en person från Tullens brottsutredning i närheten av förvaringslokalen, om en person förvaras i förvaringslokalen.

Tullen ska också ändra sina anvisningar om dokumentationspraxisen. JO fäste ännu Tullens uppmärksamhet vid att det även i fråga om Tullens övriga förvaringslokaler finns anledning att säkerställa att lokalerna och den praxis som iakttas i dem är ändamålsenliga.

3.5.9 BROTTPÅFÖLJDSOMRÅDET

Brottspåföljdsmyndigheten (Rise), som lyder under justitieministeriet (JM), har hand om verkställigheten av fängelsestraff. I Finland finns 28 fängelser, varav 15 är slutna anstalter och 13 öppna fängelser. Det genomsnittliga antalet fångar har varit det samma i flera år och ligger vid cirka 3 000.

Inom brottspåföljdsområdet genomfördes flera betydande förändringar under berättelseåret. En ändring var avdelningarna med intensifierad övervakning som inrättats i fängelserna i Riihimäki, Åbo, Sukeva och S:t Michel (sammanlagt 12 avdelningar). Målet med detta är att öka säkerheten i fängelserna och förhindra fortsatt brottslig verksamhet under fängelsetiden. I bruktagandet av avdelningarna med intensifierad övervakning har inte skett utan problem. Förhållandena på avdelningarna och brister i funktionerna diskuterades bland annat vid inspektionen av Rise i november 2022. Ändringar och utmaningar som gäller avdelningarna med intensifierad övervakning och brottspåföljdsområdet behandlas mer ingående i avsnitt 4.7 och i BJO Pölönens anförande (avsnitt 1).

FRÅGEFORMULÄR FÖR FÅNGAR OCH PERSONAL

På justitieombudsmannens kansli har man tagit i bruk ett nytt verktyg, ett frågeformulär för fängelsepersonal och fångar. I dem ber man om synpunkter på bland annat fångarnas och personalens relationer, säkerhet samt diskriminering och likabehandling. Målet är att enkäterna ska genomföras före inspektionen av fängelset. Det är frivilligt att besvara enkäterna och svaren ges anonymt.

INSPEKTIONER

Under berättelseåret inspekterades Kylmäkoski fängelse under tiden 25–27 april 2022 (1621/2022*) och Riihimäki fängelse den 17 november 2022 (5672/2022*). Den sistnämnda inspektionen gällde endast vissa avdelningar och teman. Syftet är att fortsätta inspektionen av fängelset 2023. Inspektionerna meddelades på förhand. Båda inspektionerna innefattade enkäter som på förhand skickats till fängelsets personal och fångar.

Det gjordes två inspektionsbesök inom hälso- och sjukvården för fångar. Dessa beskrivs i punkt 3.5.11. I samma punkt redogörs också för Tavastehus fängelses väktartjänster på sjukhuset för fångar.

Dessutom inspekterades Brottspåföljdsmyndigheten den 24 november 2022 (7020/2022) och JM:s avdelning för kriminalpolitik och straffrätt den 1 december 2022 (7131/2022). Ett tema för dessa inspektioner var tillgången till utbildad personal i fängelserna. BJO har utrett detta ärende på eget initiativ (4153/2019*). Även Europarådets kommitté mot tortyr CPT fäste uppmärksamhet vid detta i samband med det senaste besöket i Finland. En metod som Rise tillgripit för att öka antalet utbildade väktare var att hösten 2022 för första gången ordna en intern ansökan till examensutbildning för väktare som arbetar vid Brottspåföljdsmyndigheten och inte har en utbildning inom branschen. Vid ansökningstidpunkten fanns det cirka 220 sådana personer. Enligt Rises meddelande sökte 47 personer till utbildningen som inleddes i januari 2023. Avsikten är att ordna en andra ansökan 2023.

INSPEKTION AV KYLMÄKOSKI FÄNGELSE

Kylmäkoski fängelse är en sluten anstalt med 113 platser för manliga häktade och fångar. Observationerna som gjordes vid inspektionen gäller samma teman om vilka justitieombudsmannen år efter år har framfört ställningstaganden och rekommendationer till fängelserna samt till de myndigheter som ansvarar för övervakningen av lagenligheten i fängelsernas verksamhet. BJO uppmärksammade i sitt inspektionsprotokoll bland annat följande:

Användning av en resecellsavdelning för boende.

En resecell är avsedd endast för kortvarig inkvartering när en fånge kommer till eller lämnar fängelset.

Reseceller används också när en fånge måste övernatta under en transport till tingsrätten eller när en fånge är på väg till ett annat fängelse. Vid inspektionen konstaterades att fångarna placerades på resecellsavdelningen under en lång tid även om förhållandena på avdelningen endast lämpade sig för kortvarig placering. Dessutom var för många fångar placerade i samma cell med beaktande av cellernas areal. Man fäste också uppmärksamhet vid de att de stora resecellerna var smutsiga.

Förhållandena för häktade. Placeringen av häktade skedde inte till alla delar på lagenligt sätt. Häktade och fångar hade inte bara placerats på samma avdelning, utan till och med i samma cell. Dessutom hade häktade, som omfattades av begränsning av kontakterna, mycket små möjligheter att få delta i verksamhet utanför cellen. Bland annat detta fäste CPT uppmärksamhet vid under sitt senaste besök i Finland.

Förvaltningsbeslut som gäller fångar. Det konstaterades betydande brister i olika förvaltningsbeslut som gäller fångar och i motiveringen av dem.

Introduktion av fångar i ankomstskeppet. Introduktionen av fångar i samband med ankomsten till fängelset var bristfällig.

Äventyrande av integritetsskyddet. Telefonerna avsedda för fångar fanns i avdelningarnas korridorer utan något ljudisoleringskydd. På vissa boendeavdelningar fanns fångarnas namn på celldörrarna.

Behandlingen av utländska fångar. Vid tidpunkten för inspektionen fanns det tio utländska fångar i fängelset, av vilka fem intervjuades med hjälp av en tolk. Utifrån intervjuerna fick man intrycket att fångarna skulle ha behövt mer tolkningshjälp än de hade fått. De ansökte inte heller om möten via videoförbindelse (skype-möte) för att upprätthålla familjerelationerna. Orsaken till detta var att möjligheterna till kontakt hade förlagts till sådana tidpunkter då de närstående arbetade och var i skolan. Det gällde också andra fångar.

Enkäter till personalen och fångarna vid Kylmäkoski fängelse

Enligt fångarnas svar förekom det tydliga brister i introduktionen i ankomstskeppet. En klar majoritet av dem som besvarat enkäten uppgav att de inte hade fått någon introduktion alls på boendeavdelningen och nästan ingen hade heller fått en ankomstguide. Däremot var relationerna mellan fångarna och personalen enligt båda enkäterna sakliga och goda. De anställda som besvarade enkäten ansåg att närarbetet med fångarna genomfördes väl. Däremot visste en klar majoritet av fångarna inte vem hens ansvariga tjänsteinnehavare var – eller om fången visste så hade hen inte nödvändigtvis utträttat ärenden med tjänsteinnehavaren i fråga.

Av personalens svar framkom en stark oro över att fängelset inte har tillräckligt med personal. Personalbristen upplevdes vara bestående, vilket orsakade otrygghet och problem med orken.



Vy över innergården.

Utifrån de observationer som gjordes vid inspektionen kunde man inte undvika ensamarbete till exempel på fångavdelningen. Majoriteten av respondenterna ansåg att vikarierna inte har tillräcklig kompetens och att de inte får tillräcklig introduktion. Utifrån de diskussioner som fördes under inspektionen verkade det som om utbildning i första hjälpen inte hade ordnats för personalen på flera år och att det också har varit en lång paus i räddningsutbildningen.

Enligt svaren verkade det finnas saker att förbättra i informationsgången i fängelset. I båda respondentgrupperna rådde ovisshet om bland annat till vem man kan anmäla illabehandling.

DELINSPEKTION AV RIIHIMÄKI FÄNGELSE

Riihimäki fängelse är en sluten anstalt med 223 platser för manliga häktade och fångar. Inspektionen gällde avdelningarna A och avdelning C1, där det fanns isolerings-, straff- och reseceller. BJO uppmärksammade i sitt inspektionsprotokoll bland annat följande:

Användning av avdelningen för kortvarigt boende. Vid tidpunkten för inspektionen hade flera fångar bott på ankomstavdelningen under en lång tid – flera månader, till och med över ett år. Avdelningen var dock avsedd för kortvarigt boende för personer som anlände till fängelset tills en lämplig boendeavdelning hittades för dem. Avdelningen var avskild från den övriga fångemenskapen. Tiden utanför cellen (under 8 timmar) samt möjligheten till aktiviteter och fritid hade planerats endast med tanke på kortvarigt boende.

Användning av tolk- och översättningstjänster. BJO ansåg att man särskilt då fångar anländer till fängelset bör fästa uppmärksamhet vid att få information till fängelset. Fängelsets ordningsstadga och ankomstguide hade översatts endast till engelska och ryska. Många utländska fångar kan dock inte engelska eller så är deras färdigheter i engelska svaga. I intervjuerna med utländska fångar framkom att tolk- och översättningstjänster överlag användes i liten utsträckning i fängelset. Det verkade inte lämpligt att använda en fångkamrat som tolkningshjälp eller för att utreda svar på finska.

Integritetsskydd vid samtal. JO har av hävd ansett att även en fånge har rätt till integritetsskydd när hen pratar i telefon. Telefonerna avsedda för fångar fanns i korridorerna på de inspekterade A-avdelningarna och hade inga ljudisoleringskydd.

Möjlighet att använda telefon. Vid inspektionen förblev det oklart vilken faktisk möjlighet fångarna hade att få använda telefonen då avdelningen var stängd. Fångarna kunde i allmänhet inte nå sina närstående under den tid boendeavdelningen var öppen. BJO ansåg att fångar vid behov borde ha möjlighet att ringa även kvällstid.

Förhållandena i isoleringsrummen. De celler som användes för observation och observation i isolering var omöblerade. I laglighetsövervakningen har man ansett att orsaken till observationen och fångens beteende påverkar vilka möbler som kan ges till cellen. Vid inspektionen konstaterades att det i isoleringsavdelningens lagrum fanns bord och stolar av plast avsedda för inredning av cellen. Vid inspektionen förblev det dock oklart hur man ska gå till väga för att inreda en isoleringscell när en fånge placeras i den. Observationen får inte automatiskt leda till att fången måste äta sittande på golvet. Enligt de uppgifter som erhöles vid inspektionen skulle man skaffa 50 cm höga madrasser till dessa celler. BJO ansåg att detta var motiverat.

Förhållandena i resecellerna. Det maximala antalet bäddplatser i resecellerna bör justeras med beaktande av den tillåtna minimiarealen per fånge. Enligt de uppgifter som erhöles vid inspektionen fanns det för många straffceller i förhållande till behovet och det fanns ett behov av reseceller för en person. Därför var avsikten att omvandla en del av straffcellerna till reseceller för en person. BJO ansåg att planen kunde understödjas.

Behandlingen av romska fångar. Under inspektionen framfördes påståenden om att romska fångar inte har möjlighet att bo på en sådan avdelning där fångarna arbetar eller studerar. Det handlade om hur andra fångar på dessa avdelningar förhåller sig till romska fångar. BJO ansåg det nödvändigt att följa upp placeringen av romska fångar på avdelningarna. Vid behov bör åtgärder vidtas för att orsaker som nämns ovan inte ska påverka hur fångar som tillhör minoriteter placeras på avdelningarna.

Av fångarnas svar på den anonyma enkäten framgick att både fångarna och personalen har framfört rasistiska eller på annat sätt nedsättande kommentarer om en romsk fånge. Enligt BJO finns det också skäl att fundera på verksamhetsmodeller för att ingripa i diskriminerande språkbruk och attityder.

SÄRSKILT TEMA FÖR 2022 "ÖVERVAKNING AV TILLSYNYN"

En observation som gjordes under inspektionen vid Kylmäkoski fängelse var att fängelset inte till alla delar hade rättat till de förfaringsätt som Brottsförhållningsmyndighetens centralförvaltningsenhet ansett vara felaktiga. Till denna del kunde den tillsyn som regioncentrumet och centralförvaltningsenheten utövat över fängelsets verksamhet inte anses vara lyckad.

3.5.10 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD FÖR FÅNGAR

INSPEKTIONER

Inom hälso- och sjukvården för fångar gjordes två inspektioner. Båda meddelades på förhand till objekten:

- polikliniken i Kylmäkoski vid Enheten för hälso- och sjukvård för fångar den 25 –26 april 2022 (1623/2022)
- sjukhuset för fångar, läkemedelscentralen och tandkliniken vid Enheten för hälso- och sjukvård för fångar samt Tavastehus fängelsets verksamhet vid sjukhuset för fångar den 20 maj 2022 (2555/2022*).

INSPEKTION AV POLIKLINIKEN I KYLMÄKOSKI

I skrivande stund finns det ännu inget slutligt protokoll över inspektionen. Observationerna vid inspektionen gällde bland annat följande:

Kylmäkoski fängelsets särdrag medförde utmaningar för hälso- och sjukvården. Fängelset fungerar också som häkte och därför är antalet fångar som kommer direkt från friheten stort. Polisen för personer som gripits till fängelset vilken tid som helst på dygnet. De gripna kan vara påverkade av rusmedel. Det tar mycket tid att utreda läkemedelsbehandlingen och hälsotillståndet hos fångar som kommer från friheten.

Även personalresursernas tillräcklighet orsakade oro. Det var svårt att få vikarier och det fanns inget system med ersättare. Polikliniken hade inte fått någon tjänsteläkare och därför var man tvungen att skaffa läkartjänster som köpta tjänster. Inspektörerna informerades om att vårdresurserna inte möjliggjorde dubbelkontroll av läkemedel. Med tanke på patientsäkerheten är det dock viktigt att göra en dubbelkontroll för att eventuella avvikelser i medicineringen ska upptäckas på förhand. Vikten av att göra en dubbelkontroll framhävs i fängelset eftersom den övervakningspersonal som där deltar i läkemedelsbehandlingen inte har samma beredskap att upptäcka avvikelser som en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården – och de har heller inte alltid möjlighet till det om fången inte har gett sitt samtycke till att hans hälsouppgifter får lämnas till övervakningspersonalen.

Polikliniken är också mycket beroende av fängelsets övervakningspersonals resurser eftersom det behövs väktare för att föra en fånge till polikliniken eller transportera en fånge till en undersökning eller vård utanför fängelset. Vid inspektionen konstaterades att man i allmänhet inte kan meddela en fånge en exakt tidpunkt för ett besök på polikliniken eftersom besöket är beroende av att det finns väktare tillgängliga. Enligt lagen om patientens ställning och rättigheter ska patienten dock meddelas en exakt tidpunkt för vården.

På grund av att det råder brist på övervakningspersonal kan läkar- och tandläkarmottagningarna fördröjas mycket till följd av att man är tvungen att vänta på patienter. Av samma orsak har man också varit tvungen att annullera hälso- och sjukvårdsbesök utanför fängelset. Bristen på väktarresurser och dess inverkan på bland annat tillgången till vård utanför fängelset har tagits upp vid inspektioner av både Kylmäkoski fängelse och Brottspåföljdsmyndigheten.

INSPEKTION AV SJUKHUSET FÖR FÅNGAR

Sjukhuset för fångar är ett nationellt primärvårdssjukhus som hör till Enheten för hälso- och sjukvård för fångar. På sjukhuset får manliga och kvinnliga fångar somatisk vård. På sjukhuset för fångar finns läkare på plats endast under tjänstetid vardagar. Tavastehus fängelse ansvarar för övervakningen och säkerheten vid sjukhuset. Hälso- och sjukvårdspersonalen kan endast fatta beslut som gäller hälso- och sjukvård för fångar. Patienterna måste vara inlåsta i sitt rum enligt den dagordning fängelset fastställt.

BJO ansåg att bristen på personal inom hälso- och sjukvården var oroväckande. Det verkar vara fråga om ett kontinuerligt, dagligt problem som påverkar interaktionen mellan vårdpersonalen och patienterna samt verksamheten för att upprätthålla patienternas funktionsförmåga. Även de knappa väktarresurserna syntes i verksamheten vid sjukhuset för fångar. Enligt sjukhusets anvisningar får en skötare inte gå till en avdelning om det inte finns någon väktare där. Man har varit tvungen att till och med stänga avdelningen för kvinnor under en viss tid på grund av bristen på väktare.

BJO ansåg det förståeligt att sjukhuset för fångar inte har kunnat ordna läkarjour med de nuvarande läkarresurserna. I fängelset kan det dock finnas fångar som har sådana vårdbehov som inte kan anses höra till övervakningspersonalens uppgifter eller så har de inte tillräcklig kompetens eller utbildning för uppgifterna. BJO ansåg det vara ohållbart om en sådan fånge måste hållas i fängelse till exempel över veckoslutet endast på grund av att det på sjukhuset för fångar inte finns något överenskommet förfarande för intagning av patienter på sjukhus utanför tjänstetid. Det vore bra om sjukhuset för fångar hade ett reservsystem så att man i ovan nämnda exceptionella situationer skulle kunna ta in en fånge på sjukhus även utanför tjänstetid.

En patient kan placeras på sjukhuset för fångar för så kallad terapeutisk kameraövervakning om patientens hälsotillstånd kräver noggrannare uppföljning. Det finns ingen lagstiftning om kameraövervakning av somatiska patienter. BJO ansåg det förståeligt att det på sjukhuset kan finnas behov av kontinuerlig övervakning av en patient. Däremot utgör verksamhetsmiljön och patienternas status som fångar ett hinder för att vårdpersonalen oberoende av tid fritt kan gå till en patient för att bedöma patientens hälsotillstånd eller utföra annan observation. Å andra sidan ingriper man i patientens integritetsskydd genom kameraövervakning. BJO ansåg att man vid sjukhuset för fångar var medveten om detta problem.

Utifrån de observationer som gjordes vid inspektionen tillämpas terapeutisk kameraövervakning endast om det finns en tydlig vårdrelaterad grund eller en grund som hänför sig till patientens hälsotillstånd för kameraövervakningen och patienten har gett sitt samtycke till den. Patienten ska dock ges tillräcklig och ändamålsenlig information om vad terapeutisk kameraövervakning innebär och varför den anses nödvändig i patientens fall. Utan denna information kan man enligt BJO inte anse att patienten skulle ha gett ett medvetet samtycke. För att detta ska kunna bedömas i efterhand rekommenderas att personalen anvisas att dokumentera den information som patienten har fått.



Ett patientrum i Sjukhuset för fångar.

Tavastehus fängelses verksamhet vid sjukhuset för fångar

I fängeslaget finns ingen separat uttrycklig bestämmelse om vem som beslutar om att placera en fånge på en avdelning på sjukhuset för fångar. Detsamma gäller frågan om vad som ska beaktas vid beslut om placering. Under inspektionen framkom det att det på grund av de nuvarande lokalerna på sjukhuset för fångar inte var möjligt att vid placeringen beakta både faktorer som anknyter till patienternas vård och säkerhetsaspekter i anslutning till placeringen av fångarna. BJO delgav justitieministeriet bristerna och flertydigheten i lagstiftningen om placering av fångar på avdelningar och bad ministeriet att i beakta detta i lagberedningen.

BJO rekommenderade att fängelset utreder möjligheterna att utöka öppettiden för den mer slutna avdelningen för män trots bristen på övervakningspersonal. Enhetschefen för Tavastehus fängelse meddelade att det var möjligt att utöka avdelningens öppettider en aning. Detta började beredas under oktober 2022.

Det verkade som om bristen på övervakningspersonal och transportmateriel avsevärt försvårade sjukhusets verksamhet och orsakade säkerhetsrisker. Detta återspeglades också i fängelsets verksamhet eftersom man tidvis måste flytta övervakningspersonal från fängelset till övervakningsuppgifter på sjukhuset. BJO konstaterade att det finns skäl att noggrant kartlägga de problem som personalbristen orsakar. Utifrån kartläggningen bör man bedöma hur många anställda som behövs och vidta åtgärder för att rätta till situationen. Enhetschefen meddelade att det utifrån diskussioner både med sjukhuset och övervakningspersonalen stod klart att det inte går att göra de nuvarande lokalerna säkrare. Därmed bör situationen förbättras genom ökade personalresurser och granskning av praxisen. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar och Rise kommer att gå igenom detta tillsammans.

BJO delgav också JM och Rise sina observationer om bristen på övervakningspersonal och utrustning samt om att lokalerna inte var ändamålsenliga.

Matförsörjningen vid sjukhuset för fångar

Matförsörjningen vid sjukhuset för fångar, liksom vid fängelserna, sköts av Leijona Catering Oy. Vid inspektionen framkom att det hade förekommit problem med kvaliteten på och mängden mat som serveras patienterna. Till exempel fanns det inte alltid tillräckligt med mat för personer som äter specialkost. Dessutom fick patienterna bara en varm måltid på veckoslut. Efter inspektionen fick justitieombudsmannen av en fånge ett klagomål som gällde samma ärende. BJO gav ett avgörande i ärendet den 14 september 2022 (3386/2022*), där BJO bad Brottsförhållningsmyndigheten att meddela vilka åtgärder den har vidtagit för att eliminera de problem och missförhållanden som framkommit. Konkreta åtgärder som Rise meddelade var bland annat att det vid sjukhuset för fångar i fortsättningen serveras två varma måltider även på lördagar och söndagar.

3.5.11 UTLÄNNINGSÄRENDE

Enligt 121 § i utlänningslagen kan en utlänning tas i förvar till exempel i syfte att utreda personens identitet eller säkerställa verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet. En person kan tas i förvar i högst tolv månader.

I Finland finns två förvarsenheter för utlänningsfångar. Den ena är belägen i Krämertsskog i Helsingfors (40 platser) och den andra i Konnunsuo i anslutning till förläggningen i Joutseno (69 platser). Båda enheterna lyder under Migrationsverket.

Enligt myndighetens resultatplan för 2023 användes under januari–oktober 2022 i genomsnitt 37 platser/dag vid förvarsenheterna, det vill säga nyttjandegraden var 34 procent. Nyttjandegraden bestäms av de myndigheter som beslutar om tagande i förvar (polisen, gränsbevakningsväsendet, tingsrätterna).

Trots att JO har behörighet till detta övervakar JO inte tillbakasändningar av utlänningar i egenskap av nationellt besöksorgan. Orsaken till det är att diskrimineringsombudsmannen har fått i särskilt uppdrag att övervaka avlägsnanden ur landet. Inspektionerna av förläggningarna har hittills förrättats med stöd av justitieombudsmannens mandat. Frågor som berör asylsökande beskrivs närmare i avsnitt 4.9.

Under berättelseåret inspekterades förvarsenheten för utlänningar vid förläggningen i Joutseno den 16 december 2022 (7487/2022*). Enheten underrättades om inspektionen cirka en vecka på förhand. Föregående inspektion hade gjorts den 16 juni 2021 (4149/2021*).

INSPEKTION AV FÖRVARSENHETEN I JOUTSENO

Vid tidpunkten för inspektionen var 15 frihetsberövade i förvar. Det längsta tagandet i förvar hade pågått i 324 dagar. Vid inspektionen gick man igenom vilka åtgärder enheten hade vidtagit med anledning av de rekommendationer som getts efter föregående inspektion:

- bilden på övervakningskameran i duschrummet i isoleringsrummet hade suddats för att skydda integriteten hos den som duschar
- enheten hade förbättrat möjligheten för personer som tagits i förvar att anföra klagomål
- personerna i förvar hade fått fler möjligheter till utomhusvistelse
- planen för läkemedelsbehandling hade granskats och uppdaterats
- sjukskötarens roll vid placering av en person som tagits i förvar i avskildhet hade preciserats.

Förhållandena och kameraövervakning i isoleringsutrymmena

Vid justitieombudsmannens föregående inspektioner av förvarsenheten i Joutseno hade man fäst uppmärksamhet vid kameraövervakningen i isoleringsrummens toaletter och duschutrymmen. JO ansåg att kameraövervakningen av isoleringsutrymmena var problematisk med tanke på integritetsskyddet. Situationen hade inte förändrats sedan inspektionen 2018 trots JO:s rekommendationer i inspektionsprotokollet (5145/2018*). JO fäste också efter inspektionen 2021 enhetens uppmärksamhet vid integritetsskyddet i sanitetsutrymmena.

I förvarsenhetens utredning betonades bland annat att kameraövervakningen i sanitetsutrymmena är lagenlig. Förvarsenhetens strukturella lösningar möjliggjorde inte en modell där de tidigare framförda säkerhetsfrågorna (såsom risken för vattenskada på grund av ofog) kan lösas genom att konstruktionerna ändras. JO:s åsikt beaktades dock och förvarsenheten meddelade att den hade hittat en bättre lösning i ärendet. Det hade publicerats en ny programversion av det kameraövervakningsprogram som används och den nya versionen gör det möjligt att sudda ut rörliga objekt.

Enheten hade för avsikt att informera dem som tagits i förvar och som placerats i avskildhet om detta. I samband med inspektionen under berättelseåret kunde man konstatera att övervakningsbilden av sanitetsutrymmet hade suddats ut.

SÄRSKILT TEMA FÖR 2022 "ÖVERVAKNING AV TILLSYVEN"

Vid inspektionen konstaterades att förvarsenheten fortfarande inte hade fastställt en separat plan för egenkontroll. Migrationsverket hade den 23 november 2021 gjort ett styrnings- och utvärderingsbesök vid förvarsenheten i Joutseno. I samband med besöket hade man också diskuterat de observationer JO gjort vid sin inspektion den 16 juni 2021.

Dessutom hade ansvarsområdet för arbetarskyddet vid Regionförvaltningsverket i Södra Finland inspekterat förvarsenheten den 23 november 2021.

Migrationsverket har utarbetat en plan för intern kontroll, med vilken man fastställer att förfarandena för intern kontroll är ändamålsenliga och tillräckliga. Den interna inspektören har bland annat inspekterat förvarsenheten i Helsingfors (2021) och förläggningen och förvarsenheten i Joutseno (2022).

3.5.12 SOCIALVÅRDENS ENHETER FÖR BARN OCH UNGA

Det nationella besöksorganets inspektionsbesök vid barnskyddsanstalter har varit mycket effektiva. Inspektionsobservationerna har bland annat lett till en brådskande reform av barnskyddslagen. Efter inspektionerna har flera barnskyddsanstalter också ändrat sin praxis och sina regler enligt kraven i protokollen. Inspektionsobservationerna har också fått stor uppmärksamhet i offentligheten och barn som placerats på anstalter är bättre medvetna om sina rättigheter.

Inspektionerna av barnskyddsanstalter, det enklare klagomålsförfarandet och informationsarbetet som beskrivs nedan har synts i form av en tydlig ökning av antalet klagomål som lämnats in av barn. I klagomålen har barnen kritiserat behandlingen på platsen för vård utom hemmet, barnskyddsanstalternas uppfostringspraxis, de begränsande åtgärder som använts, den egna socialarbetarens passivitet samt brister i beslutsfattandet om vård utom hemmet. Avgöranden av klagomål som gäller barn i vård utom hemmet refereras i avsnittet om barnets rättigheter (4.12). Man har också i allt högre grad fäst uppmärksamhet vid hur de myndigheter som ansvarar för tillsynen över barnskyddsanstalterna har lyckats med sin uppgift. Verksamheten har långt ifrån alltid varit tillräcklig. Till följd av det nationella besöksorganets inspektionsbesök har också lagstiftningen ändrats så att regionförvaltningsverket i samband med sina inspektioner ska ordna möjlighet till personliga samtal för de placerade barnen.

Under coronapandemin var man tvungen att avstå från inspektioner på plats. I stället infördes andra arbetsformer och nya sätt att informera. Målet har varit att öka barnens medvetenhet om sina lagstadgade rättigheter inom vården utom hemmet. En representant för justitieombudsmannens kansli har under berättelseåret cirka en gång i månaden deltagit i virtuella live-evenemang som ordnats av influencer-socialarbetare ("TikTok-sossut"). Evenemangen har haft 2 500–4 000 deltagare. Under evenemangen har man svarat på frågor som ställts av barn och ungdomar och informerat dem om de rättsmedel som finns att tillgå vid vård utom hemmet. Samtidigt har också justitieombudsmannens verksamhet och beslutspraxis presenterats.

Justitieombudsmannen har också en webbplats avsedd för barn, vars innehåll har börjat förnyas. Även barn och unga samt erfarenhetsexperter inom barnskyddet har inkluderats i arbetet med att förnya webbplatsen.

3.5.13 ENHETER FÖR ÄLDRE INOM SOCIALVÅRDEN

Det nationella besöksorganets inspektionsbesök vid enheter för äldre riktas i första hand till slutna enheter som tillhandahåller heldygnsvård för minnessjuka personer och till psykiatriska enheter. Från dessa enheter lämnas endast ett fåtal klagomål och därför framhävs inspektionernas betydelse.

Vid inspektionerna av enheter för äldre fästs särskild uppmärksamhet vid användningen av begränsande åtgärder. Enligt grundlagen ska begränsande åtgärder grunda sig på lag. BJO har ansett det vara ett betydande missförhållande att det fortfarande inte finns någon lagstiftning om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna inom den somatiska hälso- och sjukvården och äldreomsorgen. Grundlagsutskottet har dock fastställt de allmänna grunderna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Utifrån dem kan man redan nu fastställa i vilka situationer en begränsning inte är tillåten och man får inte ge tillstånd till en begränsning i dessa situationer.

En begränsning är inte tillåten om det är möjligt att uppnå samma mål på något annat lindrigare sätt. Brist på personal berättigar inte till begränsande åtgärder. Metoderna får inte heller vara överdimensionerade i förhållande till det mål som eftersträvas. För att proportionalitetsprincipen ska kunna tillämpas inom äldreomsorgen behöver personalen inom social- och hälsovården tillräckligt tydliga anvisningar för hur de ska agera i olika situationer.

BJO har ansett det nödvändigt att det i lagen finns bestämmelser om begränsningar som riktas mot äldre personer och om förutsättningarna för begränsningarna samt om de förfaranden som ska iakttas vid begränsningarna. BJO har föreslagit för social- och hälsovårdsministeriet att ministeriet utan dröjsmål ska börja bereda lagstiftning om äldre personers rättigheter (3115/2020* och 4180/2020*). BJO har ansett att det är nödvändigt att Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) och Institutet för hälsa och välfärd (THL) redan innan lagstiftningen färdigställs på riksnivå ger anvisningar om de metoder med vilka man kan undvika att begränsa äldre personers grundläggande fri- och rättigheter. BJO har också i sin framställning om komplettering av mentalvårdslagen (164/2021*) konstaterat att det är allra mest brådskande att få lagstiftningen i kraft inom de sektorer där lagstiftning helt saknas. Dessa gäller begränsning av klientens grundläggande fri- och rättigheter inom den somatiska hälso- och sjukvården och äldreomsorgen.

I detta avsnitt behandlas endast det nationella besöksorganets inspektionsverksamhet. Inspektioner av enheter inom socialvården för äldre och hälso- och sjukvården för äldre med justitieombudsmannens mandat presenteras i avsnitt 4.13 om äldre personers rättigheter.

INSPEKTIONER

Under berättelseåret gjordes sex inspektioner av enheter med heldygnsomsorg inom äldreomsorgen med det nationella besöksorganets mandat. Alla objekt var enheter för serviceboende med heldygnsomsorg och en var en psykiatrisk enhet. Dessutom inspekterades ett vårdhem som var avsett för äldre klienter inom mentalvården och missbrukarvården. Inspektionsobjekten var följande:

inspektions-datum	mål	saknummer
3.3.2022	Mainiokoti Andante, Esbo, serviceproducent Mehiläinen hoivapalvelut Oy	1127/2022*
17.3.2022	Toivokoti, Nummela, serviceproducent samkommunen Karviainen	1128/2022
31.3.2022	Simonkylän hoivakoti (psykiatrisk enhet), Vanda, serviceproducent Vanda stad	1129/2019*
5.5.2022	och kvällsinspektion av samma enhet	2317/2022
18.8.2022	Valkon hoitokoti, Lovisa, serviceproducent Kulta-ajan Koti	1130/2022
24.5.2022	Mainiokoti Jussoila, Raumo, serviceproducent Mehiläinen Oy,	2787/2022*
23.5.2022	Mainiokoti Timantti, S:t Karins, serviceproducent Mehiläinen Oy	2788/2022*

Alla inspektioner företogs utan förhandsanmälan. En enhet underrättades på förhand om en tidsperiod då inspektionen kommer att utföras utan att den exakta tidpunkten meddelades. Vid två inspektioner deltog en utomstående expert. Vid vårdhemmet Simonkylän hoivakoti gjordes efter inspektionen på dagen ännu en separat inspektion kvällstid. Inspektionen av Mainiokoti Timantti genomfördes i två delar – den första inspektionen genomfördes dagtid och den andra inspektionen



I vårdhemmet Simonkylän hoivakoti har man satsat på invånarnas trivsel bland annat genom bilder på hundar och katter.

av kvälls- och nattskift gjordes under samma dygn klockan 20.30–23.00.

Vid inspektionerna vid enheterna för äldreomsorg togs bland annat följande upp:

Personalens specialkompetens. Personalens kompetens och utbildning har stor inverkan på hur högklassigt innehållet i boendeservicen är. Till den psykiatriska enheten hade från andra enheter i staden flyttats klienter vars beteende hade upplevts som utmanande på den tidigare vårdplatsen. Det förblev dock oklart för inspektörerna hur den psykiatriska enheten till exempel i fråga om vårdpersonalens kompetens skilde sig från andra enheter för serviceboende med heldygnsvård inom äldreomsorgen. Vid en sådan specialenhet bör vårdpersonalens och läkarens specialkompetens tryggas för vård av psykiskt sjuka äldre personer. Enligt de uppgifter som erhöles vid inspektionen hade endast ett fåtal vårdare utbildning i vård av personer med psykisk sjukdom. Enheten hade inte heller möjlighet till geropsykiatrisk konsultation (1129/2022).

Vård på natten. Vården av äldre personer med minnessjukdom ska på natten ordnas så att de inte lämnas utan övervakning. En verksamhetsenhet hade som praxis att två grupphem under största delen av natten var utan vårdare, vilket inte heller var förenligt med enhetens anvisningar. BJO kunde inte försäkra sig om att de boendes säkerhet kan tryggas nattetid. BJO rekommenderade att enheten säkerställer ett tillräckligt antal nattskötare och deras placering vid enheten, ger personalen anvisningar om användningen av övervakningskameror samt överväger att ta i bruk tekniska lösningar, såsom mattor med rörelsedetektor (2787/2022*). Vid en annan enhet ansvarade en nattskötare för vården av 22 klienter. Skötaren var ibland tvungen att assistera nattskötare på andra våningar i huset, varvid invånarna vid någon enhet i praktiken var utan övervakning. BJO ansåg att vården nattetid ska ordnas så att klienterna får vård som tillgodoser deras individuella behov. En del av klienterna behövde få all hjälp i sängen och en del handledning för att röra på sig samt uppföljning av det psykiska tillståndet. BJO konstaterade också att klienternas nattfasta inte får överskrida den rekommenderade gränsen på elva timmar (2317/2022).

Möjlighet till utomhusvistelse. En tillräcklig och regelbunden vistelse utomhus bör ordnas enligt de boendes behov. Utomhusvistelsen ska följas upp dagligen och det ska göras anteckningar om den (2787/2022*). BJO ansåg det inte vara godtagbart att boendena på vissa enheter de facto inte kunde vistas utomhus på grund av fastighetens dåliga vinterunderhåll (1127/2022*). BJO fäste enhetens uppmärksamhet vid att fastighetens skick ska vara tillgänglig och att gårdsområdet ska underhållas under alla årstider (2787/2022*, 1129/2022).

Begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. I laglighetsövervakningen under coronapandemin har observerats att personalen inom boendeservicen i sitt praktiska arbete har haft svårigheter att uppfatta när agerandet har begränsat de grundläggande fri- och rättigheterna. Det har

också varit oklart om enhetens anvisningar om begränsning av de boende grundar sig på lagen. Ett exempel på detta är BJO:s beslut om så kallad rumsvård vid en enhet för äldreomsorg (3360/2021*). Vid inspektionen konstaterades att enheten i samband med så kallad frivillig karantän hade riktat sådana begränsande åtgärder mot enskilda boende som inte grundade sig på lagen. Enligt BJO var den största orsaken till missförhållandena i genomförandet av "frivillig karantän" att personalen hade olika åsikter om innehållet i de gällande anvisningarna och deras förpliktande karaktär (1127/2022*, 2787/2022*). BJO ansåg det vara viktigt att alla enheter inom äldreomsorgen tillsammans med hela personalen muntligt går igenom vilka förändringar coronatiden har medfört i praxisen och vilka av dessa förändringar som ännu tillämpas. På så sätt är det möjligt att avskaffa sådan praxis som det inte längre finns grunder för (2788/2022*).

Uppföljning och minskning av begränsande åtgärder. I vården av en äldre invånare bör man individuellt följa upp hur begränsningar används och bedöma vilka metoder som lämpar sig för att stöda den boendes självbestämmanderätt och minska användningen av begränsande åtgärder (1127/2022*, 1129/2022).

Vård i livets slutskede. Ett beslut om vård i livets slutskede ska fattas i rätt tid. Vård i livets slutskede kräver utöver kompetens av personalen även att vården beaktas i personaldimensioneringen. BJO var inte övertygad om att ett kategoriskt besök av en vårdare med en timmes mellanrum nattetid är tillräcklig vård och omsorg för alla boende som vårdas i livets slutskede (2787/2022*). Vid en annan enhet framkom att enhetens läkare fattade beslut om vård i livets slutskede utifrån sjukskötarens konsultation per telefon utan att träffa den boende. I besluten om vård i livets slutskede fanns ingen beskrivning av vilka begränsningar av vården som genomförs för patienten. BJO beslöt att separat undersöka praxisen vid beslut om vård i livets slutskede och beslut om att inte återuppliva (DNR-beslut, Do Not Resuscitate) (2788/2022*).

Vårdhemmet Valkon hoitokoti

Vårdhemmet Valkon hoitokoti producerade boendetjänster för klienter inom mentalvården och missbrukarvården. Bland enhetens boende låg fokus på äldre mentalvårdsklienter. Syftet med inspektionen var bland annat att utreda hur de boendes självbestämmanderätt förverkligades. Vid tidpunkten för inspektionen användes sängbalkar och grenbälte i rullstol som redskap för att begränsa de boendes rörlighet. Dessutom använde en boende en så kallad hygienoverall nattetid (en overall som personen inte själv kan ta av sig). Vid enheten antecknades att begränsande åtgärder som läkaren ordinerat gällde tills vidare. I samband med inspektionen gick man igenom att läkaren inte hade antecknat eller på annat sätt meddelat någon tidsgräns för de begränsande åtgärderna. Av de handlingar som erhöles efter inspektionen framgick att man hade börjat anteckna en tidsgräns för de begränsande åtgärderna.

3.5.14 ENHETER FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

Vid inspektioner av enheter för institutionsvård och boendeservice för personer med funktionsnedsättning fås särskild uppmärksamhet vid användningen av begränsningsåtgärder samt beslutsfattandet och dokumentationen i anslutning till dem. Vid inspektionerna går man också igenom hur självbestämmanderätten och integriteten för personer med funktionsnedsättning beaktas samt om enheten har tillräckliga resurser.

I och med ratificeringen av FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (10 juni 2016) blev riksdagens justitieombudsman den mekanism som avses i artikel 33.2 i konventionen, vars uppdrag det är att främja, skydda och övervaka tillgodoseendet av rättigheterna för personer med funktionsnedsättning. Denna specialuppgift behandlas mer detaljerat i avsnitt 3.4.

INSPEKTIONER

Under berättelseåret gjordes fyra inspektioner, som alla hade meddelats på förhand till inspektionsobjekten. Ett av objekten var en enhet för hälso- och sjukvård. Inspektionsobjekten var följande:

inspektions-datum	mål	saknummer
30.6.2022	den psykiatriska enheten för personer med intellektuell funktionsnedsättning i Lahtis (serviceboende med heldygnsomsorg för personer med intellektuell funktionsnedsättning), Lahtis, serviceproducent Eteva samkommun	1686/2022*
30.6.2022	den psykiatriska enheten för barn med intellektuell funktionsnedsättning i Lahtis, Lahtis, serviceproducent Eteva samkommun	4119/2022*
22.11.2022	enheten Ruusuhaka (serviceboende med heldygnsomsorg för personer med intellektuell funktionsnedsättning), Vanda, serviceproducent Vanda stad	2816/2022
7.10.2022	Rekola grupphem, Vanda, Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts (HUS) hjärt- och lungcentrums andningsförämningsenhet	5196/2022

Inspektionen av enheten i Ruusuhaka och inspektionerna av enheterna vid Eteva samkommun gjordes både i form av dokumentinspektioner och genom ett på förhand meddelat inspektionsbesök på plats. Inspektionen av Rekola grupphem var en fortsättning på den dokumentinspektion av enheten som gjordes föregående år (4128/2021*). Vid tre inspektioner deltog en utomstående expert från Människorättskommittén för personer med funktionsnedsättning som lyder under Människorättscentrets människorättsdelegation.

Inspektion av den psykiatriska enheten för personer med intellektuell funktionsnedsättning i Lahtis

En observation som gjordes under inspektionen var att antalet perioder som sker oberoende av patientens vilja hade ökat vid enheten. Det fanns dock ingen entydig orsak till detta. En orsak skulle kunna vara att specialomsorger oberoende av personens vilja endast ordnas på få ställen. Enheten i Lahtis är ofta den krisenhet som tillgrips i sista hand om en klient på grund av många olika utmaningar inte har klarat sig någon annanstans.

På grund av personalbrist hade enheten sju lediga klientplatser samtidigt som 16 klienter stod i kö. Klienter som kommer till enheten oberoende av sin vilja är dock brådskande fall som går förbi kön. Detta har lett till att klienter i kö inte erbjuds något annat alternativ än att de tillfälligt hänvisas till jouden, psykiatriska enheter och därifrån tillbaka hem. BJO ansåg på ett allmänt plan att det är oroväckande att man på grund av bristen på arbetskraft inom social- och hälsovården har varit tvungen att skära ner på servicen för personer med intellektuell funktionsnedsättning samt på antalet klienter vid den psykiatriska enheten för personer med intellektuell funktionsnedsättning. Regionförvaltningsverket i Södra Finland har övervakat den psykiatriska enheten för personer med intellektuell funktionsnedsättning i Lahtis vad gäller antalet anställda och frågor i anslutning till detta. Övervakningen har bland annat fokuserat på om enheten har varit tvungen att begränsa klienternas självbestämmanderätt på grund av att det inte har funnits tillräckligt med personal.

Vid enheten användes en bevakningstjänst och väktarna var regelbundet tvungna att medverka i utmanande klientsituationer. BJO fäste enhetens uppmärksamhet vid att väktare inom privata bevakningstjänster inte får delta i sådana åtgärder som anknyter till klientens vård och som hör till vårdpersonalen. Åtgärder som begränsar klientens självbestämmanderätt ska också betraktas som sådana vårdrelaterade uppgifter som inte hör till väktarens behörighet. Däremot kan väktarna inom ramen för sina befogenheter trygga till exempel att personalen kan utföra sina arbetsuppgifter på ett säkert sätt. I lagstiftningsprojekt för att stärka klienternas och patienternas självbestämmanderätt har avsikten varit att även föreskriva om väktares och ordningsvaktens befogenheter inom social- och hälsovården. Dessa projekt har ännu inte lett till någon ny lagstiftning.

Inspektion av Ruusuhaka enhet

Före inspektionen på plats erbjöds enhetens invånare och deras lagliga företrädare samt närstående möjlighet att prata konfidentiellt per telefon med en representant för riksdagens justitieombudsmans kansli. Protokollet från inspektionen var i skrivande stund ännu inte färdigt och BJO:s ställningstaganden var således inte kända. Vid inspektionen gjordes dock följande observationer:

Av säkerhetsskäl fick en boende inte vistas utomhus ensam, utan hen vistades utomhus med en handledare. För personen hade dock inte fattats ett sådant beslut om övervakning av rörelsefriheten som förutsätts i lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda, även om personens rörelsefrihet övervakades på det sätt som avses i lagen.

Vid inspektionen framkom att den boendes läkemedel hade gömmts i hens mat efter att den boende hade vägrat ta läkemedlet. Det var inte fråga om ett läkemedel som allvarligt skulle äventyra personens hälsotillstånd om det utelämnades. Det verkade som om den boendes läkemedelsbehandling inte genomfördes i samförstånd och den boendes rätt att vägra vård respekterades inte.

Enligt enhetens plan för egenkontroll använde enheten sängbalkar och rullstolsbälten som begränsningsåtgärder. Även om det också är fråga om säkerhetsutrustning ska skriftliga beslut fattas innan dessa används. Enligt de uppgifter som erhöles vid inspektionen omfattades ingen av de boende av begränsningsåtgärder vid tidpunkten för inspektionen.

Vid inspektionen konstaterades att handledarna också hade stödtjänstuppgifter. De lagade mat och tog hand om disken. Den tid som går åt till sådana stödtjänstuppgifter får inte beaktas när man bedömer hur mycket personal som behövs i förhållande till mängden hjälp och stöd som behövs.

Inspektion av Rekola grupphem

I protokollet över dokumentinspektionen vid enheten (4128/2021*) ansåg JO det vara viktigt att grupphemmet hör de boende och regelbundet samlar in respons av dem. Detta är en väsentlig del av utvärderingen av kvaliteten på enhetens verksamhet och utvecklingen av vården. Enligt uppgifter från HUS fäste man uppmärksamhet vid detta genast efter inspektionsbesöket.

BJO ansåg det vara positivt att HUS grupphem i Rekola hade vidtagit utvecklingsåtgärder för att göra det möjligt att samla in respons och önskemål från de boende. BJO rekommenderade att patientombudsmannens kontaktuppgifter och information om det material om patientens rättigheter som finns på HUS webbplats läggs upp på grupphemets anslagstavla. Med tanke på tillgodoseendet av patienternas rättigheter är det viktigt att patienterna och deras närstående är medvetna om patientens rättigheter och de rättsmedel och möjligheter att påverka som står till patientens förfogande.

BJO ansåg det vara positivt att antalet anställda och personalens arbetshälsa verkade ha utvecklats i en bättre riktning efter JO:s dokumentinspektion. BJO rekommenderade att man vid grupphemmet regelbundet följer upp personalens arbetshälsa och att personalen är tillräcklig.

I dokumentinspektionen hade HUS uppmärksammats på förfarandena för besök i grupphemmet. Av inspektionen framkom att besökspraxisen hade lättats upp strax före BJO:s inspektion på plats. Till exempel hade begränsningen av besökstiden till två timmar och begränsningen av antalet gäster slopats. BJO började inte undersöka lagenligheten i HUS besökspraxis och anvisningar om besök eftersom JO redan undersökte lagenligheten i besöksbegränsningarna vid verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården (3643/2021).

Vid inspektionen konstaterades att det i alla patientrum på grupphemmet fanns en övervakningskamera som var påslagen hela tiden. Patienterna ombuds ge sitt samtycke till detta. Inspektörerna informerades om att man förhåller sig positivt till en patients begäran om att stänga av kameran till exempel under ett besök. BJO konstaterade att det inte finns någon separat lagstiftning om kameraövervakning eller annan fotografering vid verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården. Kameraövervakning av patientrum är alltid ett ingrepp i patientens integritet. BJO ansåg att kameraövervakning inte ska tillämpas om det inte är nödvändigt. Till exempel begränsade personalresurser är inte en tillräcklig grund för kameraövervakning. Patienten och dennes anhöriga ska alltid informeras om kameraövervakningen. BJO föreslog 2020 för social- och hälsovårdsministeriet och justitieministeriet att lagstiftningsåtgärder ska vidtas gällande användning av kamera vid verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården. Detta gäller såväl patienters som verksamhetsenhetens användning av kamera. Justitieministeriet meddelade att ministeriet tillsätter ett utredningsprojekt där man i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet utreder det aktuella rättsläget vad gäller användning av kamera som BJO lyft fram och eventuella lagstiftningsbehov i anslutning till detta.

BJO ansåg att det med tanke på säkerheten är viktigt att alla patienter på grupphemmet har möjlighet att enkelt och snabbt få kontakt med personalen. BJO ansåg det vara positivt och viktigt att man höll på att skaffa ett fungerande larmsystem för alla andningsförlamningspatienter till grupphemets patientrum.

Vid inspektionen diskuterades också hur enheten hade förberett sig på krissituationer, såsom elavbrott. Detta var särskilt viktigt för patienterna på enheten eftersom de är beroende av elektriska anordningar för andningsstöd. Enligt den information som erhöles hade enheten förberett sig på eventuella elavbrott bland annat med reservaggregat vars funktion testas varje vecka. Beredskapen hade inte diskuterats separat med patienterna.

BJO ansåg det vara viktigt att enheten informerar om olika undantags- och krissituationer samt beredskapen inför dem och att dessa frågor diskuteras med de boende och deras anhöriga.

Särskilt tema för 2022 "Övervakning av tillsynen"

I samband med inspektionen vid den psykiatriska enheten för personer med intellektuell funktionsnedsättning bestämde BJO att inte bedöma om det fanns tillräckligt med personal, eftersom denna fråga redan behandlades som ett tillsynsärende vid regionförvaltningsverket. BJO bedömde dock hur enheten hade beaktat ställningstagandena i regionförvaltningsverkets (RFV) senaste inspektion och tillsynsbeslut. BJO var tvungen att fästa serviceanordnarens uppmärksamhet vid delvis samma saker (bland annat planen för egenkontroll och integritetsskyddet) som RFV redan tidigare hade framfört sitt ställningstagande (1686/2022*).

3.5.15 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

INSPEKTIONER

Under berättelseåret inspekterades den psykiatriska sjukhusvården och samjouren inom Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt. Inspektionsobjekten var:

inspektions-datum	mål	saknummer
7.6.2022	de vuxenpsykiatriska avdelningarna vid Åucs Halikko sjukhus	2431/2022
30.6.2022	Åucs psykiatriska avdelningar på före detta Kuppis sjukhus	2432/2022
22.11.2022	enheten för mental- och missbrukarvård vid Åucs samjour i Åbo	3635/2022

INSPEKTIONER AV DE PSYKIATRISKA AVDELNINGARNA

I skrivande stund finns det ännu inga slutliga protokoll över inspektionerna och därför finns inte heller BJO:s ställningstaganden till de observationer som gjordes under inspektionerna tillgängliga. I slutet av den andra inspektionen presenterades observationerna för det inspekterade objektet. Representanter för sjukvårdsdistriktet och anställda från varje inspekterad avdelning på sjukhuset samt två tjänsteinnehavare från Regionförvaltningsverket i Sydvästra Finland deltog i slutdiskussionen. Nedan följer några observationer från inspektionerna av avdelningarna vid före detta Kuppis sjukhus:

Lokaler och avdelningars belastning. Vid sjukhuset rådde en kontinuerlig situation av patienter på överplats, vilket ledde till att patienterna bodde trångt. På många avdelningar, till och med på den äldrepsykiatriska avdelningen, är man ibland tvungen att låta patienterna sova i resesängar eller på madrassen på golvet. På åtminstone en avdelning användes isoleringsrummet som patientrum på grund av situationen med överplatser. Inspektörerna fäste också uppmärksamhet vid att det på vissa avdelningar förekom brister i lokalernas renlighet och möblernas skick. Isoleringsutrymmena konstaterades likna ett häkte. Under slutdiskussionen informerades inspektörerna om att antalet patienter som kom till avdelningarna inte kommer att minska och att sjukvårdsdistriktet inte kunde påverka det.

Situationen med patienter på överplats har dock uppmärksamats. Man har till exempel varit tvungen att ändra planerna för det nya sjukhuset som färdigställs hösten 2024 eftersom man har förutspått att det antal patientplatser som ursprungligen planerats inte kommer att räcka till. För psykospatienter som ständigt kommer tillbaka för vård har man tagit i bruk intensifierad öppenvård. Dessutom planeras en så kallad tredygnsenhet för akuta kriser.



Vid Åucs psykiatri rådde en kontinuerlig situation med patienter på överplats. På den äldrepsykiatriska avdelningen bodde tre patienter i samma rum.

Personalresurser. På vissa avdelningar fick man inga vikarier vid överraskande sjukfrånvaro bland vårdpersonalen. I rapporterna om tillbud hade antecknats situationer där patientsäkerheten hade äventyrats antingen på grund av att vikarier inte fanns att tillgå eller på grund av att vikarierna inte kände till avdelningens praxis eller patienter. Ett stort problem inom hela den psykiatriska sektorn var den stora omsättningen på läkare och tillgången på läkare. På många avdelningar fanns ingen läkare specialiserad på psykiatri, utan en specialiserande läkare arbetade som avdelningsläkare. I semestertider fanns det medicine kandidater, men inga specialiserande läkare. Sjukvårdsdistriktet konstaterade i slutdiskussionen att man på grund av den svåra läkarbristen har varit tvungen att minska antalet patientplatser på en avdelning.

Vårdpersonalens närvaro. Vad gäller avdelningarna för vuxna fäste inspektörerna uppmärksamhet vid att vårdpersonalens arbete koncentrerades till kansliet och inte till direkt interaktion med patienterna. Detta var fallet också på de avdelningar som hade tillräckligt med personal. Frågan lyftes också upp i diskussionen med patienterna.

Patientinformation. På alla avdelningar som inspekterades konstaterades brister i informationen till patienterna och deras närstående. Avdelningarnas anvisningar och broschyrer verkade förvirrande och det framgick inte alltid för vilken patientgrupp de var avsedda. Det verkade som om skriftlig information fanns tillgänglig endast på finska. Även i patientintervjuerna framkom missnöje över att det inte fanns tillräckligt med information om vården. Under slutdiskussionen medgav sjukvårdsdistriktet att det fanns ett behov av att uppdatera broschyrerna. Broschyr av Institutet för hälsa och välfärd (THL) hade översatts till flera språk.

Begränsning av självbestämmanderätten. Ibland var man tvungen att placera patienter i ett isoleringsrum på en annan avdelning. Ansvarsfördelningen vad gäller övervakningen av och omsorgen om patienten samt dokumentationen mellan olika avdelningar verkade förvirrande. En isolerad patient verkade ha ringa möjligheter att duscha och vistas utomhus. På de avdelningar som genomför läkemedelsbehandling mot patientens vilja var man inte alltid medveten om att ett beslut om vård oberoende av patientens vilja inte automatiskt berättigar till medicinering mot patientens vilja. De observationer som gjordes under inspektionen tydde på att patienternas rörelsefrihet på vissa avdelningar begränsades utan ett beslut av en läkare eller till och med utan laglig grund. I anvisningen om begränsningar inom det psykiatriska verksamhetsområdet fanns inga anvisningar om möjligheterna för en patient som hålls under observation och i avskildhet att vistas utomhus.

Isoleringens varaktighet. Utifrån de observationer som gjordes vid inspektionen var isoleringarna i regel inte långvariga. På vissa avdelningar förekom dock flera dygn långa isoleringar, högst 12–15 dygn. Fastbindning var mer sällsynt och varade som längst nästan fyra dygn under den tidsperiod som inspekterades. BJO har ansett att det är mycket viktigt att förbättra en isolerad och bunden patients rättsmedel och föreslagit att lagstiftningen kompletteras till denna del. BJO har också på eget initiativ undersökt hur långvarig isolering och fastbindning av en psykiatrisk patient övervakas vid regionförvaltningsverken.

Uppföljning och minskning av användningen av tvång Inspektörerna fick uppfattningen att användningen av begränsande åtgärder inte systematiskt följs upp inom det psykiatriska verksamhetsområdet. Sjukvårdsdistriktet har således ingen exakt information om i vilken utsträckning begränsande åtgärder används inom verksamhetsområdet. Sjukvårdsdistriktet hade inte heller någon separat plan för att minska begränsningarna.

I anvisningen om begränsningar för det psykiatriska verksamhetsområdet ingår däremot en separat punkt där man går igenom verksamhetsmodeller för att minska åtgärder mot patientens vilja. I slutdiskussionen berättades att sjukhuset några år tidigare hade haft ett program för att minska begränsande åtgärder.

I planeringen av det nya sjukhuset kommer man att ta en minskning av användningen av tvång i beaktande.

Vårdavtal. På vissa avdelningar användes olika vårdavtal och förbindelser vars innehåll verkade mycket tvivelaktigt. Det verkade som om de avtal och förbindelser som användes inte ens närapå alltid grundade sig på patientens genuina och medvetna samtycke. Det att en isolering avslutades med en "öppen isolering" verkade grunda sig på ett avtal mellan patienten och enheten som patienten måste samtycka till om hen ville bort från isoleringen. I verksamhetsområdets anvisning om begränsningar fanns inget sådant förfarande och det fanns inga anvisningar om det.

Integritetsskydd. Patienterna verkade sakna möjlighet till lugn och privatliv när de togs in på en överplats i patientrum som redan från förut var trånga. Konfidentialiteten i samtal om vården äventyras om samtalen förs i samma rum. De allmänna utrymmena på en avdelning hade insyn från utsidan. Alla patienter hade inte tillgång till ett låsbart skåp där de kunde förvara sin egendom.

Inspektion av samjourens enhet för mental- och missbrukarvård

Inte heller BJO:s ställningstaganden om inspektion av jouren var ännu färdigt i skrivande stund. Vid inspektionen konstaterades bland annat följande:

ÅUCS Åbo samjour har en separat enhet för mental- och missbrukarvård dit patienten i en krissituation kan komma på egen hand eller med remiss. Även polisen hämtar dit patienter genom handräckning eller på eget initiativ. Enheten fungerar under jourtid som en inskrivningsenhet till psykiatriska sjukhus. Det här innebär att en patient vid en mentalvårds- och missbrukarenhet kan hållas under observation, och därefter transporteras patienten oberoende av sin vilja till en avdelning på ett psykiatriskt sjukhus. Vid samjouren kunde man också konstatera eller utesluta somatiska sjukdomar eller tillstånd hos psykiatriska patienter innan de hänvisades vidare till somatisk eller psykiatrisk vård. Vid inspektionen av handlingar framkom dock inte i någon patients uppgifter att man vid jouren skulle ha fäst uppmärksamhet vid patientens eventuella skador. En del av patienterna kommer dock berusade till jouren och för åtminstone 14 patienter nämndes det i handlingarna att polisen hämtat dem dit.

Vid enheten för mental- och missbrukarvård fanns två isoleringsrum, och en läkare fattade beslut om att använda dem. I rummen fanns kameraövervakning och en telefon med vilken patienten kunde kontakta vårdarna. I isoleringsrummen fanns tunna madrasser på golvet och inspektörerna informerades om att patienterna äter sittande på madrassen på golvet. I JO:s avgörandepraxis har ansetts ett isoleringsrum ska ha en sådan utrustning att patienten inte behöver äta stående eller sittande på golvet.

Inspektörerna informerades om att samarbetet med ordningsvakterna fungerade bra. I allmänhet kan situationer förutses väl och ordningsvakter anlitas först i sista hand. Den ordningsvakt som arbetade under arbetsskiftet berättade att hens uppgift var att trygga patienternas vård och personalen samt att förebygga våld. Till exempel i samband med att en patient läggs i spännbälte kan ordningsvakterna hålla fast patienten och säkerställa att patienten inte kan slå eller sparka. Det hände varje vecka att man fick hindra en patient från att rymma. Ordningsvakterna placerar inte patienterna i säkerhetsisolering på eget initiativ, men när patienter placeras i isolering kontrollerar vakterna att patienten inte innehar farliga föremål eller ämnen. Om en patient betar sig mycket förvirrat håller ordningsvakten patienten fast tills en skötare kommer för att bedöma situationen.

I JO:s avgörandepraxis har man ofta varit tvungen att fästa uppmärksamhet vid väktares och ordningsvaktens befogenheter och roll då de anlitas vid en enhet inom hälso- och sjukvården. Även vid inspektionen av samjouren framkom ageranden där BJO är tvungen att bedöma bland annat om en ordningsvakt har behörighet till dem.

3.6

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

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

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

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

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

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

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

Tydliga problem med de grundläggande fri- och rättigheterna samt med de mänskliga rättigheterna som konstaterats kan också hamna utanför förteckningen om de inte dykt upp i JO:s verksamhet. En del problem kan hamna utanför förteckningen för att de åtminstone till viss del handlar om frågor inom den privata sektorn eller om privatpersoners agerande, som ligger utanför JO:s befogenheter.

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

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

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

3.6.1

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

BRISTER I ÄLDRES FÖRHÅLLANDEN OCH I BEMÖTANDET AV DEM

Tiotusentals äldre klienter bor på anstalt eller i serviceboende. Det har förekommit problem i fråga om näring, hygien, blöjbyten, rehabilitering, social interaktion och utevistelse. Brister har upptäckts i hur ofta läkarbesök sker samt i samband med läkemedelsbehandling och tandvård. Det har också förekommit brister i ledningen och antalet anställda har inte varit tillräckligt.

Efterlevnaden av den nya lagstadgade personaldimensioneringen har övervakats på riksnivå och inom serviceboende med heldygnssomsorg har antalet anställda ökat något i förhållande till antalet klienter. Det finns dock inte så många klientplatser som behövs. Äldre personer i mycket dåligt skick bor hemma och på hälsovårdscentralernas bäddavdelningar står äldre i kö för boendeservice. För socialvårdsklienterna har ingen egen kontaktperson utsetts som följer upp förändringarna i klientens servicebehov och vid behov kontaktar de aktörer som ansvarar för ordnandet och produktionen av social- och hälsovårdstjänsterna.

Kommunerna har inte övervakat kvaliteten på tjänsterna i tillräcklig grad och problemen vid ett privat vårdhem har kunnat fortsätta länge innan man ingripit i situationen.

Regionförvaltningsmyndigheternas anvisningar har inte alltid följts eller så har det tagit orimligt lång tid att rätta till saken. Kommunerna har ofta inte haft några sätt att ordna ersättande tjänster ens i allvarliga problemsituationer.

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. Egenkontrollen och efterhandskontrollen av tillräckligheten och kvaliteten hos de tjänster som tillhandahålls i klientens hem har varit otillräcklig, vilket innebär att det behövs nya tillsynsmetoder.

Även om en ansökan har lämnats in fattar myndigheten inte alltid beslut om att utöka den service som ges i hemmet eller om serviceboende eller om att ordna vård vid en serviceboendenhet eller ett ålderdomshem.

Då myndigheten inte fattar beslut om ordnande av service tillgodoses inte heller rättigheten att föra frågan om omfattningen av kommunens skyldighet att ordna vård till förvaltningsdomstolen för utredning.

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

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

BRISTER I GENOMFÖRANDET AV BARNSKYDDET

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

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

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

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

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

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

Barnets rätt att utöva sin egen religion och barnets rätt att få sätta värde på sin egen bakgrund och sin kulturella identitet samt att bevara och utveckla sitt eget modersmål har inte alltid beaktats i tillräcklig utsträckning i vården utom hemmet. Ofta utarbetas inga planer för återförening av ett omhändertaget barn och barnets familj och genomförandet av planen bedöms inte i samband med att klientplanen ses över.

Återföreningen av ett barn och barnets familj kan främjas genom att man gör upp en klientplan som stöder föräldrarna i deras föräldraskap, men ofta upprättas inga sådana planer.

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

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

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

BRISTER I TILLGODOSENDEN AV RÄTTIGHETERNA FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING

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

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

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

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

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

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

MIGRATIONSVERKETS LÅNGA BEHANDLINGSTIDER OCH S.K. PAPPERSLÖSAS UTSATTHET

Migrationsverket klarar inte av att iakttä de tidsfrister för handläggning av asylansökningar, ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband och ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete som föreskrivs i utlänningslagen. JO har gett Migrationsverket flera anmärkningar om lagstridig fördröjning av behandlingen av ärenden, men handläggningstiden har fortsatt att vara dålig. Behandlingen av medborgarskapsansökningar vid Migrationsverket är också mycket överbelastad och handläggningstiderna är mycket långa. JO har i flera avgöranden ansett att situationen beträffande Migrationsverkets handläggningstider för olika tillståndsansökningar är mycket otillfredsställande.

De senaste åren har det funnits 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 haft olika praxis för vilka social- och hälsovårdstjänster som ges åt personer vars mottagningstjänster upphört.

Det har skett en positiv utveckling av situationen i och med att riksdagen den 20 december 2022 antog ändringarna av lagstiftningen (RP 112/2022 rd) genom vilka papperslösas rätt till hälso- och sjukvård förbättrades. Valfärdsområdena, Helsingfors stad och HUS-sammanslutningen åläggs att utöver brådskande vård ordna sådana hälso- och sjukvårdstjänster som har bedömts som nödvändiga för vissa utlänningar som inte har hemkommun i Finland eller som inte med stöd av någon annan nationell lag eller internationell lagstiftning eller överenskommelse som är bindande för Finland har rätt till andra offentliga hälso- och sjukvårdstjänster än brådskande vård. Bestämmelserna tillämpas för det första på personer som inte har uppehållstillstånd som ger rätt till laglig vistelse i Finland. För det andra gäller bestämmelserna personer som lagligen vistas i Finland med stöd av tillfälligt uppehållstillstånd men inte har hemkommun i Finland eller inte med stöd av lagen jämställs med invånare i ett valfärdsområde.

DÅLIGA FÖRHÅLLANDEN OCH BRISTER I BEHANDLINGEN AV FÅNGAR OCH HÄKTADE PERSONER

För många fångar är problemet brist på aktiviteter. Europarådets kommitté till förhindrande 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.

När fångar placeras på boendeavdelningar följs inte alltid lagens utgångspunkt när det gäller att häktade och fångar som avtjänar ett straff ska placeras skilt.

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

Tanken var att överlämna regeringens proposition med förslag till lag om behandlingen av personer i förvar hos polisen och till vissa lagar som har samband med den till riksdagen 2022. Dock överlämnades ingen regeringsproposition under denna valperiod, trots att den ingick i regeringens lagstiftningsplan.

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

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

Allvarliga brister i de grundläggande fri- och rättigheter som gäller hälsovården finns i tillgången till vård och i kontakterna (tillgång till läkarbedömning, vårdköer och vårdskuld).

Den rättsliga grund som krävs för begränsningsåtgärder saknas fortfarande inom den somatiska hälso- och sjukvården. Vid verksamhetsenheter inom sjukvården som tillhandahåller jour finns det s.k. säkerhetsrum, där man stänger in patienter som uppför sig aggressivt eller som är berusade.

Det finns ingen lagstiftning om säkerhetsrummen och befogenheter eller om användningen av dessa. Bestämmelser borde utfärdas om villkoren och längden för frihetsberövande samt om vem som ska fatta dessa beslut och om beslutsförfarandet samt om rättsmedel på ett sätt som uppfyller förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I mentalvårdslagen finns inga bestämmelser om att vårdpersonalen kan använda maktmedel för att begränsa en patients rörelsefrihet utanför sjukhusområdet eller för att hämta en patient till sjukhuset när denne rör sig utanför sjukhusområdet. I lagen finns heller inga bestämmelser om att transportera en psykiatrisk patient annat än vid transport till verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården och inget om exempelvis transport till domstolssammanträde, och lagen innehåller inga bestämmelser om bemötandet och förhållandena under transporten och inte heller om följeslagarnas befogenheter. I praktiken orsakar bristerna i lagstiftningen ständigt problem och farsituationer.

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

BRISTER I DEN GRUNDLÄGGANDE UTBILDNINGENS STUDIEMILJÖ OCH I BESLUTFATTANDET

Elevernas rätt till en trygg studiemiljö samt stöd för lärande och skolgång tillgodoses inte alltid. Skolornas metoder för att förebygga och ingripa i mobbning är inte alltid tillräckliga.

Lagstiftningen lämnar delvis rum för tolkning och bristerna i det administrativa förfarandet och beslutsfattandet framhävs när stöd för eleven ordnas. Det förekommer problem i det sektorsövergripande samarbetet mellan olika förvaltningsområden när det gäller att identifiera barnens stödbehov och ge stöd i rätt tid. Inom elevhälsan är särskilt psykologtjänsterna otillräckliga.

LÅNGA BEHANDLINGSTIDER I RÄTTSPROCESSER OCH BRISTER AVSEENDE DOMSTOLARS STRUKTURELLT OBEROENDE STÄLLNING

Väntetiderna för rättegångar är fortfarande ett problem i Finland och coronapandemin har förvärrat situationen. Trots vissa lagreformer som har gjort situationen bättre händer det fortfarande att rättegångar tar orimligt lång tid. Detta kan orsaka allvarliga problem särskilt i mål som kräver brådskande behandling.

I brottmål påverkas helhetstiden för behandlingen av ett ärende av förundersökningen, som i många omfattande brottshelheter – till exempel ekonomiska brott – ofta räcker länge. Antalet mål och målhelheter som är exceptionellt omfattande har ökat under de senaste åren. Man har kunnat konstatera att den nuvarande rättsprocessen och besvärssystemet inte är skapat för denna typ av mål. De bristande resurserna i hela rättsprocesskedjan – hos polis, åklagare och domstol – leder till att behandlingen av brottmål fördröjs. Detta har även konstaterats i statsrådets redogörelse till riksdagen SRR 13/2022 rd av den 17 november 2022. I ett ärende (1510/2021*) som gällde förundersökningarnas längd som JO undersökte på eget initiativ ansåg JO att situationen beträffande polisens förundersökningar är mycket oroväckande, vilket kan försämra det straffrättsliga systemets trovärdighet och förtroendet för polisen.

Storleken på rättegångskostnaderna och på rättegångsavgifterna kan utgöra ett hinder för att rättsskyddet tillgodoses. Finland har det lägsta antalet tvistemål i Europa som går till domstol. Eventuella konsekvenser av ändringarna i bestämmelserna om rättegångskostnader i 21 kap. i rättegångsbalken (RP 201/2022 rd) kan ännu inte ses.

Med tanke på domstolarnas strukturella oberoende har situationen förbättrats i och med att Domstolsverket inrättades. Trots detta strävar den verkställande makten fortfarande efter att styra det oberoende domstolsväsendets verksamhet genom att inkludera domstolarna till exempel i statens allmänna lokalstrategi trots att Domstolsverkets och BJO:s utlåtanden som betonar domstolarnas oberoende.

Regleringen av rättsväsendets verksamhet i grundlagen är knapp. I Finland har domstolarna endast fått liten plats i behandlingen av konstitutionella frågor. Regleringen av domstolarnas oberoende på grundlagsnivå är ringa i Finland. Domstolarnas oberoende kan lätt försämrats genom lagändringar som ser ut som tekniska eller indirekta administrativa arrangemang.

Domarnas arbete är till exempel beroende av att lönebetalningen fortsätter, att det finns lokaler, att IKT-systemen fungerar och skyddet i arbetet. Om dessa frågor sköts av förvaltningen utanför domstolsväsendet, har den verkställande makten i princip tillgång till farliga metoder för att påverka domstolsväsendets arbete.

Det stora antalet domare på viss tid och att kommunfullmäktige i praktiken utser nämndemän till tingsrätten enligt politiska kvoter, äventyrar dock fortfarande domstolarnas oberoende.

PROBLEM VID FÖRVERKLIGANDET AV GOD FÖRVALTNING OCH OFFENTLIGHET

JO är ofta tvungen att fästa uppmärksamhet vid god förvaltning och vid offentlighetsprincipen inom olika förvaltningsområden.

I laglighetskontrollen har man lyft fram bland annat de orimligt långa (16–18 månader) handläggningstiderna för rättelseyrkanden gällande inkomstbeskattningen av personkunder vid Skatteförvaltningen. Leveranstiderna för släktutredningar och handläggningstiderna för ärenden som gäller intressebevakning i förmyndarverksamheten vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata är också ofta orimligt långa. Handläggningen av ärenden drar ut på tiden också hos många andra myndigheter.

I laglighetskontrollen förekommer det ständigt att begäranden om uppgifter enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet behandlas lagstridigt hos olika myndigheter.

I och med digitaliseringen av tjänster har det framkommit brister i tillhandahållandet av digitala tjänster särskilt för personer i sårbar ställning.

I JO:s laglighetsövervakning har man fäst uppmärksamhet vid behandlingen av problem med hanteringen av ekonomin hos klienter i sårbar ställning inom kommunerna, samkommunerna, ekonomi- och skuldrådgivningen samt inom utsökningen. Det har förekommit problem bland annat i beslutsfattandet kring fakturering och indrivning och i informationen om klienternas rättigheter.

DET FÖREKOMMER BRISTER I FÖREBYGGANDET OCH GOTTGÖRANDET AV KRÄNKNINGAR AV DE GRUNDLÄGGANDE OCH MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Det finns ibland brister i medvetenheten om de grundläggande fri- och rättigheterna och om de mänskliga rättigheterna och i myndighetsverksamheten fäster man inte alltid tillräcklig uppmärksamhet vid att dessa tillgodoses och främjas. Det ordnas inte tillräckligt med utbildning och fostran om de grundläggande och mänskliga rättigheterna, även om det har skett en positiv utveckling.

JO har redan länge fäst uppmärksamhet vid att författningsgrunden för gottgörande av kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna är bristfällig. År 2021 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp med uppgift att utreda hur skadeståndsansvaret för det offentliga samfundet och den som utövar offentlig makt borde förnyas och bereda de författningsändringar som behövs för detta.

Arbetsgruppen skulle särskilt utreda om det i lagen ska tas in uttryckliga bestämmelser om ersättning för kränkning av de grundläggande eller mänskliga rättigheterna som orsakats av ett offentligt samfunds verksamhet. Dessutom utredde arbetsgruppen om en skada som orsakats av felaktig eller försummad rådgivning från ett offentligt samfund borde ersättas i flera fall än i nuläget. Arbetsgruppens betänkande blev klart i början av 2023.

3.6.2 EXEMPEL PÅ POSITIV UTVECKLING

Detta avsnitt i JO:s berättelser från 2009–2014 tar upp exempelfall från olika förvaltningsområden där det tack vare ett ställningstagande från JO eller tack vare en framställan i ett sådant ställningstagande eller av annan orsak har skett en positiv utveckling i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Exempelen har också beskrivit genomslagskraften hos JO:s verksamhet. 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. Att gottgöra ett fel eller en kränkning av klagandes rättigheter på basis av justitieombudsmannens framställning är en form av förlikning i ett ärende.

Justitieombudsmannen har gjort ett stort antal framställningar om gottgörelse under åren. Framställningarna har oftast lett till ett positivt slutresultat. Grundlagsutskottet har ansett (GrUB 12/2010, 2/2016 och 2/2019 rd) det vara motiverat att justitieombudsmannen i klara fall kan göra en framställning om förlikning eller gottgörelse för att medborgarna ska kunna komma i åtnjutande av sina rättigheter, för att förlikning ska nås och för att onödiga rättsliga tvister ska kunna undvikas. Utskottet har ansett det vara en god utveckling att tyngdpunkten i justitieombudsmannens verksamhet allt tydligare har förskjutits från övervakning av myndigheternas verksamhet till främjande av människors grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Grunderna för justitieombudsmannens framställningar om gottgörelse har beskrivits närmare i årsberättelserna för 2011 och 2012 (s. 88 och s. 71).

Justitieombudsmannen genomförde 22 framställningar om gottgörelse under verksamhetsåret. Även då kansliet kontaktade en myndighet under den tid som klagomålen var under behandling ledde detta i ett flertal fall till att felet rättades till eller till att det bristfälliga förfarandet korrigerades. Under berättelseåret tog till exempel polisen upp ett ärende till ny bedömning i flera fall och inledde en förundersökning i en del av dem. Klagandena och myndigheterna gavs i flera avgöranden anvisningar genom hänvisningar till tillämplig lagstiftning, rättspraxis och till praxis för laglighetskontroll samt till tillgängliga metoder för sökande av ändring.

3.7.1 OM STATSKONTORETS AVGÖRANDEVERKSAMHET

Merparten av handläggningen av de skadeståndsanspråk som riktas till staten har koncentrerats till Statskontoret genom lagen om statens skadeståndsverksamhet. Lagen tillämpas på handläggning av skadeståndsanspråk mot staten, om anspråket grundar sig på ett fel eller en försummelse som en statlig myndighet har begått. I enlighet med vad som överenskommits med Statskontoret skickar Statskontoret årligen alla ersättningsavgöranden som Statskontoret meddelat med stöd av lagen om statens skadeståndsverksamhet till justitieombudsmannen för kännedom.

Enligt Statskontorets upplysning gav Statskontoret under berättelseåret 1 039 beslut om yrkanden som grundar sig på statens allmänna skadeståndsskyldighet. Antalet beslut minskade något, eftersom Statskontoret föregående år gav 1 319 beslut. Under berättelseåret betalades sammanlagt cirka 1,4 miljoner euro i ersättningar. De utbetalda ersättningarna minskade betydligt jämfört med året innan, då cirka 5,6 miljoner euro betalades ut i ersättningar. Mest ersättningar betalades inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde (711 000 euro). Näst mest ersättningar betalades inom justitieministeriets (333 000 euro), arbets- och näringsministeriets (130 000 euro) och inrikesministeriets (92 000 euro) förvaltningsområden.

Under berättelseåret inleddes flest ersättningsärenden som gällde justitieministeriets förvaltningsområde (661). Liksom året innan berodde det stora antalet inledda ärenden särskilt på skadeståndsanspråk som gällde intressebevakningsbyråerna inom statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt. Utifrån dessa gavs flera hundra ersättningsavgöranden där de betalda beloppen varierade från några euro i dröjsmålsavgifter för fakturor och skatter till flera tusen euro. Grunden för ersättningarna var utöver räkningar som inte betalats även socialskyddsförmåner som inte sökts samt till exempel en telefon- eller elanslutning som inte avskaffats eller överförts. Flera personer hade också fått ersättningar då en person som arbetat inom intressebevakningen hade missbrukat och förskingrat medel från personer som var underställda intressebevakning. Övriga ersättningsyrkanden som gällde justitieministeriets förvaltningsområde gällde bland annat processuella fel som tingsrätterna gjort.

Inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde betalades de största ersättningarna i ärenden som gällde förfarandet vid Transport- och kommunikationsverket Traficom. Traficom hade under tiden 1.12.2020–4.1.2021 och 18.1–25.1.2021 gett ut felaktig information om att flera skrotningspremier för gamla bilar kan utnyttjas för att skaffa en ny bil. År 2021 gällde ett stort antal ersättningsbeslut situationer där kunden hade skrotat flera bilar för att få skrotningspremier, men premien hade betalats för endast en bil. Ännu 2022 betalade Statskontoret i över 20 fall en betydande mängd ersättningar till kunder som litat på myndighetens rådgivning och skrotat flera bilar för att få skrotningspremier. Ersättningsbeloppen varierade mellan 1 000 och 103 000 euro. Övriga ersättningar inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde gällde bland annat fall- och halkolyckor som orsakats av brister i underhållet av gång- och cykelleder samt andra olyckor.

Inom brottspåföljdsområdet betalades ersättningar främst i fall där det var fråga om föremål och kläder som försvunnit eller gått sönder i fängelset. I några fall var det fråga om ersättning för skador som orsakats av en person som avtjänat samhällstjänst. I ett fall betalades ersättning för lidande på grund av dröjsmål med frigivningen.

Inom försvarsministeriets förvaltningsområde betalade Statskontoret ersättningar för bland annat saskador som hade orsakats bilar som parkerats inom Försvarsmaktens område. Svallvågor efter Marinens fartyg hade i sin tur orsakat skador på en båt vid kajen. Några sökande fick också ersättning för inkomstbortfall som orsakades av Försvarsmakten på grund av att repetitionsövningar hade ställts in 2021 på grund av den dåvarande covid-19-pandemin.

Statskontoret betalade gottgörelse för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i två fall på framställning av justitieombudsmannen. Avgörandena gällde Skatteförvaltningens och Tullens förfaranden. Gottgörelse betalades också på basis av en fällande dom som Europadomstolen meddelade Finland den 17 september 2020 (Kotilainen m.fl. v. Finland) till ytterligare två familjer som inte tidigare varit delaktiga i Europadomstolens besvärssärende. Med stöd av domen betalade Statskontoret gottgörelse för immateriell skada, dvs. lidande, på grund av kränkning av artikel 2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Dessutom ersattes rättegångskostnaderna delvis.

Inom inrikesministeriets förvaltningsområde betalades ersättningar för polisens förfarande till exempel för fysiska skador orsakade av polishund, ogrundad husrannsakan samt för böter som betalats till ett för stort belopp. I ett fall betalade Statskontoret en ersättning på drygt 3 000 euro till ett barn för tillfällig olägenhet till följd av en fraktur i överarmsbenet. Flickan som var placerad på ett skolhem bröt överarmsbenet när två polismän flyttade henne till skolhemmets isoleringsrum. Statskontoret ansåg i sitt avgörande att polismännens användning av maktmedel inte har varit förenlig med principerna för proportionalitet och minsta olägenhet. Statskontoret hänvisade i sitt avgörande till beaktandet av kravet på finkänslighet enligt 4 § i barnskyddslagen. Enligt Statskontoret följde inte polisens användning av maktmedel de krav som rimligtvis ställs på användningen av maktmedel. Således har polisen begått ett fel enligt Statskontoret och det fanns grund för att ersätta den skada som barnet orsakats.

Inom inrikesministeriets förvaltningsområde betalades dessutom ersättningar till exempel för att barn som ansökt om uppehållstillstånd på grund av en anställds fel vid beskickningen var tvungna att resa på nytt till Finlands beskickning i Nairobi för att lämna de fingeravtryck som saknades. I fråga om Migrationsverkets förfarande betalades ersättning på grund av onödiga kostnader (terminsavgift, hyra för studentbostad), som berodde på att behandlingen av den studerandes ansökan om uppehållstillstånd för studier fördröjts.

I ett av Statskontorets avgöranden var det fråga om ett ersättningsyrkande med anledning av skuldrådgivningens förfarande. Grunden för ersättningsyrkandet var BJO:s avgörande av den 10 maj 2021. I sitt avgörande ansåg BJO att skuldrådgivningens förfarande var felaktigt då det tagit oskäligt lång tid för klaganden att få tillgång till skuldrådgivning och skuldrådgivaren hade handlat vårdslöst. Statskontoret ansåg i sitt beslut att det inte finns anledning att avvika från BJO:s slutsatser och ansåg att det i ärendet finns en skada som ska ersättas enligt 3 kap. 2 § i skadeståndslagen och som hade ett orsakssamband med rättshjälpsbyråns oaktsamma förfarande. Statskontoret ansåg att 550 euro var en rättvis ersättning för den ekonomiska skada sökanden orsakats.

3.7.2 FRAMSTÄLLNINGAR OM GOTTGÖRELSE

Nedan beskrivs framställningar om gottgörelse som justitieombudsmannen har utarbetat under verksamhetsåret. Alla framställningar har inte ännu besvarats av myndigheterna.

FRAMSTÄLLNINGAR OM GOTTGÖRELSE SOM BERÖR BARNETS RÄTTIGHETER

Tryggande av barnets språkliga rättigheter och planering av återförening av familjen under vård utom hemmet

Klagandens barn hade efter att placeringen inom öppenvården avslutades omhändertagits på basis av klagandens samtycke utan att ärendet avgjordes i förvaltningsdomstolen. BJO bedömde att det kunde ifrågasättas huruvida den klagandes samtycke var äkta med beaktande av den klagandes ställning som en person i en mycket utsatt ställning som behöver särskilt stöd, som saknar språkkunskaper och som inte känner till systemet och vars psykiska tillstånd var dåligt vid tidpunkten för omhändertagandet och som på ordination av en läkare hade använt flera olika psykofarmaka. Den klagande hade också identifierats som offer för människohandel och fått ett negativt beslut om uppehållstillstånd samt ett beslut om avvisning. Trots klagandens ställning sörjde myndigheten inte för att klaganden vid omhändertagandet hade ett juridiskt biträde som kunde bevaka klagandens rättigheter.

BJO ansåg det inte vara godtagbart att myndigheten motiverar ett beslut om omhändertagande av barnet med förälderns samtycke under ovan beskrivna förhållanden. För att säkerställa att rättsskyddet tillgodoses i den klagandes förhållanden borde omhändertagandet av barnet ha förts till förvaltningsdomstolen för behandling som ett ärende som berör omhändertagande mot de delaktigas vilja.

Den klagandes barn, som hade engelska som modersmål, placerades efter omhändertagandet i en finskspråkig familj. Trots att den klagande upprepade gånger begärde det stödde socialmyndigheten inte alls barnets kunskaper i modersmålet, vilket ledde till att den klagande och hans barn inte längre hade ett gemensamt språk. BJO konstaterade att ett barn som placerats utom hemmet under omhändertagandet har rätt att få sådan vård utom hemmet som svarar mot barnets behov, och detta inkluderar att trygga barnets språkliga rättigheter.

BJO hänvisade till avgörandep Praxisen vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, i vilken man betonat staternas positiva skyldighet att se till att ett omhändertagande av ett barn i regel betraktas som en tillfällig åtgärd. BJO betonade att den myndighet som placerat barnet utanför hemmet är skyldig att sträva efter att avsluta omhändertagandet och återförening av familjen. Socialarbetaren hade dock inte beaktat målet om återförening av familjen i arbetet och försummat att planera en återförening. För klaganden hade inte heller utarbetats en sådan plan som stöder föräldraskapet som avses i barnskyddslagen.

Kontakten mellan den klagande och hans barn hade dessutom begränsats på ett lagstridigt sätt, långvarigt och kraftigt utan ett överklagbart beslut. Till följd av förfarandet förlorade klaganden sin möjlighet att använda effektiva rättsmedel. Socialmyndighetens försummelse och lagstridiga förfarande i synnerhet vad gäller att begränsa kontakten och försumma att trygga barnets språkliga rättigheter, men också vad gäller att planera en återförening av familjen, äventyrade allvarligt tillgodoseendet av den klagandes och barnets lagstadgade rättigheter.

BJO ansåg också att placeringen inom öppenvården före omhändertagandet av den klagandes barn och beslutsförfarandet i anslutning till detta stred mot barnskyddslagen och allvarligt äventyrade tillgodoseendet av den klagandes och barnets rättsskydd. Rättsverkningarna av placeringen inom öppenvården utreddes inte för klaganden och klaganden fick inte information om att placeringen inom öppenvården är frivillig och att samtycket kan återkallas. Den klagande var ovetande om sina rättigheter.

Vidare fäste BJO uppmärksamhet vid att den klagandes ställning som en i socialvårdslagen avsedd person som behöver särskilt stöd inte alls identifierades eller beaktades i socialmyndighetens arbete. Dessutom begränsades klagandens rätt att delta i barnets angelägenheter som baserar sig på vårdnaden om barnet kraftigt och myndigheten skötte inte sin utrednings- och tolkningsskyldighet till fullo så att klaganden kunde förstå vilka rättigheter hen och barnet har.

Tillgodoseendet av den klagandes rättsskydd försämrades också av att man försummade att ge svar på anmärkningar, samarbeta över sektorsgränserna, behandla barnskyddsanmälningar och betala ersättningar i samband med umgänge. Det förekom brister i tillsynen över familjevården och myndigheten iakttog inte principerna för god förvaltning. BJO konstaterade att socialarbetarens förfarande försvagade klagandens förtroende för att myndigheten agerar på ett opartiskt sätt.

BJO gav myndigheten och den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter en anmärkning för lagstridiga och felaktiga förfaranden. BJO föreslog att den myndighet som ansvarar för vården utom hemmet och välfärdsområdet överväger hur den kan gottgöra klaganden och hans barn för de kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som inträffat (3166/2021*).

Välfärdsområdet meddelade att det betalar 10 000 euro i gottgörelse till både klaganden och barnet. Dessutom meddelade välfärdsområdet att det personligen har bett klaganden och barnet om ursäkt. Välfärdsområdets övriga åtgärder var att gå igenom ärendet med socialarbetaren samt utreda eventuella åtgärder av arbetsledningen, gå igenom ärendet som ett tillsynsärende med familjevårdarna, utreda det arbete den intressebevakare som förordnats för barnet utfört som ett tillsynsärende samt bedöma behovet av tilläggsutbildning för socialarbetare inom välfärdsområdets barnskydd.

Man hade agerat på ett lagstridigt och bristfälligt sätt då man ordnade vård utom hemmet för klagandenas barn eftersom man hade försummat att trygga barnets språkliga rättigheter och planera en återförening av familjen samt begränsat kontakten mellan klagandena och deras barn utan ett överklagbart beslut. BJO fäste dessutom uppmärksamhet vid andra allvarliga försummelse, såsom att utarbeta klientplaner på ett bristfälligt sätt och försumma att göra upp en plan som stöder föräldraskapet, att inte svara på upprepade förfrågningar från ombudet och att svara på ombudets begäran om handlingar med fördröjning, att inte beakta klagandens utsatta ställning och att försumma planeringen och tillhandahållandet av tjänster och stöd.

I synnerhet de försummelser som berörde tryggheten av barnets språkliga rättigheter, planeringen av återföreningen av familjen samt beslutsfattandet äventyrade allvarligt tillgodoseendet av de klagandes och deras barns lagstadgade rättigheter. BJO gav myndigheten en anmärkning för lagstridigt förfarande med tanke på framtiden. Dessutom föreslog BJO att myndigheten gottgör klagandena och barnet för att deras grundläggande fri- och rättigheter kränkts (3502/2021*).

Myndigheten meddelade att den vid sidan av att ha framfört en ursäkt betalat 1 000 euro i gottgörelse till vardera klaganden samt 3 000 euro till barnet.

Vanvård av barn i familjevård

Klagomålet gällde ordnande av eftervård och barnets traumatiska upplevelser av vården utom hemmet. Myndigheten behandlade inte barnets krav på att byta plats för vård utom hemmet och fattade i ärendet heller inga skriftliga beslut som barnet skulle ha kunnat överklaga. Enligt de utredningar som erhållits hade barnet upplevt såväl fysisk som psykisk vanvård inom familjevården och barnets rättigheter och självbestämmanderätt hade begränsats på ett lagstridigt sätt. Man sörjde inte för att barnets rättigheter tillgodosågs och man utredde inte barnets upprepade begäran om hjälp.

Tillsynen över det faktiska ordnandet av vård utom hemmet och dess kvalitet ankommer på placerarkommunen och i synnerhet på den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter. Socialarbetaren ska särskilt övervaka familjevårdarnas uppfostringsmetoder och -praxis. Att ett barn omhändertas och placeras i vård utom hemmet är inte ett straff för barnet, utan syftet med barnskyddet är att skydda barnet och samtidigt trygga en så normal barndom och ungdom som möjligt för barnet. Barnskyddslagen ger inte platsen för vård utom hemmet rätt att använda osakliga, ogrundade eller godtyckliga uppfostringsmetoder. Myndigheten medgav att barnet behandlats osakligt i familjevården och att förfarandet stred mot barnskyddslagen. Myndigheten hade också försummat att övervaka familjevården.

På grund av myndighetens försummelse att fatta beslut, som hör till myndighetens skyldigheter, gick barnet miste om sin grundlagsenliga möjlighet att föra ett ärende som gäller barnet själv till domstol för behandling. Det osakliga och förtryckande bemötandet av barnet äventyrade allvarligt intressena och rättigheterna för det placerade barnet i en utsatt ställning som hade rätt till särskilt skydd. BJO föreslog att den myndighet som ansvarat för att barnets grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses gottgör klaganden för kränkningarna av hans grundläggande fri- och rättigheter (1421/2022*).

Myndigheten meddelade att den betalat 6 000 euro i gottgörelse för kränkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna till det barn som var klagande.

Begränsning av barnets rättigheter utan beslut

Den klagande hade flyttats till en period med särskild omsorg utan lagenligt beslut. Beslutet om att inleda perioden fattades på skolhemmet, vilket strider mot bestämmelsen i barnskyddslagen. Myndigheten fattade ett skriftligt beslut först i efterhand, fyra dagar efter att perioden inletts.

Ställföreträdaren för BJO ansåg att det felaktiga förfarandet i beslutsfattandet var allvarligt och kränkte barnets rättigheter. Barnets rättigheter begränsades utan bemyndigande i lag och man hade ingripit i barnets rättigheter utan att barnet haft möjlighet att bli hörd i rätt tid, överklaga beslutet eller begära att verkställigheten av beslutet förbjuds. Barnets rätt till rättsskydd tillgodosågs inte eftersom inget nytt juridiskt bidräde utsågs för barnet i stället för det bidräde som upplevde sig vara jävigt. Varken socialarbetaren eller skolhemmet uppfyllde sin skyldighet enligt barnskyddslagen att för barnet utreda barnets rättigheter och hur barnet kan agera i en situation där hen misstänker att myndigheten eller placeringsplatsen har handlat på ett lagstridigt sätt.

Ställföreträdaren för BJO ansåg att det i fallet var särskilt klandervärt att man på skolhemmet hade försökt övertala klaganden att avstå från att använda de rättsmedel som hen enligt lagen har rätt till genom att erbjuda hen en (eventuell) ekonomisk ersättning för detta. Ställföreträdaren för BJO föreslog att den myndighet som ansvarar för den klagandes placering överväger hur den kan gottgöra kränkningarna av barnets rättigheter (7944/2021*).

Myndigheten meddelade att den betalat 3 000 euro i gottgörelse till barnet och framfört en ursäkt för kränkningen av barnets rättigheter.

Rätten till effektiva rättsmedel

Klagandens rätt till rättsskydd tillgodosågs inte när delgivningen av överklagbara beslut som gällde klaganden fördröjdes så att klaganden i praktiken gick miste om sin möjlighet att effektivt använda sina rättsmedel som tryggas i grundlagen. Förfarandet blev ännu mer klandervärt eftersom det var fråga om ett barn i utsatt ställning, vars rättigheter och rättsskydd var beroende av de åtgärder som myndigheten och de aktörer som agerade på uppdrag av myndigheten vidtog. Det hade också skett andra försummelser i beslutsfattandet i ärendet.

BJO fäste också uppmärksamhet vid hur barnet hållits fast, principerna för sedvanlig fostran och omsorg, övervakningen av platsen för vård utom hemmet samt socialarbetarens roll som den som genomför den faktiska övervakningen. BJO gav skolhemmet en anmärkning och föreslog att den myndighet som omhändertagit barnet och som ansvarat för att tillgodose den klagandes grundläggande fri- och rättigheter gottgör den klagande för kränkningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna (EOAK/5985/2021*).

Myndigheten meddelade att den betalar den klagande 3 500 euro för kränkningen av klagandens grundläggande fri- och rättigheter och medgav att förfarandet stred mot barnskyddslagen samt beklagade den skada som agerandet orsakat.

Ordnande av service för barn med intellektuell funktionsnedsättning och stöd till familjen i en krissituation

Myndigheten misslyckades med att ordna personlig assistans och i synnerhet vårdhjälp för familjens barn med intellektuell funktionsnedsättning och med att övervaka genomförandet av tjänsterna. BJO:s uppfattning grundade sig på att den service som barnen beviljats på grund av funktionsnedsättningen inte genomfördes i enlighet med det behov som framgår av serviceplanerna och tjänsteinnehavarens beslut samt specialomsorgsprogrammen. Myndigheten försummade också att till fullo verkställa tjänsteinnehavarens beslut och genomföra specialomsorgsprogrammen. I en krissituation och situation av förändringar lyckades myndigheten inte bedöma och avgöra familjens ärenden utan ogrundat dröjsmål. Myndigheten försummade sin skyldighet att fatta beslut till den del familjen hade begärt att ersättande tjänster skulle ordnas och framfört krav på att tjänsterna skulle ordnas på ett annat sätt.

BJO kunde inte få visshet om att det för de vuxna i familjen hade planerats eller ordnats tjänster i rätt tid och i den omfattning som myndigheten visste att var nödvändigt eller stöd för deras fostringsuppgift. Situationen för de vuxna i familjen hade krisat sig. På grund av försummelser i myndigheternas beslutsfattande fördröjdes utskrivningen av barnens ena vårdnadshavare från sjukhuset, vilket ledde till en ökad belastning på familjens andra förälder, som i praktiken var ensam om ansvaret för vården hemma, som enligt BJO överskred det normala vårdansvar som ankommer på föräldrarna.

Allvarliga försummelser i ordnandet av socialvårdstjänster, myndigheternas samarbete, beslutsfattandet och i synnerhet verkställandet av gynnsamma beslut som fattats för familjen ledde till att familjens äldsta barn blev klient inom barnskyddet.

BJO ansåg det inte vara godtagbart att ett minderårigt barn på grund av myndighetens förfarande blev tvunget att sörja för sina syskons dagliga vård och omsorg på ett sätt som inte motsvarade barnets ålder och utveckling. Det som gör saken ännu mer klandervärd är att barnet också själv var en person som behövde särskilt stöd.

Tjänsteinnehavarens beslut som tryggar nödvändig omsorg borde ha verkställts i brådskande ordning utan dröjsmål. BJO ansåg att myndighetens förfarande var allvarligt klandervärd. De utredningar som erhållits gav ett intryck av att myndigheten medvetet hade ignorerat familjens förhållanden och behov samt även problemen med att genomföra det valda sättet att ordna tjänsterna. Myndigheten vidtog inte sådana tillräckliga, omedelbara och brådskande åtgärder som enligt BJO skulle ha kunnat ordnas och genomföras för att trygga familjens och barnens intressen.

BJO gav myndigheten en anmärkning för framtiden. Socialväsendet hade genom sitt förfarande kränkt den rätt till oundgänglig omsorg och tillräckliga social- och hälsovårdstjänster som familjens barn tryggas i grundlagen samt rätten till stöd av det allmänna för att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt som tryggas familjens vuxna i grundlagen. Myndigheten hade försummat sin skyldighet enligt grundlagen att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. BJO föreslog att myndigheten överväger hur den kan gottgöra kränkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna (6084/2021*).

Myndigheten meddelade att den hade betalat familjen 8 000 euro i gottgörelse. Myndigheten uppgav också att de tjänster som är skraddarsydda för familjen kommer att fortsätta och att tvärvetenskapliga team kommer att användas vid bedömning och inriktning av tjänsterna.

RÄTT TILL TILLRÄCKLIGA HÄLSOVÅRDS- OCH SJUKVÅRDSTJÄNSTER

Kontinuiteten i barnets vård ombesörjdes inte lagenligt

När ett omhändertaget barn flyttade från Vasa till Helsingfors bad man sammanlagt sju gånger Vasa sjukvårdsdistrikt att skicka remissen gällande barnet till Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt. Remissen kom dock inte till Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt innan den unga flyttade tillbaka till Vasa sjukvårdsdistrikt. Vasa sjukvårdsdistrikt ordnade heller inte den vård som barnet behövde efter att barnet flyttat tillbaka.

BJO ansåg att man på den ungdomspsykiatriska polikliniken vid Vasa sjukvårdsdistrikt handlade lagstridigt då man inte på behörigt sätt sörjde för kontinuiteten i barnets psykiatriska vård och inte skrev en remiss för barnet inom den maximitid på fem dygn som förutsätts i förordningen om journalhandlingar. Till följd av detta blev barnet i drygt åtta månader utan den psykiatriska vårdkontakt som konstaterats vara nödvändig för barnet och barnets motivation till vården minskade. Barnets rätt till tillräckliga hälsovård- och sjukvårdstjänster och rätt till god vård som tryggas i patientlagen tillgodosågs inte och barnets bästa beaktades inte heller på det sätt som förutsätts i konventionen om barnets rättigheter.

BJO konstaterade att rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster hör till de grundläggande fri- och rättigheterna och att det är det allmännas uppgift att trygga att dessa rättigheter tillgodoses. Barnets rätt att få den vård som anses nödvändig för barnet uppfylldes inte på grund av försummelse inom Vasa sjukvårdsdistrikt. Därför föreslog BJO att sjukvårdsdistriktet överväger hur det kan gottgöra kränkningen av barnets grundläggande fri- och rättigheter (2767/2021).

Behandling av smärtpatient

Klaganden kritiserade förfarandet vid sjukvårdsdistriktets smärtklinik för behandlingen av smärtor i klagandens armar efter att hen skadades 2012. Smärtkliniken vägrade att skriva en remiss för fortsatt behandling för att få en smärtstimulator eftersom rättsprocessen i anslutning till skadan fortfarande pågick.

BJO bedömde att pågående rättsprocesser kan ha olika konsekvenser för olika patienter, men att en pågående process inte i sig automatiskt innebär ett dåligt vårdsvår. Den klagandes rätt till god vård tillgodosågs inte till den del vårdbeslutet fattades utan individuell prövning utan endast på basis av verksamhetsenhetens schematiska praxis. Enligt Valviras bedömning ledde försummelsen till att vården fördröjdes med flera år. BJO ansåg att den klagandes rätt till tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster och god vård inte tillgodosågs eftersom den klagande i flera år hade varit tvungen att leva i ovisshet om sin vård och sannolikt också lida av extra smärta. I klagandens fall kunde kränkningen inte längre rättas till eller korrigeras. BJO föreslog att sjukvårdsdistriktet överväger hur det kan gottgöra kränkningen av den klagandes rättigheter (3257/2021*).

Myndigheten uttryckte sitt beklagande till den klagande och uppmanade denne att kontakta Patientförsäkringscentralen angående en eventuell fel behandling.

Fel i förfarandet inom socialväsendet

Personen hade en kronisk psykiatrisk sjukdom som begränsade funktionsförmågan i hög grad. Myndigheten identifierade dock inte personens rätt att få särskilt stöd med stöd av socialvårdslagen och personen hade inte fått sådana tjänster av en socialarbetare som lagen förutsätter. Bedömningen av servicebehovet och beslutsförfarandet i ärendet var felaktiga och lagstridiga. Myndigheten har ett särskilt stort ansvar att sörja för att dess förfarande är felfritt och för att tillgången till behövliga tjänster inte äventyras i situationer där personens förmåga att sköta sina egna angelägenheter har försämrats på grund av sjukdom. BJO föreslog att myndigheten gottgör för sitt felaktiga och lagstridiga förfarande (1942/2021*).

Myndigheten meddelade att den hade bett klienten och klaganden om ursäkt för sitt felaktiga förfarande. Myndigheten har dessutom återbetalat de avgifter för hemvård som klienten betalat från och med 2018. Klienten fick en egen socialarbetare.

Behandlingen av klagandens och klagandens mors ärenden var lagstridig eftersom bedömningen av servicebehovet var bristfällig, inga planer hade utarbetats, ingen egen kontaktperson hade utsetts för klaganden, besluten inte hade fattats inom utsatt tid och de hade motiverats bristfälligt och delvis inte alls, och verkställandet av dem hade fördröjts. Den klagande hade inte heller fått tillräcklig handledning och rådgivning. Den klagande belastades av de kontinuerliga ansökningar och rättelseyrkanden som hänförde sig till myndighetens fel i förfarandet och dessa försvårade klagandens rehabilitering från sin neurologiska sjukdom. Dessutom blev det svårare för den klagande att arbeta som närstående vårdare. På grund av felen i förfarandet var servicen inte av god kvalitet. BJO föreslog att myndigheten gottgör klaganden för rättskränkningarna (2036/2021*).

Myndigheten meddelade att den gottgör sitt felaktiga och lagstridiga förfarande genom en skriftlig ursäkt.

AVGÖRANDE SOM BERÖR UTKOMSTSTÖD

Beaktande av hyresutgifter och flyttkostnader i utkomststödet

Den klagande flyttade till Finland tillsammans med sitt minderåriga barn och ingick ett tidsbundet hyresavtal för en bostad. Trots att hyresavtalet var tidsbundet och förenat med avtalsvite förutsatte FPA att familjen flyttar till en bostad med ett rimligare pris. FPA beviljade inte den klagande utkomststöd för att betala avtalsvitet. Dessutom jämkade FPA den klagandes hyresandel även för den nya bostaden i utkomststödet och meddelade att klaganden inte beviljas flyttningsbidrag eftersom hen fortfarande flyttade till en för dyr bostad. FPA hänvisade den klagande att ansöka om kompletterande utkomststöd från kommunen, vilket hen inte beviljades. FPA:s förfarande orsakade den klagande ett behov av utkomststöd.

BJO ansåg utifrån den erhållna utredningen att jämkningen av boendeutgifterna, beaktandet av boendeutgifterna och uppskattningen av flyttkostnaderna inte gjordes i enlighet med FPA:s förmånsanvisning. Av FPA:s utredning framgick inte på vilket sätt FPA hade använt sin prövningsrätt i ärendet och varför förmånsanvisningarna inte hade iakttagits. I ärendet uppstod en bild av att man i beslutsfattandet inte på behörigt sätt hade beaktat alla individuella omständigheter, såsom att det var fråga om en familj i utsatt ställning. FPA rättade till sitt felaktiga förfarande i fråga om boendeutgifter och flyttbidrag först efter att ett klagomål anförts hos justitieombudsmannen. FPA beviljade fortfarande inte utkomststöd för avtalsvitet.

BJO ansåg att FPA:s felaktiga förfarande orsakade klaganden besvär, oro och ekonomisk förlust. Därför föreslog BJO att FPA gottgör klaganden för de olägenheter som det felaktiga förfarandet orsakat (1198/2021*).

FPA meddelade att man betalat 2 110 euro i gottgörelse till klaganden.

Indragningen av utkomststödet grundade sig inte på lag

FPA ändrade de beslut om utkomststöd som getts den klagande och verkställde dem så att de inte längre motsvarade innehållet i tidigare beslut. FPA krävde upprepade gånger att klaganden flyttar till en förmånligare hyresbostad tillsammans med sitt minderåriga barn.

FPA:s förfarande stred mot lagen om utkomststöd, förvaltningslagen och FPA:s förmånsanvisningar samt var nonchalant. Klaganden var tvungen att ansöka om utkomststöd flera gånger för samma tid, en onödig tilläggsutredning begärdes av klaganden och ibland begärdes ingen tilläggsutredning då det hade varit nödvändigt. Den tilläggsutredning som den klagande lämnat in beaktades inte i beslutsfattandet. Ansökningarna om utkomststöd avgjordes inte och besluten var felaktigt eller bristfälligt motiverade. I beslutsfattandet beaktades inte alla individuella omständigheter och klagandens livssituation på behörigt sätt. BJO fäste FPA:s uppmärksamhet vid att FPA har skyldighet att avgöra en anhängig ansökan och att FPA inte kan låta bli att avgöra ansökan på den grunden att det ännu inte har getts något beslut om en annan förmån som FPA själv ska avgöra.

BJO fäste också FPA:s uppmärksamhet vid att det i lagen om utkomststöd inte finns någon bestämmelse som ger FPA rätt att dra in utkomststödet. FPA:s beslut om att dra in stödet hade motiverats med bestämmelsen om justering av utkomststödet i lagen om utkomststöd. Indragningen av den klagandes utkomststöd stred mot lagen om utkomststöd och principen om förtroendeskydd i förvaltningslagen.

BJO föreslog att FPA överväger hur anstalten kan gottgöra klaganden och klagandens minderåriga barn för att utkomstskyddet äventyrats på grund av FPA:s lagstridiga förfarande (7615/2021*).

FPA meddelade att man betalat 50 euro i gottgörelse till klaganden.

GOD FÖRVALTNING

Svar på begäran om handlingar och förfrågan

Den klagande gjorde en begäran om handlingar den 24 augusti 2019. Den 5 januari 2022 hade begäran ännu inte besvarats. Enligt utredningen hade begäran om handlingar förmedlats från registratorskontoret till ett dokumentcenter inom social- och hälsovårdssektorn, där den inte längre fanns, så det var inte möjligt att verifiera om begäran hade besvarats.

BJO ansåg att man vid behandlingen av begäran om handlingar inte förfarit på det sätt som lagen förutsätter eftersom klaganden efter två år och fyra månader inte hade fått svar på sin begäran. Staden hade försummat sin skyldighet att genomföra en god informationshantering eftersom begäran om handlingar inte längre fanns i datasystemet. Det var särskilt klandervärt att den klagandes begäran om handlingar inte besvarades ens efter att den hade skickats till staden som bilaga till justitieombudsmannens begäran om utredning och utlåtande.

BJO konstaterade att staden hade förfarit lagstridigt också eftersom den inte hade besvarat den klagandes begäran om utredning av obehörig åtkomst till receptuppgifter. Den klagande meddelades drygt fem månader efter det första meddelandet som den klagande skickade att ärendet behandlades som en anmärkning. BJO konstaterade att man inte heller i behandlingen av anmärkningen iakttog bestämmelserna i patientlagen trots att social- och hälsovårdssektorn i april och maj 2021 hade meddelat klaganden att hen hade rätt att få ett svar utan dröjsmål och att detta hade utlovats. BJO föreslog att staden överväger på vilket sätt den kan gottgöra klaganden för det lagstridiga förfarandet (1500/2021).

Behandling av begäran om omprövning

Klaganden genomgick i missbrukarrehabilitering på en klinik för missbrukare. Klaganden upplevde att hen behövde fortsatt rehabilitering, men beviljades inte detta. Den klagandes mor riktade en begäran om omprövning i ärendet till chefen för drogvårdstjänsterna. Begäran om omprövning besvarades snabbt, men beslutet ändrades inte.

BJO konstaterade att den klagandes mor skickade en begäran om omprövning till den tjänsteinnehavare som fattat det negativa beslutet i stället för att skicka begäran om omprövning till social- och hälsovårdsnämnden i enlighet med anvisningarna för sökande av ändring. Tjänsteinnehavaren besvarade begäran om omprövning med ett "svar" och hade inte vidarebefordrat ärendet till nämnden för att behandlas som en begäran om omprövning. BJO ansåg att staden hade förfarit lagstridigt och felaktigt eftersom den klagande inte fick ett beslut på begäran om omprövning.

BJO ansåg att de fel som begåtts var allvarliga även med hänsyn till att klaganden hade en långvarig sjukdom och att myndigheterna kände till klagandens nedsatta förmåga att sköta sina ärenden. BJO föreslog att myndigheten överväger hur den kan gottgöra kränkningen av den klagandes grundläggande fri- och rättigheter (856/2021*).

Myndigheten meddelade att det till ett skriftligt tjänsteinnehavarbeslut som berör socialservice alltid fogas anvisningar för sökande av ändring hos social- och hälsovårdsnämnden. I den klagandes fall hade servicechefen och verksamhetsenhetens chef av misstag och felaktigt besvarat den klagandes mors begäran om omprövning som en anmärkning. Detta har också skett i ett annat fall. Båda ärendena fördes till nästa eventuella sektion i nämnden för behandling. Tjänsteinnehavarna hade kontaktat den klagande och beklagat sitt felaktiga förfarande. Den klagande fick anvisningar om möjligheten att lämna in ett separat skadeståndsyrkande till staden.

Iakttagande av principen om förtroendeskydd inom sysselsättningstjänsterna

Den klagande hade ansökt om möjlighet att studera på eget initiativ med arbetslöshetsförmån. Den klagande delgavs ett arbetskraftspolitiskt utlåtande som AN-byrån skickat till arbetslöshetskassan, enligt vilket de frivilliga studierna stöds med arbetslöshetsförmån under perioden 29.3.2021–9.10.2022 och 1.8.2023–19.1.2024. Mellan dessa perioder med stöd skulle klaganden genomföra en avlönad arbetspraktik (10.10.2022–31.7.2023), under vilken studierna inte stöds med arbetslöshetsförmån. Beslutet antecknades i sysselsättningsplanen daterad den 8 mars 2021. I mars 2022 kontaktade den klagande AN-byrån. Den klagande informerades per telefon den 24 mars 2022 om att det tidigare arbetskraftspolitiska utlåtandet var felaktigt och att stödmånader för studier inte kan delas upp i flera perioder.

BJO ansåg att den sakkunniga vid AN-byrån hade försummat att iaktta tillräcklig omsorg, vilket hör till grunderna för god förvaltning, eftersom den sakkunniga inte fäste tillräcklig uppmärksamhet vid bestämmelserna och anvisningarna om frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån när hen gav den klagande råd i frågor som gällde stöd för utkomsten under studietiden och när hen utfärdade ett arbetskraftspolitiskt utlåtande.

Principen om förtroendeskydd innebär att myndigheten ska beakta de förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. En privatperson ska kunna lita på att myndighetens verksamhet inte plötsligt eller åtminstone inte retroaktivt ändras så att detta påverkar privatpersonens rättigheter eller förmåner begränsande eller på annat negativt sätt. Enligt principen om förtroendeskydd är myndigheten skyldig att följa sina beslut och de förbindelser och löften som ingår i dessa. Principen om förtroendeskydd kan anses vara en garanti för rättssäkerheten.

Den klagande fattade beslut om studierna och flyttade också till en annan ort efter att ha fått information om att utkomsten stöds under studietiden. Uppgiften om att det arbetskraftspolitiska utlåtande som getts den 9 mars 2021 var felaktigt kom som en överraskning för den klagande i mars 2022. Tjänsteinnehavarens försummelse att iakttä omsorgsfullhet ledde till att den klagande förlorade den utlovade arbetslöshetsförmånen för tiden 1.8.2023–19.1.2024.

BJO ansåg att AN-byråns förfarande kränkte den klagandes förtroendeskydd; de felaktiga uppgifterna hade uppenbarligen påverkat den klagandes studieval på ett betydande sätt och den klagande hade ingen anledning att misstänka att den information hen erhållit inte var korrekt. När försörjningen tryggas är det viktigt att ärendet behandlas noggrant. Kravet på ett effektivt tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna förutsätter att den klagande har rätt till vederbörlig gottgörelse för den skada som orsakats av underlåtenheten att iakttä omsorg och kränkningen av förtroendeskyddet.

BJO sände sitt avgörande till Statskontoret och bad detta kontakta den klagande på lämpligt sätt och avgöra ärendet utifrån lagen om statens skadeståndsverksamhet (2541/2022*).

Statskontoret meddelade att den hade betalat den klaganden ersättning för förlusten av arbetslöshetsförmåner till ett bruttobelopp på 3 633,01 euro och dessutom som gottgörelse 100,00 euro.

ÖVRIGA FRAMSTÄLLNINGAR OM GOTTGÖRELSE

Bortskaffande av tandprotes

Klagandens värdefulla tandbro, som gick att använda, kastades på sjukhuset i soporna utan att man frågade klaganden om detta, och i svaret på anmärkningen besvarades inte klagandens fråga om vad bortskaffandet grundade sig på. Klaganden anser att hen har rätt till full ersättning för skadan.

BJO ansåg att sjukhuset förfor på felaktigt sätt när den klagandes tandbro kastades bort utan att man frågade om den klagandes åsikt. BJO föreslog att sjukhuset överväger på vilket sätt det kan gottgöra den klagande för kränkningen av hens rättigheter och bad sjukhuset kontakta den klagande på ett lämpligt sätt i detta syfte (3903/2021).

Bemötande av en psykiatrisk patient

Den klagande berättade att hen bokat tid till en psykiater för att förnya terapin och rehabiliteringsstödet. Den klagande informerades inte om att tiden annullerats och kom till mottagningen i onödan.

BJO konstaterade att klaganden fick en ny mottagningstid först en månad efter den tid som annullerats, även om hen behövde en tid för att förnya läkemedel och terapi samt få stöd. Försummelserna var ännu allvarigare eftersom den klagande hade en allvarig depression.

BJO föreslog att sjukvårdsdistriktet överväger hur det kan gottgöra klaganden för det lidande hen orsakats, den olägenhet som orsakats av att behandlingen av rehabiliteringsstödet fördröjts samt de kränkningar av rättigheterna som konstaterats i beslutet (804/2021*).

Sjukvårdsdistriktet meddelade att klientens onödiga besök på polikliniken delvis berodde på ett dataavbrott mellan staden och sjukvårdsdistriktet. Den allvarliga läkarbristen inom psykiatrin ledde till att man inte kunde ge klienten en ny tid förrän om en månad. Våren 2021 fick verksamhetsområdet för psykiatri bland annat en köskötare. Sjukvårdsdistriktet ansåg det inte vara möjligt att betala en ekonomisk gottgörelse eftersom situationen berodde på orsaker som sjukvårdsdistriktet inte helt kunde påverka. Sjukvårdsdistriktet framförde en ursäkt till klienten för att tiden annullerats.

Fördröjt återlämnande av beslagttaget föremål

Tullens anteckningar om beslag var bristfälliga och av anteckningarna framgick inte vilken anhållningsberättigad tjänsteinnehavare som ansvarar för beslaget. Eftersom Tullen hade utfärdat ett förordnande om beslutsfattande för att förtydliga förfarandet, ansåg BJO att ärendet inte föranledde något annat än en framställning om gottgörelse för den olägenhet och de kostnader som dröjsmålet orsakat.

Avgörandet skickades för kännedom till Statskontoret, som ombads kontakta den klagande för att specificera ersättningsyrkandet och avgöra ärendet med stöd av lagen om statens skadeståndsverksamhet (943/2021).

Statskontoret meddelade att det betalats 100 euro i skadestånd till klaganden.

Gottgörelse föreslogs också i ärendena 7901/2021 (ordnande av hälso- och sjukvård för en klient inom barnskyddet), 8070/2021 (brådskanie placering), 8167/2021 (rimliga anpassningar) och 8547/2021 (körförbud).

3.8 Särskilt tema år 2022: Övervakning av tillsynen

3.8.1 ALLMÄNT

Det årliga särskilda temat för justitieombudsmannens kansli var för första gången "Övervakning av tillsynen". Perspektiven på temat har betonats i all verksamhet som justitieombudsmannen har bedrivit, men framför allt i anknytning till inspektioner. Samma tema kommer att fortsätta under 2023. BJO Sakslin har även behandlat övervakningen av tillsynen i sitt anförande i verksamhetsberättelsen för 2017.

Justitieombudsmannens uppgift enligt grundlagen är att – i egenskap av högsta laglighetsövervakare – försäkra sig om att de instanser som är föremål för dess övervakning handlar lagenligt och uppfyller sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen också att de grundläggande fri- och rättigheterna samt mänskliga rättigheterna tillgodoses. Justitieombudsmannens laglighetsövervakning sker utanför statsmakten och är oberoende av den. Laglighetsövervakningen ingriper vid behov i missbruk av den offentliga makten. I en välfungerande rättsstat är det den högsta laglighetsövervakningens centrala uppgift att följa med att de primära tillsynssystemen fungerar.

Grundlagsutskottet har sett det som positivt att fokus för justitieombudsmannens verksamhet har förflyttats från att övervaka myndigheternas verksamhet till att främja mänskliga rättigheter. Vid sidan av att fokusera på att hjälpa en enskild klagande och se till att hans rättigheter tryggas har laglighetsövervakningen dock också en annan dimension. I denna betonas att man för att öka den högsta laglighetsövervakningens effektivitet ännu mera än tidigare borde fokusera på övervakning av tillsynen. Grundlagsutskottet har också konstaterat att andra myndigheter som utövar tillsyn står under de högsta laglighetsövervakarna.

Det särskilda temat är kopplat till rättsstatsprincipen och den princip om förvaltningens lagenlighet som hör samman med denna rättsstatsprincip. Detta regleras i 2 § 3 mom. i grundlagen. Enligt bestämmelsen ska all utövning av offentlig makt grunda sig på lag. I all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. Temat hör även samman med bestämmelsen om rättsskydd i 21 § 1 mom. i grundlagen, enligt vilken var och en har rätt att på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt 68 § 1 mom. i grundlagen ska varje ministerium svara för att förvaltningen inom ministeriets ansvarsområde fungerar som den ska. Detta inbegriper ministeriets styrning och övervakning av den underordnade förvaltningen.

3.8.2 ASPEKTER INOM LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN AV DET SÄRSKILDA TEMAT

Den interna laglighetsövervakningen inom förvaltningen kan anses omfatta organisationens egenkontroll och s.k. hierarkisk tillsyn av organ som lyder under den högre organisationsnivån. I den hierarkiska tillsynen ingår behörighet att undersöka en förvaltningsklagan som anförts över verksamheten inom ett organ på lägre nivå. Med extern tillsyn avses tillsyn som utövas av en utomstående och oberoende organisation. I en rättsstat grundar sig tillsynen över förvaltningens formella lagenlighet på domstolskontroll. Den externa tillsynen kompletteras av den allmänna laglighetsövervakning som utövas av de högsta laglighetsövervakarna.

Med utgångspunkt i det särskilda temat är målet med justitieombudsmannens laglighetsövervakning att säkerställa att den interna kontrollen av de aktörer som övervakas av justitieombudsmannen och de instanser som övervakar dessa aktörer (bl.a. specialmyndigheter och specialombudsmän som ansvarar för tillsynen) effektivt ska övervaka lagenligheten och främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Målet är också att identifiera eventuella strukturella brister och luckor i tillsynen. Dessutom är målet att stärka effekten av justitieombudsmannens övervakning samt att rikta de resurser som justitieombudsmannen förfogar över till frågor som hör till den högsta laglighetsövervakarens område.

Justitieombudsmannens inspektioner ger möjlighet att på eget initiativ inhämta sådan information om myndighetsverksamhetens tillstånd och brister i fråga om genomförandet av tillsynen och tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Vid behandlingar av klagomål är detta inte direkt möjligt. Den direkta övervakningen vid inspektionerna ger också justitieombudsmannen information om hur det fungerar med den tillsyn som utövas av de andra aktörer som är ansvariga för tillsynen. Med hjälp av inspektionerna kan man alltså ingripa om rättigheter kränks, och samtidigt får man oersättlig information för de primära övervakarnas tillsyn.

Justitieombudsmannen fungerar i sista hand som övervakare inom sådana sektorer där det finns en specialombudsman eller en annan specialtillsynsmyndighet som behandlar individuella klagomål. Justitieombudsmannen kan utnyttja dessa specialmyndigheters sakkunskap i ett ärende som håller på att undersökas, endera genom att överföra ärendet eller genom att be om utlåtanden. Det särskilda temats fokusområde omfattar även uppföljning av behandling och av åtgärder i ett sådant klagomålsärende som överförs till den primära övervakaren. Finns det inga behöriga specialmyndigheter som undersöker klagomålen är det justitieombudsmannen som blir den primära övervakaren av verksamheten, vilket inte kan anses vara ändamålsenligt med tanke på laglighetsövervakningssystemets funktion och effektivitet.

3.8.3 TEMAOBSERVATIONER

INSPEKTIONER OCH BESÖK

Under verksamhetsåret utfördes inspektioner av olika myndigheter samt besök vid ämbetsverk för att granska bland annat organisationernas interna laglighetsövervakning. Föremål för granskning var den praxis som ska säkerställa verksamhetens laglighet såväl på förhand som i efterhand. Samtidigt följde man upp hur tillsynsmyndigheterna med det primära ansvaret för tillsynen har övervakat och styrt den organisation som var föremål för inspektionen.

När det gäller specialuppgiften tillsyn över hemligt inhämtande av information fokuserade JO på hur den interna laglighetsövervakningen fungerar hos de myndigheter där metoder för inhämtande av information används. Hemliga metoder för inhämtande av information används av polisen, Tullen, Gränsbevakningsväsendet och av försvarsmakten, och dessa sänder årligen berättelser till justitieombudsmannen om användningen av hemliga metoder för inhämtande av information. Övervakningen av hemligt inhämtande av information har behandlats i avsnitt 4.6.

I fråga om polisärenden granskade JO verksamheten och laglighetsövervakningen vid centralkriminalpolisens enhet för juridiska frågor. Vid inspektionen konstaterades att klagomål och skadeståndsärenden hade behandlats på behörigt vis och motiverats mycket noggrant. Inga betydande brister observerades i anknytning till kriminalpolisens laglighetsgranskningar. Vid inspektionen diskuterades också hur det juridiska stödet från enheten för juridiska frågor passar ihop med den laglighetsövervakning som enheten för juridiska frågor utför. 2022 hade Polisstyrelsens interna granskning och laglighetsövervakning samt dataombudsmannen utfört en extern inspektion av centralkriminalpolisen (5818/2022*).

Under inspektionsbesöket konstaterade JO att det är viktigt att utveckla Skyddspolisens (Skypo) interna laglighetsövervakning. Enligt JO övervakar underrättelsetillsynsombudsmannen för närvarande närmast endast Skyddspolisens underrättelseverksamhet, även om underrättelsetillsynsombudsmannen ska övervaka Skypo i sin helhet. JO har framfört sina observationer i utlåtanden till underrättelsetillsynsutskottet. Enligt avdelningschefen för Skypo är lagligheten viktig för att enhetens funktioner ska kunna skötas framgångsrikt och enheten genomgår kontinuerliga granskningar av laglighetsövervakningen. Utöver ämbetsverkets egen laglighetsövervakning utförde dataombudsmannen 2020 en inspektion vid enheten. Dessutom har inrikesministeriets laglighetsövervakning och interna revision utfört inspektioner vid Skypos enhet för säkerhetsutredningar (5702/2022*).

Vid JO:s inspektion av polisinspektionen i Östra Nyland behandlades verksamheten vid enheten för juridiska frågor. Enligt bestämmelserna om den interna kontrollen inom polisinspektionen är varje person som arbetar vid en polisinspektion skyldig att se till att verksamheten är lagenlig. I polisinspektionens laglighetsövervakningsplan för 2022 betonas förutom det ansvar som enheten för juridiska frågor har även skyldigheten för andra tjänstemän i chefsställning att utföra laglighetsövervakning inom sitt eget uppgiftsområde (2583/2022*). Temat för inspektionen vid Polisstyrelsen var framför allt polisens interna laglighetsövervakning samt situationen kring brottsutredning och tillståndsförvaltning. Polisstyrelsen hade gjort planerade inspektioner vid alla polisinspektioner och för första gången även vid Ålands polismyndighet (5819/2022*).

Vid inspektionen av förvaringslokalerna på en passagerarbilfärja framkom bland annat att polisen inte hade godkänt dessa lokaler och att anmälningar om förvar inte hade lämnats till polisen på det sätt som lagen förutsätter (6559/2022*). Utifrån observationerna vid inspektionen utredde JO på eget initiativ även vanligare frågor om ordningsövervakningen på fartyg och i synnerhet om övervakningen av denna (813/2023).

Vid inspektionen inom brottspåföljdsområdet av Kylmäkoski fängelse observerades att de felaktiga verksamhets sätt som påpekats vid inspektionerna 2018 och 2020 av Brottspåföljdsmyndighetens centralenhet inte hade korrigerats i fängelset till alla delar. Till denna del kunde den tillsyn som regioncentrumet och centralenheten utövat över fängelsets verksamhet inte anses vara lyckad. BJO ansåg det vara mycket positivt att fängelserna har tagit i bruk en systematisk intern egenkontroll och att de teman som regelbundet ska bedömas är omsorgsfullt utvalda (1621/2022*).

Under besöket av Brottspåföljdsmyndighetens jurister för laglighetsövervakning diskuterades bland annat Brottspåföljdsmyndighetens organisationsreform. Centrala frågor som lyftes fram var centraliseringen av behandlingen av klagomål och utvecklingen av fängelsernas egenkontroll (2260/2022).

Vid inspektionen av Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, Sjukhuset för fångar, Läkemedelscentralen och Tandkliniken utvärderades den interna och externa laglighetsövervakningen. Varje verksamhetsställe vid Enheten för hälso- och sjukvård för fångar har en plan för egenkontroll som uppdateras årligen. RFV och Valvira gjorde ett gemensamt styrnings- och utvärderingsbesök på sjukhuset 2017. BJO fäste uppmärksamhet vid att Läkemedelscentralens direktör väljer interna inspektörer för genomförandet av Läkemedelscentralens interna kontroll. BJO ansåg det vara bättre att inspektionens objektet inte deltar i valet av inspektörer. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar uppmuntrades också till egenkontroll av tandkliniken verksamhet (2555/2022*).

Åklagarväsendets interna laglighetsövervakning diskuterades vid JO:s inspektion av riksåklagarens byrå. Genom uppföljning och tillsyn på ämbetsverksnivå produceras en riksomfattande lägesbild som kan användas vid ledningen och styrningen av ämbetsverket. Lägesbilden omfattar bland annat den allmänna lagenligheten i ämbetsverkets verksamhet, kvaliteten på åklagarnas avgöranden och enhetligheten i åklagarnas avgörande verksamhet samt de funktionella arrangemang genom vilka åklagarområdena säkerställer kvaliteten och lagligheten i sin åklagarverksamhet.

De regionala uppföljningar som genomförts över åklagarområdena har haft ett huvudtema där man fokuserat på utredning av orsakerna till den ofullständiga arbetssituationen, på faktorer som främjar respektive försvarar en smidig åtalsprocess samt på ärenden som gäller personalens arbetshälsa (7478/2022).

Försvarsmaktens laglighetsövervakning och militärrättsvård granskades i samband med inspektionen av huvudstaben (BJO) och av marinstaben (JO). Laglighetsövervakningen vid huvudstabens juridiska avdelning genomför inspektioner vid försvarsmaktens olika enheter och dessutom gör försvarsmaktens assessor årliga bransch- och styrningsbesök vid staberna för försvarsgrenarna. Försvarsmakten använder en laglighetsövervakningskanal (som en del av det nationella genomförandet av det s.k. whistleblowing-direktivet), som sedan 2020 har varit i riksomfattande bruk vid alla förvaltningsenheter inom försvarsmakten. De första erfarenheterna av laglighetsövervakningskanalen hade varit positiva (408/2022* och 5666/2022).

I samband med den inspektion som JO gjorde diskuterades genomförandet av Tullens interna laglighetsövervakning. Behandlingen av förvaltningsklaganden och utlåtanden till andra laglighetsövervakare har koncentrerats till Tullens stab. Tullens bevakningsavdelning har hand om brottsbekämpnings- och övervakningsfunktionen samt utför i efterhand en laglighetskontroll av PTG-kriminalunderrättelseenheterna. Övervakningen av hur Tullens personregister används avgörs från fall till fall och bygger på riskbedömning. I massövervakningen väljs varje år en helhet för vilken loggutredningar görs. Utredningen kan gälla till exempel någon helhet som fått betydande mediepublicitet (5667/2022).

Vid inspektionen av Domstolsverket diskuterades tillsynen i rättskipningsärenden enligt dataskyddslagstiftningen. Det konstaterades att Domstolsverket övervakas av dataombudsmannen, men att tillsynsmyndigheten inte har behörighet att övervaka de åtgärder som domstolarna vidtar i sina rättskipningsuppgifter. Enligt den erhållna informationen är det i fråga om övervakningen av behandlingen av personuppgifter oklart vilka åtgärder som överhuvudtaget anknuter till domstolens rättskipning. Det är också oklart hur domstolarna ska agera vid sådana kränkningar av dataskyddet som meddelas till dataombudsmannen på annat håll (1329/2022*).

Vid inspektionerna av undervisningsväsendet konstaterades att formerna av egenkontroll inom sektorn för grundläggande utbildning består av deltagande i en extern utvärdering av utbildningen samt självutvärdering och övervakning av olika planer. Det är viktigt att utbildningsanordnaren får information om missförhållanden från skolorna och personalen och på så sätt kan bedöma lagenligheten i sin verksamhet. Sådant som kunde utvecklas var förbättringar i samarbetet och i informationsgången mellan förvaltningen och skolorna samt mer fortbildning för skolornas personal. BJO kommer att följa med situationen när ansvaret för att ordna elevhälsotjänster överförs till välfärdsområdena och kommer i den framtida laglighetsövervakningen att fästa särskild uppmärksamhet vid hur tillsynen över elevhälsan genomförs. (3521/2022* och 5690/2022*)

Vid inspektionen av bildningsväsendet i Rovaniemi framkom att staden hade beaktat RFV:s beslut och den administrativa styrningen genom att utveckla koordineringen av särskilt stöd och genom att ändra praxis för beslutsfattandet. Processerna för beslutsfattande om stöd för lärandet hade ändrats för att säkerställa att förfarandet var lagenligt. För att utvärdera och utveckla verksamheten genomför staden auditeringar av skolor inom den grundläggande utbildningen utifrån undervisnings- och kulturministeriets kvalitetskriterier för den grundläggande utbildningen. Inom ramarna för den interna kontrollen planeras och utvärderas årligen bland annat informationssäkerheten och dataskyddet samt iakttagandet av bestämmelser, föreskrifter och beslut (4778/2022*).

Vid inspektionen vid Lapplands universitet berättade universitetets representanter för BJO att egenkontrollen av laglighetsfrågor fortfarande behöver utvecklas. För närvarande grundar sig egenkontrollen långt på de befintliga förfaranden som följer universitetslagen. En tydligare roll för de anställda inom förvaltningen i skolkoncernen bedömdes kunna bidra till en effektivisering av egenkontrollen (4777/2022*).

Vid inspektionen av en enhet för serviceboende med heldygnsomsorg inom socialvården betonade BJO att det är väsentligt för klientens rättsskydd och egenkontroll att den person som ansvarar för verksamhetsenhetens egenkontroll känner till gällande lagar, författningar och rekommendationer och beaktar dem i planeringen och genomförandet av egenkontrollen. BJO rekommenderade att planen för egenkontroll läggs ut på enhetens webbplats. (2787/2022*). Vid den andra inspektionen av äldreomsorgen ansåg BJO det vara positivt att planen för egenkontroll finns framlagd både vid enheten och på enhetens webbplats och att den uppdateras minst en gång per år (1127/2022*).

Det centrala målet för äldreomsorgsenheternas och kommunernas egenkontroll samt för RFV:s tillsyn har varit att säkerställa att enheterna har den personaldimensionering som lagen förutsätter. Vid inspektionen av äldreomsorgsenheten ansåg BJO att det var positivt att kommunerna hade gjort tillsynsbesök vid enheten och att enheten hade följt kommunernas anvisningar. BJO betonade att iakttagandet av personaldimensioneringen syns i laglighetsövervakningen som god kvalitet på tjänsten (2788/2022*).

I samband med inspektionen vid en psykiatrisk enhet för personer med intellektuell funktionsnedsättning valde BJO att inte bedöma om det fanns tillräckligt med personal, eftersom denna fråga redan behandlades som ett tillsynsärende vid RFV. BJO bedömde dock hur enheten hade beaktat ställningstagandena i RFV:s senaste inspektion och tillsynsbeslut. BJO var tvungen att fästa serviceanordnarens uppmärksamhet vid delvis samma saker (bl.a. planen för egenkontroll och fönstren i invånarrummens dörrar), med anledning av vilka RFV redan tidigare hade framfört sitt ställningstagande (1686/2022*).

Med anledning av inspektionen vid en förläggning för minderåriga bad BJO Migrationsverket meddela hur det övervakar att de köpta tjänsterna, i detta fall särskilt lokalerna, lämpar sig för barn och unga. Enligt Migrationsverkets utredning övervakar verket förläggningarna i enlighet med verkets tillsynsprogram för mottagningssystemet och verket förutsätter att förläggningarna, förvarsenheterna och enheterna för minderåriga gör upp en plan för egenkontroll. Migrationsverket förutsatte att förläggningens serviceproducent söker nya lokaler för enheten och fäster allmän uppmärksamhet vid säkerheten i arbetslokalerna, vid personalens säkerhet samt vid lås (2874/2022*).

BJO utredde förhållandena för barn som anlänt till Finland utan vårdnadshavare och som söker internationellt och tillfälligt skydd vid en gruppems- och stödboendeenhet. BJO rekommenderade att man ska informera om klagomålmöjligheterna på enhetens anslagstavla. Migrationsverket meddelade att verket under styrnings- och utvärderingsbesöken har rekommenderat att det på förläggningarnas och enheternas anslagstavlor ska finnas information om hur klienterna kan anföra klagomål om förläggningens tjänster och verksamhet. Migrationsverket gav enheten anvisningar om att komplettera sin plan för egenkontroll och sin verksamhet i ärendet (2873/2022*).

Vid inspektionen av förläggningen i Lahtis och av dess effektiverade enhet ansåg JO att det i viss mån förblev oklart vilka åtgärder Migrationsverket eller enheten för intensifierat stöd hade vidtagit för att förebygga allvarliga situationer, såsom självdestruktivitet. Migrationsverket gav ett svar i ärendet med anledning av JO:s begäran om åtgärder (3263/2022*, 3235/2022).

Vid inspektionen av Vanda stads sysselsättningstjänster diskuterades genomförandet av den interna laglighetsövervakningen. Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland (RFV) som övervakar kommunförsöket för främjande av sysselsättningen hade fått in sex klagomål som gällde försöksområdet Vanda–Kervo. Dessutom hade RFV på eget initiativ utrett den personalresurs som anvisats för Vanda stads kommunförsök samt utrett organiseringen av arbetskraftsservicen för att sköta uppgifterna i enlighet med lagen om kommunförsök. JO:s kansli hade under kommunförsöket mottagit fem klagomål om förfarandet vid sysselsättningstjänsterna i Vanda, varav ett hade överförts till RFV för behandling (2596/2022*).

Vid inspektionen av utsökningsverket bekantade sig BJO med verksamheten vid riksfogdens kansli och med den tillsyn som kansliet har utfört. Den interna kontrollen vid riksfogdens kansli består av intern revision, enheternas egenkontroll, en utvärderingsrapport om riskhanteringen, anvisningar, resultatmål och VM Baro-enkäten.

Organisationsreformen har tagit mycket tid och utvecklingsarbetet för verksamhetsenheternas interna kontroll är ännu inte slutfört (679/2022*).

Vid inspektionen av RFV i Södra Finland beaktade man sig med RFV:s roll som övervakare av indrivningsverksamheten. Enligt BJO verkade personalresurserna inom tillsynen över indrivningsverksamheten vara mycket knappa. De knappa resurserna inverkar förutom på annat också på möjligheterna till att genomföra tillsyn på eget initiativ – inklusive övervakningskampanjer. Man diskuterade informationsutbytet mellan RFV:s team för indrivningsövervakning och JO:s kansli samt andra samarbetsformer (4649/2022*).

Vid BJO:s inspektion av Transport- och kommunikationsverket diskuterades den helhet för intern kontroll baserad på ledningssystemet. Denna helhet består av intern kontroll, riskhantering och egenkontroll. Ministeriets förhållande till ämbetsverket upplevdes vara mer styrande än övervakande. Transport- och kommunikationsverket övervakar postens verksamhet genom regelbunden årlig tillsyn samt genom utredningar och undersökningar. Målet med tillsynsåtgärderna är att åtgärda de konstaterade problemen så effektivt som möjligt (3324/2022*).

Under samarbetsmötet gav FPA en presentation för BJO den interna granskningen av FPA:s verksamhet och behandlingen av förvaltningsklaganden. Revisionerna har under de senaste åren främst inriktats på bland annat ledarskap och strategi samt IT-tjänster. FPA strävar efter att ge ett skriftligt avgörande i förvaltningsklagan med målsättningen en månads behandlingstid (1178/2022).

BJO samlar in hovrätternas inspektionsberättelser om deras övervakning av underrätter. Med tanke på temat kan de observationer som framgår av hovrätternas inspektionsprotokoll till exempel användas för att rikta egna initiativ och inspektioner (7785/2022).

KLAGOMÅL

Justitieombudsmannen undersöker sådana klagomål som gäller de primära tillsynsmyndigheternas förfarande vid behandlingen av klagomål. Dessa ärenden hänför sig ofta till fel i behandlingen av klagomål, såsom långa handläggningstider. Till exempel ansåg ställföreträdaren för BJO i sitt avgörande att handläggningstiden (nästan två år) för ett klagomål vid Valvira hade varit oskäligt lång och att behandlingen hade fördröjts i strid med 21 § i grundlagen och 23 § i förvaltningslagen (5855/2021).

BJO ansåg att ett privat vårdhem för äldre hade förfarit lagstridigt vid genomförandet av vård och omsorg. BJO betonade vikten av kommunernas och regionförvaltningsverkens (RFV) uppgift när de inom sitt respektive verksamhetsområde övervakar enheter som producerar socialvårdstjänster, både offentliga och privata. BJO konstaterade att hon inte hade skäl att bedöma samkommunens tillsyn annorlunda än RFV, som ansåg att samkommunen hade övervakat vårdhemmets verksamhet på behörigt sätt (5677/2021).

I sitt avgörande om funktionshindersservice betonade BJO att staden i egenskap av myndighet med organiseringsansvar ska övervaka och säkerställa att en serviceproducents verksamhet uppfyller lagens krav på god social- och hälsovård. BJO ansåg att staden hade försummat att övervaka att en privat serviceproducent överhuvudtaget förmår genomföra den upphandlade servicehelheten. BJO gav staden en anmärkning för försummelse i ordnandet av tjänster och övervakningen av genomförandet. Med anledning av kränkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna beslutade BJO att föreslå att staden överväger att betala gottgörelse till familjen (6084/2021*).

Ställföreträdaren för BJO ansåg att det med tanke på enhetligheten i tillämpningspraxisen inom funktionshindersservicen är bra och viktigt att regionförvaltningsverket aktivt styr och övervakar kommunernas förfaranden och praxis inom sitt område (1707/2021*). I det andra avgörandet fäste BJO samkommunens uppmärksamhet vid att myndigheten ska övervaka och säkerställa att en producent av köptjänster (förmedlingscentralen för transporttjänster) svarar på serviceanvändarnas förfrågningar och meddelanden på ett behörigt vis (8942/2021*).

I sitt avgörande om ordnande av elevhälsa konstaterade BJO att hon i ljuset av årstemat kommer att följa med situationen när ansvaret för att ordna elevhälsotjänster överförs till välfärdsområdena. BJO kommer också att i sin kommande laglighetsövervakning fästa särskild uppmärksamhet vid hur tillsynen över elevhälsan genomförs (8623/2021*).

I sitt avgörande om förvägran av permissioner från Riihimäki fängelse ansåg BJO det vara motiverat och viktigt att regioncentrumet för Södra Finlands brottspåföljdsregion vid utbildningar och andra tillställningar som ordnas för fängelserna kommer att fästa uppmärksamhet vid att praxisen för permissioner är enhetlig. BJO ansåg att den betydande förändring i fängelseansökningspraxis som skett under en mycket kort tid var oroväckande och han uppmärksammade förutom fängelsedirektören även regioncentrum för Södra Finlands brottspåföljdsregion och Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltningsenhet för kännedom och vidtagande av nödvändiga åtgärder (7701/2021*).

EGNA INITIATIV

BJO undersökte på eget initiativ de kyrkliga myndigheternas förfarande vid inlämnande av släktutredningar. Med anledning av specialtemat ansåg BJO det motiverat att utföra fyra granskningar av laglighetsövervakningen i anslutning till denna helhet (domkapitlet i Esbo stift, domkapitlet i Helsingfors stift, Åbo ärkestift och Kyrkostyrelsen). Ett centralt tema för granskningarna var domkapitlets verksamhet och uppgifter under tillsynen av församlingarna i stiftet. BJO konstaterade att leveransen av ämbetsbevis i strid med god förvaltning hade fördröjts i en betydande del av de regionala centralregistren och att situationen har pågått mycket länge. Samtidigt hade domkapitlet konstaterat begränsade möjligheter att övervaka eller påverka situationen. BJO beslöt att på eget initiativ fortsätta utreda domkapitlets verksamhet i anknytning till tillsyn och övervakning (1849/2022).

På eget initiativ undersökte BJO genomförandet av rumsvård för äldre. I avgörandet uttryckte BJO sin oro över den tilltagande verksamhetskulturen under pandemin, där rättigheterna för äldre personer som är i sårbar ställning och som har svårt att uttrycka sin egen vilja kraftigt begränsas på basis av olika anvisningar. BJO fäste uppmärksamhet vid behovet av att beakta de problem som framkommit i utredningen när lagstiftning och anvisningar förnyas samt när tillsynen genomförs. Med detta syfte i åtanke skickade BJO beslutet för kännedom till social- och hälsovårdsministeriet, THL, Valvira och regionförvaltningsverken (3360/2021*). Till årstemat hör också ett annat initiativ från BJO, nämligen undvikande av begränsningsåtgärder och utarbetande av riksomfattande anvisningar för vård och omsorg av äldre (3014/2022*). Detta avgörande behandlas i berättelsens avsnitt 4.13 om äldre personers rättigheter.

Valvira och regionförvaltningsverkens riksomfattande tillsynsprogram för social- och hälsovården 2020–2023 hade kompletterats på det sätt som BJO föreslagit bland annat så att ett av tillsynsprogrammens objekt var mentalvårds- och missbrukartjänster på basnivå för barn och unga (inkl. studerandehälsovårdens mentalvårds- och missbrukartjänster). Med anledning av detta hade BJO inte anledning att vidta några ytterligare åtgärder (8501/2020).

BJO undersökte på eget initiativ situationer där en fånge eller häktad avlider i fängelset. Syftet är framför allt att utreda hur man vid Brottspåföljdsmyndigheten följer upp dödsfall samt hur man utreder dem och strävar efter att förebygga dessa (2054/2022).

3.9

Klagomål mot Finland som behandlades vid Europadomstolen

Vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) registrerades 2022 sammanlagt 170 nya klagomål mot Finland (91 året innan). Finlands regering ombads avge yttrande i två (3) fall. Vid årsskiftet pågick 36 (16) ärenden som gäller Finland.

Klagomål till Europadomstolen ska göras på ett formulär som Europadomstolens kansli har utarbetat. De uppgifter som efterfrågas i formuläret ska lämnas, och dessutom ska klagomålet innehålla kopior av samtliga relevanta handlingar. Om ansökan är ofullständig behandlas klagomålet inte. Beslutet om att ett klagomål uppfyller kriterierna för att klagomålet ska tas upp till prövning fattas antingen i endomarsammansättning, i kommittésammansättning eller i kammarsammansättning (med sju domare). Genom beslutet kan domstolen också fastställa en förlikning, varvid klagomålet avskrivs. De slutgiltiga domarna meddelas av en kommitté eller kammare eller av domstolens stora kammare (med 17 domare). Genom sina domar avgör Europadomstolen mål som gäller påstådda kränkningar av de mänskliga rättigheterna samt fastställer förlikningar.

Den största delen av de klagomål som görs hos Europadomstolen tas inte upp till prövning. Sammanlagt 150 (109) mål som berörde Finland avisades eller avskrevs under 2022. År 2022 gav Europadomstolen inga domar som berör Finland (en dom 2020 och 2021).

Vid utgången av 2022 har Europadomstolen meddelat sammanlagt 142 fällande domar mot Finland. Största delen av de fällande domarna har gällt rättegångens längd eller andra brister i en rättsvis rättegång. Under de senaste åren har antalet fällande domar per år varit mycket litet.

3.9.1

EUROPARÅDETS MINISTERKOMMITTÉS ÖVERVAKNING AV ATT DOMARNA VERKSTÄLLS

Europarådets ministerkommitté övervakar att Europadomstolens domar verkställs. Enligt artikel 46 i Europakonventionen ska domstolens slutgiltiga dom överlämnas till ministerkommittén, som ska övervaka dess verkställande. Övervakningsprocessen grundar sig på en juridisk analys, men är också politisk till sin natur. Parterna i Europakonventionen övervakar verkställigheten av domar i form av kollegialt stöd och påtryckningar i den rättspolitiska diskursen.

Ett effektivt verkställande av Europadomstolens domar är hörnstenen i Europakonventionen. Domarna omfattas av övervakningsförfarandet tills övervakningen avslutas genom ett uttryckligt beslut av ministerkommittén. Grundformen för övervakningen är ett s.k. standardförfarande (standard procedure). Utöver det standardförfarandet finns ett s.k. utökat förfarande (enhanced procedure), som omfattar en del av de fall som ska övervakas. Sådana fall är 1) domar som kräver brådskande individuella åtgärder, 2) pilotdomar, 3) domar som visar strukturella eller komplicerade problem i en medlemsstat och 4) domar som gäller statliga klagomål. För att en dom ska omfattas av det utökade förfarandet krävs beslut av ministerkommittén.

För Finlands del har övervakningen av verkställigheten av Europadomstolens domar varit relativt problemfri. Fallen har behandlats skriftligt i ett standardförfarande och dialogen mellan sekretariatet och regeringen har fungerat. Finland har betalat de ekonomiska ersättningar som Europadomstolen fastställt i tid och även andra åtgärder som verkställigheten förutsätter har vidtagits snabbt eller åtminstone inom rimlig tid.

Hösten 2021 förändrades situationen så tillvida att det första fallet som gällde Finland överfördes till utökad övervakning. I sin resolution uppmanade ministerkommittén Finland att skyndsamt vidta lagstiftningsåtgärder för att slutföra verkställigheten av domen. Det är fråga om en dom av år 2012 i ärendet X v. Finland (besvär nr 34806/04). I den ansåg Europadomstolen att rätten till frihet enligt artikel 5 i Europakonventionen och rätten till skydd för privatliv enligt artikel 8 hade kränkts. Den sistnämnda kränkningen gällde medicinering mot patientens vilja. På denna punkt konstaterade Europadomstolen att tillräckliga rättsskyddsgarantier saknas.

Regeringen tillställde ministerkommittén 30.3.2022 och 21.9.2022 en uppdaterad handlingsplan gällande X. v. Finland samt 21.11.2022 en bilaga till handlingsplanen. Människorättscentret gav ministerkommittén ett utlåtande 21.10.2021 och på nytt 27.1.2023. Regel 9 (Rule 9) i ministerkommitténs arbetsordning ger nationella människorättsinstitutioner möjlighet att lämna utlåtanden till Europarådet gällande övervakningen av verkställandet. I sitt senaste utlåtande kritiserade Människorättscentret att verkställandet av de åtgärder som fallet krävde än en gång hade fördröjts efter att SHM meddelat att regeringspropositionen inte kommer att hinna läggas fram under denna regeringsperiod.

Även i nationella domstolar har fall som gäller medicinering av patienten mot dennes vilja behandlats. Åbo hovrätt ansåg i sin dom i april 2022 (S 21/1053) att anmärknings- och klagomålsförfarandet, som preciserats efter att domen i ärendet X v. Finland meddelats, gav patienten ett tillräckligt rättsskydd. I maj 2022 ansåg Vasa hovrätt däremot (S 21/871) att patienten inte hade tillgång till effektiva rättsmedel, eftersom nya rättsmedel inte hade föreskrivits efter domen i X v. Finland. Det sistnämnda ärendet är anhängigt i HD efter att besvärstillstånd har beviljats i ärendet (S2022/361, VL:2022–102).

Under berättelseåret har inga nya övervakningsärenden inletts. Sammanlagt 18 domar som berörde Finland förblev anhängiga i övervakningssammanhang liksom året innan. Bortsett från ovan nämnda fall handlar det om fall där de flesta nationella genomförandeåtgärder har vidtagits, men där åtgärdsrapporterna inte är helt färdiga. I samtliga fall har den fastställda gottgörelsen betalats på behörigt sätt.

4 LAGLIGHETSÖVERVAKNINGEN ENLIGT SAKOMRÅDE



4.1

Domstolarna och justitieförvaltningen

I detta avsnitt behandlas ärenden som berör domstolarna, justitieministeriet (JM), Domstolsverket, konsumenttvistenämnden och den övriga justitieförvaltningen. Klagomål som gäller till exempel skatteärenden som behandlas vid förvaltningsdomstolarna eller 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. Antalet klagomål som på något sätt gäller domstolarna är således större än vad som framgår av statistiken.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO Pasi Pölönen. Huvudföredragande för dessa ärenden var referendarierådet Jarmo Hirvonen. Övriga föredragande var äldre justitieombudsmannasekreterare Terhi Arjola-Sarja, justitieombudsmannasekreterare Katja Harakka och notarie Sanna-Kaisa Frantti.

4.1.1 VERKSAMHETSMILJÖ

Domstolsväsendets verksamhetsmiljö utvärderades på ett heltäckande sätt i statsrådets redogörelse till riksdagen den 17 november 2022 för rättsvården (SRR 13/2022 rd). Riksdagen hade krävt att statsrådet ger en redogörelse för tryggheten och stärkandet av rättsstaten samt för rättsvårdens verksamhetsförutsättningar.

Undersöknings- och behandlingstiderna för brottmål har ständigt ökat i alla skeden av processen, från polisens förundersökning till åklagarens åtalsprövning och domstolsbehandling. Även i tvistemål har de genomsnittliga behandlingstiderna förlängts, särskilt i mål som går till huvudförhandling vid tingsrätten, även om det totala antalet sådana ärenden har minskat betydligt.

Antalet anhängiga ärenden vid båda domstolslinjerna har ökat väsentligt sedan 2010. I hovrätterna har antalet ökat med 160 procent och i förvaltningsdomstolarna med cirka 170 procent. Antalet ärenden som varit anhängiga vid tingsrätterna i över ett år har under samma period ökat med cirka 130 procent och i omfattande tvistemål med 80 procent.

Enligt redogörelsen förutsätter tryggheten av verksamhetsförutsättningarna för rättsvården en bestående ökning av basfinansieringen för rättsvården med i genomsnitt 90 miljoner euro per år.

Även enligt Domstolsverkets utredningar möjliggör nivån på domstolsväsendets basfinansiering inte tillräckliga, bestående personalresurser för domstolarna. På grund av personalbrist finns det många anhängiga ärenden och köerna har inte kunnat avhjälpas. Personalen har inte heller tillräckligt med tid för att delta i utbildning och orken har försämrats.

Under verksamhetsåret uppgick gottgörelser för fördröjningar i samband med rättegångar till totalt cirka 188 000 euro inklusive räntor och kostnader (föregående år ca 212 000 euro). Gottgörelse betalades i 96 ärenden (tingsrätterna 33, försäkringsdomstolen 22, hovrätterna 19, förvaltningsdomstolarna 16, högsta domstolarna 5 och nämnderna 1).

Under verksamhetsåret var informationssystemet för ärende- och dokumenthantering vid åklagarämbetena och de allmänna domstolarna (AIPA) i bruk i ansökningsärenden och omfattande tvistemål. Projektets huvudsakliga mål var att övergå till elektroniska arbetsmetoder i rättskipningen och skapa ett enhetligt system som stöder nya arbetssätt, där Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna behandlar alla rättskipningsärenden elektroniskt från anhängiggörande till avgörande och arkivering.

Domstolsverkets direktion har beslutat att förlänga AIPA-projektets verksamhetsperiod fram till den 30 juni 2023.

Systemet för verksamhetsstyrning, ärendehantering och dokumenthantering samt för e-tjänster och arkivering vid förvaltnings- och specialdomstolarna (HAIPA-projektet) var under verksamhetsåret i användning vid alla förvaltnings- och specialdomstolar (högsta förvaltningsdomstolen, förvaltningsdomstolarna och Ålands förvaltningsdomstol samt försäkringsdomstolen, marknadsdomstolen och arbetsdomstolen). Till HAIPA-systemet hör också e-tjänsten för medborgare och samfund (förvaltnings- och specialdomstolarnas e-tjänst).

4.1.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Till JO:s uppgifter hör att övervaka att domstolarna följer lagen och fullföljer sin tjänsteplikt. JO övervakar framför allt att rätten till en rättvis rättegång som är en grundläggande och mänsklig rättighet, tillgodoses även i praktiken.

Det sammanlagda antalet domstols- och justitieförvaltningsärenden som inleddes 2022 var lägre än året innan. Under året inleddes 407 nya ärenden (416 år 2021) och 402 (442) ärenden avgjordes. Antalet åtgärdsavgöranden i domstolsärenden var 11 (11). Inom JM:s förvaltningsområde var antalet åtgärdsavgöranden 12 (7).

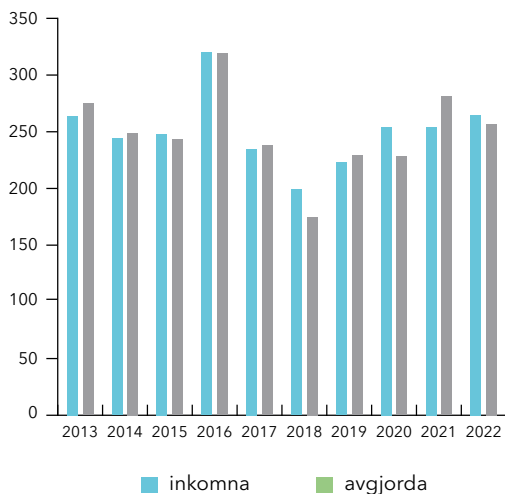
Antalet nya klagomål som statistikfördes som domstolsärenden (rättskipning) var 265 (254), medan antalet avgöranden som gällde domstolarna var 257 (281). Inom JM:s förvaltningsområdet registrerades 106 (123) nya klagomål och 107 (124) klagomål avgjordes. De klagomål som gällde JM:s förvaltningsområde handlade oftast om dataombudsmannens byrå och konsumenttvistenämnden. Inga egna initiativ som gällde domstolssektorn eller justitieministeriets förvaltningsområde inleddes.

Återigen inkom många begäranden om utlåtanden eller hörande inom justitieförvaltningen, dvs. 26 (35 året innan). Under året gavs 22 (25) utlåtanden.

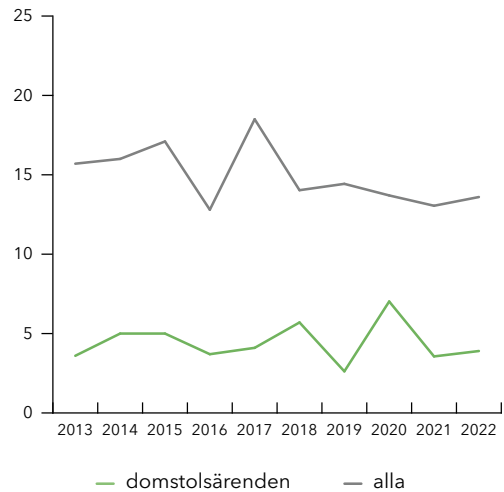
4.1.3 INSPEKTIONER

Under verksamhetsåret gjorde BJO en inspektion vid Domstolsverket (1329/2022*). Vid inspektionen behandlades bl.a. att domstolsväsendets basfinansiering är otillräcklig, att statens lokalstrategi inte lämpar sig för domstolarna, de manageringsavgifter som Senatfastigheter tar ut, utmaningar i anslutning till IKT-systemen och tillsynsansvar i anslutning till dataskyddet i fråga om behandlingen av personuppgifter i rättskipningen.

Under verksamhetsåret inspekterade BJO också konsumenttvistenämnden. Ämnena för inspektionen var bland annat nämndens handläggningstider, arbetssituationen samt anslagsituationen och dess sannolika inverkan på handläggningstiderna. Enligt inspektionsobservationerna (1949/2022*) är nämndens förutsättningar att ge rättskydd inom skäligen svaga. Detta beror bland annat på att nämnden har knappa resurser.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2013–2022.



Åtgärdsprocent under åren 2013–2022.

4.1.4 AVGÖRANDE

ARBETSORDNING SOM FASTSTÄLLTS AV HOVRÄTTENS PRESIDENT

Helsingfors hovrätts före detta president hade fastställt en arbetsordning enligt vilken frågan om tillstånd till fortsatt handläggning skulle behandlas i en sammansättning med tre ledamöter, även om lagen tillåter att en enda ledamot beviljar detta tillstånd. Endast i brottmål, där endast en del av besvaren omfattas av tillstånd till fortsatt handläggning, kunde för förberedelsen ansvarig ledamot ensam bevilja tillståndet enligt arbetsordningen.

Även om det hör till hovrättens presidents uppgifter att övervaka att tolkningen av lagen är enhetlig och även om användningen av kollegiala sammansättningar i allmänhet främjar enhetligheten i avgörandepraxisen, verkade det inte helt motiverat enbart med tanke på dessa mål att Helsingfors hovrätt hade haft en arbetsordning i cirka 10 år som förutsatte en sammansättning med tre ledamöter vid avgörande även i klara fall av tillstånd till fortsatt handläggning. Helsingfors hovrätt har sedermera ändrat sin arbetsordning och verksamhetsmodell, så att för förberedelsen ansvarig ledamot från fall till fall avgör om en sammansättning med tre ledamöter ska användas. Detta stödde enligt BJO:s uppfattning bättre än tidigare den för förberedelsen ansvariga ledamotens självständiga och oberoende ställning internt inom domstolen i förhållande till presidenten.

Enligt BJO:s uppfattning vore det principiellt viktigt att överväga att i lagen införa en noggrant avgränsad bestämmelse om vem eller vilka som beslutar om valet av sammansättning för varje tillgängligt sammansättningsalternativ. Dessutom skulle rättsläget förtydligas om det på lagnivå föreskrevs om huruvida man i arbetsordningen kan fastställa vissa sammansättningar som ordinarie sammansättningar på det sätt som det nu är fråga om. Denna typ av noggrannare reglering av sammansättningar vid avgörande kan för sin del stärka domstolarnas oberoende.

BJO ansåg inte att Helsingfors hovrätts tidigare president i den rådande tolkningsmässigt oklara situationen hade överskridit gränserna för sin prövningsrätt när han fastställde arbetsordningen i fråga, även om en tolkningslinje som betonar domarens oberoende och självständighet enligt BJO:s uppfattning skulle ha förordat ett annat tillvägagångssätt i den aktuella frågan.

BJO delgav Helsingfors hovrätts nuvarande president, Domstolsverket och JM sina uppfattningar (44/2021*).

HOVRÄTTERNAS MÖJLIGHETER I PRAKTIKEN ATT MEDDELA ETT AVGÖRANDE INOM DEN FÖRESKRIVNA TIDSFRISTEN PÅ 30 DAGAR

BJO gav ett avgörande i ett ärende som undersöktes på eget initiativ, där det var fråga om dröjsmål som under flera år hade framkommit vid olika hovrätter i fråga om den i 24 kap. 17 § 2 mom. i rättegångsbalken avsedda tidsfristen på 30 dagar att meddela dom i mål som avgjorts vid huvudförhandling. Enligt en utredning från Domstolsverket och hovrätterna hade i synnerhet hovrätterna i Helsingfors, Åbo och Vasa kontinuerligt och år efter år stora svårigheter att hålla tidsfristen på 30 dagar.

Lagstiftaren har i enlighet med processprinciperna som betonar omedelbarhet utgått från att målet avgörs och motiveringarna till det skrivs ner så snart som möjligt efteråt med huvudförhandlingen i färskt minne. I praktiken iakttas regeln huvudsakligen i fråga om beslutsöverläggningar. Däremot finns det svårigheter att följa 30-dagarsregeln som uppenbarligen har att göra med att hovrätternas ledamöter arbetar med både huvudförhandling och handlingars cirkulation i för många fall samtidigt.

Det är i sista hand fråga om otillräckliga resurser för rättsvården, vilket framgick av statsrådets redogörelse till riksdagen den 17 november 2022 om rättsvården (SRR 13/2022 rd). I ljuset av den erhållna utredningen orsakar sättet att organisera arbetet som särskilt betonar antalet huvudförhandlingar problem med att följa 30-dagarsregeln, eftersom det inte finns tillräckligt med tid för att skriva och granska avgörandena efter huvudförhandlingen. Detta leder till att man blir tvungen att komma ihåg och repetera det som framförts och yttrats vid huvudförhandlingen ännu flera veckor eller månader senare när motiveringen till domen skrivs eller granskas.

Till domstolarnas oberoende ställning hör möjligheten att organisera arbetsmetoder och förfarings sätt i rättskipningsarbetet på det sätt som domstolen anser bäst. Domstolarnas oberoende prövningsrätt begränsas dock av vad lagstiftaren har föreskrivit om hovrätternas förfarings sätt. Lagstiftaren har till exempel inte fastställt några tidsfrister för huvudförhandling, totala handläggningstider eller för meddelande av dom i ett ärende som avgjorts i skriftligt förfarande. Däremot har lagstiftaren föreskrivit den aktuella 24 kap. 17 § i rättegångsbalken.

BJO hittade inga grunder för att hovrätterna under förevändning av andra mål som de själva ställt upp kontinuerligt kunde åsidosätta iakttagandet av 24 kap. 17 § 2 mom. i rättegångsbalken och i den utsträckning som åtminstone hovrätterna i Helsingfors, Åbo och Vasa gör. Det var inte bara fråga om att inte följa en tydlig bestämmelse i lagen utan också om i vilket skede av processen ett dröjsmål på grund av bristfälliga resurser kunde anses vara minst skadligt. Enligt lagstiftarens syfte och även BJO:s uppfattning var dröjsmålet med tanke på processreformens mål skadligast mellan huvudförhandlingen och meddelandet av dom. Enligt BJO:s uppfattning vore det motiverat för hovrätternas ledning att fästa uppmärksamhet vid denna omständighet när arbetssätten utvecklas, särskilt nu när man vid mottagandet av bevisning håller på att övergå till videoinspelningar och fördröjningen av huvudförhandlingen inte har motsvarande betydelse som tidigare med tanke på försämringen av vittnens och andra som hörs minnesbilder.

BJO delgav Domstolsverket, hovrätterna och JM sin ovan framförda uppfattning (2472/2020*).

TINGSDOMARENS UTLÅTANDE I TELEFON

Enligt BJO hade det varit motiverat att tingsdomaren antecknar huvudpunkterna i sitt telefonsamtal med käranden i ett tvistemål i ett e-postmeddelande och skickar det till parten med en begäran om att meddela hur parten vill gå vidare eller om denne eventuellt vill komma överens om saken. På så sätt skulle man undvika eventuella missförstånd i samband med telefonsamtal, särskilt i de fall där parten saknar rättegångsbiträde och juridiskt kunnande (8748/2021*).

TINGSDOMARENS SPRÅKANVÄNDNING

Tingsrättens tingsdomare hade utifrån motstridiga berättelser i sitt avgörande om biträdets arvode ansett att klaganden som var biträde i fallet hade gett domstolen "falska" uppgifter om orsaken till sin frånvaro från behandlingen i tingsrätten. BJO ansåg att tröskeln för att använda ett uttryck som betyder lögn i domstolens beslutsmotivering ska vara hög och att ett sådant starkt stämplande påstående inte ska användas utan synnerligen hållbara grunder. Uttrycket som tingsdomaren använde i sitt avgörande kunde inte anses vara sådant sakligt språkbruk som avses i tjänstemannalagen, särskilt med beaktande av de krav som klagandens yrke ställer på en person (3198/2021*).

FÖRDRÖJNING AV BEHANDLING I TINGSRÄTTEN

Behandlingen av ett brottmål som inletts vid Helsingfors tingsrätt i november 2019 och som varit under huvudförhandling först sommaren 2021 hade fördröjts. Brottmålet gällde misstanke om sexualbrott mot en minderårig målsägande. Ärendet hade behandlats av fyra tingsdomare (2769/2021*).

TINGSRÄTTENS FÖRFARANDE VID UTLÄMNANDE AV HEMLIGA PERSONUPPGIFTER

BJO ansåg i sitt avgörande att tingssekreteraren vid Lapplands tingsrätt hade handlat i strid med sin omsorgsplikt när denne till svaranden i ett ärende som gällde besöksförbud skickade kontakt- och personuppgifter om klaganden, som ansökte om besöksförbudet och som hade ett omfattande förbud mot att lämna ut uppgifter, samt även domen i ärendet gällande besöksförbud och den till domen bifogade anmälningsdelen som endast var avsedd för polisens bruk (2395/2021*).

KONSUMENTTVISTENÄMNDENS FÖRFARANDE OCH HANDLÄGGNINGSTID

Konsumenttvistenämnden hade inte behandlat ett ärende där den inte var behörig utan ogrundat dröjsmål, då behandlingen av ärendet hade pågått i cirka två år och sju månader. Ärendet hade väntat i föredragningskön i över två år och först då hade föredraganden upptäckt att nämnden saknade behörighet (3980/2021*).

KONSUMENTTVISTENÄMNDENS AVGÖRANDE OM BEHÖRIGHET OCH HANDLÄGGNINGSTID

Konsumenttvistenämnden hade tämligen förenklat jämställt en klagande som ägde tre lägenheter som hyrdes ut med en näringsidkare och på denna grund kommit fram till att nämnden inte hade behörighet att behandla ärendet. BJO ansåg att konsumenttvistenämndens beslut om att man saknade behörighet var problematiskt med tanke på motiveringen till avgörandet.

Ärendet gällde också handläggningstiden. De högsta laglighetsövervakarna kände till de kontinuerliga förseningarna på grund av nämndens bristfälliga resurser och de hade också delgetts JM. I detta fall hade fördröjningen i behandlingen emellertid även påverkats av att inget svar hade fåtts av klagandens motpart på ett och ett halvt år. Under denna tid hade motparten inte aktivt påmint om att ge ett svar, utan man hade väntat på att det skulle komma. BJO ansåg att behandlingen av ärendet till denna del var fördröjd (4441/2021*).

4.1.5 UTLÅTANDEN

JM fick under berättelseåret 18 utlåtanden i anslutning till detta avsnitt, av vilka åtta gällde straff- och processrätt. Utlåtanden gavs också om lagberedningen på allmän nivå samt om lagstiftningsprojekt som gällde specialmyndigheter inom justitieförvaltningen, valfinansiering, öppenhetsregistret och automatiskt beslutsfattande. Dessutom gavs utlåtanden till lagutskottet om bl.a. statsrådets redogörelse om rättsvården, ändringen av bestämmelserna om rättegångskostnader, översynen av bestämmelserna om besvärinstans i vissa lagar, skyddet för rapporterade personer, effektiviseringen av besöksförbudet och regeringens proposition med förslag till lag om öppenhetsregistret.

4.2 Åklagarväsendet

Åklagarärenden avgjordes av JO Petri Jääskeläinen, dock så att ärenden som gäller riksåklagarens byrå fram till slutet av september avgjordes av BJO Pasi Pölönen. Huvudföredragande var referendarierådet Mikko Eteläpää.

4.2.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Enligt lagen om Åklagarmyndigheten är riksåklagarens byrå centralförvaltningsenhet för Åklagarmyndigheten. För ordnandet av Åklagarmyndighetens verksamhet delas landet in i åklagardistrikt. Åklagare är riksåklagare, biträdande riksåklagare, statsåklagare, ledande distriktsåklagare och ledande landskapsåklagare, specialiståklagare, distriktsåklagare, landskapsåklagare och biträdande åklagare. Åklagare i ärenden som hör till den europeiska åklagarmyndighetens (EPPO) behörighet är den europeiska åklagaren och den europeiska delegerade åklagaren.

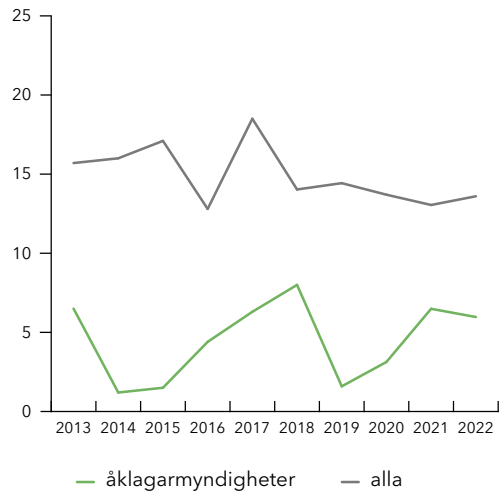
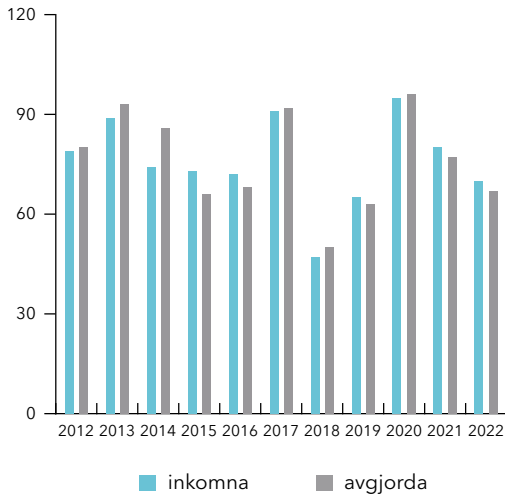
I handläggningen av tjänsteåtal mot åklagare har de högsta laglighetsövervakarna en framhövd roll eftersom riksåklagaren och biträdande riksåklagaren enligt bestämmelsen om handläggningen av tjänsteåtal mot åklagare ska åtalas för tjänstebrott vid högsta domstolen och åklagare är antingen justitiekanslern i statsrådet eller riksdagens justitieombudsman. En statsåklagare, ledande distriktsåklagare, specialiståklagare, distriktsåklagare och biträdande åklagare samt en europeisk åklagare och en europeisk delegerade åklagare åtalas för tjänstebrott vid hovrätten. Åklagare är antingen riksdagens justitiekansler eller riksdagens justitieombudsman eller en åklagare som bestämts av riksdagens justitiekansler eller riksdagens justitieombudsman.

Justitiekanslern i statsrådet har genom sitt beslut OKV/23/50/2019 bett polisen att meddela justitiekanslern om ärenden gällande tjänstebrott som en åklagare misstänks ha begått och som polisen undersökt. I beslutet konstateras bland annat att även om det är de högsta laglighetsövervakarna som har befogenheter att väcka åtal, hör förundersökningen och bedömningen av förutsättningarna för att genomföra denna i dessa ärenden precis som i normala fall till polisens uppgifter och befogenheter. Vidare konstateras i beslutet att justitiekanslern och justitieombudsmannen vid behov i enskilda fall kommer överens om åt vem det är mer ändamålsenligt att anförtro behandlingen av det ärende polisen anmält.

Enligt lagen om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman som trädde i kraft den 1 oktober 2022 hör åklagarens åtgärder vid förundersökning (med undantag av begränsning av förundersökningen) och vid straffprocessuella tvångsmedel till de uppgifter som centraliseras till justitieombudsmannen.

4.2.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

En stor del av de klagomål som riktades mot åklagare gällde åtalsprövning. I klagomålen kritiserades antingen det faktum att inget åtal väckts eller det att åtal väckts. I fråga om klagomål som gäller väckande av åtal handlar det vanligen om ett ärende som behandlas i domstol. Enligt vedertagen praxis blandar sig justitieombudsmannen inte i ärenden som behandlas i domstol; klaganden har möjlighet att kritisera åtalet hos domstolen.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2013–2022.

Åtgärdsprocent under åren 2013–2022.

Andra klagomål gällde att åklagare fattat beslut om begränsning av förundersökningar och 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 inkom 70 klagomål som gällde åklagare, och 67 sådana ärenden avgjordes. Under de senaste åren har antalet klagomål hållits förhållandevis konstant. Statistiken är snarast riktgivande eftersom klagomål där åklagare kritiserats också registreras som polis- och domstolsärenden och därmed också avgörs som sådana.

Fyra fall ledde till åtgärder. Åtgärdsprocenten i fråga om åklagarmyndigheterna ligger betydligt under kansliets genomsnitt, vilket beror på det som ovan nämndes att ärendet är anhängigt i domstol och å andra sidan också på att åklagaren har tämligen omfattande prövningsrätt. Ur laglighetsövervakningens synvinkel är förfarandet klandervärt om den prövningsrätt som lagen ger överskrids eller missbrukas.

4.2.3 INSPEKTIONER

Vid inspektionen av verksamhetsstället i Vanda i Södra Finlands åklagardistrikt diskuterades observationer av åklagarnas beslut, av vilka bland annat framgick att det i många ärenden tagit polisen lång tid att utreda ärendena. Det konstaterades att detta i sin tur kan påverka hur åklagarens uppgifter prioriteras, eftersom det att den totala behandlingstiden från att förundersökningen inleds tills ärendet slutligen avgörs blir oskäligen kan innebära att rätten till en rättvis rättegång kränks, något som även åklagaren för sin del ansvarar för att förebygga. De observationer som gjordes utifrån materialet föranledde inga åtgärder av justitieombudsmannen.

Vid inspektionen av riksåklagarens byrå diskuterades Åklagarmyndighetens arbetssituation, övervakningen av åklagarna, undersökningar av polisbrott, de så kallade EPPO-åklagarnas verksamhet och militärrättsvården.

4.2.4 AVGÖRANDEN

I ett ärende som gällde åtalsprövningens längd ansåg JO att det var förståeligt att åklagaren i en situation där det förekommer ett hot om att åtalsrätten preskriberas prioriterar ett sådant ärende i enlighet med riksåklagarens anvisningar, även om det i ett annat ärende som samtidigt var föremål för åtalsprövning fanns en grund för brådskande förfarande – en annan grund än att åtalsrätten preskriberas (5610/2021).

Den jourhavande åklagaren och den kriminalkommissarie som underrättade den jourhavande åklagaren om brottsmisstanken i ett brottmål där en polisman misstänks ha begått brott skiljde sig från varandra i fråga om vem och hur de beslutade om de tvångsmedel som riktades mot den misstänkte polismannen. JO konstaterade att åklagaren vid behov ska kunna ställa preciserande frågor om hen anser att beslutsfattandet förutsätter det samt motsätta sig eventuell påtryckning om hen känner att hen upplever det. Den polis som lämnar uppgifter ska å sin sida ge all information som påverkar ärendet, även på eget initiativ, och får inte framhäva uppgifter på ett osakligt sätt för att påverka åklagaren att fatta ett beslut som polisen anser vara korrekt (6942/2021).

I sitt beslut 2737/2021 har JO funnit att distriktåklagaren hade försummat sin lagstadgade skyldighet när hen inte hade vidtagit de åtgärder som förutsätts i verkställandet av beslag i ett ärende där distriktåklagaren utförde åtalsprövningen. Även om distriktåklagaren inte hade väckt åtal inom fyra månader från beslagtagandet, försummade distriktsåklagaren sin skyldighet att anhålla om förlängning, eller alternativt att häva beslaget inom den i lagen föreskrivna tidsfristen.

4.2.5 UTLÅTANDEN

JO gav lagutskottet ett utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring förundersökningslagen och lagen om rättegång i brottmål (RP 144/2022), som handlade om att påskynda behandlingen av sexualbrott mot barn och vissa andra brott. JO hade år 2020 lämnat in ett lagstiftningsförslag i ärendet till justitieministeriet (5625/2020*).

JO understödde propositionen och konstaterade att det också ska säkerställas att myndigheterna har tillräckliga resurser för att reformen av bestämmelserna ska ha en verklig positiv inverkan. I annat fall fördröjs behandlingen av övriga brottmål. Myndighetsverksamhetens kvalitet kan också bli lidande om ärenden som berör barn måste behandlas av poliser och åklagare som inte är specialiserade på dessa ärenden (5785/2022).

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 justitieombudsmannasekreterare Kristian Holman, Peter Fagerholm och Anu Lempiäinen samt inspektörerna Joel Hyväri och Antti Perälä.

4.3.1 VERKSAMHETSMILJÖ

Det finns elva polisinställningar som sköter den lokala polisens uppgifter. Utöver huvudpolisstationerna vid varje inställning finns det ett hundratal polisstationer i varierande storlek i fråga om bemanning och serviceutbud. Åland har i enlighet med självstyret en egen polismyndighet som lyder under landskapsregeringen. Polisens riksomfattande enheter är centralkriminalpolisen, skyddspolisen och Polisyrkeshögskolan.

Polisstyrelsen är polisens centrala ämbetsverk som leder, styr och övervakar polisens verksamhet – med undantag av skyddspolisen, som lyder direkt under inrikesministeriet. Inrikesministeriets polisavdelning sköter den strategiska planeringen av polisverksamheten, utvecklingen av lagstiftningen och ministeriets internationella samarbete.

ALLMÄNNA UTVECKLINGSTRENDER

Redan under en längre tid har polisens och åklagarens prövningsrätt utökats i fråga om vilka brottsmisstankar som ska utredas, och de har även fått rätt att avgöra enklare ärenden. Avsikten är att rikta de knappa resurserna på ett ändamålsenligt sätt. Man har även i övrigt kontinuerligt strävat efter att förenkla handlägningspraxisen för brottmål och också övergått från straff till administrativa påföljder, till exempel avgiften för trafikförseelse. Denna i och för sig motiverade strävan efter effektivitet kan emellertid i praktiken leda till en försämring av det straffprocessuella systemets förutsägbarhet och jämlikheten när det gäller bemötandet av parterna i straffprocessen samt medföra andra slags rättsskyddsproblem. För en vanlig medborgare kan fall som polisen eller åklagaren beslutar att inte undersöka alls eller endast delvis eller som det inte finns tid att sköta inom rimlig tid ändå ha stor betydelse. Det har diskuterats om den lagenliga prövningsrätten att fokusera på allvarigare fall har börjat användas för mycket. Det kan börja tära på det straffrättsliga systemets trovärdighet och förtroendet för polisen.

De senaste åren har polisens resurser diskuterats mycket i offentligheten. I princip är detta inte en fråga som gäller laglighetsövervakning, men antalet poliser i förhållande till uppgifterna kan i hög grad påverka till exempel handläggningstiderna och polistjänsternas kvalitet även i övrigt och även äventyra likvärdigheten eller i övrigt tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Polisen är tvungen att kraftigt prioritera utredningen av allvarigare brott och brådskande utryckningar samt koncentrera sina resurser till de största tätorterna enligt antalet uppdrag. Polisen har avsevärt mindre resurser 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. Det genomsnittliga antalet poliser var något över 7 500 år 2022. I statsrådets redogörelse för den inre säkerheten (SRR 4/2021) uppskattades att det kommer att behövas 8 200 poliser år 2030.

Polisens uppgiftsfält blir hela tiden mera invecklat och internationaliserat. Den inre och yttre säkerheten är allt mer kopplade till varandra. Bland annat 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 till exempel att transportera och ta berusade personer i förvar. Upprätthållandet av ordningen sköts i och för sig i dagens läge allt mer av privata bevakningsföretag. Att polisuppgifter överförs till privata aktörer handlar inte enbart om ändamålsenlighet, eftersom det är en fråga som ska efterleva villkor i grundlagen. Under berättelseåret framkom också allvarliga brottsmisstankar mot aktörer inom den privata säkerhetsbranschen.

Under de senaste åren har utträttandet av ärenden i polisens tillståndstjänster flyttats till nätet och det har i huvudsak varit lyckat. Under berättelseåret kunde polisen dock inte svara på den kraftigt ökade efterfrågan på tillståndstjänster (mer om detta i punkt 4.3.8 avgörande 5276/2021*). Dessutom har det förekommit stora svårigheter med vissa reformer av polisens informationssystem, till exempel Vitja-projektet.

Polisens arbete störs i viss mån också av lokalernas skick. Byggnaderna är till största delen byggda på 1960–1980-talet och blir snart eller har redan blivit oanvändbara. Flera polisinsrättningar har varit tvungna att flytta till tillfälliga lokaler eller åtminstone tillfälligt arbeta i otillfredsställande lokaler.

Även om flera mycket allvarliga polisbrottmål har behandlats i domstol under de senaste åren har det av tradition höga förtroendet för polisen knappt alls försvagats. Enligt polisbarometern som publicerades 2020 litade 91 % ganska mycket eller mycket på polisen (2018 var siffran 95 %). Samtidigt ansåg ändå 39 % att det sannolikt eller mycket sannolikt förekommer korruption eller oetisk verksamhet inom polisen.

4.3.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

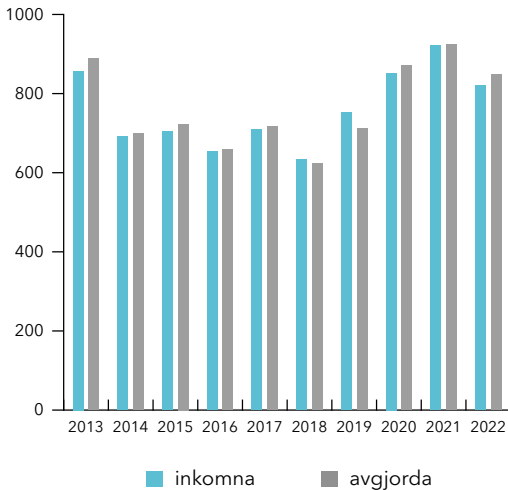
Klagomål som gäller polisen är en av de största klagomålsgrupperna. Klagomål som gäller polisen avgörs också bland annat i samband med klagomål som statistiskt hänförs till åklagare, domstolar och utlänningsärenden.

Antalet klagomål som gäller polisen har ökat under de senaste åren. År 2022 inkom 821 klagomål (föregående år 922) och 849 (925) klagomål avgjordes. Utöver klagomålen avgjordes 7 (7) egna initiativ som gällde polisen.

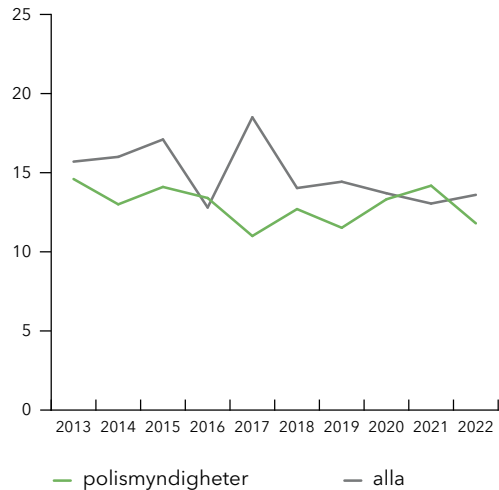
Också andra myndigheter än justitieombudsmannen behandlar klagomål som berör polisen. År 2022 lämnades 295 (309) klagomål som gällde polisen till justitiekanslersämbetet. Ett tiotal av dessa klagomål överfördes till JO med stöd av lagen om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Till följd av den nya lagen om fördelningen av uppgifter som trädde i kraft den 1 oktober 2022 koncentreras behandlingen av klagomål som gäller polisen allt mer till justitieombudsmannen. Enligt uppgift från Polisstyrelsen gjordes till polisen år 2022 sammanlagt 785 (748) klagomål som behandlades internt inom förvaltningen.

Av de klagomål som avgjordes av justitieombudsmannen ledde 100 (131) till åtgärder, liksom 5 (7) av de egna initiativen. Merparten av dem, 77 (87) stycken, var uppfattningar. I två fall gavs polisen anmärkningar. JO gjorde också fem framställningar om att utveckla författningar och anvisningar. På grund av det stora antalet avgöranden som ledde till åtgärder är det omöjligt att i denna berättelse närmare referera eller ens nämna alla. Man kan bekanta sig med avgöranden som märkts med * i sin helhet på justitieombudsmannens webbplats.

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. Ofta anser också klagandena att förundersökningen varit bristfällig eller kritiserar att den tagit lång tid. Klagomål om tvångsmedel gäller oftast frihetsberövande och förhållandena i förvaringslokalerna. Även offentlighetsfrågor är ständigt aktuella.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2013–2022.



Åtgärdsprocent under åren 2013–2022.

En utbredd missuppfattning bland klagandena är att polisen alltid på begäran ska göra en förundersökning eller att JO kan bestämma att förundersökning ska inledas. Förundersökning görs emellertid endast om det enligt polisens bedömning finns anledning att misstänka brott. Justitieombudsmannen kan för sin del bestämma att förundersökning ska göras endast i ärenden som omfattas av hans tillsynsbefogenhet, d.v.s. inte i sådana fall där den misstänkta är en privatperson.

Av antalet klagomål eller klagomålsavgöranden kan man emellertid inte dra några långtgående slutsatser om polisverksamheten. Man måste beakta att det varje dag vidtas tusentals polisiära åtgärder. Klagomålen gäller endast ett synnerligen litet urval av dessa. Medborgarnas benägenhet att anföra klagomål påverkas sannolikt också av den uppmärksamhet som polisen får i massmedierna. Många av polisens åtgärder är dessutom av ett sådant slag att de inte kan överklagas. Därför kan laglighetsövervakarnas avgöranden få stor betydelse för polisens verksamhet, till åtskillnad från vad som är fallet inom sektorer där domstolsavgöranden och rättspraxis har en mer central ställning.

Påståenden om allvarliga oegentligheter inom polisen förekommer sällan i klagomålen. Det verkar vara så att medborgarna gör brottsanmälningar i fall som de uppfattar som flagranta, varefter åklagaren prövar huruvida en förundersökning ska genomföras. Detta är motiverat också ur laglighetsövervakningens synvinkel. År 2021 registrerades 897 brottsanmälningar där en polis påstods ha begått ett brott (973 året innan). Den preliminära utredningen och samordningen av polisbrott har koncentrerats till riksåklagarens byrå, där en del av ärendena avgörs och resten överförs till lokala undersökningsledare-åklagare.

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.

Vid varje polisinsättning finns en enhet för juridiska frågor, vars uppgifter fokuserar på laglighetsövervakning, och även Polisstyrelsen har en separat funktion för laglighetsövervakning. Sammanlagt arbetar ett fyrtiotal sakkunniga tjänsteinnehavare i huvudsyssla inom polisens interna laglighetsövervakning. Polisens interna laglighetsövervakning har på många sätt en viktig position. Den finns mycket närmare den operativa verksamheten än vad exempelvis JO är. Också korrigerande åtgärder kan vid behov snabbt vidtas inom förvaltningen.

JO:s laglighetsövervakning omfattar specialområdena teletvångsmedel, täckoperationer samt 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 4.3.10.

4.3.3 UTLÅTANDEN

JO Jääskeläinen gav ett utlåtande till inrikesministeriet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av polisförvaltningslagen (513/2022*). Det var fråga om ett icke-offentligt förfarande för besättande av vissa polistjänster, som JO delvis förhöll sig kritiskt till. Lagändringen (1130/2022) trädde i kraft den 1 januari 2023.

JO gav ett utlåtande till inrikesministeriet om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av polislagen och vissa lagar som har samband med den och som gällde polisens avgiftsbelagda handräckning (3559/2022*). Lagändringen (989/2022) trädde i kraft den 1 januari 2023.

JO gav riksdagens lagutskott ett utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av bland annat förundersökningslagen (RP 144/2022 rd), där det föreslogs att det ska föreskrivas att behandlingen av brott mot barn ska ske brådskande (5785/2022). Bakgrunden till denna framställning var JO:s beslut 5625/2020*, där JO föreslog en sådan lagändring. I ärendets beredningsskede gav JO ett utlåtande till justitieministeriet (1829/2022*); detta utlåtande gällde effektivisering av straffprocessen också på ett mer allmänt plan. I utlåtandet föreslog JO bland annat att man ska överväga att föreskriva om prioritering av förundersökningar och ansåg det motiverat att uttryckligen föreskriva att rätten till ersättning för dröjsmål i behandlingen av brottmål inte ska bero på huruvida åtal slutligen väcks i ärendet eller inte.

JO gav justitieministeriet ett utlåtande om behovet av att ändra tvångsmedelslagen (663/2022*). Regeringen lämnade en proposition med förslag till lag till riksdagen (RP 217/2022 rd).

JO gav justitieministeriet ett utlåtande om utkastet till regeringens proposition om förtydligande av grunderna för sekretess vid förundersökning (795/2022*). Bakgrunden till lagändringsprojektet var JO:s beslut 579/2020*, där JO föreslog att sekretessgrunderna för förundersökningshandlingar ska förnyas, vilket vore motiverat att göra separat utan att vänta på en totalreform av offentlighetslagen. Regeringen gav en proposition i ärendet (RP 273/2022 rd). Det är beklagligt, att ärendet förföll, när valperioden tog slut.

För övriga utlåtanden som gäller polisen, se avsnitt 4.6 om hemligt inhämtande av information.

4.3.4 INSPEKTIONER

Inspektionerna utgör en viktig del av laglighetsövervakningen. I allmänhet anmäls de på förhand, med undantag av inspektioner av polisfängelser, som i regel görs utan förhandsanmälan.

Även vad gäller polisen gjordes under 2022 färre inspektioner än normalt eftersom inga inspektioner av de centrala objekten, det vill säga polisfängelserna, gjordes ännu i början av året på grund av coronapandemin. Under året inspekterades polisens förvaringslokaler för frihetsberövade i Böle, Åbo, Salo, Tammerfors och Mariehamn. Dessutom inspekterades förvaringslokalerna på passagerarfärjan M/S Baltic Princess. Mer information om dessa inspektioner och JO:s uppgift som nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (OPCAT) finns i avsnitt 3.5. Inspektioner med anknytning till hemligt inhämtande av information behandlas i avsnitt 4.6.

Övriga inspektioner gjordes vid polisinrättningen i Östra Nyland, Ålands polismyndighet, skyddspolisen, centralkriminalpolisen och Polisstyrelsen. Man kan bekanta sig med inspektionsprotokollen på justitieombudsmannens webbplats, nedan behandlas inspektionerna endast i huvudpunkter.

Vid inspektionen vid polisinrättningen i Östra Nyland (2583/2022*) konstaterades att situationen vad gäller brottsutredning är mycket oroväckande och att åtalsrätten preskriberas under förundersökningen. Utöver antalet fall försvåras situationen av den stora omsättningen vad gäller personal. Polisinrättningen har också varit tvungen att decentralisera sina funktioner till flera verksamhetsställen. Vid inspektionen behandlades också särskilt undersökning av brott mot barn. Antalet sådana fall har ökat betydligt och undersökningen har centraliserats till Vanda. Vid inspektionen behandlades dessutom verksamheten vid enheten för juridiska frågor och tillståndstjänsterna.

Vid inspektionen av Ålands polismyndighet (6391/2022*) diskuterades situationen vad gäller undersökning av brott och det konstaterades att handläggningstiderna är rimliga i en jämförelse med resten av landet. Bland de förundersökningsbeslut som bedömdes som stickprov fanns några bristfälligt motiverade beslut. Dessutom inspekterades polisfängelset (6392/2022*) och Landskapsalarmcentralen som är en enhet inom polismyndigheten (6393/2022*).

Teman för inspektionen av skyddspolisen (5702/2022*) var förfarandet för säkerhetsutredning, intern laglighetsövervakning och operativt juridiskt stöd. År 2021 gjordes över 86 000 säkerhetsutredningar – enheten sysselsätter cirka 80 personer. Vid inspektionen gick man igenom de informationskällor som används i utredningarna och förfarandet för kontroll av oförvitlighet. I den interna laglighetsövervakningens verksamhet framkom inget att anmärka på. Inom skyddspolisen strävar man efter att på förhand säkerställa att verksamheten är lagenlig genom operativt juridiskt stöd; denna funktion hålls åtskild från laglighetsövervakningen.

Vid centralkriminalpolisen (5818/2022*) inspekterades enheten för juridiska frågor och vittnesskyddsprogrammet. Dessutom diskuterades bland annat konsekvenserna av kriget i Ukraina. Den juridiska enhetens verksamhet konstaterades vara mycket planmässig och även i övrigt ändamålsenlig. För justitieombudsmannen presenterades det praktiska genomförandet av vittnesskyddsprogrammet och de handlingar som uppkommit i verksamheten. I fråga om behov av att utveckla lagstiftningen framkom tröskeln för att avsluta programmet på myndighetsinitiativ samt skyddsåtgärder innan programmet inleddes.

Vid inspektionen vid Polisstyrelsen (5819/2022*) låg fokus särskilt på polisens interna laglighetsövervakning samt situationen vad gäller brottsutredning och tillståndsförvaltning. Polisstyrelsen hade gjort planerade inspektioner vid alla polisinrättningar, fyra polisfängelser och för första gången även vid Ålands polismyndighet (se högsta domstolens beslut HD:2021:83 om laglighetsövervakningens behörighet). Enligt inspektionerna var i synnerhet utredningen av sexualbrott ställvis mycket överbelastad och det förekom också många brister i undersökningsbesluten. Man diskuterade också utmaningar och utvecklingsåtgärder inom brottsutredningen. Enligt Polisstyrelsen är det grundläggande problemet en stor arbetsmängd och man bör beakta att brottsbekämpningen särskilt nuförtiden omfattar mycket mer än bara att göra förundersökningsprotokoll. Förundersökningen ser också mycket olika ut i fråga om så kallade massbrott jämfört med till exempel utredning av yrkesmässig organiserad brottslighet. Inom tillståndsförvaltningen har en utmaning varit det kraftigt ökade antalet kunder. Situationen hade sedermera normaliserats vid sex polisinrättningar, men i huvudstadsregionen, Åbo och Tammerfors var det fortfarande svårt att få en tid.

4.3.5 FRIHETSBERÖVADE

Polisen kan på flera olika grunder ingripa i en människas personliga frihet. Flest gripanden görs med stöd av polislagen, cirka 41 500 år 2021. Berusning är orsaken till de flesta av dessa gripanden. Den näst största gruppen är brottsmisstänkt: under 2021 greps cirka 20 000 personer, över 7 800 anhölls och 1 852 misstänkta häktades (Statistikcentralen: statistik om tvångsmedel). I dessa siffror ingår också de fall som Tullen och Gränsbevakningsväsendet har undersökt; polisen förvarar frihetsberövade personer även i dessa ärenden.

Polisen har i dag ett femtiotal förvaringslokaler. Frihetsberövandets längd varierar beroende på grunden, från några timmar till flera veckor, till och med månader. Utöver justitieombudsmannen har även internationella tillsynsorgan redan länge kritiserat i synnerhet förvaringen av häktade i polisens lokaler, som inte lämpar sig för längre vistelse. Numera får den häktade inte hållas i polisens förvaringslokal längre än sju dygn, om det inte finns exceptionellt vägande skäl för det, vilket ska bedömas av domstolen.

Trots att klagomålen som ifrågasätter lagligheten för ett frihetsberövande inte är ovanliga, har utredningarna visat att det oftast har funnits tillräckliga grunder för polisens åtgärder. På grund av det som framkom vid inspektionen i ärendet 7062/2021*, som JO undersökte på eget initiativ, ansåg JO dock att ett 18 timmar långt frihetsberövande för en person som misstänktes för snatteriförsök stred mot proportionalitetsprincipen. I ärende 6673/2021 hade längden på tagandet i förvar som grundade sig på polislagen inte motiverats på ett juridiskt hållbart sätt med beaktande av arten av det störande beteende som var orsaken till att personen tagits i förvar. I ärende 886/2022 kritiserades att den anhållne inte hade fått skrivredskap för att kunna förbereda sitt försvar och att hen endast hade fått sandaler för utomhusvistelse, även om det var kallt. I ärende 7822/2021* hade det inte framförts tillräckliga grunder för beslutet att förbjuda den misstänkte från att hålla kontakt med sina anhöriga.

I ärende 5161/2021* hade den klagande gripits på flygplatsen efter en efterlysning. Den åtgärd som begärts i efterlysningen ("personen ska förhöras") innebar enligt JO de facto att hämta personen till förhör utan kallelse, men det fanns ändå inga förutsättningar för hämtning. Klaganden hade inte med fog kunnat antas fly från förundersökningen. Enligt lagen är det dessutom undersökningsledaren som beslutar om hämtning till förundersökning, och i detta fall gjordes efterlysningen av utredaren.

Det var också fråga om en efterlysning i avgörande 7371/2021*, där JO konstaterade att det inte är godtagbart att personer som meddelats näringsförbud efterlyses (enligt Polisstyrelsens anvisningar) i syfte att de ska höras med anknytning till förbudet. Detta kan de facto liknas vid att personen hämtas till polisundersökning utan kallelse, till exempel om den övervakade stoppas i trafiken. Att hämta en person utan kallelse är dock inte tillåtet i en polisundersökning. Efterlysningen kan också leda till att personen stoppas upprepade gånger, även om det inte finns något behov av detta ur ett övervakningsperspektiv. JO bad Polisstyrelsen att meddela vilka åtgärder JO:s beslut har föranlett.

I februari 2023 meddelade Polisstyrelsen att man ändrat sina anvisningar så att åtgärderna som nämns i efterlysningen gäller situationer där det finns anledning att anta att observationsuppgifterna har samband med misstanke om att man brutit mot näringsförbudet. På basen av efterlysningen finns det därför i allmänhet inget behov av att höra den övervakade.

Det kan vara fråga om frihetsberövande eller frihetsbegränsande åtgärder i fall där polisen ger handräckning med stöd av mentalvårdslagen.

ANMÄRKNING TILL POLISSTYRELSEN

I ärende 55/2022* ansåg JO Jämskeläinen att Polisstyrelsens styrande brev om polisens handräckning enligt mentalvårdslagen har kunnat allvarligt äventyra hälsan och säkerheten samt andra grundläggande fri- och rättigheter för såväl personer i behov av vård enligt mentalvårdslagen som för utomstående personer. BJO ansåg att förfarandet var allvarligt klandervärt och gav Polisstyrelsen en anmärkning.

Enligt mentalvårdslagen är polisen på begäran av en läkare i tjänsteförhållande under vissa förutsättningar skyldig att ge handräckning för att en person ska kunna föras till en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården för bedömning av behovet av vård oberoende av patientens vilja.

Enligt Polisstyrelsens styrande brev beror innehållet i polisens handräckning på om en observationsremiss har skrivits om personen eller inte. Om en observationsremiss har skrivits om en person, kan polisen använda sina befogenheter enligt polislagen för att transportera personen till en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården mot personens vilja. Om en observationsremiss däremot inte har upprättats kan polisen enligt brevet inte ingripa i en persons frihet eller vidta någon annan åtgärd som begränsar personens handlingsfrihet, utan transporten grundar sig på personens frivillighet och samtycke.

Denna grundläggande utgångspunkt i Polisstyrelsens styrande brev var enligt JO felaktig och lagstridig. Den åtskillnad som framförs i brevet kan inte göras enligt gällande lagstiftning. I mentalvårdslagen finns uttryckligen situationer som jämföras med polisens handräckning där en observationsremiss har upprättats eller där handräckning begärs för upprättande av en observationsremiss. I båda situationerna är polisen skyldig att ge handräckning på samma sätt.

Beslut om vård oberoende av patientens vilja enligt mentalvårdslagen sker i en process i flera faser, där den första fasen är upprättande av observationsremiss. Läkaren kan inte skriva en observationsremiss förrän han eller hon personligen har undersökt patienten. När polisen enligt Polisstyrelsens styrande brev inte ger handräckning när en person mot sin vilja skickas till en hälsocentral för upprättande av en observationsremiss kan processen för förordnande av vård oberoende av patientens vilja i praktiken inte inledas. Detta kan allvarligt äventyra både hälsan och säkerheten för personer som är i behov av vård enligt mentalvårdslagen och utomstående personer samt andra grundläggande fri- och rättigheter.

JO ansåg att Polisstyrelsens styrande brev och den situation som orsakas av den överraskande ändringen i tolkningen av mentalvårdslagen i brevet är mycket oroväckande och allvarlig. JO hade fått flera klagomål i ärendet och blivit kontaktad av oroliga närstående till personer i behov av vård.

JO skickade sitt beslut till Polisstyrelsen och bad den delge alla polisenheter sitt avgörande samt brådskande bedöma innehållet i sitt styrande brev. JO skickade också sitt beslut för kännedom till inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira.

Polisstyrelsen meddelade omedelbart att den upphävt det styrande brevet i fråga och att detta hade delgivits alla polisenheter som också meddelats att de ska följa riktlinjerna i JO:s beslut.

4.3.6 FÖRFARANDE VID FÖRUNDERSÖKNING

I klagomålen om förundersökning finns det flera återkommande teman, i synnerhet användningen av tvångsmedel, förundersökningsbeslut och förundersökningens omfattning och varaktighet. Det är uppenbart att kvaliteten på förundersökningsbesluten och i synnerhet längden på förundersökningarna i stor utsträckning påverkas av polisens begränsade resurser. Det finns inte mycket tid att lägga på ett enskilt beslut. Likaså bör polisen prioritera vissa förundersökningar, varpå en del av dem beklagligt nog försenas.

Den vanligaste anledningen till klagomål har sedan gammalt varit polisens – eller åklagarens på framställning av polisen – beslut om att inte göra en förundersökning och i dessa finns också hela tiden något att kritisera. Under 2022 avgjordes 15 fall där motiveringarna i förundersökningsbesluten i olika utsträckning var felaktiga eller bristfälliga. Oftast var slutresultatet av beslutet trots bristerna i motiveringarna ändå godtagbart. Under berättelseåret tog dock polisen till följd av JO:s undersökning av klagomål upp ärendet till ny bedömning i flera fall och inledde en förundersökning i en del av dem.

Besluten hade inte alltid motiverats på ett juridiskt hållbart sätt. Till exempel i ärende 2274/2021 hade förundersökningen avbrutits även om den brottsmisstänkta personen var känd; detta strider mot den uttryckliga bestämmelsen i lagen. I ärende 847/2022 hade kriminalöverkonstapeln motiverat sitt beslut att låta bli att göra en förundersökning om ärekränkning felaktigt med att de påstående som ansågs kränkande hade framförts till myndigheter som hade tystnadsplikt och att påståendena enligt konstapeln därför inte hade kunnat orsaka den klagande skada eller förtakt.

I ärende 656/2021* konstaterade JO att undersökningsledaren kan förordna en utredare att bereda ett förundersökningsbeslut, men att undersökningsledaren inte kan förordna utredaren att fungera som föredragande i ärendet, vilket skulle innebära att föredraganden ansvarar för beslutet. Föredragning av ett ärende är inte en förundersökningsåtgärd eller någon annan uppgift eller åtgärd som enligt lag ankommer på utredaren. Undersökningsledaren kan inte "binda" beredaren till juridiskt ansvar för sitt beslut i enlighet med grundlagen när det saknas en bestämmelse som berättigar till detta. Till föredragandens ansvar hör att föredraganden för att befrias från ansvar kan meddela avvikande mening om beslutet. Utredaren kan inte lämna en avvikande mening om undersökningsledarens beslut, eftersom undersökningsledaren ensam ansvarar för beslutet. JO betonade att det för utredarens del endast är fråga om att bereda beslutet, även om ordet "presentation" används i Polisstyrelsens anvisning. Utredaren har naturligtvis tjänsteansvar för att hen utför beredningen på behörigt sätt. I detta ärende var det också uppenbart att undersökningsledaren inte själv hade satt sig in i ärendet, där ett beslut om att avbryta förundersökningen hade fattats med undersökningsledarens p-kod. Enligt JO ska undersökningsledaren själv godkänna beslutet i datasystemet med sin egen kod (se även beslut 4549/2018*). JO föreslog för Polisstyrelsen att anvisningarna i ärendet ska ses över.

Polisstyrelsen meddelade i december 2022 bland annat att termen presentation kan utelämnas från anvisningarna. Dessutom har JO:s synpunkter redan beaktats i utvecklingen av Vitja-systemet, som ersätter det nuvarande datasystemet.

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 två fall kom det emellertid fram att polisen hade fattat beslut om att inte göra en förundersökning med anledning av en anmälan om polisens förfarande (84/2022* och 1206/2022). JO betonade att anmälan om ett misstänkt polisbrott ska överföras till riksåklagarens byrå för bedömning av en åklagare oberoende av hur tydligt polisen anser det vara att det inte finns skäl att misstänka brott i ärendet. Vid behov ska anmälaren ombes klargöra om hen har för avsikt att uttryckligen göra en brottsanmälan om polisens verksamhet (3682/2022).

FÖRUNDERSÖKNINGARNAS LÄNGD

Enligt lagen ska förundersökning göras utan onödigt dröjsmål och om en person som inte har fyllt 18 år misstänks för brottet ska förundersökningen göras skyndsamt. I elva fall av klagomål ansågs förundersökningen på ett eller annat sätt klandervärd ha dragit ut på tiden. Dröjsmålen var i allmänhet inte särskilt flagranta och berodde snarare på stor arbetsbörda än försummelse som kan tillräknas en enskild tjänsteman.

JO undersökte på eget initiativ orsakerna till fördröjda förundersökningar och vad polisen har gjort för att förkorta behandlingstiderna. JO konstaterade följande i sitt beslut.

Fördröjning av en förundersökning är en vanlig orsak till klagomål och det händer allt oftare också att åtalsrätten för brottet preskriberas under förundersökningen. I svåra arbetssituationer kan beslut om att inte göra eller att avbryta en förundersökning fattas på mycket tunna och med lagstridiga grunder. JO ansåg att situationen beträffande polisens förundersökningar är mycket oroväckande, vilket kan försämra det straffrättsliga systemets trovärdighet och förtroendet för polisen.

Enligt Polisstyrelsen påverkas fördröjningarna av förundersökningar av många orsaker, såsom digitaliseringsutvecklingen, situationen beträffande den dagliga brottsligheten, vikten av motiveringskyldighetens betydelse, internationaliseringen, polisens resursanvändning, att brottens art och omfattning blir mer krävande samt ändringar i lagstiftningen. Dessa faktorer inverkar på polisens tillgängliga personalresurser har inte beaktats i tillräcklig utsträckning.

Enligt JO är det grundläggande problemet att resurserna är otillräckliga i förhållande till antalet uppdrag. JO betonade att det i förundersökningen och i hela rättsprocesskedjan handlar om rättsskyddet och statens kärnuppgift, vilket borde synas i tyngdpunkterna i resursbesluten. JO konstaterade att möjligheterna att effektivisera straffprocessen måste utvärderas kontinuerligt. I vissa ärendegrupper kan förundersökningen påskyndas också genom att i lag föreskriva att behandlingen är brådskande. När någon ärendegrupp fastställs som brådskande, förlängs dock handläggningstiderna i andra ärendegrupper om resurserna förblir desamma.

JO anser att man borde bedöma om vissa fördelar kan uppnås genom att prioritera behandlingen av ärenden på lagnivå. Den som beslutar i vilken ordning ärenden undersöks utövar stor samhällelig makt. Nu görs denna prövning decentraliserat av enskilda undersökningsledare, vilket gör det svårt att hålla en enhetlig och jämlik linje.

Parterna ska ha tillgång till rättsmedel om förundersökningen drar ut på tiden. En möjlighet är att gottgöra kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna till följd av en fördröjd förundersökning. Om ärendet går vidare till rättegång kan man yrka på gottgörelse med stöd av lagen om gottgörelse för dröjsmål vid rättegång. Som dröjsmål beaktas också förundersökningens längd.

Om förundersökningen har fördröjts oskäligt i ett ärende som inte går vidare till rättegång, anser JO att myndigheterna på eget initiativ ska informera parterna om möjligheten att ansöka om ersättning för lidande hos Statskontoret. Kostnaderna för det allmänna för betalning av förseningsgottgörelser kan också främja att resurser riktas för att undvika dröjsmål.

JO bad Polisstyrelsen att aktivt bedöma olika metoder för att påskynda förundersökningarna och sörja för den interna laglighetsövervakningen i uppföljningen och övervakningen av förundersökningarnas längd. JO bad Polisstyrelsen meddela om sina åtgärder och handläggningstiden för förundersökningar före utgången av 2023. (1510/2020*)

Klagomål om **husrannsakan** har anförts hos justitieombudsmannen i mindre utsträckning sedan rätten att få husrannsakens laglighet prövad av domstol föreskrevs. I ärende 4506/2021* gav JO tre polismän en anmärkning för lagstridigt förfarande. När de skötte ett uppdrag enligt polislagen hade de hittat en cannabisodling. Då inledde de en förundersökning, gjorde en husrannsakan och omhändertog egendomen för beslag. Det var inte fråga om en brådskande situation och polispatrullerna skulle ha haft gott om tid att kontakta den allmänna ledaren, som skulle ha fattat beslut om husrannsakan. Polismännen verkar inte heller alls ha övervägt möjligheten att ge bostadsinnehavaren (eller någon annan) tillfälle att närvara vid husrannsakan och kalla ett vittne till den. Poliserna ansåg uppenbarligen inte att det var fråga om en husrannsakan enligt tvångsmedelslagen. Till följd av detta underrättades klaganden (som fanns på platsen) inte om hans rättigheter (t.ex. rätt att närvara). JO ansåg också principiellt allvarligt att den allmänna ledaren hade i efterhand upprättat ett beslut om husrannsakan som inte motsvarade fakta och enligt vilket husrannsakan skulle ha gjorts på ledarens beslut även om hen fått kännedom om genomsökningen först i efterhand. JO gav också den allmänna ledaren en anmärkning.

I ärende 6874/2021 ansåg JO att det i protokollet över husrannsakan borde ha antecknats att innehavaren av bostaden (av säkerhetsskäl som i för sig var godtagbara) inte befann sig i bostaden under husrannsakan. I ärende 2039/2021* hade man förfarit felaktigt vid en granskning av en bostad som gjorts med stöd av polislagen, eftersom det inte hade upprättats något protokoll och heller inte gjorts någon anteckning om åtgärden i någon annan handling.

Ärende 5759/2021* handlade om **val av biträden**, och klaganden (en advokat) misstänkte att polisen påverkade dem på ett osakligt sätt. JO konstaterade att om den misstänkte inte utser ett biträde, ska polisen i regel hålla sig till att presentera en lista över advokater som sköter brottmål på orten och inte framföra sina egna mer begränsade alternativ. JO ansåg det också vara problematiskt att polisinsättningen presenterade en lista med 13 biträden för utläningar i ärenden som gäller tagande i förvar eftersom listan inte inkluderade alla advokater som var insatta i utlänningsärenden på orten; polisinsättningen hade sedermera korrigerat sin praxis till denna del.

I ärende 4034/2021* hade den misstänkte hotat utredarna och undersökningsledaren och en förundersökning hade inletts om detta. Enligt JO hade deras chef inte överskridit sin prövningsrätt när denne ansåg att de inte hade blivit jäviga även om det var fråga om en i hög grad tolkningsbar situation. JO delgav sin uppfattning om de omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av jäv. I vilket fall som helst borde ett förundersökningsbeslut ha fattats i ärendet.

I avgörande 6857/2021 konstaterade JO att en polis som fungerar som förhörsvittne inte själv kan ställa frågor eller på annat sätt ingripa i förhörets förlopp. Dessutom ansåg JO det vara problematiskt om den som utreder samma fall fungerar som förhörsvittne, vilket nu hade varit fallet.

4.3.7 INFORMATION OCH OFFENTLIGHETSLAGEN

Offentlighetsfrågor är ofta problematiska. Polisen blir dagligen tvungen att ta ställning till frågor som berör offentligheten, ibland med mycket kort betänketid. Självfallet får information inte ges ut i sekretessbelagda ärenden. Exempelvis är uppgifter om förundersökning i regel, men inte utan undantag, sekretessbelagda innan en eventuell rättegång inleds. Å andra sidan krävs också att polisen är så öppen och aktiv som möjligt i sin informationsförmedling. Dessa krav accentueras av informationsflödets ökade volym och det allt snabbare tempot: information krävs i realtid och massmedierna kan redan ha fått mycket information via andra kanaler. Alla uppgifter, oavsett om de stämmer eller inte, kan spridas mycket snabbt i till exempel sociala medier.

I avgörande 7841/2021* var det fråga om tv-program som handlade om polisens verksamhet. JO konstaterade att i fråga om sekretess och tjänsteinnehavarens tystnadsplikt är även en representant för medierna en utomstående för vilken sekretessbelagd information inte får avslöjas. Enligt utredningar från polisen "kan det inte uteslutas", "är det möjligt" eller "föreligger det åtminstone en uppenbar risk för" att programmakarna i vissa situationer kan få sekretessbelagd information. JO ansåg det också möjligt att vissa kan identifiera personer som syns i programmet och därmed också få sekretessbelagda personuppgifter om dem. Enligt JO produceras programmet på sätt och vis på bekostnad av att dessa personers integritetsskydd äventyras.

JO ansåg på ett allmänt plan att det är mycket problematiskt att programverksamhet, där det till och med föreligger en uppenbar risk för att sekretessbelagd information som omfattas av skyddet av individens grundläggande fri- och rättigheter, kommer till utomståendes kännedom av orsaker som beror på myndighetens verksamhet. Eftersom det i ärendet dock inte hade framkommit något konkret fall där det fanns anledning att misstänka att detta hade skett, hade JO inga grunder för andra åtgärder än att betona sekretessen och tystnadsplikten samt att programverksamheten ska ordnas så att sekretessbelagd information inte röjs för utomstående.

I praktiken orsakas också många problem av att sekretessgrunderna enligt offentlighetslagen är tolkningsbara, vilket också medierna har lyft fram.

Det arbete med att revidera offentlighetslagen som JO föreslagit har inletts (se JO:s berättelse för 2020 s. 236) och regeringens proposition 273/2022 om en reform av den allmänna offentligheten vid förundersökning behandlades av riksdagen i skrivande stund (JO:s utlåtande om utkastet till regeringens proposition 4795/2022*).

Liksom tidigare år framkom flera fall där polisen inte hade handlat i enlighet med offentlighetslagen när den besvarade begäran om handlingar. Begäran hade inte besvarats inom den tidsfrist som fastställs i lagen eller begäran hade fått avslag utan att polisen meddelat att ärendet kan föras till myndighet för avgörande så att den klagande kan få ett överklagbart beslut. Ärende 2429/2021* gällde avgiftsbelagd leverans av en handling. Ställföreträdaren för BJO konstaterade att om polisen redan har en offentlig (skannad) elektronisk version av en handling, är det inte motiverat att tolka att det är fråga om en handling som bör ännu skannas så som avses i polisens avgiftsförordning. Då kan det inte anses motiverat att ta ut en avgift.

4.3.8 TILLSTÅNDSFÖRVALTNING

Under berättelseåret hade polisens tillståndsförvaltning problem med att klara av det kraftigt ökade antalet kunder och det kom in flera tiotal klagomål om anhopningen av ärenden. JO konstaterade i sitt avgörande 5276/2021* att den offentliga makten under åren 2021 och 2022 åtminstone delvis har misslyckats med att genomföra en vederbörlig behandling av pass- och identitetskortsärenden utan dröjsmål. Fördröjningar i ansökan om pass och identitetskort har för sin del kunnat inverka negativt på rätten att lämna landet, som tryggas som en grundläggande rättighet.

Vissa polisrättningar har under vissa tider inte haft några lediga tider för att uträtta ärenden gällande pass eller identitetskort i det elektroniska tidsbokningssystemet. Vid andra anläggningar har de första lediga bokningsbara tiderna varit först om flera månader. Det har visserligen också varit möjligt att sköta ärenden gällande pass eller identitetskort genom att köa, men kötiden kan ha varit till och med flera timmar.

JO betonade i sitt avgörande att en behandling utan dröjsmål är en grundläggande rättighet och att fördröjningar i erhållandet av pass och identitetskort kan ha negativa återverkningar på utnyttjandet av andra grundläggande rättigheter.

Polisen har reagerat på förändrade situationer på många sätt i syfte att minska rusningen och påskynda uträttandet av ärenden. Den kraftiga ökningen av antalet ansökningar har dock varit en uppenbar överraskning, som man enligt utredningarna inte verkar ha lyckats förbereda sig fullt ut på. Den arbetskraft som står till förfogande har inte varit tillräcklig för att servicenivån hela tiden ska kunna anses vara godtagbar. Anhopningarna och fördröjningarna har berott på covid-19-pandemin och kriget i Ukraina, vars konsekvenser för rusningarna och fördröjningarna i behandlingen av ärendena i viss mån har varit överraskande och åtminstone delvis svåra att förutse. Justitieombudsmannen bad Polisstyrelsen att meddela vilken inverkan de åtgärder som Polisstyrelsen meddelat har haft och hur situationen ser ut när det gäller tillståndstjänsternas betjäningstider.

Polisstyrelsen meddelade i oktober 2022 att situationen efter sommaren hade lugnat ner sig vid största delen av polisrättningarna (men alltså inte vid alla polisrättningar) i och med att antalet ansökningar minskade. Ärendet togs också upp vid inspektionen i december 2022, då det enligt Polisstyrelsen fortfarande var ett problem att få en tid i huvudstadsregionen, Åbo och Tammerfors.

Även i skjutvapenärenden kritiserade JO i några fall längden på behandlingen av ärendet. Polisens förfarande i körförbudsärenden föranledde kritik i flera fall. I ärende 8547/2021* misstänktes klaganden för rattfylleri. Den polis som stoppade klaganden meddelade klaganden temporärt körförbud (som trädde i kraft först 12 timmar senare). Enligt Polisstyrelsens anvisning och polisrättningens praxis kan körförbud dock inte meddelas enbart på basis av ett positivt snabbtest för narkotika.

Föraren hade inte gjort några körfel och enligt polispatrullen var hen förmögen att köra. JO ansåg också att beslutet att på grund av misstänkt rattfylleri meddela klaganden körförbud som trädde i kraft 12 timmar senare var motstridigt, eftersom klaganden ändå fick fortsätta köra efter snabbtestet för narkotika. Därutöver, i sådana fall av körförbud sker förfarandet i två steg och efter det körförbud som meddelas "vid vägkanten" ska polisen enligt lagen utan dröjsmål närmare bedöma om det finns grunder för körförbudet. I detta fall hade undersökningsledaren försummat att utan dröjsmål besluta om körförbudet skulle fortsätta att gälla. En månad senare visade resultaten av ett blodprov att det inte fanns grunder för att misstänka brott (läs mer om felresultat vid snabbtest för narkotika i JO:s beslut 2904/2020*). JO föreslog att polisrättningen ska överväga huruvida klaganden borde gottgöras för det som inträffat.

Polisrättningen meddelade att den betalat klaganden den ersättning på 1 350 euro som klaganden krävt.

Även i ärende 8085/2021* hade undersökningsledaren försummat att utan dröjsmål besluta om det temporära körförbud som en konstapel meddelat på händelseplatsen ska hållas i kraft. Undersökningsledaren fattade beslut först efter mer än tre månader. JO konstaterade också att även om det i detta fall var försvarligt att meddela ett muntligt beslut på händelseplatsen, borde konstapeln i enlighet med förvaltningslagen utan dröjsmål också ha gett sitt beslut skriftligt. JO föreslog också att man ska överväga att se över bestämmelserna om omprövnings- och besvärsmålsrätt i körkortslagen vad gäller temporära beslut om körförbud. Också riksdagen hade fäst uppmärksamhet vid detta (se t.ex. kommunikationsutskottet KoUB 9/2019 och KoUB 25/2022 samt riksdagens svar RSv 75/2019). JO skickade sitt beslut till kommunikationsministeriet.

Ministeriet meddelade i februari 2023 att behovet av förändringar relaterade till körförbudsförfarandet skall utredas som helhet, till vilket även hör två EU-direktiv som är under utarbetande.

I ärende 5028/2021* kritiserade JO en kriminalöverkonstapel som fattat ett beslut om körförbud för att konstapeln inte hade reserverat tillräckligt med tid för den klagande att bli hörd. Beslutet hade fattats endast fyra dagar efter tingsrättens dom. Enligt Polisstyrelsens anvisning ska två eller tre veckor anses vara en skälig tid. Dessutom konstaterade JO att även om körkortslagen gör det möjligt att meddela om möjligheten att bli hörd endast i förundersökningen och inte längre separat efter domen, ska polisen från fall till fall överväga om möjligheten att bli hörd ska meddelas även efter domen.

4.3.9 ÖVRIGA FALL

JURIDISKA PROBLEM I POLISENS VERKSAMHET MED OVERALLKAMERA

JO tog i sitt beslut 2017/2021* ställning till polisens verksamhet med overalkameror, där polisuppgifterna filmas med en anordning som fästs vid polisens utrustning och som spelar in bild och ljud. JO ansåg att förfarande enligt Polisstyrelsens anvisning är problematisk. Enligt Polisstyrelsens anvisning bedömer en polis som använt en overalkameraapparat själv om de inhämtade uppgifterna är nödvändiga och raderar eller sparar uppgifterna enligt sin bedömning. I förfarandet enligt Polisstyrelsens anvisning har den polis som använt kameran i princip möjlighet att avlägsna sådana delar av upptagningen som kunde vara betungande när det gäller att bedöma hur klandervärd hens eget förfarande varit. JO anser att en behörig polis inte själv kan besluta om radering eller införande av uppgifter i polisens personregister, åtminstone inte i sådana fall där det har framförts ett påstående om polisens osakliga förfarande eller där det har gjorts ett klagomål eller en polisanmälan.

För att säkerställa detta bör den ursprungliga upptagningen förvaras en kort som sådan.

JO ansåg också att Polisstyrelsens tolkning av den ursprungliga överallkameraupptagningens rättsliga karaktär som en s.k. "icke-handling", till vilken offentlighetslagen inte skulle tillämpas, är problematisk. Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden och huvudregeln om upptagningsoffentlighet som följer av grundlagen talar för att överallkameraupptagningen ska vara en myndighetshandling och att behandlingen av upptagningen i enlighet med detta ska bedömas med lagstadgade förpliktelser.

Frågan om den rättsliga karaktären hos en upptagning med överallkamera avgörs i sista hand av förvaltningsdomstolen. Även därför bör den ursprungliga upptagningen med överallkamera förvaras under en fastställd minimitid för att det ska vara möjligt att behandla begäran om information. JO delgav Polisstyrelsen sin uppfattning och bad Polisstyrelsen att senast den 30 april 2023 meddela vilka åtgärder beslutet eventuellt har föranlett. JO skickade sitt beslut för kännedom även till justitieministeriet för bedömning av om det finns behov av lagstiftningsåtgärder i ärendet.

I sitt avgörande 3721/2021* konstaterade JO att en församlings gudstjänst på ett allmänt torg hade omfattats av tillämpningsområdet för lagen om sammankomster. Enligt lagen om sammankomster faller bara "religionssamfundens egna eller med dem jämförbara lokaler" (vilket torget i fråga inte var) utanför lagens tillämpningsområde. Således hade man med fog kunnat anse att regionförvaltningsverkets beslut om begränsning av deltagarantalet i allmänna sammankomster på grund av coronaepidemin gällde denna gudstjänst. Polisen skulle därmed ha kunnat avbryta tillställningen eftersom regionförvaltningsverkets beslut om begränsning av sammankomster inte hade iakttagits. JO konstaterade dock att enligt religionsfrihetslagen borde man på tillställningen ha tillämpat bestämmelserna om allmänna sammankomster och inte bestämmelserna om offentliga tillställningar i lagen om sammankomster och att det hade varit motiverat att som speciallag tillämpa lagen om smittsamma sjukdomar som grund för att avsluta tillställningen.

I ärende 7050/2021* ansåg JO att kriminalkommissarien hade förfarit klandervärt när denne per e-post hade kontaktat tingsdomarna och uttryckt sin åsikt om att deras beslut om tvångsmedel var felaktiga, delvis i skarpa ordalag. Kommunikationen har ur tingsrättens synvinkel och även i övrigt kunnat ses som ett försök att påverka tingsrättens avgörandeverksamhet i tvångsmedelsärenden och den var olämplig med tanke på domstolens oberoende. Utöver bristen på respekt för domstolens oberoende har kommunikationen, som delvis innehöll skarp kritik, bidragit till att äventyra förtroendet för att polisens uppgifter sköts på behörigt sätt.

I ärende 644/2021* hade den klagande inte valts till en tjänst vid Valtori på grund av skyddspolisens s.k. täckningsanmälan i anslutning till en säkerhetsutredning. I anmälan konstaterades att klaganden under 2013–2020 inte haft någon stadigvarande adress i Finland och att utredningen inte innehåller uppgifter från utländska myndigheter. JO kritiserade att anmälan var otydlig, vilket också skyddspolisen medgav. Det var fråga om en omständighet som ansågs vara avgörande för vem som valdes till arbetsuppgiften och JO kritiserade också Valtori eftersom Valtori hade tolkat att resultatet av säkerhetsutredningen var bristfälligt utan att kontakta skyddspolisen för att utreda vad som avsågs med anmälan. Eftersom det förekom oklarheter i lagstiftningen i fråga om utländska uppgifter i förfarandet för säkerhetsutredning, föreslog JO att justitieministeriet ska överväga om det finns anledning att specificera säkerhetsutredningslagen.

Justitieministeriet meddelade i december 2022 att tolkningbara frågor i anslutning till 26 § i säkerhetsutredningslagen kan avgöras med stöd av den allmänna lagstiftningen. Ministeriet har inlett en förutredning där behovet av att ändra säkerhetsutredningslagen kartläggs och i detta sammanhang bedöms huruvida 26 § i lagen behöver förtydligas.

Avgöranden som gäller polisen behandlas också i avsnitt 4.6 Hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet, 4.9 Utlänningsärenden och 4.19 Språkärenden.

4.3.10 NÖDCENTRALER

Nödcentralverket har en nära anknytning till polisens verksamhet. Nödcentralverket producerar nödcentralstjänster för hela Finland utom Åland. Nödcentralerna tar emot nödmeddelanden som rör räddnings-, polis- samt social- och hälsovårdsväsendet och övriga meddelanden som rör säkerheten för människor, miljö och egendom samt förmedlar dem vidare till olika hjälpande myndigheter och samarbetspartner.

Nödcentralverkets stabsuppgifter sköts av centralförvaltningen i Björneborg. Nödcentralverksamheten är koncentrerad till sex nödcentraler som finns i Björneborg, Kervo, Kuopio, Uleåborg, Vasa och Åbo.

Nödcentraldatasystemet (ERICA) togs i bruk vid alla nödcentraler före sommaren 2019. ERICA styr nödsamtalen på riksnivå. 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 berättelseåret avgjordes sammanlagt 11 klagomål som gällde Nödcentralverket och nödcentralerna. Två ärenden föranledde åtgärder. Det ena ärendet som föranledde åtgärder gällde publicering av myndigheternas anvisningar om uppdragshantering till Nödcentralverket på båda nationalspråken (1029/2021*). Avgörandet beskrivs i avsnitt 4.19 om språk.

Klagomålen om nödcentralerna gäller vanligtvis operatörernas bedömningar om hur brådskande i synnerhet sjuktransporter är, operatörernas uppförande under nödsamtalet och att uppgifter inte förmedlats. Eftersom alla samtal spelas in, finns det vanligtvis tillgång till en grundlig utredning i samband med klagomål om operatörernas uppförande. Det är uppenbart att operatörernas medvetenhet om inspelningen förbättrar tjänstens kvalitet.

I slutet av året granskades Landskapsalarmcentralen som är en enhet inom Ålands polismyndighet (6393/2022*).



4.3.11 RÄDDNINGSVÄSENDET

Klagomål om räddningsväsendet gäller vanligen uppdrag inom den prehospitala akutsjukvården och sjuktransporter och behandlas i avsnittet om hälso- och sjukvården. Andra klagomål inkommer ytterst sällan, då främst om tjänste- eller anställningsförhållandena inom räddningsförvaltningen. Klagomål som gäller själva räddningsuppdragen är däremot ovanliga. Under berättelseåret avgjordes två klagomål som gällde räddningsväsendet. Ingentenda av dem gav anledning till några 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. I lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman har den högsta laglighetsövervakarens uppgifter koncentrerats till justitieombudsmannen i ärenden som gäller försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, krishanteringspersonal enligt lagen om militär krishantering, Förvarsutbildningsföreningen samt militära rättegångar.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO Pasi Pölönen (till 30.9.2022) och JO Petri Jääskeläinen (från och med 1.10.2022). Huvudföredragande var referendarierådet Kristian Holman.

4.4.1 VERKSAMHETSMILJÖ

Det militära försvaret i Finland bygger främst på värnplikten och den omfattande reserv denna möjliggör. Den i grundlagen fastställda försvarsskyldigheten som ankommer på varje finsk medborgare omfattar förutom det militära försvaret även andra sätt att försvara landet och bistå i försvaret av landet.

Inom beväringstjänsten genomfördes under berättelseåret en avveckling av coronapandemins restriktioner. I praktiken har garnisonernas verksamhet återgått till situationen före pandemin. Restriktionerna orsakade tidvis en betydande försämring av beväringarnas förhållanden samt utmaningar för genomförandet av beväringutbildningen.

Militär krishantering är ett av Försvarsmaktens lagstadgade uppdrag. Under berättelseåret deltog Finland i tio militära operationer inom krishantering eller militär observation. Finlands största militära styrka inom krishantering är förlagd i Libanon, inom ramarna för FN:s UNIFIL-operation.

Det gångna året förändrade säkerhetsmiljön avsevärt på grund av Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Till följd av en säkerhetspolitisk omvärdering ansökte Finland om medlemskap i försvarsalliansen Nato. Medlemsprocessen pågår fortfarande gällande medlemsstaternas ratificeringsprocesser. Ett eventuellt medlemskap kommer bland annat att ha lagstiftningsmässiga konsekvenser, som utreds för närvarande. Deltagandet i Natos gemensamma försvar kommer att förutsätta att Finland, liksom de andra medlemsländerna, ställer personal och trupper till Natos förfogande. Utgångspunkten är att beväringutbildningen eller beväringarnas rättsliga ställning inte kommer att behöva ändras avsevärt i och med medlemskapet.

Med upprätthållande av gränssäkerheten som ankommer på Gränsbevakningsväsendet avses åtgärder som syftar till att förhindra brott mot bestämmelserna om passerande av riksgränsen och den yttre gränsen, avvärja hot mot den allmänna ordningen och säkerheten i persontrafiken över gränserna, bekämpa gränsöverskridande brottslighet samt garantera säkerheten vid gränsövergång. Gränsbevakningsväsendet deltar också i det militära försvaret.

Gränsbevakningsväsendet begränsade gränstrafiken under coronapandemin 2020–2021. Under det gångna året har Gränsbevakningsväsendet i egenskap av verkställande myndighet begränsat ryska medborgares resor till Finland, eftersom Rysslands anfallskrig mot Ukraina, Rysslands mobilisering samt den snabbt ökande turismen till och från Finland från Ryssland äventyrar Finlands internationella ställning och internationella relationer.

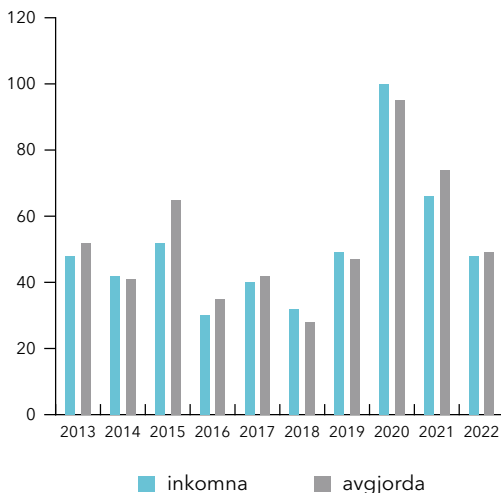
Förändringarna i Finlands säkerhetsmiljö har också påverkat laglighetsövervakningen. Detta har framkommit främst i sådana lagstiftningsprojekt där man begärt justitieombudsmannen om utlåtande antingen för en arbetsgrupp under beredningen, i samband med utskottsbehandlingen eller båda (se avsnitt 4.4.3).

4.4.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

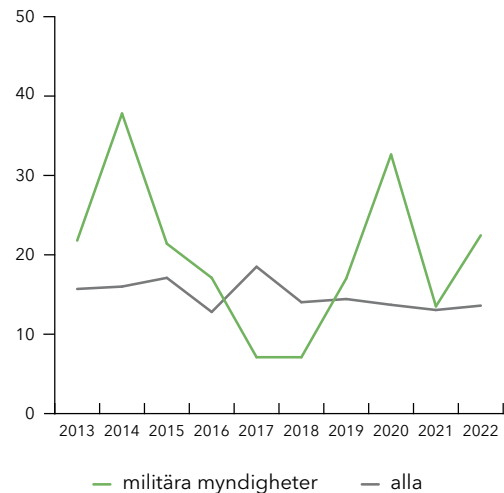
JO:s laglighetsövervakning av Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet handlar till övervägande del om att följa upp tjänstgöringsförhållandena för beväringar. Laglighetsövervakningen sköts i första hand genom att avgöra klagomål, men också genom inspektioner och andra åtgärder på eget initiativ samt genom att sörja för justitieombudsmannens specialuppdrag. Inspektionerna av garnisonerna är ett viktigt sätt att få aktuell information om hur beväringarna behandlas samt för att utöva inflytande med målet att tjänstgöringsförhållandena för de årsklasser som anländer för att göra militärtjänst ska förbättras. Inspektionerna och andra åtgärder på eget initiativ är dessutom mycket viktiga för att säkra laglighetsövervakningens genomslagskraft.

Både Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets personal och beväringar, ibland även beväringarnas föräldrar, anför klagomål till justitieombudsmannen i ärenden som gäller försvaret och gränsbevakningen. Klagomålen från beväringar gäller vanligtvis hur de blivit behandlade, samt tjänstgöringsförhållandena. Personalens klagomål gäller bland annat förflyttningar, tjänsteutnämningar, grunderna för fastställande av svårighetsklassificeringen samt andra frågor som i princip avgörs genom tjänste- och arbetskollektivavtal.

Under året inkom 48 (föregående år 66) klagomål som gällde försvaret och gränsbevakningen, och 49 (74) avgjordes. Åtgärdsavgörandenas andel av klagomålen och de egna initiativen inom sakområdet var 22,5 %.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2013–2022.



Åtgärdsprocent under åren 2013–2022.

4.4.3 UTLÅTANDEN

JO gav försvarsministeriet ett utlåtande om utkastet till en proposition med förslag till lag om militär disciplin och brottsbekämpning inom Försvarsmakten. JO ansåg att motiveringarna i utkastet inte på ett övertygande sätt visade på nödvändigheten av att utvidga Huvudstabens befogenheter för brottsbekämpning. JO hade redan i sina tidigare ställningstaganden ansett det problematiskt att samma myndighet har både underrättelse- och brottsbekämpningsbefogenheter. En utvidgning av huvudstabens befogenheter i fråga om brottsbekämpning skulle förvärra problemen i samband med detta. Dessutom är det i princip problematiskt att försvarsmakten undersöker misstänkta tjänstebrott bland sin egen personal. Förfarandet involverar inga externa garantier för neutralitet. När det gäller s.k. polisbrott har man strävat efter att säkerställa en opartisk undersökning, så att undersökningsledaren för dessa brott alltid är en åklagare, som också alltid avgör om det finns förutsättningar för en förundersökning (3938/2022*).

BJO gav försvarsministeriet ett utlåtande om ett brådskande utvecklingsprojekt gällande lagstiftningen om frivilligt försvar (2754/2022*) samt riksdagens grundlagsutskott ett utlåtande om regeringens proposition (RP 80/2022 rd) i samma ärende (3312/2022*).

BJO gav ett utlåtande till inrikesministeriet om utkastet till proposition om ändring av gränsbevakningslagen. Utkastet till proposition gällde bland annat en centralisering av ansökan om internationellt skydd vid Finlands riksgrens till ett eller flera gränsövergångsställen, om det är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot som orsakas av massinvandring eller inresa på grund av påverkan från en främmande stat. Utkastet till proposition innehöll också kompletterande bestämmelser om byggande av hinder i gränzonen (3193/2022*).

BJO gav riksdagens förvaltningsutskott ett utlåtande om regeringens proposition (RP 106/2021 rd) med förslag till lag om Försvarsmaktens handräckning till polisen och vissa andra lagar om handräckning (1306/2022*).

JO gav riksdagens försvarsutskott ett utlåtande om regeringens proposition (RP 222/2022 rd) med förslag till lagar om ändring av lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv, lagen om statens förköpsrätt inom vissa områden och förköpslagen (6856/2022*).

JO gjorde ett inlägg om justitieombudsmannens laglighetsövervakning under Försvarsmaktens kommandörskonferens 16.9.2022.

4.4.4 INSPEKTIONER

Under berättelseåret granskades Huvudstaben, Marinstaben, Kustflottan, Kustbrigaden och Gränsbevakningsväsendets gränsstation vid Nuijamaa. Även en dokumentinspektion av Huvudstabens militära rättsvård genomfördes.



JO Jääskeläinen inspekterade Kustflottan i Pansio i Åbo den 12 oktober 2022.

4.4.5 AVGÖRANDE

AVBRYTANDE AV BEVÄRINGSTJÄNSTEN

En person som i sin beväringstjänst godkänts att genomföra en kurs för specialgränsjägare ansågs inte vara lämplig för utbildningen när tjänstgöringen inleddes, även om läkaren redan i samband med inträdesprovet hade känt till risken för en överkänslighetsreaktion vid getingstick.

Klaganden hade försökt utreda varför de uppgifter som klaganden lämnat om sitt hälsotillstånd inte ansågs utgöra ett hinder för beväringstjänsten i specialtrupperna före den hälsoundersökning som gjordes först efter att tjänstgöringen inleddes. Myndigheten hade haft tillgång till samma information om klagandens allergi vid båda tidpunkterna. Den klagande hade efter att tjänstgöringen avbrutits varit tvungen att ha kontakt många olika myndigheter. Utredningen av ärendet hade fördröjts och försvarats av att ansvars- och behörighetsfrågorna mellan Gränsbevakningsväsendet och Försvarsmakten var oklara i fråga om specialgränsjägarnas urvalsprov.

BJO ansåg att klaganden inte hade tillhandahållits ändamålsenlig service av förvaltningen så som förvaltningslagen förutsätter.

Klaganden hade i princip kunnat lita på att myndighetens verksamhet inte plötsligt ändras till den del som den begränsar klagandens rättigheter eller intressen eller annars negativt, även om klaganden på grund av sin allergi inte var lämplig att utbildas till specialgränsjägare. I ärendet rådde oklarhet om vilken myndighet som ansvarar för hälso- och sjukvården för de personer som deltar i specialtruppernas urvalsprov. BJO delgav Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet sin uppfattning och bad dem meddela sina åtgärder för att utreda ansvarsfördelningen mellan myndigheterna (46/2021*).

Huvudstaben och staben för Gränsbevakningsväsendet meddelade att de kommit fram till en lösning där verksamhetsmodellen ändras så att Försvarsmakten ordnar personalstödet för specialstyrkornas urvalsprov i fråga om läkartjänster. Om Försvarsmakten inte har möjlighet att ställa en läkare i Försvarsmaktens tjänst till Gränsbevakningsväsendets förfogande, ska Försvarsmakten se till att läkare anlitas till urvalsproven som en köptjänst. Försvarsmakten har helhetsansvaret för anlitaandet av läkare och för deras verksamhet. I övrigt kvarstår ansvaret för arrangemangen vid urvalsprovet för specialgränsjägar kursen hos Gränsbevakningsväsendet.

UTREDNING AV BORTFÖRANDE AV BARN

Gränsbevakningsmän hade i samband med gränskontrollen av ett tåg på väg till Ryssland observerat att den klagandes barn som reste med sin mor inte hade med sig de resedokument som behövdes för att återvända till Finland och påpekat detta för barnets mor. Barnets mor hade inte heller något separat skriftligt tillstånd av vårdnadshavaren (klaganden) att föra barnet ut ur landet. Trots detta hade gränsbevakningsmännen, efter att ha kontaktat sin chef, låtit barnet och barnets mor åka vidare till Ryssland med stöd av de brådskande skäl som hon uppgett.

BJO ansåg att man förfarit felaktigt i ärendet. Vårdnadsförhållandena för barnet som reste med en vuxen och som var på väg att lämna landet borde absolut ha utretts. Det datasystem som gränsbevakarna har tillgång till gör det möjligt att göra en sådan utredning och utöver det förutsätter kodexen om Schengengränserna, som är direkt förpliktande för medlemsstaterna, också detta.

Enligt BJO hade man inte tillräckligt tydligt definierat för gränsbevakningsmännen som utförde gränskontrollen vilka metoder som står till buds för att identifiera, förebygga och utreda egenmäktigt omhändertagande av barn och bortförande av barn och som omfattar ett heltäckande utnyttjande av datasystemen. Enligt utredningen hade det även mer allmänt förekommit betydande brister i utbildningen vid Gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsväsendets utbildningsåtgärder för att förhindra bortförande av barn och användningen av datasystem för sådana åtgärder var otillräckliga.

BJO delgav Gränsbevakningsväsendet sin uppfattning och bad det meddela vilka utbildningsmässiga åtgärder som vidtagits för att förhindra bortförande av barn (4423/2021*).

Staben för Gränsbevakningsväsendet meddelade bland annat att den granskat och uppdaterat Handboken för gränskontroll och utlänningsärenden i fråga om gränskontroll och bortförande av barn med särskilt beaktande av de omständigheter som nämns i BJO:s beslut. Dessutom har gräns- och sjöbevakningssektionerna ålagts att säkerställa att alla som utför gränskontroll har användarrättigheter till befolkningsdatasystemet, så att de kan kontrollera uppgifter om vårdnadsförhållanden. Instruktioner har getts om kontroll av ett barns vårdnadsförhållanden i befolkningsdatasystemet.

BEHANDLINGSTID FÖR SKADERSÄTTNING

En klagande som arbetade inom Försvarsmakten hade varit delaktig i en trafikolycka 2015. Polisen hade gjort en förundersökning och ett militärdisciplinärt ärende hade slutförts i juni 2017. Försvarsmakten yrkade skadestånd för den fordonsmateriel som skadats i olyckan. Skadeståndsärendet behandlades vid Kajanalands brigad, vars kommendör fattade ett beslut i ärendet 2022. Fördröjningen i ärendet hade berott på ett mänskligt misstag. De personer som beredde skadeståndsärenden hade antagit att ärendet redan hade behandlats.

Enligt JO uppfyllde Kajanalands brigads förfarande vid behandlingen av den klagandes skadeståndsärende inte kraven på behandling av ett ärende utan ogrundat dröjsmål. I utredningarna framfördes vissa orsaker som påverkade ärendets behandlingstid, men de kunde inte på något juridiskt godtagbart sätt förklara och motivera den totala behandlingstiden på över sex år. JO gav Kajanalands brigad en anmärkning för lagstridigt förfarande (3927/2022*).

4.5 Tullen

Till detta sakområde hänförs alla klagomål som gäller Tullens förfarande. Klagomålen gäller i allmänhet förtullning, tullbeskattnig och förfarandet vid tullkontroller samt bekämpningen av tullbrott. Tullärendena avgjordes av BJO Maija Sakslin (t.o.m. 30.9.2022) och JO Petri Jääskeläinen (fr.o.m. 1.10.2022). Huvudföredragande var referendarierådet Riitta Länsisyrjä och referendarierådet Kristian Holman.



4.5.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

JO Jääskeläinen inspekterade Tullens ledning under berättelseåret. Vid inspektionen diskuterades Tullens förundersökningar, tullövervakningsförfarandet och Tullens interna laglighetsövervakning (5667/2022). Under berättelseåret inspekterades också Tullens hemliga inhämtande av information (6157/2022) och Tullens förvaringslokaler för frihetsberövade i Helsingfors (7326/2022, se avsnitt 3.5.8).

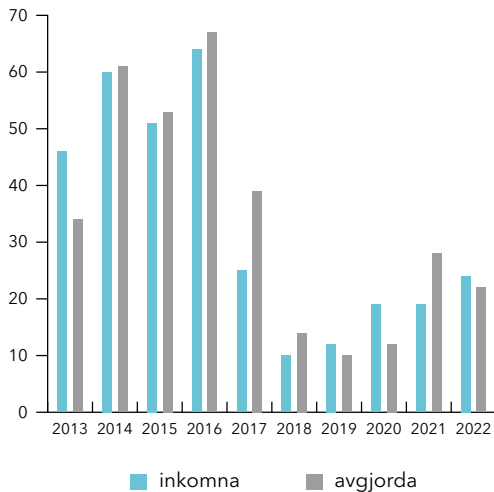
Under året inkom 24 klagomål som gällde Tullen (föregående år 26) och 22 ärenden (33) avgjordes. Åtgärdsavgörandenas andel av klagomålen och de egna initiativen inom sakområdet var 9,1 %.

I flera klagomål som gällde Tullen behandlades Tullens förfarande som förundersökningsmyndighet. Klagomålen gällde Polisstyrelsens utlåtande om tillståndsplikten för luftvapen som kallas vapen för självförsvar och förundersökningar som Tullen inlett på basis av detta. Klagomålen föranledde inga åtgärder från JO:s sida, eftersom den straffprocessuella utredningen av ärendena pågick. I slutet av året inkom också klagomål om Tullens och Skatteförvaltningens förfarande vid övervakningen av alkohol som köpts i utländska nätbutiker. Behandlingen av dessa klagomål pågår fortfarande.

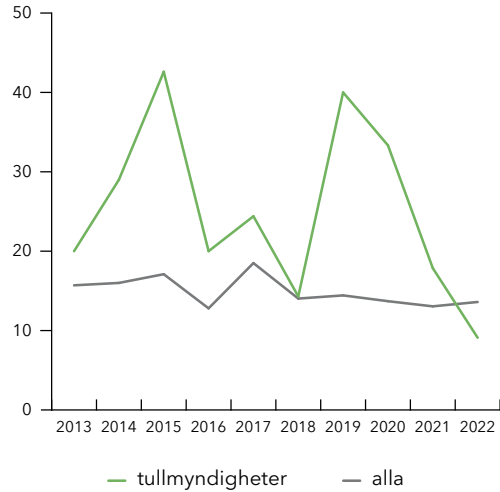
4.5.2 UTLÅTANDEN

Till finansministeriet gavs ett utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om automatiserat beslutsfattande i beskattnings- och tullärenden. Syftet med propositionen är bland annat att möjliggöra ett automatiskt beslutsfattande inom Skatteförvaltningen vid påförande av påföljder, behandling av begäran om omprövning och i vissa andra ärenden där förfarandet inte är tillåtet enligt de bestämmelser som föreslås i förvaltningslagen. Målet är också att för Tullens del möjliggöra automatiskt beslutsfattande i fråga om begäran om omprövning och för Transport- och kommunikationsverkets del automatiskt beslutsfattande om påförande av påföljder.

BJO Sakslin konstaterade i sitt utlåtande bland annat att bestämmelserna i utkastet borde preciseras så att användningsområdet och gränserna för det automatiska avgörandet exakt och noggrant avgränsat framgår. Av bestämmelserna ska det entydigt framgå vilka frågor som kan avgöras automatiskt och med vilka begränsningar.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2013–2022.



Åtgärdsprocent under åren 2013–2022.

Med hänsyn till kravet på att offentlig maktutövning ska grunda sig på lag, får kraven på god förvaltning eller parternas rättssäkerhet inte äventyras ens i masshantering vid automatiserat beslutsfattande. Huruvida en lag om införande av automatiskt beslutsfattande är godtagbar ska i första hand bedömas utifrån hur förslaget uppfyller kraven i grundlagen.

Man kan inte avvika från dessa krav för att uppnå en effektivare förvaltning eller för att kunna säkra ner förvaltningens personalkostnader (3490/2022*).

4.5.3 AVGÖRANDEN

OMHÄNDERTAGANDE AV SVARTKRUTVAPEN SOM FÖRVÄRVATS FRÅN UTLANDET

Tullen hade omhändertagit svartkrutvapen som skickats till klaganden 2018 och 2019 och bitt Polisstyrelsen om ett utlåtande om tillståndsplikten för de importerade vapnen. Tullen borde ha meddelat klaganden om kvarhållandet med stöd av tullagen av svartkrutvapnen som skickats till klaganden. Ett sådant förfarande skulle ha följt såväl kravet på god förvaltning utan dröjsmål som Tullens egna anvisningar. Så hade man inte förfarit och detta hade orsakat ovisshet hos klaganden.

JO konstaterade också att det inte kan anses skäligt att hålla kvar varan i cirka tio månader. I samband med kvarhållande av en vara enligt tullagen har den som saken gäller inte tillgång till samma rättsmedel som vid ett eventuellt påföljande omhändertagande och beslag av varan. Inget överklagbart beslut fattas i ärendet innan natur och grund för eventuella fortsatta åtgärder har klarlagts. Genom åtgärden ingriper man tillfälligt i den grundlagsenliga rätten till egendomsskydd. Dessa faktorer understryker att åtgärden bör vara tillfällig och så kortvarig som möjligt, även om syftet med åtgärden i sig är att garantera en ändamålsenlig tullövervakning och tullsäkerhet.

Eftersom längden på kvarhållandet av varan i klagandens ärenden hade varit beroende av väntetiden på de utlåtanden som begärts av Polisstyrelsen, var Tullens möjlighet att påverka den totala tiden varan hölls kvar begränsad. Det hade emellertid varit förenligt med god förvaltning och Tullens egen anvisning om Tullen skulle ha meddelat klaganden att Polisstyrelsens utlåtanden dröjer.

JO fäste Tullens uppmärksamhet vid detta och vid att avsaknaden av rättsmedel understryker behovet av noggrannhet och aktivitet utan dröjsmål i myndigheternas verksamhet. Utöver Tullen delgav JO även Polisstyrelsen sin uppfattning om den inträffade fördröjningen för kännedom. JO delgav även distriktsåklagaren som behandlade ärendet sin uppfattning om den försummelse att ansöka om eller upphäva förlängning av beslag som inträffat under den senare straffprocessuella behandlingen av ärendet (2737/2021*).

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.

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 befogenheterna för hemligt inhämtande av information, men också vid Tullen och Gränsbevakningsväsendet används ett brett utbud av metoder för hemligt inhämtande av information. Försvarsmaktens befogenheter är snävare.

Detta avsnitt behandlar även berättelsen om vittnesskyddsprogram som justitieombudsmannen tagit emot. Lagen om vittnesskyddsprogram (88/2015) trädde i kraft den 1 mars 2015 och enligt den ska inrikesministeriet årligen till riksdagens justitieombudsman avge en berättelse om beslut som fattats och åtgärder som vidtagits med stöd av denna lag.

År 2019 trädde lagstiftningshelheten om underrättelseverksamheten i kraft. Lagen om övervakningen av underrättelseverksamheten (121/2019) trädde i kraft den 1 februari 2019. 5 a kap. i polislagen (civil underrättelseinhämtning 581/2019), lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik (582/2019) och lagen om militär underrättelseverksamhet (590/2019) trädde i kraft den 1 juni 2019. I lagarna ingår en skyldighet för myndigheterna att årligen tillstålla justitieombudsmannen berättelser om sin verksamhet.

Ändringarna i riksdagens arbetsordning och 9 § i lagen om riksdagens tjänstemän som gäller den parlamentariska kontrollen av underrättelseverksamheten trädde i kraft 1.2.2019.

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. T.ex. är tröskeln och den grundläggande förutsättningen för att bevilja teleavlyssningstillstånd – att det finns skäl att misstänka att ett brott har begåtts – relativt låg.

Tvångsmedelsbehandlingen ska ske när den som framställer krav på tvångsmedel är närvarande eller med videokonferensförbindelse, och ett skriftligt förfarande är inte möjligt annat än begränsat när tillstånd förnyas. Domstolen är vid prövningen av förutsättningarna för tvångsmedel beroende av information som den fått av förundersökningsmyndigheten, och föremålet för användningen av medlet är inte närvarande vid behandlingen. Endast om det är fråga om bostadsavlyssning är ett offentligt ombud, vanligen en advokat eller ett allmänt rättsbiträde, närvarande för att bevaka den persons intressen som tvångsmedlet riktar sig mot (givetvis utan dennes vetskap).

I sitt avgörande HD:2020:95 betonade högsta domstolen ansvaret hos en tjänsteman som kräver hemliga tvångsmedel. Avgörandet gällde ett tjänstebrott där den åtalade polismannen hade vilselett tingsrätten till att bevilja obehöriga tillstånd för teleövervakning och teleavlyssning utifrån felaktig och vilseledande information. Gärningarnas klandervärdhet ökade enligt högsta domstolen av att det varit fråga om hemliga tvångsmedel, för vilka domstolen inte nödvändigtvis har möjlighet att säkerställa riktigheten i de uppgifter som sökanden har meddelat den, och där förtroendet för myndighetsverksamhetens behörighet är av framträdande betydelse. Gärningarna hade dessutom varit skadliga för förtroendet för den polisens verksamhet som ansvarade för utredningen av brotten.

Enligt lagen får tingsrättens beslut om hemligt inhämtande av information överklagas utan någon specifik tidsfrist. Därför kan en misstänkt ännu flera år efteråt föra beslutets laglighet till hovrätten för prövning och så har en del misstänkta även gjort. På så vis bildas det rättspraxis om hemligt inhämtande av information också vid högre rättsinstanser. Domstolarnas uppgift att sörja för den misstänktes rättsskydd och utredandet av grunderna för yrkandet på tvångsmedel har framhävts bl.a. i högsta domstolens avgörande HD:2007:7 och HD:2009:54).

Domstolen har en viktig roll också vad gäller partsoffentligheten i samband med hemligt inhämtande av information. I regel ska den misstänkte underrättas om det hemliga inhämtandet av information senast ett år efter att inhämtandet avslutats. Domstolen kan på lagstadgade grunder ge tillstånd att skjuta upp underrättelsen eller tillstånd att inte underrätta objektet över huvud taget. Det är viktigt att man enbart tillgriper detta förfarande när det är absolut nödvändigt, i synnerhet när man inte underrättar objektet alls. I en rättsstat kan helt hemligt ingripande i de grundläggande fri- och rättigheterna endast förekomma i mycket begränsad utsträckning. Högsta domstolen har tagit ställning till partsoffentligheten vid täckoperationer i sitt avgörande HD:2011:27.

Högsta förvaltningsdomstolen gav den 28 september 2016 två beslut om offentligheten hos handlingar gällande polisens hemliga inhämtande av information (4077, 62/1/15 och 4078, 2216/1/15). I besluten var det frågan om begäran om information i anslutning till polisens bestämmelse om användning av informationskällor och den s.k. SALPA-föreskriften. I sina beslut ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att uppgifter i föreskriften om användning av informationskällor samt säkerhetsarrangemang och om hur skyddet av inhämtande av information är ordnat är sekretessbelagda, eftersom uppgifter på den detaljnivån, om de offentliggörs, kan medföra risk för att identiteten på informationskällan och de poliser som deltar i verksamheten avslöjas.

MYNDIGHETERNAS INTERNA ÖVERVAKNING

Övervakningen av användningen av hemligt inhämtande av information hör i första hand till den vanliga chefsövervakningen. Därutöver har övervakningen av hemligt inhämtande av information 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 till exempel täckoperationer, bevisprovokation genom köp och användning av informationskällor. Chefsämbetsverken får också information om verksamheten genom sina egna inspektioner och genom att hålla kontakt med undersökningsledarna.

Polisens inhämtande av information från teleföretag har koncentrerats och sker via SALPA, som administreras av centralkriminalpolisen. Centralkriminalpolisens telekommunikationsenhet övervakar verksamhetens kvalitet och handleder också undersökningsledarna vid behov. Koncentrationen av funktioner till centralkriminalpolisen har förbättrat verksamhetens kvalitet.

Inom polisförvaltningen har man beviljat flera tjänstemän, huvudsakligen från enheter för juridiska frågor, övervakningsrättigheter i SALPA för laglighetskontroll. Deras uppgift är att utföra övervakningen enligt enhetens plan för laglighetsgranskningen och också genom stickprov. Utöver 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 då de ursprungliga lagarna stiftades har övervakningen av hemligt inhämtande av information varit ett av justitieombudsmannens särskilda uppdrag.

Under berättelseåret, den 1 oktober 2022, trädde lagen om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (330/2022) i kraft. Enligt 3 § 3 punkten i lagen är justitiekanslern i statsrådet är befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare i sådana ärenden som omfattas av behörigheten för riksdagens justitieombudsman och som gäller hemligt inhämtande av information, hemliga tvångsmedel, civil underrättelseinhämtning, militär underrättelseinhämtning och laglighetskontroll av underrättelseverksamheten.

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 hemlig 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 preciserades regleringen av metoder som var i användning redan tidigare (mer om reformen se JO:s berättelse 2013 s. 157–158).

Vad gäller försvarsmakten trädde lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten i kraft den 1 maj 2014. Enligt lagen har försvarsmakten till sitt förfogande när den sköter en förundersökning vissa av de hemliga tvångsmedel som regleras separat i tvångsmedelslagen t.ex. systematisk observation, teknisk avlyssning och optisk observation. Vid förhindrande och avslöjande av brott står likaså endast vissa metoder för hemligt inhämtande av information till försvarsmaktens förfogande, dock något fler än vid en förundersökning. Försvarsmakten får dock t.ex. inte använda sig av teleavlyssning, teleövervakning, täckoperationer eller bevisprovokation genom köp. Om dessa åtgärder krävs utförs de av polisen.

Lagen om brottsbekämpning inom Tullen trädde i kraft den 1 juni 2015. Tullens befogenheter reglerades så att de motsvarar den nya förundersökningslagen, tvångsmedelslagen och polislagen. En betydande ändring var att Tullen föreskrevs befogenheter att använda täckoperation och bevisprovokation genom köp, även om polisen på begäran från Tullen svarar för det praktiska genomförandet av dessa. Dessutom förenhetligades användningen av informationskällor i tullbrottsbekämpningen i överensstämmelse med polislagen och tvångsmedelslagen.

Lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet 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 JUSTITIEOMBUDSMANNEN OM HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION

Nedan presenteras olika uppgifter om användningen och övervakningen av hemligt inhämtande av information baserat på berättelser från IM, Gränsbevakningsväsendets stab, finansministeriet och försvarsministeriet. Exakta uppgifter om antal är delvis sekretessbelagda. Bland annat ingår skyddspolisens hemliga inhämtande av information inte i de uppgifter som redogörs nedan.

ANVÄNDNINGEN AV HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION 2022

Teletvångsmedel med stöd av tvångsmedelslagen

Enligt Polisstyrelsens berättelse minskade antalet genomförda diarier inom teleövervakningen (ett genomfört diarium innebär att det tvångsmedel som nämns i yrkandet har använts) jämfört med året innan. På motsvarande sätt ökade antalet yrkanden på inhämtande av basstationsuppgifter för andra året i följd. Förändringarna hade ingen stor inverkan på de relativa andelarna av olika teletvångsmedel. Teleövervakning är det mest använda teletvångsmedlet. En orsak till detta kan enligt Polisstyrelsen anses vara att teleövervakning är användbar oberoende av vilken brottstyp som undersöks. Det stora antalet teleövervakningar förklaras också av att förutsättningarna för att använda sig av sådana är lindrigare än vid teleavlyssning.

För utredning av brott beviljades polisen 3 496 tillstånd för teleavlyssning och teleövervakning (2 924 år 2021). Emellertid torde det mest betydelsefulla nyckeltalet i den statistiska bedömningen av hemliga tvångsmedel vara antalet personer som utsatts för tvångsmedlen. År 2022 utsatte polisen med stöd av tvångsmedelslagen 442 (440) misstänkta personer för teleavlyssning och teleövervakning varav 69 personer var okända. 1 509 (1 678) misstänkta personer utsattes för teleövervakning. Grunden för teleavlyssning och teleövervakning samtidigt vid polisen var vanligen grova narkotikabrott (72 %) och våldsbrott (9 %).

Antalet personer som var föremål för teleavlyssningstillstånd vid Tullen minskade något jämfört med i följ. Likaså minskade antalet teleövervakningstillstånd. År 2022 utsattes 84 (96) personer samtidigt för teleavlyssning och teleövervakning vid Tullen och tillstånden uppgick till 511 (556). Vid Tullen utsattes 160 (151) personer för teleövervakning och 522 (601) tillstånd beviljades. Vid Tullen var det vanligen grova narkotikabrott (90 %) och grova skattebedrägerier (8 %) som låg till grund för teleavlyssning (8 %).

Vid Gränsbevakningsväsendet användes teleavlyssning och teleövervakning i mycket mindre utsträckning än vid polisen och Tullen. Detta beror också på att Gränsbevakningsväsendet enligt lagen får använda teletvångsmedel för att utreda bara några typer av brott (närmast grovt ordnande av olaglig inresa och människohandelsbrott i anslutning till det). Som helhet har Gränsbevakningsväsendets användning av hemliga tvångsmedel och hemliga metoder för inhämtande av information hållits på samma nivå som 2021. I fråga om såväl teletvångsmedel som teknisk observation och systematisk observation är antalet öppnade diarier och projekt ungefär detsamma som året innan. Antalet diarier som registrerats med stöd av lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet har minskat något medan antalet diarier som registrerats med stöd av tvångsmedelslagen däremot har ökat en aning. Antalet brott som ligger till grund har ökat något i fråga om andra tvångsmedel och hemliga metoder för inhämtande av information, förutom vad gäller teleövervakning enligt tvångsmedelslagen, där antalet har minskat.

Användningen av hemligt inhämtande av information var ännu mindre inom Försvarsmakten.

Teleavlyssning och teleövervakning enligt polislagen

Användningen av teleavlyssning och teleövervakning som grundar sig på polislagen är fortfarande liten jämfört med motsvarande metoder enligt tvångsmedelslagen, men de började användas betydligt mer under 2022. 27 (2) personer utsattes för teleavlyssning och teleövervakning i enlighet med polislagen. 180 (131) 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

33 (29) tillstånd för teleövervakning för att förhindra och avslöja tullbrott beviljades, vanligen på grund av grovt skattebedrägeri eller grovt narkotikabrott.

Teknisk observation

Under 2022 använde polisen med stöd av tvångsmedelslagen optisk observation på hemfridskyddade platser 50 gånger, optisk observation 216 gånger, teknisk avlyssning 257 gånger och teknisk spårning 287 gånger. Bostadsavlyssning användes 3 gånger. Inhämtande av identifieringsuppgifter för teleadresser eller teleterminalutrustning användes 60 gånger. Det vanligaste brottet som låg till grund för alla dessa former av observation var grovt narkotikabrott.

Med stöd av polislagen användes optisk observation 44 gånger, teknisk avlyssning 5 gånger och teknisk spårning 23 gånger.

Teknisk spårning med stöd av tvångsmedelslagen användes 31 (52) gånger vid Tullen. Teknisk avlyssning användes 9 (26) gånger och optisk observation 11 (33) gånger.

Teknisk spårning enligt lagen om brottsbekämpning inom Tullen användes 7 (10) gånger. 4 (1) beslut fattades om teknisk avlyssning och 8 (1) om optisk observation.

Systematisk observation

Med systematisk observation avses annan än kortvarig observation av en brottsmisstänkt person eller av en person som med fog kan antas göra sig skyldig till ett brott. Polisstyrelsen har gjort upp riktlinjer för flera återkommande enstaka observationstillfällen (ungefär fem gånger) som avses här eller ett sammanhängande observationstillfälle som varar i ungefär ett dygn.

År 2022 fattades 329 (260) beslut om systematisk observation vid polisen. Antalet beslut vid Tullen uppgick till 38 (50).

Särskilda hemliga tvångsmedel

Enligt Polisstyrelsen har antalet täckoperationer precis tidigare år varit litet. Täckoperationer har på grund av det mer omfattande användningsområdet och det att vissa brott är relativt starkt bundna till datanätet koncentrerats till täckoperationer i datanätet. Såväl egentliga täckoperationer som täckoperationer i datanätet har i regel syftat till att utreda allvarliga brott och operationerna har upplevts vara till stor nytta för att styra utredningen.

Bevisprovokation genom köp har vid polisen i huvudsak använts för att utreda grova narkotikabrott, och metoden har använts i få fall under 2022. Användningen av så kallad begränsad bevisprovokation genom köp som gäller säljanbud uteslutande till allmänheten har varit betydligt vanligare och har använts allmänt vid den lokala polisens enheter.

Förutsättningarna för kontrollerade leveranser är strikta, vilket i praktiken begränsat polisens användning av metoden.

Tullen meddelade att man gjort 14 (12) kontrollerade leveranser under 2022.

Avslag på yrkanden

Det har inte skett några betydande förändringar i antalet yrkanden om tvångsmedel som förkastats och avslagsprocenten för alla yrkanden inom polisen låg under 0,4 %.

Inga nämnvärda förändringar har skett vad gäller antalet yrkanden på teletvångsmedel som fått avslag. Under 2022 gav domstolen avslag på 15 av polisens yrkanden på teletvångsmedel. Enligt Tullens berättelse har domstolarna utan undantag ansett att motiveringarna till yrkandena varit tillräckliga och beviljat de tillstånd som ansökts.

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 försenades 36 meddelanden om teleövervakning och 10 meddelanden om televakning vid polisen. Enligt polisen kan det att personen inte kan nå ofta bidra till en försening. Vid Tullen hade detta inte skett i ett enda fall.

INTERN LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Polisen

Polisstyrelsen utför laglighetsgranskningar vid alla polisenheter i enlighet med en separat plan som skickas på förhand. Temana för granskningen varierar från år till år. Dessutom utfördes under granskningsåret distansinspektioner av beslut om och krav på inhämtande av information samt protokoll i Salpa-systemet.

Centralkriminalpolisens telekommunikationsenhet och observationsenhet granskar de yrkanden/begäran om tekniskt inhämtande av information som tillställts dem/som anvisats för genomförande. I granskningarna kontrolleras huruvida de formella villkoren för begäran uppfylls.

Laglighetsgranskningen av begäran om åtgärder som polis enheterna genomför har till stor del överlämnats till deras enheter för juridiska ärenden.

Enligt Polisstyrelsens granskningsplan för laglighetsövervakningen 2022 var användningen av hemliga metoder för inhämtande av information ett prioriterat område i laglighetsgranskningarna. Utgångspunkten för Polisstyrelsens övervakning är att säkerställa att polis enheternas egen övervakning fungerar och är tillräckligt omfattande.

Ett särskilt objekt i Salpa-övervakningen 2022 var behandlingen av personuppgifter i anslutning till användning av informationskällor. Polisstyrelsen konstaterade att polis enheternas övervakning fokuserade på omständigheter som är centrala och överensstämde med Polisstyrelsens föreskrift om ordnande av användning av informationskällor. Vid inspektionerna framkom att det fortfarande är ganska allmänt att poliser vid sidan av sitt eget arbete deltar i användningen av informationskällor, men att risker som är förknippade med jäv eller farliga arbetskombinationer ändå identifieras på behörigt sätt. Vid inspektionerna konstaterades inga förfaranden som stred mot föreskriften.

Högsta domstolen ansåg i sitt avgörande HD 2021:83 av den 15 november 2021 att rikets polisförvaltningsmyndigheter har behörighet att övervaka lagenligheten i Ålands polismyndighets verksamhet till den del polis inrättningen sköter uppgifter som enligt självstyrelselagen för Åland omfattas av rikets lagstiftningsbehörighet. I enlighet med riktlinjerna i HD:s beslut har Polisstyrelsen också övervakat användningen av hemliga tvångsmedel och metoder för inhämtande av information vid Ålands polis myndighet.

Organisationsstrukturen vid Ålands polismyndighet avviker delvis från den vid polisinsrättningarna i Fastlandsfinland och polismyndigheten har ingen enhet för juridiska frågor, och därmed har övervakningen av användningen av hemliga tvångsmedel och metoder för inhämtande av information inte heller har avskilts från den operativa verksamheten. Övervakningen av användningen av hemliga tvångsmedel och metoder för inhämtande av information hade enligt Polisstyrelsen beaktats i enhetens egen laglighetsövervakning och användningen av metoderna rapporteras regelbundet till polismyndighetens ledning.

Utifrån de observationer som gjorts i Polisstyrelsens distansövervakning av Salpa-systemet och laglighetsgranskningarna av polisenheter konstaterar Polisstyrelsen att den allmänna nivån vad gäller yrkanden och beslut som fattats om användning av polisens hemliga metoder för inhämtande av information är god. Det förekom enstaka avvikelser från den allmänna goda kvaliteten och inte för någon metod för inhämtande av information förekom allmänt återkommande fel eller kvalitativa avvikelser.

Metoder för inhämtande av information av observationstyp i syfte att förhindra brott enligt polislagen användes i större utsträckning, med undantag av teknisk spårning, och användningen av metoderna fördelades också mer än tidigare på förebyggande av olika typer av brott. I vissa enskilda fall tydde de utredningar om agerandet hos den person som var föremål för inhämtandet av information på en situation där det skulle ha funnits skäl att misstänka att ett brott redan har begåtts, varvid förutsättningarna för hemligt inhämtande av information borde ha prövats med stöd av bestämmelserna i tvångsmedelslagen. Valet av vilken behörighetsbestämmelse som ska tillämpas på inhämtandet av information kan i vissa fall också lämna utrymme för tolkning, eftersom man i definitionen av förhindrande av brott i 5 kap. 1 § 2 mom. i polislagen också avser åtgärder för att avbryta ett redan påbörjat brott. Då inhämtande av information som grundar sig på polislagen blir vanligare är det enligt Polisstyrelsen motiverat att även vid tillsynen i efterhand fästa uppmärksamhet vid dessa beslut om inhämtande av information som placeras i gränssnittet mellan förhindrande och utredning av brott.

Centralkriminalpolisens telekommunikationsenhet övervakar dagligen användningen av teletvångsmedel genom att kontrollera förutsättningarna för och innehållet i de yrkanden på teletvångsmedel och begäran om information som gjorts i Salpa-systemet. Sökanden underrättas om de brister som upptäckts och ombeds korrigerera felen till exempel genom att göra en ny begäran om information eller ändra sitt yrkande.

Enligt telekommunikationsenheten har antalet felaktiga begäranden om information ökat jämfört med året innan. Enhetens Salpa-jour returnerade begäran om information till sökandena sammanlagt 1 186 gånger under 2022. Samma begäran om information har kunnat returneras mer än en gång. Orsakerna till att begäran returneras är: en felaktig/onödig begäran, då uppgifterna finns tillgängliga utan begäran; en lagenlig begäran som är tekniskt ogenomförbar; ett tekniskt fel i systemet eller en lagstridig begäran. Cirka 9 procent av det totala antalet begäranden returneras. Dessa begäranden har inte skickats vidare, utan de har returnerats till de sökande för korrigerande eller annullering och personerna har fått råd om hur de ska använda rätt behörighet. Inte en enda lagstridig begäran har skickats till en operatör via Centralkriminalpolisens centraliserade verksamhet.

Övervakningen av skyddspolisen ankommer inte på Polisstyrelsen, utan på inrikesministeriet. Inrikesministeriet har utifrån Skyddspolisens utredning bedömt lagligheten och ändamålsenligheten i fråga om hemliga metoder för inhämtande av information.

Inspektionsverksamheten inom Skyddspolisens interna laglighetsövervaknings har enligt inrikesministeriet varit omfattande och de observationer som gjorts vid inspektionerna har lett till de åtgärder de förutsatt. Skyddspolisen har i användningen av hemliga metoder för inhämtande av information identifierat ett perspektiv som inkluderar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Enligt inrikesministeriet är skyddspolisens utredning om användningen av och tillsynen över hemliga metoder för inhämtande av information korrekt.

Tullen

Tullens regionala övervakare har ålagts att kontinuerligt följa upp användningen av hemliga metoder för inhämtande av information samt att årligen utarbeta en rapport om den utförda övervakningen och sina observationer till den tullman som särskilt utsetts till att ansvara för övervakningen på riksnivå. Den regionala övervakningen är en slags daglig övervakning som syftar till att trygga att användningen av hemliga metoder för inhämtande av information överensstämmer med lagar och bestämmelser genom uppföljning som genomförs så i realtid som möjligt.

Utöver den regionala övervakningen har Tullen under berättelseåret regelbundet övervakat användningen av dessa metoder på riksnivå genom att granska registreringar som gjorts i Salpa-systemet och handlingar som sparats i systemet. Då brister observerats har man omedelbart kontaktat undersökningsledaren för att rätta till situationen utan dröjsmål.

Vid inspektioner fästes särskild uppmärksamhet vid motiveringarna till yrkanden till domstolar, alternativt till undersökningsledarens motiveringar till beslut, i fråga om metoder där en anhållningsberättigad tjänsteman fattar beslutet. Under berättelseåret observerades knappt några felaktigheter alls. Vissa detaljer har diskuterats med undersökningsledarna: i dessa fall är det dock i regel inte fråga om fel utan snarare om stilfrågor som anknyter till motiveringarna till yrkanden och beslut. Tullen har ingripit i missförhållanden omedelbart efter att ha fått kännedom om dem.

Finansministeriet konstaterar att laglighetsövervakningen av Tullens hemliga metoder för inhämtande av information ligger på en god nivå vad gäller kvalitet och organisation tack vare det systematiska utvecklingsarbete som pågått i flera år och att finansministeriet inte har något att anmärka på Tullens laglighetsövervakningsåtgärder för 2022. Under 2022 har inga allvarliga brister alls förekommit.

Gränsbevakningsväsendet

Enligt en stående order om inhämtande av information inom Gränsbevakningsväsendets brottsbekämpning svarar en tjänsteman som inte själv deltar i den operativa brottsbekämpningen för förvaltningsenhetens Salpa-övervakning. I Salpa-systemet görs en anteckning om utförd granskning och eventuella observationer för ärendet i fråga.

Enligt berättelsen av staben för Gränsbevakningsväsendet är yrkandena i huvudsak väl motiverade och omfattande. De yrkanden som riktas till domstolen är detaljerade och ger i huvudsak en god uppfattning om förutsättningarna för den åtgärd som krävs. Kravet på särskilda förutsättningar, nämligen att ett tvångsmedel eller inhämtande av information kan antas vara av synnerligen stor betydelse för utredningen eller förhindrandet av brott har framställts i varierande grad. På vissa blanketter kan man se att det i sig har funnits grunder för att använda en hemlig metod för inhämtande av information eller ett hemligt tvångsmedel, men att i fortsättningen bör man fästa noggrannare uppmärksamhet vid att grunderna antecknas exakt och att termerna används omsorgsfullt.

Staben för Gränsbevakningsväsendet konstaterar att den bedömning som de undersökningsledare som använt dessa metoder gett vad gäller betydelsen av de hemliga tvångsmedlen och de hemliga metoderna för inhämtande av information har minskat jämfört med tidigare. Ingen metod har bedömts vara av avgörande betydelse. Dessutom bedömdes betydelsen av teleövervakningsmetoder som använts med stöd av tvångsmedelslagen oftast vara ringa. Däremot bedömdes nästan alla de teleövervakningar som utförts med stöd av lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet vara av betydelse. Inte heller metoderna för teknisk observation har bedömts vara avgörande i ett enda fall, men i över hälften av fallen bedömdes metoderna för teknisk observation som använts med stöd av tvångsmedelslagen vara av stor betydelse. Vad gäller metoder för teknisk observation fanns också fall där användningen av metoden inte bedömdes ha någon betydelse.

Staben för Gränsbevakningsväsendet har inte fått klart för sig vad den minskade betydelsen enligt bedömningarna beror på. Ärendet utreds och målet är att säkerställa att Gränsbevakningsväsendets hemliga tvångsmedel och metoder för inhämtande av information är nödvändiga, och å andra sidan att bedömningen av betydelsen görs på rätt grunder.

Försvarsmakten

Försvarsministeriet har inte observerat några lagstridiga förfaranden vad gäller Försvarsmaktens användning av hemliga tvångsmedel och metoder för hemligt inhämtande av information 2022. Dessutom bedömer försvarsministeriet att den interna laglighetsövervakningen inom Försvarsmakten är effektiv och heltäckande samt till sin organisation ändamålsenlig.

4.6.5

JUSTITIEOMBUDSMANNENS LAGLIGHETSÖVERVAKNING

POLISINRÄTTNINGEN I ÖSTRA NYLAND

Under berättelseåret granskade JO användningen av hemliga tvångsmedel och metoder för inhämtande av information vid polisinrättningen i Östra Nyland. Inför inspektionen begärdes av polisinrättningen beslut om teknisk observation och beslut om så kallad begränsad bevisprovokation genom köp; yrkanden på teletvångsmedel samt tingsrättens beslut i ärendena för perioden före inspektionen.

Vid inspektionen fäste man uppmärksamhet vid några beslut om optisk observation där uppgifterna om objektet hade angetts så att en utomstående bedömare inte vet vart observationen var avsedd att riktas. I ett beslut hade till exempel objektet uttryckts så att man i beslutet hade uppgett den misstänktes identitet och redogjort för det misstänkta brottet, men som objekt hade angetts "kontorsbyggnaden" utan att det av beslutet klart framgick var denna kontorsbyggnad var belägen eller vilken anknytning kontorsbyggnaden hade till det misstänkta brottet.

JO konstaterade att man i besluten om hemligt inhämtande av information och hemliga tvångsmedel redan med beaktande av polisverksamhetens proportionalitetsprincip borde avgränsa objekten så noggrant som möjligt och så att det inte lämnas något utrymme för tolkning i fråga om objektet. I fråga om optisk observation är det också viktigt att närmare specificera objektet eftersom 10 kap. 19 § i tvångsmedelslagen och 5 kap. 19 § i polislagen innehåller ett ovillkorligt förbud mot att rikta optisk observation mot utrymmen som används för stadigvarande boende och 20 § i ovan nämnda kapitel innehåller bestämmelser om när en anhållningsberättigad tjänsteman beslutar om åtgärden och när en domstol gör det. För att dessa förbud och bestämmelserna om behörighet ska kunna iakttas noggrant förutsätts att objektet har specificerats tillräckligt i beslutet och yrkandet (3180/2022).

Skyddspolisens hemliga inhämtande av information

Under berättelseåret gav JO ett beslut om ett eget initiativ gällande Skyddspolisens hemliga inhämtande av information. Det egna initiativet gällde vissa av Skyddspolisens tillståndskrav gällande hemligt inhämtande av information som gjorts innan underrättelselagarna trädde i kraft och Helsingfors tingsrätts tillståndsbeslut. Bakgrunden till det egna initiativet var en tidigare inspektion av Skyddspolisens.

Enligt JO:s uppfattning var i många av de ärenden som var föremål för granskning det förhindrande och i synnerhet avslöjande av brott som avses i lagen i praktiken så avlägset att det snarare var fråga om verksamhet av underrättelsetyp än om brottsbaserat hemligt inhämtande av information som avses i lagen.

Enligt JO hade de konkreta åtgärderna för att förhindra och avslöja brott varit ringa särskilt med beaktande av att teleavlyssning eller teleövervakning på basis av det granskade materialet kunde ha använts för samma målperson till och med i flera år. Enligt JO:s uppfattning är syftet med lagen inte att brottslig verksamhet endast ska följas upp. Enligt lagen är dessa metoder avsedda uttryckligen för att förhindra och avslöja brott.

Med **förhindrande av brott** avses enligt lagen åtgärder som syftar till att förhindra brott, försök till brott och förberedelse till brott, när det utifrån iakttagelser av en persons verksamhet eller utifrån annan information om en persons verksamhet finns grundad anledning att anta att personen i fråga kommer att göra sig skyldig till brott, samt åtgärder som syftar till att avbryta ett redan påbörjat brott eller begränsa den direkta skada eller fara som brottet medför.

Om ett brott som konkret ska förhindras eller avbrytas inte uppträder under hemligt inhämtande av information som pågår i flera år, bör man enligt JO ifrågasätta grundförutsättningen om att förhindra brott, nämligen att målpersonen med grundad anledning kan antas göra sig skyldig till brott. Likaså kan man ifrågasätta den allmänna förutsättningen för hemligt inhämtande av information, nämligen att inhämtandet kan antas ge uppgifter som behövs för att förhindra brott, och den särskilda förutsättningen för teleavlyssning, nämligen att avlyssningen kan antas vara av synnerlig vikt för förhindrande av ett brott.

Av det granskade materialet framgick heller inte att en operation skulle ha lett till förundersökning, även om det med **avslöjande av brott** enligt lagen avses åtgärder som syftar till att klarlägga om det för inledande av förundersökning finns en i 3 kap. 3 § 1 mom. i förundersökningslagen avsedd grund, när det utifrån iakttagelser av en persons verksamhet eller utifrån annan information om en persons verksamhet kan antas att ett brott har begåtts.

Om uppgifter som behövs för att inleda en förundersökning inte uppträder under hemligt inhämtande av information som pågår i flera år, bör man enligt JO ifrågasätta grundförutsättningen om att avslöja brott, nämligen att målpersonen kan antas ha begått ett brott. Likaså kan man ifrågasätta den allmänna förutsättningen för hemligt inhämtande av information, nämligen att inhämtandet kan antas avslöja ett brott, det vill säga ge uppgifter som behövs för att utreda förutsättningarna för att inleda en förundersökning, och den särskilda förutsättningen för teleavlyssning, nämligen att avlyssningen kan antas vara av synnerlig vikt för avslöjande av ett brott, det vill säga för nämnda utredning. I regeringens proposition (RP 224/2010) konstateras i fråga om avslöjande av brott (s. 93) att det med tanke på rätts säkerheten är skäl att förhålla sig synnerligen restriktivt till sådan preliminär undersökning före förundersökningen.

JO fäste också uppmärksamhet vid att tillstånd till teleavlyssning och teleövervakning enligt lagen kan beviljas för högst en månad åt gången. Enligt JO:s uppfattning visar detta att det är meningen att användningen av de aktuella metoderna som djupt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna är avsedd att vara kortvarig.

Eftersom definitionerna av förhindrande och avslöjande av brott skiljer sig från varandra på ett mycket betydande sätt, ansåg JO det också vara problematiskt att tillstånd till teleavlyssning eller teleövervakning i det granskade materialet i regel hade sökts och beviljats samtidigt för att förhindra brott och/eller avslöja brott.

Med beaktande av vissa omständigheter i anslutning till ärendet och den omfattande prövningsrätt som tillkommer domstolen ansåg JO dock att han inte hade tillräckliga grunder för att vidta allvarigare åtgärder mot enskilda tingsdomare för att de hade beviljat Skyddspolisen de tillstånd till teleavlyssning och teleövervakning som den yrkat på.

Skyddspolisen kunde å sin sida med fog lita på att den egna verksamheten var lagenlig eftersom domstolen hade beviljat de tillstånd som den yrkat på. Därför ansåg JO att han inte heller kunde vidta allvarigare åtgärder mot de tjänsteinnehavare som ansvarade för förfarandet vid Skyddspolisen.

Efter att underrättelselagstiftningen trätt i kraft var de problem som behandlades i detta ärende uppenbarligen inte längre aktuella, även om Skyddspolisen fortfarande har befogenheter för hemligt inhämtande av information. Uppenbarligen hade tillämpningspraxisen under en lång tid fjärmats från regleringen i lagen och lagens syfte.

JO ansåg dock att observationerna i viss mån var oroväckande med tanke på frågan om huruvida användningen av hemliga metoder för inhämtande av information alltid med säkerhet hålls inom de gränser som användningen av metoderna ursprungligen var avsedd för i lagen.

JO delgav Skyddspolisens och Helsingfors tingsrätt sin uppfattning (189/2018).

4.6.6 UTVÄRDERING

Justitieombudsmannens laglighetsövervakning av hemligt inhämtande av information understryker övervakning av myndighetens interna övervakning. Under inspektionerna vid polisinspektionernas enheter för juridiska frågor betonas 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. Verksamheten vid polisinspektionernas enheter för juridiska frågor har etablerats och uppgiftsfältet blivit klarare, även om enheternas verksamhetsbild, som ständigt utvidgas, tar tid av övervakningsverksamheten.

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 rättsskyddet.

Å andra sidan är ombudsmannens "direkta" övervakning särskilt viktig när det gäller de metoder som myndigheterna kan besluta om utan domstolens tillstånd. I fråga om hemliga tvångsmedel och hemligt inhämtande av information bör det observeras att det utöver den högsta laglighetsövervakaren inte finns någon utomstående oberoende laglighetsövervakare (med undantag av Skyddspolisens hemliga inhämtande av information) för att övervaka dessa metoder. I fråga om underrättelseinhämtning är situationen en annan eftersom underrättelseinsynsombudsmannen där har en central roll i övervakningen.

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 datatrafik avses teknisk informationsinhämtning riktad mot datatrafik i kommunikationsnät som överskrider Finlands gräns, vilken baserar sig på automatiserad avskiljning av datatrafiken, samt behandling av den inhämtade informationen.

SKILLNADERNA MELLAN UNDERRÄTTELSEMETODER OCH METODER FÖR HEMLIGT INHÄMTANDE AV INFORMATION

Det finns vissa betydande skillnader i användningen av underrättelsemetoder och metoder för hemligt inhämtande av information.

Samma metoder som för hemligt inhämtande av information kan i själva verket användas i samband med underrättelseverksamhet men under mindre snäva förutsättningar, eftersom underrättelseverksamhet inte är baserat på ett brott och dess inriktning på en specifik fysisk person är mindre exakt.

De objekt underrättelseverksamhet är riktad mot kan vara mycket ospecifika i jämförelse med objekten för hemligt inhämtande av information. Hemligt inhämtande av information enligt 5 kap. i polislagen kan endast riktas mot en person som med grundad anledning 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 en person som själv deltar i eller har anknytning till militär verksamhet eller verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

T.ex. vid hemligt inhämtande av information kan teleövervakningen endast riktas mot en person som med grundad anledning 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.

Med tanke på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna kan det dock anses otillfredsställande om underrättelsemetoderna även kan riktas mot "utomstående" personer. Grundlagsutskottet har i sitt betänkande GrUB 4/2018 konstaterat att nödvändighetskravet innebär att ingrepp i meddelandehemligheten måste vara så noga inriktade och avgränsade som möjligt.

Befogenheterna för militär underrättelseverksamhet kan inte i alla situationer riktas så exakt att det inte förekommer en risk för att myndigheterna tillfälligt har tillgång till information om kommunikation som berör enskilda personer som inte har med underrättelseuppdraget att göra, vilket enligt grundlagsutskottets uppfattning bör begränsas så mycket som möjligt i vanliga lagar. Dessa ställningstaganden av grundlagsutskottet hänvisar till att underrättelsemetoder inte bör riktas mot "utomstående" personer.

För många underrättelsemetoder kan tillstånd beviljas för upp till sex gånger så lång tid (1 mån/6 mån) som den tid en viss metod kan användas vid hemligt inhämtande av information. Dessa underrättelsemetoder är teleavlyssning, teleövervakning, teknisk avlyssning, optisk observation, teknisk observation av utrustning och bevisprovokation genom köp.

Användningsområdet för hemliga metoder för inhämtande av information är mera omfattande vid underrättelseverksamhet både vad gäller innehåll och metod. Vid hemligt inhämtande av information kan föremål för teleavlyssning och teleövervakning endast vara en teleadress eller teleterminalutrustning, medan underrättelseobjektet kan vara en person (varvid teleadressen och teleterminalutrustningen inte omfattas av domstolskontrollen). Vid underrättelseverksamhet kan många metoder riktas mot en persongrupp, medan samma metoder vid hemligt inhämtande av information ska riktas mot en person. Vid hemligt inhämtande av information får den anordning som används för att skaffa identifieringsuppgifter för teleadressen och teleterminalutrustningen inte möjliggöra teleavlyssning, medan en sådan begränsning inte finns vid underrättelseverksamhet. Vid underrättelseverksamhet kan underrättelsemyndigheten använda sin egen utrustning vid teleavlyssning. Vid hemligt inhämtande av information används normalt externa operatörer. Metoder för hemligt inhämtande av information kan enligt beslut av en finsk domstol eller myndighet användas endast i Finland, medan samma metoder vid underrättelseverksamhet kan användas även utomlands genom beslut av chefen för skyddspolisen eller Huvudstabens underrättelsechef utan samma rättsskyddsarrangemang som i Finland, även om föremålet är en finländare.

Utöver metoderna för hemligt inhämtande av information har underrättelseverksamheten tillgång vissa metoder som inte finns för hemligt inhämtande av information. Dessa är platsspecifik underrättelseinhämtning, kopiering, kvarhållande av försändelse för kopiering, rätt att få uppgifter av en privat sammanslutning och underrättelseinhämtning avseende datatrafik.

ÖVERVAKNING AV UNDERRÄTTELSEVERKSAMHETEN

Övervakningshelheten för underrättelseverksamheten omfattar följande övervakningselement: parlamentarisk kontroll av underrättelsen, laglighetskontroll av underrättelseinhämtning, domstolsbehandling av underrättelsebefogenheter, myndigheternas interna övervakning och den högsta laglighetsövervakningen.

Den parlamentariska övervakningen av underrättelseverksamheten utövas av riksdagens underrättelsetillsynsutskott. Bestämmelser om utskottets uppgifter finns i 31 b § i riksdagens arbetsordning.

Enligt 2 § 3 mom. i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten utövas laglighetskontrollen av underrättelseverksamheten av underrättelsetillsynsombudsmannen. Ombudsmannen övervakar också skyddspolisens övriga verksamhet. På den här övervakningen tillämpas 3 kap. i denna lag i tillämpliga delar. Underrättelsetillsynsombudsmannen har alltså alla de befogenheter som nämns i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten som skyddspolisen har, förutom den verksamhet som uttryckligen gäller underrättelsemetoder. Således omfattar till exempel underrättelsetillsynsombudsmannens befogenhet att undersöka klagomål riktade till skyddspolisen förutom underrättelseverksamheten också all annan verksamhet.

Underrättelseverksamheten är mycket exceptionell och problematisk med tanke på tillsynen, vilket beror på att verksamheten är hemlig. Det saknas helt en offentlig kontroll av verksamheten (annan än myndighetskontroll) och diskussion om underrättelseverksamheten och eventuella problem i anslutning till den. Eftersom det inte finns någon information om verksamheten kan till exempel massmedierna inte fullgöra sin roll i att "hålla koll på makten". Det kommer inte heller in några klagomål om underrättelseverksamheten, varvid JO:s viktigaste informationskälla i andra ärenden helt saknas.

Övervakningen försvåras delvis också av att lagstiftningen om civil och militär underrättelseverksamhet inte är enhetlig, utan lagarnas systematik och formuleringar är olika. Därför är till exempel en viss tolkning som tillägnats vid civil underrättelseverksamhet inte nödvändigtvis giltig vid militär underrättelseverksamhet (och tvärtom).

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 skyddspolisen själv tillsammans med inrikesministeriet, där laglighetsövervakningen av polisen har ordnats vid enheten för nationell säkerhet. 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 befogenheter att övervaka myndigheter som utför civil underrättelseverksamhet och militär underrättelseverksamhet, liksom även domstolar och underrättelsetillsynsombudsmannen, men enligt lagen om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman är laglighetskontroll av underrättelseverksamheten de facto justitieombudsmannens uppgift. Enligt regeringens proposition RP 179/2021 rd kan justitiekanslern dock även i fortsättningen övervaka till exempel den strategiska nivån på underrättelseverksamheten.

JUSTITIEOMBUDSMANNENS LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Utgångspunkten för den högsta laglighetsövervakningen är samma som vid hemligt inhämtande av information. I övervakningen av hemligt inhämtande av information och användningen av hemliga tvångsmedel har justitieombudsmannens övervakning i praktiken fokuserat på «övervakning av övervakningen», dvs. att den interna laglighetsövervakningen av myndigheter som använder dessa metoder ska fungera så bra som möjligt. Å andra sidan är ombudsmannens "direkta" övervakning särskilt viktig när det gäller de metoder som myndigheterna kan besluta om utan domstolens tillstånd.

I justitieombudsmannens verksamhet är det viktigt med laglighetsövervakning av underrättelseverksamheten i fråga om sådana metoder vars övervakning inte hör till underrättelsetillsynsombudsmannens behörighet. Ett sådant objekt är försvarsmaktens hemliga inhämtande av information, om vilket det föreskrivs i 9 kap. i lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten. Övervakningen av detta är viktigt med tanke på "gränssnittet" mellan hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet. Under berättelseåret pågick en granskning av försvarsmaktens hemliga inhämtande av information och delvis även av underrättelseverksamheten.

Underrättelsetillsynsombudsmannen övervakas för sin del av justitieombudsmannen. Övervakningen av ombudsmannen är dock mer av samarbetskaraktär än en traditionell granskande laglighetsövervakning, även om detta dock inte är uteslutet.

Eventuella klagomål som riktas mot underrättelsetillsynsombudsmannen undersöks på normalt sätt.

Övervakningen av domstolarna är med beaktande av att de är oberoende av hävd i huvudsak av diskussionskaraktär. Justitieombudsmannens övervakning av domstolarna är dock viktig med tanke på att underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning inte omfattar domstolarna.

Att övervaka riksdagens underrättelsetillsynsutskottet hör inte till justitieombudsmannens befogenheter.

Inga klagomål som skulle ha tagits upp till prövning lämnades in till JO under berättelseåret gällande underrättelseverksamheten.

Intilliggande tabell beskriver systemet för underrättelseverksamhetens tillsyn.

ÖVERVAKNINGSSYSTEM

AKTÖRER SOM ÖVERVAKAS	AKTÖRER SOM ÖVERVAKAR			
	JO	JK	UndU	UndO
Skyddspolisen Polislagen, 5 a kap. och lagen om civil underrättelseinhämtning avseende datatrafik	Ö + I + B	Ö* + I	Ö + I + B	Ö + I + B
Skyddspolisen Polislagen, 5 kap.	Ö + I + B	Ö* + I	Ö + I	Ö + I
Skyddspolisen annan verksamhet	Ö + I	Ö* + I	Ö + I	Ö + I
Försvarsmakten Lagen om militär underrättelseverksamhet	Ö + I + B	Ö* + I	Ö + I + B	Ö + I + B
Försvarsmakten Lagen om militär disciplin och brottsbekämpning inom försvarsmakten, 9 kap.	Ö + I + B	Ö* + I	–	–
Försvarsmakten annan verksamhet	Ö + I	Ö* + I	–	–
Underrättelsetillsynsombudsmannen	Ö + I + B	Ö* + I	I + B**	
Domstol	Ö + I	Ö + I	I	I + P
Offentlig förvaltningsuppgift	Ö + I	Ö + I	I	I
Offentligt uppdrag	Ö + I	V + I	I	–

JO = riksdagens justitieombudsman

Ö = övervakning

JK = justitiekanslern i statsrådet

I = rätt att få information

UndU = underrättelsetillsynsutskottet

B = berättelse

UndO = underrättelsetillsynsombudsmannen

P = processuella befogenheter

* Koncentrerad till JO, se lagen om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, 3 §

** Berättelse till riksdagen; lagen om övervakning av underrättelseverksamheten, 19 §

Under berättelseåret inspekterade JO underrättelsetillsynsombudsmannens verksamhet. Vid inspektionen diskuterades bland annat det praktiska genomförandet av övervakningen av underrättelseverksamheten (2996/2022).

JO hördes om statsrådets redogörelse om underrättelseagstiftningen (SRR 11/2021 rd) i försvarsutskottet och förvaltningsutskottet. Riksdagen hade i sitt svar RSv 291/2018 rd – RP 202/2017 rd förutsatt att regeringen bland annat före utgången av 2021 lämnar en övergripande detaljerad redogörelse till riksdagen om underrättelseagstiftningens funktion, effektivitet och resultat, utvecklingsbehov, tillsyn och tillgodoseende av rättsskyddet samt andra relevanta omständigheter som anknyter till helheten.

Även om redogörelsen inte kan innehålla sekretessbelagd information, var redogörelsen enligt JO på en så allmän nivå att man kan fråga sig om redogörelsen är övergripande och detaljerad på det sätt som riksdagen förutsatte.

JO ansåg att en av de centralaste frågorna i sammanhanget var vilken anknytning föremålet för underrättelseverksamheten ska ha till verksamhet som utgör ett hot mot den nationella säkerheten, när man bedömer huruvida underrättelseverksamheten är godtagbar med avseende på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är alltså fråga om under med vilka förutsättningar underrättelsemetoder kan riktas mot en ”utomstående” person. Underrättelseagstiftningen ger inga tydliga svar på denna fråga. JO anser att denna oklarhet kräver en översyn av lagstiftningen.

JO anser att det finns skäl att överväga att avveckla skyddspolisens dubbla roll så att skyddspolisen endast har underrättelsebefogenheter och inte längre är den polis som utför brottsbekämpning. I princip är ett liknande problem också att Försvarsmakten har befogenheter både i fråga om underrättelseverksamhet och brottsbekämpning (1115/2022 och 7176/2022).

I början av 2023 godkände riksdagen (RSk 70/2022 rd) ställningstagandet i förvaltningsutskottets betänkande (FvUB 35/2022 rd):

1. Riksdagen förutsätter att regeringen gör en grundlig utredning om hur brandväggsbestämmelserna i underrättelseagstiftningen fungerar och om behoven att precisera dem samt att regeringen utifrån analysen bereder behövliga heltäckande, noggrant avgränsade och exakta lagstiftningsförslag för att förtydliga regleringen.
2. Riksdagen förutsätter att regeringen också i övrigt granskar underrättelseagstiftningens funktion, konsekvenser och eventuella ändringsbehov, ser till att lagstiftningen är uppdaterad i en föränderlig omvärld och säkerställer tillräckliga resurser för underrättelseverksamheten och tillsynen över den.

JO hördes av underrättelsetillsynsutskottet om underrättelsetillsynsombudsmannens årsberättelse för 2021. I sitt utlåtande ansåg JO bland annat att underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse inte till alla delar uppfyllde de syften som berättelsen ansågs ha i förarbetena till lagen. I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om övervakning av underrättelseverksamheten (RP 199/2017 rd) ansågs det viktigt att underrättelsetillsynsutskottet, riksdagens justitieombudsman och de ministerier som ansvarar för underrättelseverksamheten får all väsentlig information om tillsynen, och därför ska de vid sidan av den offentliga delen av årsberättelsen tillställas en sekretessbelagd del. I den sekretessbelagda delen sammanställs den centrala sekretessbelagda informationen som beskriver underrättelseombudsmannens verksamhet under berättelseåret. Under den tid regeringens proposition behandlades i utskottet lyfte man dessutom fram att det är viktigt att även lägga fram offentliga uppgifter om underrättelseverksamheten. Det kan vara fråga om olika slags statistik och uppgifter om för hur omfattande persongrupper eller för hur många data- och meddelandemängder det har beviljats underrättelsetillstånd. Offentlig information säkerställer att underrättelseverksamheten genomförs i begränsad omfattning på det sätt som avses i lagarna och undanröjer samtidigt misstankar om massövervakning (ReUU 2/2018 rd).

Utifrån underrättelsetillsynsombudsmannens berättelse ansåg justitieombudsmannen att underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning har skett i realtid och varit intensiv, vilket är utmärkt. På basis av berättelsen har tillsynen dock inte lett till någon åtgärd som riktar sig mot underrättelsemyndigheten eller till någon annan åtgärd som avses i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (5190/2022).

BERÄTTELSE TILL JUSTITIEOMBUDSMANNEN

Inrikesministeriet konstaterar att det har till uppgift att med stöd av skyddspolisens utredning bedöma den civila underrättelseverksamhetens laglighet och ändamålsenlighet. Ministeriet berättar att skyddspolisens uppgifter beaktas i styrningen i skyddspolisen. Genomförandet av tyngdpunkterna i den civila underrättelseverksamheten och dess resultat följs upp som en del av styrningen av skyddspolisen.

Inrikesministeriet konstaterar att underrättelsebefogenheterna enligt den utredning skyddspolisen gett har tillämpats i enlighet med lagstiftningen. Vid granskningarna har inga tydliga lagstridigheter eller systemiska kvalitetsfel eller andra fel framkommit.

Inrikesministeriet anser att kraven på registrering i lagstiftningen, den omfattande interna laglighetsövervakningen och utbildning har betydelse för både objektets och tjänsteinnehavarnas rättsskydd. Inrikesministeriet anser att det är viktigt att skyddspolisens interna laglighetsövervakning sverksamhet samordnas med den externa övervakningen och i synnerhet med underrättelsetillsynsombudsmannens övervakning.

I försvarsministeriets laglighetsövervakning har alla beslut som fattats och protokoll som skrivits vid den militära underrättelsemyndigheten 2022 granskats. Dessutom har försvarsministeriet granskat alla inspektionsberättelser som utarbetats av huvudstabens juridiska avdelning. Ministeriet har inte observerat några särskilda utvecklingsobjekt eller lagstridigt förfarande i sin laglighetsövervakning av militär underrättelse år 2022.

Till skillnad från de myndigheter som utför underrättelseverksamhet har det inte fastställts någon tidsfrist för underrättelsetillsynsombudsmannen att lämna in årsberättelsen till justitieombudsmannen. Därför var underrättelsetillsynsombudsmannens årsberättelse ännu inte tillgänglig för denna verksamhetsberättelse av justitieombudsmannen. I och med att underrättelsemyndigheterna lämnar in sina berättelser till underrättelsetillsynsombudsmannen samtidigt som till justitieombudsmannen, är tidschemat för färdigställandet av underrättelsetillsynsombudsmannens årsberättelse svår att samordna med tidschemat för JO:s verksamhetsberättelse.

4.6.8 VITNESSKYDD

Lagen om vittnesskyddsprogram (88/2015) trädde i kraft den 1 mars 2015. Lagen är viktig 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 registeranteckningar och handlingar som stöder den andra identiteten, om det är nödvändigt för att vittnesskyddsprogrammet ska kunna genomföras. Polisen kan övervaka den skyddades bostad och dess omedelbara närområde. För att trygga den skyddades försörjning och självständiga liv betalas ekonomiskt stöd till honom eller henne.

Centralkriminalpolisen ansvarar för genomförandet av vittnesskyddsprogram i samarbete med andra myndigheter. Chefen för centralkriminalpolisen beslutar om inledande och avslutande av ett vittnesskyddsprogram samt om vissa av de åtgärder som anknyter till programmet. Inrikesministeriet ska årligen till justitieombudsmannen avge en berättelse om beslut som fattats och åtgärder som vidtagits med stöd av denna lag.

Inrikesministeriet konstaterar att det bifogade utlåtandet från Polisstyrelsen och centralkriminalpolisens berättelse visar att vittnesskyddslagen fungerar och är nödvändig. Enligt inrikesministeriet hänför sig behoven av att utveckla lagstiftningen till vittnesskyddsprogrammets tillämpningsområde, den höga tröskeln och resursfördelningen för att avsluta programmet samt bevarandet av en tillfällig identitet och den tekniska övervakningen.

Enligt inrikesministeriet har den skärpta utredningen av människohandelsbrott och den ökade utredningen av gängbrottslighet medfört ett behov av till exempel mer omfattande användning och utveckling av anonym bevisning. Det vore också motiverat att närmare bedöma användningen av vittnesskyddsprogrammet i utredningen av människohandelsbrott och så kallade gängbrott, där ett behov av ett sådant program vid sidan av möjligheten till anonymt vittnesmål har framkommit allt kraftigare under de senaste åren.

JO gjorde under berättelseåret en inspektion vid centralkriminalpolisen där ett tema var genomförandet av vittnesskyddsprogrammet. Enligt centralkriminalpolisen har programmen lyckats bra och till exempel har inga våldshandlingar riktade mot den skyddade skett under hela programmets existens (5818/2022*).

Justitieombudsmannen fick inga klagomål om vittnesskydd under berättelseåret.

4.7 Brottspåföljdsområdet

BJO Pasi Pölönen skötte laglighetskontrollen inom området brottspåföljder.

Brottspåföljdsmyndigheten (Rise) har hand om verkställighet av fängelsestraff, samhällspåföljder och häktning. JO ska enligt lagen genomföra inspektioner i synnerhet i fängelser och andra slutna inrättningar. Av denna anledning handlar tillsynen över Brottspåföljdsmyndigheten i huvudsak om hur ovillkorliga fängelsestraff verkställs i fängelser. Därtill övervakar JO slutna anstalter i egenskap av nationellt besöksorgan i enlighet med det fakultativa protokollet till Förenta Nationernas (FN) konvention mot tortyr (OPCAT).

Hälsovården för fångar sköts inte av Rise utan av Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (VTH) vid Institutet för hälsa och välfärd. Den behandlas i avsnitt 4.11.6.

4.7.1 VERKSAMHETSMILJÖ

Det dagliga genomsnittliga antalet fångar 2022 var drygt 3 000 (cirka 2 800 år 2021). Det genomsnittliga antalet kunder inom samhällspåföljder var 3 500 (något under 3 200).

Bristen på resurser vid Rise försvårar fängelsernas verksamhet. Enligt statsrådets redogörelse om rättsvården (statsrådets publikationer 2022:67) kan Rise inte fullfölja sina skyldigheter. Rise borde anvisas en tilläggsresurs på 400 årsverken före 2027. En höjning av verksamhetsnivån till den nivå som lagstiftningen förutsätter skulle kräva en betydligt större personalstyrka fram till 2030 samt en reform av fängelsenätet.

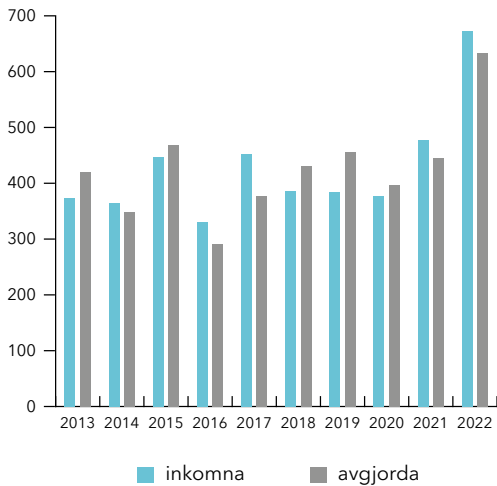
Bristen på resurser syns bland annat i ärenden som gäller avvikelser från dagordningen och återkallande av funktioner (t.ex. 4706/2021, 4988/2022, 5265/2022) samt mottagningsavdelningarnas verksamhet (t.ex. 7935/2021*, 2312/2022). Fångarnas korta tider utanför cellen och deras aktivitetsmöjligheter under denna tid (1636/2021, 263/2022, 1900/2022) orsakas ofta av personalbrist.

År 2022 gjordes flera betydande förändringar. Rise inrättade sammanlagt 12 avdelningar för intensifierad övervakning (teva) i fängelserna i Riihimäki, Åbo, Sukeva och S:t Michel. På detta sätt strävade man efter att öka fängelsesäkerheten och förhindra att den brottsliga verksamheten fortsätter under fängelsetiden.

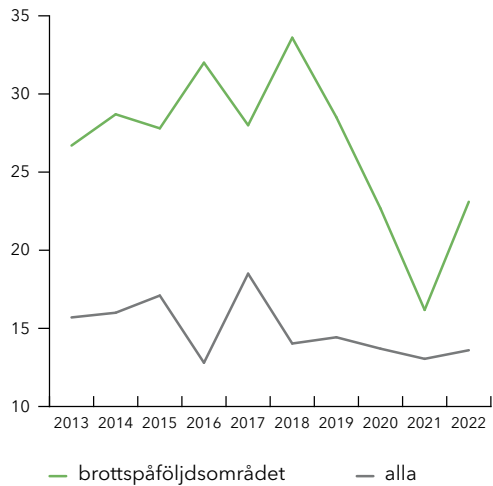
I maj togs det nya klientdatasystemet Roti i bruk. Starten var förknippad med många problem. BJO har bl.a. överfört ett klagomål till JM om att beslut om en del av fångarna inte gick att införa i systemet. Omfattningen av felen i systemet och antalet fångar som utsatts för eventuella rättskränkningar bör utredas så snart som möjligt (7623/2022).

Rises organisation förnyades i september. Rise är inte längre geografiskt indelat i regioner. Den nya organisationen består av fyra ansvarsområden. Den interna laglighetsövervakningen sköts av enheten för juridiska frågor, som behandlar förvaltningsklagomål och omprövningsbegäranden samt ger de utlåtanden som JO begär. Enheten för juridiska frågor utför också laglighetskontroller och koordinerar egenkontrollen.

Ändringar och utmaningar inom brottspåföljdsområdet behandlas också i BJO Pölönens anförande (avsnitt 1).



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2013–2022.



Åtgärdsprocent under åren 2013–2022.

4.7.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Klagomålen som gäller brottspåföljdsområdet hör till de största ärendegrupperna. Siffrorna nedan gäller enbart Brottspåföljdsmyndigheten, som lyder under justitieministeriet. I vissa tabeller i verksamhetsberättelsen ingår också ärenden som hör till Enheten för hälso- och sjukvård för fångar (VTH), som hör till social- och hälsovårdsministeriets (SHM) förvaltningsområde (se avsnitt 4.11.6).

Under 2022 mottogs 672 klagomål som gällde Rise (477 år 2021). Antalet avgjorda klagomål var 633 (445). Ett ärende avgjordes på eget initiativ. Antalet klagomål kan variera stort från år till år.

Man har inte kunnat identifiera någon enskild orsak till detta. Det verkar som om åtgärderna för att förbättra säkerheten har ökat antalet klagomål. Fångarna klagade rikligt bland annat på placeringen på avdelningar för intensifierad övervakning och på förhållandena i dessa avdelningar. Fångarna som placerats på säkerhetsavdelningen klagade mycket. Ofta anfördes klagomål över beslut där fångens kontakter till organiserad brottslighet hade använts som grund för ett negativt avgörande. Överbelastningen på mottagningsavdelningarna som påverkar fångarnas tillgång till egendom samt mathållningen och anstaltsbutikens verksamhet togs också ofta upp.

Av alla klagomål och egna initiativ som gällde Rise ledde 147 (73) till åtgärder. Åtgärdsprocenten var 23,2 (16 % 2021 och 25 % 2020). I fråga om Brottspåföljdsmyndigheten har åtgärdsprocenten vanligtvis varit hög, ofta den högsta bland alla förvaltningsområden med strax under eller över 30 procent.

De senaste årens nedgång i åtgärdsprocenten torde ha påverkats av att en betydande del av klagomålen har överfört till Rise för avgörande. Då syns ett eventuellt fel inte i justitieombudsmannens statistik. År 2022 överfördes 172 klagomål, dvs. 27 % av de avgjorda ärendena.

Det ankommer i första hand på myndigheten att se till att verksamheten är lagenlig. Ofta är det motiverat att klagomålet anföras hos Rises egen laglighetsövervakning eller att ärendet utreds på annat sätt i samråd med Rise. Vissa typer av klagomål överförs redan relativt vedertaget till Brottspåföljdsmyndigheten för egen behandling.

Beslut om överföring fattas ofta i ärenden som gäller en enskild tjänstemans beteende eller en enskild händelse i fängelse. Det är ändamålsenligt att ärenden som omfattas av chefernas övervaknings- och ledningsansvar behandlas vid Rise. I allmänhet överfördes klagomålet då till fängelsens enhetschef, som ska utreda ärendet, svara klaganden och även meddela justitieombudsmannen om de åtgärder som vidtagits med anledning av klagomålet.

Dessutom överfördes klagomål till Rises laglighetsövervakning, dvs. enheten för juridiska frågor (fram till 31.8.2022 centralförvaltningsenheten) för avgörande. Detta är motiverat till exempel när det är fråga om ett förfarande som justitieombudsmannen redan tagit ställning till eller vars rättsliga bedömning i övrigt är klar. De överförda klagomålen kan utöver verksamhetens laglighet också handla om hur det vore ändamålsenligt att ordna något ärende. Då har Rise, till skillnad från justitieombudsmannen, behörighet att ingripa.

Varje ministerium ansvarar inom sitt ansvarsområde för att förvaltningen fungerar på behörigt sätt. Enligt lagen avgör justitieministeriet (JM) de klagomål som gäller åtgärder som vidtagits av Rises generaldirektör. Vissa klagomål, till exempel om lagenligheten i Rises föreskrifter, anvisningar eller anvisningar om förfaringsätt överfördes till JM.

4.7.3 INSPEKTIONER

Färre inspektioner än vanligt genomfördes i fängelserna på grund av coronapandemin och ett betydligt ökat antal klagomål. Inspektioner genomfördes i Kylmäkoski fängelse och fängelsens poliklinik, Fångsjukhuset samt A-avdelningarna och isoleringsavdelningen vid Riihimäki fängelse. Juristerna som handhar Rises laglighetsövervakning besökte justitieombudsmannens kansli för diskussion. BJO diskuterade med Rises ledning samt med JM:s avdelning för kriminalpolitik och straffrätt. Inspektionerna behandlas i avsnitt 3.5.

4.7.4 UTLÅTANDEN, EGNA INITIATIV OCH FRAMSTÄLLNINGAR

UTLÅTANDEN

År 2022 gavs ett utlåtande till lagutskottet om regeringens proposition (RP 272/2022 rd) med förslag till komplettering av regeringens proposition om ändring av bestämmelserna om rökning i fängelselagen och häktninglagen (RP 165/2020 rd) (6997/2022*).

EGNA INITIATIV

BJO tog på eget initiativ ställning till bemötandet av minderåriga fångar och häktade och tillgodoseendet av deras rättigheter, i synnerhet till att en person under 18 år ska hållas avskild från vuxna fångar. Enligt observationerna vid fängelseinspektionerna var detta inte fallet. Fängelserna hade inga lämpliga, separata utrymmen för förvaring av minderåriga.

De minderåriga fångarna och häktade är i allmänhet få, endast 5–10 samtidigt i hela landet. Även om en minderårig ska förvaras separat kan det vara i personens intresse att man ordnar sysselsättning för honom eller henne tillsammans med vuxna fångar. På så sätt utblir de sociala kontakterna inte för den minderåriga. I en sådan situation måste övervakningen vara tillräcklig. Rise vidtog flera åtgärder när BJO började utreda ärendet. Rise gjorde en utredning om minderåriga fångar och fattade beslut om de fängelser där det finns en avdelning för minderåriga.

BJO hade ingen anledning att vidta åtgärder när Rise hade börjat korrigera situationen. BJO upptäckte dock problem i fråga om minderåriga som lämpar sig för öppna anstalter samt häktade. I öppna anstalter är övervakningen betydligt mindre än i slutna fängelser. Minderåriga kan inte hållas åtskilda från vuxna fångar i öppna anstaltsförhållanden. I fråga om häktade har placeringsfängelserna inte alltid utrymmen för minderåriga. BJO bad JM och Rise meddela sina åsikter och eventuella åtgärder (4760/2020*).

Enligt JM är det i barnets intresse att placera barnet i en så öppen anstalt som möjligt, men de öppna anstalternas stöd och övervakning motsvarar inte de minderårigas behov. JM bedömer att en minderårig som är duglig för öppen anstalt också kan placeras på en anstalt utanför fängelset, i praktiken på en barnskyddsanstalt.

I fråga om placering av häktade meddelade JM att lagen av särskilda skäl gör det möjligt att placera den häktade i ett annat häkte än det som ligger närmast den domstol som behandlar åtalet. På så sätt kan en minderårig häktad placeras i det närmaste fängelset som har en avdelning för minderåriga häktade. Det är domstolens uppgift att placera den minderåriga i överensstämmelse med hans eller hennes intresse. Ett bemyndigande att utfärda förordning om fängelser avsedda för placering av minderåriga häktade torde föreslås i häktningsslagen.

Rise meddelade att domstolarna har fått information om fängelseplatser och avdelningar för minderåriga i januari 2023. Den information som behövs för förpassning av minderåriga är således tillgänglig.

Enligt Rise begränsar tryggheten av minderårigas avskildhet deras placering i öppna anstalter. Rise ansåg att placering i en utomstående anstalt är ett alternativ när man överväger gradvis frigivning. Det framgick att minderåriga fångar för närvarande inte kan placeras på barnskyddsanstalter på grund av oklarheter gällande behörigheter.

BJO konstaterade att det problem som BJO bett JM och Rise att svara på ännu inte hade någon lösning. BJO beslöt att undersöka på eget initiativ hur minderåriga fångar skulle kunna placeras i öppnare anstaltsförhållanden när anstalts säkerheten och förvaringssäkerheten inte förutsätter placering i ett slutet fängelse (EOAK/1178/2023).

När BJO utredde sitt eget initiativ upptäckte BJO problem med möjligheterna till skolgång och studier för minderåriga i fängelser. BJO undersökte ärendet på eget initiativ (4947/2022, se avsnitt 4.18). På eget initiativ undersöktes också övervakning av urinprov som utförs av fängelsernas övervakningspersonal, i fråga om urinprov som begärts av Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, dvs. ett vårdrelaterat drogtest (1907/2022). Dessutom undersöktes hur Rise följer upp fångars och häktades dödsfall i fängelset samt hur dessa utreds och hur man strävar efter att förebygga dem (2054/2022). Inga avgöranden har ännu getts i dessa ärenden.

FRAMSTÄLLNINGAR

Enligt grundlagen ska de frihetsberövades rättigheter regleras i lag. En begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna bör grunda sig på tillräckligt exakta bestämmelser på lagnivå. Det fanns brister i kravet på lagstiftning som BJO delgav JM för lagstiftningsarbetet.

Häktningsslagen innehåller inga bestämmelser om de omständigheter som ska beaktas vid placering av fångar på avdelningar och inte heller om vem som har behörighet att besluta på vilken avdelning en häktad ska placeras (2739/2022*).

Ett fångelse hade inte behörighet att läsa meddelanden som en fånge fått och skickat via internet. Lagen gör det endast möjligt att läsa textmeddelanden och e-postmeddelanden som skickats med mobiltelefon. Det var fråga om en lucka i lagen. Det är lagligt och möjligt att ingripa i sekretessen för konfidentiella meddelanden endast om lagen uttryckligen föreskriver om det (7939/2021*).

Villkoret som fängelset ställde för användning av mobiltelefon var att fången inte själv får ta bort textmeddelanden från telefonen.

Enligt lagen kan fängelset ställa villkor för användning av mobiltelefon. Ett sådant villkor kunde dock inte ha ställts. Lagen innehåller inte tillräckligt exakta och noggrant avgränsade bestämmelser om avlägsnande av textmeddelanden och inte heller bestämmelser om begränsningens godtagbarhet, proportionalitet och andra förutsättningar för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna med hänvisning till lagstiftningsprocessen (1328/2021*).

Fångar fick av säkerhetsskäl inte använda egna kläder på vissa avdelningar i fängelset, eftersom fångar klätt sig enligt gängfärger. Rise hade inte överskridit sin prövningsrätt i ärendet. BJO ansåg dock att den tillämpliga regleringen lämnar rum för tolkning och är problematisk i fråga om exakthet och exakt avgränsning. Enligt lagen kan användningen av egna kläder begränsas av säkerhetsskäl i fängelset. I allmänt språkbruk innebär lagens uttryck "begränsa" inte ett fullständigt förbud, utan till exempel inskränka eller minska (445/2021*).

Behörigheten att bevilja oövervakade besök för fångar i olika fängelser är oklar. En fånge ansökte till ett annat fängelse för att träffa sin sambo. Fångens placeringsfängelse avgjorde ansökan. Enligt lagen fattas ett beslut om kortvarig förflyttning av det mottagande fängelset, inte av det avsändande fängelset. Det lämnar rum för tolkning om en ansökan om oövervakat besök ska behandlas separat från ett förflyttningsbeslut och vem som i så fall har behörighet att avgöra en sådan ansökan (8931/2021*, 2860/2022*). I ett annat fall hade en fånge kortvarigt flyttats från sitt placeringsfängelse för vigsel till ett fängelse där fångens blivande maka/make befann sig. Båda fängelserna hade fattat beslut om oövervakat besök efter vigseln. Besluten var motstridiga. Det ena fängelset godkände och det andra avlog ansökan om oövervakat besök. Även detta avgörande skickades till JM för kännedom (6757/2022).

Enheten för hälso- och sjukvård för fångar hade inte behörighet att ge anvisningar om att patienter på Psykiatriska sjukhuset för fångar ska använda sjukhuskläder. Enheten för hälso- och sjukvård för fångar kan inte heller förutsätta att patienterna låter sjukhuset förvara sådana föremål som nämns i anvisningen (6338/2021*). Avgörandet beskrivs i avsnitt 4.11.6.

4.7.5 ÖVRIGA AVGÖRANDE

ANMÄRKNINGAR

BJO gav Rises jurist en anmärkning för lagstridigt förfarande. Juristen hade inte gett en klagande det betänkande av en arbetsgrupp som den klagande begärt och inte vidtagit några åtgärder för att ge den klagande ett överklagbart förvaltningsbeslut som denne hade meddelat sig vilja ha. Rise uppmärksammades på om det var klart vem som hade till uppgift att fatta beslut (1518/2021*).

RÄTTSSKYDDET ÄVENTYRAS AV PROCEDURFEL – MAN VET INTE ALLTID VAD DET STÅR I LAGEN

Procedurfel i beslutsfattande enligt förvaltningslagen framkommer regelbundet. Det förekommer fortfarande brister i kännedomen om intagnas rätt att söka ändring. Skriftliga beslut med motivering eller anvisningar för sökande av ändring ges inte. Detta avsnitt tar till exempel upp typiska fel i samband med rättsskyddsgarantier. Under berättelseåret anfördes klagomål särskilt om så kallade beslutsgrunder som är sekretessbelagda för parten.

En sekretessbelagd beslutsgrund innebär att beslutets slutresultat har påverkats av en faktor som inte meddelas den fånge som beslutet gäller. Hemlighållandet av beslutsgrunderna för en part är problematiskt. Enligt lagen kan sekretessbeläggning vara möjlig, men den får inte vara mer omfattande än nödvändigt. Med tanke på rättsskyddet är det viktigt att förfaringsätten är korrekta. Rise meddelade att man kommer att bedöma kriterierna för sekretessbelagd information och frågor som gäller materialets kvalitet. BJO ansåg detta vara nödvändigt (4707/2021).

År 2020 gav Rise anvisningen Användning i beslutsfattandet av uppgifter som ska hållas hemliga för en part. Det finns problem med att följa anvisningen.

Om man använt sekretessbelagda grunder för ett beslut som gäller en fånge ska detta nämnas i beslutet som meddelas fången. Alla grunder, även de som inte ges till den berörda parten, ska antecknas som en del av beslutet. Av beslutet ska framgå det lagrum som sekretessen grundar sig på (7701/2021*). I beslutet ska nämnas att parten kan begära ett beslut om sekretessbeläggandet, till vilket han eller hon kan söka ändring hos förvaltningsdomstolen (7066/2021, 3854/2022, 3989/2022). Det är fråga om en begäran om handlingar enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) och om ett beslut som ges med anledning av begäran.

Motiveringen till ett negativt beslut om permission hänvisade till kontakter med brottsaktiva personer. Klaganden hade inte informerats om vilka personer saken gällde. Istället för oprecisa hänvisningar bör motiveringen till ett beslut klargöra vilka kontakter och personer som avses. Uppgifterna kan antecknas som sekretessbelagda om det finns lagliga grunder för detta. Då skulle fången ha möjlighet att föra fängelsets beslut om sekretess till domstolsprövning (6749/2021).

Besluten ska motiveras fallspecifikt, med konkreta och tillräckligt detaljerade fakta. Beslut som gällde placering av fångar på avdelningar hade innehållit hänvisningar om kontakt med organiserade kriminella grupper. Enligt de klagande var det påstådda sambandet ringa eller att det var fråga om släktskap eller vänskap som inte omfattade gemensam brottslig verksamhet. Enligt BJO bör det i motiveringen nämnas till exempel vilken myndighetsinformation, vilken verksamhet under fängelsetiden eller vilken annan information man hänvisar till. Vilka är de personer som fången har varit i kontakt med? Hurdan och hur aktiv och omfattande har kontakten varit, till exempel i fråga om längden på kontakterna eller antalet kontakter under en viss tidsperiod? Vilken ställning i gruppen i fråga har de personer som kontakten gäller? Motiveringen bör klargöra de faktorer som slutsatsen om kontakterna grundar sig på (5624/2021*).

Problem hade förekommit i motiveringen av beslut om läsning av brevväxling. Läsningen kan inte enbart grunda sig på en allmän misstanke om att anläggningens säkerhet äventyras. Specificerade handlingar eller händelser bör läggas fram som grunder. Besluten ska vara motiverade så att det inte är nödvändigt att lägga fram en tilläggsutredning i efterhand (8444/2021*).

En fånge hade flyttats från sitt arbete som så kallad rengörare. Fången borde ha hörts i enlighet med förvaltningslagen. Ett skriftligt beslut hade fattats i ärendet, men grunderna hade meddelats fången endast muntligen. Grunderna borde ha antecknats i beslutet (5297/2021). En fånge ska höras i samband med en anmälan som registrerats som misstänkt ordningsförseelse, även när förseelsen bedöms vara så ringa att ärendet inte förs till disciplinär behandling (5673/2021).

En placering på en kontraktsavdelning ska basera sig på prövning från fall till fall. Fängelset kan inte dra upp riktlinjer för att fångar inom organiserade kriminella gruppers verkningssområde inte alla ska placeras på kontraktsavdelningen (1831/2022).

Förhållandet mellan den klagande och besökaren hade bedömts fel i ett beslut om oövervakat besök. Den klagande och besökaren hade tidigare beviljats ett oövervakat besök i ett annat fängelse. Enligt informationen i fångdatasystemet hade de bott på samma adress före fängelset. De hade deltagit i parrelationsarbete under ledning av specialpersonal i fängelset. De höll ofta kontakt via videosamtal. Biträdande direktören handlade felaktigt när hen ansåg att de inte var sådana andra närstående till varandra som avses i lagen (sambo eller någon annan person som fången bott med innan han eller hon kom till fängelset; 3989/2022).

I ett annat ärende hade en fånge ansökt om ett möte med en person som fången uppgett som sin sambo. Det fanns många bevis på att den klagande och besökaren stod i ett nära förhållande till varandra. Biträdande direktören som fattade beslutet framförde inga specificerade eller ens allmänna begripliga grunder för varför klaganden och besökaren inte skulle ha varit åtminstone sådana andra viktiga personer för varandra som avses i lagen. Med stöd av samboförhållandet kunde besökaren också ha varit en sådan annan närstående person som avses i lagen. Biträdande direktören hade överskridit sin prövningsrätt och förfarit lagstridigt i beslutsprövningen (8654/2021*).

Flera fel upptäcktes i ärenden som gäller i permission.

I ett förvaltningsbeslut kan man avvika från skyldigheten att höra någon endast i lagstadgade situationer, till exempel om ansökan godkänns. Att fången bereder en ansökan om permission tillsammans med personalen betraktas inte som ett hörande och det ersätter heller inte ett hörande. Fången har rätt att bli hörd i alla utredningar som kan påverka ärendets avgörande (7701/2021*).

Tillbörliga och tillräckliga grunder hade inte framförts för ett negativt beslut om permission. Den klagande hade beviljats permissioner i ett annat fängelse innan hen flyttade till det nuvarande fängelset. Betydande förändringar hade skett på kort tid i det nuvarande fängelsets praxis för permissioner. Antalet beviljade permissioner hade minskat betydligt. Praxisen hade på ett oroväckande sätt börjat avvika från praxisen i andra motsvarande slutna fängelser (7701/2021*).

Både när en fånge ansöker om permission på basis av ett viktigt skäl (TS) och strafftidens längd (RP) ska det utredas om villkoren för permission av ett viktigt skäl uppfylls. Om de uppfylls ska permissionen beviljas på denna grund. Ärendet påverkas inte av om det finns outnyttjade permissioner som beviljas på RP-grund under permissionsperioden. Fången ska höras om ansökan inte godkänns som sådan (3373/2021).

En permission som beviljas på RP-grund kräver inte att planen för strafftiden har *framskridit* eller genomförts. Fängeselagen förutsätter att permissionen *främjar* planen för strafftiden. Dessa är två olika saker (7701/2021*). Förutsättningen är avsedd att skapa ett positivt incitament för fången, inte en grund för att vägra permission (4254/2021).

Ett avslag i ett permissionsärende hade motiverats med att permissionen inte stöder genomförandet av planen för strafftiden. Fången hade ansökt om permission på TS-grund. Ett tillstånd på TS-grund förutsätter inte att tillståndet *främjar* planen för strafftiden (6749/2021).

Dröjsmål utan grundad anledning i behandlingen av ett ärende är ett typiskt fel. En misstänkt ordningsförseelse bör utredas och en eventuell disciplinär behandling verkställas utan dröjsmål. Behandlingen av en ansökan om oövervakat besök borde ha inletts snabbare än efter mer än två veckor (4707/2021). Ett beslut om innehav av egendom hade fattats och en anvisning för begäran om omprövning hade getts till en fånge först två månader efter att egendomen anlant till fängelset och först när man begärt om utredning för ett klagomål (8061/2021). I ett ärende som gällde frigivning av en livstidsfånge tog det för lång tid för både Rise och Enheten för hälso- och sjukvård för fångar att ge ett utlåtande. BJO har redan tidigare fäst uppmärksamhet vid hur lång tid det tar att ge utlåtanden (842/2021). Ett fängelse hade försummat att minst tre gånger per år tillsammans med fången granska hur målen i planen för strafftiden har uppnåtts (4254/2021, 482/2022).

Den föreskrivna tidsfristen på sju dagar för inlämnande av en omprövningsbegäran är problematisk på grund av tidsfristens korthet. En omprövningsbegäran som en fånge skickat per post hade inte behandlats i och med att den anlände för sent till regioncentret. Ingen hade förfarit felaktigt. Det handlade om långsam postgång. Rise borde fästa fångarnas uppmärksamhet vid att posten är långsam och för att förhindra förseningar råda dem att lämna in sina rättelseyrkanden till fängelsets enhetschef i stället för till posten. BJO skickade också avgörandet till justitieministeriet (6787/2022).

PERSONLIG INTEGRITET, SKYDD FÖR PRIVATLIV OCH SÄKERHET

Det är tillåtet att ingripa i fångarnas personliga integritet och skydd för privatliv endast om lagen uttryckligen föreskriver om rätten till detta. Ingripandena ska göras med finkänslighet och respekt för den intagnas människovärde.

En kroppsvisitation ska utföras på ett sätt som minst kränker den personliga integriteten. Den som visiteras behöver inte vara helt naken. Vid kroppsvisitation kan den ytliga granskningen av huden ske separat för överkroppen och underkroppen. Den granskade ska instrueras om att han eller hon kan klä av sig i två skeden. Till denna del tillrådde BJO Rise att överväga ett förtydligande av anvisningen om kroppsvisitation (7368/2021).

I ett beslut om observation i isolering ska det uppges om fången ska ha observationskläder (overall). Vid användning av observationskläder kan fångens rättigheter till exempel i fråga om egendom som överlämnas till fångens förfogande begränsas i mindre mån (4844/2021*).

Skydd för familjelivet är en del av skyddet för privatlivet. Fångsjukhuset har inga lokaler för öovervakade besök. Även om behovet är litet på grund av korta behandlingstider, borde det ändå finnas utrymmen som lämpar sig för ändamålet. Detta bör beaktas vid planeringen av det nya sjukhuset för fångar (7286/2021*).

Det är inte myndighetens sak att bedöma äktenskapets kvalitet och betydelse för makar som ansökt om öovervakade besök. En förutsättning för att tillstånd ska beviljas, även för äkta par, är att besöket inte äventyrar ordningen eller säkerheten. Enbart det faktum att en fånge hade gjort sig skyldig till ett brott mot liv visade i avsaknad av konkreta belägg, inte i tillräcklig utsträckning att ett besök var föremål för en säkerhetsrisk. Inte heller det faktum att parförhållandet var relativt nytt visade i avsaknad på mer konkreta belägg på en säkerhetsrisk (914/2021*).

Rise bör också garantera säkerheten för de frihetsberövade. Manliga och kvinnliga fångar ska hållas åtskilda. En man och en kvinna som var häktade deltog via videoförbindelse från fängelset i en rättegång. De lämnades i samma rum utan övervakning. Fängelset handlade lagstridigt (3669/2021).

En fånge ska kunna kalla in personal utan att andra som placerats i samma cell märker det. En fånge hade åttackerat en annan fånge i samma cell. Personalens uppgifter och observationer om fångarnas beteende är det primära sättet att förhindra våldssituationer. Även tekniska lösningar för att öka säkerheten bör utredas (5400/2021).

Uppgifterna för Enheten för hälso- och sjukvård för fångar har avskilts från uppgifterna som rör övervakning. En väktare handlar felaktigt om hen deltar i ett samtal mellan fången och en sjukskötare som kommit till avdelningen för att bedöma fångens hälsotillstånd. Om en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården upplever att väktarens närvaro är nödvändig ska detta genomföras så att det inkräktar på fångens integritet så lite som möjligt (7109/2021).

Patienter har rätt att få vård utan att utomstående personer, såsom en väktare, är närvarande. Det fanns inga uppgifter om att fången var rymningsbenägen eller utgjorde ett säkerhetshot för hälso- och sjukvårdspersonal. En väktare handlade felaktigt inom hälso- och sjukvården utanför fängelset när hen var närvarande vid bildiagnosticeringsen av en fånge. Både fångens och vårdpersonalens åsikt om väktarens närvaro bör utredas. Eskorten bör planeras på förhand, så att man på förhand kan kontakta en vård- eller undersökningsplats utanför fängelset (2352/2021).

En fånge ska alltid ha rätt att bära andra kläder än fångkläder när hen avlägsnar sig från fängelset. Fel som begåtts av övervakningspersonalen i samband med detta framkommer årligen vid hälsovårdsbesök utanför fängelset. Fängelset har inte prövningsrätt i ärendet (1991/2022, 4317/2022).

Avsnitt 4.11.6 om hälso- och sjukvård för fångar innehåller ett avgörande om användningen av fångsel på en läkarmottagning (1908/2022).

FÖRHÅLLANDEN OCH BEMÖTANDE I ETT FÄNGELSE

Enligt internationella rekommendationer ska en fånge få vistas utanför cellen åtminstone åtta timmar om dagen. Under denna tid borde fångarna ha möjlighet till meningsfulla och utvecklande aktiviteter. Även den finska lagstiftningen förpliktar till att ordna arbete, utbildning eller rehabilitering samt fritidsverksamhet för fångarna. En del av fångelserna kan inte uppfylla dessa skyldigheter i tillräcklig utsträckning. Klagomål om att avdelningens dagordning inte följs har också anförts upprepade gånger. Oftast är det fråga om att det inte har funnits tillräckligt med personal. Vissa klagomål som tar upp dessa problem nämns ovan i punkten Verksamhetsmiljö.

Många klagomål anfördes om de avdelningar för intensifierad övervakning som inrättades 2022, särskilt från S:t Michels fängelse. BJO konstaterade att förhållandena och fångarnas verksamhetsmöjligheter på S:t Michels avdelning för intensifierad övervakning inte motsvarade det som krävs enligt fångselagen och internationella rekommendationer (1900/2022).

Flera klagomål om saken överfördes till Rise för behandling (2313/2022). Problemen handlade inte om skillnader i synsätt mellan BJO och Rise, utan snarare om hur situationen kan korrigeras. Detta är ett avgörande som förvaltningsområdet självt ansvarar för och som BJO inte kan påverka direkt.

Klagomålen om hanteringen och omhändertagandet av fångarnas egendom från mottagningsavdelningen var omfattande. Klagomålen gällde i synnerhet fängelserna i Åbo och S:t Michel (7935/2021*, 2487/2022). Verksamheten var mycket överbelastad. Situationen har pågått i flera år i Åbo fängelse. Egendomen har inte kunnat granskas och levereras till fångarna tillräckligt snabbt. Tiden för att få byta ut egendom som är i fångens besittning mot egendom som förvaras på mottagningsavdelningen har också varit oskäligt lång. Dröjsmålet har varit flera veckor, till och med månader. Fångarnas förfrågningar om sin egendom och begäran om att få uträta ärenden har inte kunnat besvaras.

Personalbrist har uppgetts vara den huvudsakliga orsaken till problemen. Fängelserna har haft svårt att sköta även andra dagliga uppgifter på grund av samma orsak. Enligt uppgifter från båda fängelserna försökte de åtgärda problemen. Med de medel som fängelserna hade till sitt förfogande var detta dock svårt. Det ankommer på Rise att hitta metoder för att korrigera situationen. En korrigering av situationen förutsätter en sådan granskning av verksamhetssätten och styrning av verksamheten som inte hör till den högsta laglighetsövervakarens behörighet. Klagomål som gällde mottagningsavdelningarnas verksamhet överfördes till Rise för behandling (2487/2022). Rise kan jämföra olika fängelsers verksamhetsmodeller och tillämpa god praxis i de fängelser där det finns problem.

De så kallade reseccellsavdelningarna är avsedda för inkommande och utgående fångar. Dessa avdelningar uppfyller inte de krav som ställs på fångarnas behandling i fråga om förhållanden och möjligheter till sysselsättning och fritidssysselsättning. Ett vanligt fel är att fången har varit tvungen att vistas för länge i en reseccell. Förfarandet är inte godtagbart även om fängelsets boendeavdelningar inte har plats för fler intagna (3661/2022). Fängelset kan knappast påverka situationen, men Rise har ett övergripande ansvar för att fångarna behandlas på ett ändamålsenligt sätt. Det är inte ändamålsenligt att använda en isoleringsavdelning som förvaringslokal i stället för en boendeavdelning (3746/2022).

Fångar och häktade skall erbjudas en hälsosam, mångsidig och tillräcklig kost som överensstämmer med deras hälsotillstånd. Detta har inte alltid varit fallet för patienterna på Sjukhuset för fångar. Rise har ett avtal om mathållning med Leijona Catering Oy. Bland annat portioner har saknats i matleveranserna och det har förekommit fel i leveransen av kost för specialdieter. En del av felen kunde ha varit skadliga för hälsan, till och med livsfarliga. Matleveranserna har också kunnat försenas.

Endast en varm måltid har serverats under veckoslut. Detta avvek från sjukhusens praxis i allmänhet och var problematiskt med tanke på vårdbehovet. Måltiderna serverades inte regelbundet. Matförsörjningen på Sjukhuset för fångar måste bli fungerande, trygg och motsvara vårdbehoven. BJO bad Rise meddela om sina åtgärder i ärendet. BJO bad samtidigt Rise utreda om matförsörjningen i Tavastehus fängelse är ändamålsenlig (3386/2022*).

Rise meddelade att man inlett en utveckling av matförsörjningen hösten 2022. Målet är samma måltidsrytm som på civilsjukhusen och att matförsörjningen ska motsvara vårdbehoven. Antalet måltider under veckoslutet ska bli fler. Samarbetet för att hitta lösningar har fungerat bra. Utvecklingsarbetet fortsätter.

Klagomål anfördes även i övrigt om matens mängd och kvalitet. Trots att matförsörjningen läggs ut på entreprenad är Rise i sista hand ansvarig för att den är lagenlig. Rises personal ska aktivt och på eget initiativ ingripa i missförhållanden som observerats i matförsörjningen, till exempel gällande portionsstorleken (7200/2022).

Ett människovärdigt bemötande av en fånge förutsätter att fången vid behov kan gå på toaletten under sin utomhusvistelse (4297/2022). Ett utrymme på cirka 40 m² på ett tak lämpar sig inte för utomhusvistelse (877/2022).

En fånge ska kunna få sådana kläder som vädret kräver för utomhusvistelse, vid behov av fängelset. En fånge hade felaktigt beordrats att själv köpa regnrock. Personalen kände inte till att fängelset hade skaffat regnrockar till fångarna (4018/2022).

En fånge som intagits för observation i isolering har rätt till utomhusvistelse. Det finns inga grunder för att inte möblera en cell som används för observation i isolering. En människovärdig behandling av en fånge förutsätter att fången inte behöver äta på golvet. En fånge som placerats i en isoleringscell ska ha möjlighet att tvätta sig dagligen och hen ska informeras om denna möjlighet (4844/2021*).

Täcket i en cell hade förts bort. Väktaren borde på eget initiativ ha hämtat ett nytt (3935/2022). En fånge ska utöver kudde och täcke få örngott och lakan. Fången var inte självdestruktiv på ett sådant sätt att lakan och örngott inte hade kunnat ges (7368/2021). Täcket och kudden ska vara tvättade efter föregående användare (4844/2021*). Fängelset ansvarar för att bedöma skicket på madrasserna i cellerna. Madrasser i dåligt skick ska bytas ut (883/2022).

För att fångarna ska bemötas jämlikt bör lösningarna för innehav av egendom vara likadana i anstalter av samma typ (7556/2022). Det borde vara möjligt att göra inköp en gång i veckan i anstaltsbutiken även när fången precis har flyttat från en anstalt till en annan (7186/2021*, 3662/2021).

Klagomål anförs regelbundet om kantinens sortiment och priser. Lagen förutsätter att fängelset ordnar möjlighet för fångarna att skaffa livsmedel och andra varor som lämpar sig för personligt bruk. Rise har lagt ut anstaltsbutiksverksamheten i slutna fängelser på entreprenad till Leijona Catering Oy. Justitieombudsmannen har inte behörighet att bestämma hur Rise ska tillse anstaltsbutikens sortiment eller prissättning och därmed fångarnas möjligheter att handla. De klagande har inte kunnat få hjälp i dessa frågor.

I slutna fängelser öppnar man ett så kallat fängelsekonto för fången, via vilket hen betalar bland annat för sina inköp i anstaltsbutiken. Det är också möjligt att överföra pengar utanför fängelset till kontot. En utländsk bank hade fryst den klagandes fångkonto. Rise kunde inte påverka åtgärden. I ett sådant fall måste fångens transaktioner ordnas på något annat sätt. Det tog lång tid för fängelset att få den klagandes transaktioner att fungera. BJO bad Rise meddela hur fängelserna har instruerats att agera i sådana situationer (7362/2022).

Rise meddelade den 7 oktober 2022 att man utarbetat anvisningar för fängelserna om hur de ska gå till väga om fången inte får tillgång till fångkontot på grund av banken.

Bestämmelserna om utbetalning av sysselsättningspenning är bindande. Ett fängelse kan inte avtala med fångarna om ersättningar för arbete (1920/2022*).

Dagstidningar som fängelset prenumererar på ska kunna läsas dagligen, även på isoleringsavdelningen. Rätten att lyssna på radio gäller också fångar i isolering (6407/2021). Tekniska problem hade förekommit i tv-kanalernas synlighet i över en månad. Tiden var orimligt lång (668/2022).

SKYDD FÖR FÖRTROLIGA MEDDELANDEN

Problem med integritetsskyddet orsakar klagomål upprepade gånger. En telefon som används av fångar ska placeras eller skyddas så att ett telefonsamtal med normalt röstläge inte kan höras av utomstående (7153/2021, 7286/2021*).

Att den ena eller båda parterna i en brevväxling hör till en organiserad kriminell organisation ger inte i sig rätt att läsa ett brev. Läsningen hade dessutom motiverats med det säkerhetshot som den kriminella gruppen riktade mot den klagande. Av beslutet framgick inte mer exakt vilket hotet mot den klagande var och vad hotbedömningen grundade sig på (6308/2021).

Problem som gäller motiveringen av beslut om läsning tas upp i avsnittet om felaktiga förfaranden (8444/2021*).

Ett fängelse kan inte överföra sin övervakning av kontaktbegränsningar på polisen. Regleringen av kontaktbegränsningar är inkonsekvent. JO har redan tidigare föreslagit för JM att bestämmelserna förtydligas. JM har sedermera vidtagit lagstiftningsåtgärder i ärendet (455/2022*).

PROBLEM MED KONTAKTER UTANFÖR FÄNGESET

En fånge ska kunna underrätta sina anhöriga om förflyttningen från ett fängelse till ett annat. Om fångens samtalstid är slut och hen inte kan köpa mer i anstaltsbutiken, ska hen få ringa samtalen på fängelsets bekostnad. Fången ska informeras om denna möjlighet (3662/2021). En fånge ska tillåtas ringa samtal från cellen under den tid som fängelsets ordningsstadga om telefonsamtal tillåter det, även om avdelningen då är stängd enligt dagordningen (7286/2021*).

Fångarnas möjlighet att använda telefon ska verkställas i praktiken. Detta försvårades av att det endast fanns en telefon per fler än tio fångar, telefontiderna i huvudsak överlappade utomhusvistelsen och måltiderna och av att telefontiderna var korta på kvällarna (1366/2022).

Ett fängelse ska ha beredskap att dagligen skicka de e-postmeddelanden som anlänt till fångarna (1478/2021).

4.8 Ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning

Den största helheten i sakområdet omfattar de ärenden som registreras inom utsökningens förvaltningsområde. Dessa är ärenden som gäller utsökning, konkurs, skuldsanering för privatpersoner och företagssaneringsförfarande. Om ett klagomål gäller utsökning eller annan verkställighet hänförs det till denna kategori även om det är fråga om ett domstolsförfarande. Här upptas även på ett bredare plan förfaranden som gäller skuldsättning och betalningsstörningar som omfattas av justitieombudsmannens behörighet. Typiska exempel är indrivningsförfarandet vid myndigheter och indrivningsföretags förfarande vid indrivning av offentligrättsliga fordringar. Avsnittet behandlar också ärenden som gäller ekonomi- och skuldrådgivning.

I fråga om den ekonomiska verksamheten omfattar sakområdet konkurrensövervakning samt konsumentombudsmannens verksamhet och konsumentrådgivning. Av den ekonomiska verksamhetens myndighetsuppdrag och offentliga uppdrag behandlas i detta sammanhang även finansinspektionen, näringslivsstödsfrågor och ärenden som gäller Patent- och registerstyrelsens förfarande samt en del ärenden som gäller tillsynen av näringar. Ärenden som gäller Senatfastigheter, Statskontoret, Statens center för informations- och kommunikationsteknik (Valtori) samt Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes) behandlas också här.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO Pasi Pölönen. Huvudföredragande var referendarierådet Terhi Arjola-Sarja, under en del av året referendarierådet Riitta Länsisyrjä. Den andra föredraganden för sakområdet var JO-sekreterare Katja Harakka. Även notarie Sanna-Kaisa Frantti var föredragande inom sakområdet.

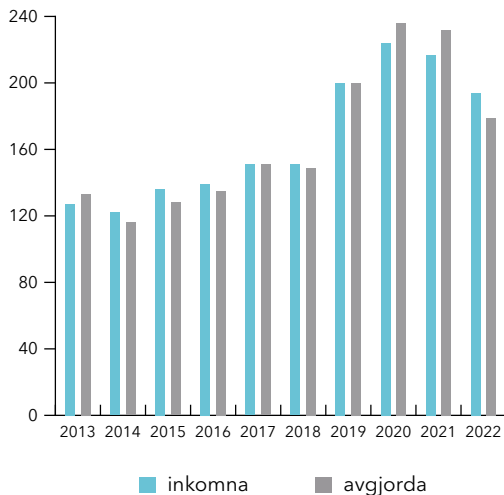
4.8.1 CENTRALA LAGSTIFTNINGSPROJEKT OCH UTLÅTANDEN

Aktuella frågor under berättelseåret var överskuldsättning och förebyggande åtgärder, liksom lagstiftningsprojekt som syftar till att förebygga problemen med överskuldsättning.

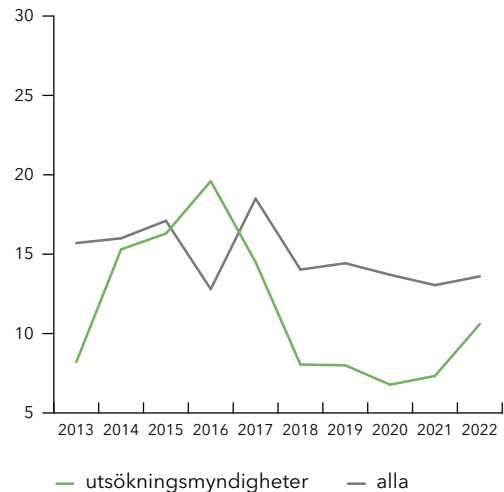
I fråga om dessa lagstiftningsprojekt gav BJO ett utlåtande till lagutskottet om regeringens proposition till riksdagen om ett positivt kreditupplysningsregister och lagar som har samband med den (RP 22/2022 rd; 1530/2022). Lagen om ett positivt kreditupplysningsregister godkändes under berättelseåret och trädde i kraft i början av augusti. Registret tas i bruk från och med våren 2024.

BJO gav också ett utlåtande till lagutskottet om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om företagssanering och lagen om skuldsanering för privatpersoner samt till lagar som har samband med dem (RP 238/2021 rd; 1022/2022). Lagarna trädde i kraft i början av juli 2022.

Av de lagstiftningsprojekt som ska motverka överskuldsättning trädde dessutom bland annat en ändring av lagen om indrivning av fordringar i kraft, som begränsar indrivningskostnaderna för företagsfordringar. Även en ändring av kreditupplysningslagen som förkortar lagringstiden för anteckningar om betalningsstörningar trädde i kraft. Under berättelseåret godkändes också lagändringar som leder till att gäldenärens skyddade belopp höjs till garantipensionens nivå för ett år och till att antalet fria månader som gäldenären kan beviljas ökar. Dessa lagändringar träder i kraft 2023.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2013–2022.



Åtgärdsprocent under åren 2013–2022.

I fråga om ärenden inom sakområdet gav BJO dessutom arbets- och näringsministeriet ett utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om Innovationsfinansieringsverket Business Finland och aktiebolaget Business Finland. Enligt BJO hade hans avgörande om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter till företag (883/2018*) beaktats på behörigt sätt i propositionsutkastet (3003/2022). Behandlingen av regeringens proposition i ärendet (RP 267/2022 rd) pågick i riksdagen i slutet av berättelseåret.

BJO gav också finansministeriet ett utlåtande om utkastet till statsrådets redogörelse om Senatkoncernen och statens lokalförvaltning (3478/2022*).

Hörande i utskott om den rättsliga karaktären av kreditupplysningsverksamhet, samt ett utlåtande och grundlagsutskottets ställningstagande i ärendet beskrivs punkt 4.27.3 i avsnitt 4.27 i berättelsen under övriga ärenden.

4.8.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under berättelseåret avgjordes 238 laglighetsövervakningsärenden som gällde förvaltningsområdet för utsökning (250 år 2021). Av dessa gällde största delen utsökningsförfarandet. Antalet avgjorda klagomål med anknytning till ekonomisk verksamhet var 83 (73).

FAKTURERINGS- OCH INDRIVNINGSFÖRFARANDE

BJO ansåg att man vid indrivningen av en faktura för hälso- och sjukvården inte hade förfarit i enlighet med lagen om indrivning av fordringar, då det betalningskrav som lagen förutsätter inte hade sänts till den klagande innan den rättsliga indrivningen inleddes. Det indrivningsbolag som hade drivit in fakturan på samkommunens vägnar hade skickat en betalningspåminnelse till den klagande, som senare hade returnerats. Det förblev oklart när detta hade skett. När samkommunen hade lagt ut indrivningen av klientavgifter på tjänsteproducenter borde den ha sett till att indrivningslagen och god indrivningssed iaktas vid indrivningen (7396/2021*).

BJO ansåg att användningen av stadens logo i indrivningsbolagets brev för betalningspåminnelse inte helt överensstämde med kraven på god förvaltning. Stadsstyrelsen hade beslutat att skaffa indrivningstjänsterna från ett indrivningsbolag som också skickade betalningspåminnelser till stadens kunder i stadens namn. Man hade gemensamt kommit överens om fakturans innehåll och användningen av stadens logo. Av betalningspåminnelse text framgick tydligt att det var fråga om en betalningspåminnelse som indrivningsbolaget skickade för stadens räkning. Användningen av stadens logo i indrivningsbolagets betalningspåminnelser kunde dock orsaka osäkerhet om huruvida brevet handlade om stadens eller indrivningsbolagets betalningspåminnelse och därmed också om vem det var som var ärendets handläggare. Enligt BJO var det möjligt att användningen av stadens logo i indrivningsbolagets betalningspåminnelse kan försvåra brevet begriplighet (3761/2021*).

Folkpensionsanstalten (nedan FPA) borde ha informerat bättre om rättsskyddsmedel som gäller hälsovårdsavgifter och dröjsmålsavgifter för högskolestuderande. Den klagande hade fått ett brev med information om hälsovårdsavgiften och en betalningsuppsmaning av FPA. Med anledning av dem hade klaganden varit i kontakt med FPA på ett sätt där man förutom den klagandes ovisshet om sin betalningsskyldighet även kunde skönja en avvikande åsikt om den. Den klagande borde ha informerats om möjligheten att på begäran få ett debiteringsbeslut samt möjligheten att söka ändring i det. Den klagande hade också meddelat att hen vill bli befriad från dröjsmålsavgiften och frågat om det är möjligt att överklaga. Således borde hen också ha informerats om möjligheten att söka ändring i dröjsmålsavgiften. Möjligheten att få ett debiteringsbeslut meddelades först i brevet om avgiftens betalningsuppsmaning, dvs. först när den betalningsskyldige redan hade påförts en dröjsmålsavgift (2207/2021*).

Rådgivning enligt god förvaltningssed togs också upp i ett fall där FPA i sitt svar till den klagande inte uttryckligen meddelat att den klagandes betalningsförslag inte godkänns. Detta hade lett till ett missförstånd och överenskommelsen om betalningsarrangemanget hade avsevärt dragit ut på tiden. BJO instämde i den åsikt som framfördes i FPA:s utredning, enligt vilken FPA:s rådgivning och svar i ärendet inte var tillräckligt tydligt och begripligt (2302/2021).

UTSÖKNINGSFÖRFARANDE

Lagen innehåller inga bestämmelser om boutredningsskulders eventuella företrädare i förhållande till den avlidnes skulder vid utsökningsindrivning. Utsökningsmyndigheterna har prövningsrätt om och på vilka grunder boutredningsskulden för ett dödsbo ges företrädare i förhållande till den avlidnes utsökningskulder. BJO ansåg detta vara problematiskt med tanke på jämlikhetsprincipen enligt grundlagen. BJO delgav justitieministeriet sitt avgörande för att bedöma eventuella behov av ändringar i lagstiftningen. Förfarandet i ärendet var osakligt såtillvida att utsökningsverket hade meddelat den klagande att skatteåterbäringen som utmätts av den avlidne återbärs till dödsboet även om häradsfogden efter anmälan beslutat att inte göra detta. Vidare hade de medel som utmätts av den avlidne i strid med utsökningsbalken redovisats till den avlidnes fordringsägare innan en månad förflutit från bouppteckningen (7704/2021*).

Utsökningsverkets förfarande hade inte uppfyllt kravet på tillbörlighet när de allmänna auktionsvillkoren tillställdes köparna av en fastighet först efter att köpeanbudet hade godkänts. Förfarandet tryggade inte köparnas tillgång till information om utsökningsförsäljningens villkor i rätt tid. BJO konstaterade att de allmänna auktionsvillkoren gäller köparens ställning vid auktionen och att de är tvingande till sin natur, så att man inte kan avvika från villkoren till köparens nackdel. Av villkoren framgår flera uppgifter som är viktiga för köparen, inklusive villkoren för besittning av egendomen samt handräckning till köparen. BJO hade svårt att se varför en fri försäljning förrättad av utmättningsmannen skulle skilja sig från en auktionsförsäljning så att allmänna auktionsvillkor som är viktiga för köparens rättigheter inte skulle behöva ges till en presumtiv köpare på samma sätt som vid en auktion.

Eftersom bestämmelserna om utfärdande av allmänna auktionsvillkor enligt utsökningsbalken endast till tillämpliga delar ska tillämpas vid fri officiell försäljning, kunde förfarandet i ärendet dock inte anses lagstridigt (8561/2021*).

Utsökningsöverinspektören hade med anledning av den klagandes kontakt beslutat att inte ta ut utsökningsens handläggningsavgift. Utsökningsöverinspektören fattade dock inget skriftligt beslut om detta och antecknade inte uppgiften i utsökningsens datasystem. Inspektören hade inte heller säkerställt att avgiften tagits bort från indrivningen trots att klaganden tagit kontakt flera gånger. Då handläggningsavgiften inte hade betalats hade en dröjsmålsavgift lagts till. Till slut hade fordran framskridit till utsökning och framgått av utsökningsregistrets intyg över den klagande. BJO konstaterade att det är bättre att antingen fatta ett skriftligt beslut om att inte driva in avgiften eller åtminstone registrera beslutet i utsökningsens datasystem. I utsökningsärendet som den klagande inlett hade dessutom gäldenärens löneinkomst utmätts ännu efter att tidsfristen för ärendets verkställbarhet löpt ut (8306/2021*).

I ett ärende som gällde avlägsnande av kreditupplysningsuppgifter hade den klagande begärt att anteckningarna stryks på grund av att fordran preskriberats slutgiltigt och lagt fram en utredning som påvisade preskriptionen. Ställföreträdaren för biträdande justitieombudsmannen ansåg att utsökningsmyndigheterna hade handlat felaktigt i ärendet när klaganden upprepade gånger hade fått felaktig information i anslutning till sin begäran och behandlingen av ärendet hade pågått i över ett halvt år (5149/2021*).

BJO delgav utsökningsöverinspektören sin uppfattning om motiveringen av beslutet om begränsning av utmätningen. Av motiveringarna till beslutet framgick inte varför en del av gäldenärens yrkanden inte hade godkänts. Det kunde inte anses vara tillräckligt att en part får motiveringarna först när parten frågar separat om dem eller till exempel i samband med ett avgörande om begäran om självrättelse (6456/2021).

Klaganden hade beviljats en begränsning av utmätningen av periodisk inkomst utan att begränsningens varaktighet hade uppgetts. Begränsningen hade sedermera ändrats genom att den avlägsnades. BJO ansåg att det var fråga om en begränsning som gällde tills vidare och att avlägsnandet av begränsningen kunde anses ha haft stor betydelse för den klagande. Utsökningsinspektören borde ha gett klaganden tillfälle att bli hörd innan begränsningsbeslutet ändrades. Dessutom borde man ha fattat ett grundat och överklagbart beslut om begränsningens avlägsnande (6137/2021*).

Utsökningsmyndigheterna hade förfarit i strid med utsökningsbalken när fria månader beviljades, då klagandens regelbundna inkomst hade utmätts trots den beviljade fria månaden. Inte heller föregående år hade klaganden fått en andra frimånad som hen enligt lagen var berättigad till. Till den del som utsökningsmyndigheten hade vidtagit åtgärder för att undvika motsvarande fel och på eget initiativ betalat klaganden skadestånd för uteblivna fria månader, var förfarandet korrekt (6074/2021*).

I fråga om ärenden om domstolars förfaranden hade utsökningsbesvärerna A och B anhängiggjorts i tingsrätten hösten 2018. De handlade bland annat om ägarförhållanden för utmäta, värdefulla fordon. Ärende A hade avgjorts i tingsrätten våren 2019 och hovrätten hade återförvisat det till tingsrätten sommaren 2020. Ärende B hade väntat på hovrättens avgörande i ärende A. Behandlingen av utsökningsbesvär var fortfarande avbruten i tingsrätten vid tidpunkten för klagan i början av 2022. BJO ansåg att behandlingen av båda ärendena hade fördröjts och att handläggningstiden kunde anses oskäligt lång för ärendegruppen och ärende A och även med beaktande av återförvisandet. Vidare ansåg BJO att tingsrättens ledning hade haft grundad orsak att ingripa i ärendenas behandling och tilldela ärendena en ny handläggare redan före den utredning som begärts med anledning av klagomålet. BJO konstaterade dock att detta kunde ha varit besvärligt i tingsrättens utmanande resurssituation (468 och 1251/2022*).

EKONOMI- OCH SKULDRÅDGIVNING

Behandlingen av den klagandes skuldsaneringsärende vid ekonomi- och skuldrådgivningen hade pågått i över ett år innan ansökan om skuldsanering och förslaget till betalningsprogram hade lämnats in till tingsrätten.

Behandlingen av ärendet hade stått stilla i cirka ett år och framskridit först efter att en begäran om utredning och utlåtande hade lämnats in i ifrågavarande klagomålsärende. Orsaken till detta och till att den klagandes begäran om kontakt i ärendet inte hade beaktats hade varit arbetsbelastningen för den ekonomi- och skuldrådgivare som skött ärendet (1628/2021).

BJO bedömde begärandena om komplettering som ekonomi- och skuldrådgivningen skickat i ett ärende där klaganden inte hade svarat på det utkast till ansökan om skuldsanering som skickats till klaganden för granskning och komplettering och felaktigt förstått att ansökan trots detta går vidare till tingsrätten. BJO ansåg att om den tilläggsutredning som begärts av kunden är en förutsättning för att behandlingen av ärendet ska fortsätta vid ekonomi- och skuldrådgivningen, bör detta också framgå av den begäran som skickas till kunden. Enligt BJO kan det som i förvaltningslagen föreskrivs om utredning av ett ärende åtminstone inte till alla delar anses tillämpligt på behandlingen av ett ärende inom ekonomi- och skuldrådgivningen. Detta kan anses vara fallet till exempel i fråga om tidsfristen för inlämnande av en komplettering. Att ange en tidsfrist för inlämnande av en komplettering kan ändå både påskynda och klargöra handläggningen av ett ärende vid ekonomi- och skuldrådgivningen. Dessutom kan en sådan tidsfrist främja kundens möjligheter att få en noggrannare uppfattning om de olika skedena i ärendets behandling (5377/2021*).

EKONOMISK VERKSAMHET

Tukes hade överskridit prövningsrätten i ett ärende där Tukes hade förbjudit en konsumenttjänstleverantör att i samband med en kurs ge eller erbjuda sådana anvisningar och påståenden som kan orsaka fara för hälsan. Vid sökande av ändring hade förvaltningsdomstolen ansett att Tukes på de grunder som framlagts inte hade kunnat meddela tjänstleverantören ett sådant förbud som avses i konsument säkerhetslagen, varmed domstolen upphävde Tukes beslut. BJO ansåg att det fanns skäl att bedöma ärendet ur laglighetstillsynsperspektiv. Efter förvaltningsdomstolens avgörande som vunnit laga kraft stod det klart att Tukes beslut om förbud inte hade motsvarat det som föreskrivs i lagen. Det faktum att beslutet av en förvaltningsmyndighet ändras eller upphävs vid regelrätt sökande om ändring innebär inte i sig ett lagstridigt förfarande eller överskridande av prövningsrätten. I detta ärende ansåg BJO dock att Tukes överskred sin prövningsrätt (6205/2021*).

Närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) hade felaktigt betalat utvecklingsstöd till en firmaföretagare för företagarens egna uttag som löneutgifter. Utbetalningen av stödet hade avbrutits och denna del av stödet hade återkrävts. Även andra beslut där företagarnas egna uttag hade godkänts som lönekostnader hade fattats. BJO ansåg att anvisningarna som utarbetats som stöd för beslutsfattandet och anvisningarna för allmänheten borde ha varit noggrannare åtminstone till dessa delar (596/2021).

Behandlingen av ett samfundsrättsligt ärende vid regionförvaltningsverket hade pågått i över 16 månader och avsevärt överskridit de genomsnittliga behandlingstiderna för motsvarande ärenden. Enligt BJO hade handläggningstiden varit för lång och ärendet hade inte behandlats utan ogrundat dröjsmål. Den långa handläggningstiden verkade särskilt ha påverkats av mångfalden och omfattningen av den handläggande tjänstemannens arbetsuppgifter samt av hur tjänstemannens arbete hade arrangerats under dennas tjänstledighet. Ämbetsverket hade redan fäst uppmärksamhet vid tjänstemannens arbetssituation och behandlingstider inom ärendegruppen och vidtagit åtgärder (1460/2021).

4.8.3 INSPEKTIONER

Under berättelseåret inspekterade BJO riksfogdens kansli. Föremålet för BJO:s intresse var bland annat erfarenheterna av strukturreformen inom utsökningen som trädde i kraft den 1 december 2020, samt även resurserna och deras tillräcklighet (679/2022*).

BJO gjorde en inspektion i Valtori. Vid sin inspektion fäste BJO särskild uppmärksamhet vid separeringen av TUVE- och TORI-funktionerna på praktisk nivå (1330/2022*).

BJO inspekterade också den enhet vid Regionförvaltningsverket i Södra Finland som utövar tillsyn över indrivningsbolag. Syftet med inspektionen var att sätta sig in i ämbetsverkets roll som övervakare av indrivningsverksamheten och att bilda sig en allmän uppfattning om verkets tillsyn över indrivningsbyråerna (4649/2022*).

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 VERKSAMHETSMILJÖ

Med utlänning avses i utlänningslagen var och en som inte är finsk medborgare. Vid utgången av 2022 var cirka 300 000 utlänningar bosatta i Finland, vilket utgjorde cirka 5 procent av hela befolkningen.

Enligt utlänningslagen kan asyl beviljas en asylsökande som har välgrundad 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 eller tillfälligt skydd. Utöver internationellt skydd är det också möjligt att få uppehållstillstånd på andra grunder, exempelvis för arbete eller studier.

År 2022 registrerades 3 658 nya asylsökningar i Finland (siffran innehåller inga förnyade ansökningar). Flest ansökningar lämnades in av ryssar, somalier och afghaner.

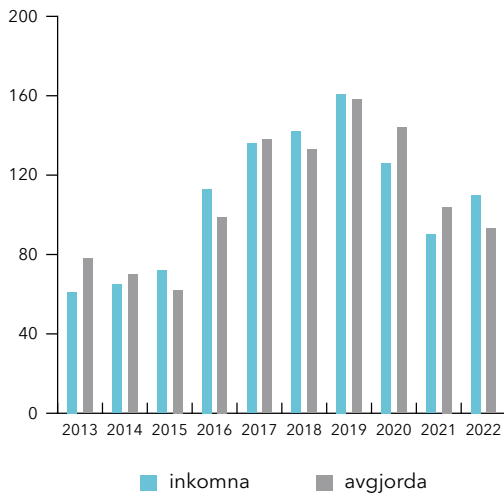
Det tillfälliga skyddet grundar sig på EU:s direktiv om tillfälligt skydd, som nu används för första gången. Tillfälligt skydd är avsett för personer som flyr kriget i Ukraina. Beviljandet av tillfälligt skydd gör det möjligt att erbjuda skydd åt en begränsad grupp i en snabb och lättare process än ett asylförfarande. År 2022 lämnade cirka 47 000 personer från Ukraina in en ansökan om tillfälligt skydd.

Varje år tar Finland även emot kvotflyktingar som godkänts av FN:s flyktingorganisation UNHCR. Under berättelseåret anlände 1 098 kvotflyktingar från 24 olika länder till Finland (21 olika medborgarskap, till 56 olika kommuner). Kvotflyktingarna anländer till Finland året runt i takt med att kommunerna är beredda att ta emot dem.

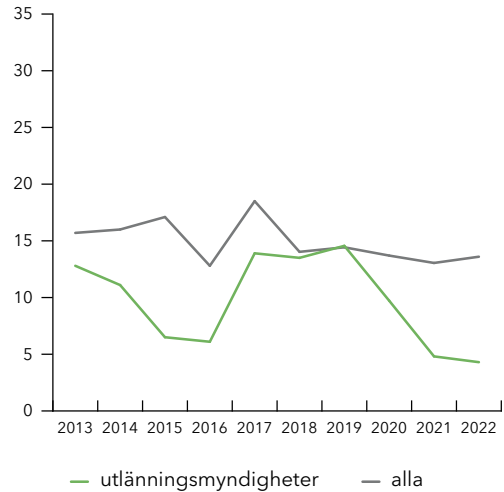
Flera nya förläggningar har inrättats i Finland på grund av kriget i Ukraina. När kriget började fanns det sammanlagt 27 enheter i förläggningssystemet (20 förläggningar för vuxna och familjer och 7 enheter för minderåriga). I slutet av 2022 fanns det sammanlagt 112 enheter.

4.9.2 ÄNDRINGAR AV UTLÄNNINGSLAGEN

Under berättelseåret gjordes vissa ändringar i utlänningslagen som påverkade utlänningarnas rättsskydd. Till utlänningslagen fogades bestämmelser om beviljande av visum för längre vistelse, det vill säga ett så kallat nationellt visum för studerande och forskare och vissa andra grupper. Med hjälp av ett visum för längre vistelse kan inresan för personer som fått uppehållstillstånd göras snabbare. Dessutom gjordes vissa andra ändringar i utlänningslagen som anknyter till exempelvis beredskap för massinvandring.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2013–2022.



Åtgärdsprocent under åren 2013–2022.

4.9.3 KLAGOMÅL

Under berättelseåret inkom 110 klagomål som statistikförts som utlänningsärenden och 93 klagomål avgjordes. År 2021 inkom 107 klagomål i utlänningsärenden och 119 avgjordes. Av de klagomål som inkommit och avgjorts har andelen utlänningsärenden varierat mellan 1–3 %. Andelen är mindre än andelen utlämningar av landets hela befolkning.

Typiska klagomål i utlänningsärenden är missnöje med myndigheternas negativa beslut om uppehållstillstånd eller asyl och missnöje med myndigheternas förfarande. I synnerhet Migrationsverkets långa behandlingstider och olika myndigheters förfaranden som upplevdes strida mot god förvaltningsd gav upphov till klagomål.

JO ansåg i sina avgöranden att till exempel behandlingen av medborgarskapsansökningar vid Migrationsverket var mycket otillfredsställande. Också handläggningstiderna för ansökningar om uppehållstillstånd var långa 2022. På basis av de utredningar som inkommit från Migrationsverket har handläggningen av ärenden fördröjts till exempel på grund av det ökade antalet tillståndsansökningar och otillräckliga resurser.

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. Justitieombudsmannen kan inte heller befatta sig med avgörandet av ett ärende som är anhängigt hos behörig myndighet.

4.9.4 UTLÅTANDEN

- Utlåtande till lagutskottet om regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av den internationella konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden samt med förslag till lag om ändring av 11 kap. i strafflagen (6042/2022).

- Utlåtande till inrikesministeriet om utkastet till regeringens proposition med förslag till lagstiftning om utveckling av beredskapen för omfattande flyktinginvandring (427/2022).
- Utlåtande till utrikesministeriet om Finlands sjätte periodiska rapport om verkställandet av ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter (FördrS 1 och 2/1998) (4476/2022).
- Utlåtande till utrikesministeriet om Finlands verkställande av rekommendationerna i anslutning till den universella periodiska granskningen av de mänskliga rättigheterna (Universal Periodic Review, UPR) (3037/2022).
- Utlåtande till inrikesministeriet om utkastet till regeringens proposition med förslag till lagstiftning om möjliggörande av automatisk begäran om omprövning av Migrationsverkets beslut (4655/2022).
- Utlåtande till inrikesministeriet om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (undantag från villkoret om resedokument) (5315/2022).
- Utlåtande till inrikesministeriet om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om temporär ändring av utlänningslagen för att svara på situationen i Ukraina (5744/2022).

4.9.5 INSPEKTIONER

På JO:s order gjordes inspektioner vid förläggningen i Lahtis och dess enhet för intensifierat stöd samt vid förläggningen i Tammerfors. I december 2022 gjordes inspektioner vid förläggningen i Kouvola, Gränsbevakningsväsendets gränskontroll i Nuijamaa samt förvarsenheten i Joutseno.

JO uppmärksammade enheten för intensifierat stöd vid förläggningen i Lahtis bland annat på att det förekommer mycket självdestruktivitet vid enheten. Nattetid arbetar dock endast en väktare vid enheten. JO konstaterade att även om man enligt uppgifter från personalen ”med god tur” har besparats de värsta problemen på nätterna, bör Migrationsverket utreda om arrangemanget med enbart en väktare närvarande på natten är motiverat och om det i tillräcklig grad garanterar asylsökandenas säkerhet. I protokollet som upprättades efter inspektionen av förläggningen i Tammerfors fästes uppmärksamhet bland annat vid missförhållanden som observerats i förläggningens lokaler.

Förläggningarna i Lahtis och Tammerfors meddelade efter inspektionerna justitieombudsmannen vilka åtgärder inspektionsobservationerna har föranlett.

Protokollen från inspektionerna i december 2022 hade ännu inte färdigställts när berättelsen skrevs.

4.9.6 AVGÖRANDE

PLACERING AV EN MINDERÅRIG I POLISENS HÄKTESLOKALER

Diskrimineringsombudsmannen bad justitieombudsmannen undersöka lagenligheten i polisens åtgärder när en 17-årig minderårig hade placerats i polisens häkteslokaler. Ärendet handlade om huruvida polisen handlade i enlighet med utlänningslagen när en utländsk person togs i förvar i polisens lokaler trots att personen hade uppgett att hen var 17 år. Enligt utlänningslagen får en utlänningslagstiftning som tagits i förvar om hen är ett barn inte placeras i polisens eller gränsbevakningsväsendets häkteslokaler, utan ska alltid placeras i en förvarsenhet.

Enligt den utredning som erhållits ansåg den patrull som grep utlänningslagstiftningen att personen i fråga var äldre (myndig) än vad personen själv hade berättat. Personens berättelse och ålder verkade inte trovärdiga enligt patrullen. Den kommissarie som beslutade om tagande i förvar och placering i polisens lokaler berättade att hen hade fattat beslutet med de uppgifter hen hade till sitt förfogande.

Kommissarien konstaterade att det hade varit fråga om en utländsk person som var självdestruktiv, i behov av hjälp och okänd. Enligt kommissarien kunde man inte på ett tillförlitligt sätt utreda huruvida personen var under 18 år när beslutet om gripande fattades.

Enligt JO hade man i ärendet inte agerat korrekt då man i polisens lokaler tagit i förvar en utlänning, som enligt egen utsago och anteckningen i beslutet om tagande i förvar var 17 år. Eftersom utlänningen hade behandlats som myndig hade heller inte förutsättningarna för tagande av barn i förvar enligt utlänningslagen bedömts.

JO konstaterade att det är myndighetens uppgift att övervaka att barnets bästa tillgodoses. Om en utländsk persons ålder är oklar för polisen i en situation där personen tas i förvar och det är möjligt att personen är minderårig, ska hen behandlas som en minderårig tills man kan försäkra sig om att hen är myndig.

JO delgav polisinrättningen i Västra Nyland sin uppfattning (2844/2022*).

BEHANDLING AV ASYLANSÖKAN I BARNETS NÄRVARO

JO uppmärksammade med tanke på framtiden polisinrättningen i Östra Finland på att mottagandet av asylansökan i alla situationer ska ordnas så att barnets bästa beaktas.

När asylansökan lämnades in var ett fyraårigt barn tvungen att höra sådant som kan vara skadligt för ett litet barn. I utredningen från polisinrättningen i Östra Finland medgavs att de omständigheter och grunder som framförs i samband med att en ansökan om internationellt skydd tas emot kan, om barnet hör dem, strida mot både barnets och den asylsökandes bästa. Det är särskilt problematiskt att ett barn är närvarande när det är fråga om en ny ansökan enligt 102 § i utlänningslagen, eftersom det vid en ny ansökan betonas att grunderna för ansökan ska utredas.

Enligt JO hade det varit förenligt med god förvaltning att i den aktuella situationen fråga sökanden om hen har sådana grunder för ansökan som hen inte kan berätta i barnets närvaro. Om svaret hade varit jakande borde man ha fortsatt att ta emot ansökan utan barnets närvaro och ordnat vård för barnet under denna tid.

Vid bedömningen av polisens förfarande borde man enligt JO å andra sidan också beakta att man utifrån den utredning som erhållits hade reserverat tillräckligt med tid för barnets vårdnadshavare att ordna barnets vård innan ansökan togs emot. Vårdnadshavarna hade dock kommit till tillfället med barnet och barnets mor hade beslutat att uppge grunderna för ansökan när barnet kunde höra dem. Enligt den utredning som erhållits hade sökanden inte tvingats eller ålagts att uppge grunderna och barnets mor hade inte framfört missnöje med arrangemanget, där barnet var närvarande när ansökan togs emot. JO konstaterade dock att enligt utlänningslagen ska särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som gäller barnets utveckling och hälsa i beslutsfattande som gäller barn under 18 år (1368/2022).

BEHANDLINGSTIDEN FÖR ANSÖKNINGAR OM MEDBORGARSKAP

Den klagande kritiserade Migrationsverket för att hans ansökan hade varit anhängig vid Migrationsverket i 17 månader, men behandlingen av den hade ännu inte inletts.

JO konstaterade att behandlingen av medborgarskapsansökningar vid Migrationsverket är mycket överbelastad. Enligt den utredning som erhållits var nästan 20 000 medborgarskapsansökningar anhängiga vid Migrationsverket. Den klagandes ansökan hade placerats i korg III, där den uppskattade handläggningstiden för väntande ansökningar är 26 månader.

JO ansåg att behandlingen av medborgarskapsansökningar vid Migrationsverket var mycket otillfredsställande. Enligt grundlagen har var och en rätt att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål. Enligt JO var det klart att en handläggningstid på upp till tre år för en medborgarskapsansökan inte uppfyller kravet på behandling utan dröjsmål.

Enligt den erhållna utredningen var den främsta orsaken till den långa handläggningstiden för den klagandes ansökan en överbelastad arbetssituation och brist på personalresurser. JO konstaterade till denna del att otillräckliga resurser eller en allmän arbetssituation enligt vedertagen praxis i laglighetsövervakningen inte räcker som förklaring till att en skälig behandlingstid överskrids. Enligt Migrationsverket fördröjdes behandlingen av den klagandes ansökan också av att handlingarna från den sökandes nationalstat inte kunde anses vara tillförlitliga. JO uppmanade Migrationsverket att fortsätta utveckla och organisera sin verksamhet så att ansökningar om medborgarskap för sökande från olika länder i fortsättningen kan behandlas utan ogrundat dröjsmål.

JO delgav Migrationsverket sin uppfattning (4890/2022).

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNENS ROLL SOM ÖVERVAKARE AV AVLÄGSNANDE UR LANDET

I ett klagomål som överförts från Polisstyrelsen till justitieombudsmannen kritiserades diskrimineringsombudsmannens tillvägagångssätt och förfarande som övervakare av avlägsnanden ur landet. Enligt den klagande strävar diskrimineringsombudsmannen efter att ingripa i verkställandet av avlägsnande av utlänningar ur landet eller i tidpunkten för detta, även om detta enligt den klagande inte hör till diskrimineringsombudsmannens behörighet.

JO ansåg att det i ärendet inte framkom något lagstridigt eller felaktigt förfarande som förutsätter åtgärder av justitieombudsmannen.

JO konstaterade att det enligt utlänningslagen är diskrimineringsombudsmannens uppgift att övervaka verkställandet av avlägsnanden ur landet i alla skeden. Diskrimineringsombudsmannen har dessutom rätt att på begäran bli hörd i ett enskilt ärende som gäller en asylsökande eller utvisning av en utlänning.

Diskrimineringsombudsmannen har inte behörighet att meddela föreskrifter om verkställandet av tillbakasändningar. Däremot har vissa organ som övervakar att människorättskonventionerna efterlevs, såsom Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, rätt att förbjuda eller skjuta upp verkställandet av ett avlägsnande ur landet.

JO konstaterade att den polis som sörjer för att avlägsna utlänningen ur landet även på eget initiativ ska beakta omständigheter i anslutning till verkställandet av återvändandet och tidpunkten för det. En utlännings rättigheter får inte begränsas mer än vad som är nödvändigt när ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs. Ett avlägsnande ur landet ska verkställas med respekt för familjens enhet och barnets bästa. Omständigheter som eventuellt skjuter upp eller hindrar ett verkställande ska beaktas.

Verkställandet ska dock inledas utan ogrundat dröjsmål med hjälp av ändamålsenliga metoder. JO fäste i sitt avgörande uppmärksamhet vid Polisstyrelsens anvisning, enligt vilken polisen i mån av möjlighet också på eget initiativ ska skjuta upp tidpunkten för verkställigheten i synnerhet när det är fråga om en person som vistats länge i landet och som behöver tid för att avlägsna sig ur landet och ordna sina ärenden.

JO konstaterade att diskrimineringsombudsmannen i sin verksamhet kan fästa polisens uppmärksamhet till exempel vid sådana omständigheter som beskrivs ovan och som polisen även på eget initiativ ska beakta. JO skickade sitt avgörande till diskrimineringsombudsmannen och Polisstyrelsen för kännedom (3129/2022*).

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. Laglighetsövervakningen av socialvården handlar i synnerhet om att kontrollera att dessa grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses.

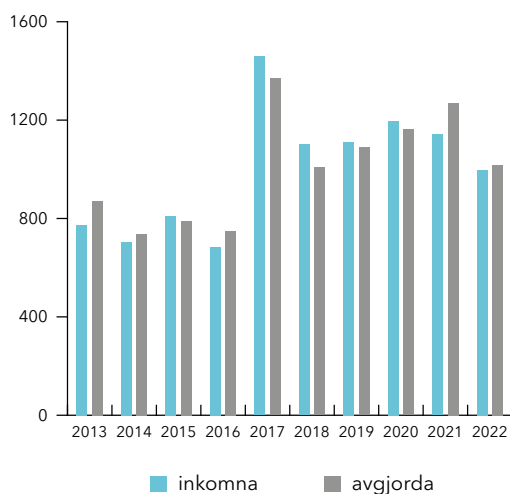
Ärendena inom sakområdet socialvård gäller tjänster för personer med funktionsnedsättning, utkomststöd, tjänster för äldre och barnets rättigheter, i synnerhet barnskyddet.

Socialvårdsärendena och ärenden som gällde barnets rättigheter avgjordes av BJO Maija Sakslin. Ärenden som gällde rättigheter för personer med funktionsnedsättning avgjordes av JO Petri Jääskeläinen och från och med den 1 oktober 2022 av BJO Maija Sakslin. Klagomålen om utkomststöd avgjordes av BJO Pasi Pölonen.

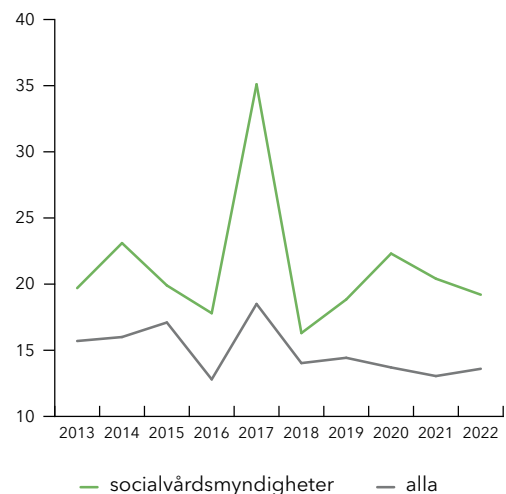
4.10.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Under verksamhetsåret anhängiggjordes 997 nya klagomål som gällde socialvård (1 142 år 2021). Under verksamhetsåret avgjordes 1 017 klagomål och 14 egna initiativ. Åtgärdsprocenten inom socialvården var 19,9 % (åtgärdsprocenten för alla klagomål som avgjordes vid justitieombudsmannens kansli var 13,6 procent).

Under verksamhetsåret avgjordes 447 klagomål och egna initiativ som gällde barnskyddet. Under berättelseåret anhängiggjordes 72 klagomål av barn.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2013–2022.



Åtgärdsprocent under åren 2013–2022.

Barnens klagomål gällde i huvudsak barnskyddets vård utom hemmet, begränsande åtgärder och bemötandet av barn samt ordnandet av eftervård. 76 klagomål av barn avgjordes. I dessa ärenden var åtgärdsprocenten 55 procent. 226 avgjorda klagomål gällde utkomststöd. 110 klagomål som gällde personer med funktionsnedsättning och specialomsorger om personer med utvecklingsstörning avgjordes, liksom 46 klagomål och egna initiativ som gällde äldreomsorgen. Övriga ärenden som avgjordes gällde övrig socialvård, såsom ordnande av tjänster inom boende och missbrukarvård, vårdnad om barn och underhåll för barn samt tillämpning av offentlighetslagen och dataskyddslagstiftningen. Inom socialvården gjordes 12 framställningar om gottgörelse. Framställningar om gottgörelse behandlas i avsnitt 3.7.

Sakområdet socialvård är det största sakområdet i JO:s laglighetsövervakning. Av klagomålen framgår att de som använder tjänsterna ofta är medvetna om sina rättigheter och om myndigheternas skyldigheter. Å andra sidan kan klienter inom socialvården ibland lämna in klagomål trots att de i första hand borde utnyttja de lagstadgade metoderna för ändringssökande.

4.10.2 AVGÖRANDEN

Under berättelseåret gavs flera betydande avgöranden som gällde barn. I tre avgöranden var det fråga om familjeåterförening och barnets språkliga och kulturella rättigheter (3166/2021*, 3502/2021* och 6446/2021*). Ett avgörande om service för personer med funktionsnedsättning handlade om rätten till service och stöd i fråga om ett barn och barnets två små syskon med svår funktionsnedsättning och deras familj (6084/2021*). I flera avgöranden som gällde ett klagomål av ett barn fästes uppmärksamhet vid de i grundlagen skyddade rättigheterna för ett barn i vård utom hemmet och barnets rätt till ett gott bemötande (5985/2021* och 7944/2021*). I ett klagomål som ett barn lämnat in var det fråga om tillsyn över familjevården och barnmisshandel (1421/2022*). Innehållet i dessa avgöranden beskrivs närmare i denna berättelse i avsnittet om barnets rättigheter, i avsnittet om funktionsnedsättning samt i avsnittet om gottgörelse.

Barnets rättigheter behandlas i avsnitt 4.12, avgöranden som gäller personer med funktionsnedsättning med anknytning till socialvård i avsnitt 3.4 och avgöranden som gäller äldreomsorg i avsnitt 4.13.

De ärenden som avgjordes under berättelseåret handlade också bland annat om vårdavtal inom missbrukarvården samt om rättigheterna för personer och barn som behöver särskilt stöd.

IDENTIFIERING AV BEHOV AV SÄRSKILT STÖD

Vid bedömningen av klagandens situation fästes inte tillräcklig uppmärksamhet vid socialväsandets uppgifter om klientens servicebehov. Klaganden hade haft svårigheter att i skriftliga ansökningar uttrycka den hjälp hen behövde och familjens situation eller bifoga nödvändiga bilagor till ansökan. Inom socialväsandet identifierades inte klaganden som en person som behöver särskilt stöd och vid behandlingen av hens ärenden följdes inte bestämmelserna avsedda att skydda personer i sårbar ställning. Även klagandens behov av socialvård identifierades först i ett mycket sent skede och i verksamheten iaktogs inte klientens rätt att få en både brådskande och övergripande bedömning av sitt servicebehov (4938/2021*).

GENOMFÖRANDE AV SÄRSKILT STÖD

I klientens ärende hade man förfarit felaktigt och i strid med socialvårdslagen när en socialarbetare inte har ansvarat för bedömningen av servicebehovet. Om en person har särskilda svårigheter att uttrycka sig eller om hens verklighetsuppfattning delvis har försämrats, finns det risk för att de verkliga missförhållanden som personen lyfter fram inte uppmärksammas. När en persons förmåga att sköta sina egna angelägenheter har försämrats på grund av sjukdom eller svår livssituation, har myndigheterna ett särskilt stort ansvar för att se till att det under förfarandets gång inte sker sådana fel som skulle äventyra personens rätt att få tjänster som motsvarar hens behov (1942/2021*).

TRYGGANDE AV BOENDE FÖR ETT BARN SOM BEHÖVER SÄRSKILT STÖD

Socialväsendet hade förfarit lagstridigt när man inte tillämpat 35 § i barnskyddslagen på barn som behöver särskilt stöd. Behovet av bostad eller behovet av att avhjälpa brister i boendeförhållandena leder således till att ett barn som behöver särskilt stöd har rätt att få service och stödåtgärder som avses i 35 § i barnskyddslagen. En krissituation leder i allmänhet också till att familjen behöver intensifierat socialarbete. Syftet med regleringen är uttryckligen att förhindra behovet av barnskydd på grund av brister i boendeförhållandena (4099/2021*).

ORDNANDE AV BOENDE OCH RELATERAT STÖD FÖR PERSONER SOM BEHÖVER SÄRSKILT STÖD

När klagandens servicebehov inte bedömdes i tid orsakade social- och hälsovårdsväsendet genom sitt agerande att en klient som behövde särskilt stöd blev bostadslös direkt från socialväsendets egen service. Att patienter som behöver psykiatrisk vård överförs direkt till bostadslöshet från socialväsendets stödboende på grund av att det inte anses vara möjligt att ge personen tillräckligt med stöd i stödboendet ska anses som ett betydande missförhållande.

I social- och hälsovårdsministeriets svar med anledning av avgörandet konstaterades bland annat följande. ”I såväl brådskande som icke-brådskande situationer förutsätter bedömningen av klientens individuella behov och ordnandet av service enligt behov prövning från fall till fall inom socialvården. Eftersom klienternas individuella förhållanden och behov varierar i praktiken, ska 12 § 1 mom. i socialvårdslagen tolkas brett även med beaktande av och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. Viktiga grundläggande fri- och rättigheter som ska beaktas vid individuell prövning är rätten till oundgänglig försörjning och omsorg enligt grundlagen (GL 19 § 1 mom.), rätten till liv enligt 7 § i grundlagen samt jämlikhet och förbud mot diskriminering (GL 6 §).”

Social- och hälsovårdsministeriet anser att behovet av att ändra lagstiftningen om tillfälligt boende behöver bedömas noggrannare efter att organiseringsansvaret har överförs till välfärdsområdena den 1 januari 2023. Detta möjliggör uppföljning av hur välfärdsområdena organiserar dessa tjänster efter att organiseringsansvaret har överförs (8646/2021*).

BESLUTFATTANDE SOM GÄLLER SÄRSKILT STÖD

Man hade förfarit felaktigt i ärendet när man i beslutsfattandet inte följde socialvårdslagens bestämmelse om att en socialarbetare i tjänsteförhållande som utför klientarbete tillsammans med en egen kontaktperson ska besluta om den socialservice genom vilken nödvändig omsorg och försörjning gemensamt tryggas för en klient som behöver särskilt stöd i enlighet med socialvårdslagen. Omsorg ska kunna tryggas även när personen inte har nära anhöriga eller andra närstående. Tillräcklig föda och en livsmiljö som inte äventyrar en persons hälsa är absoluta förutsättningar för att trygga nödvändig omsorg (6600/2021*).

VÅRDAVTAL

Man fick inte vård vid drogavvänjningsavdelningen vid ett center för missbrukarvård och man fick inte heller fortsätta vården på avdelningen om man inte gick med på att följa reglerna i vårdavtalet. Reglerna var absoluta och till sitt innehåll motsvarade de i hög grad sådana begränsningsåtgärder som, om de lagstadgade förutsättningarna uppfylls, endast får användas inom missbrukarvård oberoende av patientens vilja, under psykiatrisk sjukhusvård oberoende av patientens vilja eller i ett fängelse. Det var inte fråga om ett genuint samtycke där klaganden när vården inleddes uttryckligen skulle ha tagit ställning till på vilket sätt och i vilken omfattning hen samtycker till att begränsa sina rättigheter och friheter under vården. Således kunde man inte anse att klaganden skulle ha avstått från sina grundläggande fri- och rättigheter med stöd av sitt samtycke i avtalet. Det var också problematiskt att frivilliga missbrukartjänster regelbundet använder begränsningsåtgärder utan att förfarandet regleras i lag (2686/2021*).

4.10.3 INSPEKTIONER

Inom socialvården gjordes åtta inspektioner, tre inom handikappomsorgen och fem inom äldreomsorgen.

4.10.4 UTKOMSTSTÖD

Från och med början av 2017 övertog Folkpensionsanstalten (FPA) ansvaret för det grundläggande utkomststödet från kommunerna. Kommunerna ordnade kompletterande och förebyggande utkomststöd ännu under berättelseåret. Utkomststödet är fortfarande en del av socialvårdshelheten. Ordlandet av kompletterande och förebyggande utkomststöd och beslutsfattandet om det har överförts till välfärdsområdena från och med den 1 januari 2023. Från och med den 1 januari 2023 gjordes flera ändringar i lagen om utkomststöd. Syftet med ändringarna är bland annat att effektivisera samarbetet mellan välfärdsområdena och FPA i FPA:s beslutsprövning om utkomststöd. Den totalreform av utkomststödet som riksdagen förutsatte genomfördes inte.

På grund av FPA:s konstitutionella ställning är det i praktiken endast riksdagens justitieombudsman som ansvarar för den externa laglighetsövervakningen av verkställandet av lagen om utkomststöd. Enligt lagen om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (330/2022) har bland annat ärenden som gäller tillgodoseendet av individens rättigheter inom social- och hälsovården samt socialförsäkringen koncentrerats till riksdagens justitieombudsman.

Under berättelseåret minskade antalet klagomål om utkomststöd ytterligare något. 269 klagomål blev anhängiga vid justitieombudsmannens kansli (313 året innan). Det handlade i huvudsak om klagomål om utkomststöd som gällde FPA. 226 (371) klagomål om utkomststöd avgjordes. Åtgärdsprocenten var 9,3 %.

Åtgärdsavgörandena gällde bl.a. boendeutgifter, verkställighet av beslut om utkomststöd och beaktande av inkomster och utgifter i beslutsfattandet. I många avgöranden fäste BJO FPA:s uppmärksamhet vid lämplig information och rådgivning, noggrannhet, korrekt beslutsfattande och skyldigheten att beakta klientens och familjens individuella omständigheter.

I två avgöranden föreslogs att FPA skulle gottgöra klaganden för sitt felaktiga förfarande (7615/2021* och 1198/2021*). Avgörandena har behandlats i avsnitt 3.7 om gottgörelse.

BOENDEUTGIFTER

Storleken hos boendeutgifterna bör provas fall för fall utifrån de individuella omständigheterna och behoven hos den som ansöker om utkomststöd. I sina anvisningar kan FPA definiera vad som kan anses vara skäliga boendeutgifter i en kommun. För att bedöma boendeutgifternas behövliga storlek kan man beakta bostadens storlek och kvalitet i förhållande till familjens storlek och behov, samt en kostnadsnivå som motsvarar en skälig boendestandard på orten. Boendeutgifter som fastställts på detta sätt ska beaktas enligt deras faktiska belopp när utkomststödet bestäms.

Den individuella bestämningen av vad som utgör en skälig boendeutgift enligt vad som avses i lagen om utkomststöd kan ändras till exempel om den sökande kan framställa särskilda skäl eller motiveringar som ger anledning att godkänna en större boendeutgift som beräkningsgrund för utkomststödet. Behandlingen av en ansökan om utkomststöd kan på grund av att utkomststödet är ett stöd i sista hand förutsätta särskild prövning och utredning av förhållandena för klienten och klientens familj samt personer som klienten försörjer och beaktande av den individuella livssituationen (4408/2021*).

På grund av FPA:s beslutsfattande hade klaganden och hans tonårsbarn varit tvungna att flytta två gånger och till en klart mindre enrummare. När skäliga boendeutgifter fastställs ska man utöver de individuella omständigheterna även beakta familjens storlek samt utkomststödsfamiljens faktiska möjligheter att hyra en ändamålsenlig bostad av kommunen med beaktande av den skäliga hyresnivån för orten som FPA fastställt. I klagandens och hans minderåriga barns fall hade boendeutgifterna inte gjorts skäligare eller beaktats och flyttkostnaderna hade inte bedömts i enlighet med FPA:s anvisningar om förmånen. I ärendet uppstod dessutom en bild av att man i beslutsfattandet inte på behörigt sätt hade beaktat alla individuella omständigheter i ärendet, såsom att det var fråga om en familj i sårbar ställning, en ensamstående mamma med arbetsmarknadsstöd och ett minderårigt barn. FPA korrigerade sitt felaktiga förfarande först med anledning av klagomålet till justitieombudsmannen i fråga om godtagbara boendeutgifter för den nya bostaden och flyttbidrag (1198/2021*).

KUNDRÅDGIVNING, BEGÄRAN OM UTREDNING OCH MYNDIGHETENS ANVISNINGAR SAMT BESLUSFATTANDE

Myndigheten har en viktig skyldighet att ge utkomststöds klienten råd i förfarandet för utkomststöd och ansökan om utkomststöd. Råden och anvisningarna ska vara korrekta och tillräckliga och ges till klienten i en begriplig form och på ett begripligt sätt. Innehållet i myndighetens beslut är särskilt viktigt när det är fråga om en sak som gäller en persons rättsställning. Oklarheterna i besluten har bidragit till att försvaga förtroendet för myndigheternas verksamhet och därmed trovärdigheten i utövandet av offentlig makt (8308/2021).

För att utreda ärendet har FPA rätt att be klienten om en tilläggsutredning, om ärendet inte kan avgöras utifrån de utredningar som kunden lämnat in eller som FPA annars har tillgång till. Till god förvaltning hör dock att myndigheten motiverar för sin klient varför och i vilket ärende tilläggsutredning begärs. En myndighet får inte begära en sådan utredning som är onödig med tanke på avgörandet av ärendet eller som redan innehas av myndigheten. Därför ska myndigheten i sin begäran om tilläggsutredning specificera vilka uppgifter den behöver, varför uppgifterna är nödvändiga för behandlingen av ärendet och på vilka grunder myndigheten begär dem. I klagandens fall hade FPA:s förfarande stridit mot lagen om utkomststöd, förvaltningslagen och FPA:s förmånsanvisningar samt varit vårdslöst. Klaganden hade blivit tvungen att ansöka om utkomststöd flera gånger för samma tid, en onödig tilläggsutredning hade begärts av klaganden och ingen tilläggsutredning hade begärts då det hade varit nödvändigt.

Den tilläggsutredning som klaganden lämnat in hade inte heller beaktats i beslutsfattandet eller åtminstone framgick det inte av motiveringen till besluten. Ansökningar om utkomststöd hade inte avgjorts och besluten har varit felaktigt eller bristfälligt motiverade. I beslutsfattandet hade inte alla individuella omständigheter i ärendet och klagandens livssituation beaktats på behörigt sätt (7615/2021*).

Klaganden hade medan ansökningarna var anhängiga besvarat FPA:s begäranden om tilläggsutredning med att den tilläggsutredning som hen lämnat in ska vara tillräcklig och att hen väntar på lagstadgad information om varför den utredning hen lämnat inte räcker till samt ett beslut om sin ansökan. Detta skulle tolkas som klagandens meddelande om att hen inte kommer att lämna in någon ytterligare utredning och att hen väntar på ett motiverat beslut. Således skulle FPA ha kunnat avgöra ansökningarna utan dröjsmål utifrån de uppgifter som anstalten hade tillgång till och inte vänta på att tidsfristen i begäran om tilläggsutredning går ut. Om FPA ansåg det nödvändigt kunde man ännu separat be klaganden om dennes samtycke till att beslut fattas utifrån de uppgifter som finns att tillgå. Det framgick inte av handlingarna att ett samtycke hade begärts. Det skulle ha varit förenligt med klagandens rättsskydd att utan dröjsmål ge klaganden ett motiverat överklagbart beslut.

BJO Pölönen konstaterade att när den som ansöker om utkomststöd meddelar att hen inte kommer att lämna in en vidare utredning som FPA begärt och att hen förväntar sig ett beslut utan dröjsmål, är det motiverat att FPA på eget initiativ ber om samtycke till att beslutet ges och inte passivt väntar på ett eventuellt meddelande av den som ansöker om utkomststöd (5108/2021*).

FPA meddelade att anstalten den 3 oktober 2022 preciserat anvisningen om utkomststöd enligt BJO:s förslag.

LAGSTRIDIG INDRAGNING AV UTKOMSTSTÖD

I lagen om utkomststöd finns ingen bestämmelse som ger FPA rätt att dra in utkomststödet. Beslutet om indragning hade motiverats med rättsnormen i 18 § i lagen om utkomststöd, där det emellertid föreskrivs om justering av utkomststödet. Indragningen av klagandens utkomststöd stred mot lagen om utkomststöd och principen om förtroendeskydd i förvaltningslagen (7615/2021*).

VERKSTÄLLIGHET OCH UTBETALNING AV BESLUT OM UTKOMSTSTÖD

Klaganden hade uttryckligen meddelat i sin ansökan att det beviljade utkomststödet ska betalas till klaganden själv. Det beviljade utkomststödet och det positiva beslutet borde ha verkställts på detta sätt även om klienten inte uttryckligen begärt det. Det beviljade utkomststödet hör till den som ansöker om stödet. Den som ansöker om stöd har rätt att själv bestämma hur det beviljade utkomststödet ska användas på det sätt som avses i lagen om utkomststöd för sökandens och hans familjs uppehälle. Endast i undantagsfall kan stöd som beviljats under de förhållanden som avses i lagen om utkomststöd (eller på klientens begäran) användas av en myndighet för understödstagarens uppehälle eller annars användas för betalning av utgifter för hans uppehälle. Klaganden hade inte begärt eller gett sitt samtycke till att stödet betalas till en privat serviceproducent och åtminstone enligt handlingarna hade FPA inte bedömt de grunder enligt vilka stödet borde betalas till någon annan än klaganden själv på det sätt som avses i lagen om utkomststöd (7177/2021*).

4.11 Hälsa- och sjukvård

JO utövar tillsyn över den offentliga hälso- och sjukvården. JO övervakar också privata aktörers förfaranden om de sköter ett offentligt uppdrag. Tjänsteproducenter inom privat social- och hälsovård har ansetts sköta offentliga uppgifter när de producerar sina tjänster som köpta tjänster eller mot servicesedlar på uppdrag av en myndighet. Tillsynen gäller i synnerhet tillgodoseendet av den rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster som enligt 19 § 3 mom. i grundlagen hör till vars och ens grundläggande rättigheter. Laglighetskontrollen är viktig särskilt i samband med tillsynen över sådan psykiatrisk sjukvård som ges oberoende av patientens vilja. JO utövar tillsyn också över hälso- och sjukvården inom fångvården (se avsnitt 4.11.6) och inom försvarsmakten (se avsnitt 4.11.7).



Att avgöra ärenden som gäller hälso- och sjukvård ingick i BJO Maija Sakslins uppgifter. Ärenden som gällde hälso- och sjukvården avgjordes under berättelseåret också av JO Petri Jääskeläinen och ställföreträdaren för BJO Mikko Sarja. Som huvudföredragande verkade referendarieråden Kaija Tanttinen-Laakkonen och Riitta Burrell. Ärenden som gällde hälso- och sjukvården föredrogs också av äldre justitieombudsmannasekreterare Lotta Hämeen-Anttila, Anne Ilkka, Heidi Laurila, Pia Wirta och Leena-Maija Vitie samt justitieombudsmannasekreterare Sanna Hyttinen och Marika Rieki samt notarie Taru Koskiniemi.

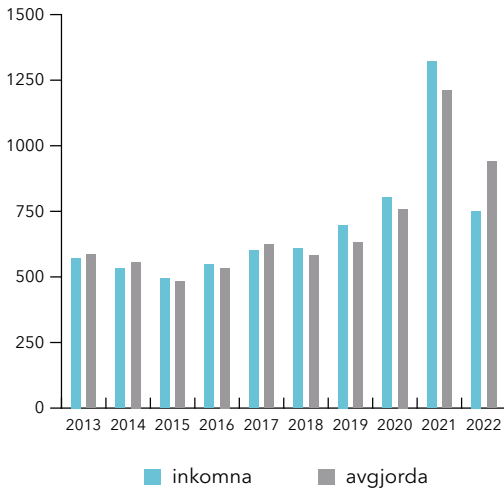
BJO Pasi Pölönen hade hand om ärenden som gällde hälso- och sjukvården för fångar samt försvarsmaktens hälso- och sjukvård. Dessa ärenden föredrogs av äldre justitieombudsmannasekreterare Leena-Maija Vitie och Pia Wirta.

4.11.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

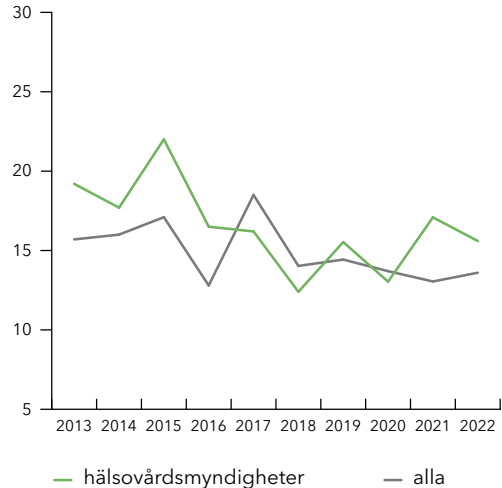
Många av klagomålen gällde ordnandet av tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster, patientens rätt till god vård och gott bemötande, patientens självbestämmanderätt och rätt till information samt patientjournalanteckningar. I likhet med tidigare år riktades det också kritik mot behandlingen av ärenden vid myndigheter och verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvårdssektorn.

I laglighetsövervakningen måste vården ibland också bedömas på medicinska och odontologiska grunder. I dessa fall har JO hört sakkunniga innan ärendet avgörs, i allmänhet regionförvaltningsverken och Valvira.

Under verksamhetsåret avgjorde JO 940 klagomål som gällde hälso- och sjukvårdssektorn. Därutöver avgjorde JO 12 ärenden som hade tagits till prövning på eget initiativ. Åtgärdsavgörandenas andel av sakområdets klagomål och ärenden som undersöktes på eget initiativ var 16,5 procent. Antalet inkomna klagomål inom hälso- och sjukvården, **751**, har tidigare ökat från år till år, men nu minskade antalet inkomna klagomål under berättelseåret jämfört med året innan. Detta förklaras av att ett rekordstort antal klagomål om hälso- och sjukvården anfördes 2021 med anledning av coronaepidemin (1 322 st.).



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2013–2022.



Åtgärdsprocent under åren 2013–2022.

4.11.2 FRAMSTÄLLNINGAR OCH EGNA INITIATIV

Under berättelseåret gjordes åtta framställningar om gottgörelse i ärenden som gällde hälso- och sjukvård. Grunden för framställningarna om gottgörelse var kränkning av rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster, rättsskydd eller val av boningsort. JO:s framställningar om gottgörelse refereras i avsnitt 3.7 i denna berättelse.

FÖRSLAG TILL KOMPLETTERING AV LAGSTIFTNINGEN

Den rättsliga naturen av FinnHEMS Oy:s läkarhelikopterverksamhet

JO föreslog för social- och hälsovårdsministeriet (SHM) att ministeriet skulle vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder gällande statsbolaget FinnHEMS Oy som bedriver läkarhelikopterverksamhet. Enligt JO handlade läkarhelikopterverksamheten om att sköta en offentlig förvaltningsuppgift, varmed allmänna förvaltningslagar bör tillämpas på bolagets verksamhet (7308/2021*). Avgörandet presenteras närmare i avsnitt 4.27 Övriga ärenden.

Placering av bas för läkarhelikopter i Sydöstra Finland

JO konstaterade att i motsats till Villmanstrands stadsstyrelses uppfattning, hade regeringens ministerarbetsgrupp för social- och hälsovård inte beslutat och hade inte heller kunnat besluta om var basen för läkarhelikoptern ska placeras i Sydöstra Finland. Ministerarbetsgruppen för social- och hälsovård hade till uppgift att dra upp riktlinjer för och styra genomförandet av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet.

JO hänvisade till 46 § i hälso- och sjukvårdslagen, enligt vilken centralen för prehospital akutsjukvård inom ett specialupptagningsområde har till uppgift att planera och besluta om läkarhelikopterverksamheten inom sitt specialupptagningsområde. Universitetssjukvårdsdistrikten som förvaltar specialupptagningsområdenas centraler för prehospital akutsjukvård hade inte fattat beslut om var läkarhelikoptrarnas nya baser ska placeras.

JO konstaterade att riksdagen den 13 mars 2019 godkände den statliga finansiering som ingår i regeringens proposition om en tilläggsbudget för 2019 för att bygga nya läkarhelikopterbaser i Kouvola och Seinäjoki. Genom riksdagens beslut drog man således upp riktlinjer för basernas placering, som är en förutsättning för statlig finansiering.

Enligt JO borde ansvarsfördelningen mellan staten och välfärdsområdena i beslutsfattandet om läkarhelikoptrar förtydligas i en separat lagberedning. JO ansåg det motiverat att beslutsfattandet om läkarhelikoptrarnas baser skulle grunda sig på bestämmelser som uttryckligen gäller ifrågavarande sak.

JO föreslog för SHM att ministeriet vidtar nödvändiga lagstiftningsåtgärder i ärendet och bad det meddela om sina åtgärder i ärendet senast 31.12.2022 (2635/2022*).

SHM meddelade att ministeriet hade kartlagt lagprojekt som det vore motiverat att inkludera i nästa regeringsprogram. Ett av dessa projekt var att förtydliga regleringen av FinnHEMS Oy, inklusive beslutanderätten gällande baserna. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder av JO.

Delgivning av karantänsbeslut

BJO konstaterade att bestämmelserna om delgivning av karantän- och isoleringsbeslut så som avses i lagen om smittsamma sjukdomar borde bedömas på nytt för att klarlägga om de är uppdaterade och lämpliga för en pandemisituation.

Genom karantän- och isoleringsbeslut enligt lagen om smittsamma sjukdomar ingriper man i den rörelsefrihet som tryggas som en grundläggande rättighet samt i skyddet för privatlivet och den personliga friheten som tryggas som grundläggande och mänskliga rättigheter. Skyddet för den personliga friheten är till sin natur allmänna grundläggande rättigheter som skyddar förutom människans fysiska frihet även hennes viljefrihet och självbestämmanderätt. Besluten ingriper i individens rättsliga ställning genom offentliga åtgärder och genom att utöva offentlig makt.

Ett förvaltningsbeslut ska i regel ges skriftligt och innehålla en motivering. Den skriftliga formen är en förutsättning för möjligheten att söka ändring till beslutet. Rätten att söka ändring är en garanti för god förvaltning och ett sätt att försöka påverka förvaltningsbeslut som gäller en persons rättigheter eller skyldigheter. Den är ett centralt rättsmedel som kan användas för att utöva tillsyn över hur offentlig makt används. Enligt förvaltningslagen börjar tidsfristen för ändringssökande från delfåendet av ett skriftligt beslut.

Lagen om smittsamma sjukdomar innehåller inga särskilda bestämmelser om delgivning av beslut om karantän eller isolering. På dessa beslut tillämpas därför förvaltningslagens bestämmelser om delgivning av förvaltningsbeslut. Enligt förvaltningslagen ska delgivningen verkställas per post mot mottagningsbevis, om den gäller ett förpliktande beslut och tiden för sökande av ändring eller någon annan tidsfrist som påverkar mottagarens rätt börjar löpa från det att beslutet delgavs.

BJO ansåg att det skulle strida mot beslutets innehåll att bevisligt delge beslutet till den som satts i karantän eller isolering mot mottagningsbevis.

BJO föreslog att SHM vidtar åtgärder för att utreda på vilket sätt det är motiverat att precisera lagstiftningen i fråga om delgivningsförfarandena för sådana beslut om karantän och isolering som avses i lagen om smittsamma sjukdomar, samtidigt som rättsskyddet för den person som beslutet gäller tryggas (6200/2021*).

SHM meddelade att erfarenheterna av covid-19-pandemin har visat att en mer omfattande reform av lagen om smittsamma sjukdomar är nödvändig. SHM har utarbetat en promemoria om behovet av att ändra lagen om smittsamma sjukdomar. Avsikten är att inleda beredningen av regeringens proposition om ändring av lagen om smittsamma sjukdomar 2023.

Kvinnliga patienters rätt till läkemedelsersättning

BJO kritiserade läkemedelsprisnämndens och Folkpensionsanstaltens (FPA) förfarande i ett ärende som gällde ersättning av läkemedel som används vid behandling av generaliserad epilepsi.

Det läkemedelspreparat som i första hand används vid behandling av generaliserad epilepsi är valproat. Valproat ökar risken för missbildningar och utvecklingsfördröjningar hos fostret, och ska därför inte användas av patienter som kan bli gravida. Läkemedelspreparatet som kan ersätta valproat omfattas dock inte av den högre specialersättningen (100 procent) såsom för valproat, utan endast av grundersättningen (40 procent).

När sjukförsäkringslagen och statsrådets förordning som utfärdades med stöd av den stiftades var avsikten att ett nödvändigt läkemedel som används vid behandling av epilepsi ska omfattas av specialersättningen. Särdragen i ersättningsystemet för läkemedel och sjukförsäkringslagens bestämmelser om ersättande läkemedel har i strid med lagstiftarens vilja lett till en situation där flickor och kvinnor i fertil ålder som insjuknat i generaliserad epilepsi på grund av möjligheten att bli gravida blir tvungna att använda ett läkemedel som de endast kan få grundersättning för, och inte högre specialersättning, såsom andra personer med generaliserad epilepsi.

Det är fråga om indirekt diskriminering enligt diskrimineringslagen och direkt diskriminering på grund av kön enligt jämställdhetslagen.

BJO konstaterade att myndighetens skyldighet att främja likabehandling också gäller FPA, läkemedelsprisnämnden och SHM. Av utredningarna från nämnda instanser framgick att de inte har bedömt likabehandlingsaspekten och att de inte har vidtagit effektiva åtgärder för att främja likabehandling i ärendet.

BJO delgav FPA, läkemedelsprisnämnden och SHM sin uppfattning om att förfarandet var lagstridigt. BJO bad ministeriet meddela senast 31.5.2023 vilka åtgärder beslutet har föranlett (7819/2021*).

Osakligt beteende hos barn som grund för begränsning

Barnets rätt att hålla kontakt med sin familj är en grundläggande rättighet som tryggas i grundlagen. BJO kunde inte utifrån en utredning försäkra sig om att samtycket från en 15-årig klagande som är i behov av psykiatrisk sjukhusvård kunde anses vara genuint frivilligt och därmed berättiga till begränsning av grundläggande fri- och rättigheter.

BJO konstaterade att gällande lagstiftning och praxis för frivillig psykiatrisk sjukhusvård strider mot varandra. Utgångspunkten för mentalvårdslagen är att de begränsande åtgärder som föreskrivs i mentalvårdslagen endast kan användas i sådan vård som är oberoende av patientens vilja. Mot den bakgrunden är det svårt att acceptera att ett samtycke till begränsande åtgärder enligt mentalvårdslagen ställs som villkor för att få frivillig sjukhusvård. BJO anser att lagstiftningen bör innehålla entydiga och noggrant avgränsade bestämmelser om hurdana frågor man kan avtala om i vårdavtalen och under vilka förutsättningar.

BJO instämde också i Valviras åsikt att avtalen vid vård oberoende av patientens vilja är problematiska, eftersom begränsningsåtgärderna i samband med vård oberoende av patientens vilja och de frivilliga "begränsningarna" som överenskommit med patienten kan blandas ihop.

BJO skickade det anonymiserade beslutet för kännedom till SHM för beredning av ändringar i lagstiftningen (1924/2021*).

Tillgänglighet och kvalitet hos psykiatrisk specialistsjukvård

BJO ansåg det vara ett allvarligt missförhållande att de patienter som redan vårdas inom den specialistsjukvården är i en sämre ställning än de för vilka remiss till den specialistsjukvården skrivs från primärvården.

Om en patient inom specialsjukvården väntade på ytterligare undersökningar inom ett annat psykiatriskt ansvarsområde för att konstatera en långvarig neuropsykiatrisk störning, var väntetiden i Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt lång och överskred i flera fall 180 dygn.

BJO fäste SHM:s uppmärksamhet vid att lagstiftningen om vårdgarantin borde preciseras så att den även gäller remisser inom specialsjukvården (1224/2021*).

4.11.3 UTLÅTANDEN

BJO gav SHM utlåtanden om följande utkast till regeringens propositioner till riksdagen: ändring av hälso- och sjukvårdslagen och vissa andra lagar (skärpning av den s.k. Vårdgarantin) (7900/2021), lagen om behandling av kunduppgifter inom social- och hälsovården (495/2022), lagen om tillsyn av social- och hälsovården (1060/2022), lagen om fastställande av könstillhörighet och lagar som har samband med den (1267/2022*), reformen av lagstiftningen om mentalvårds- och missbrukartjänster (2778/2022*), lagen om patientombudspersoner och socialombudspersoner (3641/2022*), ändringen av 59 § i lagen om genomförande av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet och om införande av den lagstiftning som gäller reformen (5727/2022*). BJO gav också ett utlåtande om förslag till statsrådets förordningar (6674/2022*).

BJO gav riksdagens social- och hälsovårdsutskott utlåtanden om följande regeringspropositioner till riksdagen: lag om ändring av hälso- och sjukvårdslagen och lagar som har samband med den (3452/2022), lag om ändring av socialvårdslagen, hälso- och sjukvårdslagen och lagar som har samband med dem (6011/2022).

BJO gav riksdagens lagutskott ett utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om könsfastställelse och till lagar som har samband med den (5851/2022).

4.11.4 INSPEKTIONER

År 2022 gjordes två inspektioner på de psykiatriska avdelningarna i Egentliga Finlands sjukvårdsdistrikt (Halikko sjukhus, 2431/2022 och Kuppis sjukhus, 2432/2022). Observationerna som gjordes vid inspektionerna presenteras i avsnitt 3.5.16 (Hälso- och sjukvård).

Dessutom inspekterades jourenheten för mentala störningar och missbruk vid Åbo universitetscentralsjukhus (3635/2022). Observationerna som gjordes vid inspektionerna presenteras i avsnitt 3.5.16 (Hälso- och sjukvård).

Utöver de ovan nämnda gjordes en inspektion vid HUS Andningsförslamningsenhet för hjärt- och lungsjukdomar i grupphemmet Rekola (5196/2022). Observationerna från inspektionen presenteras i avsnitt 3.5.14 (Enheter för personer med funktionsnedsättning).

4.11.5 AVGÖRANDEN

ÖVERBELASTNING VID SJUKVÅRDSDISTRIKTETS JOUR

Enligt BJO måste väntetiderna vid HUS jourenheter anses vara oskäligen och lagstridiga. De upp till flera dygn långa väntetiderna strider mot vad som i patientlagen föreskrivs om hälso- och sjukvård av god kvalitet och vad som i förvaltningslagen föreskrivs om serviceprincipen.

Jourverksamheten är en betydande del av hälso- och sjukvården och har en stark koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna. Det, hur sjukvårdsdistrikten lyckas ordna jour enligt hälso- och sjukvårdslagen har omedelbar betydelse vid bedömningen av om den i grundlagen tryggade rätten till nödvändig omsorg har tillgodosetts på behörigt sätt.

Enligt en utredning av HUS Akuten orsakades överbelastningen av en exceptionellt lång värmebölja på sommaren, få platser för fortsatt vård och ett omfattande personalunderskott som förvärrades ytterligare av smittspårningen, provtagningarna och vaccinationerna under coronapandemin. BJO konstaterade att dessa är omständigheter som ska beaktas när jourverksamheten planeras. Enligt jourförordningen ska man vid planeringen av jourverksamheten beakta störningssituationer vid normalförhållanden, situationer där juren utsätts för hög belastning och den beredskapsplan som avses i hälso- och sjukvårdslag. I jourförordningens föredragningspromemoria nämns pandemier som en faktor som ska beaktas vid planeringen av jourverksamheten. Variationen i antalet patienter på jurenheterna är ett typiskt fenomen även under normala förhållanden, och pandemins inverkan på hälso- och sjukvårdens bärkraft var känd från och med mars 2020. Jurenheterna måste dessutom förbereda sig för semesterperioden och de rusningssituationer och eventuella värmeböljor som uppstår under den.

För äldre personer som besöker juren vore det bra att om möjligt ordna lugna utrymmen och snabb intagning för behandling.

HUS Akuten har infört en servicesedel till juren. Ett ändamålsenligt utnyttjande av servicesedeln begränsades dock av rätt stränga villkor. Möjligheten att använda servicesedel har inte heller nämnts i anvisningarna om rusningssituationer.

BJO konstaterade att HUS bör förbereda sig på köer med alla tillgängliga medel och överväga sätt att öka användningen av servicesedlar, till exempel genom att informera om servicesedlarna på sin webbplats. Jourpersonalen bör ha skriftliga anvisningar för de vanligaste situationerna, och anvisningarna om avlastning bör kompletteras med anvisningar om möjligheten att använda servicesedel.

BJO delgav HUS sin uppfattning om förfarandets lagstridighet (4964/2021*).

OMFATTANDE HÄLSOUNDERSÖKNING AV BARN

Ställföreträdaren för BJO ansåg att Helsingfors stad hade försummat sin lagstadgade skyldighet att ordna en omfattande hälsoundersökning för barn vid 18 månaders ålder. Coronapandemin gav inte och ger inte staden rätt att avvika från sina lagstadgade skyldigheter.

Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska kommunen ordna rådgivningstjänster för barn under läropliktsåldern och deras familjer. Till rådgivningstjänsterna hör att främja barnets sunda tillväxt, utveckling och välbefinnande och att följa upp dessa i genomsnitt en gång i månaden under barnets första levnadsår och därefter årligen och efter individuellt behov.

Enligt statsrådets förordning om rådgivningsverksamhet, skol- och studerandehälsövård samt förebyggande mun- och tandvård för barn och unga ska kommunen ordna återkommande hälsoundersökningar för alla som hör till en på förhand angiven åldersklass samt hälsoundersökningar som utgår från individuella behov. Hälsoundersökningen kan göras av en hälsovårdare, barnmorska eller läkare. En omfattande hälsoundersökning görs av en hälsovårdare eller barnmorska i samarbete med en läkare.

Enligt förordningen ska kommunen ordna en omfattande hälsoundersökning av barnet vid 18 månaders ålder.

Ställföreträdaren för BJO konstaterade att ordnandet av rådgivningstjänster enligt hälso- och sjukvårdslagen och förordningen tryggar genomförandet av tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster enligt grundlagen samt stöder möjligheterna för familjen och andra som ansvarar för omsorgen om barnet att trygga barnets välbefinnande och individuella uppväxt.

Enligt stadens utredning hade coronapandemin och dess förvärrade läge lett till prioriteringsåtgärder och att hälsocentralläkarnas arbetsuppgifter i staden hade satts i prioriteringsordning enligt ärendets brådskande art. Man hade varit tvungen att överföra läkare från rådgivningstjänsterna till pandemiarbetet för att spåra smitta och utföra brådskande sjukvård och hälsovård. Samtidigt hade man varit tvungen att i första hand rikta de på rådgivningen kvarblivna läkarnas arbete på undersökningar av spädbarn. Därför hade alla läkarundersökningar av barn i lekåldern inte kunnat genomföras.

Ställföreträdaren för BJO konstaterade att kommunen enligt lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården har olika alternativa sätt att ordna sina uppgifter inom social- och hälsovården. Ett sådant alternativt sätt är enligt lagen att en servicesedel ges till tjänstens användare.

Enligt stadens utredning strävar man efter att svara på det lagstadgade kravet genom att införa en servicesedel som tryggar omfattande hälsoundersökningar gjorda av en läkare bättre än inom rådgivningstjänsterna under coronapandemin. Servicesedeln infördes i april 2021. Ställföreträdaren för BJO konstaterade att en servicesedel eller något annat alternativt sätt enligt lagen om planering av och statsunderstöd för social- och hälsovården för att utföra den lagstadgade uppgiften borde ha införts tidigare.

Enligt grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Ställföreträdaren för BJO konstaterade att denna skyldighet innebär att kommunen ska anvisa tillräckliga resurser för att ordna hälsovårds- och sjukvårdstjänster enligt grundlagen och inte kan åberopa bristfälliga resurser.

Ställföreträdaren för BJO gav med tanke på framtiden Helsingfors stad en anmärkning för försummelse av en lagstadgad skyldighet (969/2021).

RIKTLINJER FÖR TILLHANDAHÅLLANDE AV FERTILITETSBEHANDLING

BJO kritiserade i två avgöranden Ålands hälso- och sjukvårds (ÅHS) riktlinjer för assisterad befruktning på Åland samt ÅHS förfarande att neka tillgången till offentligt finansierad assisterad befruktning.

Det andra klagomålet handlade om förvägran av assisterad befruktning på grund av att den klagandes partner inte uppfyllde minimiåldersgränsen på 25 år, som faststälts i riktlinjerna för behandlingen. BJO betonade att bestämmelser, beslut eller anvisningar på lägre nivå än lag inte kan begränsa de rättigheter som tryggas i lag eller till exempel ställa tilläggsvillkor för tillgodoseendet av rättigheterna. BJO konstaterade att 6 § i grundlagen förbjuder särbehandling utan godtagbart skäl bland annat på grund av ålder. Grundlagsutskottet har i samband med stiftandet av lagen om assisterad befruktning konstaterat att grundlagens bestämmelse om jämlikhet förhindrar att en åldersgräns ställs i lagen som villkor för behandling. BJO konstaterade att sådana åldersgränser inte heller kan fastställas genom riktlinjer av en myndighet (2854/2021*).

Det första klagomålet handlade om att riktlinjerna inte gjorde det möjligt att erbjuda behandlingar till ensamstående kvinnor. I lagen om assisterad befruktning krävs inte att den som får behandlingen ska leva i ett parförhållande. Ordalydelsen i lagen om assisterad befruktning säger uttryckligen att behandling kan ges till ett kvinnopar eller en kvinna som inte lever i äktenskap, i registrerat partnerskap eller under äktenskapsliknande förhållanden. BJO ansåg att ÅHS styrelsens beslut att upphäva rätten för ensamstående kvinnor till assisterad befruktning strider mot lagen om assisterad befruktning och i grundlagen stadgat diskrimineringsförbud (3114/2021*).

Under behandlingen av klagomålen hade ÅHS uppdaterat sina riktlinjer och bland annat avlägsnat den nedre åldersgränsen för behandling och gjort det möjligt att behandla ensamstående kvinnor.

Utifrån sina observationer beslöt BJO att på eget initiativ utreda lagenligheten av kraven om att få assisterad befruktning som ska iakttas på Åland och annanstans i Finland.

STUDERANDEHÄLSOVÅRDENS VERKSAMHETSSTÄLLEN FÖR HÖGSKOLESTUDERANDE

BJO ansåg att Studenternas hälsovårdsstiftelses (SHVS) eller FPA:s verksamhet i ordnandet eller produktionen av studerandehälsovård för högskolestuderande inte kunde anses vara lagstridig till den del som det var fråga om fastställandet av servicenätet eller studerandenas rätt att använda studerandehälsovårdens olika verksamhetsställen. BJO ansåg dock att högskolestuderandenas jämlikhet skulle kunna tillgodoses bättre genom mer flexibla möjligheter att använda olika verksamhetsställen och att även SHVS underleverantörstjänster skulle vara tillgängliga för andra än dem som studerar på orten. BJO ansåg det som nödvändigt att på nytt bedöma högskolestuderandenas servicenätverk inom studerandehälsovården och möjligheterna att använda olika serviceställen för att garantera att studerandenas behov tillgodoses på bästa möjliga sätt.

Den i grundlagen tryggade rätten till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster förutsätter att högskolestuderandena har tillgång till tillräckliga tjänster inom studerandehälsovården som motsvarar behovet, samt en faktisk möjlighet att få vård. Ur denna synvinkel har det betydelse var studerandehälsovårdens verksamhetsställen finns och vilka verksamhetsställen studerandena har rätt att använda.

Lagstiftningen om studerandehälsovård för högskolestuderande definierar inte närmare var studerandehälsovårdens serviceställen ska finnas eller vilka möjligheter studerandena har att använda dem. Utgångspunkten vid utarbetandet av lagstiftningen har varit att SHVS:s verksamhetsställen behövs på de orter där högskolorna finns. Studerandehälsovårdens riksomfattande servicenät omfattar 23 serviceställen som tillhör SHVS samt 23 serviceställen som tillhör underleverantörer. De studerande kan också besöka SHVS egna serviceställen på andra orter än sin studieort. De serviceställen som tillhör underleverantörer kan endast användas av studerande som studerar på orten. Studerandenas rätt till SHVS:s hälso- och sjukvårdstjänster på sin boningsort varierar således beroende på om SHVS har ett eget serviceställe på den studerandes boningsort eller om servicestället drivs av en underleverantör.

BJO konstaterade att coronapandemin har påverkat studerandenas studie- och boendeförhållanden på ett betydande sätt, bland annat så att många studerande har vistats och studerat fysiskt någon annanstans än på sin studieort. Undervisningsmetoderna har utvecklats och utvecklas i allt högre grad så, att de möjliggör distansstudier och studier oberoende av plats.

BJO delgav FPA, SHVS och SHM sin uppfattning (1464/2021*).

STYRINGSBREV OM POLISENS HANDRÄCKNING ENLIGT MENTALVÅRDSLAGEN

JO gav Polisstyrelsen en anmärkning för ett delvis lagstridigt och delvis felaktigt styrningsbrev om polisens handräckning enligt mentalvårdslagen. JO anser att det styrande brevet allvarligt har kunnat äventyra både hälsan och säkerheten för personer som varit i behov av vård enligt mentalvårdslagen och utomstående personer samt andra grundläggande fri- och rättigheter. Avgörandet presenteras närmare i avsnitt 4.3.5 (Polisen).

BEGRÄNSNING AV RÖRELSEFRIHETEN PÅ SJUKHUS

BJO ansåg att ett sjukhus inte hade lagenlig möjlighet att förbjuda en klagande som fått frivillig vård att avlägsna sig från sjukhusets avdelning.

Den klagande kunde inte avlägsna sig från en låst avdelning på ett sjukhus för att vistas utomhus medan hen deltog i frivillig vård på avdelningen. Detta motiverades med att den klagande inte hade tillstånd att vistas utomhus och att alkoholkonsumtion nämndes i den klagandes patientjournal. Med hänvisning till det ansåg vårdpersonalen att den klagandes säkerhet äventyras under en utomhusvistelse.

BJO konstaterade att den klagandes rörelsefrihet hade begränsats genom nämnda förfarande. Lagen innehåller inga särskilda bestämmelser om patientens rätt att vistas utomhus. Möjligheten till utomhusvistelse anses dock i allmänhet höra till god vård av patienter. Utomhusvistelse för en patient som får frivillig vård förutsätter inte tillstånd av en läkare eller någon annan instans, utan patienten har rätt att avlägsna sig från avdelningen. Det förelåg inte heller någon sådan omedelbar fara eller hot, som skulle ha gjort det nödvändigt att begränsa den klagandes rörelsefrihet med hänvisning till nödvård eller nödtillstånd.

BJO delgav staden sin uppfattning (6181/2021*).

UPPGÖRANDE AV BARNSKYDDSANMÄLAN

Om en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården befinner sig i en situation där hen bedömer att familjen kan behöva tjänster inom barnskyddet, hänvisar barnskyddslagen till att i första hand agera så att man tillsammans med familjen kontaktar barnskyddet. Om detta inte är möjligt och skyldigheten enligt barnskyddslagen att göra en barnskyddsanmälan uppfylls, är den yrkesutbildade personen skyldig att göra en barnskyddsanmälan.

BJO konstaterade att om en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården befinner sig i en situation där lagen förpliktar till barnskyddsanmälan är det ändamålsenligt att berätta vad skyldigheten grundar sig på. Enligt BJO är det däremot inte förenligt med barnskyddslagens anda eller syfte att ge information om en yrkesutbildad persons möjlighet att göra en barnskyddsanmälan i situationer där det inte finns någon grund för att göra en anmälan. BJO konstaterade att enbart det faktum att barnet eller barnets förälder skulle vägra att vidta en åtgärd som inte nödvändigtvis krävs för att trygga barnets egen hälsa inte är en grund för att göra en barnskyddsanmälan (2004/2021*).

REKRYTERINGSFÖRBUD I AVTAL OM PERSONALUTHYRNING OCH PRODUKTION AV TJÄNSTER

BJO ansåg att Helsingfors stad hade förfarit lagstridigt när den ingick upphandlingsavtal med privata serviceproducenter. I upphandlingsavtalen om uthyrning av vårdpersonal och produktion av tjänster ingick ett förbud mot att rekrytera arbetstagare i Helsingfors stads tjänst eller arbetstagare som tidigare varit anställda hos staden.

Enligt Helsingfors stads utredning strävade man med förbudet efter att i en svår pandemisituation trygga tillgången till personal.

Enligt klagomålet begränsade rekryteringsförbudet, som togs in i avtalen på stadens initiativ, Helsingfors stads tidigare och nuvarande arbetstagares rätt att fritt välja eller byta arbetsplats.

I den nationella lagstiftningen och EU-rätten ingår inga bestämmelser om rekryteringsförbud.

BJO konstaterade att principen om avtalsfrihet inte utan stöd av lagstadgad rätt kan utvidgas till att omfatta upphandlingskontrakt så att man på ett giltigt sätt kan avtala om begränsningar av en tredje parts rättigheter som tryggas i grundlagen, om man inte separat har kommit överens om begränsningarna med den berörda parten eller fått ett godkännande i efterhand.

BJO ansåg att Helsingfors stads mål i sig var godtagbart. Däremot var det diskriminerande att staden genom sina rekryteringsförbud missgynnade anställda som tidigare varit anställda eller som vid den tidpunkt som avses i klagomålet fortfarande var anställda hos andra arbetsgivare.

Helsingfors stad gav en sådan diskriminerande anvisning som avses i diskrimineringslagen, när man på stadens initiativ införde ett avtalsvillkor om rekryteringsförbud i de upphandlingsavtal som staden ingått med privata serviceproducenter. Helsingfors stad försummade sin skyldighet enligt diskrimineringslagen att främja likabehandling.

Enligt BJO:s uppfattning kan rekryteringsförbudsavtal jämföras med karens- och konkurrensförbudsavtal. Grundlagsutskottet har fastställt tämligen strikta villkor för att involvera karens- och konkurrensförbudsavtal i lagstiftningen.

Vid behandlingen av förslagen till ändring av arbetsavtalslagen och statstjänstemannalagen har grundlagsutskottet uttryckligen konstaterat att konkurrensförbuds- och karensavtal innebär en begränsning av rätten till arbete så som föreskrivs i grundlagen. Därför har grundlagsutskottet granskat förslag till bestämmelser som är av betydelse för den nämnda rätten mot bakgrund av kraven på begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Det första kravet på de allmänna förutsättningarna för en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna som grundlagsutskottet formulerade i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna är att en begränsning ska grunda sig på en lag som stiftats av riksdagen. Förutsättningarna för en begränsning inbegriper dessutom att det finns en godtagbar grund för begränsningen, att regleringen av begränsningen är exakt och noggrant avgränsad samt förenlig med proportionalitetsvillkoret. Grundlagsutskottet har dessutom hänvisat till en bestämmelse i förvaltningslagen som definierar grunderna för god förvaltning och som förutsätter att myndigheten använder sina befogenheter enbart för sådana ändamål som är godtagbara enligt lag. Enligt utskottet förhindrar nämnda bestämmelse i förvaltningslagen att bestämmelsen om karensavtal tillämpas schematiskt till exempel på alla tjänstemän som utför en viss arbetsuppgift.

Enligt BJO lämpar sig grundlagsutskottets ovan nämnda förutsättningar för rekryteringsförbud. Utan att i övrigt ta ställning till hur villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna uppfylls i fråga om dessa upphandlingsavtal konstaterade BJO att rekryteringsförbuden i Helsingfors stads avtal borde grunda sig på en lag som stiftats av riksdagen eller på avtal som ingåtts med de personer som förbudet gäller.

BJO hänvisade dessutom till den i förvaltningslagen föreskrivna principen om ändamålsbundenhet och grundlagsutskottets ställningstagande om den. Med hänvisning till dem ansåg BJO att en utvidgning av rekryteringsförbudet så att det omfattar en betydande del av Helsingfors stads tidigare anställda och arbetstagare, som vid den tidpunkt som avses i klagomålsskriften fortfarande var anställda hos staden, stred mot de centrala rättsprinciper som definierar god förvaltning (7667/2021*).

ÖVERBELASTNING I REGISTRET FÖR VACCINBIVERKNINGAR

Fimeas behandling av anmälningar om biverkningar av coronavacciner har varit kraftigt överbelastad. I mars 2022 väntade ca 17 700 icke-allvarliga anmälningar om coronavacciner på noggrannare behandling. BJO konstaterade att Fimea inte hade lyckats sköta behandlingen av biverkningsanmälningar som hörde till dess lagstadgade uppgifter så som god förvaltning förutsätter och med gott resultat.

Fimeas lagstadgade uppgift är att behandla anmälningar om biverkningar, föra in dem i registret och skicka dem till Europeiska läkemedelsmyndighetens databas Eudragilance, samt att lämna ut uppgifter till THL.

Syftet med systemet för anmälan om biverkningar är att upptäcka tidigare oidentifierade biverkningar och därigenom säkerställa medicinerings säkerheten.

Syftet med systemet för anmälan om biverkningar hänför sig till tryggheten av människors liv och hälsa och har därmed en beröringspunkt med rätten till liv, som tryggas i 7 § i grundlagen. BJO anser att detta mål talar för en snabb behandling av anmälningar. Justitieombudsmannens uppgift är inte att övervaka att myndigheternas resurser är tillräckliga, om det inte är fråga om lagenlig verksamhet eller tillgodoseende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Om resurssituationen leder till att de grundläggande fri- och rättigheterna inte tillgodoses har man inom laglighetsövervakningen vedertaget också tagit ställning till resurserna.

Laglighetsövervakningen bedömer om det åtminstone under normala förhållanden är möjligt att uppfylla de krav som ställs på myndighetens verksamhet i fråga om tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Om skyldigheterna i lagen är överdimensionerade i förhållande till myndighetens tillgängliga resurser och realistiska verksamhetsmöjligheter, måste man antingen öka resurserna eller minska myndighetens skyldigheter genom att ändra lagen. Under oförutsedda undantagsförhållanden, till exempel en pandemi, kan det vara oundvikligt att verksamheten inom en myndighetssektor, med de resurser som reserverats för den, inte kan svara på den exceptionella ökningen i efterfrågan på tjänsterna som den producerar.

Varje myndighet har till uppgift att inom ramen för sin beslutanderätt säkerställa tillräckliga resurser för att kunna sköta sina uppgifter på ändamålsenligt sätt. Det väsentliga ur laglighetsövervakningens synvinkel är således att granska vilka åtgärder den enskilda myndigheten har vidtagit och om den har vidtagit det som rimligen kan förutsättas av den. Myndighetens egna åtgärder och de medel som står till dess förfogande räcker dock inte alltid till, varvid det kan vara fråga om en diskrepans mellan de krav som lagstiftningen ställer på myndigheternas verksamhet och de resurser som ställs till myndigheternas förfogande.

BJO konstaterade att det utifrån utredningen i ärendet var obestridligt att behandlingen av anmälningar om biverkningar av coronavacciner var överbelastad vid Fimea på ett sätt som överskred alla prognoser.

Fimea hade under 2021 ökat personalresurserna för behandlingen av biverkningsanmälningar och ändrat sin praxis för behandlingen av biverkningsanmälningar för att säkerställa att anmälningar om allvarliga och oförutsedda biverkningar kan hanteras snabbt.

Enligt BJO hade Fimea med de medel som står under dess beslutanderätt strävat efter att avhjälpa anhopningen av biverkningsanmälningar och säkerställa medicineringssäkerheten. Enligt utredningen verkade Fimea ha gjort det som rimligen kunde förutsättas av Fimea. Detta förändrade dock inte det faktum att behandlingen av anmälningarna var överbelastad, men påverkade hur Fimea kunde klandras. Därför ansåg BJO att det i detta skede var en tillräcklig påföljd att hon delgav Fimea sin uppfattning (5953/2021*).

FÖRFRÅGAN OM HÄLSOUPPGIFTER OCH CORONATESTNING PÅ FLYGPLATS

BJO delgav Vanda stad sin uppfattning om dess förfarande vid Helsingfors-Vanda flygplats som den myndighet som avses i lagen om smittsamma sjukdomar.

Principen om förtroende framhävs i hälso- och sjukvårdens verksamhet. Verksamhetsmiljön för hälso- och sjukvården på en flygplats avviker från andra verksamhetsmiljöer inom hälso- och sjukvården. BJO förstod att det i praktiken inte alltid är möjligt att ordna hälso- och sjukvårdsmyndigheternas verksamhet i flygplatsförhållanden enligt sedvanliga verksamhetssätt inom hälso- och sjukvården och så att kundservicen alltid grundar sig på ett individuellt bemötande av kunder i en datasäker miljö. BJO ansåg dock att skyddet av klienternas privatliv även under dessa förhållanden ska ombesörjas genom sådana arrangemang, t.ex. rumslösningar och skyltar, att utomstående inte kan få kännedom de personers hälsouppgifter som anländer till landet.

Enligt utredningen hänvisades de personer som var fullt vaccinerade eller som hade haft covid-19 till en annan linje på flygplatsen. De övriga hänvisades till en annan linje, dvs. transferpassagerarna, samt de som saknade vaccinationsintyg, var ofullständigt vaccinerade eller hade ett negativt testintyg. BJO ansåg det i sig vara möjligt att passagerare hänvisas till olika linjer för att underlätta resandet. De krav som integritetsskyddet ställer bör dock också beaktas när passagerare styrs till olika linjer och köer vid en kontrollpunkt.

Eftersom man beklagat förfarandet för den klagande och korrigerande åtgärder hade vidtagits, föranledde ärendet inga andra åtgärder än att BJO delgav Vanda stad sina synpunkter (6512/2021*).

4.11.6 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD FÖR FÅNGAR

Häls- och sjukvården för fångar har ett nära samband med laglighetsövervakningen inom brottspåföljdsområdet. Därför föredras ärenden som gäller häls- och sjukvården för fångar för samma avgörare, som även har hand om fängelseärenden.

Enheten för häls- och sjukvård för fångar (VTH) som verkar i anslutning till THL ansvarar för ordnandet av häls- och sjukvården för fångar. Vid sidan av JO övervakas verksamheten av regionförvaltningsverket och Valvira. Berättelserna om regionförvaltningsverkets och Valviras tillsynsbesök delges JO för kännedom, som stöd för JO:s egen laglighetsövervakning. Tillsynen som hör till regionförvaltningsverkens behörighet har koncentrerats till Regionförvaltningsverket i Norra Finland.

INSPEKTIONER

År 2022 gjordes inspektioner på polikliniken vid Kylmäkoski fängelse (1623/2022) och Tavastehus fängelsesjukhus (2555/2022). Inspektionerna som gäller häls- och sjukvården för fångar presenteras i avsnitt 3.5.11.

AVGÖRANDEN

Cirka 11 procent av fångarnas klagomål gällde häls- och sjukvården. 76 klagomål som gällde häls- och sjukvården för fångar anfördes (77 år 2021) och 88 (78) klagomål avgjordes. 12 (9) av avgörandena eller 13,6 % (11 %) ledde till åtgärder.

Utlämnande av egenvårdsläkemedel till en fånge

BJO anser att uppföljningen av förbrukningen av egenvårdsläkemedel som innehas av fängelsets väktare (läkemedel som inte är receptbelagda) i slutna fångelser i första hand ankommer på varje fånge själv. Med tanke på medicinerings säkerheten och med tanke på eventuell skadlig samverkan mellan olika läkemedel ansåg BJO dock att det i en sluten fängelsemiljö är viktigt att även egenvårdsläkemedlens åtgång följs upp och registreras i patientjournalen av en yrkesutbildad person som ansvarar för häls- och sjukvården på motsvarande sätt som läkemedelsbehandlingar som grundar sig på läkarordination. Enheten för häls- och sjukvård för fångar har sedan början av 2022 instruerat att egenvårdsläkemedel anmäls till polikliniken med krypterad e-post.

BJO delgav fängelset och Enheten för häls- och sjukvård för fångar sin uppfattning (621/2021*).

Regler för psykiatriska sjukhuset för fångar om innehav av egendom

BJO bedömde praxisen på Psykiatriska sjukhuset för fångar, enligt vilken en fånge som var på undersökning inte fick använda sina egna kläder och inte fick tillgång till exempel till sina egna konservburkar. Fången fick inte heller några beslut i ärendena som hen kunde söka ändring i.

BJO konstaterade att användningen av sjukhuskläder och förhindrandet av innehav av konservburkar grundade sig på en anvisning från Enheten för häls- och sjukvård för fångar. I lagen om Enheten för häls- och sjukvård för fångar finns dock ingen uttrycklig bestämmelse om klädsel eller föremål som inte får innehas av en fånge som är patient eller under undersökning på ett sjukhus inom Enheten för häls- och sjukvård för fångar. Inte heller annan lagstiftning om häls- och sjukvård möjliggör ett regelrätt förbud mot användning av egna kläder eller innehav av föremål.

Enligt BJO är det allmänna förbudet mot att använda egna kläder eller inneha vissa föremål problematiskt även med tanke på förbudet mot s.k. institutionsmakt. Enligt förbudet mot institutionsmakt kan patientens rättigheter inte begränsas till exempel genom regler för enskilda verksamhetsställen, utan begränsningarna måste grunda sig på lag och göras enligt individuell prövning.

I justitieombudsmannens avgörandepraxis har man godkänt att man med patienten kommer överens om förvaring av egendom utan ett separat beslut om omhändertagande. Patienten kan också informeras om hurdan egendom på avdelningen som i allmänhet betraktas som sådan förbjuden egendom som avses i lagen och som vid behov kan omhändertas. Omhändertagandet kan dock endast ske på basis av prövning från fall till fall och utifrån de villkor i en bestämmelse som berättigar till omhändertagande, varvid ett överklagbart beslut ska fattas i ärendet.

BJO ansåg att Enheten för hälso- och sjukvård för fångar inte med sina anvisningar på ett bindande sätt kan förbjuda patienter eller personer som undersöks att använda sina egna kläder eller omhändertara deras egendom. Enheten för psykiatriska sjukhuset för fångar i Åbo handlade således lagstridigt när den klagades grundläggande fri- och rättigheter begränsades utan en lagbestämmelse som berättigar till det.

Eftersom lagstiftningen delvis var oklar och bristfällig ansåg BJO att ärendet inte föranledde andra åtgärder än att han delgav Enheten för hälso- och sjukvård för fångar sin uppfattning. BJO delgav dessutom justitieministeriet och SHM sitt konstaterande för att beaktas i lagberedningen (6338/2021*)

Fastbindning under läkarbesök

BJO bedömde användningen av fastbindning på en fånge vid ett mottagningsbesök vid en utomstående hälso- och sjukvårdsenhet, samt väktarnas närvaro under besöket.

I regel har en fånge, liksom andra patienter, rätt att få vård utan att utomstående personer är närvarande under behandlingen. Väktaren är utomstående under en behandling trots att hen har tystnadsplikt. BJO ansåg det dock vara viktigt att man under besöken inom hälso- och sjukvården kan säkerställa både vårdpersonalens och patientens säkerhet. En diskussion med vårdpersonalen är nödvändig om de upplever att deras säkerhet kräver att en väktare är närvarande vid en mottagningsituation. Vårdpersonalen bör tillhandahållas nödvändiga uppgifter för att bedöma situationen.

Den klagande var fastbunden på mottagningen trots att väktare var på plats. Av utredningen framgick inte på vilket sätt behovet av väktarnas närvaro hade bedömts och på vilka grunder den ansågs nödvändig. BJO konstaterade på ett allmänt plan att man i en behandlingssituation bör sträva efter att kränka fångens integritetsskydd så lite som möjligt. Om det anses nödvändigt att en väktare är närvarande bör man också bedöma om det är nödvändigt att fler än en väktare är närvarande. Dessutom bör man bedöma om det är nödvändigt att hålla fången i handbojor när en/flera väktare är på plats. I justitieombudsmannens avgörandepraxis har det ansetts överdimensionerat att en fånge har handbojor på mottagningen trots att två väktare är närvarande.

BJO delgav fängelset sin uppfattning (1908/2022).

4.11.7 FÖRSVARSMAKTENS HÄLSOVÅRD

Under berättelseåret anhängiggjordes inga klagomål om försvarsmaktens hälso- och sjukvård som skulle ha lett till åtgärder.

INSPEKTION VID HUVUDSTABEN

En inspektion genomfördes vid huvudstaben 10.2.2022 enligt ett i förhand uppgjort program. I fråga om hälso- och sjukvård behandlades försvarsmaktens epidemihantering i samband med covid-19-pandemin. Av diskussionen framgick att försvarsmakten hade kunnat bevara den operativa prestationsförmågan i alla situationer och att allvarliga sjukdomsfall hade undvikits. Hälsosäkerheten hade under inga omständigheter äventyrats för anställda, personalen eller det övriga samhället, och beväringensenkäterna 2020 och 2021 gav de bästa resultaten någonsin. Framgången grundade sig på beredskapsorganisationen, en snabb och effektiv styrning av verksamheten genom militärt kommando samt ett nära samarbete med alla myndigheter.

Vid inspektionen diskuterades också kohortering och skapandet av skyddszoner i garnisonerna, samt brytandet av smittkedjor. Till skillnad från det övriga samhället fortsatte man spåra smittkedjor inom försvarsmakten. De praktiska åtgärderna i hanteringen av coronaviruset omfattade testning, smittspårning, avskildhet samt vaccinationer. Vaccinationstäckningen för beväringar är cirka 80 %, vilket överskrider det nationella genomsnittet för åldersgruppen (78 %). Försvarsmakten utarbetade en kontrollerad coronaexitplan hösten 2021, som kan verkställas stegvis när epidemiläget tillåter det (408/2022*).

4.12 Barnets rättigheter

Tillgodoseende av barnets rättigheter har i enlighet med riksdagens grundlagsutskotts önskemål varit en av prioriteringarna i laglighetsövervakningen vid justitieombudsmannens kansli sedan 1998. Om prioriteringen av barnets rättigheter föreskrivs numera också i lagen om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (330/2022) som trädde i kraft den 1 oktober 2022.

BJO Maija Sakslin ansvarar för ärenden som gäller barnets rättigheter. Vem som avgör enskilda laglighetsövervakningsärenden bestäms dock enligt ärendegrupperna inom förvaltningsområdet, och därmed har även justitieombudsmannen Petri Jääskeläinen avgjort bland annat ärenden som gäller polisen och BJO Pasi Pölönen bland annat laglighetsövervakningsärenden som gäller småbarnspedagogik för barn och grundläggande utbildning. Huvudföredragande för sakområdet är referendarierådet Kirsti Kurki-Suonio. Ärenden som gällde barnets rättigheter inom socialvårdens förvaltningsområde, främst inom barnskyddet samt i fråga om vårdnad om och underhåll för barn, föredrogs dessutom av referendarierådet Tapio Rätty, äldre justitieombudsmannasekreterare Riikka Jackson, Heli Karjalainen-Michael från och med den 1 oktober 2022 och notarie Kaisu Lehtikangas. Fördelningen av avgöranden som gäller barnets rättigheter mellan olika ärendegrupper beskrivs i följande punkt (4.12.1).

Barnombudsmannen och riksdagens justitieombudsman svarar tillsammans för oberoende nationell uppföljning av området i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (CRC/C/FIN/CO/4 *, punkt 14). Människorättscentret deltar också i uppföljningen i enlighet med den lagstiftning som gäller centret. Barnombudsmannens uppgifter med anknytning till barnets rättigheter fokuserar på att främja barnets bästa och rättigheter, medan justitieombudsmannens uppgift är att övervaka att barnets grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter tillgodoses som en del av justitieombudsmannens laglighetsövervakning. År 2022 rapporterade BJO Maija Sakslin och barnombudsmannen Elina Pekkarinen samt Människorättscentret var för sig till FN:s kommitté för barnets rättigheter i dess pågående uppföljningsförfarande som gäller Finland som medlemsstat. BJO rapporterade i detta sammanhang särskilt om att det har blivit vanligare att barn själva lämnar in klagomål och om missförhållanden som observerats i tillsynen över barnskyddets vård utom hemmet (702/2021).

4.12.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

LAGLIGHETSÖVERVAKNINGENS ÄRENDEN SOM GÄLLER BARNETS RÄTTIGHETER

År 2022 avgjordes sammanlagt 743 laglighetsövervakningsärenden som gällde tillgodoseende av barnets rättigheter (2021 var antalet 835). Till sakområdet som gäller barnets rättigheter hör avgöranden som gäller olika förvaltningsområden. Karakteristiskt för sakområdet som gäller barnets rättigheter är att cirka 83 % av avgörandena inom området hörde till förvaltningsområdet för antingen socialvård eller grundläggande utbildning och småbarnspedagogik.

Under 2022 avgjordes sammanlagt 507 (578 år 2021) ärenden som gällde socialvården, oftast barnskyddet, vilket kvantitativt innebar cirka 68 % av alla avgjorda ärenden som gällde barnets rättigheter. Utöver barnskyddet hör även till exempel avgöranden som gäller barnatillsyningsmän till denna grupp. I det följande redogörs om dessa avgöranden. Om övriga avgöranden inom socialvård samt inom utkomststöd redogörs i avsnitt 4.10 Socialvård och utkomststöd.

År 2022 avgjordes sammanlagt 116 laglighetsövervakningsärenden med anknytning till småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen (2021 sammanlagt 129). Se avsnitt Grundläggande utbildning och småbarnspedagogik 4.18.

Laglighetsövervakningsärenden som gäller barnets rättigheter avgjordes dessutom inom ärendegrupperna för hälso- och sjukvården (43), polisen (27) och brottspåföljdsområdet (9). Av de avgöranden som gällde rättigheter för personer med funktionsnedsättning handlade 30 samtidigt också om barnets rättigheter. Dessutom avgjordes språkärenden som gällde barnets rättigheter samt ärenden som gällde trafik och kommunikation. Se avsnitt rättigheter för personer med funktionsnedsättning 3.4, hälso- och sjukvård 4.11, utbildning och kultur 4.18, språk 4.19, polisen 4.3, trafik och kommunikation 4.23.

KLAGOMÅL SOM ANFÖRTS AV BARN

Under de senaste åren har barnen själva lämnat in betydligt fler klagomål till justitieombudsmannen än tidigare. År 2022 avgjordes sammanlagt 98 klagomål av barn. Under tidigare år har antalet klagomål som lämnats in av barn uppgått till 118 (2021), 65 (2020) och 45 (2019). Man strävar efter att behandla klagomål som lämnats in av barn på ett barnvänligt och snabbt sätt.

Största delen, sammanlagt 77, av de klagomål som avgjordes 2022 gällde socialvården och i synnerhet barnskyddet. Klagomål anförs oftast av barn som vårdas utom hemmet. I vissa ärenden som gällde barnskyddets eftervård var klaganden en ung person som fått vård utom hemmet och senare uppnått myndighetsålder. I de ärenden där klagomålet anförs av ett barn var åtgärdsprocenten anmärkningsvärt hög, 55 % (68 % år 2021). Under berättelseåret gällde barnens klagomål hur barnet bemötts på platsen för vård utom hemmet, begränsande åtgärder som riktats mot barnet, barnskyddsanstaltens praxis, passivitet hos barnets socialarbetare samt brister i beslutsfattandet om vård utom hemmet. Klagomålen gällde till stor del samma teman som tidigare år.

Klagomål till justitieombudsmannen har blivit ett betydande rättsmedel särskilt för omhändertagna barn som placerats i vård utom hemmet och som kan bedömas befinna sig i en särskilt sårbar ställning. Barnen får också stöd för att lämna in klagomål per telefon.

För att barn lätt ska få information om justitieombudsmannen och sin möjlighet att anföra ett klagomål har kansliet en webbplats som är särskilt avsedd för barn. Kansliets föredragande har dessutom samarbetat med de personer som skapat kontot @sossut på TikTok. I genomsnitt har 2 000–3 000 personer deltagit i TikTok-sossuts och justitieombudsmannens gemensamma evenemang. Syftet är att öka delaktigheten särskilt för barn och unga som är klienter inom barnskyddet och förmedla information om barnets rättigheter och rättsmedel inom vården utom hemmet. Vid evenemangen svarar man på besökarnas frågor och berättar om barnets rättigheter och rättsmedel inom vården utom hemmet. Samtidigt presenteras också justitieombudsmannens verksamhet och beslutspraxis. Kansliets föredragande har också hållit gemensamma TikTok-live-evenemang med ungdomar som arbetar med utveckling inom SOS-Barnbyn (@soskehittäjänuoret).

4.12.2 INSPEKTIONER

Inspektioner i anslutning till undervisning och småbarnspedagogik beskrivs i avsnitt 4.18. Redogörelser för inspektioner som berör hälso- och sjukvård hittas i avsnitt 4.11. Observationerna från inspektionerna beskrivs också i avsnitt 3.5 som handlar om verksamheten vid det nationella besöksorganet mot tortyr (OPCAT).

4.12.3 AVGÖRANDE

AVGÖRANDE OM VÅRD UTOM HEMMET I KLAGOMÅL SOM ANFÖRTS AV BARN

De klagomål som anförts av barn gällde i allmänhet begränsande åtgärder som riktats mot dem. Under vård utom hemmet har barnet rätt att få vård enligt sina behov. I den ingår också skydd till exempel mot barnets eget skadliga beteende. Barnskyddsanstalten har också en skyldighet att ty sig till lagstadgade begränsande åtgärder när barnet inte kan hjälpas med lindrigare metoder och när övriga lagenliga förutsättningar uppfylls. Genom begränsande åtgärder ingriper man dock i barnets grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, och när de används ska man också alltid säkerställa att barnets rättsskydd tillgodoses.

För ett barn hade ordnats en period av särskild omsorg även om beslutet om särskild omsorg fattades först fyra dagar efter att omsorgen inletts. Barnet hade senare också överklagat beslutet. Den socialarbetare som ansvarade för barnets angelägenheter hade med anledning av tidpunkten för inledande av perioden gjort en anmälan om missförhållanden vid anstalten, som hade behandlats. Anstalten medgav att förfarandet var felaktigt. Ställföreträdaren för BJO fäste uppmärksamhet vid saken med tanke på framtiden. I ärendet framkom dock att den ansvariga handledaren vid anstalten tidigare hade föreslagit att barnet skulle få en ekonomisk ersättning om barnet avstod från att anföra ett klagomål och eventuella andra krav i anslutning till ärendet. Ställföreträdaren för BJO ansåg att ett sådant förfarande var mycket osakligt eftersom det gällde ett placerat barn som hade en underordnad ställning i förhållande till den person som framförde förslaget. Även anstaltens ledning hade senare konstaterat att förfarandet inte var sakligt eller förenligt med barnets grundläggande fri- och rättigheter. Ställföreträdaren för BJO föreslog att den placerarkommun som i sista hand ansvarar för att det placerade barnets grundläggande fri- och rättigheter tillgodoses överväger hur den kan gottgöra barnet för kränkningarna av barnets grundläggande fri- och rättigheter (7944/2021*).

Det behandlades också många andra avgöranden som gällde klagomål från barn där man fäste uppmärksamhet vid brister i barnets rättsskydd. Barnskyddslagen förpliktar socialarbetarna att till exempel delge barnet beslut om begränsande åtgärder så att man samtidigt kan säkerställa att barnet förstår vad beslutet betyder och att barnet har rätt att söka ändring och få rättshjälp (6156/2021, 8174/2021).

Socialarbetaren ska övervaka att man så snart som möjligt efter händelserna pratar med barnet om den situation som lett till begränsningen, grunderna för begränsningen och hur den genomförs. Dessutom ska man tillsammans med barnet bedöma hur en begränsning kan undvikas i framtiden (5985/2021*, 6156/2021 och 1680/2022). I avgörande 5985/2021* gav BJO anstalten en anmärkning på grund av att barnet hade fått ta del av besluten om begränsande åtgärder först efter flera månader.

I vissa fall hade man över huvud taget inte fattat något beslut om begränsning (6156/2021, 7121/2021). Orsaken till detta kunde till exempel vara att man på platsen för vård utom hemmet inte hade förstått vilken betydelse en vän som var särskilt viktig för barnet hade i egenskap av en sådan närstående person till barnet som avses i barnskyddslagen; kontakt var inte tillåten men inget beslut hade fattats i ärendet. Den socialarbetare som ansvarade för barnets angelägenheter hade bytts ofta. Den nya socialarbetaren hade ingripit i situationen efter att ha fått kännedom om barnets klagomål. Därefter började man uppmuntra barnet att hålla kontakt med sin nära vän. BJO betonade i sitt avgörande vikten av växelverkan mellan socialarbetaren och barnet (6647/2021).

Enligt barnet hade handledaren på platsen för vård utom hemmet pressat barnet att ta läkemedel även om barnet inte ville ta dem eftersom de bland annat ökade ångestkänslan. Barnet fick inte kontakt med den socialarbetare som ansvarade för barnets angelägenheter. Barnet upplevde sig vara utlämnad åt personalen. BJO konstaterade att barnet enligt anstaltens dagliga anteckningar inte hade tvingats att ta läkemedel, utan att man beslutat att begära en läkarbedömning i ärendet.

BJO fäste dock uppmärksamhet vid att en minderårig patient har rätt att själv bestämma om sin vård om patienten med hänsyn till sin ålder och utvecklingsnivå förmår göra det. Bedömningen av barnets utvecklingsnivå görs av en anställd inom hälso- och sjukvården. BJO fäste särskild uppmärksamhet vid att den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter är skyldig att övervaka barnets vård utom hemmet och träffa barnet regelbundet. Socialarbetaren ska också uppmuntra barnet att uttrycka sina åsikter på sin plats för vård utom hemmet. I samma avgörande fäste BJO också uppmärksamhet vid att ett omhändertaget barn alltid har rätt till eftervård oberoende av hur länge vården utom hemmet varar. I ett beslut om omhändertagande av ett barn konstaterades lagstridigt att barnet inte kommer att ha rätt till eftervård eftersom placeringen varat mindre än sex månader (5375/2021*).

En myndig ung person berättade i sitt klagomål att hen utsatts för fysisk och psykisk illabehandling i två fosterfamiljer under vården utom hemmet. Den unga berättade också att hen kontaktat socialarbetaren och socialjournen med anledning av bemötandet, vilket också framgick av utredningen i ärendet. Den socialarbetare som ansvarade för barnets angelägenheter hade dock inte börjat utreda ärendet och hade till exempel inte gjort en anmälan till polisen. BJO fäste i sitt avgörande uppmärksamhet vid socialarbetarens skyldighet att särskilt övervaka familjevården. I detta syfte ska socialarbetaren också höra barnet noggrant och omsorgsfullt utreda bakgrunden till det barnet berättat. Barnet hade också gjort en begäran om att få byta plats för vård utom hemmet, på basis av vilken myndigheten borde ha fattat ett överklagbart beslut. Den behöriga socialvårdsmyndigheten medgav att barnet behandlats illa i vården utom hemmet samt att det förekommit brister i tillgodoseendet av barnets rättsskydd. I ärendet fästes uppmärksamhet vid kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna vad gäller barnets fysiska och psykiska integritet, myndigheternas skyldighet att vidta aktiva åtgärder för att trygga barnets fysiska och psykiska integritet och utreda eventuella kränkningar samt den grundläggande fri- och rättighet som gäller barnets rättsskydd. Myndigheten meddelade senare att den betalat sammanlagt 6 000 euro i gottgörelse enligt BJO:s förslag till den unga myndiga personen (1421/2022*).

BRISTER I UTARBETANDET AV KLIENTPLANER INOM BARNSKYDDET OCH I MÖTEN MED BARNEN

Under berättelseåret fäste man i flera avgöranden uppmärksamhet vid att det förekom brister i utarbetandet av barnets klientplan eller att en plan saknades helt. I ärende 2842/2021 hade barnets klientplan inte setts över trots att barnet omhändertagits och platsen för vård utom hemmet ändrats. Även i ärende 3634/2021 hade barnets klientplan inte granskats även om det skulle ha varit motiverat på grund av att platsen för vård utom hemmet ändrat. Dessutom hade tidigare klientplaner inte delgetts klaganden. BJO konstaterade att planmässighet och samarbete med klienterna är en absolut utgångspunkt för barnskyddet. I avgörande 6446/2021* hade klientplanen inte slutförts eftersom man inte hade utrett vilka åsikter föräldern och den extra vårdnadshavaren hade och klientplanen inte hade delgivits. BJO konstaterade att försummelse i delgivningen alltid har en särskild betydelse med tanke på tillgodoseendet av barnets och de närståendes grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter vad gäller kontakter och skydd för familjelivet. Även i ärendena 2136/2021* och 4829/2021 hade det dröjt oskäligt länge innan barnets klientplan delgivits. I ärende 8070/2021 verkade en klientplan helt saknas och samarbete med klienterna inte alls ha förekommit under placeringen inom öppenvården.

I ljuset av avgörandena hade bristerna i klientplanen ofta också ett samband med att socialarbetaren inte tillräckligt ofta hade träffat barnet i vård utom hemmet på barnets plats för vård utom hemmet samt med att ändamålsenliga anteckningar saknades (2136/2021, 2842/2021). I ärende 3634/2021 fäste BJO dessutom uppmärksamhet vid att personliga möten med barnet ska genomföras med beaktande av barnets särdrag och behov samt rätten till positiv särbehandling.

BJO uppmärksammade i samband med detta även övervakningen av förhållandena på platsen för vård utom hemmet.

Socialarbetarens skyldighet att hålla regelbunden kontakt med barnet och träffa barnet även på platsen för vård utom hemmet uppmärksammades även i avgörande 7978/2021 (barnets klagomål). BJO ansåg det inte vara tillräckligt att socialarbetaren bedömde barnets förhållanden enbart eller huvudsakligen utifrån de månadsrapporter som skickats från platsen för vård utom hemmet.

GRUNDERNA FÖR BRÅDSKANDE PLACERINGAR OCH PLACERINGAR INOM ÖPPENVÅRDEN SAMT BEGRÄNSNING AV KONTAKTERNA

I ärende 8070/2021 hade ett mycket litet barn placerats i brådskande ordning. Den brådskande placeringen hade gjorts medan familjen hade placerats i öppenvård med starkt stöd. Förvaltningsdomstolen hade sedermera upphävt beslutet om brådskande placering eftersom barnet inte befann sig i omedelbar fara. BJO ansåg att när man beaktade de omständigheter under vilka den brådskande placeringen hade gjorts var det i beslutsfattandet inte enbart fråga om tolkning av lagen, utan om att myndigheten överskridit sin lagstadgade prövningsrätt. BJO föreslog att gottgörelse ska betalas bland annat för den brådskande placeringen på grund av att det förekommit brister i skyddet för barnets och föräldrarnas familjeliv.

Även i avgörande 3287/2021 var det fråga om en brådskande placering av ett barn. BJO fäste med anledning av utredningen i ärendet och i enlighet med justitieombudsmannens etablerade beslutspraxis uppmärksamhet vid att orsaker som hänför sig till en polisutredning inte ens delvis kan utgöra en grund för barnskyddsåtgärder. I avgörandet uppmärksammades också att man med beaktande av den grundläggande fri- och rättigheten vad gäller rättsskydd ska fatta ett beslut om begränsning av kontakterna även om den person som begränsningen gäller i princip inte kan anses vara närstående till barnet, men då kontakten var förenlig med ett önskemål hos ett barn som fyllt 12 år (3287/2021*).

Kontakten hade begränsats utan att ett beslut i ärendet hade fattats även i ärende 3166/2021*. Den ringa kontakten hade dock återopats mot klaganden när beslut om fortsatt omhändertagande hade fattats.

I avgörande 1928/2021 hade placeringen inom öppenvården fortsatt trots att vårdnadshavarna och det 12 år fyllda barnet efter hand hade ändrat sina åsikter om placeringen och de senare uttryckte att de motsätter sig placeringen. I ett annat avgörande hade barnet genom stödåtgärder inom öppenvården placerats i väntan på att omhändertagandet skulle behandlas i förvaltningsdomstolen. I ärendet förblev oklart huruvida vårdnadshavaren hade kunnat utöva sin beslutanderätt under öppenvården. BJO fäste myndighetens uppmärksamhet vid saken (2862/2021).

TILLGODOSEENDE AV BARNETS SPRÅKLIGA RÄTTIGHETER OCH SKYLDIGHETEN ATT PLANERA ÅTERFÖRENING AV FAMILJEN

BJO gav två omfattande avgöranden i barnskyddsärenden där klagandena var föräldrar i utsatt ställning. Avgörandena gällde i synnerhet tillgodoseendet av barnets språkliga rättigheter och återföreningen av familjen, men även beaktandet av klagandens utsatta ställning i beslutsfattandet.

I ärende 3166/2021* omhändertogs den klagandes barn, som hade engelska som modersmål, och placerades i en finskspråkig familj. Trots att den klagande upprepade gånger begärde det stödde socialmyndigheten inte i något skede under placeringen barnets kunskaper i modersmålet, vilket ledde till att den klagande och hans barn inte längre hade ett gemensamt språk. BJO konstaterade att ett barn som placerats utom hemmet under omhändertagandet har rätt att få sådan vård utom hemmet som svarar mot barnets behov. Detta organiseringsansvar omfattar att trygga barnets språkliga rättigheter under vården utom hemmet. En motsvarande situation var aktuell också i ärende 3502/2021*.

BJO konstaterade att en kommun som placerat ett barn utom hemmet enligt barnskyddslagen har en skyldighet att under vården utom hemmet sträva efter att avsluta omhändertagandet och återförening familjen, vilket även Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har betonat i sin avgörandepraxis. Socialarbetaren hade dock inte beaktat målet om återförening av familjen i arbetet och försummat att planera en återförening. För klaganden hade inte utarbetats en sådan plan som stöder föräldraskapet som avses i barnskyddslagen. I ärendet hade man dessutom på ett lagstridigt sätt begränsat kontakterna mellan barnet och föräldern under en lång tid och kraftigt utan att fatta ett beslut om detta i enlighet med barnskyddslagen, och därmed gick klaganden miste om sin möjlighet till effektiva rättsmedel i rätt tid. Den klagandes ställning som en i socialvårdslagen avsedd person som behöver särskilt stöd identifierades inte och beaktades inte heller av socialmyndigheten. Dessutom begränsades den rätt att delta i barnets angelägenheter som klaganden har på basis av vårdnaden och myndigheten sörjde inte för sin utredningsskyldighet enligt lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården eller den tolkningsskyldighet som avses i förvaltningslagen på det sätt som lagen förutsätter.

Den klagande talade inte finska, hen hade identifierats som offer för människohandel och hen hade ringa insikter om barnskyddssystemet i Finland. Socialmyndigheten hade placerat den klagandes lilla barn ensam utanför hemmet som en stödåtgärd inom öppenvården. Klaganden hade inte informerats om rättsverkningarna av en placering inom öppenvården och hen hade inte informerats om att placeringen var frivillig och att hen skulle ha haft rätt att återkalla sitt samtycke. Tvärtom hade klaganden fått höra att barnet inte kunde återvända. Barnet hade senare omhändertagits av socialmyndigheten på basis av den klagandes samtycke. BJO bedömde att det kunde ifrågasättas huruvida den klagandes samtycke till beslutet om omhändertagande var äkta med beaktande av den klagandes ställning som en person som behöver särskilt stöd, som inte behärskar finska och som befinner sig i en mycket utsatt ställning. Den klagande hade inget rättsligt biträde i ärendet. BJO ansåg att omhändertagandet borde ha behandlats av förvaltningsdomstolen för att säkerställa den klagandes och hans barns rättsskydd.

Den klagande hade på grund av försummelse gått miste om sin möjlighet att i rätt tid använda de rättsmedel som tryggas i grundlagen vid såväl omhändertagandet som i ärenden som gäller begränsning av kontakterna. BJO bedömde att förfarandet försvagade klagandens förtroende för att myndigheten agerar på ett opartiskt sätt.

Även i ärende 3502/2021* begränsades kontakterna mellan barnet och dess föräldrar utan ett beslut enligt barnskyddslagen. Målet om att återförening familjen beaktades inte i socialmyndighetens arbete. Den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter ska vidta åtgärder för att återförening familjen genast när det är möjligt med tanke på barnets bästa. Målet om och förutsättningarna för återförening ska bedömas i barnets klientplan, i vilken det ska antecknas under vilka förutsättningar en återförening av familjen kan planeras och vilka stödåtgärder som kan ordnas för parterna för att målet ska uppnås. Enligt BJO borde myndigheten ha fäst uppmärksamhet vid föräldrarnas särskilt utsatta ställning även i detta ärende.

I båda fallen var det också fråga om att socialmyndigheterna trots klagandenas begäran inte stött barnets kunskaper i modersmålet, vilket ledde till att klagandena och deras barn inte längre hade ett gemensamt språk. Man bör under vård utom hemmet fästa uppmärksamhet vid att barnets nära människorelationer upprätthålls, barnets språkliga rättigheter tryggas samt att barnets kulturella och religiösa bakgrund stöds.

I ärende 3502/2021* gav BJO myndigheten en anmärkning och föreslog att gottgörelse ska betalas till klagandena. Myndigheten meddelade att den framfört en ursäkt och betalat 1 000 euro i gottgörelse till vardera klaganden samt 3 000 euro till barnet. Se avsnitt 3.7.

Även i ärende 3166/2021* beslöt BJO att ge myndigheten en anmärkning samt föreslå att en gottgörelse ska betalas till klaganden och dennes barn. Myndigheten meddelade att den betalar 10 000 euro i gottgörelse till både klaganden och barnet. Se avsnitt 3.7.

TILLGODOSEENDE AV RÄTTIGHETERNA FÖR BARN SOM ANLÄNT UTAN VÅRDNADSHAVARE

I ärende 5155/2022 hade barnets företrädare klagat hos justitieombudsmannen över barnskyddets förfarande samt förfarandet vid den boendeenhet avsedd för barn som anlänt utan vårdnadshavare i ett ärende som gällde det barn som företrädaren hade företrätt. Efter att barnet blivit myndigt fortsatte BJO behandla ärendet på eget initiativ. Enligt det ursprungliga klagomålet var barnet 13 år och icke läs- och skrivkundig då hen anlände till Finland. Barnet hade stora problem i skolan här. Barnet fick inget avgångsbetyg från grundskolan. Enligt utredningen använde barnet tolk vid de flesta förhandlingar, men kunde skriva och läsa endast på finska.

Flera barnskyddsanmälningar hade gjorts om barnet och barnet hade varit klient inom barnskyddets öppenvård. Barnet hade som en stödåtgärd inom öppenvården haft en stödperson, men ville inte fortsätta med detta på grund av att stödpersonerna byttes ut. Barnet ville inte heller ta emot mentalvårdstjänster eller delta i andra undersökningar.

I ärendet hade man inte förfarit lagstridigt på ett sätt som förutsatte åtgärder av BJO. Genom att agera annorlunda skulle man dock bättre ha kunnat beakta barnets grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter (rätten till skydd, hälso- och sjukvård, grundläggande utbildning och social trygghet). BJO fäste allvarlig uppmärksamhet vid myndigheternas skyldighet att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna för barn som anlänt utan vårdnadshavare. Det var fråga om ett barn som anlänt utan vårdnadshavare och som var i en särskilt svår och utsatt ställning och för vilket det beaktande av barnets ålder ursprungligen skulle ha kunnat finnas förutsättningar att lyckas med stöd- och hjälpåtgärderna. BJO bad samkommunens barnskydd och stadens boendeenhet att med tanke på framtiden – vid behov i samarbete med andra samarbetspartner, såsom aktörer inom barnets hälso- och sjukvård och mentalvårdstjänsterna samt utbildningsanordnaren – utarbeta en plan för hur särskilt stöd ska ordnas för ett barn i motsvarande ställning i syfte att trygga barnets uppväxt och utveckling, förebygga marginalisering och trygga att barnets rättigheter tillgodoses. BJO bad barnskyddet och stadens boendeenhet att senast den 31 januari 2023 meddela vilka åtgärder BJO:s framställning föranlett (5155/2022)

AVGÖRANDE I ANSLUTNING TILL TVISTER KRING VÅRDNADEN OM BARN OCH UMGÄNGESRÄTT

BJO fäste i två avgöranden som gällde utarbetandet av en utredning om barnets förhållanden allvarlig uppmärksamhet vid skyddet för privatlivet och i synnerhet vid bedömningen av när det på det sätt som avses i lagen kan anses nödvändigt att lämna ut sekretessbelagda uppgifter i samband med en utredning av omständigheterna. Särskild uppmärksamhet fästes vid skyddet för privatlivet för personer som betraktas som utomstående och som inte är föräldrar eller andra vårdnadshavare som är parter i en tvist om vårdnaden och umgängesrätten (7705/2021 och 7762/2021, ärendet berörs också av det tidigare avgörandet 2831/2016* som publicerades av BJO:s ställföreträdare).

Den klagandes partner hade avlidit. Den klagande hade lämnat in en ansökan till tingsrätten gällande vårdnaden av de barn som den avlidne partner haft vårdnaden om. Klaganden hade bott i ett gemensamt hem med barnen och den avlidne partnern, som var barnens närförälder, under största delen av barnens liv. Tingsrätten hade inte undersökt ärendet eftersom barnen hade en vårdnadshavare. BJO började undersöka ärendet eftersom det gällde tillgodoseendet av den grundläggande fri- och rättigheten och den mänskliga rättigheten som skyddar den klagandes och barnens faktiska familjeliv. I ärendet utreddes också om socialväsendena på barnens tidigare och nya hemort hade utnyttjat sin lagstadgade rätt att anhängiggöra ärenden. Det fanns ingen anledning att misstänka lagstridigt förfarande i ärendet. BJO delgav dock justitieministeriet sina iakttagelser och bad ministeriet överväga om lagstiftningen borde ändras så att barnets och familjens förälders faktiska familjeliv bättre än i nuläget skulle beaktas i bestämmelserna om rätten att anhängiggöra ärenden i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (7829/2021).

På begäran av ställföreträdaren för BJO delgavs social- och hälsovårdsministeriet avgörande 7352/2021. Ministeriet ombads bedöma om en verkställighetsmedlare som förordnats av tingsrätten i ett verkställighetsförfarande som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt borde läggas till de aktörer som har anmälningsskyldighet enligt barnskyddslagen.

ANVISNINGAR TILL BARNSKYDDET VID SVÅRA VÅRDNADSTVISTER

År 2022 var flera sådana klagomål om barnskyddet anhängiga vid kansliet där den klagande var en förälder som var eller hade varit involverad i en tvist om vårdnaden om barnets vårdnad, barnets boende och umgängesrätt. I klagomålen hänvisades till fjärande av barnet, som barnskyddet enligt den klagande borde ha ingripit i med betydligt kraftigare åtgärder. I klagomålen ansågs barnskyddsmyndigheternas förfarande vara partiskt. Vissa klagande skrev också aktivt om sitt ärende till exempelvis andra myndigheter och beslutsfattare.

Justitieombudsmannen har möjlighet att göra framställningar till statsrådet för att rätta till brister som justitieombudsmannen observerat i bestämmelser och föreskrifter. Eftersom en ärendehelhet som hänför sig till svåra vårdnadstvister och barnskyddets förfarande är viktig med tanke på tillgodoseendet av barnens och föräldrarnas grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, utredde BJO på eget initiativ huruvida det vore motiverat att göra en framställning till social- och hälsovårdsministeriet gällande barnskyddets anvisningar (4063/2022*).

BJO bad om ett utlåtande av 13 olika sakkunniga som representerade de praktiska tjänsteinnehavarna inom social- och hälsovården, tingsrättsdomarna och sakkunniga som hade erfarenhet av särskilt svåra vårdnadstvister. Dessutom hördes sakkunniga via distansförbindelser. De sakkunniga ansåg det vara nödvändigt att ge anvisningar till barnskyddet även i andra svåra vårdnadstvister än i sådana där det förekommer direkt våld eller hot om våld. De sakkunniga konstaterade bland annat att lagstiftningen för närvarande inte styr ordnandet av stödtjänster och tillgången till tjänster ansågs vara problematisk med tanke på föräldrar som hamnat i vårdnadstvister och deras barn. Vårdnadshavarnas svårighet att nå enighet om tjänster kan också utgöra ett hinder för att få dem.

BJO konstaterade i sina slutsatser i ärendet att även om endast en liten del av de föräldrar som separerar verkar hamna i en svår vårdnadstvist, är tvisterna tunga och resurskrävande för såväl föräldrarna som de behöriga myndigheterna. Det är dock barnen som har det allra svårast. Därför är det framför allt barnens rätt att familjerna får hjälp. Sakkunniga har utvecklat metoder som har gett positiva resultat. Enligt BJO är det också motiverat att beakta domstolsförfaranden när det gäller att hjälpa föräldrarna. Enligt de sakkunniga verkar domarkåren ha beredskap att arbeta parallellt med socialväsendet eller barnskyddet.

BJO föreslog att social- och hälsovårdsministeriet för socialvården och barnskyddet bereder anvisningar om sådana stödåtgärder och tjänster som kan erbjudas barn och deras föräldrar under svåra vårdnadstvister. Enligt BJO borde stödet och hjälpen vara multiprofessionella och långsiktiga och vid behov följa upp faserna för ändringsökande och verkställande. I anvisningarna bör särskild uppmärksamhet fästas vid det personliga stöd och den hjälp som barnet behöver under hela tvisteprocessen, vilket kan kräva att lagstiftningen preciseras.

När anvisningarna utarbetas ska man beakta den rättegång om vårdnaden om barnet och umgängesrätten som samtidigt pågår i en allmän domstol så att hjälp- och stödåtgärderna på ett positivt sätt stöder möjligheterna att lösa vårdnadstvisten på ett sätt som är förenligt med barnets bästa, dock så att domstolarnas oberoende enligt grundlagen inte i något skede äventyras.

Enligt BJO borde social- och hälsovårdsministeriet i samband med att anvisningarna utarbetas kontakta justitieministeriet, som kan bedöma närmare om det snarare är Domstolsverket som är vederbörande samarbetspartner. Enligt BJO borde man i anvisningarna också fästa uppmärksamhet vid utbytet av nödvändig information mellan socialmyndigheterna och domstolarna på det sätt som lagstiftningen och den grundläggande fri- och rättigheten till skydd för privatlivet förutsätter. Social- och hälsovårdsväsendet ombads meddela om sina åtgärder senast den 31 mars 2023 (4063/2022*).

Social- och hälsovårdsministeriet (SHM) meddelade 29.3.2023 bland annat följande. SHM anser att det kan vara mycket utmanande att fastställa barnets intresse och stödbehov i svåra vårdnadstvister. Det stöd som barnet behöver kan sällan lösas enbart genom stödåtgärder inom socialvården eller barnskyddet. SHM anser det nödvändigt att trygga permanenta nationella tväradministrativa strukturer och tillräckliga resurser för att upprätthålla de yrkesutbildade personernas kompetens, så att man kan tillgodose barnets rättigheter och intressen effektivare än i nuläget. Stödmaterial om svåra vårdnadstvister för yrkesutbildade personer inom barnskyddet publicerades i Handboken för barnskyddet i mars 2023. SHM bedömer att behovet av att ändra lagstiftningen kan bedömas som en del av en eventuell reform av barnskyddslagstiftningen. I diskussionerna mellan SHM, JM, Domstolsverket och THL framfördes att det skulle kunna vara ändamålsenligt att utarbeta en sammanställning av olika aktörers uppgifter, ansvar och befogenheter under en vårdnadstvistprocess. Det förutsätts dock personalresurser för att utarbeta och uppdatera en sådan sammanställning.

4.13 Äldre personers rättigheter

BJO Maija Sakslin ansvarade för laglighetsövervakningen av ärenden som gäller äldre personer. Huvudföredragande var äldre JO-sekreterare Lotta Hämeen-Anttila. Föredragande var också äldre JO-sekreterare Pia Wirta och Johanna Koli samt under en del av året äldre JO-sekreterare Elina Castrén.

Tryggandet av äldre personers rättigheter ingår i justitieombudsmannens övervakning av att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Målet är att främja respekten för äldre personers människovärde samt deras grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. Övervakningen av att äldre personers rättigheter tillgodoses är ett av justitieombudsmannens särskilda uppgiftsområden.

Laglighetsövervakningen av äldre personers rättigheter riktar sig till alla förvaltningsområden. Detta avsnitt beskriver justitieombudsmannens verksamhet i ärenden som gäller social- och hälsovården. Ställningstaganden som gäller äldre personers rättigheter beskrivs också bl.a. i avsnitten om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, intressebevakning, polisen och det nationella besöksorganet mot tortyr och omänsklig behandling (Opcat).



4.13.1 SPECIALUPPGIFTER SOM GRUNDAR SIG PÅ INTERNATIONELLA KONVENTIONER

Justitieombudsmannen har specialuppgifter som grundar sig på internationella konventioner och som stöder främjandet och övervakningen av äldre personers rättigheter.

Den internationella konventionen mot tortyr och omänsklig behandling är av stor betydelse med tanke på befogenheter och metoder i samband med inspektioner av boendeenheter och anstalter för minnessjuka eller psykiskt sjuka. Justitieombudsmannen är det nationella besöksorganet som avses i konventionens fakultativa protokoll och som utför inspektioner på sådana platser varifrån en person inte av egen vilja kan avlägsna sig.

I och med att Finland den 10 juni 2016 ratificerade FN:s konvention och fakultativa protokoll om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) fick justitieombudsmannen ett nytt specialuppdrag. Konventionens tillämpningsområde omfattar även äldre personer som har en sjukdom eller skada som kan hindra dem från att delta i samhället. De ledande principerna i konventionen är diskrimineringsförbud, tillgänglighet och tillgång. Konventionen betonar självbestämmanderätten och möjligheten att delta i beslut som gäller en själv.

Justitieombudsmannen samt Människorättscentret och dess människorättsdelegation utgör tillsammans den nationella mekanismen som avses i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Mekanismen har till uppgift att främja, skydda och övervaka tillgodoseendet av de rättigheter som garanteras i konventionen. I laglighetsövervakningen av äldre personers rättigheter samarbetar man tätt med Människorättscentret och människorättsdelegationens äldresektion.

4.13.2 VERKSAMHETSMILJÖ

De tjänster som äldre personer använder är i synnerhet hemvård, stödtjänster inom hemvården, närståendevård, serviceboende, serviceboende med heldygnsomsorg samt institutionsvård.

Enligt statistik från Institutet för hälsa och välfärd vårdades 4 % av dem som fyllt 65 år, 8 % av dem som fyllt 75 år och 18 % av dem som fyllt 85 år på vanligt serviceboende, serviceboende med heldygnsomsorg och på ålderdomshem i slutet av 2021. Sammanlagt 45 515 personer över 75 år använde dessa tjänster i slutet av 2021.

Antalet kunder inom hemvården var 206 220 år 2021. Nästan 42 miljoner besök gjordes hos hemvårdens kunder. Antalet besök ökade jämfört med i fjol, men antalet kunder minskade. Av hemvårdens kunder hade 72 % fyllt 75 och 39 % 85 år.

4.13.3 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Grundlagens 19 §, tryggar de centrala grundläggande fri- och rättigheterna i fråga om laglighetsövervakningen av äldre personers rättigheter. Enligt den har var och en som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Lagen garanterar var och en rätt till grundläggande försörjning under ålderdomen. Därtill ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa.

Under 2022 fäste BJO igen i flera avgöranden uppmärksamhet vid överdrivna begränsningsåtgärder vid vård av äldre samt vid skyldigheten att trygga nödvändig omsorg för äldre. Det framkom allvarliga brister i kvaliteten på vården och omsorgen. Yrkesutbildade personer inom socialvården identifierar inte alltid vilka äldre personer som är berättigade till särskilt stöd för att få de social- och hälsovårdstjänster de behöver. BJO fäste också uppmärksamhet vid bemötandet av anhöriga till äldre personer.

År 2022 avgjordes 129 klagomål som gällde äldre personers rättigheter och 9 ärenden som undersöktes på eget initiativ. Åtgärdsavgörandenas andel av klagomålen och de egna initiativen inom sakområdet var 29,71 %. Under berättelseåret inkom 109 klagomål som gällde äldre personers rättigheter (120 år 2021). År 2022 avgjordes 31 klagomål om äldre personers rättigheter i anslutning till coronapandemin. År 2021 var motsvarande antal 116.

Egna initiativ i anslutning till övervakningen av äldreomsorgen behandlas i avsnitt 3.8.

4.13.4 INSPEKTIONER

Under berättelseåret genomfördes sju inspektioner vid följande serviceboenden:

- MAINIOKOTI ANDANTE, 3.3.2022, Esbo, serviceboende med heldygnsomsorg, Mehiläinen Oy (1127/2022*)
- TOIVOKOTI, 17.3.2022, Högfors, serviceboende med heldygnsomsorg, Perusturvakuntayhtymä Karviainen (1128/2022*)
- SIMONKYLÄ ÄLDREBOENDE 3, 31.3.2022, serviceboende med heldygnsomsorg, Vanda stad (1129/2022*)
- SIMONKYLÄ ÄLDREBOENDE 3, 5.5.2022, serviceboende med heldygnsomsorg, Vanda stad (2317/2022*)

- MAINIOKOTI JUSSOILA, 24.5.2022, Raumo, serviceboende med heldygnsomsorg, Mehiläinen Oy (2787/2022*)
- MAINIOKOTI TIMANTTI, 23.5.2022, S:t Karins, serviceboende med heldygnsomsorg, Mehiläinen Oy (2788/2022*)
- VALKON HOITOKOTI, 18.8.2022, Lovisa, serviceboende med heldygnsomsorg, Kulta-ajan koti Oy (1130/2022*)

De iakttagelser som gjorts vid inspektionerna i egenskap av nationellt besöksorgan beskrivs i avsnitt 3.5 i denna berättelse och iakttagelserna i samband med övervakning av övervakningen i avsnitt 3.8.

4.13.5 FRAMSTÄLLNINGAR OCH EGNA INITIATIV

Två framställningar om gottgörelse inom sakområdet lades fram under verksamhetsåret. Gottgörelse föreslogs för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna (rätt till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster samt rättsskydd) och för skyldigheten att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Framställningarna om gottgörelse har sammanställts i avsnitt 3.7.

BJO Sakslin undersökte på eget initiativ sex ärenden som gällde äldre personers rättigheter och som ledde till åtgärder.

TRYGGANDE AV SOCIALSERVICE FÖR ÄLDRE VID STÖRNINGAR

BJO undersökte på eget initiativ hur kommunerna och samkommunerna har säkerställt att äldre personers funktionsförmåga och välbefinnande kan tryggas i störningssituationer. För att utreda ärendet bad BJO regionförvaltningsverken om en utredning i april 2022. Om kommunerna i samband med utredningen upptäckte något missförhållande, ombads de meddela på vilket sätt missförhållandena har åtgärdats eller håller på att åtgärdas.

Utifrån svaren och regionförvaltningsverkens bedömningar är kommunerna i regel väl förberedda på att trygga boendeservicen för äldre samt hemvårdsservicen i störningssituationer. BJO ansåg att det här var positivt. Till följd av utredningen upptäckte vissa kommuner och samkommuner brister i sina planer eller åtgärder, som hade börjat kompletteras och uppdateras. Av en del svar framgick att detaljerade planer eller förberedelser inte hade gjorts på förhand. Det fanns också skillnader i hur kommunerna hade säkerställt privata serviceproducenters funktionsförmåga i en störningssituation.

BJO ansåg att det är viktigt att välfärdsområdena i fortsättningen fäster vikt vid att samordna beredskapsplanerna för olika branscher, privata tjänsteproducenter och eventuella andra aktörer, så att kommuninvånarnas tillgång till nödvändiga tjänster kan tryggas. BJO betonade betydelsen av samarbete mellan olika aktörer och ansåg det viktigt att samarbetet mellan kommunerna, välfärdsområdena och serviceproducenterna stärks genom att man skapar fungerande samarbetsstrukturer. Olika aktörers ansvar och skyldigheter bör vara definierade och aktörerna ska känna till dem. Dessutom ska kommunerna och välfärdsområdena säkerställa att planerna också fungerar i praktiken och att personalen känner till dem.

BJO bad social- och hälsovårdsministeriet säkerställa att alla kommuner och välfärdsområden är tillräckligt förberedda på störningssituationer och undantagsförhållanden samt att deras planer är tillräckligt detaljerade. BJO bad ministeriet att senast den 31 maj 2023 meddela vilka åtgärder beslutet har föranlett (2463/2022*).

UNDBIKANDE AV BEGRÄNSNINGSÅTGÄRDER VID VÅRD AV ÄLDRE

BJO avgjorde flera klagomål om omänsklig behandling av äldre samt användning av kraftiga begränsningsåtgärder vid fysisk smärta eller vård i livets slutskede eller efter en operation. Samma allvarliga missförhållanden upprepas i klagomålen.

Bakgrunden till ett felaktigt förfarande är ofta att personalen inte vet hur man ska gå till väga i dessa situationer. På basis av klagomålen beslöt BJO att på eget initiativ utreda om det för närvarande finns nödvändig information om undvikande av begränsningsåtgärder i vården av äldre och på vilket sätt man har sett till att informationen är tillgänglig för yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården.

Enligt den erhållna utredningen har olika åtgärder vidtagits, men åtgärderna är ännu inte tillräckliga.

Valvira bedömer att rutinerna vid fysiska begränsningsåtgärder är rätt etablerade i boendeenheter för äldre personer. Iakttagelserna vid de inspektioner som BJO förordnat visar dock att även etablerad praxis kan strida mot både lagen, människorättskonventionerna och de yrkesetiska principerna.

Anvisningarna sätter fokus på användningen av begränsningsåtgärder. Däremot saknas det oftast tydliga och enkla anvisningar för förebyggande av situationer där behov av begränsningsåtgärder uppstår, och därmed saknas kompetens.

BJO bad att utarbetandet av tydliga riksomfattande anvisningar och utbildningsmaterial påskyndas (3014/2022*).

Klagomålsavgöranden i frågan

Undvikande av fysiska begränsande åtgärder mot en äldre patient med akut förvirring (delirium) har behandlats bl.a. i ärendet 3115/2020* (personalbrist som grund för fastspänning).

Riksdagens biträdande justitieombudsmans avgörande och stadens åtgärder har behandlats i social- och hälsovårdsnämnden samt i Handikapprådet 13.4.2022 och Äldrerådet 20.4.2022.

I ärende 7866/2020* hade en klagande med synskada vårdats på sjukhus mot sin egen vilja. Orsaken var att man på så sätt kunde ordna tjänster enligt den klagandes önskemål. Socialväsendet hade känt till servicebehovet redan före undersökningsperioden på sjukhuset.

Med anledning av riksdagens justitieombudsmans beslut har stadssjukhuset utvärderat och sett över sina handlingsätt. Verksamheten har formats om så att utvärderingsperioderna i huvudsak görs under dagsbesök. De mest krävande utvärderingarna kan ta 3 dygn. Personalen har fått anvisningar om hur viktigt det är att beakta patientens önskemål och åsikter på det sätt som lagen och god yrkespraxis kräver. Staden bedömde att hälften av sjukhusperiodens klientavgift är en skälig gottgörelse.

I ärende 8165/2020* meddelade kommunen att man har kommit överens med personalen om begränsningar i självbestämmanderätten och om ändamålsenliga anteckningar. Begränsningsåtgärderna har beaktats och tydliga anvisningar har antecknats i planen för egenkontroll. Tillsammans med läkarna har man gått igenom bedömningen av behovet av att begränsa självbestämmanderätten för en viss tid, samt grunderna för anteckningar.

BEGRÄNSNINGAR SOM GÄLLER BOENDE SAMT FÖRHINDRANDE AV ATT BEGRÄNSNINGAR ANVÄNDS

En situation där rörelsefriheten för en person som ännu kan gå begränsades under en stor del av dygnet var enligt BJO problematisk. Iakttagelser vid tidigare inspektioner gav vid handen att begränsningsåtgärderna, som kraftigt begränsar de boendes grundläggande fri- och rättigheter, ansågs vara sedvanliga, nödvändiga vårdåtgärder. Personalbrist berättigar inte till begränsande åtgärder.

BJO ansåg det vara särskilt klandervärt att samma brister ingick i de rutiner och anteckningar vid enheten som BJO redan tagit ställning till i inspektionsprotokollet. Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska lagen noggrant iaktas i all offentlig verksamhet. Med tanke på både de boendes och personalens rättsskydd är det oerhört viktigt att anteckningarna om begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna görs tillräckligt noggrant och att de omständigheter som beaktats i beslutsfattandet framgår av anteckningarna. Förfarandet var såttillvida felaktigt att man inte i tillräcklig utsträckning hade fäst uppmärksamhet vid den boendes vilja när man använde begränsningsåtgärder. Behovet av begränsningar och andra möjliga metoder ska bedömas före beslutsfattandet, samt därefter kontinuerligt och regelbundet. Denna bedömning ska kunna bekräftas i anteckningarna om den boende.

Den boendes rehabilitering och upprätthållande av dennas funktionsförmåga har inte skötts på behörigt sätt. Den boende har inte fått vård och gott bemötande enligt sitt individuella behov i enlighet med 3 § i patientlagen. BJO gav Mellersta Nylands samkommun för social- och hälsovård en anmärkning med tanke på framtiden (3187/2020*).

PERSONALENS ANMÄLNINGSSKYLDIGHET

Arbetstagarnas anmälningsskyldighet enligt socialvårdslagen förlorar sin betydelse om de inte identifierar dåligt bemötande eller kan agera om de upptäcker missförhållanden eller uppenbara risker för sådana. BJO betonade att missförhållanden eller risk för sådana för det kan framgå på många olika sätt. Missförhållanden kan också bero på enhetens verksamhetskultur eller arbetssätt, eller på otillräcklig personalmängd.

Det är viktigt att verksamhetsenhetens ledning i sina anvisningar också tydligt betonar att det aldrig är tillåtet att behandla en boende dåligt och att man alltid ingriper i dylika situationer. BJO uppmuntrade seniorcentret att införa förbud mot dålig behandling i planen för egenkontroll.

I punkterna om anmälningsskyldighet i planen för egenkontroll användes oftast uttrycket "missförhållande". Till följd av detta hade den uppenbara risken för ett missförhållande så som föreskrivs i lagen utelämnats på flera ställen. Av anvisningen i planen för egenkontroll framgick till exempel inte att även en uppenbar risk för ett missförhållande kan anmälas trots sekretessbestämmelserna.

Planen för egenkontroll tog endast upp skyldigheten att anmäla sådana missförhållanden eller risk för missförhållanden som arbetstagarna observerat. Enligt socialvårdslagen gäller anmälningsskyldigheten också situationer där arbetstagaren på annat sätt än utifrån sin egen observation får kännedom om ett missförhållande eller en uppenbar risk för ett missförhållande. Information om ett eventuellt missförhållande eller en uppenbar risk för ett sådant kan komma till arbetstagarens kännedom till exempel på basis av vad en person som bor på en boeenhet inom socialvården berättar.

BJO anser att det ur de anställdas synvinkel är motiverat att även beskrivningen av motåtgärderna eller utarbetandet av anvisningar för förfarandet när det gäller eventuella förbjudna motåtgärder konkretiseras med exempel och anvisningar.

Det vore viktigt att introduktionsprogrammen för både långvariga och kortvariga arbetstagare skulle ha en egen punkt om skyldigheten att anmäla missförhållanden eller risk för missförhållanden. BJO rekommenderar att en sådan punkt införs introduktionsprogrammet (2487/2020*).

FÖLJESLAGARES MÖJLIGHET ATT NÄRVARA VID LÄKARBESÖK

BJO utredde på eget initiativ ett fall som rapporterats i media där en 80-årig patient hade förts till universitetssjukhusets samjour på grund av förändring i talförmågan. Patientens följeslagare tilläts inte närvara vid läkarmottagningen för att berätta om patientens tillstånd. Patienten skickades hem och läkaren uppmanade följeslagaren att boka en tid för minnesundersökning. Följande dag kom patienten tillbaka till jousen. Patienten togs in på avdelningen där man konstaterade att hen hade en hjärninfarkt.

BJO anser att nekande av en följeslagares närvaro vid läkarmottagningen kan bli problematisk med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna om förbudet ingriper i den personliga friheten, självbestämmanderätten eller skyddet för privat- och familjelivet som tryggas i grundlagen, eller om förfarandet äventyrar patientens rätt till tillräckliga hälso- och sjukvårdstjänster eller till skydd för liv och hälsa.

En äldre patient eller en patient med minnessjukdom kan ha svårt att beskriva sina symtom och att uppges information som är viktig för vården. Om en anhörig eller annan närstående person som följer patienten till en verksamhetsenhet inom hälso- och sjukvården förbjuds att närvara vid läkarmottagningen, finns det risk för att patientens individuella behov inte beaktas och att patientens rätt till god vård inte tillgodoses på det sätt som föreskrivs i patientlagen. En anhörigs eller närståendes närvaro kan också vara nödvändig för att hjälpa patienten att förstå olika vårdalternativ och ge sitt på vetenskap baserade samtycke.

Enligt den erhållna utredningen är det möjligt för en anhörig att närvara vid läkarmottagningen i alla sådana situationer där det är nödvändigt med tanke på patientens tillstånd. Detta framgick dock inte av anvisningen för samjour. BJO ansåg att anvisningen bör kompletteras så att den överensstämmer med lagstiftningen i ärendet. Det bör också säkerställas att personalen vid samjouren känner till lagstiftningen och anvisningarna.

Av den erhållna utredningen framgick inte att åtgärder för egenkontroll på sjukhuset skulle ha vidtagits till följd av nyhetsrapporteringen om samjourens förfarande, som eventuellt stred mot anvisningarna eller var felaktigt. BJO ansåg att regleringen av kvaliteten och säkerheten när det gäller hälso- och sjukvårdens verksamhet samt patientens rätt till god hälso- och sjukvård förutsätter att information om eventuella patientsäkerhetsrisker, som bland annat förmedlas via medierna, behandlas på behörigt sätt (4100/2021).

4.13.6 UTLÅTANDEN

BJO gav social- och hälsovårdsministeriet ett utlåtande (6188/2022) om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av äldreomsorgslagen.

BJO gav riksdagens social- och hälsovårdsutskott ett utlåtande (822/2022) om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av socialvårdslagen och lagen om stödande av den äldre befolkningens funktionsförmåga samt om lagen om social- och hälsovårdstjänster för äldre (RP 231/2021 rd).

4.13.7 ÖVRIGA AVGÖRANDE

BEHANDLING AV EN ÄLDRE KLIENT SOM BEHÖVER SÄRSKILT STÖD

Enligt äldreomsorgslagen ansvarar kommunen för att en sådan plan som avses i 7 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården utarbetas för en äldre person. Planen ska utarbetas utan ogrundat dröjsmål efter det att den äldre personens servicebehov har utretts, om det inte är fråga om tillfällig rådgivning och handledning eller om det inte i övrigt är uppenbart onödigt att utarbeta en plan. BJO konstaterade att det av den erhållna utredningen inte framgår några grunder för att planen inte skulle ha behövt utarbetats eller uppdaterats efter att klientens servicebehov hade utretts. Enligt äldreomsorgslagen ska planen alltid ses över utan ogrundat dröjsmål när det sker sådana väsentliga förändringar i den äldre personens funktionsförmåga som påverkar hans eller hennes servicebehov.

I planen ska också antecknas klientens och arbetstagarens eventuella avvikande åsikter om servicebehovet, uppgifter om de samarbetspartner inom olika områden som genomför klientens service samt ansvarsfördelningen mellan dem. Klienten hade på grund av psykisk sjukdom haft särskilda svårigheter att ansöka om och få den socialservice hen behövde. Eftersom klienten som behövde särskilt stöd hade en annan syn på servicebehovet än den yrkesutbildade personen, skulle situationen ha krävt en uppföljning. Samkommunen hade förfarit felaktigt eftersom man inte aktivt följt upp klientens situation och klienten inte hade erbjudits besökstider, och eftersom man inte ens hade hållit regelbunden telefonkontakt med klienten efter bedömningen av servicebehovet 2019.

Utgångspunkten är att det är frivilligt att ta emot socialservice. Socialvårdsmyndigheterna har dock handlingskyldighet om det finns risk för att klientens nödvändiga omsorg inte tryggas. Om klienten har särskilda svårigheter att ta emot den hjälp som erbjuds, ska myndigheterna beakta detta i sin verksamhet. En klient som behöver särskilt stöd behöver sannolikt mer tid än normalt för att anpassa sig till förändringar i servicen.

Enligt äldreomsorgslagen ska kommunen i första hand ge äldre personer långvarig vård och omsorg som stöder ett värdigt liv med hjälp av öppenvårdstjänster inom social- och hälsovården som ges i den äldre personens hem och med övriga öppenvårdstjänster inom social- och hälsovården. Dessa tjänster ska till innehåll och omfattning anpassas efter den äldre personens servicebehov vid respektive tillfälle. För att undvika onödiga förändringar är det särskilt viktigt att det från början finns tillräcklig sakkunskap för att bedöma servicebehovet och att det reserveras tillräckligt med tid för att utreda klientens åsikt (6600/2021*).

ORDNANDE AV STÄDTJÄNSTER

Kommunerna har en lagstadgad skyldighet att ordna hemvård, i vilken det bland annat ingår stödtjänster inom hemservicen, dvs. även städtjänster. Städtjänsterna kan också ingå i serviceboendet enligt lagstiftningen om service för personer med funktionsnedsättning.

BJO konstaterade att en välfärdssamkommun hade agerat felaktigt när man hänvisat klienten att köpa avgiftsbelagd städservice. Det hade varit nödvändigt att städa bostaden för att trygga både klientens fysiska och psykiska välbefinnande. Den avgift som tagits ut för tjänsten kan för sin del ha äventyrat kundens tillgång till tillräcklig näring. Det hade inte heller varit lämpligt att minska antalet städningar av ekonomiska skäl. Däremot kunde det ha varit motiverat att minska städtjänsterna på grund av klientens rehabilitering eller för att främja den.

Eftersom städservicen beviljades som service enligt socialvårdslagen skulle det ha varit möjligt att i den här situationen fatta beslut om efterskänkande av avgiften med stöd av 11 § i klientavgiftslagen. Om servicen hade beviljats som service för personer med funktionsnedsättning hade man inte behövt fatta ett separat beslut om avgiftsfrihet (6600/2021*).

BEAKTANDE AV EN ANHÖRIGS SPRÅK

Om klienten på grund av sjukdom eller av någon annan motsvarande orsak inte själv kan delta i och påverka planeringen och genomförandet av sin service, ska klientens vilja utredas i samarbete med klientens anhöriga, närstående eller lagliga företrädare. Då är myndigheten skyldig att ge anhöriga, närstående eller lagliga företrädare sådana uppgifter som väsentligt påverkar klientens vård och omsorg och som behövs för att utreda klientens vilja och behov av socialvård. Utan dessa uppgifter har en anhörig, närstående eller laglig företrädare inte tillräckliga förutsättningar att bedöma hur klientens vilja och intresse tillgodoses när beslut som gäller socialvården fattas. I dessa situationer bör språket som de anhöriga, närstående och eventuella lagliga företrädare talar beaktas, så att man kan utreda vilka önskemål och åsikter personen som får socialvårdstjänster har, och på så sätt tillgodose personens självbestämmanderätt (3877/2021).

KRÄNKNING AV PRIVATLIVET

BJO konstaterade att möten mellan en mamma och dotter de facto hade begränsats kraftigt genom att välja en boningsort åt klienten långt från de närmast anhöriga. BJO anser att ärendet ska bedömas både med tanke på grundlagen och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Enligt BJO var det oundvikliga intrycket att kontakten med dottern och barnbarnen inte hade getts någon betydelse när den bästa boningsorten bedömdes. Detta leder tanken till att man anser att det är mindre viktigt för en person med kronisk psykisk sjukdom att få träffa sin dotter och sina barnbarn än för andra personer. En sådan inställning skulle vara diskriminerande och kränka klientens jämlikhet.

Enligt Europakonventionen får myndigheterna inte ingripa i utövandet av rätten till privatliv och familjeliv, utom när lagen tillåter det och det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt bland annat för att trygga den nationella och allmänna säkerheten eller andra personers rättigheter och friheter (1942/2021*).

UTSEENDE AV EGEN KONTAKTPERSON

Utgångspunkten för lagstiftningen är att alla klienter har rätt att få en egen kontaktperson. En egen kontaktperson ska alltid utses, såvida det inte är fråga om ett tillfälligt hjälpbehov eller om en ansvarig arbetstagare har utsetts för klienten med stöd av någon annan lag. Det är inte lagenligt att låta bli att utse en egen kontaktperson för klienter med minnessjukdom, som är i särskilt utsatt ställning. En aktiv anhörig eller förordnande av en intressebevakare fråntar inte behovet av att utse en egen kontaktperson. Det välfärdsområde, tidigare den kommun, som ansvarar för att ordna servicen ansvarar för att klientens servicebehov bedöms och för att tjänsterna ordnas enligt den här bedömningen. Den egna kontaktpersonen har till uppgift att följa upp förändringar i klientens servicebehov och att säkerställa att tjänsterna motsvarar klientens förändrade behov (8834/2021*).

Tidigare har avsaknaden av en egen kontaktperson behandlats bl.a. i ärende 5463/2020*. Under coronapandemin syntes avsaknaden av en egen kontaktperson så att de anhöriga upplevde sig vara ensamma i en situation där serviceboendeenhetens verksamhet i enskilda situationer har varit lagstridig och/eller det har varit svårare än normalt att övervaka kvaliteten på den vård och omsorg som en närstående får.

Uppgifterna för den egna kontaktpersonen preciserades i äldreomsorgslagen.

RESPEKTERANDE AV KLIENTENS SJÄLBBESTÄMMANDERÄTT VID PALLIATIV VÅRD

Så länge en person kan fatta beslut och uttrycka sin egen vilja, binder det livstestamente som personen tidigare gjort inte personens eget beslutsfattande. På motsvarande sätt, om man bedömer att patienten fortfarande själv kan fatta beslut om sin vård, behöver patientens lagliga företrädare, en nära anhörig eller någon annan närstående person inte höras i enlighet med patientlagen för att utreda hurdan vård som bäst motsvarar patientens vilja. Då behövs inte heller tillstånd av en nära anhörig för att fatta vårdbeslut i enlighet med patientlagen.

Den klagande var av annan åsikt än läkaren och bedömde att hens far inte längre kunde uttrycka sin egen vilja för hälso- och sjukvårdspersonalen. Enligt BJO agerade den regionala hälsovårdscentralen i den här konfliktsituationen enligt den klagandes fars bästa genom att fortsätta vården på vårdavdelningen.

BJO anser att det dock skulle ha varit möjligt att agera på annat sätt om den klagandes fars tidigare önskemål hade beaktats på förhand när hans tjänster planerades. Enligt hälso- och sjukvårdslagen ska en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården i samband med den bedömning som krävs för både brådskande och icke-brådskande vård bedöma om patienten har ett uppenbart behov av socialvård. Om behovet är uppenbart ska patienten hänvisas att söka socialservice eller, om han eller hon ger sitt samtycke till det, kontakta den myndighet som ansvarar för den kommunala socialvården.

När en läkare i samband med ett livstestamente får veta att en patient som får palliativ vård önskar att hens social- och hälsovårdstjänst kan ges någon annanstans än på patientens hemort, ska denna information också förmedlas till socialvårdsmyndigheterna i patientens välfärdsområde (hemkommun). Om denna information ges först när patienten ska skrivas ut från sjukhuset, kan det vara omöjligt eller åtminstone mycket svårt att ordna en lämplig plats i rätt tid.

BJO konstaterade att informationsutbytet mellan myndigheterna inte genomfördes på bästa möjliga sätt. Om alla parter hade haft tillgång till samma information, och om socialväsendet i tid hade fått information om att det fanns en önskan om att tjänsterna i livets slutskede ordnas på annan ort, skulle detta alternativ ha kunnat vara möjligt (6450/2021*).

FÖRSMUMMELSE AV ATT SKICKA BREV OM CORONAVACCINATION TILL PERSONER ÖVER 70 ÅR

BJO betonade betydelsen av tillräcklig handledning och rådgivning för den äldre befolkningen och äldre personer när coronavaccinationer ordnas. Den information som allmänt riktas till befolkningen i området kan inte anses vara tillräcklig med tanke på äldreomsorgslagen med beaktande av den särskilda skyldighet att sörja för äldre personers välfärd och hälso- och sjukvårdstjänster som föreskrivs i nämnda lag.

Även med tanke på jämlikheten måste det anses problematiskt att välfärdssamkommunen beslutade att inte skicka ett nytt brev till kommunens invånare som fyllt 70 år efter att de i likhet med andra personer i samma ålder i andra kommuner i området inte fick ett brev på grund av ett fel i samband med beställning av adressregister.

Enligt BJO:s uppfattning skulle välfärdssamkommunen ha kunnat överväga andra metoder för att informera personer som fyllt 70 år om coronavaccinationerna. BJO delgav välfärdssamkommunen sin uppfattning (1495/2021*).

4.14 Intressebevakning

I intressebevakningsärenden är det fråga om förfarandet av allmänna intressebevakare, förmyndarmyndigheter (tidigare magistraterna, fr.o.m. 1.1.2020 Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata) samt allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar när de sköter sina uppgifter inom förmyndarverksamheten och intressebevakningen.

Ärenden som gäller intressebevakning hörde under året till JO Petri Jääskeläinen. Huvudföredragande var referendarierådet Mikko Sarja. Övriga föredragande inom sakområdet var äldre justitieombudsmannasekreterare Elina Castrén och rådgivande jurist Jaana Romakkaniemi. De avgöranden som refereras i avsnitt 5.14.3 presenteras av huvudföredraganden, om inget annat anges.

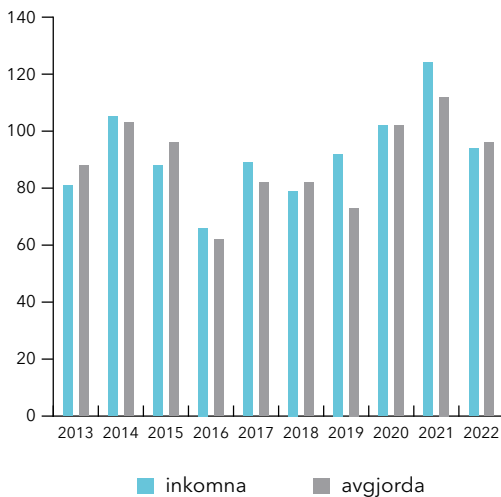
4.14.1 ALLMÄNT

Intressebevakning omfattas av lagen och förordningen om förmyndarverksamhet samt av flera andra författningar, såsom lagen om statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt och lagen om intressebevakningsfullmakt. Också lagstiftningen om barn, patientlagstiftningen och författningarna om företrädande av personer i olika myndighetsförfaranden har en central betydelse när det gäller intressebevakning.

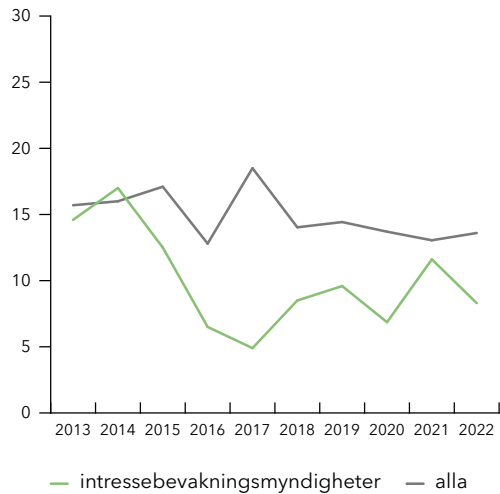
Intressebevakning tillgrips som sista åtgärd för att sköta människors angelägenheter, om det inte är möjligt att sköta dem på något annat sätt, till exempel med anhörigas hjälp eller genom en intressebevakningsfullmakt. En intressebevakare förvaltar huvudmannens egendom och ekonomiska angelägenheter samt företräder huvudmannen vid rättshandlingar som gäller dessa angelägenheter. Enligt särskilt förordnande kan intressebevakaren företräda sin huvudman i ett sådant ärende som gäller huvudmannens person och vars betydelse huvudmannen inte förstår. Intressebevakaren ska i alla situationer samvetsgrant bevaka huvudmannens rättigheter och främja dennas intressen. Den centrala principen i lagstiftningen om intressebevakning är respekten för huvudmannens grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter, även om beslutanderätten i huvudmannens ärenden överförs på någon annan. Vid intressebevakning betonas å andra sidan också huvudmannens behov av skydd då huvudmannen inte själv kan bevaka sina intressen.

Intressebevakning berör många – över 70 000 personer har en intressebevakare. Antalet personer som omfattas av intressebevakning har ökat under de senaste åren. Intressebevakaren kan antingen vara en allmän intressebevakare eller en privatperson, exempelvis en anhörig till huvudmannen. JO kan inte övervaka privata intressebevakare. År 2022 hade den allmänna intressebevakningen cirka 45 000 huvudmän. I regel sköter statens intressebevakningsbyråer i rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten (22 intressebevakningsbyråer och Ålands rättshjälps- och intressebevakningsbyrå) den allmänna intressebevakningen själv, cirka 90 procent av huvudmännen. Cirka 10 procent av intressebevakningen utförs av serviceproducenter genom avtal om köpta tjänster. Serviceproducenten inom den allmänna intressebevakningen kan vara exempelvis en kommun, en organisation eller en jurist- eller advokatbyrå. I början av 2022 fanns det 18 giltiga avtal om köpta tjänster.

Intressebevakning är en relativt liten ärendegrupp vid JO:s kansli. Eftersom de här ärendena har många kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna är de dock viktiga. Det är fråga om grundläggande rättigheter som tillhör människor som inte själva förmår sköta dem. Dessa är till exempel personer med minnesstörningar, personer som är oförmögna att fatta beslut och personer som har mentala problem eller missbruksproblem.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2013–2022.



Åtgärdsprocent under åren 2013–2022.

Genom att sköta sin huvudmans ärenden och rättigheter främjar intressebevakaren samtidigt huvudmannens jämlikhet i förhållande till dem som själva kan sköta sina angelägenheter.

Ärendegruppens betydelse i JO:s verksamhet betonas av den nya lagen om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (330/2022) som trädde i kraft den 1 oktober 2022 och genom vilken intressebevakningsärenden koncentrerades till JO.

4.14.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Sammanlagt inleddes 94 intressebevakningsärenden och 96 avgjordes. I sammanlagt 8 fall (8,3 %) ledde ärendet till åtgärder. Den låga åtgärdsprocenten kan till stor del förklaras med att klagomål ofta gäller hur huvudmannens praktiska angelägenheter sköts, i fråga om vilket intressebevakaren har prövningsrätt. Ett exempel är beloppet för de dispositionsmedel som huvudmannen ges. Många klagomål gäller också sådana ärenden som JO överhuvudtaget inte kan ta ställning till. JO kan till exempel inte bedöma huruvida någon är i behov av intressebevakning eller inte, och inte heller bestämma att intressebevakningen ska upphöra. Många klagomål är ofta också ospecifika såtillvida att ärendet inte kan utredas.

Klagomål om intressebevakning gäller oftast intressebevakarna. Klagomålen handlar i stor utsträckning om samma saker oavsett om klaganden är en huvudman eller en 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.

JO gav JM ett utlåtande om utkastet till statsrådets förordning om ändring av 2 § i statsrådets förordning om registret över förmyndarskapsärenden (1186/2022).

4.14.3 AVGÖRANDEN

HANDLÄGGNINGSTIDER FÖR INTRESSEBEVAKNINGSSÄRENDEN VID MYNDIGHETEN FÖR DIGITALISERING OCH BEFOLKNINGSDATA

Under berättelseåret avgjordes en ärendehelhet som gällde handläggningstider vid Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (MDB) och som undersöktes både på basis av enskilda klagomål och på eget initiativ. Under 2020–2022 inkom drygt 40 klagomål om handläggningstiderna.

I enskilda fall hade handläggningstiderna varit mycket långa. Under berättelseåret gav JO MDB en anmärkning gällande en nästan 16 månader lång handläggningstid för att utreda behovet av intressebevakning (4588/2021*). JO ansåg också att handläggningstiderna på nästan nio månader och drygt sex månader för att utreda behovet av intressebevakning var för långa (7328/2021*, 6972/2021* och 4467/2021*), likaså sex månader för en tillståndsansökan om arvskifte (6828/2021*). Inte heller en huvudmans ansökan om upphörande av intressebevakning behandlades utan ogrundat dröjsmål, då ansökan hade tagits upp till egentlig behandling först efter att den redan varit anhängig i cirka ett halvt år (2159/2021*). Ärendena var ofta tydliga i sig och den långa handläggningstiden kunde inte förklaras av särdrag i de enskilda fallen och åtgärder som dessa krävde, utan berodde i praktiken på en allmän anhopning av ärenden genast efter att MDB inrättats.

I sitt avgörande i ett ärende JO undersökt på eget initiativ konstaterade JO att de bedömningar av reformens konsekvenser för kundernas ställning som framfördes i motiveringen till den lag som ledde till att MDB inrättades i praktiken inte hade genomförts vid MDB då MDB fungerar som förmyndarmyndighet, utan först cirka tre år efter att reformen trätt i kraft började man se att målen uppfylldes. Under denna tid hade otaliga personer som behövde förmyndarmyndighetens tjänster lidit av orimligt långa handläggningstider.

Enligt JO hade den offentliga makten inte vid inrättandet av MDB och inte heller efter det till alla delar lyckats uppfylla kraven på en vederbörlig handläggning utan dröjsmål i intressebevakningsärenden. Bakom de förlängda behandlingstiderna låg övergången till en helt digital handläggningssmiljö. JO ansåg att det är paradoxalt att MDB, vars uppgift är att främja digitaliseringen av samhället, själv hade klantat sig i fråga om digitaliseringen av förmyndarverksamhetens tjänster.

Problemen med att genomföra reformen hade enligt JO äventyrat intressena och rättsskyddet för personer inom intressebevakningen eller som är i behov av intressebevakning och andra personer som behöver tjänster inom förmyndarverksamheten. JO ansåg detta vara särskilt klandervärt och mycket oroväckande eftersom det i ärenden som hör till myndighetens verksamhetsområde i egenskap av förmyndarmyndighet i hög grad är fråga om en betydande rättsskyddsuppgift som gäller att sköta ärenden som berör personer i en mycket utsatt ställning och som ska ordnas och resursfördelas på behörigt sätt. JO delgav MDB och FM sin uppfattning. På grund av ärendets allmänna betydelse beslutade JO att fortsätta följa upp MDB:s handläggningstider i intressebevakningsärenden och be FM att senast 30.6.2023 meddela om vilken effekt MDB:s och FM:s åtgärder haft på handläggningstiderna (4661/2021*).

FÖRKOMMEN URSPRUNGLIG INTRESSEBEVAKNINGSFULLMAKT

JO gav MDB en anmärkning om att den ursprungliga intressebevakningsfullmakten förkommit och att behandlingen av ärendet fördröjts utan grund. MDB hade på ett allvarligt sätt kränkt fullmaktsgivarens självbestämmanderätt då dennes vilja att sköta ärenden inte kunde uppfyllas till följd av myndighetens agerande och alternativet var att förordna en intressebevakare. Borttappandet av handlingen stred också mot den befullmäktigades rätt att få ärendet behandlat av myndigheten på behörigt sätt.

Även handläggningstiden var för lång. Fastställandet av fullmakten hade anhängiggjorts i februari 2021 och i augusti hade det uppdagats att det inte var möjligt att fastställa fullmakten eftersom den ursprungliga fullmakten förkommit. Efter att man fortsatt behandla ärendet som ett ärende som gällde förordnande av intressebevakare hade i ärendet begärts ett läkarutlåtande i september 2021, men MDB hade försummat att övervaka att utlåtandet inkom, varvid ärendet fördes till tingsrätten först i mars 2022.

Följderna av MDB:s försummelse hade med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet varit allvarliga och det allmännas skyldighet att enligt grundlagen främja de grundläggande fri- och rättigheterna hade inte uppfyllts. JO ansåg att fallet var mycket exceptionellt, och inom laglighetsövervakningen hade ett sådant ärende bedömts endast en gång tidigare (2120/2019; JO:s berättelse från 2020, s. 343). JO ansåg det befogat att framföra att klaganden både för sin egen räkning och för den person som klaganden representerar enligt eget övervägande kan föra frågan om gottgörelse för kränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna till Statskontoret för bedömning. Dessutom skickade JO sitt beslut till justitieministeriet för kännedom (552/2022*).

HUVUDMANNENS FÖRDEL TILLGODOSÅGS INTE

Enligt JO hade huvudmannens fördel enligt lagen om förmyndarverksamhet inte tillgodosetts och huvudmannen hade inte fått en vederbörlig allmän intressebevakningstjänst enligt serviceprincipen i förvaltningslagen. Under hela intressebevakningen hade det förekommit problem med att sköta ärenden. I huvudsak hade ärendena i sig blivit skötta men med fördröjning. Skötseln av ärendena påverkades av coronapandemin, intressebevakarens arbetsmängd, byte av personal och intressebevakningsbyråns flytt.

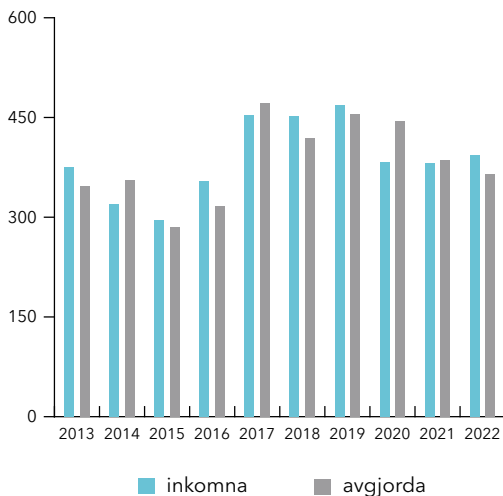
JO beaktade ovan nämnda omständigheter och det faktum att den allmänna intressebevakaren hade beklagat att ärendena sköts med fördröjning samt att man hade meddelat att skötseln av huvudmannens ärenden skulle gås igenom en gång till inom intressebevakningen och att man meddelat att eventuella ekonomiska skador skulle ersättas. JO betonade dock att även om eventuella ekonomiska skador kan ersättas i efterhand, är det inte förenligt med god förvaltning eller god intressebevakningssed att huvudmannen och dennes närstående är osäkra på huruvida ärendena blir skötta. Det är inte deras uppgift att utreda vem som sköter ärendena och hur de har sköts eller om de över huvud taget har sköts. De ska i enlighet med principen om förtroendeskydd inom god förvaltning kunna lita på att huvudmannens ärenden sköts på behörigt sätt och utan dröjsmål. JO delgav intressebevakningsbyrån sin uppfattning och skickade även beslutet till MDB för kännedom (6791/2021*).

4.15 Socialförsäkring

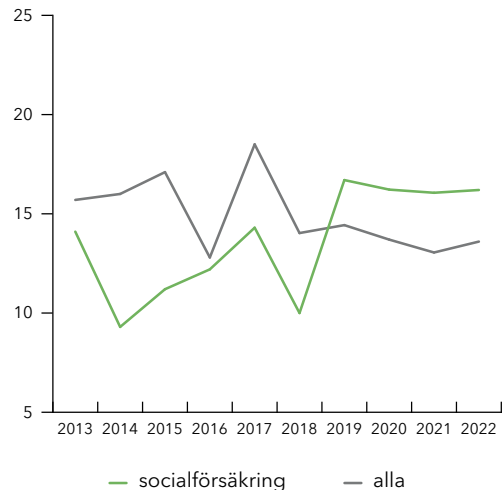
Socialförsäkringen utgör en del av utkomstskyddssystemet och omfattar det lagstadgade skyddet i samband med arbetslöshet, sjukdom och arbetsoförmåga, under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. Inom sakområdet behandlas också trafikförsäkringsärenden. Utkomstskydd för arbetslösa behandlas i avsnitt 4.16 och ärenden som gäller personer med funktionsnedsättning och som registrerats under sakområdet i avsnitt 3.4. Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO Pasi Pölönen och referendarieråd Juha Niemelä (huvudföredragande) samt notarierna Eeva-Maria Tuominen och Riina Tuominen var föredragande.

4.15.1 ANTALET KLAGOMÅL OCH ÅTGÄRDSPROCENT

Inom detta sakområde inkom 394 klagomål (föregående år 381) och av dem avgjordes 364 (386). Antalet klagomål låg på samma nivå som föregående år. Över hälften av de inkomna klagomålen gällde FPA:s verksamhet. Av förmånsslagen gällde klagomålen främst sjukpension, sjukdagpenning, sjukvårdersättningar och arbetsolycksfallsförsäkringar. Orsakerna till missnöje var liksom tidigare oftast utdragna handläggningstider, brister i kundtjänsten och innehållet i beslut om förmåner. 16,2 % (59 stycken) av avgörandena ledde till åtgärder.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2013–2022.



Åtgärdsprocent under åren 2013–2022.

4.15.2 INSPEKTIONER

Vid ett samarbetsmöte mellan BJO Pölönen och FPA:s ledning i april presenterade FPA nyckeltalen för sin verksamhet och bland annat coronapandemins inverkan på verksamheten. Under mötet gick man i ljuset av statistikuppgifter igenom handläggningstiderna för förmånsärenden och hur kundtjänsten, i synnerhet telefontjänsten, fungerade samt reformprojekt. Även utmaningarna i anslutning till FPA:s taxiverksamhet togs upp. Med anledning av det årliga temat för kansliets inspektioner (övervakning av tillsynen) presenterade FPA också sin egen interna inspektionsverksamhet och behandlingen av förvaltningsklagomål på ett heltäckande sätt.

4.15.3 AVGÖRANDEN

VERKSAMHETEN VID TRAFIKFÖRSÄKRINGSCENTRALENS SKADESEKTION

Under Trafikförsäkringscentralens (TFC) styrelse har verkat en arbetsgrupp bestående av försäkringsbolagens ersättningschefer (skadesektionen), vars huvudsakliga uppgift har varit att ge utlåtanden till medlemsbolagen i situationer där två eller flera försäkringsbolag har haft avvikande åsikter om hur ersättningsansvaret ska fördelas.

Enligt TFC:s stadgar har centralens styrelse rätt att tillsätta sektioner för förberedande behandling. TFC hade grundat skadesektionens verksamhet på en bestämmelse i trafikförsäkringslagen enligt vilken TFC sköter uppgifter som främjar verkställandet och utvecklingen av trafikförsäkringslagstiftningen eller trafiksäkerheten samt andra serviceuppgifter som styrelsen fastställt.

TFC hade i sina allmänna anvisningar om behandling av ersättningar från 2018 konstaterat att medlemsbolagen har förbundit sig att följa skadesektionens utlåtande som skiljeavgörande vid ömsesidiga meningsskiljaktigheter. TFC ändrade anvisningen under behandlingen av klagomålet och i de utredningar som inhämtats meddelade bolagen att de inte är bundna till sektionens utlåtande. Enligt BJO:s uppfattning hade bolagen i praktiken följt sektionens utlåtanden.

BJO ansåg att skadesektionen de facto på ett mycket avgörande sätt hade varit med och verkställt trafikförsäkringssystemet och därmed också skött en offentlig förvaltningsuppgift. BJO ifrågasatte om en sådan aktiv roll i en offentlig förvaltningsuppgift kan grunda sig på en reglering av allmän karaktär av TFC:s verksamhet. Skadesektionens utlåtandeförfarande verkade ha utvecklats vid sidan av det oberoende rättsskyddsorganet för trafikförsäkringsärenden, trafik- och patientskadenämnden. En sådan överlåtelse av en offentlig förvaltningsuppgift till skadesektionen borde inte ha gjorts utan en lagbestämmelse som berättigar till detta.

BJO delgav TFC och SHM sin uppfattning om att förfarandet var lagstridigt och bad TFC att meddela vilka åtgärder avgörandet har föranlett (127/2021*).

TFC meddelade att skadesektionens ovan beskrivna utlåtandeförfarande slopades hösten 2022.

INFORMATION OM GRUNDERNA FÖR TRAFIKFÖRSÄKRINGSPREMIEN

BJO ansåg att Pohjola Försäkring Ab hade försummat att informera klaganden om minimipremien för snöskoterförsäkringen då försäkringen tecknades. Bolaget hade inte heller informerat klaganden om detta senare när klaganden ringde till bolaget. Även informationen om minimipremien på bolagets webbplats hade lämnat utrymme för tolkning. BJO betonade att kunderna ska ges tillräcklig information om försäkringspremierna så att de redan när de skaffar försäkringen kan bedöma och jämföra de försäkringar som olika försäkringsbolag erbjuder och premierna för dem.

Pohjola medgav att det fanns brister i informationen till den klagande och gottgjorde den minimiförsäkringspremie som uppburits. Dessutom meddelade bolaget att det går igenom ärendet tillsammans med kundtjänsten och förtydligar sitt material till kunder (5132/2021*).

KRAV PÅ GOTTGÖRELSE FÖR DRÖJSMÅL VID RÄTTEGÅNG I FÖRSÄKRINGSDOMTOLEN

Ett krav på gottgörelse för dröjsmål vid rättegång ska framställas hos den domstol som behandlar huvudsaken i god tid och senast innan behandlingen av huvudsaken avslutas. Ärendet är öppet i justitieförvaltningens elektroniska ärendehanteringssystem (HAIPA) tills domstolen har markerat att den beslutshandling som avgör ärendet har skickats. I försäkringsdomstolen avviker datumet då ett beslut meddelas och postningsdagen från varandra och ärendet som behandlas kan visas som öppet i HAIPA-systemet även om försäkringsdomstolen i själva verket redan har avgjort det.

Försäkringsdomstolen hade förfarit lagenligt när den avvisade klagandens krav på gottgörelse eftersom kravet hade anlänt först efter att försäkringsdomstolen hade avgjort det besvärssakande som var huvudsak.

Enligt BJO bör ändringssökande få nödvändig information om i vilket skede de senast ska framställa ett krav på gottgörelse för dröjsmål vid rättegång. Information om att ärendet fortfarande är anhängigt i den elektroniska tjänsten efter den dag det avgjorts ska finnas tillgänglig både på försäkringsdomstolens webbplats och i HAIPA-systemet. BJO uppmanade försäkringsdomstolen och domstolsverket att bedöma situationen (7828/2021*).

Försäkringsdomstolen meddelade att domstolsverket i den elektroniska tjänsten hade lagt till anvisningar om processen i försäkringsdomstolen och när dess behandling avslutas samt om vilken betydelse detta har för tidpunkten för framställande av krav på gottgörelse. Försäkringsdomstolen har preciserat anvisningarna på sin webbplats om när behandlingen av ett ärende i försäkringsdomstolen anses ha avslutats och lagt till en anvisning om hur och med vilken status ett besvärssakande visas i den elektroniska tjänsten och hur ändringssökanden där kan följa hur ärendet framskrider.

BEHANDLINGSTIDER FÖR ANSÖKAN OM GARANTIPENSION OCH BOSTADSBIDRAG FÖR PENSIONSTAGARE

Vid tidpunkten för klagomålet hade handläggningen av klagandens ansökningar vid FPA pågått i ett år. Handläggningen hade dragit ut på tiden eftersom FPA inte hade fått information om en tilläggsdel till pensionen som eventuellt skulle betalas till klaganden från Danmark och som kunde påverka förmånerna.

I samband med sin utredning meddelade FPA att ett beslut om bostadsbidrag borde ha getts när det framgick att utredningen av ärendet från Danmark kommer att ta lång tid. FPA gav klaganden ett retroaktivt beslut om bostadsbidrag. BJO ansåg att FPA hade försummat att behandla ärendet om bostadsbidrag utan dröjsmål.

Garantipensionsärendet var däremot fortfarande anhängigt. I lagen fastställs att om den som ansöker om garantipension har ansökt om pension eller ersättning också från någon annan stat, kan garantipensionen beviljas temporärt för den tid behandlingen av ärendet pågår. Både FPA och Pensionsskyddscentralen hade bett Danmark om uppgifter om den klagandes tilläggspension, men det har inte gjorts någon uttrycklig ansökan till Danmark.

Ett temporärt beviljande av garantipension förutsätter att en ansökan lämnas till utlandet och BJO uppmanade FPA att utreda ärendet omgående med beaktande av att ansökan om garantipension redan hade varit anhängig i 16 månader (3588/2022*).

FPA meddelade att PSC den 29 november 2022 skickat den klagandes ansökan om tilläggsdel till pensionen till Danmark. Den 15 december 2022 gav FPA den klagande ett temporärt beslut om garantipension efter att den klagande på förfrågan hade meddelat att hen vill ha ett sådant.

HANDLÄGGNINGSTIDEN FÖR REHABILITERINGSANSÖKAN

BJO gav FPA en anmärkning om att handläggningen av en rehabiliteringsansökan fördröjts utan grund. Handläggningen av ansökan vid FPA hade pågått i nästan tio månader. Fördröjningen i ärendet berodde bland annat på att behörighetskraven gällande terapeuten utretts och att man sökt en ny terapeut. Ansökan hade dock i praktiken varit i ett passivt tillstånd under de fem första månaderna innan man fick en aktuell utredning i ärendet. Efter detta tog det ännu FPA över två månader att lämna in ansökan till sin sakkunnigläkare (7522/2021*).

ÖVRIGA AVGÖRANDEN OM HANDLÄGGNINGSTIDEN

FPA fastställer varje år mål för handläggningstiderna för ansökningar i förmånsärenden som anstalten verkställer. Överbelastning i förmånshandläggningen och förlängda handläggningstider som överskrider den tid FPA fastställt som mål leder ofta till klagomål. Under de senaste åren har det anförts många klagomål särskilt om handläggningstiderna för ansökningar om sjukdagpenning (se till exempel riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2021, s. 308).

I början av 2022 förlängde FPA den målsatta handläggningstiden för ärenden som berör sjukdagpenningar från tre veckor till fyra veckor. Mot sommaren började den faktiska handläggningstiden för ansökningarna förlängas och ännu i augusti var den genomsnittliga handläggningstiden 36 dagar.

BJO gav under sensommaren och hösten cirka 30 avgöranden som berörde handläggningstiderna för ärenden som berör sjukdagpenningar. Enligt FPA:s utredning hade det ökade antalet ansökningar om dagpenning vid smittsam sjukdom till följd av coronasituationen väsentligt bidragit till att behandlingstiderna blivit längre eftersom en del av dem som avgjorde sjukdagpenningsärenden också fattade beslut om dagpenning vid smittsam sjukdom. Dessutom hade antalet ansökningar om sjukdagpenning ökat under den första halvan av året. Under hösten lyckades FPA genom tilläggsrekryteringar och andra arbetsarrangemang förkorta den genomsnittliga tiden för handläggning av ansökningar om sjukdagpenning så att den underskred den målsatta tiden.

År 2020 gav BJO Pohjola Försäkring Ab en allvarlig anmärkning för försummelser i behandlingen av trafikförsäkringsärenden (6697/2019*). Finansinspektionen (FI) meddelade i samband med detta ärende att den aktivt och effektiviserat börjat övervaka handläggningen av ersättningar för bolagets lagstadgade försäkringar. I justitieombudsmannens övervakning framkom fortfarande missförhållanden. BJO gav under berättelseåret Pohjola hela fem avgöranden som innehöll en klandrande uppfattning om försummelser i ersättningsprocesserna.

BJO kritiserade Protector Forsikring ASA i två avgöranden som gällde överskridningar av de lagstadgade tidsfristerna, försummelse av omsorgsplikten och brister i att besvara förfrågningar (4891/2021*). FI ansåg det vara oroväckande att det inom en kort tid hade förekommit två fall som påvisade brister i bolagets ersättningsverksamhet och kundservice. Inspektionen meddelade också att den bedömer i vilken mån det är nödvändigt att närmare utreda bolagets ersättningsverksamhet i trafikskadeärenden.

4.16

Arbetskraft och utkomstskydd för arbetslösa

Till detta sakområde hör arbetskraftsservicen, utkomstskyddet för arbetslösa, lönegarantin, arbetarskyddet och arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Utkomstskyddet för arbetslösa är en del av socialförsäkringssystemet som behandlas i avsnitt 4.15. Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO Pasi Pölönen. Föredragande för sakområdet var äldre JO-sekreterare Päivi Pihlajisto (huvudföredragande) och notarie Riina Tuominen.

4.16.1

ANTALET KLAGOMÅL OCH ÅTGÄRDSPROCENT

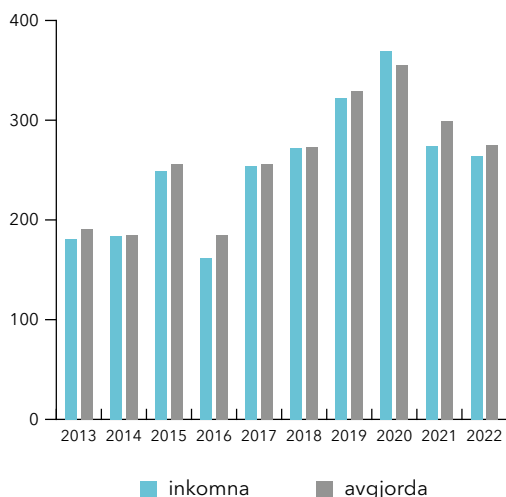
År 2022 inleddes 264 klagomål inom sakområdet och 275 klagomål avgjordes. 126 av de avgjorda klagomålen handlade om arbets- och näringsbyråernas (AN-byrån) förfarande, 46 om förfarandet vid kommuner som deltar i kommunförsöket som gäller främjande av sysselsättningen, 19 om FPA:s förfarande, 13 om arbetslöshetskassornas förfarande och 13 om arbetarskyddsmyndigheternas förfarande. Föremål för utvärdering var oftast ärendets handläggningstid, hur ändamålsenligt och noggrant ett ärende behandlats, rådgivning och svar på förfrågningar. Cirka 15 % (35 stycken) av avgörandena ledde till att BJO vidtog åtgärder.

4.16.2

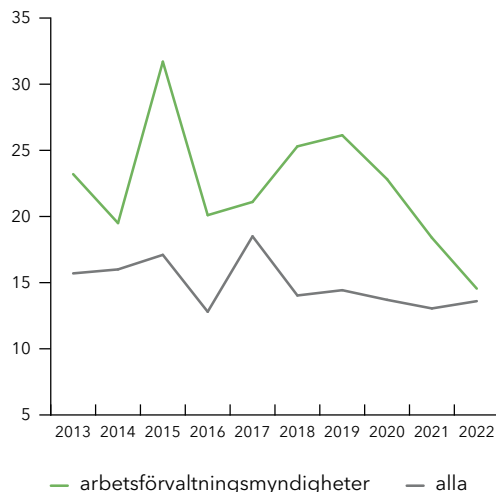
INSPEKTIONER

Under berättelseåret gjordes en inspektion. Vid inspektionen av Vanda stads sysselsättningstjänster behandlades organiseringen av sysselsättningstjänsterna, serviceprocessen för kunderna och de tjänster som erbjuds, styrningen och övervakningen av sysselsättningstjänsterna, verkställandet av kommunförsöket för att främja sysselsättningen, samarbetet mellan staden och arbets- och näringsbyrån, aktiveringsplanerna, ordnandet av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån och beslut om lönesubvention.

BJO fäste uppmärksamhet vid att tillgången till sysselsättningstjänster inte är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning på det sätt som avses i artikel 9 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I fråga om sysselsättningsplanernas aktualitet fäste BJO uppmärksamhet vid den arbetssökandes serviceprocess, aktiveringsplanens innehåll och bestämmelserna om hänvisning till arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Enligt lagen får arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte inte skaffas från ett företag. BJO konstaterade att om personer som deltar i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte deltar i uppgifter som räknas som näringsverksamhet kan det uppstå situationer där arbetsverksamheten närmar sig sedvanligt arbete. I fråga om avgörandena gällande frivilliga studier som stöds med arbetslöshetsförmån och lönesubvention fäste BJO uppmärksamhet vid kravet i förvaltningslagen på att den myndighet som fattat beslutet ska nämnas i avgörandena. I fråga om kommunförsöket är denna myndighet den kommun som deltar i kommunförsöket. I fråga om beslut om lönesubvention uppmärksammade BJO att det i beslutets motivering ska anges vilka omständigheter som har inverkat på avgörandet och vilka bestämmelser som har tillämpats, vid behov enligt moment (2596/2022).



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2013–2022.



Åtgärdsprocent under åren 2013–2022.

4.16.3

EGET INITIATIV OM VERKSAMHETEN INOM REGIONFÖRVALTNINGSVERKENS ANSVARSOMRÅDEN FÖR ARBETARSKYDDET

Regionförvaltningsverkens ansvarsområden för arbetarskyddet (RFV) sköter den regionala tillsynen och styrningen av arbetarskyddet. Den viktigaste metoden för arbetarskyddstillsynen är arbetsplatsinspektioner och dessutom utförs tillsynen också utifrån dokument.

Klagomål om regionförvaltningsverkens förfarande lämnas inte särskilt ofta till riksdagens justitieombudsman. Under 2017–2021 har BJO avgjort sammanlagt 97 klagomål som gäller regionförvaltningsverkens förfarande. Cirka 15 % av klagomålen ledde till åtgärder, vilket är samma andel som i genomsnitt leder till åtgärder av justitieombudsmannens avgöranden. I laglighetskontrollen har BJO:s uppmärksamhet särskilt riktats mot förfaranden som strider mot förvaltningslagen och offentlighetslagen (omsorgsfullhet vid behandlingen av ärendet, inspektörens beteende, ärendets handläggningstid och behandlingen av begäran om handlingar). Största delen av klagomålen har lämnats till regionförvaltningsverket av en anställd som begärt tillsyn. Klagomålen har huvudsakligen gällt behandlingen av tillsynsbegäran gällande osakligt bemötande, trakasserier och diskriminering.

I justitieombudsmannens laglighetskontroll fästs uppmärksamhet vid förfaranden genom vilka myndigheterna strävar efter att se till att deras förfaringsätt följer lagen och god förvaltning. Att stärka rättsstatsprincipen är en central del av justitieombudsmannens laglighetskontroll. I justitieombudsmannens verksamhet är det viktigt att varje förvaltningsområde har en effektiv intern laglighetsövervakning. Mot denna bakgrund åtog BJO i april 2021 att utreda regionförvaltningsverkens verksamhet på eget initiativ. BJO bad alla fem regionförvaltningsverken om uppgifter om genomförandet av arbetarskyddsinspektioner, anmärkningar, tillsynsanvisningar, Social- och hälsovårdsministeriets styrning och övervakning samt personalresurser för åren 2018–2020.

Arbetarskyddsmyndigheterna utförde cirka 27 600 inspektioner 2017, cirka 26 200 inspektioner 2018 och cirka 24 000 inspektioner 2019. På grund av coronapandemin minskade antalet inspektioner 2020 till cirka 14 600. Av inspektionerna var cirka 10 % dokumentinspektioner 2017, cirka 11 % 2018 och cirka 13 % 2019. År 2020 ökade andelen dokumentinspektioner på grund av coronapandemin till cirka 37 %.

Över arbetarskyddsinspektionen upprättas en inspektionsberättelse som inte är ett förvaltningsbeslut som direkt påverkar partens rättigheter eller skyldigheter, och därför kan ändring inte sökas i inspektionsberättelsen. Tillsynslagen innehåller bestämmelser om två rättsmedel. Om en arbetarskyddsinspektion leder till ett förpliktande beslut av arbetarskyddsmyndigheten är beslutet överklagbart. Social- och hälsovårdsministeriets och regionförvaltningsverkens beslut med stöd av tillsynslagen får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. En anmärkning kan göras om regionförvaltningsverkets eller en enskild tjänstemans förfarande. Man kan också göra en förvaltningsklagan över regionförvaltningsverkets förfarande.

Under 2018–2020 lämnades sammanlagt 113 anmärkningar till regionförvaltningsverket varav åtta ledde till en ny inspektion och tolv till någon annan åtgärd.

Under 2018–2020 lämnades fyra klagomål till Social- och hälsovårdsministeriet om regionförvaltningsverkens förfarande, varav ett ledde till åtgärder (inspektören uppmärksammades på att det finns en anvisning).

I ljuset av antalet anmärkningar och klagomål har missnöjet med regionförvaltningsverkens förfarande varit ringa.

Regionförvaltningsverkens ansvarsområden för arbetarskyddet styrs direkt av Social- och hälsovårdsministeriet. Social- och hälsovårdsministeriets avdelning för arbete och jämställdhet styr ansvarsområdena för arbetarskyddet, bereder och utvecklar lagstiftningen om arbetarskyddet samt arbetarskyddspolitiken och sörjer för det internationella samarbetet inom arbetarskyddet. Internationella arbetsorganisationen ILO:s konvention nr 81 förutsätter att ansvarsområdena för arbetarskyddet är oberoende i sin verksamhet. Detta innebär att Social- och hälsovårdsministeriet inte kan styra och övervaka arbetarskyddsmyndigheterna i enskilda tillsynsärenden. Man strävar efter att förenhetliga regionförvaltningsverkens verksamhet genom tillsynsanvisningar, resultatstyrning och utbildning.

Regionförvaltningsverken anser att tillsynsanvisningarna förenhetligar verksamheten och att man är ganska nöjd med anvisningarna. Man är också nöjd med den utbildning som erbjuds. Regionförvaltningsverken ansåg att deras personalresurser är tillräckliga för att sköta de nuvarande uppgifterna (2313/2021*).

4.16.4 UTLÅTANDEN

BJO gav arbets- och näringsministeriet ett utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice och vissa lagar som har samband med den och förslag till lag om upphävande av lagen om sociala företag (2212/2022).

4.16.5 AVGÖRANDEN

UNDERLÅTENHET ATT IAKTTA OMSORG ORSAKADE FÖRDRÖJNINGAR I BEHANDLINGEN AV ARBETSLÖSHETSFÖRMÅNSÄRENDEN

Ärenden som gäller arbetslöshetsförmåner ska behandlas utan ogrundat dröjsmål. Det finns en uttrycklig tidsfrist för att ge ett arbetskraftspolitiskt utlåtande. BJO gav två avgöranden gällande AN-byrån och sju avgöranden gällande kommuner som deltar i kommunförsöket för att främja sysselsättningen. I avgörandena konstaterade BJO att behandlingen av arbetslöshetsförmånsärendet dragit ut på tiden, eftersom behandlingen av arbetslöshetsförmånsärendet inte varit ändamålsenlig och tillräckligt omsorgsfull.

4.17 Region- och lokalförvaltning

Till allmänna kommunärenden hör närmast ärenden som gäller kommunernas och samkommunernas allmänna förvaltning samt kommunalt beslutsfattande och förvaltningsförfarande. Dessutom ingår ärenden som gäller kommunala arbetsavtals- eller tjänsteförhållanden samt klagomål som gäller valförrättningar och de kommunala valmyndigheternas förfaranden. Till sakområdet hör också klagomål som gäller valet av hyresgäster till sådana hyresbostäder för vilka stöd beviljats enligt arava- eller räntestödslagen samt klagomål som gäller den kommunala parkeringsövervakningen. Laglighetsövervakning av kommunala social-, hälsovårds-, undervisnings- och miljömyndigheters verksamhet behandlas i separata kapitel i denna berättelse.

Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO Maija Sakslin. Referendarierådet Ulla-Maija Lindström var huvudföredragande för dessa ärenden till och med den 30 november 2022. Ärendena inom sakområdet föredrogs av notarie Sanna-Kaisa Frantti och mellan den 1 maj och 31 december 2022 av JO-sekreterare Niina Kolju.

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. Till självstyrelseprincipen hör att kommunen kan anförtros uppgifter endast med stöd av lag och i övrigt beslutar kommunen själv om de uppgifter som den åtar sig att sköta. När det genom lag föreskrivs om nya uppgifter för kommunerna ska man också sörja för kommunernas faktiska ekonomiska förutsättningar att klara av sina skyldigheter. Kommunalförvaltningen är en del av den offentliga makten, som också förpliktas av grundlagens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna.

I kommunallagen finns grundläggande bestämmelser om kommunalförvaltningens allmänna organisation. Kommunallagen främjar förverkligandet av kommuninvånarnas självstyrelse och möjligheter att delta och påverka samt den kommunala verksamhetens planmässighet och ekonomiska hållbarhet. Kommunallagen gör det möjligt att ordna kommunens förvaltning och ekonomi enligt de lokala förhållandena. Inom kommunalförvaltningen iaktas förvaltningslagen, som innehåller bestämmelser om grunderna för god förvaltning och om förfarandet i förvaltningsärenden. Inom kommunalförvaltningen gäller dessutom de krav som ställs bl.a. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen), språklagen och diskrimineringslagen.

I Finland har kommunerna ett mycket omfattande verksamhetsområde. Största delen av kommunernas uppgifter är lagstadgade. Kommunerna bedriver inbördes samarbete när det gäller organiseringen av sådan verksamhet som överskrider kommungränserna. Samarbetet mellan kommunerna regleras i huvudsak i kommunallagen.

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.

Kommunernas uppgifter förändrades väsentligt den 1 januari 2023, då lagen om ordnande av social- och hälsovård och lagen om ordnande av räddningsväsendet trädde i kraft. Efter reformen hör ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänster samt räddningsväsendet till välfärdsområdena och Helsingfors stad.

4.17.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

En part som är missnöjd med en kommunal myndighets beslut har, liksom varje kommuninvånare, möjlighet att anföra kommunalbesvär över beslutet hos förvaltningsdomstolen. Besvären föregås i allmänhet av ett rättelseförfarande. 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 besvärsmyndighetens begränsade prövnings- och beslutanderätt. Med stöd av speciallagar kan kommunala myndigheters beslut också överklagas genom förvaltningsbesvär.

Enligt kommunallagen ska kommunstyrelsen övervaka lagligheten av kommunfullmäktiges beslut. Enligt kommunallagen kan regionförvaltningsverket med anledning av klagomål undersöka om kommunen har iakttagit gällande lagar. JO:s laglighetskontroll utgör ett komplement till det rättsskydds- och tillsynssystem som tillämpas inom kommunalförvaltningen. Detta system grundar sig på kommunallagen och bärs upp av kommuninvånarna och de kommunala organen.

Under berättelseåret förrättades det första välfärdsområdesvalet. Förhandsröstningen i Finland ordnades mellan den 12 och 18 januari 2022 och själva valdagen var den 23 januari 2022. I välfärdsområdesvalet valdes välfärdsområdesfullmäktige för välfärdsområdena, som inledde sin verksamhet den 1 mars 2022. Mandatperioden för de första välfärdsområdesfullmäktige är undantagsvis tre år. Följande välfärdsområdesval förrättas samtidigt med kommunalvalet från och med 2025.

Under berättelseåret inkom 235 klagomål och av dem avgjordes 233. Antalet avgöranden som ledde till åtgärder var 34. Under berättelseåret inkom de första klagomålen om välfärdsområdenas verksamhet till justitieombudsmannen.

4.17.3 AVGÖRANDEN

AVSLUTANDE AV FÖRHANDSRÖSTNINGEN

Enligt vallagen har en röstberättigad som före röstningstidens utgång har anlänt till förhandsröstningsstället eller röstningsstället på valdagen för att invänta sin tur rätt att rösta.

Väktarna hade avisat fem personer från förhandsröstningsstället som före röstningstidens utgång hade anlänt till platsen för att rösta från ett utrymme nära ingången till byggnaden. Samtidigt tog valförrättarna emot röstande även efter förhandsröstningsställets stängningstid som väntade i samma rum som röstningsstället fanns. Valförrättarna hade inte känt till att röstande avisades vid ingången till byggnaden och kunde inte påverka saken.

Med beaktande av valfunktionärernas och valförrättarnas skyldigheter och rättsskydd ansåg JO det viktigt att alla som deltar i valförrättningen och andra närvarande parter har tydlig information om vad rösträtten och rätten till inflytande som föreskrivs i vallagen omfattar samt om valfunktionärernas och valförrättarnas centrala skyldigheter att se till att de röstberättigades rättigheter tillgodoses på behörigt sätt och att röstningstillfället förlöper störningsfritt.

Eftersom centralvalnämnden beklagade det inträffade och meddelade att den ger valfunktionärerna, valförrättarna och andra parter ytterligare anvisningar i frågan, nöjde sig JO med att delge centralvalnämnden sin uppfattning om att rösträtten och rätten till inflytande ska tryggas på behörigt sätt. På grund av ärendets mer allmänna betydelse delgav JO också justitieministeriet, som är den högsta valmyndigheten i statsrådet, sitt beslut och sina uppfattningar i det (4185/2021*).

BEVARANDE AV VALHEMLIGHETEN PÅ FÖRHANDSRÖSTNINGSTÄLLET I VÄLFÄRDSOMRÅDESVALET

Vid förhandsröstningen i välfärdsområdesvalet används halvhöga valbås som inte helt täckte den som röstade. Varken vallagen eller justitieministeriets valanvisningar innehåller några detaljerade anvisningar om valbåsens konstruktion, såsom höjden på dem. Enligt vallagen ska den kommunala centralvalnämnden se till att varje valnämnd till sitt förfogande har sådana valbås som säkerställer bevarandet av valhemligheten. Valnämnderna ska å sin sida se till att valbåsen placeras på röstningsstället så att valhemligheten är tryggad. Biträdande justitiekanslern har i sitt avgörande 28.1.2004 dnr 411/1/03 behandlat låga röstningsbås. I sin utredning om klagomålsärendet i fråga har justitieministeriet meddelat att ministeriet före nästa val kommer att göra centralvalnämnderna uppmärksamma på att valbåsen ska vara tillräckligt höga för att trygga valhemligheten.

JO delgav stadens centralvalnämnd observationerna och rättsnormerna för röstningsställena för kännedom och för att beaktas nästa gång val ordnas (409/2022).

KOMMUNENS FÖRFARANDE VID BEHANDLING AV FÖRVALTNINGSKLAGAN

Kommunen hade i maj fått ett meddelande som innehöll en förfrågan om kommunens förfarande samt en förvaltningsklagan om kommunens tjänsteinnehavare. I klagomålet kritiserades bildningsdirektörens, undervisningschefens och skolans rektors förfarande. Bildningsdirektören och undervisningschefen svarade klaganden i maj, men kommunen fattade inget separat beslut om klagomålet. I juni skickade klaganden en förfrågan om hur behandlingen av klagomålet framskrider, men den besvarades inte.

Kommunen svarade vederbörligen på de förfrågningar som klaganden framförde i sitt ursprungliga meddelande, men meddelandet behandlades inte som ett klagomål, även om det i rubriken uttryckligen hade betecknats som ett klagomål. Kommunen borde också ha behandlat ärendet separat som en förvaltningsklagan.

Vid behandlingen av förvaltningsklagan borde man ha beaktat jävsbestämmelserna och tagit ställning till huruvida de aktörer som nämns i klagomålet har handlat på behörigt sätt. I JO:s avgörandepaxis har det av hävd ansetts att en tjänsteman med stöd av jäv enligt generalklausulen är jävig att delta i behandlingen av ett klagomålsärende som gäller honom eller henne själv. Däremot ska den som är föremål för klagomålet ges möjlighet att lämna en egen utredning med anledning av klagomålet. Kommunen försummade sin skyldighet att behandla klagomålet när endast de personer som klagomålet gällde svarade på klagomålet.

I vilket fall som helst borde man ha svarat på klagandens meddelanden även om kommunen ansåg sig ha svarat redan tidigare och klaganden enligt kommunens uppfattning hade fått nödvändig information om behandlingen av sitt ärende. BJO:s ställföreträdare betonade att en myndighet ska svara på kontakter och meddelanden i synnerhet alltid när man av kontakten kan dra slutsatsen att personen som tar kontakt väntar på myndighetens svar eller andra reaktioner (4616/2021*).

STADSSTYRELSENS BESLUT OM BEVILJANDE AV UNDERSTÖD

Stadsstyrelsen hade beviljat föreningar som var verksamma i staden allmänna understöd. Fördelningsgrunden för understöden hade varit antalet ledamöter i den fullmäktige-grupp eller det parti som sökandena var knutna till. Enligt klaganden fick hans organisation, som inte var knuten till ledamöter i någon fullmäktige-grupp eller något parti, mindre understöd än alla andra föreningar. BJO framförde sin uppfattning att stadens förfarande var problematiskt med tanke på likabehandlingen av de sökande, eftersom det begränsade beviljandet av understöd till de sökande som inte var knutna till ledamöter i ett parti eller en fullmäktige-grupp. BJO konstaterade att betydelsen av ett jämlikt bemötande framhävs när en myndighet använder sig av prövning som gäller privatpersoners rättsliga ställning eller verksamhetsmöjligheter. Då ska myndigheten särskilt se till att de med ärenden hos förvaltningen behandlas jämlikt och på lika grunder. Dessutom ska myndigheten utöva sin behörighet endast för det ändamål för vilket den enligt lag har fastställts eller är avsedd att användas. En myndighet får inte börja främja andra ändamål än de som hör till myndighetens uppgifter och den lag som ska tillämpas i det enskilda fallet.

Enligt kommunallagen ska beloppet av det stöd som beviljats fullmäktige-grupperna uppges i bokslutet, eftersom man genom regleringen strävar efter att öka öppenheten i partifinansieringen. Stöd kan beviljas såväl för ordnande och utveckling av fullmäktige-gruppens interna verksamhet som för sådan verksamhet som riktar sig till kommuninvånarna. BJO ansåg att antalet ledamöter i en fullmäktige-grupp eller ett parti som staden använt som grund för fördelningen av understöd mellan organisationerna var problematiskt även med tanke på det i kommunallagen föreskrivna stödet till fullmäktige-grupper och att man i rättspraxis förhåller sig negativt till kommunalt partistöd.

BJO delgav stadsstyrelsen sin uppfattning om att det förfarande som stadsstyrelsen följt vid beviljandet av allmänna understöd är problematiskt med tanke på ett jämlikt bemötande av sökandena och regleringen av stöd till fullmäktige-grupper som föreskrivs i kommunallagen (1947/2021).

ANTECKNING OM SEKRETESS I ETT KLAGOMÅLSÄRENDE

Av kommunstyrelsens mötesprotokoll som publicerades på kommunens webbplats framgick rubriken "Riksdagens justitieombudsmans kanslis begäran om utredning och utlåtande, Sekretessbelagt". Av protokollen framgick att man vid sammanträdena hade behandlat ett sekretessbelagt ärende, men inte vilka sekretessgrunder i offentlighetslagen beslutet om sekretess grundar sig på. Kommunens förfarande stred mot offentlighetslagen och kommunallagen när man på webbplatsen inte på behörigt sätt hade publicerat information om vilken punkt i offentlighetslagen som låg till grund för behandlingen av ett sekretessbelagt ärende. BJO:s ställföreträdare delgav kommunstyrelsen sin uppfattning (3353/2022).

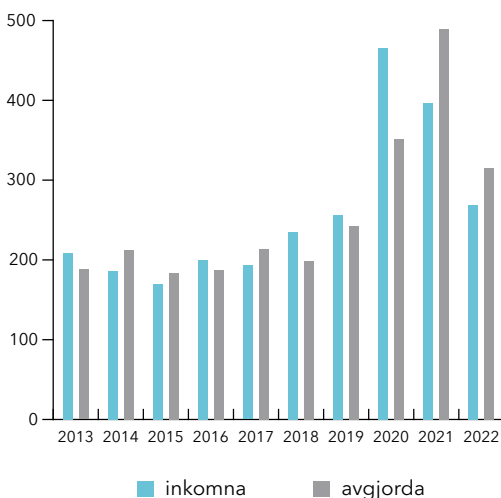
4.18 Utbildnings- och kultursektorn

För laglighetsövervakningen av undervisnings- och kulturverksamheten ansvarade BJO Pasi Pölönen. Referendarierådet Mikko Sarja (yrkesutbildning, högskolor, vetenskap och kultur) samt äldre justitieombudsmannasekreterare Piatta Skottman-Kivelä (småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning, gymnasieutbildning) var huvudföredragande inom sakområdet. Föredragande var också tf justitieombudsmannasekreterare Johanna Rantala och notarie Riina Tuominen samt i anställningsfrågor äldre justitieombudsmannasekreterare Päivi Pihlajisto.

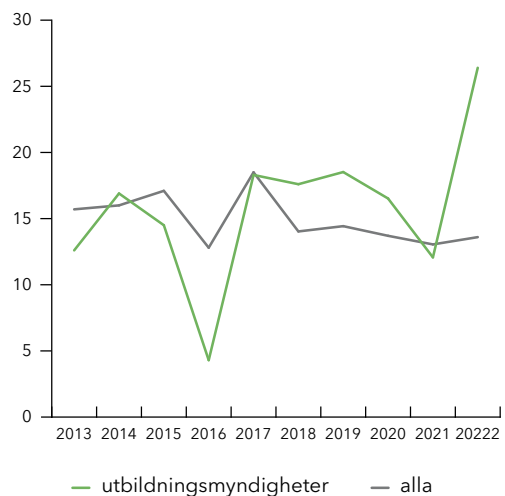


4.18.1 VERKSAMHETSMILJÖN

Även efter att coronapandemin började ge vika har småbarnspedagogiken, undervisningen och utbildningen stått inför exceptionella utmaningar. Återhämtningen efter coronasituationen och det stöd för lärande och välbefinnande som ordnats i anslutning till den, ordnandet av tjänster för ukrainska barn som flytt undan Rysslands angrepp och förberedelserna inför överföringen av elevhälsotjänsterna till välfärdsområdena har krävt särskilda åtgärder. Den allvarliga bristen på arbetskraft bland personalen inom elevhälsan och småbarnspedagogiken har framkommit också i BJO:s laglighetsövervakning. I den offentliga debatten diskuterades de försämrade inlärningsresultaten och oron över ojämlikheten i utbildningen.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2013–2022.



Åtgärdsprocent under åren 2013–2022.

Flera ändringar i lagstiftningen och grunderna för läroplaner och planen för småbarnspedagogik som påverkar barns och ungas rättigheter stiftades eller trädde i kraft inom förvaltningsområdet. Rätten till stöd för barn i småbarnspedagogik stärktes från och med början av augusti och den privata daghemsverksamheten blev tillståndspliktig i början av 2023. Genom ändringen av diskrimineringslagen infördes en skyldighet att främja likabehandling inom småbarnspedagogiken (träder i kraft 1.6.2023). Försöket med tvåårig förskoleundervisning fortsatte för andra året.

I augusti inleddes en ny utbildning som handleder för examensutbildning (Hux). Läropliktslagen preciserades på grund av de utvecklingsbehov som observerats i samband med fullgörandet av läroplikten och i lagen om yrkesutbildning infördes bestämmelser om överföring av beslut om särskilt stöd. Samtidigt trädde också författningsändringar gällande beaktandet av barnets bästa och förebyggandet av mobbning, trakasserier och diskriminering samt disciplinära åtgärder i skolor och läroanstalter i kraft. Den bindande personaldimensioneringen som berör psykolog- och kuratorstjänster i lagen om elev- och studerandevård trädde i kraft i början av året så att den tillämpas på psykologtjänster från och med augusti 2023. När ansvaret för att ordna social- och hälsovård överfördes till välfärdsområdena den 1 januari 2023 trädde motsvarande ändringar i lagen om elev- och studerandevård i kraft. För att ingripa i långvarig skolfrånvaro utvecklades inom förvaltningsområdet en modell för engagerande arbete i skolgemenskapen och godkändes en ändring av lagen om grundläggande utbildning (träder i kraft 1.8.2023), enligt vilken utbildningsanordnaren är skyldig att såväl följa upp frånvaro som att förebygga och systematiskt ingripa i frånvaron.

4.18.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Största delen av klagomålen inom sakområdet gällde igen den grundläggande utbildningen och småbarnspedagogiken. Enligt lagen om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman, som trädde i kraft i oktober, hör ärenden som gäller tillgodoseendet av barnens rättigheter till justitieombudsmannens uppgifter, vilket i sin tur betonar betydelsen av ärenden som gäller undervisning och utbildning i justitieombudsmannens laglighetsövervakning.

Man strävade efter att fästa särskild uppmärksamhet vid att snabbt behandla klagomål som lämnats in av barn och att höra barn vid inspektionerna. I utredningen av klagomålen främjande man i mån av möjlighet en försonlig lösning och snabb utredning av ärendet till exempel genom att per telefon ta kontakt med den som klagomålet gäller.

Inom utbildningssektorn inkom 269 (397) och avgjordes 315 (489) klagomål. Antalet ärenden som inkom återgick till samma nivå som före coronapandemin. Avgörandena inom sakområdet gällde bland annat skolreseförmånen och säkerheten i studiemiljön samt frågor i anslutning till antagningen av studerande och avläggandet av studier. Flera avgöranden handlade om särskilda undervisningsarrangemang eller stöd för lärande och skolgång inom den grundläggande utbildningen samt brister i förvaltningsförfarandet och beslutsfattandet i anslutning till dessa. Även inom socialvårdens sakområde övervakades tillgodoseendet av barnens kulturella rättigheter genom att man fäste uppmärksamhet vid betydelsen av systematiskt sektorsövergripande och multiprofessionellt samarbete vid ordnande av tjänster för barn i behov av stöd (1688/2021) samt vid samarbetet med vårdnadshavarna vid ordnande av undervisning för barn som placerats utom hemmet (3287/2021*).

83 (59) ärenden ledde till åtgärder, det vill säga 26,4 procent (8 %) av ärendena inom förvaltningsområdet.

4.18.3

UTLÅTANDEN, FRAMSTÄLLNINGAR OCH EGNA INITIATIV

BJO gav UKM utlåtanden om utkasten till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Riksarkivet och lag om ändring av arkivlagen (2245/2022), ändring av SORA-bestämmelserna (3845/2022*) och till lag om ändring av läropliktslagen och till vissa lagar som har samband med den (8862/2021). Ställföreträdaren för BJO gav ministeriet sitt utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (4534/2022*).

BJO gav också riksdagens bildningsutskott ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (2678/2022) samt om justitieombudsmannens berättelse för 2021 (6446/2022). BJO Saklin gav bildningsutskottet ett utlåtande om statsrådets människorättspolitiska redogörelse (852/2022).

Inom sakområdet gjordes flera författningsförslag under verksamhetsåret.

JO föreslog för UKM att bestämmelserna i förordningen om universitetsexamina om att befria en studerande från de språkkunskapskrav som föreskrivs i förordningen ska preciseras (1493/2022*).

BJO föreslog (1992/2022*) att UKM ska bedöma om rätten till jämlik småbarnspedagogik för barn som söker skydd i Finland bör tryggas genom ändringar i lagstiftningen. Lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ändrades i början av 2023 genom att man lade till en bestämmelse om specialunderstöd för anordnande av småbarnspedagogik för barn som söker eller får tillfälligt skydd eller saknar uppehålls rätt.

I ärendet (3927/2021*) föreslog BJO att ministeriet ska bedöma behovet av att förtydliga bestämmelserna om stöd för lärande och skolgång samt behörighetsvillkoren för undervisningsväsendets personal. Samtidigt föreslog BJO att Utbildningsstyrelsen ska bedöma om grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen borde preciseras. Likaså ansåg BJO i ett ärende som gällde beslut om studier som inte är bundna till årskurser (4355/2021*) det motiverat att föreslå för ministeriet och Utbildningsstyrelsen att bedöma behovet av ändringar i lagen och förordningen om grundläggande utbildning samt grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen.

BJO undersökte på eget initiativ (4760/2020*) behandlingen av minderåriga häktade och fångar och tillgodoseendet av deras rättigheter. I detta sammanhang framkom så pass allvarliga problem i anslutning till fullgörandet av läroplikten att BJO beslutade att vidare undersöka minderåriga fångars och vissa omhändertagna barns möjligheter till skolgång och studier (4947/2022). UKM ombads lämna en utredning och ett utlåtande senast den 28 februari 2023.

4.18.4

INSPEKTIONER

På hösten under verksamhetsåret blev coronaläget bättre och det blev möjligt att inleda inspektionsverksamheten igen. I slutet av året gjordes inspektioner vid Åbo stads servicehelhet för fostran och undervisning (3521/2022*) och dess skola Mikaelin koulu (5690/2022*). I Rovaniemi genomfördes en helhet bestående av fyra inspektioner på distans: Rovaniemi stads bildningstjänster (4778/2022*), Lapplands utbildningscentral REDU (4780/2022*), Lapplands yrkeshögskola (4781/2022*) och Lapplands universitet (4777/2022*). Dessutom gjordes inspektionsbesök vid Utbildningsstyrelsen (4759/2022*) och UKM (4760/2022*). En observation som framkom var de bristfälliga personalresurserna inom elevhälsan; i synnerhet problemen i tillgången på skolpsykologer.

4.18.5 AVGÖRANDEN

BARNENS RÄTT TILL SMÅBARNSPEDAGOGIK SKA TRYGGAS PÅ ETT JÄMLIKT SÄTT

BJO undersökte på eget initiativ hur rätten till småbarnspedagogik tillgodoses för barn som söker skydd i Finland och i synnerhet för ukrainska barn som flyr det ryska angreppet. Enligt lagen om småbarnspedagogik ska kommunen i brådskande fall eller när omständigheterna annars kräver det se till att småbarnspedagogik ordnas även för andra barn som vistas i kommunen än kommuninvånarna. Enligt BJO kan en sådan omständighet vara tillfälligt eller internationellt skydd. Om förutsättningarna i lagen uppfylls har barnet subjektiv rätt till småbarnspedagogik och kommunen kan inte tillämpa prövning vid anordnandet av småbarnspedagogik. Den på gällande lag baserade skyldigheten att ordna småbarnspedagogik för barn som söker skydd eller omfattas av skydd lämnar dock fortfarande rum för tolkning och bedöms från fall till fall, vilket kan äventyra tillgodosendandet av rättigheterna för dessa barn i utsatt ställning. BJO föreslog att UKM ska bedöma om lagen om småbarnspedagogik borde preciseras (1992/2022*).

ELEVEN HAR RÄTT ATT FÅ SPECIALUNDERVISNING OBEROENDE AV UNDERVISNINGSPLOTS ELLER UNDERVISNINGSGRUPP

BJO betonade att eleven oberoende av undervisningsplats eller undervisningsgrupp enligt lagen om grundläggande utbildning har rätt att få specialundervisning som hör till det särskilda stödet i de läroämnena där behovet av specialundervisning har konstaterats. Specialundervisning som hör till det särskilda stödet ges av en speciallärare som uppfyller de föreskrivna behörighetsvillkoren. Stödet för lärandet och specialundervisningen i anslutning till det samt hur det ordnas har en central roll i tillgodosendandet av barnens kulturella rättigheter och utbildningsmässig jämlikhet. I sitt avgörande konstaterade BJO oklarheter i tillämpningen av bestämmelserna och föreskrifterna om lärarnas behörighet och elevens stöd. I sitt avgörande tog BJO också upp frågan om förutsättningarna för individualisering av lärokursen i ett läroämne och dess förhållande till särskilt stöd. BJO bad UKM och Utbildningsstyrelsen att senast den 28 februari 2023 meddela om sina åtgärder i ärendet (3927/2021*).

Utbildningsstyrelsen meddelade att den korrigerat sina anvisningar och berett tilläggsstödmateriale för att ordna särskilt stöd. Enligt Utbildningsstyrelsen är det nödvändigt att fastställa det särskilda stödet och den specialundervisning som det innehåller mer detaljerat i lagstiftningen. Även förordningen om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet är delvis oklar och det är viktigt att förtydliga lagstiftningen. Det finns för få speciallärare som uppfyller behörighetsvillkoren, så det bör utbildas ett tillräckligt antal sådana för alla stödnivåer. Utbildningsstyrelsen börjar bereda ändringar av grunderna för läroplanen antingen i enlighet med den gällande lagstiftningen eller i samband med kommande lagstiftningsändringar.

UKM betonade att det är särskilt viktigt att man i beslut om särskilt stöd på lokal nivå närmare fastställer hur den specialundervisning som ingår i det särskilda stödet ordnas. Ministeriet meddelade att det bett Utbildningsstyrelsen granska sina anvisningar ur denna synvinkel. Rätten till specialundervisning är en central skillnad mellan till exempel nivåerna för intensifierat och särskilt stöd. I bedömningen av barnets bästa prioriteras elevens lärande och välbefinnande framom faktorer som hänför sig till ekonomiska eller praktiska arrangemang. Enligt ministeriet har ministeriet för avsikt att se över behörighetsvillkoren för personalen inom undervisningsväsendet som en del av reformen av stödet för lärande. Ministeriet meddelade också att lagstiftningen och grunderna för läroplanen bör förtydligas till den del det gäller när och på vilka grunder läroämnets lärokurs kan individualiseras. Ministeriet hade också till denna del bett Utbildningsstyrelsen att se över sina anvisningar och man har börjat bereda förtydligandet av lagstiftningen som tjänstemannaarbete.

BESLUT OM STUDIER SOM INTE ÄR BUNDNA TILL ÅRSKURSERNA

Studier som inte är bundna till årskurserna är ett sätt att inom den grundläggande utbildningen stöda elevens lärande och skolgång genom att ordna flexibilitet i elevens studier och ge eleven möjlighet att framskrida i studierna individuellt. Enligt BJO ska ett arrangemang som avviker från lagen om grundläggande utbildning avgöras genom ett förvaltningsbeslut oberoende av om möjligheten till arrangemanget i fråga har fastställts i den lokala läroplanen. BJO konstaterade att det förekom oklarheter i tillämpningen av lagen och förordningen om grundläggande utbildning och i beslutsfattandet om studier som inte är bundna till årskurserna. BJO bad UKM och Utbildningsstyrelsen att senast den 28 februari 2023 meddela om sina åtgärder i ärendet (4355/2021*).

Utbildningsstyrelsen meddelade att den börjar bereda ändringar i grunderna för läroplanen antingen utifrån gällande lagstiftning eller de lagstiftningsändringar som beretts av UKM samt att den beaktar ändringarna i det publicerade stödmaterialet.

UKM meddelade att ministeriet bitt Utbildningsstyrelsen förtydliga grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen och se över sina anvisningar om hur man går vidare enligt sitt eget studieprogram. UKM konstaterade att lagstiftningen till denna del är bristfällig och ansåg det viktigt att saken förtydligas som en del av de övriga flexibla undervisningsarrangemangen enligt lagen om grundläggande utbildning. Ministeriet har inlett en tjänstemannaberedning i ärendet.

TILLGÅNGEN TILL PSYKOLOGTJÄNSTER INOM ELEVVÅRDEN

Skolan hade ingen skolpsykolog och barnet fick inga psykologtjänster via elevvården. BJO ansåg att det bästa för barnet skulle ha varit att en individuell sektorsövergripande expertgrupp samlats. BJO uppmärksammade staden på att utbildningsanordnaren är skyldig att ordna elevhälsan i samarbete med de myndigheter inom undervisningsväsendet och social- och hälsovårdsväsendet som ansvarar för elevhälsotjänsterna så att elevhälsan bildar en fungerande och sammanhängande helhet. BJO ansåg också att barnets rätt att uttrycka sin åsikt i ärendet förblev mycket osynlig eftersom de aktörer inom elevvården som bedömt barnets ärende inte alls hade träffat barnet. BJO konstaterade att det på riksnivå förekommer problem i tillgången till kuratorstjänster och i synnerhet psykologtjänster inom elevvården på grund av bristen på arbetskraft. BJO beslöt att följa situationen när ansvaret för att ordna elevhälsotjänster överförs till välfärdsområdena samt att i den framtida laglighetsövervakningen fästa särskild uppmärksamhet vid hur tillsynen över elevhälsan genomförs (8623/2021*).

ORDNANDE AV MÅLTIDER I STADENS SKOLOR OCH DAGHEM UNDER STREJK

Kommunen har ett lagstadgat ansvar för att ordna grundläggande utbildning och småbarnspedagogik. En strejk som en fackförening meddelat medför inte sådana undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen. Under normala förhållanden kan en kommun inte avvika från sina lagstadgade skyldigheter, såsom att ordna måltider i skolor och daghem. Vid störningar under normala förhållanden ska småbarnspedagogiken samt förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen ordnas så normalt som möjligt och med iakttagande av alla krav i lagen; såväl matförsörjningen som städ- och hygienåtgärderna ska ordnas i enlighet med bestämmelserna. Enligt BJO är bristen på personalresurser eller en eventuell överraskande strejksituation inte en godtagbar orsak till att exempel låta bli att servera mat. BJO betonade betydelsen av beredskap och beredskapsplanering med tanke på dylika situationer (7989/2021*).

BARNENS RÄTT ATT ANVÄNDA MOBILTELEFON I EFTERMIDDAGSKLUBBEN

BJO konstaterade att ett kategoriskt förbud mot att använda mobiltelefoner i eftermiddagsverksamheten inte kan motiveras med stöd av lagen om grundläggande utbildning och ansåg att förbudet också var problematiskt med tanke på det egendomsskydd som föreskrivs i grundlagen. BJO ansåg att det är bra att man inom eftermiddagsverksamheten tillsammans med vårdnadshavarna och barnen utarbetar gemensamma regler för att garantera en trygg verksamhetsmiljö samt för att uppnå de mål för verksamheten som föreskrivs i lagen om grundläggande utbildning. Avtalet kan dock inte leda till att barnet eller vårdnadshavaren måste avstå från sina grundläggande fri- och rättigheter på ett bindande sätt. Då man begränsar användningen av mobiltelefoner måste man hitta en balans mellan genomförandet av barnens egendomsskydd och faktorer som anknyter till barnens säkerhet och välbefinnande samt uppnåendet av målen för verksamheten (4414/2021*).

AVGIFTSBELAGDA KURSER VID ALPLINJEN SOM RÄKNAS TILL GODO I GYMNASIET

Det var fråga om huruvida man kunde ta ut en avgift för kurserna i den så kallade alpskolan med tanke på att läroplikten ska kunna fullgöras utan avgifter. Kurserna avlades vid sidan av gymnasiestudierna men räknades till godo i gymnasiestudierna. Både den avgiftsfrihet för undervisning och handledning som föreskrivs i gymnasielagen och den avgiftsfrihet för gymnasieutbildning som föreskrivs i läropliktslagen gäller avläggandet av gymnasiets lärokurs, med andra ord begränsas avgiftsfriheten till de studier som ingår i gymnasiets lärokurs. BJO ansåg att eftersom kurserna i alpskolan inte ingick i gymnasiets läroplan, ingick de heller inte i gymnasiets lärokurs. BJO beaktade också att kurserna i alpskolan tillgodoräknades i gymnasiestudierna. Det verkade som om varken bestämmelsen om avgiftsfri undervisning och handledning i gymnasielagen eller läropliktslagen tillämpas på kurserna. BJO hänvisade också till möjligheten att enligt 17 § i läropliktslagen att föra frågan om avgifter eller avgiftsfrihet till förvaltningsdomstolen för avgörande. Dessutom fäste BJO uppmärksamhet vid att fastställandet av gymnasieutbildningsanordnarens och gymnasiets roller och ansvar, avgifterna och avgiftsgrunderna samt kommunikationen kring kurser ska vara tydliga (7214/2021*).

JÄV VID ANTAGNING AV STUDERANDE

BJO gav en person som skött om antagningen av studerande en anmärkning efter att personen i fråga trots att hen var jävig fattat ett beslut om att anta sin son till en examensutbildning (yrkesexamen). BJO ansåg också att det inte var särskilt genomtänkt av den som klagomålet gällde att kontakta den klagande efter att ha fått BJO:s begäran om utredning. Efter att ha kontaktats återtog klaganden klagomålet, vilket meddelades av föremålet för klagomålet. Förfarandet kunde leda till misstanke om att föremålet för klagomålet hade försökt påverka att ett ärende som gäller personen i fråga inte skulle undersökas (5241/2021*).

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 samhälleliga behov enligt lika grunder. Dessa rättigheter preciseras framför allt i språklagen, som tillämpas som en allmän lag, och i lagen om de språkkunskaper som krävs av offentligt anställda, men även i speciallagstiftningen för olika förvaltningssektorer.

Till sakområdet hör också ärenden som gäller de i 17 § 3 mom. i grundlagen nämnda övriga språkens ställning och användning. Dessa ärenden har dock varit få till antalet. Samerna och romerna samt övriga grupper har rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Det samiska språkets ställning regleras särskilt i samiska språklagen. Rättigheterna för personer som använder teckenspråk samt för personer som på grund av funktionsnedsättning behöver tolknings- och översättningshjälp tryggas genom lag. Teckenspråkets ställning regleras i teckenspråklagen. Till kategorin språkärenden hör också ärenden som gäller rätten att använda främmande språk hos myndigheterna.

Justitieministeriet (JM) följer verkställigheten av språklagen i samråd med delegationen för språkärenden. JM kan ge rekommendationer i frågor som gäller lagstiftningen om nationalspråken samt vid behov ta initiativ och vidta andra åtgärder för att rätta till missförhållanden. JM utarbetar också den berättelse om språklagstiftningen som statsrådet varje valperiod överlämnar till riksdagen. Berättelsen har getts 2006, 2009, 2013, 2017 och 2021.

4.19.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING OCH ANNAN VERKSAMHET

78 språkärenden avgjordes under verksamhetsåret. I sammanlagt 35 fall (44,9 %) ledde ärendet till åtgärder. Åtgärdsprocenten i språkärenden har av hävd varit hög och vanligen högre än den genomsnittliga åtgärdsprocenten vid kansliet.

De flesta avgörandena gällde liksom tidigare år rätten att få betjäning på svenska. De fall där det har varit fråga om användning av främmande språk i myndighetens verksamhet handlar om båda nationalspråkens ställning. Under de senaste åren har det observerats att de klagomål som gäller språket allt oftare handlar om information och handledning i olika former snarare än konkreta kundservicesituationer eller behandling av ett ärende hos en myndighet.

Under inspektionerna av olika förvaltningsområden fästes också uppmärksamhet vid tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna. Till exempel vid inspektionen av en tvåspråkig sammkommuns gruppem betonade BJO att språket och patientens behov av att bli förstådd påverkar patientsäkerheten och att tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna är en förutsättning för tillgodoseendet av andra rättigheter – såsom patientens självbestämmanderätt och rätt till information.

Personalen bör känna till sin organisations språkliga ställning samt vad det innebär. BJO uppmanade också till att se till att informationen på anslagstavlor samt annan muntlig och skriftlig information inte begränsas till enbart finskspråkigt material (5196/2022*).

Huvudföredraganden för sakområdet föreläste om JO:s laglighetsövervakning av polisens språkliga rättigheter vid Polisstyrelsens evenemang för polisens riksomfattande nätverk för språkliga ärenden.

4.19.3 AVGÖRANDEN

LAGSTIFTNINGSFÖRSLAG

JO föreslog för social- och hälsovårdsministeriet (SHM) att ministeriet skulle vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder gällande statsbolaget FinnHEMS Oy som bedriver läkarhelikopter verksamhet. Enligt JO handlade läkarhelikopter verksamheten om att sköta en offentlig förvaltningsuppgift, varmed allmänna förvaltningslagar, såsom språklagen, bör tillämpas på bolagets verksamhet. JO ansåg det motiverat att dessa lagar skulle iakttas i bolagets verksamhet redan innan lagändringarna blev klara (7308/2021*).

SHM meddelade att ministeriet hade kartlagt lagprojekt som det vore motiverat att inkludera i nästa regeringsprogram. Förtydligandet av regleringen av FinnHEMS Oy var ett sådant projekt. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder av JO.

JO föreslog för SHM att ministeriet överväger att förtydliga regleringen av alkoholbolaget Alko Ab:s offentliga förvaltningsuppgifter i alkohollagen. JO ansåg att Alko Ab:s beslutsförfarande gällande upptagande av alkoholdrycker i detaljhandeln, avlägsnande av alkoholdrycker från detaljhandeln och prissättning av alkoholdrycker bör betraktas som skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift. Dessutom borde bolagets anvisningar för varuleverantörer publiceras på båda nationalspråken och språklagens krav även i övrigt beaktas i sådan information på bolagets webbplats som omfattas av den offentliga förvaltningsuppgiften (5474/2021*).

Ministeriet meddelade att Alko Ab har på sin webbplats publicerat de anvisningar till leverantörerna som träder i kraft i mars 2023 på finska, svenska och engelska. Därtill meddelade ministeriet att det överväger att ändra de bestämmelser som gäller ärendet bland annat på de grunder som JO nämnde i sitt avgörande. Ärendet förutsatte inga ytterligare åtgärder från JO:s sida.

JO föreslog att undervisnings- och kulturministeriet preciserar bestämmelserna i examensförordningen om befrielse av studerande från de föreskrivna kraven på språkkunskaper. Ett universitet kan av särskilda skäl befria en studerande från de föreskrivna språkkunskapskraven, men vad som kan betraktas som ett särskilt skäl har inte definierats närmare. JO ansåg det vara väsentligt att regleringen är tydlig och ordnad på rätt författningsnivå för att universiteten ska kunna fatta sådana beslut som eftersträvas genom regleringen och som tryggar studerandenas jämlikhet (1493/2022* och 2177/2022).

Ministeriet instämde i JO:s uppfattningar om behovet av att utveckla lagstiftningen. Avsikten är att under följande regeringsperiod förnya bestämmelserna om befrielse från kraven på språkkunskap för studerande som gäller både universitet och yrkeshögskolor som en del av det övriga reformarbetet i anslutning till högskolornas examina. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder av JO.

TILGODOSEENDE AV SPRÅKLIGA RÄTTIGHETER I MYNDIGHETSVERKSAMHET

Publicering av anvisningar och registeruppgifter

Enligt JO ska myndigheternas anvisningar till Nödcentralsverket om uppdragshantering publiceras på båda nationalspråken. Enligt JO:s praxis för laglighetsövervakning ska anvisningar som är viktiga med tanke på individens rättigheter och skyldigheter publiceras både på finska och svenska, liksom anvisningar om hur rättsnormen ska tillämpas. Publiceringen av anvisningar om uppdragshantering på båda nationalspråken hade betydelse för jourpersonalens rättigheter och skyldigheter vid Nödcentralsverket, och därmed också för tillgodosendet av rättigheterna till exempel hos dem som lämnar in ett nödmeddelande och hos dem som är i nöd. Det fanns starka grunder för att översätta anvisningarna till svenska, eftersom lagen om nödcentralsverksamhet direkt föreskriver om att utarbeta och använda dem i nödcentralsverksamheten (1029/2021*).

Enligt JO ska sådana uppgifter finnas tillgängliga på samma sätt och samtidigt på båda nationalspråken, som med stöd av speciallagstiftning ska hållas tillgängliga för allmänheten, dvs. myndigheten har inte prövningsrätt gällande en publicering. Lagen om växtskyddsmedel innehåller bestämmelser om sådan information. Den språkliga jämlikheten tillgodosågs inte när växtskyddsmedelsregistret togs i bruk, till den del som de uppgifter i registret som enligt lag skulle vara tillgängliga för allmänheten inte var tillgängliga på båda nationalspråken. JO delgav Säkerhets- och kemikalieverket sin uppfattning och bad verket meddela när informationen i växtskyddsmedelsregistret i sin helhet uppfyllde kravet på språklig jämlikhet. JO skickade också sitt beslut till jord- och skogsbruksministeriet (4409/2021*).

Kommunikation

Kommunikationschefen vid en polisinspektion handlade felaktigt när hen meddelade att språket för en presskonferens var finska och bad att få frågorna på finska eller engelska. Polisinspektionen hade inte på annat sätt försummat sin skyldighet när meddelanden hade publicerats och när man informerat om saken på sociala medier på båda nationalspråken. JO betonade att den särskilda och sällsynta karaktären hos det ärende som man skulle informera om särskilt talade för att det behövdes tillräcklig och på olika sätt tillgänglig och delbar information om ärendet på båda nationalspråken. JO ansåg det vara tillräckligt att delge polisinspektionen sin uppfattning, eftersom man hade medgett felet och hade för avsikt att i fortsättningen uppmärksamma saken och det inte fanns anledning att misstänka att frågor på svenska inte hade besvarats åtminstone genom tolkning, om sådana skulle ha framförts (8381/2021*).

De regelbundna informationsträffarna om coronasituationen som SHM och Institutet för hälsa och välfärd ordnade på webben handlade inte om sådan konkret information om de grundläggande fri- och rättigheterna i en akut farosituation som avses i språklagen där ministeriet borde ha informerat på båda nationalspråken på riksnivå. Språklagens bestämmelser om information lämnade därmed utrymme för myndighetens prövning. JO ansåg att informationen inte behövde vara helt identisk på båda nationalspråken i dessa sammanhang, om inte ärendets natur krävde det. Enligt SHM hade målet varit att simultantolka alla lägesrapporter på svenska när det var möjligt. Ministeriet hänvisade till simultantolkning på Yle Arenan. Ärendet föranledde inga åtgärder av JO (298/2021).

Meddelanden, skyltar och namn

Geologiska forskningscentralen och Naturresursinstitutet agerade i strid med språklagen när de publicerade platsannonser i tjänsten valtiolle.fi endast på engelska. Ämbetsverket motiverade sitt förfarande med att verksamheten och rekryteringsmarknaden är internationella, men meddelade att de ändrar sin praxis med anledning av JO:s begäran om utredning.

JO fäste ämbetsverkens uppmärksamhet vid att de i egenskap av tvåspråkiga myndigheter skulle använda båda nationalspråken för att informera allmänheten, värna om landets språkliga kulturarv i sin verksamhet och främja användningen av båda nationalspråken (974/2021 och 1808/2021).

En tvåspråkig stad handlade felaktigt vid skyltningen på badstränder, då åtminstone en strand hade försetts med en enspråkig skylt på engelska. BJO:s ställföreträdare delgav staden sin uppfattning och bad staden meddela om sina åtgärder (3839/2022*).

I AN-tjänsternas (arbets- och närings tjänsternas) logotyp var myndighetens namn skriven i stor och fet stil på finska. På svenska och engelska var texten mindre. På svenska användes uttrycket "TE-tjänster" och inte "AN-tjänster" (arbets- och närings tjänster). JO skickade sitt avgörande med preliminära kritiska bedömningar för kännedom till arbets- och näringsministeriet och bad ministeriet meddela om eventuella åtgärder. Ministeriet meddelade att arbets- och näringsbyråerna börjar använda en ny svenskspråkig logo, Arbets- och närings tjänster, AN-tjänster. JO ansåg att detta var korrekt. Den svenska texten hade redan lagts till i den använda logotypen så, att det finska namnet på arbets- och närings tjänsterna placerats överst i logotypen och dess textstorlek var större än svenskans och engelskans (AN-tjänster, TE-services), som var sinsemellan lika stora och i samma stil. Dessutom var endast den finska texten fet. Eftersom logotypen åtminstone inte helt motsvarade den i JO:s avgörandep Praxis efterlysta jämlika behandlingen av nationalspråken, bad JO ministeriet meddela när förnyelsen av logotypen har slutförts (7066/2022).

En tvåspråkig stads sätt att namnge en evenemangshelhet endast på engelska

- stod inte i samklang med den i grundlagen fastställda utgångspunkten att Finlands nationalspråk är finska och svenska,
- uppfyllde inte utgångspunkten i språklagen att en tvåspråkig myndighet ska betjäna allmänheten på finska och svenska och att myndigheten både i sin service och i sin övriga verksamhet ska visa allmänheten att den använder båda språken,
- uppfyllde inte språklagens krav på att statliga och kommunala myndigheters information till allmänheten ska ske på finska och svenska i tvåspråkiga kommuner,
- var inte ägnat att värna om landets språkliga kulturarv eller främja användningen av båda nationalspråken på det sätt som avses i språklagen,
- uppfyllde inte förvaltningslagens krav på ett begripligt språk, om personen inte behärskar engelska,
- var inte ägnat att främja tillgodoseendet av de grundläggande språkliga rättigheterna och god förvaltning på det sätt som avses i grundlagen (6847/2021*).

Staden svarade på JO:s begäran om åtgärder att evenemanget ska få ett namn på finska och svenska och att det ska användas vid nästa evenemang som ordnas 2023.

Regionförvaltningsverket skickade endast finskspråkiga skyltar om alkoholförsäljning i samband med ett tillståndsbeslut för en detaljhandlare. Skyltarna var avsedda att fästas vid kassor och dryckavdelningar. Regionförvaltningsverket hade ingen skyldighet att utarbeta skyltar eller skicka dem till detaljhandlare. Skyltarna var i sig kopplade till ett förvaltningsförfarande, i vilket detaljhandlaren var delaktigt. Detaljhandlaren protokolkspråk gav ingen hänvisning om att skyltarna borde ha levererats på två språk. Regionförvaltningsverket hade inte heller någon översättningskyldighet eftersom skyltarna inte gällde detaljhandlaren intressen, rättigheter eller skyldigheter och det inte var fråga om att informera allmänheten. Ärendet föranledde inga åtgärder från JO:s sida (1462/2022).

Den klagande hade fått ett kuvert med en etikett där det stod att adressen för försändelsen var gammal. Etiketten var på finska, även om adressuppgifterna på kuvertet var på svenska. Posti hade tillgång till dessa etiketter på båda nationalspråken och Posti meddelade att man påmint områdets chefer om att de svenskspråkiga etiketterna ska hållas tillgängliga för arbetstagarna och att de ska användas enligt brevet språk. Posti beklagade också felet. Ärendet föranledde inga vidare åtgärder av JO (1083/2021).

Ett ärende om skyltar vid ett serviceställe för Studenternas hälsovårdsstiftelse förutsatte inga fortsatta åtgärder från JO:s sida, i och med att nödvändiga korrigeringsåtgärder hade vidtagits i ärendet (4118/2021).

Erhållande av service och behandling av ärenden

Social- och hälsovårdstjänsterna

HUS hade i flera år erbjudit terapi- och rehabiliteringsprogram på webben och av dessa 11 var endast ett på svenska. Svenskspråkiga patienter erbjöds antingen andra terapiformer eller ett terapiprogram på webben som genomfördes av en svenskspråkig terapeut med hjälp av finskspråkigt material. De behandlingsalternativ som erbjöds för terapi var olika för finskspråkiga och svenskspråkiga patienter. BJO var inte övertygad om att möjligheterna till terapitjänster på webben var jämlika. BJO bad HUS meddela om sina åtgärder (3925/2021*).

Folkpensionsanstalten (FPA) hade trots försök genom offentlig upphandling eller direktupphandling inte lyckats få en svenskspråkig serviceproducent för att ordna familjerehabilitering enligt prövning. Rehabiliteringstjänster som ordnas genom tolkning kunde inte helt jämsställas med service som ges direkt på modersmålet. FPA hade strävat efter att trygga rätten till rehabilitering genom att erbjuda annan svenskspråkig rehabilitering inom samma ämnesområde. Enligt BJO skulle en jämlik behandling ha förutsatt att FPA hade kartlagt möjligheterna att skaffa motsvarande rehabiliteringstjänster från Sverige och att i beslutsprövningen beaktat att service på modersmålet inte hade kunnat ordnas. När detta hade försumrats ansåg BJO att FPA:s förfarande var diskriminerande. BJO bad FPA meddela om sina åtgärder (8525/2021*).

Möjligheten för barn och unga med svenska som modersmål att få psykiatriska tjänster på samma grunder som de finskspråkiga barnen och ungdomarna försvårades av att ingendera av de enheter som uppgiften enligt statsrådets förordning (centralsjukhus i ett enspråkigt sjukvårdsdistrikt och statens sinnessjukhus i ett enspråkigt område) ankom på verkade ha skyldighet att ordna vård och undersökningar för båda språkgrupperna på samma grunder. Enligt hälso- och sjukvårdslagen var sjukvårdsdistriktet och sjukhuset inte skyldiga att ordna vård eller undersökningar på svenska. Patientens modersmål, individuella behov och kultur skulle dock om möjligt beaktas i enlighet med patientlagen. Även om personalen regelbundet utbildade sig i svenska och läkar- och specialpersonalens undersökningar vid behov kunde genomföras på svenska, hade avdelningen inte alltid vårdpersonal på plats som kunde svenska. BJO delgav SHM sina observationer och bad ministeriet meddela om ärendet föranlett åtgärder (448/2021).

Barnskyddet i en tvåspråkig stad hade förfarit felaktigt när en förälder med svenska som modersmål inte hade betjänats på svenska och svenska inte hade använts med hens barn. Barnen hade i princip samma språkliga rättigheter som de vuxna, och den klagandes barn var i den ålder att de hade rätt att välja språk själva. När ett barn inte själv beslutar om sitt språk, fattas beslutet i regel av barnets vårdnadshavare tillsammans. Rätten att besluta om barnets språk överförs inte heller till myndigheten i samband med ett omhändertagande. Enligt BJO:s ställföreträdare hade staden inte tryggt den klagandes barn rätten att fritt välja det språk de använder, antingen själv eller genom vårdnadshavarnas beslut. BJO delgav socialservicen sin uppfattning (2756/2021*).

En samkommun agerade lagstridigt när den inte utan ogrundat dröjsmål överlämnade de uppgifter jämte översättningar som den klagande begärt. BJO fäste också samkommunens uppmärksamhet vid att lagstiftningen förutsatte att även enspråkigt finskspråkiga samkommuner skulle beakta andra språkliga rättigheter än finska. Den bedömning av servicebehovet enligt socialvårdslagen och barnskyddslagen som inleddes på myndighetens initiativ innebar ett ingripande i barnens och deras vårdnadshavares skydd för privatlivet, varvid den klagande hade rätt att använda svenska och bli hörd på svenska.

Samkommunen hade inte gått felaktigt till väga när man vid gemensamma förhandlingar hade anlitat tolk och översatt den klagandes handlingar om barnen till svenska. Handlingarna och översättningarna hade dock överlämnats till den klagande 6–7 månader efter begäran om uppgifter. Även om en myndighet inte är skyldig att lämna in översättningar inom den tid på högst en månad som anges i offentlighetslagen, ska den dock förfara på det sätt som förvaltningslagen förutsätter utan ogrundat dröjsmål (4794/2021).

BJO:s ställföreträdare fäste den tvåspråkiga samkommunens uppmärksamhet vid att samkommunen måste använda privatpersonens språk utan tolk och översättningshjälp (4841/2021*). Detta betonades också i BJO:s beslut som gällde tillgången till finskspråkiga tjänster i en tvåspråkig stad, där ett aktiebolag ansvarade för produktionen av hälso- och sjukvårdstjänster (3058/2021).

Övriga tjänster

JO betonade att en polisinsättning var skyldig att erbjuda tjänster både på svenska och på finska oberoende av en enskild tjänstemans språkkunskaper. Så som konstaterades i utredningen var det inte fråga om att ”kunden klamrar sig fast i språkfrågan”, när hen enligt lagen har rätt att använda någotdera nationalspråket hos en myndighet (283/2021). Ett klagomål om rätten att använda engelska vid en polisinsättning ledde inte till åtgärder. Den klagande kunde också finska. I förvaltningslagen föreskrivs om skyldigheten att ordna tolkning och översättning i ärenden som kan inledas på initiativ av en myndighet. En ytterligare förutsättning är att parten inte kan finska eller svenska. Förnyandet av ett identitetskort kunde inte inledas på polisens initiativ. Tillhandahållandet av service på främmande språk övervägdes av polisinsättningen (6032/2021).

En klagandes språkliga rättigheter tillgodosågs inte vid en gränskontroll när hen inte hade kunnat använda svenska. I och med att Gränsbevakningsväsendet medgav att ett fel hade skett och saken redan hade uppmärksammats förutsatte ärendet inga fortsatta åtgärder från JO:s sida (5612/2021).

Även handlingarnas språk har uppmärksammats. BJO fäste en tvåspråkig stads uppmärksamhet vid att beslut ska ges på ett språk. Beslutets rubriker var på finska, men motiveringarna till beslutet varierade mellan finska och svenska (3877/2021). FPA hade lämnat in ett tilläggsutlåtande på finska till besvärnämnden för social trygghet i ett ärende som gällde sökande om ändring, fastän kundens modersmål var svenska. Alla övriga handlingar hade upprättats på svenska. Eftersom tilläggsutlåtandet senare hade upprättats på nytt på svenska och skickats till nämnden och kunden för kännedom, krävde ärendet inga fortsatta åtgärder av BJO:s ställföreträdare (6061/2021).

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 5.5. De klagomål som gällde beskattningen avgjordes av BJO Maija Sakslin fram till slutet av september och därefter överfördes sakområdet till BJO Pasi Pölönen. Som huvudföredragande för dessa ärenden fungerade fram till den 30 november 2022 referendarierådet Ulla-Maija Lindström. Under tiden 1.5–31.12.2022 föredrog JO-sekreterare Petri Lehtonen ärendena inom sakområdet.

4.20.1 VERKSAMHETSMILJÖ

Ärenden som gäller beskattning sorterar under finansministeriets styrning. Ministeriet bereder regeringens ekonomi- och finanspolitik samt statsbudgeten och är sakkunnigt i fråga om skattepolitik. Dess skatteavdelning är regeringens expert på skattepolitik. 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.

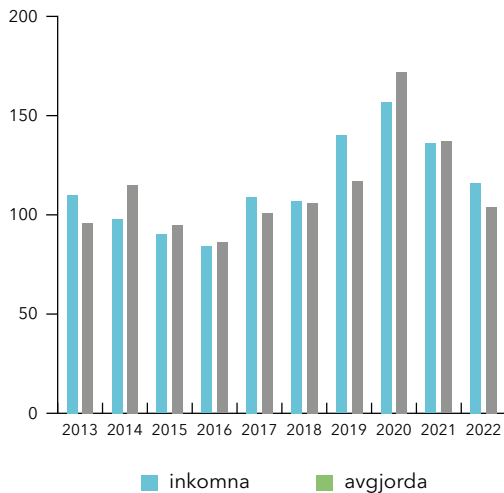
Skatteförvaltningen uppbär merparten av skatterna och avgifterna av skattenatur i Finland. Förutom av Skatteförvaltningen uppbärs skatter och avgifter av Transport- och kommunikationsverket, som verkställer fordonsbeskattningen och av Tullen, som uppbär tull och tullliknande avgifter samt övriga skatter och avgifter i samband med import.

4.20.2 UTLÅTANDEN

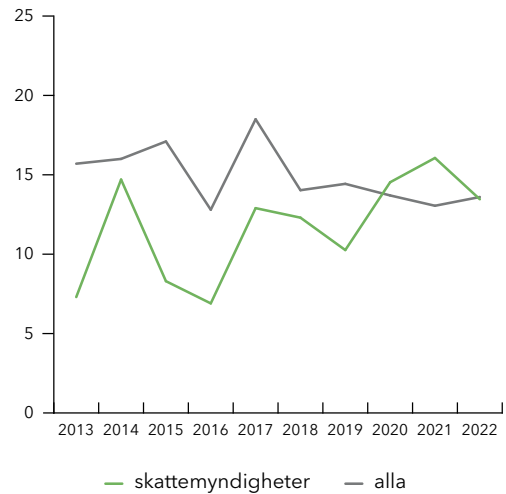
BJO Sakslin gav finansministeriet ett utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lagstiftning om automatiserat beslutsfattande i beskattnings- och tullärenden (3490/2022*, se närmare i avsnitt 4.5 om Tullen). BJO Pölönen gav i ärendet sedermera ett utlåtande (6918/2022) till finansutskottet om regeringens proposition RP 224/2022 rd. BJO ansåg att den bestämmelse som föreslogs för lagen om förskottsuppbörd och som gällde ett automatiserat avgörande av förskottsinnehållningsprocenten och förskottsskatten var motiverad. Däremot kunde andra föreslagna automatiserade funktioner enligt BJO inte på ett hållbart sätt motiveras som nödvändiga, bl.a. med beaktande av grundlagsutskottets utgångspunkt om att rättsskyddet ska prioriteras framom resultaten inom förvaltningen.

4.20.3 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Antalet klagomål och egna initiativ som gällde beskattningen hölls på samma nivå; under berättelseåret inkom 116 nya ärenden. Antalet avgjorda ärenden var 105. Antalet åtgärdsavgöranden uppgick till 15 (25 året innan). En stor del av åtgärdsavgörandena (6 st.) gällde den långa behandlingstiden för begäran om omprövning av beskattningen.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2013–2022.



Åtgärdsprocent under åren 2013–2022.

4.20.4 AVGÖRANDE

EGET INITIATIV OM TILLGODOSEENDE AV JUSTITIEOMBUDSMANNENS RÄTT ATT FÅ UPPLYSNINGAR I ETT KLAGOMÅLSÄRENDE

BJO Sakslin gav på eget initiativ ett avgörande som en följd av ett klagomål som hon avgjorde 2017 (5786/2016*, se även justitieombudsmannens berättelse 2017 s. 310–311). Ärendet gällde den lagstiftning om s.k. verksam ånger som var under beredning (och som senare inte stiftades). I klagomålet misstänktes att Skatteförvaltningen hade inlett sina egna ångeråtgärder efter högsta domstolens beslut 2013:59 och man ombads utreda huruvida Skatteförvaltningen eventuellt hade gett anvisningar till de ombud som utarbetat rättelseyrkandena för Skatteförvaltningen.

Utifrån de uppgifter som framförts i offentligheten efter avgörandet av klagomålet föreföll det som om Skatteförvaltningen inte hade gett BJO alla de uppgifter som behövdes för att undersöka klagomålet och som gällde Skatteförvaltningens kontakter och rådgivning till advokater och övriga jurister kring undanhållna utlandsinkomster. Skatteförvaltningen hade begränsat sin utredning till ett diskussionstillfälle som ordnades 2015 för representanter för advokatbyråer och skattekonsultationsbolag. Det var här fråga om det i grundlagen föreskrivna tillgodoseendet av justitieombudsmannens rätt att få upplysningar och den tjänsteplikt som detta medför för tjänstemän vid Skatteförvaltningen att lämna sanningsenliga uppgifter till den högsta laglighetsövervakaren.

Enligt en utredning som beskattningen senheten lämnat in på eget initiativ hade de som då gjort utredningen inom Enheten för personbeskattning inte känt till de enskilda skattefall där man diskuterat verksam ånger tillsammans med kundens representant. Enligt utredningen var det då motiverat att den utredning som Skatteförvaltningen gjorde med anledning av klagomålet skulle inriktas på innehållet i Skatteförvaltningens riktlinjer i ärendet och på den rådgivning som Skatteförvaltningen hade gett till jurister och advokater på eget initiativ.

BJO ansåg det beklagligt att Skatteförvaltningen i de utredningar och utlåtanden som den gett henne inte på behörigt sätt hade utrett riktlinjerna för Skatteförvaltningens interna möte den 18 juni 2014 och tjänstemännens e-postsamtal om mötet. Det var inte bara fråga om rådgivning per telefon i ett enskilt skattefall, utan det handlade om en betydande mängd exceptionella rättelseyrkanden och riktlinjer för hur den rådgivning och handledning som Skatteförvaltningens tjänsteman gav till dessa kunders ombud påverkade Skatteförvaltningens förfarande vid behandlingen av rättelseyrkanden, och huruvida dessa kunder behandlades på annat vis på grund av denna rådgivning och handledning. En öppen utredning av ärendet skulle ha varit av yttersta vikt eftersom man i klagomålet uttryckligen misstänkte att Skatteförvaltningen hade hållit kontakt med ombuden för dem som framställt rättelseyrkande.

BJO ansåg att försummelsen var betydande. Som en följd av detta hade den högsta laglighetsövervakarens grundlagsenliga rätt att få upplysningar inte tillgodosetts på behörigt vis. BJO ansåg också att den ledande skatteexperten inte hade förfarit i enlighet med god förvaltning när denne gav handledning och rådgivning (8344/2021*).

LÅNGA HANDLÄGGNINGSTIDER FÖR BEGÄRAN OM OMRÖVNING AV BESKATTNINGEN

Handläggningen av klagandens begäran om omprövning varade 20 månader vid Skatteförvaltningen. Handläggningstiden överskred avsevärt den uppskattade behandlingstid på 12 månader som hade uppgivits. Det var fråga om en uppskattad löneinkomst som lagts till inkomsten för skatteåren 2015–2017, och detta utgjorde en ekonomiskt betydande omständighet för klaganden. Skatteförvaltningens förfarande uppfyllde inte den rätt som ingår i rättsskyddet om att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål (6689/2020*).

Under berättelseåret framkom för långa handläggningstider för begäran om omprövning även i fyra andra inkomstbeskattningsärenden (9, 12, 16 och 21 månader), likaså i fordonsbeskattningen (över 8 månader) samt inom gåvobeskattningen (över 4 år).

BEHANDLING AV FÖRORDNANDE OM VERKSTÄLLANDE AV TESTAMENTE

Den klagande som var testamentsexekutor hade tre gånger utan resultat försökt få Skatteförvaltningen att skicka arvlåtarens skattepost till sig. Skatteförvaltningens sakkunniga hade inte satt sig in i testamentsexekutors särskilda befogenhet enligt ärvdabalken och dess förhållande till Skatteförvaltningens anvisningar om ämnet. Den anmälan om godkännande av testamentet som klaganden lämnat in vid skattebyrån hade på grund av ett misstag heller inte sparats i beskattningsystemet. Inte förrän ett klagomål riktades till justitieombudsmannen utreddes ärendet på behörigt sätt, arvlåtarens adressuppgifter korrigerades och Statskontorets anmälan om godkännande av testamente sparades i skattesystemet (5070/2021*).

FÖRFARANDET VID DEBITERING AV SKATT

Skatteförvaltningen hade skickat skattebrev och därvid delvis använt föråldrade kontaktuppgifter. Anteckningen om en befullmäktigad ombudsman hade inte strukits ur dödsboets adressuppgifter och därför hade dödsboet inte fått all skattepost som skickats till det, såsom beskattningsbeslutet för skatteåret 2019 och betalningsuppsmaningar gällande detta. Dödsboet hade således i själva verket inte möjlighet att betala kvarskatten innan den skickades till utsökning. Först i och med utsökningen påträffades klagandens syster, som hade skött dödsboets ärenden.

Avgiften hade ökat på grund av räntorna. Skatteförvaltningen meddelade att den på grund av dessa fel påbörjade en ansökan om efterskänkning av dröjsmålspåföljder samt inledde ett skadeståndsärende för ersättning av utsökningsavgiften (2949/2021*).

Även i ett annat ärende framkom det att Skatteförvaltningen hade skickat dödsboets beskattningsbeslut till fel adress, vilket ledde till indrivning av skatt genom utsökning. Även i detta ärende ledde klagomålet till att Beskattningen på myndighetsinitiativ inledde ärenden för efterskänkning av dröjsmålspåföljder och ersättning av utsökningsavgiften (8018/2021).

MEDELANDE OM FORTSATT ORDINARIE BESKATTNING

Skatteförvaltningens meddelande om klagandens fortsatta beskattning upprättades och postades tre dagar före slutförandet av den beskattning som hade meddelats i det tidigare beskattningsbeslutet. Det var fråga om en exceptionell situation där ett så stort antal anmälningar om fortsatt verkställande av beskattningen skulle skickas att det endast återstod en tidsperiod på mindre än sju dagar mellan det datum då anmälan gjordes och det datum då den tidigare anmälda beskattningen skulle slutföras. BJO instämde inte i Skatteförvaltningens åsikt att det är tillräckligt att meddelandet om fortsatt beskattning når den skattskyldige så att det skickas den dag då beskattningen slutförs (4081/2021).

4.21 Miljöärenden

Som miljöärenden statistikförs främst ärenden som gäller planläggning och byggande samt naturskydd, miljövärd, miljötillstånd, miljö- och hälsoskydd och avfallshantering samt vattenärenden som tillhör miljöministeriets förvaltningsområde. Dessa ärenden behandlas av många olika myndigheter, såsom kommuner, närings-, trafik- och miljöcentraler och regionförvaltningsverk. Klagomålen i anslutning till miljöärenden avgjordes av BJO Maija Sakslin. Huvudföredragande var referendarierådet Susanna Wähä. Miljöärendena föredrogs också av justitieombudsmannasekreterare Minna Mättö fram till 31.5.2022 och från och med 1.8.2022 av äldre justitieombudsmannasekreterare Jukka Anttila samt notarie Sanna-Kaisa Frantti.



4.21.1 LAGSTIFTNINGSPROJEKT OCH PROJEKT SOM ÄNDRAR VERKSAMHETSMILJÖN

Inom miljöministeriets förvaltningsområde fortsatte ändrings- och reformprojekten för flera olika miljölagar. Som en del av regeringens strategiska mål om ett koldioxidneutralt Finland som tryggar den biologiska mångfalden trädde den reviderade klimatlagen (423/2022) i kraft 1.7.2022. Hösten 2022 kompletterades klimatlagen med bestämmelser om kommunala klimatplaner och ändringssökande (RP 239/2022, L 108/2023), som träder i kraft 1.3.2023.

Liksom klimatlagen färdigställdes totalreformen av naturvårdslagen och lagen (9/2023) träder i kraft den 1.6.2023. De viktigaste reformerna i naturvårdslagen gäller till exempel att stärka skyddet av strikt skyddade naturtyper, reglering av frivillig ekologisk kompensation samt stärkandet av Finlands Naturpanels roll. Målet med att stärka Finlands Naturpanels roll är att samtidigt stärka den vetenskapliga kunskapens roll som stöd för den politiska planeringen och det politiska beslutsfattandet om den biologiska mångfalden.

I sitt utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet tog BJO ställning till de viktigaste bestämmelserna i naturvårdslagen, som begränsar användningen av mark- och vattenområden och således är betydelsefulla både med tanke på den grundläggande rättigheten till miljö enligt 20 § i grundlagen och med tanke på tillgodoseendet av egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. Samtidigt som bedömningen av de aspekter som är kopplade till grundlagen fäste BJO uppmärksamhet vid hur den föreslagna regleringen är avsedd att genomföras som en del av den övriga regleringsmiljön. Med tanke på planerings- och tillståndssystemets tydlighet och förutsägbarhet är det viktigt att naturvårdslagens bestämmelser följer ett regleringssätt som är typiskt för skyddslagen och där bestämmelsernas rättsverkningar är noggrant avgränsade och förutsägbara. Därför bör naturvårdslagen stödja sig på mekanismer som finns på andra ställen i lagstiftningen när det gäller att beakta naturvärdena (7099/2022*).

Det nya lagförslaget om datasystemet för den byggda miljön (RYTJ, RP 140/2022 rd) gick vidare till behandling i riksdagen, liksom även den bygglag (RP 139/2022 rd) som är avsedd att delvis upphäva markanvändnings- och bygglagen (132/1999). Syftet med lagen om datasystemet för den byggda miljön är att skapa ett gemensamt riksomfattande datasystem för informationen om den byggda miljön samt föreskriva om Finlands miljöcentrals skyldighet att inrätta en offentlig informationstjänst med tanke på spridandet av information om den byggda miljön samt skyldigheten att föra statistik.

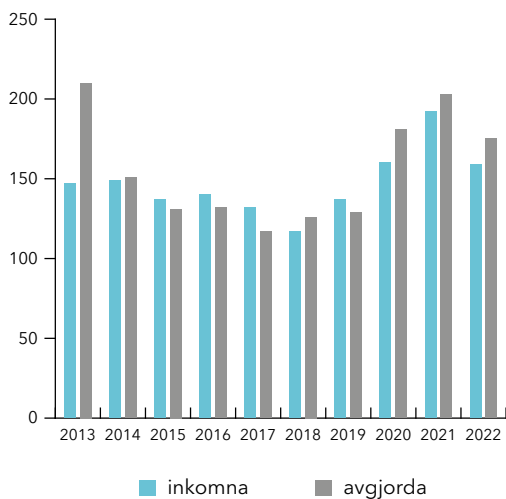
4.21.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Klagomålen gällde i huvudsak kommunala miljömyndigheter men också NTM-centraler, regionala förvaltningsverk och miljöministeriet samt vissa andra enskilda miljömyndigheter. Flera klagomål som gällde tekniska sektorn i kommuner behandlades också.

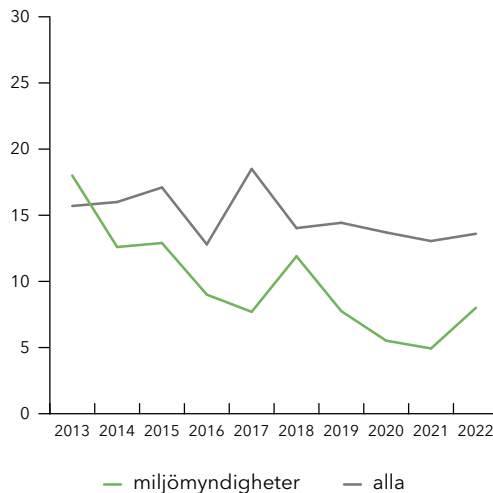
År 2022 inkom 159 nya klagomål (192 år 2021). Antalet avgjorda klagomål var 175 (202 år 2021). Över en tredjedel av alla avgjorda klagomål gällde ärenden enligt markanvändnings- och bygglagen. Privatpersoner skrev liksom tidigare år om tillstånds-, tillsyns-, plan- och liknande ärenden som gällde dem själva. Om mera omfattande miljöfrågor, som t.ex. klimatförändringen, lämnades inga klagomål in.

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 sådana anhängiga ärenden, och nästan var femte avgjort miljöklagomål var ett sådant. JO:s uppgift är inte att ta ställning till eller inverka på hur en behörig myndighet ska avgöra ett ärende som omfattas av dess befogenheter. Å andra sidan vände man sig ofta till JO efter att man redan hade använt sig av alla ordinära rättsmedel. JO ombads i flera klagomål att göra ändringar i myndighetsbeslut. JO är emellertid inte behörig att ändra myndighetsbeslut.

Det typiska för miljöärenden är att de har behandlats av flera olika myndigheter, vilka ofta samtidigt har tillämpat flera olika lagar. Ofta sträcker sig händelserna som är föremål för klagomål över en lång tidsperiod. Tvåårsregeln som gäller utredningen av klagomål kan dock begränsa utredningen om det inte finns någon särskild anledning att utreda äldre ärenden än så.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2013–2022.



Åtgärdsprocent under åren 2013–2022.

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.

I miljöärenden föranledde endast 8 procent av klagomålen åtgärder, vilket är mindre än i klagomålen i genomsnitt (13,6 %). I avgörandena fästes uppmärksamhet vid kraven på god förvaltning eller på de allmänna synpunkterna gällande tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Två klagomål överfördes till andra myndigheter för behandling.

4.21.3 AVGÖRANDE

UTREDNING AV OLÄGENHET FRÅN DAGVATTEN

Klagomålet gällde stadens förfarande i ett ärende som gällde utredning av olägenhet från dagvatten. Dagvatten från staden och grannfastigheterna styrdes till klagandens fastighet och orsakade vattenskador på klagandens byggnader. Representanter för stadens olika enheter hade känt till situationen på klagandens fastighet allt sedan hösten 2017. På grund av att ärendet inte framskridit hade klaganden genom ett åtgärdsyrkande hösten 2020 krävt att staden vidtar åtgärder för att åtgärda situationen. Stadens tillsynsmyndigheter, miljövårdsmyndigheten och byggnadstillsynsmyndigheten ansåg i sin utredning att de inte har behörighet i ärendet och att ärendet inte hade avgjorts genom beslut av staden eller någon av dess myndigheter.

Staden och dess myndigheter ansågs ha förfarit felaktigt i och med att ett ärende som inletts på rätt sätt inte togs upp till behandling och beslut i ärendet inte fattades inom skälig tid från det att ärendet inleddes. Det är kommunens uppgift att se till att ärendet skickas till den behöriga myndigheten inom kommunen för undersökning trots att ärendet är komplicerat. Oklarhet i fråga om behörigheten kan inte heller utgöra en grund för att ärendet inte egentligen utreds av någon myndighet. Även i det fall att ingen myndighet med fog anser sig vara behörig att utreda och avgöra ärendet förutsätter kraven på god förvaltning att ett överklagbart beslut fattas om att behörighet saknas. Staden och dess myndigheter ansågs också ha försummat sina skyldigheter, då klagandens förfrågningar inte besvarades på det sätt som förvaltningslagen förutsätter (965/2021).

RÅDGIVNING VID ANSÖKAN OM BYGGLOV

Klagomålet gällde byggnadstillsynens förfarande i ett ärende gällande ansökan om bygglov och elektronisk identifiering. Klaganden som var bosatt i Tyskland hade velat inleda ett bygglovsärende på en pappersblankett. På basis av skrivelsen hade klaganden dock fått uppfattningen att det inte är möjligt att inleda ansökan om bygglov med pappershandlingar, utan klaganden ska ansöka om bygglov via myndighetens e-tjänst. Klaganden hade av kommunens byggnadstillsyn fått rådet att hen från Tyskland kunde främja sitt ärende i anslutning till elektronisk identifiering. Från Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata hade klaganden emellertid fått information om att ärendet inte kan uträttas utan ett personligt besök på en servicepunkt i Finland.

Kommunen ansågs inte ha förfarit enligt 8 § i förvaltningslagen då en kund inom förvaltningen inte tillräckligt tydligt hade informerats om möjligheten att lämna in en ansökan om bygglov även i pappersform eller per e-post. Kommunen uppmärksammades även på att man vid rådgivning enligt förvaltningslagen på ett tillräckligt sätt ska försäkra sig om att de uppgifter som lämnats till kunden är korrekta (3241/2021).

EN TJÄNSTEINNEHAVARE VID BYGGNADSTILLSYNENS FÖRFARANDE I ETT TILLSYNSÄRENDE

Tillsynsärendet gällde bl.a. att fastigheten ska hållas i snyggt skick och dess användningsändamål enligt detaljplanen. Klaganden hade under 2020 och 2021 av en tjänsteinnehavare getts flera uppmaningar gällande bl.a. förvaring av fordon på tomten, för att få fastigheten i det skick som markanvändnings- och bygglagen kräver. Tjänsteinnehavarens uppmaningar har till sin juridiska karaktär inte varit överklagbara förvaltningsbeslut. Kommunen hade i tillsynsärendet lagenligt och korrekt ansett att rådgivning och handledning är det primära sättet att ingripa för att få fastigheten i snyggt skick.

Byggnadstillsynen uppmärksammades på att på begäran av en part i ett tillsynsärende ska ett överklagbart beslut fattas. I sådana situationer ska myndigheten kunna behandla ärendet utan ogrundat dröjsmål och resursbrist kan inte åberopas som orsaken till dröjsmålet (8836/2021).

4.22 Jord- och skogsbruk

Till sakområdet hör ärenden som hör till jord- och skogsbruksministeriets (JSM) verksamhetsområde. Utöver jordbruk, utveckling av landsbygden och skogsbruk omfattar sakområdet bland annat fiskeri-, vilt- och renhushållningsärenden, lantmåteriärenden, fastighetsinskrivningsärenden och ärenden som gäller lagen om vattentjänster. Till gruppen hör också ärenden som gäller livsmedel, veterinärvård och djurens välbefinnande. Till sakområdet räknas även ärenden som faller utanför JSM:s verksamhetsområde såsom vägärenden och ärenden som gäller jorddomstolarnas förfarande.

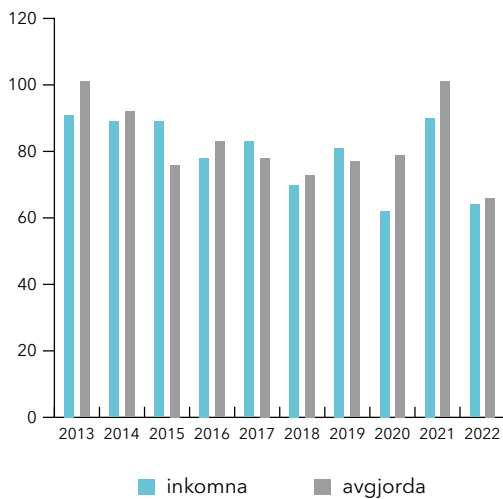


Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO Maija Sakslin. Huvudföredragande var referendarierådet Susanna Wähä till och med 31.7.2022 och från och med 1.8.2022 äldre justitieombudsmannasekreterare Jukka Anttila.

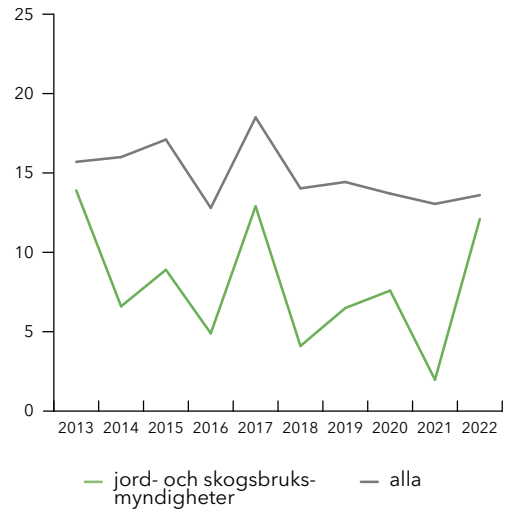
4.22.1 FÖRÄNDRINGAR I VERKSAMHETSMILJÖN

År 2022 var det sista året under den gångna landsbygdsprogramperioden. De centrala bestämmelserna om inkomst- och investeringsstöd för jordbruket och övrig landsbygdsfinansiering ingår i Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1303 och 1305–1308/2013. Dessutom berörs stödformerna för landsbygdsnäringar och olika marknadsorganisationer av ett stort antal andra EU-rättsakter och nationella författningar. Till samma grupp kan också räknas bestämmelserna om både livsmedelsrätt och yrkesfiske. Nya författningar har utfärdats för den nya programperioden 2023–2027, såsom Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2021/2115–2117 som upphäver eller ändrar ovan nämnda förordningar. På grund av att produktionskostnaderna ökat kraftigt (bl.a. energi och gödsel) inleds den nya programperioden under utmanande förhållanden. Enligt JSM:s meddelande daterat 30.12.2022 fortsätter många stödåtgärder som införts under den period som löper ut, men förändringar har också gjorts. Åtgärderna under den nya perioden betonar aktiv matproduktion samt jordbruk med fokus på klimat och miljö.

Regeringen lämnade 2022 en proposition till riksdagen med förslag till lag om djurvälstånd (RP 186/2022). Propositionen baserade sig på JSM:s fortsatta beredning utifrån regeringens proposition (154/2018 rd), som förföll våren 2019. Lagen som riksdagen godkände 1.3.2023 träder i kraft 1.1.2024 och ersätter den nuvarande djurskyddslagen (247/1996). Den nya lagen är avsedd att förbättra djurvälståndet. Grundlagsutskottet har bland annat konstaterat att skyldigheten att på bästa möjliga sätt försöka undvika att vålla djuren smärta, lidande och ångest är ett samhälleligt godtagbart och ytterst tungt vägande skäl för att begränsa vetenskaplig frihet, näringsfrihet och egendomsskydd i försöksdjursverksamhet (GrUU 2/2013 rd). Utskottet har dessutom konstaterat att skälet också har ett visst samband med grundlagens 20 § om miljöansvar, låt vara att insatserna för djurens välfärd snarare handlar om en etiskt hållbar princip än om att direkt trygga de grundläggande fri- och rättigheterna.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2013–2022.



Åtgärdsprocent under åren 2013–2022.

Lagen om djurvålfärd innehåller bestämmelser om de allmänna principerna för tillsynen. Bestämmelser om tillsynen över djurskydd finns också i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 (kontrollförordningen). Enligt den nya lagen kan Livsmedelsverket utföra kameraövervakning bl.a. i slakterier. Den övervakning som tidigare djurskyddsövervakare själva utför upphör och de kan endast fungera som experter eller assistenter i samband med tillsynsmyndighetens övervakning. I lagen föreskrivs också om andra myndigheters skyldighet att trots tystnadsplikten anmäla djurskyddsåtgärder som kräver åtgärder. I den nya lagen finns också en bestämmelse om skydd för rapportörer av överträdelser.

4.22.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

År 2022 inleddes 64 jord- och skogsbruksärenden vilket var färre än året innan (90). Under året avgjordes 66 ärenden. I åtta klagomål (12,1 %) ledde avgörandet till åtgärder, närmast till en vägledande uppfattning.

Till sakområdet hör flera olika myndigheter och andra aktörer som sköter offentliga uppdrag i branschen. De klagomål som avgjordes under berättelseåret behandlade bland annat Lantmäteriverket, Forststyrelsen, NTM-centralerna, Finlands viltcentral, regionförvaltningsverken och olika kommunala myndigheter samt Säkerhets- och kemikalieverket.

Landsbygdsnäringsarna och basjordbruket omfattas av ett stort antal särskilda förvaltningsförfaranden bland annat i fråga om tillsyn och stödsanktioner och antalet stödbeslut är stort. Det inkom dock inga klagomål om utövningen av offentlig makt inom jordbruksförvaltningen. Antalet rättelseyrkanden och förvaltningsbesvär som årligen görs över stödbeslut är likaså relativt litet i förhållande till det totala antalet stödavgöranden inom sektorn.

Klagomålen om Lantmäteriverkets fastighetsförrättningar gällde olika förrättningslag. I flera klagomål var det också fråga om sådana förfaranden som omfattas av lagen om enskilda vägar och som inte omfattas av justitieombudsmannens laglighetsövervakning. Beträffande tjänsteveterinärerna handlade klagomålen främst om tillsynsveterinärernas förfarande vid djurskyddsinspektioner.

I fråga om jakten gällde klagomålen jaktlicenser för hjortdjur, dispens för stamvårdande jakt på varg och jaktlicenser som beviljats av Forststyrelsen. Klagomålen som omfattades av lagen om vattentjänster gällde omfattningen av vattentjänstverkets verksamhetsområde och skyldigheten att ansluta sig till verkets vattenledning eller avlopp. Klagomålen föranledde inga åtgärder av justitieombudsmannen. En del av klagomålen har gällt en myndighets allmänna förvaltningsrättsliga förfarande vid rådgivning, behandling av begäran om handlingar och uppgifter samt handläggningstider; i vissa av dessa fall har justitieombudsmannen genom sitt avgörande delgett myndigheten sin vägledande uppfattning.

En del av klagomålen hade anförts i det skede då ärendet var anhängigt hos en myndighet och behandlingen av ärendet ännu pågick eller då det fortfarande fanns tillgång till ett ordinarie rättsmedel. Med stöd av 3 § 4 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman vidtar justitieombudsmannen inga åtgärder i sådana ärenden. Justitieombudsmannen har inte heller behörighet att upphäva eller ändra myndigheternas eller domstolarnas beslut. Typiskt för sakområdet har varit att det i klagomålen är fråga om mycket gamla händelser som justitieombudsmannen inte behandlar, eftersom det var fråga om ett över två år gammalt ärende och det inte fanns något sådant särskilt skäl för behandlingen som avses i lagen om justitieombudsmannen.

4.22.3 AVGÖRANDE

I avgörande 4409/2021 var det fråga om brister i de svenskspråkiga delarna i växtskyddsmedelsregistret som upprätthålls av Säkerhets- och kemikalieverket. Verket hör i fråga om växtskyddsmedel till JSM:s förvaltningsområde, men den allmänna administrativa styrningen och övervakningen av verket ankommer på arbets- och näringsministeriet. Riksdagens justitieombudsman ansåg att den språkliga jämlikhet som avses i 6 § i grundlagen och 32 § i språklagen inte hade förverkligats, eftersom den information som avses i 35 § 4 mom. i lagen om växtskyddsmedel inte var tillgänglig även på svenska i registret. JO delgav ämbetsverket sin klandrande uppfattning och bad verket meddela när registeruppgifterna uppfyller kravet på språklig jämlikhet.

Avgörande 8011/2021 gällde oenighet mellan klaganden (en lokal markägare) och NTM-centralen i fråga om åtgärder i en sjö. NTM-centralen är en sådan statlig tillsynsmyndighet som avses i vattenlagen. Av rättsskyddsskäl fäste BJO NTM-centralens uppmärksamhet vid att det finns skäl att ge en part tillräckliga anvisningar om det förfarande för avgörande av meningsskiljaktigheter som avses i 18 kap. 8 § i vattenlagen. Med stöd av nämnda lagrum ankom det på tillståndsmyndigheten, dvs. det behöriga regionförvaltningsverket, att på ansökan avgöra meningsskiljaktigheten.

I ärendet hade NTM-centralen också gett en entreprenör inom väghållningen ett åläggande om åtgärder för avvärijande av översvämning där det bland annat ingick tillfällig rivning av sjöns fördämningselement. I 18 kap. 4 § i vattenlagen föreskrivs dock om förfarandena för avvärijande av fara (bl.a. översvämning). BJO fäste NTM-centralens uppmärksamhet vid bestämmelsen om förfarande i 18 kap. 4 § 3 mom. i vattenlagen. Enligt den kan NTM-centralen i egenskap av statlig tillsynsmyndighet göra en ansökan till tillståndsmyndigheten, dvs. regionförvaltningsverket, om nödvändiga temporära åtgärder för att avvärija faran eller begränsa skadorna. Med en sådan ansökan, som också kan behandlas i ett påskyndat förfarande utan att förfarandet i 11 kap. i vattenlagen följs, kommer situationen i området samtidigt till tillståndsmyndighetens kännedom, vilket utöver åtgärderna för att avvärija översvämningen kan ha betydelse även med tanke på tillämpningen av 19 kap. 16 § 3 mom. i vattenlagen. En part kan söka ändring i ett beslut som regionförvaltningsverket meddelat i ärendet genom besvär hos förvaltningsdomstolen och beslutet kan verkställas trots att ändring har sökts, om inte förvaltningsdomstolen avbryter verkställigheten.

I ärende 3824/2022 kritiserade klaganden djurskyddsinspektionerna och JSM:s svar på begäran om handlingar och uppgifter. Det ansågs inte finnas särskilda skäl att undersöka djurskyddsinspektioner som var äldre än två år. I fråga om begäran om handlingar och uppgifter var det uppenbart att myndigheten svarade på begäran efter de tidsfrister som avses i 14 § 4 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. BJO fäste JSM:s uppmärksamhet vid iakttagandet av den lagstadgade tidsfristen för att besvara begäran. I fråga om begäran om uppgifter hade en tjänsteman vid ministeriet gett ett svar och i fråga om begäran om handlingar konstaterat att myndigheten inte har handlingen i fråga. BJO konstaterade att JSM således hade svarat på begäran och beklagat dröjsmålet, och med beaktande av det föranledde ärendet inte några ytterligare åtgärder. Den tjänsteman vid ministeriet som skött ärendet hade dock inte frågat klaganden om hen ville att JSM skulle avgöra begäran om handlingar och uppgifter, men å andra sidan hade klaganden inte heller själv krävt att ministeriet skulle fatta ett beslut om hens begäran. BJO konstaterade att det är tydligast att ett beslut som avses i 14 § 3 mom. och 33 § 1 mom. i offentlighetslagen ges i ärendet jämte besväransvisning, om klaganden ber JSM om det. Då har klaganden om hen så önskar möjlighet att bevisa och utreda ärendet genom en rättegång i förvaltningsdomstolen.

4.23 Kommunikationer

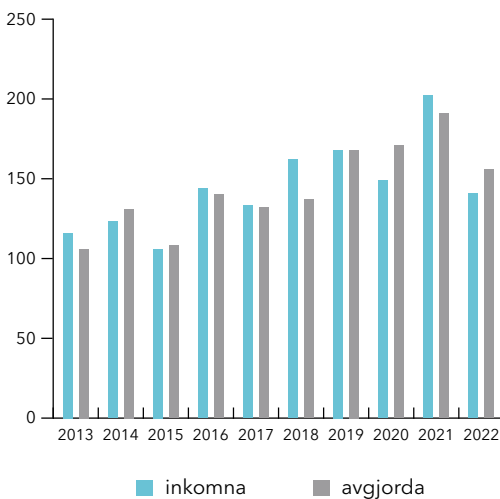
Kommunikationsärendena sköttes av BJO Maija Sakslin. Huvudföredragande var referendarierådet Terhi Arjola-Sarja. Föredragande i ärenden som hör till sakområdet var även referendarieråden Juha Niemelä och Susanna Wähä, rådgivande jurist Jaana Romakkaniemi och notarie Sanna-Kaisa Frantti.

4.23.1 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

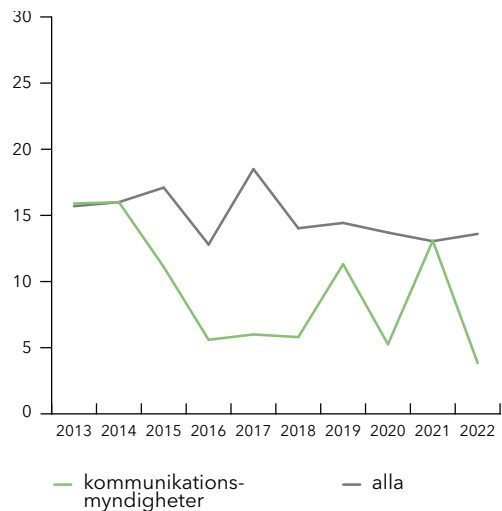
Inom kommunikationerna inleddes 141 ärenden (204 år 2021) och 158 av dem avgjordes (193). Sju av ärendena ledde till åtgärder, dvs. 4,4 % (13,5 %).

Eftersom ärendena som behandlas i sakområdet berör flera olika myndigheter och andra som omfattas av justitieombudsmannens befogenhet, kan inga långtgående slutsatser om läget inom förvaltningsområdet dras av dem. Klagomålen som gällde kommunikationer handlade om många olika saker, såsom biljettpriser inom kollektivtrafiken och i synnerhet tillgången till rabatter, utlämnande av uppgifter ur trafik- och transportregistren, registrering av fordon, avläggande av körprov, företagarpöv i taxitrafiken, sändning av fakturor i tjänsten Suomi.fi, skärgårdstrafik, vägunderhåll, postutdelning, nedläggning av Postis verksamhetsställe, förtullning av postförsändelser och Rundradion Ab:s programutbud.

Till kommunikationsärendena hör inte enbart klagomål som gäller myndigheterna inom förvaltningsområdet, utan även klagomål som gäller tre samhälleligt betydelsefulla statliga bolag, det vill säga Rundradion Ab (Yle), Posti Group Abp (Posti) och VR-Group Ab (VR). 47 % (40 %) av alla avgöranden i ärendegruppen gällde dessa. 34 (27) gällde Yle, 32 (43) gällde Posti och 8 (8) gällde VR.



Inkomna och avgjorda klagomål under åren 2013–2022.



Åtgärdsprocent under åren 2013–2022.

Dessa ärenden föranledde i regel inga åtgärder. Det berodde för det mesta på att JO:s befogenhet i fråga om dessa statsbolag är mycket begränsad, och klagomålen gällde för det mesta sådant som ligger utanför befogenheten.

Klagomålen om Yle gällde oftast missnöje med innehållet i något enskilt program eller någon redaktörs agerande. JO bedömer emellertid inte ärenden som gäller journalistiskt övervägande, utan hur Yle har skött sin skyldighet att tillhandahålla allmännyttig verksamhet enligt lagen om Rundradion Ab. JO tar inte heller ställning till redaktionella frågor.

I klagomålen om Postis verksamhet var det ofta fråga om problem i utdelningen av postförsändelser. I fråga om postutdelningen omfattas Posti av JO:s befogenhet när det gäller skyldigheten att tillhandahålla samhällsomsfattande tjänster som ålagts Posti med stöd av postlagen. I klagomålen var det ofta fråga om problem i utdelningen av postförsändelser som inte hör till de samhällsomsfattande tjänsterna eller om annan verksamhet som inte hör till JO:s befogenhet. BJO behandlade i första hand inte heller klagomål om störningar i utdelningen av postförsändelser som hör till de samhällsomsfattande 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 samhällsomsfattande tjänsten.

Under berättelseåret skötte VR inga sådana uppgifter där det skulle ha varit fråga om ett offentligt uppdrag som avses i justitieombudsmannens behörighetsbestämmelse. Således var alla ärenden som gällde VR sådana som inte hörde till justitieombudsmannens behörighet.

BJO gav riksdagens kommunikationsutskott ett utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av postlagen (RP 58/2022 rd). I regeringens proposition hade man beaktat BJO:s lagstiftningsförslag i ärenden där ett (1069/2019*) gällde postlagstiftningens och Posti Group Abp:s offentliga förvaltningsuppgifter och ett annat (2959/2017*) tillgången till det lagstadgade delgivningsförfarandet (3054/2022). Behandlingen av regeringens proposition behandlades i riksdagen i slutet av berättelseåret.

Den 14 oktober 2022 hördes BJO Sakslin och referendarierådet Arjola-Sarja i kommunikationsutskottet om berättelsen B 18/2022 rd Justitieombudsmannens berättelse år 2021 (5953/2022).

Under berättelseåret inspekterade BJO Transport- och kommunikationsverket. Syftet med inspektionen var att få information om verkets verksamhet i allmänhet och om verkets roll som tillsynsmyndighet i synnerhet (3324/2022*).

4.23.2 AVGÖRANDEN

BRISTER I HANTERINGEN AV RETURNERADE BREV

Enligt BJO hade bristen i hanteringen av brev som returnerats till Transport- och kommunikationsverket lett till att klaganden inte hade fått sitt ärende behandlat på behörigt sätt eller på det sätt som förutsatts av myndighetstjänster enligt kraven på god förvaltning. Klaganden hade till sin postadress fått brev från Transport- och kommunikationsverket adresserade till en person som inte längre bodde på adressen i fråga. Klaganden hade inte bara på eget initiativ utan också på basis av råd från ämbetsverket returnerat dessa brev till verket.

Brister i hanteringen av returnerade brev hade observerats i verkets posthantering och de brev som klaganden returnerade hade sannolikt förstörts. Detta hade orsakat klaganden extra besvär. Hen hade flera gånger varit tvungen att kontakta verket och även flera gånger returnera dessa brev till verket. (5125/2021*)

Transport- och kommunikationsverket skickade detaljerade arbetsanvisningar om hanteringen av brev som returneras till verket som trädde i kraft den 1 mars 2022.

ANMÄLAN AV ADRESSUPPGIFTER I TAXITILLSTÅNDSÄRENDE

Den adressändring som klaganden hade gjort till Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (MDB) hade inte förmedlats till Transport- och kommunikationsverkets register över taxitrafiktillstånd. I regel räcker det med en flyttanmälan till MDB och på MDB:s webbplats nämndes Transport- och kommunikationsverket som en myndighet till vilken de ändrade adressuppgifterna automatiskt förmedlas. Registret över taxitrafiktillstånd hade dock ännu ingen anslutning till befolkningsdatasystemet. Syftet med de projekt som inletts vid Transport- och kommunikationsverket är att få de olika system som verket använder att på ett heltäckande sätt utnyttja uppgifterna i befolkningsdatasystemet.

BJO ansåg att Transport- och kommunikationsverket hade agerat inom ramen för sin prövningsrätt och sina tillgängliga resurser för att utveckla sina informationssystem. Verket hade på sin webbplats gett anvisningar om att använda dess elektroniska tjänst för att meddela nya adressuppgifter. Enligt BJO skulle rådgivningsskyldigheten enligt förvaltningslagen uppfyllas ännu bättre om verket uttryckligen informerade dem som ansöker om taxitillstånd om att det inte räcker med en anmälan om adressändring till befolkningsdatasystemet. (3849/2021*)

BEHANDLING AV BEGÄRAN OM HANDLINGAR

BJO ansåg att Finavia Abp hade förfarit felaktigt när man inte hade gett klaganden ett beslut enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet om klagandens begäran om handlingar. Klaganden hade begärt att få se handlingar som gäller försäljning av en flygplats och att få ett överklagbart beslut i ärendet. Enligt Finavia gällde handlingarna inte utövning av offentlig makt och därför skulle offentlighetslagen inte till någon del tillämpas på begäran.

Enligt BJO skulle det i en situation där en sammanslutning delvis sköter offentliga förvaltningsuppgifter genom att använda offentlig makt vara mycket problematiskt om sammanslutningen kunde vägra att ge ett överklagbart beslut om begäran om handlingar när den själv anser att det i det ärende som begäran gäller inte är fråga om en uppgift i anslutning till utövning av offentlig makt. En sådan tolkning skulle enligt BJO leda till att en sammanslutning genom att själv definiera innehållet i sin utövning av offentlig makt också kan begränsa handlingars offentlighet genom sina avgöranden utan att den som begär ut en handling har möjlighet att föra ärendet till en oberoende besvärsinstans för prövning (7524/2021*).

Efter BJO:s beslut hade klaganden gjort Finavia en handlingsbegäran. Till följd av begäran och BJO:s avgörande gav Finavia ett beslut med besvärsundervisning.

INSPELNING AV KÖRPROV

BJO undersökte på eget initiativ ett ärende som gällde inspelning av körprov. Transport- och kommunikationsverket hade i sitt utlåtande i ett klagomålsärende hämtat en rättslig grund för förbud mot inspelning av körprov som avläggs som fristående examen i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Enligt BJO hade ärendet också samband med både yttrandefriheten och hemfridskyddet och tog upp ärendet på eget initiativ för vidare utredning.

Transport- och kommunikationsverket meddelade att man dragit upp nya riktlinjer och kommit fram till att det i princip var tillåtet att spela in körprovet. Verket meddelade att man även instruerat Ajovarma Oy och bilskolorna i frågan.

BJO ansåg att riktlinjerna var motiverade särskilt med tanke på examinandens yttrandefrihet. BJO betonade att myndigheten inte i allmänhet kan förbjuda kunden att spela in ärendesituationen. Enligt BJO är det med tanke på examinandernas rättsskydd motiverat att granska körprovet i efterhand, eftersom kriterierna för bedömningen av körprovet i hög grad grundar sig på mottagaren av körprovets personliga synpunkter och intryck som uppkommit under provet. Med tanke på likabehandlingen kunde det enligt BJO också vara motiverat om myndigheten i regel spelade in alla körprov i framtiden, vilket enligt utredningen redan är praxis i vissa EU-länder. Dessutom ansåg BJO att de anvisningar som ges i ärendet ska innehålla tillräckliga uppgifter om inspelningen av körprovet och om användningen av upptagningen som uppstår samt om de rättigheter och skyldigheter som hänför sig till dessa (4451/2021*).

ÖVRIGA AVGÖRANDE

Ställföreträdaren för BJO lyfte i ett ärende gällande ordnandet av transportservice för skärgårdsborna fram problemet med lagen om skärgårdens utveckling. Ställföreträdaren för BJO ansåg att bestämmelsen om trafik- och transportservice i lagen var problematiskt formulerad i fråga om såväl behovsprövning som avsaknaden av definitionen av nödvändig trafik- och transportservice. Med tanke på tillämpningspraxisen var det också problematiskt att gemensamma grunder för ordnande av förbindelsefartygstafrik saknades. Med beaktande av det pågående reformprojektet av skärgårdslagen gick ärendet inte vidare från ställföreträdaren för BJO (1929/2021).

I ett ärende som gällde beaktande av ensamresande barn vid avbrytande av passagerarflygtrafiken konstaterade BJO allmänt att hon vid bedömningen av lagenligheten hos de begränsningar som infördes i början av pandemin hade beaktat att det utifrån den dåvarande informationen var förståeligt att myndigheterna hade försökt att så effektivt som möjligt förhindra spridningen av viruset och därmed skydda befolkningens hälsa och liv. BJO ansåg att i ljuset av de uppgifter som fanns tillgängliga i efterhand hade man i samband med avbrytandet av de direkta passagerarflygningarna inte i tillräcklig grad sett till att barn som bott permanent i Finland och som firat jul i Storbritannien 2020 återvände till hemlandet. Enligt BJO:s uppfattning skulle barnets rättigheter ha tillgodosetts bättre om tillgodoseendet av barnets bästa i samband med Transport- och kommunikationsverkets beslut hade bedömts noggrannare redan i ett tidigare skede. Detsamma gällde åtgärder för att åstadkomma sådana undantagsarrangemang som skulle ha gjort det lättare för barnen att återvända till Finland. I samband med beslutsfattandet borde man också bättre ha beaktat barnets bästa enligt artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter (336/2021).

Ett språkärrende inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde som rör Postis förfarande tas upp i avsnitt 4.19, som handlar om språkrelaterade ärenden.

4.24 Kyrkliga ärenden

För laglighetsövervakningen av kyrkliga ärenden ansvarade BJO Maija Sakslin. Huvudföredragande inom detta sakområde var äldre justitieombudsmannasekreterare Piatta Skottman-Kivelä. Föredragande var också notarie Sanna-Kaisa Frantti samt i anställningsfrågor äldre justitieombudsmannasekreterare Päivi Pihlajisto.

4.24.1 JUSTITIEOMBUDSMANNEN SOM LAGLIGHETSÖVERVAKARE AV RELIGIÖSA SAMFUND

I Finland övervakar justitieombudsmannen också religionssamfundens verksamhet. JO har i uppgift att övervaka att förvaltningslagen och jämställdhetslagstiftningen efterlevs samt att de rättsliga principerna för god förvaltning uppfylls. Därtill är JO behörig att pröva om kyrkan och dess förvaltningsorgan eller tjänstemän eventuellt i sin verksamhet har kränkt grundläggande fri- och rättigheter, överskridit sina befogenheter eller annars tillämpat klart lagstridiga förfaranden. Religionsutövning och lärofrågor har av tradition lämnats utanför justitieombudsmannens behörighet.

I praktiken gäller JO:s övervakning främst förvaltningsförfarandet inom den evangelisk-lutherska och den ortodoxa kyrkan. I internationell jämförelse är övervakningen av den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland exceptionell till sin omfattning och intensitet. Detta beror framför allt på att den evangelisk-lutherska kyrkans centrala personal, exempelvis prästerskapet, har tjänstemannastatus till skillnad från i andra religionssamfund. Övriga registrerade religionssamfund omfattas av övervakningen då de sköter offentliga uppdrag, exempelvis förrättar vigslar.

Det årliga antalet klagomål som gäller kyrkliga ärenden håller sig stabilt runt tjugo. Under verksamhetsåret inkom 42 klagomål som hörde till sakområdet och 65 ärenden avgjordes. 42 ärenden (64,6 %) ledde till åtgärder. Det exceptionellt stora antalet inkomna och avgjorda ärenden och den höga åtgärdsprocenten förklaras av de klagomål som gäller leveranstiderna för ämbetsbevis. I övrigt gällde avgörandena bland annat begravningsväsendet och behandlingen av klagomålsärenden i domkapitlet.

4.24.2 VERKSAMHETSMILJÖN

Den regeringsproposition med förslag till kyrkolag och vissa lagar som har samband med den som har beretts utifrån kyrkomötets förslag överlämnades till riksdagen i juni. Biskopsmötet beslutade i september att fortsätta arbetet för att lösa meningsskiljaktigheter i äktenskapssynen. I november förrättades församlingsval där det riksomfattande valdeltagandet uppgick till 12,7 %.

Inom Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland övergick man till att producera tjänsten för släktutredning nationellt; uppgifterna inom kyrkobokföringen och folkbokföringen har nu koncentrerats till femton regionala centralregister. Övergångsperioden för totalreformen av kyrkobokföringen gick ut i slutet av 2021. Till följd av reformen tog justitieombudsmannen under 2021–2022 emot tiotals klagomål om de långa leveranstiderna för ämbetsbevis i släktutredningsform.

4.24.3 AVGÖRANDE OCH INSPEKTIONER

Ärenden som gällde fördröjningar i leveransen av ämbetsbevis undersöktes såväl utifrån klagomål som på eget initiativ i justitieombudsmannens laglighetsövervakning samt genom inspektioner vid domkapitlet i Esbo stift (1955/2022), domkapitlet i Helsingfors stift (1954/2022), domkapitlet i Åbo ärkestift (1956/2022) och vid Kyrkostyrelsen (EOAK/1957/2022). Ett centralt tema för inspektionerna var domkapitlens verksamhet och uppgifter i övervakningen av församlingarna i stiftet, vilket anknöt till justitieombudsmannens kanslis årstema ”övervakning av övervakningen” (se avsnitt 3.8). I slutet av året hade man uppnått en situation där leveranstiderna inte längre överskred fyra veckor i något centralregister.

LÅNGA LEVERANSTIDER FÖR SLÄKTUTREDNINGAR OCH ÄMBETSBEVIS I EVANGELISK-LUTHERSKA KYRKAN I FINLAND

Under 2021–2022 mottog justitieombudsmannen tiotals klagomål där man kritiserade kyrkans skötsel av myndighetsuppgifter i anslutning till folkbokföringen och berättade om oskäligt långa handläggnings- och leveranstider för ämbetsbevis i släktutredningsform vid vissa centralregister. I klagomålen beskrevs ekonomiska förluster och svårigheter att sköta dödsboets ärenden på grund av fördröjningar i leveransen samt den psykiska börda som detta orsakat i en livssituation som även i övrigt är svår.

Rättsnormerna om serviceprincipen för god förvaltning och om behandling utan dröjsmål förpliktar också kyrkan när den sköter sina lagstadgade myndighetsuppgifter. Vid flera regionala centralregister hade leveranstiderna för ämbetsbevis varit oskäligt långa. Enligt BJO hade man i utredningen inte framfört några orsaker som skulle ha minskat kyrkans ansvar för att fullgöra sina lagstadgade skyldigheter eller berättigat kyrkan att avvika från de krav på god förvaltning som ställs på myndighetsförvaranden. BJO konstaterade att myndigheten ska ordna sitt förfarande så att ett ärende kan behandlas smidigt och snabbt. Behandlingstiden får inte vara längre än tillräckligt noggrann och behörig behandling rimligen kräver. Att åberopa till en överbelastad arbetssituation, problem med organiseringen av arbetet eller knappa personalresurser eller andra resurser eller orsaker som hänför sig till införande av informationssystem berättigar inte till att avvika från det lagstadgade kravet på behandling utan dröjsmål och kan inte motivera rättskränkningar i myndighetsverksamheten. Varje myndighet har i uppgift att inom ramen för sin beslutanderätt säkerställa tillräckliga resurser för att sköta sina uppgifter på ett ändamålsenligt sätt.

BJO ansåg att kyrkans förfarande vid leverans av släktutredningar som helhet inte hade uppfyllt förvaltningslagens krav på behandling av förvaltningsärenden utan dröjsmål och att den samtidigt hade brutit mot serviceprincipen för god förvaltning. BJO beslöt att på eget initiativ fortsätta följa upp hur leveranstiderna för ämbetsbevis utvecklas under 2022 samt utvärdera kyrkans olika myndigheters förfarande för att eliminera fördröjningar i behandlingstiderna (2600/2021*).

KYRKANS MYNDIGHETERS FÖRFARANDE VID LEVERANS AV SLÄKTUTREDNINGAR

På BJO:s begäran lämnade Kyrkostyrelsen utredningar om hur leveranstiderna har utvecklats och om åtgärder för att trygga att beställningar av släktutredningar behandlas utan dröjsmål vid de regionala centralregister där köerna i februari 2022 fortfarande var fyra veckor eller mer. Dessutom utfördes fyra inspektioner (se punkt 4.24.3). BJO betonade vidare att myndigheten ska ordna sin verksamhet så att individens rättigheter som garanteras som grundläggande fri- och rättigheter inte äventyras.

Omständigheter som hänför sig till organisationen eller myndigheternas resurser kan i regel inte motivera avvikelser från till exempel vad grundlagen förutsätter för att ett ärende ska behandlas utan dröjsmål. Med beaktande av att handläggningstiden förkortats ansåg BJO att ärendet inte längre krävde ytterligare åtgärder (1849/2022*). BJO beslöt dock att på eget initiativ fortsätta utreda domkapitlens verksamhet i sin övervakning (7244/2022).

4.25 De högsta statsorganen

Ärenden som gällde de högsta statsorganen ingick i JO Petri Jääskeläinens uppgifter. Huvudföredragande var referendarierådet Mikko Sarja och övriga föredragande äldre justitieombudsmannasekreterare Päivi Pihlajisto och notarie Taru Koskiniemi.

4.25.1 ALLMÄNT

Enligt 109 § 1 mom. i grundlagen 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 lagligheten i fråga om beslut och åtgärder av statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president, enligt vad som bestäms i 112 och 113 § i grundlagen. Vad som i lagen om riksdagens justitieombudsman föreskrivs om de övervakade gäller i tillämpliga delar också statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president.

Med statsrådet avses förutom det organ som utövar allmän regeringsmakt och som består av statsministern och ministrarna också det organ för beslutsfattandet i regerings- och förvaltningsärenden som består av statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna. Statsrådet består i dagsläget av tolv ministerier. Ärenden som gäller dessa statistikförs och behandlas vid JO:s kansli inom ifrågavarande förvaltningsområdes sakområde. Ärenden som gäller ministrar behandlas dock inom sakområdet för de högsta statsorganen.

JO:s och justitiekanslerns (JK) 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 JK:s uppgift. I praktiken är JK:s roll också mer central. Till JK hör förhandsövervakning av beslutsfattande som sker vid statsrådets allmänna sammanträden och vid föredragning för republikens president. Detta sker framför allt genom att i beredningsskedet lämna utlåtanden till ministrar och ministerier, genom rådgivning till tjänstemännen och genom att granska föredragningslistorna före statsrådets allmänna sammanträde och före föredragningar för republikens president. Därtill ska JK vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar då beslut fattas. JO har med stöd av 111 § 2 mom. i grundlagen i sig rätt att närvara vid dessa sammanträden och föredragningar, men denna rättighet har aldrig utnyttjats i praktiken.

I sakområdet behandlas också klagomål som gäller riksdagen och dess ämbetsverk (riksdagens kansli, statens revisionsverk och forskningsinstitutet för internationella relationer och EU-frågor) samt klagomål som gäller riksdagsledamöter. JO har däremot inte befogenhet att undersöka riksdagens verksamhet inom lagstiftningsbehörighet och JO ingriper inte i det samhälleliga beslutsfattande som utgör grunden för användningen av lagstiftningsbehörigheten.



JO övervakar inte heller riksdagsgruppernas eller enskilda riksdagsledamöters verksamhet, varken i deras egenskap av ledamot eller som privatperson, och inte heller förfaringssätten vid de av riksdagens organ som endast består av riksdagsledamöter, så som 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 ska utvecklas och bristerna avhjälpas.

I sakområdet behandlas också alla klagomål som gäller JK. På grund av parallelliteten inom den högsta laglighetsövervakningen undersöker dock JO och JK inte varandras förfaranden (se RP 1/1998 rd).

4.25.2 LAGLIGHETSÖVERVAKNING

Laglighetsövervakningen inom sakområdet är i regel baserad på undersökning av klagomål. Under berättelseåret inleddes 271 ärenden och 290 avgjordes. I sammanlagt 4 fall (1,4 %) ledde ärendet till åtgärder. Minskningen av antalet fall jämfört med året innan berodde främst på att regeringens åtgärder för att hantera coronapandemin inte längre var lika framträdande.

Det finns flera orsaker till den låga åtgärdsprocenten. Varje år gäller många av ärendena i sakområdet riksdagsledamöter och riksdagens användning av lagstiftningsbehörigheten, som inte omfattas av JO:s behörighet. I dessa klagomål handlar det främst om lagstiftningsfrågor eller någon enskild riksdagsledamots agerande, som tagits upp och väckt diskussion i offentligheten.

Ofta handlar klagomålen snarare om allmän kritik av politiken enligt regeringsprogrammet än om laglighetsfrågor som gäller regeringen. Klagomål anförs också om sådan lagberedning i regeringen där arbetet med propositionen ännu pågår vid ministeriet eller där propositionen redan har överlämnats till riksdagen eller redan godkänts av riksdagen. Sådana ärenden undersöks i allmänhet inte, eftersom ärenden som är anhängiga hos den behöriga myndigheten i regel inte heller annars undersöks och eftersom det ankommer på riksdagen att bedöma regeringens propositioner.

Det låga antalet åtgärder inom sakområdet kan också förklaras av att det varje år finns många klagomål inom sakområdet som inte undersöks på grund av någon annan formell grund än att ärendet inte omfattas av JO:s behörighet. Ärenden överlämnas till justitiekanslern på grund av att samma ärende redan har inletts där eller att det av andra orsaker är ändamålsenligt att överlämna ärendet. En del ärenden är sådana som justitiekanslern redan har avgjort och det inte finns orsak att behandla dem på nytt. Vissa ärenden behandlas inte på grund av att de är ospecificerade eller har fallit för åldersstrecket.

Det låga antalet åtgärder förklaras vidare med att ärenden som gäller ministerierna statistikförs inom andra sakområden vid kansliet. Det faktum att klagomålen i huvudsak grundar sig på uppgifter som förekommit i offentligheten och att klaganden ofta inte känner till alla detaljer som är av betydelse för en rättslig prövning påverkar också.

De ärenden som avgjordes under berättelseåret gällde bland annat statsministerns uppförande, ministrarnas uttalanden i offentligheten, behandlingen av begäranden om handlingar och förfrågningar, den temporära ändringen av lagen om smittsamma sjukdomar och coronarestriktionerna, beslutsfattandet om NATO-medlemskap och beredningen av elstöd.

4.25.3 AVGÖRANDEN

BEHANDLING AV BEGÄRAN OM UPPGIFTER

Statsrådets kansli (SRK) agerade i strid med offentlighetslagen när den klagandes begäran om handlingar hade besvarats efter cirka 1,5 månader. Behandlingen hade pågått längre än offentlighetslagen tillåter. Den klagande hade begärt att få handlingar i anslutning till det e-postmöte statsministern lett angående Fortum och Uniper samt SRK:s promemoria om insiderprojektet. Fallet hade väckt stort intresse och SRK hade i olika skeden av insiderprojektet fått ett stort antal begäranden om uppgifter. Mediernas begäranden hade prioriterats på grund av deras samhällseliga genomslagskraft. JO delgav SRK sin uppfattning (6051/2022*).

BEHANDLINGEN AV ETT ÖPPET BREV

JO bedömde behandlingen av ett öppet brev i statsrådet. Ett brev från en förening hade skickats per e-post till statsrådet adresserat till statsministern och alla medlemmar av statsrådet. I brevet krävdes åtgärder för att rationalisera språkpolitiken och språklagstiftningen. Justitieministeriets kanslichef hade meddelat att ärendet inte leder till åtgärder från ministeriets sida.

Syftet med ett öppet brev kan till exempel vara att framföra en ståndpunkt, kräva en åtgärd eller inleda en offentlig debatt. I detta fall gällde brevet den språkpolitik som ska följas i Finland och en ändring av språklagstiftningen. Den innehöll inte en sådan förfrågan som avses i förvaltningslagen och gällde inte heller inledande eller behandling av ett förvaltningsärende eller andra ärenden vid SRK eller något annat ministerium. Ingen har en allmän rätt att få sina samhällspolitiska åsikter behandlade av statsrådet så att beslut fattas i dessa ärenden för att inleda lagberedning som syftar till att ändra lagstiftningen. Däremot är det möjligt att göra ett medborgarinitiativ på det sätt som föreskrivs särskilt.

Ministerier och andra myndigheter samt enskilda tjänstemän har prövningsrätt när det gäller att svara på öppna brev, medborgarbrev och förfrågningar efter att ärendet har hänvisats till dem för behandling. Efter att föreningens öppna brev hade registrerats hade det inom statsrådet hänskjutits till det ministerium till vilket ärendet närmast hörde enligt den reglering som gäller i ärendet. Ministeriets kanslichef hade inom ramen för sin prövningsrätt svarat föreningen att ärendet inte föranledde åtgärder av ministeriet. Klagomålet föranledde inga åtgärder från JO:s sida (5065/2022).

4.26 Övriga ärenden

4.26.1 AVGÖRANDE OM YTTRANDEFRIHETEN

INLÄGG I SOCIALA MEDIER SOM GRUND FÖR VARNING

JO bedömde hur sakligt det var att ingripa i yttrandefriheten för en person som är förtroendevald i staden och arbetar för staden. Personen hade tilldelats en skriftlig varning som grundade sig på flera inlägg i sociala medier.

Enligt JO var det inte möjligt att helt eller åtminstone inte på ett naturligt sätt skilja mellan den klagandes roller (förtroendevald/arbetstagare). Klagandens roller och inläggens uttryckliga koppling till den politiska verksamheten framkom inte tydligt i inläggen. JO ansåg att det var fråga om klagandens agerande i egenskap av anställd vid staden och att man genom den skriftliga varningen hade ingripit i klagandens yttrandefrihet. Ingripandet grundade sig på lagen och dess syfte hade varit godtagbart, det vill säga att skydda arbetsgivarens rättigheter. För varje enskilt inlägg återstod dock att bedöma huruvida det varit nödvändigt och proportionerligt att ingripa i yttrandefriheten.

JO:s slutsats var att varningen kvantitativt till största delen hade grundat sig på sådana inlägg som inte på ett godtagbart sätt kunde användas som grund för varningen och i mindre grad på sådana som varningen hade kunnat grundas på. Ett inlägg hade endast delvis kunnat användas som grund för varningen. Det var således inte till alla delar berättigat att ingripa i den klagandes yttrandefrihet. Eftersom även godtagbara grunder hade framförts som stöd för varningen, kunde varningen inte i sin helhet anses ogrundad till den del klagandens inlägg hade använts som grunder. Till den del varningen eventuellt hade baserat sig på andra grunder kunde JO inte ta ställning i ärendet. JO delgav staden sin uppfattning (3635/2021*).

TJÄNSTEINNEHAVARENS INLÄGG I SOCIALA MEDIER OCH UTTALANDE I TV

I flera klagomål kritiserades förfarandet hos direktören för diagnostik vid HUS. Fem klagomål gällde direktörens inlägg i sociala medier (6881/2021, 7599/2021, 7606/2021, 7614/2021 och 7965/2021) och i ett klagomål kritiserades direktörens uttalande i en tv-sändning.

BJO bedömde de inlägg direktören för diagnostik gjort i sociala medier. Temat för blogginlägget var vaccinationstäckningen och vilken inverkan desinformation om vaccination har på denna. Direktören för diagnostik hänvisade med uttrycket "femtekolonnare av ovaccinerade" till ovaccinerade människor. Direktören hade använt ett ganska färgstarkt och tillspetsat språk om aktörer som sprider desinformation, bland annat genom uttrycken "konspirationsteoretiker", "spruträdda" och "naturister". Direktören för diagnostik hade önskat att landets regering, ledningen för de politiska partierna och andra påverkare skulle arbeta mer för att försöka höja vaccinationstäckningen till en hög nivå. I skribentprofilen lyfte direktören för diagnostik inte endast fram sin roll som direktör utan också sin roll som professor i hälsorätt. Även om direktören för diagnostik hade framfört att det var fråga om hans egna åsikter, hade hen ändå hänvisat till sina tjänsteuppgifter. Därför bedömdes utlåtandena i förhållande till det beteende som förutsätts av en tjänsteinnehavare.

Enligt BJO var det fråga om att delta i en samhälleligt viktig diskussion och att framföra sina egna åsikter, som även en tjänsteinnehavare har rätt till inom ramen för sin yttrandefrihet. Inläggen handlade om att öka vaccinationstäckningen i Finland.

De tillspetsade formuleringar som direktören för diagnostik använde kunde antas rikta sig mot aktörer som sprider negativ information om vaccinationer och mot ovaccinerade personer på ett allmänt plan och inte mot vissa personer som kan identifieras. Personer som har en negativ inställning till vaccinationer hade dock med fog kunnat uppleva att skrivelserna riktade sig mot dem och att innehållet var osakligt och kränkande. BJO ansåg att skribentens ställning som direktör för diagnostik och professor i hälsorätt bidrog till att öka texternas synlighet och betydelse. Dessa omständigheter framhävde också det omdöme som förutsätts av personen i fråga när det gäller att uttrycka sina åsikter på ett sakligt sätt.

Uttrycken "femtekolonnare", "konspirationsteoretiker", "spruträdda" och "naturister" avvek från en normal neutral sakstil. Även om BJO i bedömningen av uttrycken ansåg att det var av betydelse att tjänsteinnehavaren strävade efter att tillgodose det allmänna intresset, skulle den förbättring av vaccinationstäckningen som eftersträvades med inlägget ha kunnat uppnås utan osakliga öknamn. Uttrycken, som kunde anses vara nedsättande, var enligt BJO dåligt övervägda med beaktande av kravet på att en tjänsteinnehavare ska vara saklig.

Däremot föranledde Twitter-meddelandet om ovaccinerade yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården inga åtgärder från BJO:s sida. Enligt meddelandet skulle direktören för diagnostik inte använda termen "kompetent" för en person som arbetar inom hälso- och sjukvården och som inte sköter sitt vaccinationsskydd, utan ansåg att termen "farlig" var mer lämplig. Twitter-meddelandet hänförde sig till den ändring av lagen om smittsamma sjukdomar som var under beredning vid tidpunkten i fråga, enligt vilken personal inom social- och hälsovården förutsattes ha vaccinationsskydd mot coronaviruset.

Inte heller det utlåtande som direktören för diagnostik framförde i en tv-sändning ledde till åtgärder. Direktören för diagnostik ansåg att de finländska hälso- och sjukvårdsmyndigheterna hade varit långsamma med att marknadsföra vaccinationerna, och att det ännu skulle ha funnits mycket att göra för att öka vaccinationstäckningen med hjälp av marknadsföring och propaganda. Enligt klagomålet borde direktören för diagnostik hålla sig till fakta i sina uttalanden medan marknadsföring och propaganda inte hör till direktörens uppgifter. Enligt ställföreträdaren för BJO hade direktören för diagnostik i sin kommentar önskat effektivare åtgärder av hälso- och sjukvårdsmyndigheterna i syfte att öka vaccinationstäckningen, till exempel med hjälp av marknadsföring och propaganda. Kommentaren hade riktats till hälso- och sjukvårdsmyndigheterna i allmänhet och dess syfte hade varit att främja vaccinationstäckningen. Ställföreträdaren för BJO ansåg inte att uttalandena var diskriminerande eller kränkande eller i övrigt olämpliga och de stod heller inte i strid med de skyldigheter som en tjänsteinnehavare åläggs genom sin ställning som tjänsteinnehavare (8277/2021).

AVLÄGSNANDE AV EN TJÄNSTEINNEHAVARES INLÄGG PÅ INTRANÄTET

JO bedömde avlägsnandet av tjänsteinnehavarens inlägg från intranätets diskussionsforum utifrån reglerna för forumet. Klaganden hade inte på grund av sitt inlägg orsakats någon annan påföljd än att inlägget tagits bort. Det att ett inlägg som redan publicerats i ett förvaltningsinternt diskussionsforum som är öppet för alla anställda inom förvaltningsområdet och som upprätthålls av myndigheten i efterhand tas bort var emellertid i sig ett ingripande i yttrandefriheten. Det fanns ingen anledning att misstänka att avlägsnandet av inlägget på det sätt som avses i människorättskonventionen inte skulle ha grundat sig på lag (kravet på gott beteende i lagstiftningen som berör tjänsteinnehavare) och ett godtagbart mål (förbud mot trakasserier enligt arbetarskyddslagstiftningen, det vill säga skydd för andras rättigheter). JO bedömde närmare om det hade varit nödvändigt och proportionerligt att ta bort inlägget.

I det avlägsnade inlägget gick klaganden igenom resultaten av statens personalundersökning särskilt med tanke på hur olika instansers svar skiljde sig från varandra och framförde sina egna slutsatser om dessa resultat.

Det var således fråga om ett förvaltningsinternt inlägg eller deltagande i en diskussion om ett ärende som var av betydelse för åtminstone de anställda inom förvaltningsområdet i fråga. Ju mer betydelsefullt ärendet i fråga är, desto högre är tröskeln att ingripa i användningen av yttrandefriheten.

Hela inlägget hade raderats på grund av en enskild punkt. De uttalanden som ansågs vara osakliga var enligt JO värdeomdömen och trots att de till viss del var provocerande var de relativt måttliga och riktades åtminstone inte tydligt till en viss person. JO ansåg att det i viss mån var överdrivet att anse att hela personalen vid myndighetens centralförvaltningsenhet skulle ha förringats i det stycke i inlägget som bedömdes vara osakligt, och att man skulle ha skapat en motsättning mellan denna enhet och personalen som utför det operativa arbetet. JO var inte heller övertygad om att skrivelsen hade orsakat psykosocial belastning för dem som hörde till arbetsgemenskapen och skada för arbetsgivaren. JO ansåg att det med tanke på nödvändigheten och proportionaliteten i viss mån kunde kritiseras att inlägget tagits bort. Klagandens yttrandefrihet kränktes dock inte. JO beaktade det faktum att klaganden inte hade orsakats någon annan påföljd i ärendet. JO ansåg det dock befogat att grunderna för att ta bort ett inlägg specificeras noggrannare. JO delgav myndighetens modereringsgrupp sin uppfattning (1475/2021*).

INRIKESMINISTERNS YTTRANDE OM CIVIL OLYDNAD I EN INTERVJU

Inrikesministern konstaterade bland annat att hen anser att civil olydnad är en acceptabel metod när personen agerar nyktert, med sitt eget namn och med sitt eget ansikte samt tar ansvar för sina handlingar. Enligt klagomålet godkände ministern brottet mot lagen.

JO konstaterade att det i ministrarnas uttalanden i intervjuer i allmänhet inte handlar om frågor som beretts under tjänsteansvar utan om uttalanden, bedömningar eller ställningstaganden som ministern framfört i sitt eget namn i offentligheten. Å andra sidan är det inte uteslutet att de som följer medierna kan få en sådan uppfattning att det på något sätt är fråga om den officiella ståndpunkten eller linjen för det ministerium som ministern i fråga företräder i det ämne som behandlas i intervjun. Det är klart att den politiska rörelse som ministern representerar också kan återspeglas i hur hen förhåller sig till olika samhällsfenomen och hurdana uttalanden hen framför om dem i offentligheten.

Enligt JO var ministerns uttalande en del av en diskussion om civil olydnad i anslutning till aktuella åsiktsyttringar, i vilken förutom ministern även forskare vid universitet och oppositionspartiets vice ordförande deltog. Det handlade inte bara om en viktig fråga för samhället, utan i ministerns fall särskilt om politisk yttrandefrihet. Den politiska yttrandefriheten hör till kärnan i den yttrandefrihet som tryggas i grundlagen och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, och tröskeln för att ingripa i den är mycket hög. Klagomålet föranledde inga åtgärder från JO:s sida (941/2022).

UTLÅTANDEN

JO gav JM ett utlåtande om bedömningspromemorian om den straffrättsliga regleringen gällande riktade trakasserier (5337/2022*).

4.26.2

ÄRENDEN SOM GÄLLER DIGITALISERINGS- OCH BEFOLKNINGSDATAFÖRVALTNINGEN

I detta avsnitt beskrivs övervakningen av sådana uppgifter inom befolkningsdataförvaltningen och inom finansministeriets (FM) förvaltningsområde som gäller främjande av digitalisering och som främst har anförtrotts Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. I avsnittet behandlas också de utlåtanden som JO har kommit med då ny lagstiftning utarbetas. Ärendena inom detta sakområde avgjordes av BJO Majja Sakslin. 53 klagomål inom sakområdet avgjordes (38 år 2021).

BEHANDLINGSTIDER VID MYNDIGHETEN FÖR DIGITALISERING OCH BEFOLKNINGSDATA

Under berättelseåret inkom flera klagomål som kritiserade Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatas (nedan MDB) förfarande när det gällde dröjsmål vid behandlingen av ärenden. Klagomålen gällde behandlingstiden bland annat vid leverans av släktutredningar och ämbetsbevis samt vid behandlingen av dödsboets ärenden. Det var också fråga om behandlingstiden för att registrera ett äktenskap som ingåtts utomlands, hemort för en utlänning och ett barn som fötts utomlands. Under berättelseåret undersökte BJO MDB:s behandlingstider på eget initiativ i större utsträckning. BJO utreder särskilt handläggningstiden för släktutredningar, flyttansmälningar, namnändringar och registrering av livshändelser utomlands (5001/2022). Behandlingen på eget initiativ pågick ännu i slutet av berättelseåret.

JO avgjorde under berättelseåret en ärendehelhet om handläggningstiderna för MDB:s intressebevakningsärenden inom förmyndarverksamheten, som undersöktes både på basis av enskilda klagomål och på eget initiativ. Under 2020–2022 inkom drygt 40 klagomål om behandlingstiderna för dessa ärenden. Avgörandena av klagomålen redogörs för i avsnitt 4.14.3.

Eftersom BJO redan undersökte MDB:s behandlingstider i andra ärenden, började man i regel inte undersöka enskilda klagomål som gällde MDB:s behandlingstid. Av de ärenden som BJO undersökte ledde ett ärende till klander. I ärendet i fråga hade registreringen av ett äktenskap som ingåtts utomlands pågått i över fem månader vid MDB. Det var fråga om ett ärende med ett klart slutresultat där man varken hade behövt komplettera ansökan eller vidta andra interimistiska åtgärder. BJO ansåg att behandlingstiden var lång och ansåg att ärendet inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål (7959/2021).

Också i ett ärende som gällde behandling av en namnändring var handläggningstiden en aktuell fråga. BJO ansåg att ärendet som gällde ändring av efternamn inte hade behandlats utan ogrundat dröjsmål. Behandlingen av ärendet vid MDB hade pågått i nio månader. I avgörandet ansåg BJO dessutom att behandlingen av den klagandes ansökningar om namnändring vid MDB inte hade uppfyllt de krav som god förvaltning som ställs på behandlingen av förvaltningsärenden. Den klagande hade till MDB lämnat in separata ansökningar gällande förnamn och efternamn och dessa hade anhängiggjorts vid myndigheten i november. Ansökningarna hade behandlats som separata ärenden. Ansökan som gällde förnamnet hade avgjorts i december. I ärendet som gällde ändring av efternamnet hade MDB begärt ett utlåtande av nämnden för namnändring och ärendet hade avgjorts vid ämbetsverket i augusti. Enligt BJO var det inte fråga om sådana ärenden som myndigheten enligt förvaltningslagen var skyldig att behandla tillsammans. Vid bedömningen av ärendet med hänsyn till den serviceprincip och princip om adekvat service som ingår i en god förvaltning hade det enligt BJO dock varit ändamålsenligt för sökanden att behandla de ansökningar om ändring av för- och efternamn som varit anhängiga samtidigt tillsammans. BJO konstaterade att det att ansökningarna avgjordes vid olika tidpunkter kan orsaka olägenheter och svårigheter för sökanden, till exempel på grund av att identitetsbevis och andra handlingar måste förnyas flera gånger. Utifrån utredningen hade MDB gett anvisningar i namnändringen, enligt vilka målet var att alla ansökningar från samma sökande ska behandlas samtidigt.

I fråga om handläggningstiden ansåg BJO att behandlingen av ärendet som gällde ändring av efternamn utan anledning hade fördröjts från november till april innan ansökan hade tagits upp till behandling och tillställts nämnden för namnändringen för utlåtande. Beträffande den anhopning av ansökningar om namnändring som presenterades i utredningen konstaterade BJO att man enligt justitieombudsmannens etablerade beslutspraxis inte kan motivera rättskränkningar i myndighetsverksamheten med att resurserna är knappa. Resursbrist är därmed inte en godtagbar orsak till att behandlingen fördröjs (4651/2021*).

KUNDSERVICE OCH RÅDGIVNING

Flera ärenden som BJO avgjorde under berättelseåret handlade om MDB:s kundservice och rådgivning.

BJO ansåg att förfarandet vid MDB inte hade motsvarat de krav på god förvaltning som ställts på kundservicen då den klagande i kundservicen hade fått en felaktig uppfattning om läget vad gäller behandlingen av ett ärende. Den klagande hade per telefon frågat MDB i vilket skede behandlingen av den begäran om rättelse av befolkningsuppgifter klaganden lämnat in var. I samband med samtalet hade man inte hittat den begäran om rättelse som klaganden lämnat in till ämbetsverket och klaganden hade fått uppfattningen att begäran hade försvunnit vid ämbetsverket. Detta var inte fallet, utan begäran om rättelse hade varit i kö för behandling. Dessutom hade man i servicesituationen behandlat hur myndighetens samtal följs upp, och den klagande hade inte fått korrekta uppgifter om detta. I avgörandet konstaterade BJO att klaganden hade kunnat orsakas onödigt oro och extra besvär i ärendet i synnerhet då klaganden utifrån de uppgifter hen fått hade lämnat en ny begäran om rättelse till myndigheten (4653/2021).

Det var också fråga om god förvaltning i ett ärende som gällde leverans av ett utdrag ur befolkningsdatasystemet. Där hade den rådgivning som den klagande fått från MDB varit bristfällig, vilket hade orsakat den klagande olägenheter och besvär. Enligt BJO hade rådgivningen inte uppfyllt kraven på adekvat service och rådgivning som ingår i god förvaltning (5277/2021). Också i ett ärende som gällde erhållande av personbeteckning och identifiering i tjänsten Suomi.fi-identifikation var bristfällig rådgivning en aktuell fråga. BJO ansåg att den klagande inte hade fått adekvat service och rådgivning i syfte att få en personbeteckning trots att hen tagit kontakt flera gånger. Rådgivningen var inte tillräckligt omfattande. Man hade inte kunnat berätta för den klagande att hen eventuellt skulle ha kunnat identifiera sig i tjänsten Suomi.fi-identifikation med det tyska identifikationsverktyget eIDAS eller via identifieringstjänsten för utländska medborgare (Finnish Authenticator). BJO fäste uppmärksamhet vid att man på ett tillräckligt sätt ska försäkra sig om att den rådgivning som ges till kunden är korrekt och omfattande. Detta gällde i synnerhet då klaganden hade haft behov av mer omfattande rådgivning än bara kring ansökan om personbeteckning (3425/2021).

I ett ärende som gällde tjänsten Suomi.fi-fullmakter hade klaganden på sin förfrågan till MDB om den rättsliga grunden för Skatteförvaltningens begäran om komplettering till svar endast fått en allmän hänvisning till lagen om stödtjänster och förvaltningslagen. BJO konstaterade att det i ärendet varit fråga om att ange grunderna för begäran om tilläggsutredning, inte om att ge råd om skötseln av ett ärende som avses i förvaltningslagens bestämmelse om rådgivning. BJO ansåg att det för att upprätthålla parternas förtroende för myndighetsverksamhetens lagenlighet hade varit ändamålsenligt att i ärendet berätta vilken bestämmelse kravet på fullmaktens autenticitet och integritet grundar sig på. Ärendet gällde också handläggningstiden. Det hade tagit en månad innan klaganden fick svar på sin fråga. BJO konstaterade att BJO redan tidigare i samband med rådgivning om tjänsten Suomi.fi-meddelanden hade bedömt handläggningstiden för begäran och ansett att svarstiden på en månad var lång för den klagande.

Vidare konstaterade BJO att BJO i sitt svar på ett klagomål hade ansett att det för många var en mångfacetterad process med främmande begrepp att ta i bruk en fullmakt i tjänsten Suomi. fi. Därför måste man särskilt i situationer där fullmakten används för professionella ärenden fästa uppmärksamhet vid att rådgivningen sker med omsorg och är tillräcklig. BJO ansåg att MDB:s förfarande stred mot skyldigheten att ge råd enligt förvaltningslagen och att en månads behandlingstid för att besvara en fråga inte kunde anses överensstämma med förvaltningslagens krav på att förfrågningar ska besvaras utan dröjsmål (1681/2021).

UTLÅTANDEN

BJO gav följande utlåtanden till FM:

- Utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lagstiftning om digital identitet (1312/2022*).
- Utlåtande om fördraget mellan Republiken Finlands regering och Republiken Estlands regering om registrering av befolkningen (3697/2022).
- Utlåtande om ämnet: Sammanställning och synpunkter av lagstiftningsarbetsgruppen för programmet för främjande av digitalisering (Digiprogrammet) beträffande författningsläget och ändringsförslag gällande digitaliseringen (7039/2022).
- Utlåtande om de preliminära förslagen till reglering gällande totalreformen av lagen om hemkommun (7150/2022*).

Dessutom gav BJO ett utlåtande till justitieministeriet om lagutkastet om precisering av bestämmelserna om behandling av personbeteckningar (3720/2022).

4.26.3

124 § I GRUNDLAGEN OCH STÄLLNINGSTAGANDEN OM JO:S BEFOGENHETER

LÄKARHELIKOPTERVERKSAMHET (FINNHEMS OY)

JO föreslog för social- och hälsovårdsministeriet (SHM) att ministeriet skulle vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder gällande statsbolaget FinnHEMS Oy som bedriver läkarhelikopterverksamhet. JO ansåg det också motiverat att man i bolagets verksamhet, innan eventuella författningsändringar blir klara, följer de allmänna förvaltningslagarna, såsom språklagen.

JO bedömde ärendet på eget initiativ utifrån ett klagomål. I klagomålet kritiserades FinnHEMS Oy med tanke på de språkliga rättigheterna. Som en preliminär fråga skulle läkarhelikopterverksamhetens rättsliga karaktär fastställas. JO ansåg att det är fråga om en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i grundlagen, varvid de allmänna förvaltningslagarna tillämpas på bolagets verksamhet.

FinnHEMS Oy:s uppgifter är tämligen nära sammanbundna med fullgörandet av de skyldigheter som det allmänna har enligt grundlagen och hälso- och sjukvårdslagstiftningen. Därför är det ändamålsenligt att i lag utfärda närmare bestämmelser om bolaget och om grunderna för dess verksamhet och ställning i hälso- och sjukvårdssystemet och i synnerhet den prehospitala akutsjukvården.

Ägarstyrningen av FinnHEMS Oy finns vid SHM. Bolagets verksamhetsområde är i enlighet med bolagsordningen att ordna och producera flygtjänster för den prehospitala akutsjukvården. Bolagets ställning grundar sig för närvarande å ena sidan på de villkor och skyldigheter för användningen av pengar som staten har beviljat bolaget i samband med finansieringsbeslutet, och å andra sidan på samarbetsavtalet med de fem universitetssjukvårdsdistrikten och de skyldigheter och ansvar som bolaget har ålagts i avtalet (7308/2021*).

ALKOHOLBOLAGETS BESLUTFATTANDE (ALKO AB)

JO föreslog för SHM att ministeriet överväger nödvändiga lagstiftningsåtgärder för att förtydliga alkohollagens bestämmelser om alkoholbolagets offentliga förvaltningsuppgifter.

Alko Ab beslutar med stöd av alkohollagen om införande av alkoholdrycker i detaljhandeln, avlägsnande av alkoholdrycker ur detaljhandeln och prissättning av alkoholdrycker. I detta beslutsfattande tillämpas enligt alkohollagen delvis förvaltningslagens bestämmelser om jäv. Närmare bestämmelser om beslutsförfarandet och offentliggörandet av grunderna för beslutsfattandet för tillverkare och försäljare finns i statsrådets förordning om verkställigheten av alkohollagen. Om en anbudsgivare eller varuleverantör anser att Alko Ab i sitt ovan nämnda beslutsfattande har handlat i strid med alkohollagen, kan den kräva ett motiverat beslut om förfarandet av bolaget. Alko Ab ska enligt alkohollagen behandla begäran utan dröjsmål och meddela ett motiverat beslut i ärendet samt ge anvisningar för hur en begäran om omprövning görs, om inte bolaget bedömer det som riktigt att rätta till sitt förfarande. Omprövning av ett sådant beslut av Alko Ab som avses ovan får begäras hos Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården på det sätt som anges i förvaltningslagen. Ett beslut som meddelats med anledning av en begäran om omprövning får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen och vidare hos högsta förvaltningsdomstolen, om den beviljar besvärstillstånd.

JO ansåg att det i ovan nämnda beslutsförfarande handlade om såväl att sköta ett offentligt uppdrag enligt 109 § i grundlagen som om att sköta offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen (5474/2021*).

SYSSELSÄTTNING AV PARTIELLT ARBETSFÖRA PERSONER (JOBBKANALEN AB)

I sitt utlåtande (7734/2021) till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet i slutet av föregående berättelseår ansåg JO att det nya statsbolag (Jobbkanalen Oy) som föreslås grundas sköter en offentlig förvaltningsuppgift. Jobbkanalen Ab är ett aktiebolag som helt och hållet ägs av staten och för vars ägarstyrning arbets- och näringsministeriet ansvarar. Bolaget sköter en samhällsligt betydande specialuppgift, det vill säga sysselsätter partiellt arbetsföra personer som befinner sig i den svåraste arbetsmarknadssituationen. Aktiebolaget har samhällsliga förpliktelser och dess syfte är i princip inte att generera vinst eller dela ut dividend till ägaren. Vid bedömningen av den rättsliga karaktären av Jobbkanalen Ab:s verksamhet som en offentlig förvaltningsuppgift var åtminstone följande faktorer väsentliga:

- Jobbkanalen Ab:s uppgifter har en direkt koppling till den skyldighet det allmänna enligt 18 § i grundlagen har att främja sysselsättningen och sträva efter att trygga var och ens rätt till arbete. Denna koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna kan anses vara väsentligt starkare än i många andra i sig viktiga samhällsomfattande tjänster som tillhandahålls av statliga bolag.
- Jobbkanalen Ab sköter en lagstadgad specialuppgift av samhällslig betydelse som finansieras ur statsbudgeten.
- Att hänvisa en person till Jobbkanalen Ab är den sista utvägen inom ramen för det allmännas skyldighet att främja sysselsättningen i en situation där inga andra sysselsättningsåtgärder kan tillhandahållas den partiellt arbetsföra. I egenskap av en tjänst som tillgrips i sista hand kan Jobbkanalen Ab:s verksamhet jämföras med utkomststöd och allmän intressebevakning som beviljas av myndigheter, och har i egenskap av en köpt tjänst betraktats som en offentlig förvaltningsuppgift i grundlagsutskottets tolkningspraxis.
- Jobbkanalen Ab har självständig prövningsrätt att besluta vilka av de personer som myndigheten anvisat bolaget anställer. I detta beslutsfattande finns drag av utövning av offentlig makt som kan jämföras med beviljande av en förmån, såsom val av boende, som har ansetts vara en offentlig förvaltningsuppgift. Jobbkanalen Ab:s beslutsfattande sker utifrån arbetskraftspolitiska och socialpolitiska mål.

JO föreslog att ärendet förs till grundlagsutskottet för bedömning. Den rättsliga karaktären av bolagets uppgifter bedömdes under berättelseåret i grundlagsutskottet, vars utlåtande (GrUU 6/2022 rd) ledde till att från Jobbkanalen Ab:s uppgifter slutligen slopades den uppgift som betraktades som en offentlig förvaltningsuppgift.

KREDITUPPLYSNINGSVERSAMHET

JO hördes under berättelseåret av grundlagsutskottet gällande regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av kreditupplysningslagen, 86 § i betaltjänstlagen och 4 a § i straffregisterlagen (RP 109/2021 rd). JO gav också ett skriftligt utlåtande (6918/2021) till utskottet under behandlingen av ärendet. I utlåtandet granskade JO särskilt med tanke på JO:s tillsynsbehörighet huruvida bedrivandet av kreditupplysningsverksamhet borde betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift enligt 124 § i grundlagen eller åtminstone som ett offentligt uppdrag enligt 109 § i grundlagen. I båda fallen skulle kreditupplysningsverksamheten omfattas av JO:s tillsynsbefogenheter. JO ansåg att frågan var mycket viktig. JO har i tidigare sammanhang betonat att uppgifter med nära anknytning till individens rättsliga ställning inte får lämnas utanför JO:s behörighet.

JO bedömde ärendet utifrån grundlagsutskottets tidigare utlåtandep Praxis och ansåg att det i ärendet är möjligt att dra slutsatsen att kreditupplysningsverksamhet ska betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift. I princip är det möjligt att betrakta endast en viss del av kreditupplysningsverksamheten som en offentlig förvaltningsuppgift, till exempel endast verksamhet som hänför sig till personkreditupplysningar. Å andra sidan kunde i synnerhet den bedömning av kreditvärdighet och det fastställande av en persons kreditvärdighetsklass som kreditupplysningslagen möjliggör och som också kan grunda sig enbart på automatisk databehandling på grund av dess betydande faktiska konsekvenser anses ligga åtminstone nära utövning av offentlig makt.

Om bedrivande av kreditupplysningsverksamhet inte betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift kan den enligt JO ändå betraktas som ett offentligt uppdrag som omfattas av justitieombudsmannens (och justitiekanslerns) tillsynsbefogenheter. På grund av kreditupplysningsverksamhetens faktiska betydande konsekvenser för individens rättsliga ställning är det motiverat och viktigt att även den högsta laglighetsövervakaren övervakar verksamheten. Eftersom bedrivande av kreditupplysningsverksamhet hittills inte har betraktats som ett offentligt uppdrag, skulle det vara svårt för JO att ta ställning i en annan riktning utan lagstiftarens stöd. Därför önskade JO att grundlagsutskottet tar ställning till huruvida kreditupplysningsverksamhet har karaktären av ett offentligt uppdrag, om utskottet inte betraktar verksamheten som en offentlig förvaltningsuppgift.

Grundlagsutskottet ansåg inte att kreditupplysningsverksamhet är en offentlig förvaltningsuppgift och enligt utskottet fanns det inte heller något direkt behov av att avvika från etablerade utgångspunkter och bedöma verksamheten som ett offentligt uppdrag. Utskottet ansåg dock att det på grund av kreditupplysningsverksamhetens samhällseliga betydelse, hanteringen av de risker den omfattar och dess konsekvenser för individens ställning var nödvändigt att reglera behandlingen av kreditupplysningar på lagnivå (GrUU 8/2022 rd).

4.26.4 ÖVRIGA AVGÖRANDE

BEHANDLING AV ETT ÄRENDE SOM GÄLLER BISYSSLA OCH ANVÄNDNING AV TJÄNSTEBETECKNINGAR

Ett klagomålsärende handlade om vilken instans som har behörighet att bevilja chefen för ett ansvarsområde vid NTM-centralen bisysslotillstånd Enligt NTM-centralens arbetsordning är det arbets- och näringsministeriet som har behörighet i fråga om överdirektören och i fråga om övrig personal den som utnämnt personen i fråga på föredragning av chefen. BJO instämde dock i finansministeriets ståndpunkt att bisysslotillstånd för alla tjänster vid NTM-centralen beviljas av NTM-centralen. BJO ansåg att NTM-centralens arbetsordning vad gäller behörighet inte överensstämmer med 18 § i statstjänstemannaförordningen.

I ärendet lyftes också användningen av tjänstebeteckningar fram. Enligt lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna leds ett ansvarsområde vid NTM-centralen av chefen för ansvarsområdet och NTM-centralen leds av en direktör som är chef för ett ansvarsområde vid NTM-centralen vid sidan av sin egen befattning. I förordningen om närings-, trafik och miljöcentralerna används titeln direktör för ett ansvarsområde för chefen för ansvarsområdet. I NTM-centralens arbetsordning används titeln överdirektör för NTM-centralen för den chef för ett ansvarsområde vid NTM-centralen som leder NTM-centralen, och titeln direktör för ansvarsområdet för chefen för ansvarsområdet.

Enligt finansministeriet kan förordnande till en uppgift enligt centralens arbetsordning omfatta en rätt att använda en viss titel vid sidan av den egentliga tjänstebeteckningen. Om ställningen som direktör för ett ämbetsverk grundar sig på förordnande till en uppgift, ska dock direktörens ställning, uppgifter och befogenheter regleras noggrant i den organisationslag som gäller ämbetsverket. Genom ett förordnande till en uppgift som grundar sig på arbetsordningen kan man inte inrätta nya högre ställningar eller nivåer i organisationen som avviker från det som föreskrivs i den lag eller förordning som gäller ämbetsverket. När förordnandet till uppgiften som direktör för NTM-centralen regleras i lag, kan det vara motiverat att också föreskriva om beteckningen i anslutning till förordnandet till uppgiften, åtminstone på förordningsnivå. För att undvika missförstånd ska beteckningen i anslutning till förordnandet till en uppgift dock inte användas i stället för tjänstebeteckningen utan vid sidan av den. Enligt 9 § i NTM-lagen finns det ingen motsvarande grund för att använda en parallell beteckning för chefen för ett ansvarsområde. BJO instämde i dessa synpunkter. BJO bad arbets- och näringsministeriet samt NTM-centralen i Egentliga Finland meddela om sina åtgärder i ärendet senast den 17 februari 2023 (1006/2022*).

NTM-centralernas arbetsordningar ändrades så att det är NTM-centralen som beviljar bisysslotillstånd för alla tjänster vid NTM-centralen. I fråga om tjänstebeteckningarna bedömde ANM att bristerna i bestämmelserna om tjänstebeteckningarna för NTM-centralernas direktörer bör korrigeras på lagnivå. Ministeriet kan inleda beredningen av ärendet tidigast i slutet av 2023. Den etablerade praxisen för utnämning fortsätter tills vidare.

UTLÅTANDEN

BJO Pölönen gav finansministeriet ett utlåtande om utkastet till förordning om statliga myndigheters minimiöppettider (6913/2022).

BJO Pölönen gav finansministeriet ett utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringer av funktioner och 2 § i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen (529/2022). BJO Pölönen hördes i förvaltningsutskottet om regeringens proposition i ärendet (5461/2022*).

5 BILAGOR



Bilaga 1

Bestämmelser i Finlands grundlag gällande justitieombudsmannen (11.6.1999/731)

27 §

VALBARHET OCH BEHÖRIGHET FÖR UPPDRAGET SOM RIKSDAGSLEDAMOT

Valbar i riksdagsval är varje röstberättigad som inte är omyndig.

Till riksdagsledamöter kan dock inte väljas personer som innehar militära tjänster.

Justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, ledamöterna av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen samt riksåklagaren kan inte vara riksdagsledamöter. Om en riksdagsledamot väljs till republikens president eller utnämns eller väljs till något av dessa ämbeten, upphör uppdraget som riksdagsledamot den dag han eller hon valdes eller utnämndes. Uppdraget upphör också, om en riksdagsledamot förlorar sin valbarhet.

38 §

RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

Riksdagen väljer för en mandattid på fyra år en justitieombudsman samt två biträdande justitieombudsmän, som skall ha utmärkta lagkunskaper. De biträdande justitieombudsmännen kan ha en ställföreträdare enligt vad som närmare bestäms i lagen. Angående de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för dem gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitieombudsmannen. (24.8.2007/802)

Riksdagen kan, efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande, av synnerligen vägande skäl befria justitieombudsmannen från uppdraget före mandattidens utgång. Beslutet skall fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

48 §

MINISTRARNAS SAMT JUSTITIEOMBUDSMANNENS OCH JUSTITIEKANSLERNES RÄTT ATT NÄRVARA

Ministrarna har rätt att närvara och delta i debatten i plenum även om de inte är riksdagsledamöter. En minister kan inte vara medlem i ett riksdagsutskott. En minister som enligt 59 § sköter republikens presidents uppgifter får inte samtidigt delta i riksdagsarbetet.

Riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet får vara närvarande och delta i debatten i plenum när deras egna berättelser eller andra ärenden som väckts på deras initiativ behandlas.

109 §

JUSTITIEOMBUDSMANNENS UPPGIFTER

Justitieombudsmannen skall övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitieombudsmannen ger årligen till riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som justitieombudsmannen har observerat.

110 § JUSTITIEKANSLERNS OCH JUSTITIEOMBUDSMANNENS ÅTALSRÄTT OCH FÖRDELNINGEN AV UPPGIFTER MELLAN DEM

Beslut om väckande av åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd fattas av justitiekanslern eller justitieombudsmannen. Dessa kan utföra åtal eller förordna att åtal skall väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

Bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern och justitieombudsmannen kan utfärdas genom lag, dock så att ingenderas behörighet i fråga om laglighetskontrollen får begränsas.

111 § JUSTITIEKANSLERNS OCH JUSTITIEOMBUDSMANNENS RÄTT ATT FÅ UPPLYSNINGAR

Justitiekanslern och justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna och av andra som söker offentliga uppdrag få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll.

Justitiekanslern skall vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för republikens president i statsrådet. Justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid dessa sammanträden och föredragningar.

112 § LAGLIGHETSKONTROLLEN I FRÅGA OM STATSRADETS OCH PRESIDENTENS ÄMBETSÅTGÄRDER

Om justitiekanslern finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller republikens president ger anledning till anmärkning, skall justitiekanslern framställa en motiverad anmärkning. Om den lämnas obeaktad, skall justitiekanslern låta anteckna sin ståndpunkt i statsrådets protokoll och vid behov vidta andra åtgärder. Också justitieombudsmannen har motsvarande rätt att framställa anmärkning och vidta andra åtgärder.

Om ett beslut av presidenten är lagstridigt, skall statsrådet efter att ha fått yttrande av justitiekanslern meddela att beslutet inte kan verkställas och föreslå presidenten att beslutet ändras eller återtas.

113 § PRESIDENTENS STRAFFRÄTTSLIGA ANSVAR

Om justitiekanslern, justitieombudsmannen eller statsrådet anser att republikens president har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten, skall detta meddelas riksdagen. Om riksdagen då med tre fjärdedelar av de avgivna rösterna beslutar att åtal skall väckas, skall riksåklagaren utföra åtal vid riksrätten och presidenten under tiden avhålla sig från ämbetsutövning. I andra fall får åtal inte väckas mot presidenten med anledning av en ämbetsåtgärd.

114 § **ÅTAL MOT MINISTER**

Åtal mot en medlem av statsrådet för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riksätten enligt vad som närmare bestäms genom lag.

Beslut om väckande av åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till lagligheten av en ministers ämbetsåtgärd. Före beslutet skall riksdagen bereda medlemmen av statsrådet tillfälle att avge förklaring. När utskottet behandlar ärendet skall utskottet vara fulltaligt.

Åtal mot en medlem av statsrådet utförs av riksåklagaren.

115 § **INLEDANDE AV UNDERSÖKNING SOM GÄLLER MINISTERANSVARIGHET**

En undersökning av frågan om en ministers ämbetsåtgärd är laglig kan inledas i riksdagens grundlagsutskott genom

- 1) en anmälan till grundlagsutskottet av justitiekanslern eller justitieombudsmannen;
- 2) en anmärkning som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter, samt genom
- 3) en begäran om undersökning som framställts till grundlagsutskottet av något annat riksdagsutskott.

Grundlagsutskottet kan också på eget initiativ börja undersöka lagligheten av en ministers ämbetsåtgärder.

117 § **JUSTITIEKANSLERNS OCH JUSTITIEOMBUDSMANNENS JURIDISKA ANSVAR**

Angående undersökning av lagligheten av justitiekanslerns och justitieombudsmannens ämbetsåtgärder, väckande av åtal mot justitiekanslern och justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i tjänsteutövning samt behandlingen av sådana åtal gäller vad som i 114 och 115 § sägs om medlemmarna i statsrådet.

Bilaga 1

Lag om riksdagens justitieombudsman (14.3.2002/197)

1 KAP LAGLIGHETSKONTROLL

1 § RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS ÖVERVAKNING

Med övervakade avses i denna lag i enlighet med 109 § 1 mom. grundlagen domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och andra som sköter offentliga uppdrag.

Justitieombudsmannen övervakar också lagligheten i fråga om beslut och åtgärder av statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president, enligt vad som bestäms i 112 och 113 § grundlagen. Vad som nedan föreskrivs om de övervakade gäller i tillämpliga delar också statsrådet, medlemmarna av statsrådet och republikens president.

2 § KLAGOMÅL

Klagomål till justitieombudsmannen kan i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll framställas av var och en som anser att någon övervakad i skötseln av sin uppgift har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet.

Klagomålet bör framställas skriftligen. Av klagoskriften skall framgå klagandens namn och kontaktinformation samt behövliga uppgifter om det ärende som klagomålet gäller.

3 § (20.5.2011/535) BEHANDLING AV KLAGOMÅL

Justitieombudsmannen undersöker ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet eller om justitieombudsmannen på någon annan grund anser det motiverat.

Med anledning av ett klagomål som anförts hos justitieombudsmannen vidtar justitieombudsmannen de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.

Justitieombudsmannen behandlar inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det.

Justitieombudsmannen ska utan dröjsmål informera klaganden om ärendet inte leder till åtgärder på grund av 3 mom. eller för att det inte hör till justitieombudsmannen, för att det behandlas vid en behörig myndighet eller kan överklagas genom ordinära rättsmedel eller om det finns något annat skäl. Justitieombudsmannen kan samtidigt informera klaganden om vilka rättsmedel som står till buds och ge annan behövlig handledning.

Justitieombudsmannen kan överföra behandlingen av ett klagomål till en behörig myndighet om det är motiverat med hänsyn till ärendets art. Klaganden ska informeras om detta. Myndigheten ska inom den tid som justitieombudsmannen bestämmer underrätta justitieombudsmannen om sitt beslut eller sina andra åtgärder i saken.

I fråga om överföring av klagomål mellan riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet föreskrivs särskilt.

4 § **EGET INITIATIV**

Justitieombudsmannen kan också på eget initiativ besluta behandla ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll.

5 § (28.6.2013/495) **INSPEKTIONER**

Justitieombudsmannen gör vid behov inspektioner för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannen ska i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas samt försvarsmaktens olika enheter och Finlands militära krishanteringsorganisation för att ge akt på hur beväringar och andra som fullgör militärtjänst samt krishanteringspersonalen behandlas.

Vid en inspektion har justitieombudsmannen och en av justitieombudsmannen förordnad tjänsteman vid riksdagens justitieombudsmans kansli rätt att få tillträde till alla den övervakades lokaler och tillgång till den övervakades alla datasystem samt att enskilt få samtala med inspektionsobjektets personal och med dem som tjänstgör eller är intagna där.

6 § **HANDRÄCKNING**

Justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få den handräckning som ha eller hon anser behövlig samt behövliga kopior eller utskrifter av handlingar och datafiler hos myndigheter och andra övervakade.

7 § **JUSTITIEOMBUDSMANNENS RÄTT ATT FÅ UPPLYSNINGAR**

Bestämmelser om justitieombudsmannens rätt att få de upplysningar som justitieombudsmannen behöver för sin laglighetskontroll finns i 111 § 1 mom. grundlagen.

8 § (22.7.2011/811) **FÖRORDNANDE OM POLIS- ELLER FÖRUNDERSÖKNING**

Justitieombudsmannen kan bestämma att polisundersökning enligt polislagen (872 /2011) eller förundersökning enligt förundersökningslagen (805/2011) ska verkställas för utredning av ett ärende som justitieombudsmannen prövar.

9 § **HÖRANDE AV ÖVERVAKADE**

Om det finns anledning att anta att ett ärende kan ge anledning till kritik mot den övervakades förfarande, skall justitieombudsmannen innan ärendet avgörs ge den övervakade tillfälle att bli hörd med anledning av ärendet.

10 § ANMÄRKNING OCH UPPFATTNING

Om justitieombudsmannen i ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll anser att en övervakad har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet, men justitieombudsmannen anser att åtal dock inte behöver väckas eller disciplinärt förfarande inledas i ärendet, kan justitieombudsmannen ge den övervakade en anmärkning för framtiden.

Om det finns orsak, kan justitieombudsmannen delge en övervakad sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver eller uppmärksamgöra den övervakade på de krav som god förvaltnings sed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

Om justitieombudsmannens i 1 mom. avsedda avgörande innehåller tillräknande av ett brott, har den som fått en anmärkning rätt att föra avgörandet av skuldfrågan till domstol. Ett yrkande på domstolbehandling ska ges in till justitieombudsmannen skriftligen inom 30 dagar från den dag då anmärkningen delgavs. Har anmärkningen delgetts per post med brev, anses delgivningen ha skett den sjunde dagen från det brevet sändes, om inte annat visas. Den som fått anmärkningen ska utan dröjsmål underrättas om rättegångens tidpunkt och plats samt om att målet kan avgöras även om han eller hon är frånvarande. Vid behandlingen av målet iakttas i övrigt gällande bestämmelser om rättegång i brottmål. (22.8.2014/674)

11 § FRAMSTÄLLNING

I ett ärende som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll kan justitieombudsmannen rikta en framställning till en behörig myndighet om att ett fel skall rättas eller ett missförhållande avhjälpas.

Justitieombudsmannen kan vid skötseln av sitt uppdrag göra statsrådet eller något annat organ som svarar för beredning av lagstiftning uppmärksam på brister som han eller hon observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa skall utvecklas och bristerna avhjälpas.

1 a KAP (28.6.2013/495) NATIONELL FÖREBYGGANDE MEKANISM MOT TORTYR

11 a § (28.6.2013/495) NATIONELLT BESÖKSORGAN

Riksdagens justitieombudsman är ett sådant nationellt besöksorgan som avses i artikel 3 i det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 93/2014).

11 b § (28.6.2013/495) INSPEKTIONSUPPDRAG

Vid utförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan inspekterar justitieombudsmannen platser där personer är eller kan hållas frihetsberövade antingen med stöd av ett beslut av en myndighet eller på dess uppmaning eller med dess samtycke eller medverkan (verksamhetsställe).

För att göra en inspektion har justitieombudsmannen och en av justitieombudsmannen förordnad tjänsteman vid riksdagens justitieombudsmans kansli rätt att få tillträde till alla verksamhetsställets lokaler och tillgång till verksamhetsställets alla datasystem samt att föra enskilda samtal med de frihetsberövade och med verksamhetsställets personal och med andra personer som kan lämna upplysningar som är relevanta för inspektionen.

11 c § (28.6.2013/495) **RÄTT ATT FÅ UPPGIFTER**

Vid utförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan har justitieombudsmannen och en av justitieombudsmannen förordnad tjänsteman vid riksdagens justitieombudsmans kansli, oberoende av sekretessbestämmelserna, rätt att av myndigheter och av dem som driver verksamhetsställen, 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 mandatid utan dröjsmål anmäla om ändringar i de uppgifter som avses i 1 mom.

3 KAP ALLMÄNNA BESTÄMMELSER OM JUSTITIEOMBUDSMANNEN, DE BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN OCH MÄNNISKORÄTTSCENTRETS DIREKTÖR (20.5.2011/535)

14 § JUSTITIEOMBUDSMANNENS OCH DE BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMÄNNENS BESLUTANDERÄTT

Justitieombudsmannen har ensam beslutanderätt i alla ärenden som enligt lag skall skötas av justitieombudsmannen. Justitieombudsmannen beslutar också, sedan han eller hon hört de biträdande justitieombudsmännen, om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen.

De biträdande justitieombudsmännen behandlar och avgör med samma befogenheter som justitieombudsmannen de laglighetskontrollärenden som justitieombudsmannen har bestämt att de skall avgöra eller som de på eget initiativ har beslutat undersöka.

Om en biträdande justitieombudsman anser att ett ärende som han eller hon behandlar ger anledning till anmärkning till följd av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet, en medlem av statsrådet eller republikens president eller orsak att väcka åtal mot presidenten vid högsta domstolen eller vid högsta förvaltningsdomstolen eller en ledamot vid någon av dessa domstolar, skall den biträdande justitieombudsmannen överföra ärendet till att avgöras av justitieombudsmannen.

15 § JUSTITIEOMBUDSMANNENS BESLUTFATTANDE

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen avgör ärendena på föredragning, om de inte i enskilda fall beslutar något annat.

16 § (24.8.2007/804) VIKARIAT

Om justitieombudsmannen avlider eller avgår från sitt uppdrag under mandattiden och riksdagen inte har valt någon ny justitieombudsman, sköts justitieombudsmannens uppgifter av den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten.

Den biträdande justitieombudsman som är äldst i tjänsten sköter också justitieombudsmannens uppgifter när denne är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att sköta sitt uppdrag, enligt vad som närmare bestäms i arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli.

Efter att ha mottagit grundlagsutskottets ståndpunkt väljer riksdagens justitieombudsman en ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen för en mandattid på högst fyra år.

När en biträdande justitieombudsman är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att sköta sitt uppdrag, sköts hans eller hennes uppgifter av justitieombudsmannen eller den andra biträdande justitieombudsmannen, enligt vad som närmare bestäms i arbetsordningen för kansliet, om inte justitieombudsmannen med stöd av 19 a § 1 mom. kallar ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen till uppdraget. När ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen sköter uppdraget som biträdande justitieombudsman tillämpas på honom eller henne inte vad som i 1 och 2 mom. föreskrivs om de biträdande justitieombudsmännen.

17 § ÖVRIGA UPPGIFTER OCH TJÄNSTLEDIGHET

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får inte under sin mandattid sköta någon annan offentlig tjänst. De får inte heller ha något sådant offentligt eller privat uppdrag som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt eller annars försvåra skötseln av uppdraget som justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman.

Om den som väljs till justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller direktör för Människorättscentret innehar en statlig tjänst, befrias han eller hon från sin skyldighet att sköta tjänsten under den tid uppdraget som justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller direktör för Människorättscentret varar. (20.5.2011/535)

18 § ARVODEN

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får arvode för sitt uppdrag. Justitieombudsmannens arvode bestäms enligt samma grunder som avlöningen för justitiekanslern i statsrådet och biträdande justitieombudsmännens arvode enligt samma grunder som biträdande justitiekanslerns avlöning.

Står den som valts till justitieombudsman eller biträdande justitieombudsman i ett offentligt eller privat anställningsförhållande, skall han eller hon för sin mandattid avstå från de med detta anställningsförhållande förknippade löneförmånerna. Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen skall för sin mandattid också avstå från sådana andra med anställningsförhållanden eller förtroendeuppdrag förknippade förmåner som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt.

19 § SEMESTER

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen har var och en rätt till en och en halv månads semester.

19 a § (24.8.2007/804) STÄLLFÖRETRÄDAREN FÖR DE BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMÄNNEN

Ställföreträdaren för de biträdande justitieombudsmännen kan sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter, om denne är förhindrad att sköta sitt uppdrag eller om uppdraget är obesatt. Justitieombudsmannen beslutar när ställföreträdaren ska kallas att sköta en biträdande justitieombudsmans uppgifter. (20.5.2011/535)

Vad som i denna eller i någon annan lag föreskrivs om de biträdande justitieombudsmännen gäller i tillämpliga delar också deras ställföreträdare när han eller hon sköter uppdraget som biträdande justitieombudsman, om inte något annat föreskrivs särskilt.

3 a KAP (20.5.2011/535) MÄNNISKORÄTTSCENTRET

19 b § (20.5.2011/535) MÄNNISKORÄTTSCENTRETS SYFTE

För främjande av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna finns Människorättscentret i samband med riksdagens justitieombudsmans kansli.

19 c § (20.5.2011/535) MÄNNISKORÄTTSCENTRETS DIREKTÖR

Människorättscentret har en direktör som ska vara väl förtrogen med de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Efter att ha fått grundlagsutskottets ställningstagande utnämner riksdagens justitieombudsman direktören för en mandatperiod om fyra år.

Direktörens uppgift är att leda och representera Människorättscentret och att avgöra de ärenden som ankommer på Människorättscentret och som inte enligt denna lag ska avgöras av människorättsdelegationen.

19 d § (20.5.2011/535) MÄNNISKORÄTTSCENTRETS UPPGIFTER

Människorättscentret ska

- 1) främja informationen, fostran, utbildningen och forskningen samt samarbetet i anslutning till dem i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- 2) utarbeta rapporter om hur de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses,
- 3) ta initiativ och ge utlåtanden för främjande och tillgodosende av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- 4) delta i det europeiska och det internationella samarbetet för främjande och tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna,
- 5) sköta andra motsvarande uppgifter som anknyter till främjandet och tillgodosendet 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 arvudet för delegationens medlemmar.

Delegationen ska

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

Delegationen är beslut för när ordföranden eller vice ordföranden och minst hälften av medlemmarna är närvarande. Som delegationens beslut gäller den mening som flertalet har understött. Vid lika röstetal avgör ordförandens röst.

För organiseringen av sin verksamhet kan delegationen ha ett arbetsutskott och sektioner. Delegationen får anta en arbetsordning.

3 b KAP (10.4.2015/374) **ÖVRIGA UPPGIFTER**

19 f § (10.4.2015/374) **FRÄMJANDE, SKYDD OCH ÖVERVAKNING AV GENOMFÖRANDET AV KONVENTIONEN OM RÄTTIGHETER FÖR PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING**

Riksdagens justitieombudsman, Människorättscentret och dess människorättsdelegation sörjer för uppgifterna enligt artikel 33.2 i den i New York den 13 december 2006 ingångna konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

4 KAP **RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS KANSLI OCH NÄRMARE BESTÄMMELSER**

20 § (20.5.2011/535) **RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS KANSLI**

För beredning av de ärenden som ska avgöras av justitieombudsmannen och för skötseln av justitieombudsmannens övriga uppgifter samt för skötseln av Människorättscentrets uppgifter finns riksdagens justitieombudsmans kansli, som leds av justitieombudsmannen.

21 § (20.5.2011/535)

INSTRUKTION FÖR RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN OCH ARBETSORDNING FÖR RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS KANSLI

Bestämmelser om tjänsterna vid riksdagens justitieombudsmans kansli och om de särskilda behörighetsvillkoren för tjänsterna finns i instruktionen för riksdagens justitieombudsman.

I arbetsordningen för riksdagens justitieombudsmans kansli meddelas närmare bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen. I arbetsordningen meddelas även bestämmelser om vikariearrangemangen för justitieombudsmannen, de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör, uppgifterna för kanslipersonalen samt det samarbetsförfarande som ska iakttas vid kansliet.

Justitieombudsmannen fastställer arbetsordningen för kansliet efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör.

5 KAP

IKRAFTTRÄDELSE- OCH ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER

22 §

IKRAFTTRÄDANDE

Denna lag träder i kraft den 1 april 2002.

23 §

ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSE

De som sköter uppdraget som justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän skall inom en månad från det att lagen har trätt i kraft ge en i 13 § avsedd redogörelse för sina bindningar.

IKRAFTTRÄDELSESTADGANDEN

24.8.2007/804:

Denna lag trädde i kraft den 1 oktober 2007.

20.5.2011/535:

Denna lag trädde i kraft den 1 januari 2012 (3 § samt 19 § 1 mom. den 1 juni 2011).

22.7.2011/811:

Denna lag trädde i kraft den 1 januari 2014.

28.6.2013/495:

Denna lag trädde i kraft den 7 november 2014 (5 § den 1 juli 2013).

22.8.2014/674:

Denna lag trädde i kraft den 1 januari 2015.

10.4.2015/374:

Denna lag trädde i kraft den 10 juni 2016.

Bilaga 1

Lagen om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (3.5.2022/330)

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 § LAGENS SYFTE

I denna lag föreskrivs det om fördelningen av uppgifter mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman utan att begränsa någons behörighet i fråga om laglighetskontrollen.

2 § UPPGIFTER SOM SKA KONCENTRERAS TILL JUSTITIEKANSLERN I STATSRADET

Riksdagens justitieombudsman är befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare i sådana ärenden som omfattas av behörigheten för justitiekanslern i statsrådet och som gäller

- 1) utveckling av förvaltningens automatiska system och de allmänna grunderna för deras underhåll,
- 2) organisering av åtgärderna mot korruption,
- 3) offentlig upphandling, konkurrens och ärenden som gäller statligt stöd.

3 § UPPGIFTER SOM SKA KONCENTRERAS TILL RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

Justitiekanslern i statsrådet är befriad från skyldigheten att sköta uppgifterna som högsta laglighetsövervakare i sådana ärenden som omfattas av behörigheten för riksdagens justitieombudsman och som gäller

- 1) Försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, sådan krishanteringspersonal som avses i lagen om militär krishantering (211/2006), Försvarsutbildningsföreningen som avses i 3 kap. i lagen om frivilligt försvar (556/2007) samt militära rättegångar,
- 2) polisundersökning, befogenheter som föreskrivits för polis- eller tullmyndigheter, straffprocessuella tvångsmedel och förundersökning, dock inte utebliven förundersökning eller avbrytande och begränsning av förundersökning,
- 3) hemligt inhämtande av information, hemliga tvångsmedel, civil underrättelseinhämtning, militär underrättelseinhämtning och laglighetskontroll av underrättelseverksamheten,
- 4) fängelser och andra sådana anstalter i vilka någon har intagits mot sin vilja samt andra åtgärder som begränsar personens självbestämmanderätt,

- 5) uppgifter som hör till de nationella förebyggande mekanismer som avses i artikel 3 i det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 93/2014),
- 6) uppgifterna för den nationella oberoende tillsynsstruktur som avses i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och dess fakultativa protokoll (FördrS 27/2016),
- 7) tillgodoseendet av rättigheterna för barn, äldre och personer med funktionsnedsättning samt asylsökande,
- 8) tillgodoseendet av individens rättigheter inom social- och hälsovården samt socialförsäkringen,
- 9) allmän intressebevakning,
- 10) tillgodoseendet av de rättigheter som tillförsäkras samerna som urfolk,
- 11) tillgodoseendet av romernas och andra gruppers rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur.

4 § INBÖRDES ÖVERFÖRING AV ÄRENDEN

I de fall som avses i 3 § överför justitiekanslern ett ärende till justitieombudsmannen, om justitiekanslern inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken. Justitiekanslern övervakar trots det som föreskrivs i 3 § de allmänna förutsättningarna för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och andra rättigheter när regeringsmakt utövas och i ärenden inom regeringsmaktens ansvarsområde.

I de fall som avses i 2 § överför justitieombudsmannen ett ärende till justitiekanslern, om justitieombudsmannen inte av särskilda skäl finner det ändamålsenligt att själv avgöra saken.

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 är ändamålsenligt med tanke på gemensam behandling av ärenden med sakligt samband eller om det av andra skäl är motiverat.

Vid överföring av klagomål ska klaganden underrättas om överföringen.

5 § ÖMSESIDIGT INFORMATIONSBYTE

Justitiekanslern och justitieombudsmannen ska utbyta information med varandra i syfte att främja effektivitet i den högsta laglighetskontrollen och enhetlighet i beslutspraxis.

6 § IKRAFTTRÄDANDE

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2022.

Genom denna lag upphävs lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990).

Bilaga 1

Instruktion för riksdagens justitieombudsman (5.3.2002/209)

Riksdagen har med stöd av 52 § 2 mom. grundlagen godkänt följande instruktion för riksdagens justitieombudsman:

1 § PERSONALEN VID RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMANS KANSLI

Vid riksdagens justitieombudsmans kansli kan finnas tjänster som kanslichef, referendarieråd, äldre justitieombudsmannasekreterare, justitieombudsmannasekreterare, rådgivande jurist, inspektör, informatör, notarie, avdelningssekreterare, registrator, arkivarie, biträdande registrator och byråsekreterare. Vid kansliet kan också utnämnas andra tjänstemän.

Vid kansliet kan inom ramen för budgeten anställas tjänstemän i tjänsteförhållanden för viss tid.

2 § BEHÖRIGHETSVILLKOR FÖR PERSONALEN

Behörighetsvillkor är

- 1) för kanslichefen, referendarieråden, äldre justitieombudsmannasekreterarna och justitieombudsmannasekreterarna juris kandidatexamen eller annan för tjänsten lämplig högre högskoleexamen samt sådan erfarenhet av offentlig förvaltning eller domaruppgifter som uppdraget förutsätter, samt
- 2) för dem som sköter andra uppgifter för dessa lämplig högskoleexamen eller sådan annan utbildning och erfarenhet som uppgifterna förutsätter.

3 § UTNÄMNING AV TJÄNSTEMÄNNEN

Justitieombudsmannen utnämner tjänstemännen vid sitt kansli.

4 § TJÄNSTLEDIGHET

Tjänstledighet för tjänstemän vid justitieombudsmannens kansli beviljas av justitieombudsmannen.

5 § IKRAFTTRÄDANDE

Denna instruktion träder i kraft den 1 april 2002.

Genom denna instruktion upphävs den instruktion för riksdagens justitieombudsman som godkändes den 22 februari 2000 (251/2000).

Bilaga 2

Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän 1.1.–30.9.2022

JUSTITIEOMBUDSMAN PETRI JÄÄSKELÄINEN avgör ärenden, som gäller

- de högsta statsorganen
- principiellt betydelsefulla frågor
- polisen, Nödcentralsverket och räddningsväsendet
- åklagarväsendet, utan ärenden som gäller Riksåklagarämbetet
- intressebevakning
- språkfrågor
- utlänningar
- rättigheter för personer med funktionsnedsättning
- hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet
- koordinering av den nationella förebyggande mekanismens uppgifter och rapportering om dess verksamhet
- utlåtandearärenden inom justitieministeriets förvaltningsområde

BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMAN MAIJA SAKSLIN avgör ärenden, som gäller

- socialvård
- barnets rättigheter
- äldre personers rättigheter
- hälso- och sjukvård
- region- och lokalförvaltning
- Ålands självstyrelse
- beskattning
- kommunikationer
- miljön
- jord- och skogsbruk
- samefrågor
- Tullen
- utsökning, konkurs och insolvensförfarande
- kyrkan

BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMAN PASI PÖLÖNEN avgör ärenden, som gäller

- domstolarna, justitieförvaltningen och rättshjälp
- Riksåklagarämbetet
- brottspåföljdsbranschen
- ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning
- socialförsäkring
- utkomststöd
- småbarnspedagogik, utbildning, vetenskap och kultur
- arbetsförvaltning
- utkomstskydd för arbetslösa
- militära ärenden, försvarsväsendet och Gränsbevakningsväsendet
- datasäkerhet, dataförvaltning och telekommunikation

Arbetsfördelningen mellan riksdagens justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän 1.10.–31.12.2022

JUSTITIEOMBUDSMAN PETRI JÄÄSKELÄINEN avgör ärenden, som gäller

- de högsta statsorgan
- principiellt betydelsefulla frågor
- militära ärenden, försvarsväsendet och Gränsbevakningsväsendet
- polisen, Nödcentralverket och räddningsväsendet
- Tullen
- åklagarväsendet
- intressebevakning
- språkfrågor
- utlänningar
- hemligt inhämtande av information och underrättelseverksamhet
- koordinering av den nationella förebyggande mekanismens uppgifter och rapportering om dess verksamhet
- utlåtandeärenden inom justitieministeriets förvaltningsområde
- yttrandefriheten

BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMAN MAIJA SAKSLIN avgör ärenden, som gäller

- socialvård
- barnets rättigheter
- äldre personers rättigheter
- rättigheter för personer med funktionsnedsättning
- hälso- och sjukvård
- region- och lokalförvaltning
- Ålands självstyrelse
- trafik och kommunikationer
- registerförvaltning
- miljö
- jord- och skogsbruk
- sameärenden
- kyrkan

BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMAN PASI PÖLÖNEN avgör ärenden, som gäller

- domstolarna, justitieförvaltningen och rättshjälp
- brottspåföljdsbranschen
- ekonomisk verksamhet, betalningsstörningar och utsökning
- beskattning
- tullbeskattning
- socialförsäkring
- utkomststöd
- småbarnspedagogik, utbildning, vetenskap och kultur
- arbetsförvaltning och utkomstskydd för arbetslösa
- datasäkerhet, dataförvaltning och telekommunikation

Bilaga 3

Förslag på att utveckla författningar och anvisningar samt för att korrigera fel

TILL FPA

- BJO Pölönen uppmanade FPA att tillsammans med Valvira bedöma ögonundersökningar som utförts av andra än tjänsteinnehavare inom hälso- och sjukvården och i samband med detta även sina egna riktlinjer för ersättning av undersökningskostnader enligt sjukförsäkringslagen (4723/2021*).
- BJO Pölönen fäste uppmärksamhet vid behovet av att uppdatera anvisningarna om utkomststöd. Det kan vara motiverat att FPA ber om kundens samtycke till att ett beslut fattas utifrån de uppgifter som finns tillgängliga innan tidsfristen för att lämna in en tilläggsutredning går ut, om kunden tydligt har meddelat att hen inte lämnar in en tilläggsutredning (5108/2021*).

INVANDRARARBETET I KOTKA, KYMSOTES BARNSKYDD M.M.

- BJO Sakslin föreslog att bland annat invandrararbetet och barnskyddet – vid behov tillsammans med hälso- och mentalvårdstjänsterna för barn samt med utbildningsanordnaren – utarbetar en samarbetsplan för att förebygga marginalisering av barn i särskilt svår ställning som kommit till landet utan vårdnadshavare och för att trygga att barnets rättigheter tillgodoses (5155/2022).

TILL KOMMUNIKATIONSMINISTERIET

- JO Jääskeläinen föreslog att bestämmelserna om omprövnings- och besvärsmått i beslut om körförbud preciseras och ses över (8085/2021*).

TILL JUSTITIEMINISTERIET

- JO Jääskeläinen föreslog att justitieministeriet överväger om det finns skäl att precisera säkerhetsutredningslagen i fråga om skyddspolisens skyldigheter vid inhämtande av uppgifter ur register som förs av utländska myndigheter (644/2021*).
- JO Jääskeläinen skickade sitt beslut om behandlingen av polisens overalkameraupptagning och dess rättsliga karaktär till justitieministeriet för kännedom och föreslog att ärendet lämnas till den arbetsgrupp som bereder uppdateringen av offentlighetslagen för att bedöma om det finns behov av lagstiftningsåtgärder i ärendet (2017/2021*).
- BJO Pölönen konstaterade att det i lagen inte föreskrivs om boutredningsskuldernas eventuella företräde i förhållande till den avlidnes skulder vid utsökningsindrivning och att utsökningsmyndigheterna har prövningsrätt i fråga om huruvida och på vilka grunder dödsboets boutredningsskulder ges företräde i förhållande till den avlidnes utsökningskulder. BJO delgav justitieministeriet sitt avgörande för att bedöma eventuella behov av ändringar i lagstiftningen (7704/2021*).

- BJO Pölönen delgav med tanke på lagstiftningsarbetet JM följande observationer med anknytning till Brottsförhållningsmyndighetens verksamhet:
 - Häktningsslagen innehåller inga bestämmelser om vilka omständigheter som ska beaktas vid placering av fångar på avdelningar och inte heller om vem som har behörighet att besluta på vilken avdelning en häktad ska placeras (2739/2022*).
 - Lagen innehåller inga bestämmelser om läsning av meddelanden som en fånge fått och skickat i fall där kommunikationen sker via internet. Lagen gör det endast möjligt att läsa e-post och textmeddelanden som skickats med mobiltelefon (7939/2021*).
 - I lagen finns inte tillräckligt exakta och noggrant avgränsade bestämmelser om att en fånge inte får radera textmeddelanden från den mobiltelefon hen förfogar över och inte heller bestämmelser om förutsättningarna för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna med hänvisning till lagstiftningsprocessen. Ett förbud mot att radera textmeddelanden kan inte ställas som villkor för att få använda mobiltelefon (1328/2021*).
 - Bestämmelserna om begränsning av fångarnas användning av egna kläder i fängelset eller på dess avdelning lämnar utrymme för tolkning och är problematiska vad gäller såväl exakthet som avgränsning. I allmänt språkbruk innebär lagens uttryck "begränsa" inte ett fullständigt förbud, utan till exempel inskränka eller minska (445/2021*).
 - Det är oklart vem som har behörighet att bevilja oövervakade besök för fångar i olika fängelser. Beslut om kortvarig förflyttning fattas i det mottagande fängelset. Det är tolkningsbart om en ansökan om ett oövervakat besök ska behandlas separat från ett beslut om kortvarig förflyttning och vem som i så fall har behörighet att avgöra en sådan ansökan (8931/2021*, 2860/2022*).
- BJO Sakslin delgav JM följande observation. Efter att den klagandes partner avlidit hade den andra föräldern ensam vårdnaden om barnen. Barnen hade i åratal levt i samma familj som den klagande. Enligt lagen hade klaganden inte rätt att hos tingsrätten ansöka om vårdnaden om barnen. I Europadomstolens rättspraxis skyddas dock också det faktiska familjelivet (7829/2021).

TILL UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIET

- JO Jämskeläinen föreslog för UKM att bestämmelserna i förordningen om universitetsexamina om att befria en studerande från de språkkunskapskrav som föreskrivs i förordningen ska preciseras (1493/2022*, 2177/2022).
- BJO Pölönen föreslog att UKM ska bedöma om rätten till jämlik småbarnspedagogik för barn som söker skydd i Finland bör tryggas genom ändringar i lagstiftningen (1992/2022*).
- BJO Pölönen föreslog att UKM och UBS ska bedöma om barnens rättsskydd och jämlika rätt till undervisning förutsätter att innehållet i och ordnandet av intensifierat och särskilt stöd förtydligas i lagstiftningen och att grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen preciseras. BJO föreslog också att man ska bedöma behoven av att förtydliga bestämmelserna om behörighetsvillkor för personal inom undervisningsväsendet (3927/2021*).
- BJO föreslog i ett ärende som gällde beslut om studier som inte är bundna till årskurser att UKM och UBS bedömer behovet av ändringar i lagen och förordningen om grundläggande utbildning samt grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen (4355/2021*).

TILL POLISSTYRELSEN

- JO Jääskeläinen föreslog att anvisningen om efterlysningar i anslutning till tillsynen över näringsförbud ska ses över (7371/2021*).
- JO Jääskeläinen föreslog att anvisningen ”Beslutsprocess vid förundersökning” ska ses över (656/2021*).
- JO Jääskeläinen fäste Polisstyrelsens uppmärksamhet vid fördröjningar av förundersökningar och bad vidare Polisstyrelsen aktivt bedöma metoder för att påskynda förundersökningar och sörja för åtgärder för att övervaka förundersökningarnas längd. JO anser att man borde bedöma om vissa fördelar kan uppnås genom att prioritera behandlingen av ärenden på lagnivå. Dessutom ska parterna ha tillgång till rättsmedel om förundersökningen drar ut på tiden. En möjlighet är att gottgöra kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna till följd av en fördröjd förundersökning. Myndigheten bör aktivt ge information om denna möjlighet (1510/2021*).

TILL SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

- JO föreslog att man vidtar lagstiftningsåtgärder som gäller statsbolaget FinnHEMS Oy som bedriver läkarhelikopterverksamhet. Enligt JO handlade läkarhelikopterverksamheten om att sköta en offentlig förvaltningsuppgift (7308/2021*).
- JO föreslog att man överväger att förtydliga regleringen av alkoholbolagets offentliga förvaltningsuppgifter i alkohollagen. JO ansåg att Alko Ab:s beslutsförfarande gällande att införa alkoholdrycker i detaljhandeln, avlägsna alkoholdrycker ur detaljhandeln och prissättning av alkoholdrycker bör betraktas som skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift (5474/2021*).
- BJO Pölönen ansåg att Trafikförsäkringscentralens skadesektion genom sina utlåtanden deltog i verkställandet av trafikförsäkringssystemet och skötseln av en offentlig förvaltningsuppgift. BJO delgav centralen och SHM sin uppfattning att en offentlig förvaltningsuppgift inte borde ha överlåtits till sektionen utan en lagbestämmelse som berättigar till detta (127/2021*).
- BJO Sakslin konstaterade att den gällande lagstiftningen och den praxis som tillämpas inom den frivilliga psykiatriska sjukhusvården strider mot varandra. Lagstiftningen bör innehålla entydiga och noggrant avgränsade bestämmelser om vad man kan avtala om i vårdavtal och under vilka förutsättningar (1924/2021*).
- BJO Sakslin anser att det borde föreskrivas om i vilka situationer och vem man borde kunna erbjuda krisinkvartering dygnet runt i syfte att trygga rätten till nödvändig omsorg enligt grundlagen. BJO fäste SHM:s uppmärksamhet vid behovet av att precisera lagstiftningen (8646/2021*).
- BJO Sakslin ansåg att det var problematiskt att det inom frivilliga missbrukartjänster används begränsande åtgärder utan att förfarandet regleras i lag. Under den tid lagstiftningen bereds bör man bedöma såväl metoder för att engagera rusmedelsberoende personer i vården som deras rättsskydd vid tillhandahållandet av tjänster (2686/2021*).
- BJO Sakslin fäste social- och hälsovårdsministeriets uppmärksamhet vid att lagstiftningen om vårdgarantin borde preciseras så att den även gäller remisser inom den specialiserade sjukvården (1224/2021*).
- BJO Sakslin ansåg att det i fråga om ersättning för läkemedel som används för behandling av generaliserad epilepsi var fråga om sådan indirekt diskriminering som avses i diskrimineringslagen och sådan direkt diskriminering på grund av kön som avses i jämställdhetslagen. BJO bad SHM att meddela vilka åtgärder BJO:s beslut hade föranlett (7819/2021*).

- JO ansåg att ansvarsfördelningen mellan staten och välfärdsområdena i beslutsfattandet om läkarhelikoptrar bör förtydligas i en separat lagberedning. JO ansåg det motiverat att beslutsfattandet om helikoptrarnas baser skulle grunda sig på bestämmelser som uttryckligen gäller ifrågavarande sak. JO föreslog att lagstiftningsåtgärder ska vidtas (2635/2021*).
- BJO Sakslin föreslog att SHM vidtar åtgärder för att utreda på vilket sätt det är motiverat att precisera lagstiftningen i fråga om delgivningsförfarandena för sådana beslut om karantän och isolering som avses i lagen om smittsamma sjukdomar (6200/2021*).
- BJO Sakslin konstaterade att lagstiftningen inte gav ett entydigt svar på hur man ska gå till väga för att lämna ut patientuppgifter i en situation där en minderårig patients beslutsförmåga och åsikt om utlämnandet av uppgifterna till vårdnadshavaren inte framgick av handlingarna. BJO föreslog att SHM vidtar åtgärder för att förtydliga lagstiftningen (3723/2021).
- BJO Sakslin delgav SHM sin observation om att barnets rätt till psykiatrisk vård för särskilt svårbehandlade minderåriga inte verkar tillgodoses på lika grunder på finska och svenska. Vården har genom förordning koncentrerats endast till finskspråkiga enheter (EVA-enheten/Tays och NEVA-avdelningen/Niuvanniemi sjukhus) (448/2021).
- BJO Sakslin föreslog att SHM bereder anvisningar om barnskyddets stödtjänster för barn och deras föräldrar under och efter svåra vårdnadstvister. I anvisningarna ska domstolsförfarandet beaktas så att domstolarnas oberoende tryggas. SHM skulle med anledning av ärendet kontakta justitieministeriet (4063/2022*).
- Ställföreträdaren för BJO Sarja bad SHM bedöma om en medlare som förordnats att verkställa ett beslut om vårdnad om barn och umgängesrätt i sin uppgift ska ha skyldighet att göra en barnskyddsanmälan och om 25 § i barnskyddslagen ska kompletteras på motsvarande sätt (7352/2021).

TILL SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET OCH JUSTITIEMINISTERIET

- BJO Pölönen ansåg att Enheten för hälso- och sjukvård för fångar genom sina anvisningar inte på ett bindande sätt kunde förbjuda patienter och personer som undersöks att använda sina egna kläder eller omhändertara deras egendom. BJO delgav JM och SHM sitt konstaterande så att det kan beaktas i lagberedningen (6338/2021*).

TILL ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET OCH NÄRINGS-, TRAFIK- OCH MILJÖCENTRALEN I EGENTLIGA FINLAND

- BJO Pölönen bad NTM-centralen i Egentliga Finland och arbets- och näringsministeriet meddela vilka åtgärder BJO:s uppfattning om behandlingen av ett ärende som gäller bisyssla i NTM-centralens arbetsordning och om användningen av tjänstebeteckningar hade föranlett (1006/2022*).

TILL FÖRSVARSMAKTEN OCH GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET

- BJO Pölönen föreslog att Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet vidtar åtgärder för att utreda vilken myndighet som ansvarar för beväringarnas hälsovård då de deltar i urvalsprov för Gränsbevakningsväsendets specialtrupper (46/2021*).

Bilaga 4

Inspektioner

#) oanmäld inspektion

*) inspektionsprotokoll (på finska) på JO:s webbplats

DOMSTOLARNA OCH JUSTITIEFÖRVALTNINGEN

- 9.3 Domstolsverket (1329/2022*)
- 12.5 Underrättelsetillsynsombudsmannen (2996/2022)
- 16.5 Konsumenttvistenämnden (1949/2022*)

ÅKLAGARVÄSENDET

- 4.5 Södra Finlands åklagardistrikt, verksamhetsstället i Vanda (2188/2022)
- 8.12 Riksåklagarens byrå (7478/2022)

POLISFÖRVALTNINGEN

- 2.2 Skyddspolisen, dokumentgranskning av underrättelseinformation (592/2022)
- 9.3 Polisinrättningen i Helsingfors (8615/2021)
- 4.5 Polisinrättningen i Östra Nyland (2583/2022*)
- 4.5. Polisinrättningen i Östra Nyland, hemliga tvångsåtgärdsärenden och metoder för inhämtande av information (3180/2022)
- 23.5 Helsingfors polisstation, polishäkte (3174/2022)
- 27.9 Tammerfors huvudpolisstation, förvaringslokalerna #) (5682/2022*)
- 29.9 Polisinrättningen i Sydvästra Finland, Salo polishäkte #) (4772/2022*)
- 29.9 Åbo huvudpolisstation, polishäkte#) (4771/2022*)
- 2.11 Skyddspolisen (5702/2022*)
- 7.11 M/S Baltic Princess förvaringslokaler (6559/2022*)
- 8.11 Landskapsalarmcentralen på Åland #) (6393/2022*)
- 8.11 Ålands polismyndighet, Mariehamns förvaringslokal #) (6392/2022*)
- 16.11 Centralkriminalpolisen (5818/2022*)
- 12.12 Polistyrelsen (5819/2022*)
- 8.12. Ålands polismyndighet (6391/2022*)

FÖRSVARSMAKTEN OCH GRÄNSBEVAKNINGSVÄSENDET

- 24.3 Huvudstabens militärrätt, dokumentgranskning (2014/2022)
- 10.2 Huvudstaben (408/2022*)
- 12.10 Kustflottan, förvaringslokalerna för frihetsberövade (6123/2022*)
- 12.10 Marinstaben (5666/2022)
- 12.10 Kustflottan (5541/2022*)
- 9.12 Kustbrigaden (6638/2022*)
- 9.12 Kustflottan, enheten vid Obbnäs garnison (7507/2022)
- 9.12 Kustbrigaden, förvaringslokalerna för frihetsberövade (7438/2022*)
- 15.12 Nuijamaa gränskontrollstation, förvaringslokalerna #) (7489/2022*)

TULLEN

- 24.11 Tullen (5667/2022*)
- 7.12. Tullen, hemligt inhämtande av information, dokumentgranskning (6157/2022)
- 7.12 Tullens förvaringslokaler i Östra Böle (7326/2022*)

BROTTPÅFÖLJDSOMRÅDET

- 25-27.4 Kylmäkoski fängelse (1621/2022*)
- 20.5. Tavastehus fängelsets verksamhet i Sjukhuset för fångar (2555/2022*)
- 17.11 Riihimäki fängelse (5672/2022*)
- 24.11 Brottpåföljdsmyndigheten (7020/2022)
- 1.12 Justitieministeriet, avdelningen för kriminalpolitik och straffrätt (7131/2022)

EKONOMISK VERKSAMHET, BETALNINGSTÖRNINGAR OCH UTSÖKNING

- 1.3 Riksfogdens kansli (679/2022*)
- 1.11 Regionförvaltningsverket i Södra Finland, tillsyn av indrivningsverksamhet (4649/2022*)

UTLÄNNINGSFÖRVALTNINGEN

- 23.5 Förläggning för ensamkommande minderåriga asylsökande, grupphemmet Nuorten Isola, Vanda, JST Aves Oy #) (2874/2022*)
- 23.5 Esbo stad, grupphem och stödboendeenhet #) (2873/2022*)
- 30.5 Lahtis förläggning (3263/2022*)
- 30.5 Lahtis förläggning, enhet för intensifierat stöd (3235/2022)
- 31.5 Tammerfors förläggning (3241/2022*)
- 15.12 Kouvola förläggning #) (7488/2022*)
- 16.12 Joutseno förläggning, förvarsenhet (7487/2022*)

SOCIALVÅRD/PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNINGEN

- 30.6. Eteva kommunsammanslutning, Lahtis enhet för psykiatri för personer med funktionsnedsättning (1686/2022*)
- 30.6 Eteva kommunsammanslutning, Lahtis enhet för psykiatri för barn med funktionsnedsättning (4119/2022*)
- 7.10 HUS Hjärt- och lungcentrums andningsförslamningsenhet, Rekola grupphem, Vanda (5196/2022*)
- 22.11 Vanda Stad, Ruusuhaka boendeenhet (2816/2022)

SOCIALVÅRD/ÄLDRE

- 3.3 Mehiläinen Hoivapalvelut Oy, Mainiokoti Andante, Esbo #) (1127/2022*)
- 17.3 Samkommunen för grundtrygghet Karviainen, Enhet för serviceboende med heldygnsomsorg Toivokoti, Högfors (1128/2022)

- 31.3 Vanda stad, Specialboende, Simonkylä äldrecentrum, Simonkylä äldreboende 3, Psykogeriartrisk enhet för serviceboende med heldygnsomsorg, Vanda (1129/2022)
- 23.5 Enhet för serviceboende med heldygnsomsorg, Mehiläinen Mainiokoti Timantti, S:t Karins #) (2788/2022*)
- 24.5 Enhet för serviceboende med heldygnsomsorg inom äldreomsorgen, Mehiläinen Mainiokoti Jussoila, Raumo #) (2787/2022*)
- 5.5 Vanda stad, Simonkylä serviceboende #) (2317/2022)
- 18.8 Valkom vårdhem, Lovisa #) (1130/2022)

HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

- 25.-26.4 Enheten för hälso- och sjukvård för fångar, polikliniken i Kylmäkoski (1623/2022)
- 20.5. Sjukhuset för fångar, Läkeemedelscentralen, Tandkliniken (2555/2022*)
- 7.6 ÅUCS Halikko sjukhus#) (2431/2022)
- 13-15.6 ÅUCS psykiatriska avdelningar#) (tidigare sjukhuset i Kuppis) (2432/2022)
- 13.6 ÅUCS, Åbo samjours enhet för mentala störningar och missbruk#) (3635/2022)

ARBETSKRAFT OCH UTKOMSTSKYDD FÖR ARBETSLÖSA

- 8.9 Vanda stad, sysselsättningstjänster (2596/2022*)

UNDERVISNINGSVÄSENDET OCH SMÅBARNSPEDAGOGIKEN

- 15.9 Åbo stad, servicehelheten för fostran och undervisning (3521/2022*)
- 15.9 Åbo stad, Mikaelin koulu (5690/2022*)
- 11.10 Rovaniemi stad, bildningstjänster (4778/2022*)
- 11.10 Lapplands universitet (4777/2022*)
- 12.10 Lapplands yrkeshögskola, distansinspektion (4781/2022*)
- 12.10 Lapplands utbildningscentrum Redu, distansinspektion (4780/2022*)
- 15.11 Utbildningsstyrelsen (4759/2022)
- 7.12 Undervisnings- och kulturministeriet (4760/2022)

KYRKLIGA ÄRENDEN

- 2.6 Domkapitlet i Esbo stift (1955/2022)
- 3.6 Domkapitlet i Helsingfors stift (1954/2022)
- 13.6 Domkapitlet i Åbo ärkestift, distansinspektion (1956/2022)
- 30.8 Kyrkostyrelsen (1957/2022)

ÖVRIGA INSPEKTIONSOBJEKT

- 24.3 Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori, distansinspektion (1330/2022*)
- 3.10 Transport- och kommunikationsverket Traficom (3324/2022*)

Bilaga 5

Personalen vid riksdagens justitieombudsmans kansli

RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

Jääskeläinen Petri, JD, VH

RIKSDAGENS BITRÄDANDE JUSTITIEOMBUDSMAN

Sakslin Maija, JL
Pölönen Pasi, JD, VH

KANSLICHEF

Marttunen Matti, JD, VH (till 4.2)
Länsisyrjä Riitta, JUK, VH (tf 7.2 – 30.4)
Råman Jari, JD (från 11.5)

FÖRVALTNINGSASSESSOR

Geisor-Goman Astrid, JM (från 1.10)

REFERENDARIERÅD

Arjola-Sarja Terhi, JUK, VH (tf 1.5 – 31.12)
Burrell Riitta, JD (tf 1.9 – 31.12)
Eteläpää Mikko, JuK, VH
Haapamäki Juha, JuK, VH
Hirvonen Jarmo, JuK, VH (ma.)
Holman Kristian, JM, AVM
Hämeen-Anttila Lotta, PM, JM
Kurki-Suonio Kirsti, JD
Lindström Ulla-Maija, JuK (till 30.11)
Länsisyrjä Riitta, JuK, VH (till 30.11)
Niemelä Juha, JuK, VH
Pirjola Jari, JD, FM
Pölönen Pasi, JD, VH (tjänstledig)
Rita Anu, JuK, VH
Räty Tapio, JuK
Sarja Mikko, JL, VH
Suhonen Iisa, JuK, VH
Tanttinen-Laakkonen Kaija, JuK (till 31.12)
Verronen Minna, JuK, VH
Wähä Susanna, AVM (från 1.1)

ÄLDRE JO-SEKRETERARE

Anttila Jukka, JuK, VH (från 1.8)
Arjola-Sarja Terhi, JuK, VH (tjänstledig 1.5 – 31.12)
Burrell Riitta, JD
Castrén Elina, JM, VH (från 1.2)
Fagerholm Peter, AVM (från 1.1)
Ilkka Anne, JuK, VH
Jackson Riikka, JM
Karjalainen-Michel Heli, JM (från 1.10)
Koli Johanna, VHM
Konttinen Juha-Pekka, JuK
Laurila Heidi, JuK, VH
Lempiäinen Anu, JM, FM, HTK (från 15.8)
Pihlajisto Päivi, JuK, VH
Skottman-Kivelä Piatta, JuK, VH
Vartia Matti, JuK, VH
Vitie Leena-Maija, JuK, VH (från 1.8)
Wirta Pia, JuK, VH

JO-SEKRETERARE

Harakka Katja JL, KTM (tf 1.4 – 31.12)
Hyttinen Sanna, JM (tf 1.9 – 31.12)
Kolju Niina, JM (tf 1.5 – 31.12)
Kouros Kristiina, JuK (tf 1.1 – 30.9)
Lehtonen Petri, JuK (tf 1.5 – 31.12)
Mättö Minna, JM, VH (tf 10.1 – 31.5)
Rantala Johanna, JM (tf 11.4 – 31.12)
Riekkö Marika, JuK, VH (tf 18.8 – 31.12)
Vitie Leena-Maija, JuK, VH (tf 1.1 – 31.7)

RÅDGIVANDE JURIST

Romakkaniemi Jaana, JuK, VH

INFORMATÖR

Dahl Citha, FM

INFORMATIONSHANTERINGSEXPERT

Madetoja Janne, AVM

INSPEKTÖRER

Hyväri Joel, AVM (tf 1.1 – 31.3)
Laakso Reima
Perälä Antti, HTK, polis (YH) (från 19.4)

NOTARIER

Frantti Sanna-Kaisa
Koskiniemi Taru, FN
Lehtikangas Kaisu, SVM
Tuominen Eeva-Maria, AVM, VN
Tuominen Riina, AVM

FÖRVALTNINGSSEKRETERARE

Einola, Eija

REGISTRATOR

Forsell Anu (tf 1.9 – 31.12)
Tapio Anna-Liisa (tjänstledig 1.9 – 31.12, till 31.12)

BITRÄDANDE REGISTRATOR

Forsell Anu (tjänstledig 1.9– 31.12)

AVDELNINGSSSEKRETERARE

Bergman Andrea, MA (tjänstledig 20.8– 20.12)
Mattila-Lempinen Anja (tf 1.4 – 31.12)
Stern Mervi (till 31.8)

ÄRENDEHANTERINGSSSEKRETERARE

Nyberg Ira (från 1.1)
Palmén Taneli HuK, FM
Assistent för internationella ärenden
Mäkinen Tiina
Byråsekreterare
Haapaniemi Minna
Hörkkö-Petroff Johanna
Kaukolinna Mikko
Keinänen Krissu
Salminen Virpi
Saulamaa Riikka (tf, deltid, från 7.12)

Personalen vid Människorättscentret

DIREKTÖR

Rautio Sirpa, JuK, VH

SAKKUNNIGA

Ahola Sanna, JuK
Hakala Elina, SVM (tf från 18.3)
Joronen Mikko, VHM (tjänstledig från 15.3)
Kouros Kristiina, JuK (till 30.9)
Leikas Leena, JuK, VH
Sood Nitin (tf från 15.9)
Villa Susan, SVM

YNGRE SAKKUNNIGA

Airinen Jasmin, HvM (tf 1.7 – 31.12)
Johnson Rasmus, JM, RN (tf 20.6 – 31.12)
Korkman Elsa, JM, RN (tf 1.2 – 31-7)
Kupiainen Emmi, LL.M, LL.B (tf från. 1.3)
Myllyaho Sanni, VHM (tf från 1.2)
Biträdande sakkunniga
Kupiainen Emmi LL.M, LL.B (tf 1.1 – 28.2)

ASSISTENT

Haapaniemi Minna (tf från 1.12)
Huhta Katariina (tjänstledig från 1.12)

Bilaga 6

Statistiska uppgifter om justitieombudsmannens verksamhet

BEHANDLADE LAGLIGHETSÖVERVAKNINGÄRENDEN

ÄRENDEN SOM ANHÄNGIGGJORTS ÅR 2022 6 817

Klagomål till justitieombudsmannen	6 512
Ärenden som överförts från justitiekanslern	101
Egna initiativ	47
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	157

AVGJORDA ÄRENDEN 7 072

Klagomål	6 814
Ärenden som överförts till justitiekanslern	43
Egna initiativ	47
Begärda utlåtanden och sakkunniguppdrag	168

ÖVRIGA BEHANDLADE ÄRENDEN 1 198

Inspektioner	76
Kansliets förvaltningsärenden	1 107
Internationella ärenden	15

DE AVGJORDA ÄRENDENA MYNDIGHETSVIS

KLAGOMÅL 6 857

Socialvård	1 017
Hälsa- och sjukvård	940
Polisen	849
Brottspåföljdsområdet	633
Övriga förvaltningsområden	453
Socialförsäkring	364
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	315
De högsta statsorganen	290
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	275
Rättskipning	257
Kommunalförvaltning	233
Utsökning	179
Miljöministeriets förvaltningsområde	175
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	156

Justitieministeriets förvaltningsområde	107
Beskattning	104
Intressebevakning	96
Utlännings- och medborgarskapsärenden	93
Finansministeriets förvaltningsområde	80
Åklagare	67
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	66
Försvarsministeriets förvaltningsområde	49
Tullen	22
Inrikesministeriets förvaltningsområde	20
Utrikesministeriets förvaltningsområde	16
Privata aktörer	1

EGNA INITIATIV 47

Socialvård	14
Hälso- och sjukvård	12
Polisen	7
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	4
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	2
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	2
Intressebevakning	1
Rättskipning	1
Justitieministeriets förvaltningsområde	1
Brottspåföljdsområdet	1
Beskattning	1
Finansministeriets förvaltningsområde	1
Utlännings- och medborgarskapsärenden	0
Kommunalförvaltning	0
Socialförsäkring	0
Tullen	0
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	0
Inrikesministeriets förvaltningsområde	0
Åklagare	0
Utsökning	0
Övriga förvaltningsområden	0
Försvarsministeriets förvaltningsområde	0
Utrikesministeriets förvaltningsområde	0
Privata aktörer	0
De högsta statsorganen	0
Miljöministeriets förvaltningsområde	0

AVGJORDA ÄRENDEN SAMMANLAGT 6 904

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN**KLAGOMÅL 6 857****Avgöranden som föranlett åtgärder 932**

– åtal	0
– bedömning av förundersöknings behov	4
– anmärkning	24
– uppfattning	597
– kritisk	396
– vägledande	201
– framställning	55
– om rättelse av fel eller missförhållanden	3
– om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	31
– om gottgörelse för kränkning	21
– om medling	0
– rättelse under behandlingstiden	32
– annan åtgärd	220

Ärenden föranledda inte åtgärder, eftersom 3 150

– inget felaktigt förfarande konstateras	197
– ingen anledning	2 953
– att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	1 520
– för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	1 433

Klagomålet prövades inte, eftersom 2 773

– det inte hörde till justitieombudsmannens behörighet	231
– det var anhängigt hos en behörig myndighet eller möjligheten att överklaga inte hade utnyttjats	841
– det inte hade individualiserats	467
– det överfördes till justitiekanslern	43
– det överfördes till riksåklagaren	6
– det överfördes till regionförvaltningsverket	86
– det överfördes till NTM-centralen	1
– det överfördes till någon annan myndighet	254
– över två år hade förflutit från händelsen	128
– det föreföll på någon annan grund	38
– inget svar	160
– svar utan åtgärder	518

ÅTGÄRDER FÖRANLEDDA AV AVGJORDA ÄRENDEN

EGNA INITIATIV 47

Avgöranden som föranlett åtgärder 35

– åtal	0
– bedömning av förundersöknings behov	0
– anmärkning	3
– uppfattning	21
– kritisk	9
– vägledande	12
– framställning	6
– om rättelse av fel eller missförhållanden	2
– om utveckling av bestämmelser eller föreskrifter	3
– om gottgörelse för kränkning	1
– om medling	0
– rättelse under behandlingstiden	2
– annan åtgärd	3

Ärenden föranledde inte åtgärder, eftersom 7

– inget felaktigt förfarande konstateras	1
– ingen anledning	6
– att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande	2
– för justitieombudsmannen att vidta åtgärder	4

Eget initiativ prövades inte, eftersom 5

– inget svar	5
--------------	---

DE INKOMNA KLAGOMÅLEN MYNDIGHETSVIS 2022

Socialvård	997
Polisen	821
Hälso- och sjukvård	751
Brottspåföljdsområdet	672
Övriga förvaltningsområden	449
Socialförsäkring	394
De högsta statsorganen	271
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde	269
Rättskipning	265
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde	264
Kommunalförvaltning	235
Utsökning	194
Miljöministeriets förvaltningsområde	159
Kommunikationsministeriets förvaltningsområde	141
Beskattning	116
Utlännings- och medborgarskapsärenden	110
Justitieministeriets förvaltningsområde	106
Intressebevakning	94
Åklagare	70
Finansministeriets förvaltningsområde	66
Jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde	64
Försvarsministeriets förvaltningsområde	48
Tullen	24
Inrikesministeriets förvaltningsområde	18
Utrikesministeriets förvaltningsområde	14
Privata aktörer	1



RIKSDAGENS JUSTITIEOMBUDSMAN

00102 Riksdagen

TELEFON 09-4321

TELEFAX 09-432 2268

ombudsman@riksdagen.fi

www.ombudsman.fi