



## Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

---

### Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet redogörelse 2015/16:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 2014–30 juni 2015.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

I betänkandet finns ett särskilt yttrande (SD).

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Utskottets överväganden .....	5
Justitieombudsmännens ämbetsberättelse .....	5
Redogörelsen .....	5
Utskottets tidigare behandling .....	12
Aktuella utredningsarbeten .....	12
Utskottets ställningstagande .....	16
Särskilda yttranden .....	18
Justitieombudsmännens ämbetsberättelse (SD) .....	18
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	19
Redogörelsen .....	19

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Justitieombudsmännens ämbetsberättelse**

Riksdagen lägger redogörelse 2015/16:JO1 till handlingarna.

Stockholm den 14 januari 2016

På konstitutionsutskottets vägnar

*Andreas Norlén*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Maria Abrahamsson (M), Jonas Gunnarsson (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Patrick Reslow (M), Emanuel Öz (S), Fredrik Eriksson (SD), Mathias Sundin (L), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Emilia Töyrä (S) och Lisbeth Sundén Andersson (M).

## Redogörelse för ärendet

Riksdagens ombudsmän har i enlighet med 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (fortsättningsvis benämnd instruktionen) överlämnat sin ämbetsberättelse (redog. 2015/16:JO1) för tiden den 1 juli 2014–30 juni 2015.

Justitieombudsmännen lämnade den 24 november 2015 muntligen information om sin verksamhet vid ett öppet sammanträde med utskottet. I samband med utskottets beredning av ämbetsberättelsen har utskottets kansli vidare besökt ombudsmannaexpeditionen och där gått igenom ämbetets äldsta ännu inte avgjorda ärenden. Utskottets kansli har då tagit del av diarium, protokoll och andra handlingar.

Inga följdmotioner har väckts med anledning av redogörelsen.

# Utskottets överväganden

## Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

Jämför särskilt yttrande (SD).

### Redogörelsen

Ämbetsberättelsen, som omfattar verksamhetsåret 2014/15, inleds med en skrivelse till riksdagen med uppgifter om myndigheten Riksdagens ombudsmäns (JO) organisation och verksamhet. Av skrivelsen framgår bl.a. att JO Lars Lindström den 12 februari 2015 omvaldes till justitieombudsman för tiden den 12 februari 2015 till dess nytt val genomförts under fjärde året därefter. Vidare redovisas att de ställföreträdande justitieombudsmännen i viss omfattning tjänstgjort med handläggning och avgörande av tillsynsärenden.

Av skrivelsen framgår att vissa ändringar i instruktionen med anledning av en ny riksdagsordning trädde i kraft den 1 september 2014. Ändringarna var av redaktionell och språklig art. Det framgår vidare av skrivelsen att arbetsordningen ändrats under verksamhetsåret. Ändringarna är en följd av att JO:s administrativa avdelning fått en ny organisation, att den s.k. NPM-enheten bytt namn till Opcat-enheten och att en byråchef per tillsynsavdelning har getts vissa administrativa uppgifter. (NPM är en förkortning för National Preventive Mechanism, på svenska kallat Nationellt besöksorgan, medan Opcat är en förkortning för Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.)

Som särskilda händelser med koppling till verksamheten anges bl.a. att det arbete som påbörjats med att se över JO:s organisation har slutförts. Översynen har lett till bl.a. ett tydliggörande av vem som i första hand har ansvar för olika administrativa frågor och en ny organisation för JO:s administrativa avdelning. Med anledning av att JO inte längre har tillgång till riksdagens intranät har ett arbete pågått med att skapa ett eget intranät för JO.

Av de statistiska uppgifterna framgår att 7 358 ärenden nyregistrerades under perioden, vilket innebär en ökning med 46 (0,63 procent) i förhållande till verksamhetsåret 2013/14. Av de nya ärendena utgjorde 7 143 klagomålsärenden, vilket innebär en ökning med 0,46 procent. Antalet nya inspektions- eller andra initiativärenden minskade från 81 till 78, varav Opcat-enheten svarade för 20. I JO:s sedvanliga verksamhet var antalet inspektioner 25, vilket innebär en ökning med 6 jämfört med föregående år. Av det totala antalet ärenden föranleddes 137 av remisser som huvudsakligen kom från Regeringskansliet. Det innebär en ökning med 16.

I skrivelsen konstateras att prövningen av klagomålsärenden tar huvuddelen av handläggningsresurserna i anspråk. Antalet inspektioner och övriga granskningar på JO:s eget initiativ ligger på samma nivå som föregående år men är alltså färre än vad JO anser önskvärt.

Antalet avgjorda ärenden uppgick till 7 242, vilket innebär en minskning med 195 (närmare 2,7 procent) från föregående år. De oavslutade ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 997. Det innebär att balansen ökade med 116 ärenden (11,6 procent).

Därefter redovisar justitieombudsmännen sina övergripande iakttagelser inom respektive ansvarsområde.

*JO Lars Lindström* inleder med att konstatera att till ansvarsområde 1 hör bl.a. domstolarna, Kronofogdemyndigheten, plan- och byggnadsväsendet och Skatteverket. Han redovisar därefter ett par fall som rör domstolens roll i brottmålsprocessen och som enligt Lars Lindström illustrerar vikten av att aktörerna förstår vilka roller de har och att de är nogga med att iaktta rollfördelningen. I det ena fallet hade domstolen dömt den tilltalade för en gärning som han inte var åtalad för, och den ansvariga domaren fick kritik. Det andra beslutet gällde en tingsrätts beslut om tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Enligt Lars Lindström hade rätten vid sin prövning på visst sätt gått in i åklagarens ställe och fyllt ut ofullständiga påståenden. Lars Lindström anför att om åklagaren till stöd för sin ansökan om tvångsmedel påstår något som inte lagligen kan leda till att ansökan kan bifallas har rätten bara ett alternativ – att avslå åklagarens ansökan. I det granskade fallet hade tingsrätten alltså gett åklagaren tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation utan stöd i lag. Den ansvariga domaren fick allvarlig kritik.

Några fall gäller handläggningen av vårdnadsfall i tingsrätterna som tagit mycket lång tid att handlägga. Många gånger har tingsrätten valt att tillämpa metoder för handläggningen som bedömts skapa förutsättningar för parterna att komma överens men som har den nackdelen att målen riskerar att dra ut på tiden. Lars Lindström nämner i sammanhanget ett beslut från 2013 där tingsrätten hade valt att tillämpa en metod där man prövade sig fram med olika tillfälliga lösningar för att förhoppningsvis senare uppnå en överenskommelse mellan föräldrarna om barnen. Detta mål hade pågått i fyra och ett halvt år och var inte avgjort när JO fattade sitt beslut. I årets ämbetsberättelse finns två liknande fall refererade, men där tingsrätten hade använt sig av möjligheten att anlita en medlare. Medlaren arbetade i ett år och fyra månader respektive ett år och nio månader utan att lyckas ena parterna. När målen till slut avgjordes hade det gått tre år och fyra månader respektive två år och nio månader sedan de kom in till tingsrätten. Alla tre fallen har det gemensamt att tingsrätten inte upprättade någon tidsplan för handläggningen. Lars Lindström är kritisk mot att det tagit så lång tid att handlägga målen. Han nämner också ett vårdnadsfall som tog fem år att handlägga, vilket ledde till att den ansvariga domaren fick allvarlig kritik.

Ytterligare några iakttagelser gäller ärenden enligt plan- och bygglagen. Dessa ärenden ger upphov till många klagomål hos JO. I flera kommuner har de anställda enligt Lars Lindström bristande kunskaper, vilket leder till en hantering som inte stämmer med lagar och andra regler. Lars Lindström nämner bl.a. ett fall där nämnden verkar ha varit av den uppfattningen att ärendet har rört frågor som slutligt har kunnat lösas genom en överenskommelse. En byggnadsnämnd kan emellertid inte välja bort sina lagstadgade skyldigheter och underlåta att handlägga ett ingripandeärende. Genom en sådan hantering fräntas en anmälare rätten att få sin begäran om ingripande prövad i sak av nämnden och möjligheten att överklaga, anför Lars Lindström. Nämnden fick allvarlig kritik.

*ChefsJO Elisabet Fura* har tillsyn över ansvarsområde 2, som innefattar bl.a. kriminalvården, socialförsäkringen och försvaret. Från och med den 1 februari 2015 hör även ärenden om tillämpningen av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) till hennes ansvarsområde.

På kriminalvårdens område lyfter Elisabet Fura bl.a. fram ett ärende som rör förhållandena för en kvinnlig intagen som varit placerad i avskildhet. Den intagna hade gjort sig skyldig till allvarlig våldsbrottslighet mot en annan intagen och därför placerats i avskildhet under en längre tid. I besluten om avskildhet hade anstalten konstaterat att den intagna behövde vara placerad på en avdelning med särskild kontroll. I sitt remissvar uppgav Kriminalvården att anstalten vid den aktuella tidpunkten saknade avdelningar som skulle möjliggöra en sådan inre differentiering. I sitt beslut framhöll Elisabet Fura att resursbrist eller avsaknad av möjlighet till inre differentiering inte är acceptabla skäl att hålla en intagen avskild från andra intagna. Kriminalvården fick allvarlig kritik.

Elisabet Fura framhåller vidare ett annat fall som rörde en kvinna som i samband med att hon placerades i häkte hade skilts från sitt spädbarn som hon ammade. Kvinnan ansökte om permission, och inför häktets prövning av ansökan hade personal från såväl sjukvården som socialtjänsten kontaktat häktet och understrukit vikten av att kvinnan tilläts att vistas tillsammans med sonen. Som skäl för detta angavs behovet av anknytning mellan barnet och mamman. Häktet avsåg emellertid permissionsansökan. I sitt beslut gjorde häktet bl.a. bedömningen att eftersom permission enligt häkteslagen bara kan beviljas en viss kortare tid så kunde syftet med den s.k. anknytningsteorin inte uppnås. I beslutet pekade Elisabet Fura på det olämpliga i att ett häkte gör den typen av bedömningar, eftersom det inte ingår i Kriminalvårdens uppdrag att göra sådana överväganden. Häktets bedömning borde enligt Elisabet Furas mening i stället ha begränsats till frågan om det fanns särskilt ömmande skäl att bifalla ansökan och om det fanns säkerhetsskäl som hindrade en permission.

När det gäller socialförsäkringsområdet konstaterar Elisabet Fura att ärendetillströmningen fortsätter att minska, vilket hon bedömer är ett tecken på att verksamheten hos både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har blivit bättre när det gäller de förhållanden som JO särskilt ska beakta. Vid

sina inspektioner av olika delar av Försäkringskassan har Elisabet Fura kunnat konstatera att verksamheten där i det stora hela fungerar mycket bättre nu än för några år sedan. Det finns dock fortfarande en del brister enligt Elisabet Fura. Bland annat pekar hon på att Försäkringskassans handläggningstider i ärenden med utlandsanknytning ofta blir orimligt långa.

Elisabet Fura anför att hon, under den relativt korta tid som hon granskat LSS-tillämpningen, tyvärr kunnat konstatera att den kommunala hanteringen uppvisar betydligt sämre allmän förvaltningsrättslig standard än den som hon observerat hos Försäkringskassan. Det handlar många gånger om bristande tillämpning av centrala allmänna förvaltningsrättsliga regler om bl.a. kommunikering, dokumentation och rätt till partsinsyn. De kommunala besluten på detta område är dessutom överlag betydligt sämre utformade, ofta med brister i motiveringarna. Det är också svårare att följa de kommunala ärendenas gång på grund av den bristfälliga dokumentationen. I årets ämbetsberättelse har Elisabet Fura tagit med ett beslut i vilket hon riktade kritik mot en kommunal nämnd för att den utan rättsligt stöd hade frånsagt sig sitt ansvar som assistansanordnare. I beslutet konstaterade hon att om den enskilde inte själv önskar ordna sin personliga assistans är kommunen skyldig att i samråd med den enskilde anordna assistans i egen regi eller genom uppdrag av annan, i förekommande fall mot avgifter motsvarande vad den enskilde kan få i assistansersättning. En kommun kan inte avtala bort denna skyldighet, vilket hade skett i det aktuella fallet.

På försvarsområdet tar JO numera emot väldigt få klagomålsärenden. Elisabet Fura pekar dock på ett ärende som rörde Försvarets materielverks (FMV) beslut att inrätta en s.k. visselblåsarfunktion. Funktionen innebär en möjlighet för bl.a. anställda hos och kunder till FMV att anmäla misstankar om allvarliga oegentligheter som rör myndighetens verksamhet. I en anmälan till JO gjordes det gällande bl.a. att visselblåsarfunktionen konkurrerar med den grundlagsskyddade meddelarfriheten och därmed motverkar ett öppet förhållningssätt inom myndigheten. I sitt beslut konstaterade Elisabet Fura att utformningen av FMV:s visselblåsarfunktion gör det tydligt att avsikten inte är att konkurrera med den grundlagsskyddade meddelarfriheten. Det är i stället fråga om ett komplement till denna frihet, och hon hade inga invändningar mot att en myndighet inrättar en sådan funktion.

*JO Lilian Wiklund* har tillsyn över ansvarsområde 3, som innefattar i huvudsak hälso- och sjukvården, utbildningsväsendet och socialtjänsten. Hon konstaterar att ca 1 200 socialtjänstärenden registrerades under året, en tioprocentig ökning från föregående år. Socialtjänsten är därmed JO:s enskilt största tillsynsområde.

Liksom tidigare år framhålls några beslut som rör hembesök som utförts från socialtjänstens sida. I flera av de refererade besluten betonas vikten av att företrädare för det allmänna iakttar regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet i verksamheten.

Lilian Wiklund pekar också på några ärenden som rör frågor om informationsinhämtning från internet och handläggares och myndigheters



användning av sociala medier, vilket är företeelser som inte förekommit tidigare i hennes klagomålsärenden. Det är angeläget att frågan om dessa ”nya verktyg” i myndigheternas verksamhet kommer upp till diskussion hos berörda myndigheter, anför hon. I den diskussionen är skyldigheten att iaktta saklighet och opartiskhet i verksamheten central. Det är angeläget att myndigheterna tar fram riktlinjer och handlägningsrutiner om man avser att använda sig av sociala medier och informationssökning på internet i verksamheten. Vidare betonar Lilian Wiklund att det givetvis inte bör förekomma att handläggare och andra tjänstemän använder sig av privata Facebookkonton eller liknande i ett tjänsteärende.

Ett par beslut där man från kommuners sida framfört klagomål mot Statens institutionsstyrelse (SiS) lyfts också fram. Det ena beslutet gällde dröjsmål med att ordna en akutplats vid ett särskilt ungdomshem. Lilian Wiklund uttalade förståelse för att det inte är en lätt uppgift att genast kunna möta ett plötsligt ökat behov av platser, men ansåg att SiS inte kunde undgå kritik för att man kunde erbjuda en akutplats först efter två dagar. Även det andra beslutet rörde SiS svårigheter att anvisa plats vid särskilda ungdomshem eller, i något fall, plats vid ett LVM-hem. Lilian Wiklund uttalade att det är oroande att situationen varit ansträngd under så lång tid och att det i några fall dröjt så länge som sex dagar innan SiS kunde anvisa en plats. I sitt yttrande förklarade SiS att en av orsakerna till platsbristen är svårigheten att förutsäga kommunernas efterfrågan och uppgav att den främsta orsaken till den ökade efterfrågan är ökningen av antalet ensamkommande barn. Lilian Wiklund anförde att SiS svar bl.a. väcker övergripande frågor om situationen för ensamkommande barn och deras omhändertagande, men kommenterade inte den saken ytterligare eftersom dessa frågor låg utanför ramen för ärendet. Hon kritiserade SiS för dröjsmålen och uppmanade SiS att återkomma i början av 2016 med en redovisning av utvecklingen och vidtagna åtgärder.

Lilian Wiklund uppmärksammar ett beslut om användning av s.k. molntjänster i det allmännas verksamhet. I beslutet riktades allvarlig kritik mot vissa vårdgivare för att man hade ingått avtal om journalföring med ett företag trots att det inte var förenligt med reglerna om sekretess inom hälso- och sjukvården. Ärendet illustrerar enligt Lilian Wiklund en fortgående utveckling mot att teknikens möjligheter och önskemålet om snabb och enkel handläggning ”vinner” över den enskildes behov av och rätt till skydd för den personliga integriteten. Hon refererar till att hon i ett remissyttrande hösten 2014 uttryckte stor tveksamhet till förslagen i betänkandet Rätt information på rätt plats i rätt tid (SOU 2014:23). Lilian Wiklund befarade bl.a. att de föreslagna reglerna om utökad möjlighet för olika vårdgivare att få direktåtkomst till en patients personuppgifter skulle leda till en påtaglig risk för att skyddet för den enskilde patientens integritet försämrades.

Slutligen redovisar *JO Cecilia Renfors* sina iakttagelser inom ansvarsområde 4, vilket omfattar polis-, åklagar- och tullärenden, utlännings- och arbetsmarknadsärenden samt vissa frågor som rör Regeringskansliet och kommunal verksamhet.

Cecilia Renfors nämner att efter en inspektion på Utrikesdepartementets (UD) rättssekreteriat kritiserades UD för att det tog oacceptabelt lång tid att lämna ut handlingar i fem fall. I beslutet behandlades också gränsdragningen mellan de skyldigheter en myndighet har enligt tryckfrihetsförordningen och myndighetens serviceskyldighet. Cecilia Renfors framhåller bl.a. att en myndighets – i och för sig lovvärda – serviceåtgärder inte får leda till att utlämnandet av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen fördröjs på grund av att resurserna inte räcker till.

Cecilia Renfors påtalar vidare att delvis samma frågor behandlades i ett annat beslut i årets ämbetsberättelse och att det dessutom diskuterats i riksdagen som gjorde ett tillkännagivande till regeringen (bet. 2014/15:KU11, rskr. 2014/15:128). Fallet rörde en kommun som fann situationen med ett mycket stort antal skrivelser och förfrågningar samt framställningar om handlingsutlämnande från en och samma person ohållbar. Cecilia Renfors fann inte någon anledning att kritisera att personens förfrågningar enbart besvarades muntligen och att e-post från personen styrdes till kommunens kontaktcenter. Det fanns däremot skäl att kritisera kommunens åtgärd att i ett principbeslut ange att kommande framställningar från personen inte skulle tillmötesgå eller prövas. Ett sådant beslut är uppenbart rättsstridigt och innebar att kommunen satte sig över regler i lag och grundlag om offentlighet i det allmännas verksamhet. Kommunens beslut stod också i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

När det gäller frågan om hur myndigheter ska hantera mycket frekventa och omfattande framställningar om att få del av allmänna handlingar anför Cecilia Renfors att tryckfrihetsförordningens regler om skyndsamhet och rätt att få ett överklagbart beslut självklart gäller. Det måste dock accepteras att det tar viss tid innan handlingar kan lämnas ut när det rör sig om ett omfattande material, och myndigheten måste få handlägga framställningarna i tur och ordning. Cecilia Renfors hänvisar till sitt påpekande att det är viktigt att en myndighet håller isär sina skyldigheter enligt tryckfrihetsförordningen och sin serviceskyldighet enligt förvaltningslagen. Den senare är vidsträckt men inte obegränsad.

Cecilia Renfors uppger att det mest arbetskrävande och mest uppmärksammade av hennes ärenden i årets ämbetsberättelse handlar om Polismyndigheten i Skånes register över mer än 4 000 romer. I sitt beslut pekar hon på att bristerna i personuppgiftsbehandlingen fått till följd att det byggdes upp ett mer eller mindre permanent släktregister över ett stort antal personer av romskt ursprung. Granskningen visade vidare att en förutsättning för bristerna var den mycket otydliga ansvarsfördelningen inom polismyndigheten. Cecilia Renfors ansåg vidare att det inträffade visar på omfattande och allvarliga brister inom kriminalunderrättelseverksamheten och Polismyndigheten i Skåne fick därför allvarlig kritik. Hon förutsatte i beslutet att den nya polismyndigheten vidtar nödvändiga åtgärder för att garantera att polisdatalagens integritetsskyddsbestämmelser efterlevs inom hela myndigheten. Enligt den information hon tagit del av arbetar myndigheten

med denna fråga – som ju aktualiserats också i andra sammanhang – och regeringen har gett polisen ett särskilt uppdrag att se över all registerhållning för att säkerställa integritetsskyddet i sin personuppgiftsbehandling, bl.a. för att se till att det finns tydliga ansvarsförhållanden och fungerande interna kontrollåtgärder.

Cecilia Renfors påpekar att det sedan flera år kommer in ett mycket stort antal klagomål på handläggningstiderna i Migrationsverkets ärenden, liksom på brister i tillgänglighet för den som vill komma i kontakt med en handläggare om sitt ärende. Dessa ärenden har granskats mer generellt. Verket fick kritik för långa handläggningstider i ärenden om uppehållstillstånd på grund av arbete och anknytning och i ärenden om uppehållskort under perioden 2011–2013 samt för bristande service och tillgänglighet. Dessutom ansåg Cecilia Renfors att verkets val att prioritera webbansökningar före pappersansökningar var oförenligt med likhets- och objektivitetsprinciperna i regeringsformen. Ett uppföljande besök vid Migrationsverket gjordes i april 2015. Det framkom att verket när det gäller tillståndsärenden riktar in sig på de äldsta ärendena, att en handlingsplan tagits fram och att målsättningen är att åstadkomma en stabil handläggningstid över tid. Verkets bedömning vid denna tidpunkt var att man skulle kunna hålla godtagbara handläggningstider i ärenden om uppehållstillstånd på grund av anknytning och arbete i slutet av året. Anmälningar om långa handläggningstider och bristande service fortsätter enligt Cecilia Renfors att komma in, och hon ser stor anledning att fortsätta att följa utvecklingen. Hon framhåller dock att frågan om Migrationsverkets förmåga att fatta beslut inom rimlig tid och ge god service ytterst är en resursfråga som statsmakterna har ansvar för.

I skrivelsen lämnas här efter en redogörelse för JO:s Opcat-verksamhet. Som angetts ovan har NPM-enheten ändrat namn till Opcat-enheten. Enheten inrättades 2011 för att vara ett stöd för ombudsmännen i uppgiften att fullgöra de åtaganden som följer av tilläggsprotokollet Opcat till FN:s antitortyrkonvention. Syftet är att Opcat-enheten ska inspektera platser där människor hålls frihetsberövade, t.ex. fängelser, häkten, polisarrest, inrättningar för psykiatrisk tvångsvård, Migrationsverkets förvar och de särskilda ungdomshem och LVM-hem som drivs av Statens institutionsstyrelse (SiS). Uppdraget omfattar inte att utreda klagomål.

I skrivelsen anges att under Opcat-verksamhetens fyra första år, 2011–2015, har JO prioriterat en hög inspektionstakt. I Opcat-verksamheten har fokus legat på inspektioner av polisarrest, häkten och Statens institutionsstyrelsens LVM-hem. Denna inriktning och detta arbete har resulterat i att samtliga häkten har inspekterats av JO under perioden liksom samtliga LVM-hem och runt hälften av polisens arrest. Under de fyra verksamhetsåren som nationellt besöksorgan har enheten utfört 116 Opcat-inspektioner och ombudsmännen har beslutat att inleda 19 initiativärenden. När det gäller det gångna verksamhetsåret framgår av skrivelsen att 21 Opcat-inspektioner har genomförts. Opcat-verksamheten arbetar under 2015 med ett särskilt tema: frihetsberövade kvinnor. I detta arbete har inspektioner av

Kriminalvårdens kvinnoanstalter och psykiatriska institutioner prioriterats. Resultatet av detta arbete kommer att redovisas i en särskild rapport.

Skrivelsen avslutas med en kortare redogörelse för det internationella samarbetet. Ett av JO:s övergripande mål för verksamheten är att främja den internationella spridningen av idén om rättslig kontroll genom oberoende ombudsmannainstitutioner. I skrivelsen anges att JO har tagit emot 27 besök i samband med vilka JO har informerat om sin verksamhet. De flesta besöken har varat en dag, men tre längre besök har också tagits emot.

### **Utskottets tidigare behandling**

Utskottet har under flera år uppmärksammat frågan om ordinarie tillsyn inom olika områden. För en utförlig redogörelse av utskottets behandling av dessa frågor hänvisas till betänkande 2014/15:KU11 s. 12 f. I detta betänkande konstaterade utskottet vidare (s. 15) att flera av de uppmärksamade frågorna som rörde behovet av en utökad ordinarie tillsyn redan var föremål för överväganden. Resultatet av dessa utredningar borde inte föregripas, varför riksdagen inte borde ta något initiativ till åtgärder.

När det gäller långa häktningstider, ofta i kombination med restriktioner, uttalade utskottet vidare i betänkande 2014/15:KU11 att det såg allvarligt på denna fråga. Särskilt allvarligt är isolering av barn och unga, anförde utskottet. Utskottet konstaterade emellertid att det inom riksåklagaren pågick ett arbete med att finna åtgärder för att förkorta häktningstiderna och minska behovet av restriktioner. I likhet med justitieutskottet, som yttrat sig i ärendet, ansåg konstitutionsutskottet att det inte i nuläget fanns någon anledning för riksdagen att ta något initiativ på detta område.

I betänkande 2014/15:KU11 föreslog utskottet också att riksdagen skulle göra ett tillkännagivande till regeringen om att låta utreda frågan om möjliga åtgärder för att, med bibehållen respekt för offentlighetsprincipen, möta de utmaningar som kan uppstå vid mycket frekventa och omfattande framställningar att få ta del av allmänna handlingar. Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2014/15:127).

### **Aktuella utredningsarbeten**

Polisorganisationskommittén lämnade i juni 2015 betänkandet Tillsyn över polisen och Kriminalvården (SOU 2015:57). I betänkandet föreslås att en ny myndighet för tillsyn över polisen och Kriminalvården ska bildas. Tillsynsmyndigheten ska vara en förvaltningsmyndighet under regeringen. Tillsynen ska kunna avse all verksamhet som Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården bedriver. Tillsynen ska kunna avse Polismyndighetens och Säkerhetspolisens hela verksamheter, dvs. samtliga uppgifter enligt polislagen (1984:387). Detta inkluderar verksamheten vid Nationellt forensiskt centrum, verksamheten med särskilda utredningar, den polisiära verksamhet som Polismyndigheten leder vid Ekobrottsmyndigheten

och verksamheten med utrikestransporter. Tillsynsmyndigheten ska kunna utöva tillsyn över enskilda fall. För att tillsynen ska bli effektiv bör myndigheten prioritera enskilda fall där det finns indikationer på strukturella eller allvarliga regelöverträdelser.

Det framgår vidare av betänkandet (s. 363 f.) att kommittén anser att man i framtiden kan överväga att låta utreda om det under den nya myndighetens tillsyn ska placeras även andra verksamheter som innefattar ingripande myndighetsåtgärder mot enskilda som inte kan överklagas. En verksamhet som enligt kommittén skulle kunna vara lämplig är Migrationsverkets förvarsverksamhet. Kommittén hänvisar till en rapport från Statskontoret där bedömningen görs att den nuvarande granskningen av förvaren inte är tillräcklig och att tillsynen därmed behöver förstärkas (rapport 2014:32 Tillsyn och klagomålshantering inom migrationsområdet). Kommittén anför vidare att det skulle kunna vara lämpligt att överväga om tillsynsmyndigheten även ska utöva tillsyn över Åklagarmyndighetens, Skatteverkets, Kustbevakningens och Tullverkets brottsutredande verksamhet. Detsamma gäller den brottsutredande verksamhet inom Ekobrottsmyndigheten som inte redan omfattas av kommitténs förslag. Kommitténs betänkande bereds i Regeringskansliet.

Av den ovan nämnda rapporten från Statskontoret framgår vidare att Statskontoret anser att Migrationsverket saknar en systematisk klagomålshantering. Den nuvarande funktionen bemötandeombudsmannen fungerar enligt Statskontoret inte särskilt väl och bör avvecklas eller ges ett tydligare uppdrag med tillräckliga resurser för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Statskontoret föreslår att klagomål och synpunkter ska hanteras decentraliserat i organisationen.

Justitiedepartementet har informerat om att Migrationsverket under 2015 har ökat fokus på frågor som rör service och bemötande, för att säkerställa en enhetlig och kvalitativ service till alla sökande. Under 2016 kommer arbetet att fortsätta med att införa en systematisk synpunktshantering inom myndigheten. Ett upphandlat digitalt stöd för att samla in sökandes frågor kommer att gå i drift vid halvårsskiftet 2016. En fullt utbyggd, strukturerad synpunktshantering beräknas kunna vara på plats i slutet av 2016. Bemötandeombudsmannen kommer att finnas kvar i väntan på att en utvecklad systematisk hantering finns på plats, men funktionen ska vara avvecklad senast den 1 januari 2017.

Utredningen om tillsyn inom socialförsäkringsområdet överlämnade i april 2015 betänkandet SOU 2015:46 Skapa tilltro – Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. Utredningen föreslår att Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) får ett utökad tillsynsuppdrag genom att begreppet systemtillsyn byts mot tillsyn i myndighetens instruktion. Enligt utredningens förslag ska ISF:s tillsynsuppdrag syfta till att undersöka om den verksamhet som granskas följer det regelverk som ska tillämpas. I den föreslagna tillsynen ingår generell tillsyn och klagomålshantering. Förslaget innebär att det vidgade uppdraget

läggs till inspektionens befintliga uppgifter. Den befintliga systemtillsynen ingår som en del i det utökade uppdraget att bedriva generell tillsyn. Betänkandet bereds i Regeringskansliet.

En särskild utredare har fått i uppdrag att se över den nuvarande hanteringen av klagomål mot hälso- och sjukvården och dess personal och föreslå hur hanteringen kan bli enklare, mer ändamålsenlig och effektivare (dir. 2014:88). Utredaren överlämnade i mars 2015 delbetänkandet Sedd, hörd och respekterad – Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården (SOU 2015:14). Förslagen gäller vårdgivarens skyldighet att besvara klagomål, den enligt utredningen viktigaste komponenten i ett ändamålsenligt klagomålssystem, samt Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) handläggning av ärenden. Utredningen presenterar även ett antal bedömningar i delbetänkandet. Dessa beskriver hur utredningen anser att ett nytt klagomålssystem inom hälso- och sjukvården bör vara utformat i sin helhet. Bedömningarna kommer att konkretiseras och fördjupas i slutbetänkandet som redovisas senast den 31 december 2015.

En särskild utredare har fått i uppdrag att lämna förslag som syftar till att minska användningen av häktning och restriktioner (dir. 2015:80). Utredaren ska bl.a.

- överväga och, om det bedöms lämpligt, föreslå nya former av straff-processuella tvångsmedel som alternativ till häktning
- överväga och, om det bedöms lämpligt, föreslå tidsfrister för användningen av häktning och restriktioner
- identifiera och föreslå åtgärder för att begränsa restriktionsanvändningen och motverka isoleringen av häktade
- särskilt fokusera på åtgärder för att begränsa användningen av häktning och restriktioner för barn och andra unga lagöverträdare.

Uppdraget ska redovisas senast den 23 augusti 2016.

Regeringen gav den 25 juni 2015 Polismyndigheten i uppdrag att vidta åtgärder för att säkerställa att personuppgiftsbehandlingen inom myndigheten fullt ut beaktar de krav på integritetsskydd för den enskilde som framgår av lag eller annan författning. Uppdraget omfattar åtgärder som syftar till att skapa tydliga ansvarsförhållanden för personuppgiftsbehandlingen, säkerställa en god registervård, redovisa vilka interna kontrollåtgärder som vidtas samt bedöma behovet av, och genomföra, kompetensutvecklingsinsatser. Uppdraget delredovisades den 27 november 2015. I delredovisningen redogör Polismyndigheten dels för vilka åtgärder som vidtagits och vilka de effekter dessa förväntas få, dels för vilka planerade åtgärder som tagits fram utifrån de ytterligare utvecklingsbehov som identifierats och hur arbetet utvecklas. Av redogörelsen framgår bl.a. att man har beslutat om riktlinjer för dokumentation av personuppgiftsbehandlingar och att man har genomfört omfattande utbildningsinsatser på personuppgiftsområdet de senaste månaderna. Ytterligare en delredovisning ska ske den 18 november 2016. Slutredovisning ska ske senast den 15 september 2017.

Justitie- och migrationsministern anförde den 9 december 2015 i ett svar på en skriftlig fråga (2015/16:383) följande.

Maria Abrahamsson har frågat mig hur långt regeringen har kommit i arbetet med den utredning om problemet med myndigheters hantering av mycket frekventa och omfattande framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som har efterlysts av både JO och en enig riksdag.

Offentlighetsprincipen är en grundpelare för vårt öppna samhälle. Allmänhetens rätt till insyn i myndigheters verksamhet måste därför värnas. Det är emellertid samtidigt olyckligt om rätten till insyn i enskilda fall utnyttjas för att undergräva myndigheters verksamhet. Min avsikt är att ge en utredare i uppdrag att undersöka förekomsten av eventuellt missbruk av offentlighetsprincipen och analysera behovet av åtgärder.

Utredningen om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm överlämnade i maj 2014 betänkandet Visselblåsare – Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden (SOU 2014:31). Utredningen lämnar huvudsakligen följande tre förslag:

- En ny arbetsrättslig lag om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet.
- En ny regel i arbetsmiljölagen (1977:1160) som innebär en skyldighet för alla arbetsgivare att – i den utsträckning verksamheten kräver det – antingen se till att det finns rutiner för interna larm om allvarliga missförhållanden eller vidta andra åtgärder som underlättar sådana larm.
- Regler till skydd för identiteten på de arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.

Betänkandet bereds i Regeringskansliet.

I november 2013 överlämnades betänkandet SOU 2013:79 Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. I utredningen föreslås bl.a. följande:

- En ny lag införs för att reglera meddelarskyddet i förhållande till privata arbetsgivare inom vissa verksamhetsområden. Enskilda verksamheter inom dessa verksamhetsområden som helt saknar offentlig finansiering omfattas inte av lagen.
- Lagen utformas med det grundlagsreglerade meddelarskyddet som förebild och ger i princip samma skydd som gällande reglering för kommunala företag. Det är dock inte fråga om att utvidga tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen.
- De verksamhetsområden som utredningen anser lämpliga att reglera i nuläget är vård, skola och omsorg.

Betänkandet bereds i Regeringskansliet.

Regeringen gav i augusti 2015 Boverket i uppdrag att utarbeta en vägledning och anordna kompetensinsatser i syfte att bl.a. undvika onödiga överklaganden och att underlätta för den instans som har till uppgift att pröva ett överklagande i det fall ett sådant ändock kommer till stånd. I beslutet hänvisar regeringen till PBL-överklagandeutredningen som i sitt betänkande

Effektiv och rättssäker PBL-överprövning (SOU 2014:14) bl.a. har angett att länsstyrelserna ofta måste begära in kompletteringar från kommunerna när ett kommunalt beslut enligt PBL överklagas. Utredningen pekar vidare på att det finns brister i de kommunala besluten när det gäller angivelse av beslutsskäl – de kan vara knapphändiga eller saknas helt. Regeringen anger i sitt beslut att man delar utredningens uppfattning. Boverket bör därför ansvara för att en vägledning utarbetas och att det kommer till stånd en kompetensinsats om utformning av kommunala beslut enligt plan- och bygglagen och expediering av dessa i samband med överklaganden. Uppdraget, som ska genomföras i nära samverkan med länsstyrelserna och organisationen Sveriges Kommuner och Landsting, ska redovisas senast den 15 oktober 2016.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet noterar inledningsvis att ombudsmännen bland många andra viktiga synpunkter pekar på ett par fall som rör domstolens roll i brottmålsprocessen. Som anges ovan hade justitieombudsmannen i ett av fallen funnit att reglerna om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation tillämpats på ett felaktigt sätt. Eftersom beslut om hemliga tvångsmedel innebär ett intrång i den enskildes integritet är det givetvis av största vikt att reglerna tillämpas korrekt. Vidare nämns några fall där handläggningen av vårdnads mål tagit mycket lång tid, vilket är olyckligt, inte minst för de barn som processen rör.

Utskottet konstaterar att ombudsmännen har uppmärksammat att man funnit att det finns brister när det gäller kommunernas hantering av ärenden. I skrivelsen pekas bl.a. på ärenden enligt plan- och bygglagen och enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Ämbetsberättelsen innehåller vidare ytterligare ett antal fall där ombudsmännen har funnit felaktigheter i den kommunala hanteringen. Vid överlämnandet av ämbetsberättelsen uttalades vidare att JO sedan tidigare kunnat konstatera att kommunernas beslut ibland är illa utformade och att det finns behov av kompetensutveckling.

Utskottet vill betona vikten av att den kommunala ärendehanteringen håller en god förvaltningsrättslig standard. För att detta ska kunna säkerställas krävs bl.a. att kommunens tjänstemän har den kompetens som krävs. Kommunerna har i sin roll som arbetsgivare ett ansvar för att de anställda ges den kompetensutveckling och det stöd i övrigt som kan behövas. Utskottet ser vidare positivt på det uppdrag som regeringen har lämnat till Boverket om kompetensinsatser när det gäller bl.a. prövning och beslut enligt plan- och bygglagen.

I samband med behandlingen av fjolårets ämbetsberättelse gjorde riksdagen som framgår ovan ett tillkännagivande till regeringen om att låta utreda frågan om möjliga åtgärder för att, med bibehållen respekt för offentlighetsprincipen, möta de utmaningar som kan uppstå vid mycket frekventa och omfattande framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Som framgår av det frågesvar som refereras ovan avser justitie- och migrationsministern att ge en utredare i uppdrag att undersöka förekomsten av eventuellt missbruk av



offentlighetsprincipen och analysera behovet av åtgärder. Utskottet välkomnar detta.

Riksdagen har uttalat att klagomålsprövning från enskilda ska ha prioritet i förhållande till andra arbetsuppgifter eftersom den är mest ägnad att uppfylla syftet med JO:s verksamhet i stort (se KU 1975/76:22 s. 51, rskr. 1975/76:27 och KU 1986/87:2 s. 1 och 19, rskr. 1986/87:3). Enligt utskottets uppfattning äger dessa skäl alltjämt giltighet och klagomålshandlingen bör därför prioriteras även i fortsättningen. Utskottet vill emellertid framhålla att inspektioner självfallet också är en viktig del av ombudsmännens verksamhet.

Utskottet har under flera år uppmärksammat behovet av en utökad ordinarie tillsyn inom olika områden. Som framgår ovan övervägs flera av dessa frågor i olika sammanhang. Resultatet av dessa utredningar bör inte föregripas, och riksdagen bör inte nu ta något initiativ till åtgärder.

Slutligen konstaterar utskottet med tillfredsställelse att en särskild utredare har fått i uppdrag att lämna förslag som syftar till att minska användningen av häktning och restriktioner.

Med detta föreslår utskottet att riksdagen lägger ämbetsberättelsen till handlingarna.

## Särskilda yttranden

### **Justitieombudsmännens ämbetsberättelse (SD)**

Jonas Millard (SD) och Fredrik Eriksson (SD) anför:

Det framgår av 5 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän att ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade. Riksdagen har uttalat att klagomål från enskilda ska ha prioritet i förhållande till andra arbetsuppgifter (se KU 1975/76:22 s. 51, rskr. 1975/76:27 och KU 1986/87:2 s. 1 och 19, rskr. 1986/87:3).

Enligt vår uppfattning har det framkommit flera skäl som talar för att denna prioritering bör omprövas. Således framgår det av ämbetsberättelsen (s. 13) att prövningen av klagomålsärenden tar huvuddelen av handläggningsresurserna i anspråk samt att antalet inspektioner och övriga granskningar på JO:s eget initiativ ligger på samma nivå som föregående år men alljämt är färre än vad JO anser önskvärt. Denna bild bekräftades även av ombudsmännens uttalanden i samband med ämbetsberättelsens överlämnande. Således framgick vid överlämnandet att klagomålshandlingen inte alltid ger den bästa träffsäkerheten när det gäller att upptäcka felaktigheter och att inspektioner kan ge goda möjligheter att hitta systemfel. Vi förespråkar därför att prioriteringen mellan klagomålshandling och inspektioner ändras så att ökad tid kan ägnas åt inspektioner. Denna fråga bör följas noga, och det finns skäl att återkomma till den. Vi avstår emellertid nu från att reservera oss. I övrigt ansluter vi oss till vad utskottet anför.

BILAGA 1

# Förteckning över behandlade förslag

## Redogörelsen

Redogörelse 2015/16:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse