



## Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

---

### Sammanfattning

I detta betänkande behandlas redogörelse 2013/14:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 2012–30 juni 2013.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Utskottets överväganden .....	5
Justitieombudsmännens ämbetsberättelse .....	5
Redogörelsen .....	5
Utskottets tidigare behandling .....	10
Pågående utredningar m.m. ....	11
Utskottets ställningstagande .....	11
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	12
Redogörelsen .....	12

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Justitieombudsmännens ämbetsberättelse**

Riksdagen lägger redogörelse 2013/14:JO1 till handlingarna.

Stockholm den 21 januari 2014

På konstitutionsutskottets vägnar

*Peter Eriksson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elin-derson (M), Billy Gustafsson (S), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Kajsa Lunder-quist (M), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V), Cecilia Brinck (M) och Lena Sommestad (S).

## Redogörelse för ärendet

Riksdagens ombudsmän har i enlighet med 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän överlämnat sin ämbetsberättelse (redog. 2013/14:JO1) för tiden den 1 juli 2012–30 juni 2013.

Justitieombudsmännen lämnade den 19 november 2013 muntligen uppgifter om sin verksamhet vid ett öppet sammanträde med utskottet. I samband med utskottets beredning av ämbetsberättelsen har utskottets kansli vidare besökt ombudsmannaexpeditionen och gått igenom ämbetets äldsta ännu inte avgjorda ärenden. Utskottets kansli har då tagit del av diari-er, protokoll och andra handlingar.

# Utskottets överväganden

## Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

### Redogörelsen

Ämbetsberättelsen, som omfattar verksamhetsåret 2012/13, inleds med en skrivelse till riksdagen med uppgifter om myndigheten Riksdagens ombudsmäns (JO) organisation och verksamhet. Av skrivelsen framgår bl.a. att JO Hans-Gunnar Axberger på egen begäran entledigades från sitt uppdrag fr.o.m. den 1 juli 2013 och att hovrättslagmannen Cecilia Renfors nyvaldes till justitieombudsman fr.o.m. den 1 september 2013 till dess att ett nytt val har genomförts under 2017. Vidare framgår att de ställföreträdande ombudsmännen har tjänstgjort i viss omfattning med handläggning och avgörande av tillsynsärenden.

Av skrivelsen framgår vidare att JO:s arbetsordning har ändrats vid två tillfällen under verksamhetsåret. Utöver en ändring som var föranledd av att Elisabet Fura hade tillträtt som chefsjustitieombudsman gjordes vissa smärre justeringar i bilagan med indelningen i ansvarsområden.

Som särskilda händelser med koppling till verksamheten anges att en konsult fått i uppdrag att göra en förutsättningslös genomlysning av JO:s organisation och styrning och att jämföra hur dessa förhåller sig till de regler som har satts upp för verksamheten. Avsikten är att under det kommande verksamhetsåret identifiera lämpliga åtgärder med anledning av konsultens iakttagelser. Vidare anges att myndigheten har en ny webbplats, med information om JO:s verksamhet på engelska och på de fem nationella minoritetsspråken samt förbättrade möjligheter att söka efter beslut.

Av de statistiska uppgifterna framgår att 7 097 ärenden nyregistrerades under perioden, vilket innebär en ökning med 1,2 procent jämfört med verksamhetsåret dessförinnan. Av de nya ärendena var 6 872 klagomålsärenden, vilket är i stort sett samma antal som det förra verksamhetsåret. Antalet inspektions- eller andra initiativärenden var 93, varav den relativt nya NPM-enheten svarade för 39. I JO:s sedvanliga verksamhet genomfördes 25 inspektioner, vilket var lika många som verksamhetsåret dessförinnan.

Av skrivelsen framgår vidare att antalet inspektioner och initiativärenden alltså ligger på en lägre nivå än vad ombudsmännen anser önskvärt. Antalet ärenden föranledda av remisser, huvudsakligen från Regeringskansliet, uppgick till 132, en ökning med närmare 35 procent jämfört med det förra verksamhetsåret. I skrivelsen noteras också att JO sedan ett par år har skärpt kraven på vad som ska anses utgöra ett klagomål. Något hund-

ratal skrivelser som tidigare skulle ha registrerats som klagomål hanteras nu i stället i administrativ ordning. Antalet avgjorda ärenden uppgick till 7 068, vilket innebär en ökning med 2,3 procent från föregående års nivå. De oavslutade ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 1 011. Det innebär att balansen har ökat med knappt 3 procent från föregående verksamhetsår.

Därefter redovisar justitieombudsmännen sina övergripande iakttagelser inom varje ansvarsområde.

*JO Lars Lindström* inleder med att konstatera att till ansvarsområde 1 hör bl.a. domstolarna, Kronofogdemyndigheten, plan- och byggnadsväsendet, miljö- och hälsoskydd samt Skatteverket. Han anför bl.a. att han under året har haft anledning att uppmärksamma vikten av att domstolars domar och beslut är motiverade i tillräcklig omfattning. För de allmänna domstolarnas del räcker det enligt Lars Lindström inte med att naket redovisa vad som är bevisat. Den som exempelvis har dömts för ett brott mot sitt nekande har rätt att få besked om varför domstolen inte har trott på honom eller henne. I ämbetsberättelsen redovisas några fall där han menar att domstolsavgöranden har varit bristfälligt motiverade och där han har utdelat kritik. Även två fall av bristfällig motivering av förvaltningsmyndigheters beslut har kritiserats av Lars Lindström och berörs i skrivelsen.

Lars Lindström hänvisar vidare till det förra verksamhetsårets ämbetsberättelse, där han redovisade iakttagelser om långa handläggningstider i förvaltningsrätterna. Han hade redan då fått uppgifter om att Förvaltningsrätten i Stockholm arbetade med att komma till rätta med sina problem i detta avseende. Han konstaterar att utvecklingen av antalet klagomål på långsam handläggning i förvaltningsrätterna talar för att en utveckling mot mer normala handläggningstider har inletts.

Två tingsrätter har kritiserats för att de inskränkt offentlighetsprincipen utan lagstöd. I det ena fallet hade en domare förbjudit några kvinnor med niqab att närvara som åhörare vid en häktningsförhandling med motiveringen att deras klädsel störde ordningen i rättssalen. I det andra hade receptionspersonal vid en tingsrätt nekat åhörare tillträde till en pågående förhandling utan att rätten hade meddelat något beslut om att förhandlingen skulle äga rum bakom stängda dörrar. I båda fallen menade Lars Lindström att offentlighetsprincipen hade inskränkts utan lagstöd.

Med hänvisning till ett liknande beslut som redovisades i förra årets ämbetsberättelse nämner Lars Lindström slutligen ett ärende där en myndighet underrättat en person om att någon begärt att få ta del av en allmän handling som delvis berörde honom. I beslutet anförts att även om identiteten hos en person som begär att få ta del av allmänna handlingar är känd bör en myndighet, utifrån grundtanken bakom anonymitetsskyddet i tryckfrihetsförordningen, inte utan vidare föra uppgifterna vidare. Någon sådan åtgärd behövdes enligt JO heller inte för att myndigheten skulle kunna utföra den nödvändiga sekretessprövningen.

*ChefsJO Elisabet Fura* har tillsyn över ansvarsområde 2, som omfattar bl.a. kriminalvården, socialförsäkringen och försvaret. Hon inleder med att redogöra något för justitieombudsmännens internationella verksamhet och att hon även i denna fokuserar på kärnan i JO:s uppdrag: att värna den enskildes rättssäkerhet. Som exempel lyfter hon fram ett besök våren 2013 från den nyinrättade turkiska ombudsmannainstitutionen.

Elisabet Fura konstaterar härutöver att ärenden som rör kriminalvård och socialförsäkring liksom tidigare år står för 90 procent av avdelningens tillsynsverksamhet men att antalet klagomål om dessa verksamheter glädjande nog är något färre jämfört med förra verksamhetsåret. Ett initiativ-ärende redovisas som gällde möjligheterna för intagna i häkte att ha kontakt med sina försvarsadvokater. I beslutet framhålls att en offentlig försvarare inte ens kvällstid bör avvisas från ett häkte utan att ha fått träffa sin klient. Däremot får det enligt beslutet anses godtagbart att en advokat låses in i ett besöksrum tillsammans med klienten när detta bedöms nödvändigt.

På socialförsäkringsområdet redovisar Elisabet Fura bl.a. ett ärende där hon ansett att allvarliga förvaltningsrättsliga brister uppstått i handläggningen. Det gällde Försäkringskassans s.k. försäkringsmedicinska gruppkonsultationer, där utredningen visat att det fanns brister i dokumentationer från genomförda konsultationer. Bland annat mot bakgrund av de bristfälliga dokumentationsrutinerna menar hon att Försäkringskassan i stället alltid bör använda sig av ett skriftligt förfarande när den försäkringsmedicinska rådgivaren konsulteras i ett enskilt ärende. Försäkringskassan kritiserar även för att i flera fall helt ha underlåtit att motivera beslut om underhållsstöd, vilket strider mot förvaltningslagens bestämmelser. Hon anför i detta sammanhang att hon har för avsikt att i sitt fortsatta tillsynsarbete följa upp Försäkringskassans arbete med att förbättra sina beslutsmotiveringar.

Slutligen redovisar Elisabet Fura sin granskning av en s.k. polisjakt som slutade med att en motorcykelförare, som misstänktes för bl.a. grov vårdslöshet i trafik, miste livet. I sin granskningen konstaterade Elisabet Fura att det långvariga förföljandet i mycket hög hastighet och under lång tid var oförenligt med proportionalitetsprincipen på grund av de stora risker som det innebar för samtliga inblandade. För att undvika liknande olyckor menade Elisabet Fura att det finns ett stort behov av att polisen förbättrar sitt arbetssätt vid planerade trafikinsatser.

*JO Lilian Wiklund*, med tillsyn över ansvarsområde 3 – hälso- och sjukvård, utbildningsväsendet samt socialtjänsten – konstaterar inledningsvis att antalet ärenden på avdelningen har fortsatt att stiga något men att fler ärenden avgjorts än tidigare och att den genomsnittliga handläggningstiden för avdelningens ärenden påtagligt förkortats. Hon fortsätter därefter bl.a. med att redovisa resultatet av en uppföljande inspektion av en socialnämnd, som efter en inspektion 2012 fick kritik för allvarliga brister vid handläggningen av ärenden om vård av barn och ungdomar samt inom

familjerätten. Uppföljningen ungefär ett år senare visade att nämnden hade lagt ned ett mycket omfattande arbete för att komma till rätta med bristerna, och Lilian Wiklund kunde med stor tillfredsställelse notera att arbetet redan hade gett påtagligt positiva resultat. Hon konstaterar vidare att inspektionsverksamheten är värdefull bl.a. eftersom de fylliga protokoll som upprättas sprider kunskap om regelverket och förhållandena inom respektive tillsynsområde till en betydligt vidare krets än den inspekterade myndigheten.

I gruppen ärenden som rör socialtjänsten redovisas bl.a. ett beslut som innebar kritik mot en socialtjänst för att de i samband med ett hembesök i ett barnavårdsärende mot den enskildes vilja dokumenterade förhållandena i bostaden med fotografier. I beslutet uttalas att tjänstemännen därigenom hade visat en flagrant brist på respekt för den enskildes integritet och rätt att bestämma i sitt eget hem.

Bland de refererade besluten om hälso- och sjukvården nämner Lilian Wiklund ett beslut som rör en rättspsykiatrisk klinik som omhändertagit en mp3-spelare från en patient och sedan överlämnat den till åklagarmyndigheten. Patienten dömdes sedan för barnpornografibrott avseende bilder som fanns på mp3-spelaren. I beslutet konstateras att uppgifter om att en patient innehar sådant material omfattas av sekretess och bara får lämnas vidare med stöd av en s.k. sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Dessa bestämmelser omfattar inte barnpornografibrott, varför det var fel att lämna ut uppgifterna till åklagaren. Lilian Wiklund menar dock att det inte kan ställas alltför höga krav på hälso- och sjukvårdspersonal när det gäller att bedöma vilka brottsliga gärningar som skulle kunna bli aktuella i ett fall som detta, och hon riktade därför ingen kritik mot kliniken.

Slutligen berörs ett beslut om en gymnasieskola som avslog en ansökan från Sverigedemokratisk ungdom (SDU) om att få anordna ett bokbord på skolan. Detta motiverades av rektorn med att skolan inte hade möjlighet att upprätthålla säkerheten kring arrangemanget. Lilian Wiklund fann dock att avslagsbeslutet hade ett i vart fall indirekt samband med de åsikter SDU förväntades föra fram och att agerandet därför strider mot objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Före *JO Hans-Gunnar Axberger* begärde under verksamhetsåret sitt entledigande och tjänstgjorde därför inte efter den 31 mars 2013. Han redovisar i ämbetsberättelsen den verksamhet som bedrivits fram till det datumet. Tillsynen avsåg ansvarsområde 4, som bl.a. omfattar polis- och åklagarärenden, utlänningsärenden samt vissa frågor som rör Regeringskansliet och kommunal verksamhet.

Mot bakgrund av tidigare utredningar som visat på brister i Regeringskansliets rutiner i ärenden om allmänhetens tillgång till allmänna handlingar beslutade Hans-Gunnar Axberger att ta upp ett antal likartade anmälningar med nya klagomål mot Regeringskansliet till en relativt utförlig granskning. Resultatet visade åter att det finns grundläggande brister i



organisation, ansvarsförhållanden och rutiner, vilket bidragit till att tryckfrihetsförordningens krav på att allmänna handlingar ska utlämnas skyndsamt har åsidosatts vid upprepade tillfällen. Särskilt anmärkningsvärt fann Hans-Gunnar Axberger det vara att man från Regeringskansliets sida verkade tycka att handläggningen i de granskade ärendena varit godtagbar.

Ett ärende som redovisas särskilt gällde en journalist som hade begärt ut handlingar från Näringsdepartementet. Även här aktualiserades frågan om rutiner som fördröjde ett utlämnande. Av beslutet framgår också att en myndighet har rätt att åtgärda brister som upptäckts efter att en handling efterfrågats, liksom att gå ut med information om sådana brister och vidtagna åtgärder, under förutsättning att det inte medför att handlingsutlämnandet fördröjs. I detta sammanhang uppmärksammar Hans-Gunnar Axberger att konstitutionsutskottet hade granskat samma ärende. Han är av uppfattningen att den överlappning som därmed kan sägas ha förelegat mellan JO:s och KU:s granskningar är att föredra framför ett så stort respektavstånd att ansvarsfrågor riskerar att hamna mellan stolarna. Detta förutsätter dock att de båda kontrollorganen i sin direkta kritik, som skett i detta fall, begränsar sig till sina respektive tillsynsobjekt.

Även Hans-Gunnar Axberger konstaterar att ärenden som gäller långsam handläggning är vanliga hos JO. Han nämner särskilt ett ärende där handläggningen hos både polis och åklagare tog så lång tid att brottet hann preskriberas innan åtal väcktes. Hans-Gunnar Axberger konstaterar att en underlåtenhet av detta slag, som dessutom inte var en engångshändelse, får konsekvenser för den enskilde som är oacceptabla.

Skrivelsen till riksdagen avslutas med en kortare redogörelse för den relativt nyinrättade *NPM-enheten*, dvs. den enhet inom JO som fullgör de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Opcat). Syftet med protokollet är att upprätta ett system för regelbundna besök på platser där personer hålls frihetsberövade. De platser som ska inspekteras inom ramen för Opcat är i första hand fängelser, häkten, polisarrester, inrättningar för psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård, Migrationsverkets förvarlokaler samt särskilda ungdomshem och LVM-hem. Under verksamhetsåret har JO inom ramen för Opcatverksamheten genomfört 35 inspektioner. Efter inspektioner av häkten har JO bl.a. uttalat dels att det är viktigt att de intagna får information om sina rättigheter och skyldigheter samt om regler och rutiner för häktet, dels att kroppsvisitationer bör genomföras av personal av samma kön som den intagna. Inspektioner av både en rättspsykiatrisk avdelning och en polisarrest resulterade i uttalanden om att den enskilde bör ha möjlighet till utomhusvistelse minst en timme per dag.

## Utskottets tidigare behandling

I samband med behandlingen av Justitieombudsmännens ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2009/10 (redog. 2010/11:JO1) konstaterade konstitutionsutskottet att JO under flera år hade uppmärksammat frånvaron av ordinarie tillsynsorgan inom exempelvis kriminalvårds- och socialförsäkringsområdena som ett problem och att JO i ämbetsberättelsen hade anfört att det var närmast häpnadsväckande att reguljära tillsynsorgan fortfarande saknades på flera områden. Utskottet instämde i detta och underströk dessutom att det är mycket olyckligt att frånvaron av reguljära tillsynsorgan innebär att JO, som är avsett att vara ett extraordinärt tillsynsorgan, inte kan fullfölja denna uppgift på det sätt som är meningen.

Hösten 2011 behandlade utskottet budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1 utg.omr. 1 Rikets styrelse) och en följdmotion (MP) om att sätta upp och tilldela budgetanslag till en ny nationell tillsynsorganisation. Utskottet konstaterade att JO fortfarande i alltför stor omfattning ägnar sin tillsyn åt sådana ärenden som skulle behandlas bättre i ett annat sammanhang (bet. 2011/12:KU1 s. 32). Frågan om behovet av att lösa vissa tillsynsfrågor var enligt utskottet betydelsefull. Något utrymme för att under det kommande budgetåret tilldela medel för en ny form av tillsyn fanns emellertid inte enligt utskottet, som avstyrkte bifall till motionsyrkandet i denna del. Utskottet anförde emellertid att det avsåg att återkomma till frågan i samband med behandlingen av ämbetsberättelsen.

I samband med behandlingen av Justitieombudsmännens ämbetsberättelse för det föregående verksamhetsåret (redog. 2011/12:JO1), tre följdmotioner (S, MP respektive M, FP, C och KD) och ett motionsyrkande från allmänna motionstiden 2011 (S) konstaterade konstitutionsutskottet bl.a. att klagomål som rör Kriminalvårdens verksamhet i dag utgör en stor del av JO:s ärendemängd och att denna verksamhet har stor betydelse för den enskilde (bet. 2011/12:KU6 s. 12). För att öka förutsättningarna för JO att utöva den extraordinära tillsyn som är avsedd borde man enligt utskottet se över frågan om bristen på ordinarie tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet. I denna del konstaterade utskottet dock att regeringen hade beslutat om tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén som motsvarar utskottets önskemål. Utskottet ansåg därmed att motionsyrkandena i dessa delar var tillgodosedda. Vidare konstaterade utskottet att även inom migrations- och socialförsäkringsområdena gör bristen på ordinarie tillsynsorgan att en stor del av JO:s resurser ägnas åt sådant som i stället borde hanteras i en annan ordning. Utskottet ansåg därför att det borde utredas hur och i vilken organisatorisk form en ordinarie tillsyn över ärendehandläggningen inom Migrationsverkets och socialförsäkringens verksamhetsområden borde utformas. Utskottet föreslog att riksdagen genom ett tillkännagivande skulle begära att regeringen låter utreda frågan om bristen på reguljär tillsyn inom migrations- och socialförsäkringsområdet. Därmed tillstyrkte utskottet delvis följdmotionerna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2011/12:160–162).

Frågan berördes även i samband med behandlingen av förra årets ämbetsberättelse (bet. 2012/13:KU12). Utskottet konstaterade att frågorna om nya tillsynsorgan var under olika former av utredning eller beredning och förutsatte mot bakgrund av inhämtade uppgifter att det fortsatta arbetet skulle fortskrida utan att riksdagen skulle behöva besluta om ytterligare tillkännagivanden. Vid beredningen av budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) anförde utskottet att det allttjämt anser att frågan om en lösning av vissa tillsynsfrågor inom såväl kriminalvården som migrations- och socialförsäkringsområdena är betydelsefull. Utskottet önskade dock i dagsläget inte föregripa pågående och kommande utredningar (bet. 2013/14:KU1 s. 33).

### **Pågående utredningar m.m.**

Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09) ska bl.a. utreda behovet av ett fristående organ som ska granska både polisens och Kriminalvårdens verksamhet. Om kommittén kommer fram till att övervägande skäl talar för att inrätta ett sådant organ ska den lämna ett fullständigt förslag om organisation och verksamhet. Kommittén ska redovisa sitt uppdrag i denna del senast den 31 augusti 2014. Regeringen beslutade vidare i maj 2013 att en särskild utredare ska utreda behovet av en förstärkt tillsyn över socialförsäkringsområdet utöver den tillsyn som utövas i dag (dir. 2013:58). Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2014. Enligt Regeringskansliet pågår dock fortfarande arbetet med att utse en särskild utredare. Frågan om behovet av tillsyn inom migrationsområdet bereds fortfarande inom Regeringskansliet. Enligt uppgift från Regeringskansliet i samband med utskottets beredning av budgetpropositionen hösten 2013 kommer regeringen att fatta beslut i ärendet inom kort.

## **Utskottets ställningstagande**

Utskottet noterar att arbetet med att förkorta handläggningstiderna vid landets förvaltningsrätter pågår och att antalet anmälningar mot Försäkringskassan fortsätter att minska. Det är emellertid fortfarande otillfredsställande att JO:s totala arbetsbörda är sådan att det saknas utrymme för inspektioner och andra initiativärenden i den omfattning som ombudsmännen skulle önska.

Som utskottet tidigare har konstaterat beror detta delvis på den omständigheten att det saknas ordinarie tillsynsorgan på vissa områden. Utskottet tvingas även i år konstatera att någon förändring ännu inte kommit till stånd i dessa avseenden. Särskilt när det gäller socialförsäkringsområdet vill utskottet på nytt påtala vikten av att regeringen vidtar de åtgärder som behövs för att den aviserade utredningen som ska ligga till grund för en förändring kan påbörja sitt arbete.

BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## Redogörelsen

Redogörelse 2013/14:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.