



Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas redogörelse 2008/09:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 2007–30 juni 2008.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Redogörelsen	5
Utskottets ställningstagande	8
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	9
Redogörelsen	9

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Riksdagen lägger redogörelse 2008/09:JO1 till handlingarna.

Stockholm den 11 december 2008

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Margareta Cederfelt (m), Morgan Johansson (s), Eva Bengtson Skogsberg (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Marianne Berg (v), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp), Karl Sigfrid (m), Tone Tingsgård (s) och Helena Bargholtz (fp).

Redogörelse för ärendet

Riksdagens ombudsmän har enligt 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän överlämnat sin ämbetsberättelse (redog. 2008/09:JO1) för tiden den 1 juli 2007 till 30 juni 2008.

Justitieombudsmännen har den 20 november 2008 inför utskottet muntligen lämnat uppgifter om sin verksamhet.

I samband med utskottets beredning har utskottskansliet besökt ombudsmannaexpeditionen och gått igenom ämbetets äldsta ännu inte avgjorda ärenden.

Utskottets överväganden

Redogörelsen

Ämbetsberättelsen, som omfattar verksamhetsåret 2007/08, inleds med en skrivelse till riksdagen som innehåller uppgifter om organisationen och verksamheten. Av skrivelsen framgår att justitieombudsmannen Nils-Olof Berggren lämnade sitt uppdrag med pension den 31 december 2007. Riksdagen valde den 22 november 2007 Hans-Gunnar Axberger att vara justitieombudsman fr.o.m. den 18 februari 2008 till dess att nytt val genomförts under 2012. Riksdagen omvalde den 15 november 2007 Hans Ragnemalm att vara ställföreträdande justitieombudsman under en period av två år fr.o.m. den 15 november 2007.

Vidare framgår att arbetsordningen för riksdagens ombudsmannaexpedition har ändrats genom beslut av chefsjustitieombudsmannen den 2 januari, den 22 januari samt den 30 juni 2008. Ändringarna har huvudsakligen avsett 1 § samt bilagan med uppdelning av ansvarsområden för respektive justitieombudsman. Ett syfte med förändringarna har varit att uppnå en jämnare fördelning av antalet klagomålsärenden mellan de fyra justitieombudsmännen. Förändringarna innebär bl.a. att tillsynen över Skatteverket och Kronofogdemyndigheten flyttats från ansvarsområde 2 till ansvarsområde 4, tillsynen över Tullverket från ansvarsområde 2 till ansvarsområde 1 och tillsynen över förvaltningsdomstolar (dock ej migrationsdomstolar) från ansvarsområde 4 till ansvarsområde 3.

Av de statistiska uppgifterna om verksamheten framgår att under 2007/08 nyregistrerades 6 550 ärenden, vilket är en ökning med 839 (14,7 %) i förhållande till verksamhetsåret 2006/07. Antalet nya inspektions- eller andra initiativärenden var 73, vilket är en minskning med 18 jämfört med 2006/07. Antalet ärenden som föranleddes av remisser – huvudsakligen från Regeringskansliet – var 121, vilket är en ökning med 31 jämfört med 2006/07. Klagomålsärenden uppgick under 2007/08 till 6 356, vilket innebär en uppgång med 826 (14,9 %) i förhållande till 2006/07.

Antalet avgjorda ärenden uppgick under 2007/08 till 6 313, vilket innebär en ökning med 580 i förhållande till 2006/07. De oavgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 1 208. Detta betyder att balansen ökade med 237 ärenden (24,4 %) jämfört med 2006/07. Ökningen av antalet avgjorda ärenden var således inte i paritet med ökningen av antalet inkomna ärenden.

I skrivelsen anför justitieombudsmännen att den ökade inströmningen av klagomål är anmärkningsvärt stor under 2007/08. Mest markant har ökningen varit under verksamhetsårets andra hälft, och den har fått till följd att det totala antalet nyregistrerade ärenden med bred marginal överträffar den hittills högsta siffran (6 008), som noterades verksamhetsåret 2005/06. Det minskade antalet initiativärenden beror enligt skrivelsen

främst på att inspektionsverksamheten, framför allt under våren, har måst hållas på en låg nivå då hanteringen av den växande mängden klagomål tagit nästan alla JO:s handläggningsresurser i anspråk.

Därefter redovisar justitieombudsmännen övergripande sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde.

ChefsJO Mats Melin kommenterar den stora ärendeökningen (s. 18 f.). Han omtalar bl.a. att samliga justitieombudsmän under våren 2008 tvingats avstå från att genomföra vissa inspektioner för att kunna hantera de inkomna klagomålen utan orimliga dröjsmål, något som han ser som olyckligt eftersom inspektioner är en viktig del av JO:s arbete. Den ökande inströmningen av ärenden möts annars genom effektivare handläggningsrutiner i allmänhet och av de klagomål som inte ska tas upp till prövning i synnerhet. Vidare har skett en försiktig ökning av antalet föredragande. Melin tar även upp frågan om att utse ett nationellt övervakningsorgan enligt ett fakultativt protokoll till FN:s tortyrkonvention. Från svensk sida har man ansett att den inspektionsverksamhet som JO och JK bedriver uppfyller protokollets krav. Melin anser att det kan resas betydande principiella och praktiska invändningar mot att anse JO:s inspektionsverksamhet vara ett medel för att uppfylla våra internationella åtaganden i detta avseende. Under våren 2008 tog JO emot företrädare för den internationella kommitté som inrättats med anledning av det aktuella protokollet, och det framgår att FN:s antitortyrkommitté senare under våren 2008 rekommenderat Sverige att på nytt överväga hur den nationella övervakningsfunktionen är anordnad.

JO Kerstin André redovisar bl.a. att handläggningen av mål och ärenden i de allmänna förvaltningsdomstolarna i många fall tar alldeles för lång tid (s. 22 f.). Sedan länsrättsreformen 1979 har utvecklingen gått snabbt och inneburit genomgripande förändringar. Det handlar inte bara om, anför André, att antalet mål har ökat utan också om att förvaltningsdomstolarna i betydande omfattning har tillförts och kontinuerligt tillförs nya typer av mål, bl.a. med EG-rättslig anknytning. André noterar även att det inte sällan tar lång tid innan Regeringsrätten meddelar beslut i frågan om prövningstillstånd. Förutom de problem detta kan medföra för de enskilda parterna innebär det att den viktiga prejudikatbildningen drar ut på tiden till förfång för de myndigheter som i avsaknad av domstolens uttalande ställs utan vägledning i sin rättstillämpning. André framhåller här vikten av att det ges bättre förutsättningar för de allmänna förvaltningsdomstolarna att fullgöra sitt uppdrag. André pekar vidare på de brister som finns på många håll vad gäller samverkan mellan myndigheter samt på otillräckliga kunskaper om förvaltningsrättsliga bestämmelser och om de regelsystem som gäller för hanteringen av allmänna handlingar och om offentlighet och sekretess. Särskilt underlåtenhet att iakttäta det i tryckfrihetsförordningen uppställda skyndsamhetskravet föranleder ett stort antal kritik-

beslut. Detsamma gäller underlåtenheten att fatta formella överklagbara beslut i de fall framställning om att få ta del av allmän handling inte kan bifallas.

JO Cecilia Nordenfelt redovisar en fortsatt hög arbetsbelastning inom sitt ansvarsområde (s. 26 f.); nästan en tredjedel av JO:s ärenden ligger inom hennes område. Främsta orsaken till ärendeutvecklingen är att antalet klagomål riktade mot kriminalvården har ökat kraftigt under det senaste verksamhetsåret. Eftersom vissa ärendegrupper har flyttats till andra justitieombudsmäns ansvarsområden för att jämna ut arbetsbelastningen har detta medfört att kriminalvården antalsmässigt i än högre grad dominerar arbetet vid Nordenfelts avdelning. Vad gäller själva tillsynen av Kriminalvården och Försäkringskassan, som även den återfinns inom Nordenfelts ansvarsområde, konstateras brister som kan tillskrivas underskattning av svårigheter och otillräckliga resurser vid uppstartande av ny verksamhet respektive svårigheter efter omfattande omorganisation. Nordenfelt redovisar slutligen att hon vid besvarande av remiss till regeringen i fråga om tillsynen över socialförsäkringsområdet har framhållit behovet av att aktualisera frågan om hur enskildas klagomål bör behandlas. JO:s verksamhet är, anför Nordenfelt, extraordinär och inte avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra samhällsorgan. Nordenfelt anser det vara en brist att det saknas ett ordinärt organ som prövar klagomål (som inte är domstolsfrågor) inom ett område som berör praktiskt taget alla Sveriges invånare.

JO Hans-Gunnar Axberger redovisar att klagomål rörande brott mot tryckfrihetsförordningen och sekretesslagens bestämmelser om allmänna handlingar strömmar in oavlåttligt till JO (s. 30 f.). Hälften av de kritiserande beslut han fattat har gällt felaktigheter i hanteringen av reglerna om allmänna handlingar. Vidare anför Axberger att utvecklingen mot att driva allmän verksamhet i privaträttsliga former har medfört att offentlighetsprincipen utsträckts till att gälla även kommunala bolag, och här uppstår återkommande problem. Det finns skäl, menar han, att inskräpa att ett kommunalt bolag såvitt gäller offentlighetsprincipen har samma principiella skyldigheter som myndigheter. Axberger nämner även kritik som riktats mot att myndigheter anlitat fristående uppdragstagare för hjälp med att hantera förfrågningar om allmänna handlingar. Vidare tar Axberger upp Regeringskansliet och de gränsdragningsproblem som här kan finnas mellan JO och KU. Även om gränsen i teorin kan te sig enkel och klar kan det i praktiken vara svårare och utomordentligt grannlaga att avgöra i vad mån påstådda missförhållanden i den löpande verksamheten vid Regeringskansliet från granskningssynpunkt hör till JO:s eller KU:s granskningsområde. I anslutning till detta tar Axberger upp de granskningar som gjorts av Katastrofkommissionen, KU och JO avseende flodvågskatastrofen. Slutligen uppehåller Axberger sig vid den ökande klagomållströmningen till JO. Axberger tycker sig kunna iaktta en risk för att JO:s krafter koncentreras till att hålla ärendebalansen i schack. Risken är att enklare ärenden hand-

läggs först eftersom det ger snabbast effekt på just balansen, medan utrymmet för det som är betjänt av en mer grundlig utredning och reflexion krymper. För att motverka detta krävs, enligt Axberger, att besluts- och handläggningsformerna i de mindre komplicerade ärendena tillåts vara relativt enkla utan att man för den skull ger avkall på bedömningarnas kvalitet. JO:s arbete måste således anpassas med hänsyn till antalet anmälningar, ärendenas skiftande karaktär och befintliga resurser.

Den resterande delen av ämbetsberättelsen består i huvudsak av redogörelser för ärenden av större allmänt intresse.

Utskottets ställningstagande

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2008/09:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.