

Konstitutionsutskottets betänkande 2019/20:KU11

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger Justitieombudsmännens ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 2018–30 juni 2019 till handlingarna.

Utskottet gör vissa uttalanden med anledning av de ärenden som behandlas i ämbetsberättelsen. Utskottet erinrar bl.a. om att JO:s tillsyn är extraordinär och betonar betydelsen av en fungerande ordinarie tillsynsverksamhet. Vidare framhåller utskottet respekten för individens värdighet i den offentliga verksamheten och understryker vikten av att myndigheterna kontinuerligt arbetar med frågor om bemötande och grundläggande rättsstatliga principer. Utskottet anför även att det är ett grundläggande krav att offentliga organ fullgör sina skyldigheter enligt offentlighetsprincipen samt tillämpar reglerna om meddelarfrihet på ett korrekt sätt och i överensstämmelse med gällande regelverk. Vidare framhåller utskottet vikten av en god förvaltningsrättslig standard, kompetens och att statsanställda har goda kunskaper om den statliga värdegrunden. Utskottet uppmärksammar också ombudsmännens framställningar till regeringen och påtalar att de behov av förändringar och nödvändiga åtgärder som ombudsmännen identifierar ska tillmätas stor vikt av regeringen och berörda myndigheter. Avslutningsvis noterar utskottet med tillfredsställelse att JO under verksamhetsåret har genomfört fler inspektioner än under tidigare verksamhetsår.

Behandlade förslag

Redogörelse 2019/20:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden.....	5
Justitieombudsmännens ämbetsberättelse	5
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	26
Redogörelsen.....	26
<i>Bilaga 2</i>	
Öppet sammanträde den 3 december 2019	27

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Riksdagen lägger redogörelse 2019/20:JO1 till handlingarna.

Stockholm den 16 januari 2020

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Marta Obminska (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Mia Sydow Mölleby (V), Fredrik Lindahl (SD), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Tina Acketoft (L), Mikael Strandman (SD), Camilla Hansén (MP), Erik Ottoson (M), Erik Ezelius (S), Lars Jilmstad (M) och Nermina Mizimovic (S).

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. 2019/20:JO1) för tiden den 1 juli 2018–30 juni 2019.

Justitieombudsmännen lämnade muntligen information om sin verksamhet dels den 3 december 2019 vid ett öppet sammanträde med utskottet, dels den 17 december 2019. En utskrift av de stenografiska uppteckningarna från det öppna sammanträdet finns i bilaga 2.

I samband med utskottets beredning av ämbetsberättelsen besökte utskottets kansli ombudsmannaexpeditionen och gick där igenom ämbetets äldsta ärenden som ännu inte är avgjorda. Utskottets kansli tog då 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.

Redogörelsen

Organisation och verksamhet

Ämbetsberättelsen, som omfattar verksamhetsåret 2018/19, inleds med en skrivelse till riksdagen med uppgifter om myndigheten Riksdagens ombudsmäns (JO) organisation och verksamhet. Av redogörelsen framgår bl.a. följande.

Efter framställningar från justitieombudsmännen Cecilia Renfors och Lars Lindström entledigades de från sina uppdrag per den 5 respektive den 31 augusti 2019.

Riksdagen valde den 15 maj 2019 hovrättslagmannen Katarina Pålsson och chefsrådmannen, tillika f.d. lagmannen Per Lennerbrant till nya justitieombudsmän för tiden fr.o.m. den 9 september 2019 till dess att nya val har genomförts under det fjärde året därefter.

Under verksamhetsåret tjänstgjorde de ställföreträdande justitieombudsmännen Cecilia Nordenfelt och Lilian Wiklund i viss omfattning med handläggning och avgörande av tillsynsärenden.

Lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (instruktionen) ändrades den 1 januari 2019. Ändringen avsåg 10 och 18 §§ och innebär i huvudsak att konstitutionsutskottet får ge justitieombudsmännen i uppdrag att biträda utskottet med en sådan särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget.

Som särskilda händelser med koppling till verksamheten anges bl.a. följande.

I januari 2019 uppmärksammades att JO sedan 2012 fått in e-post i oövakade funktionsbrevlådor. Det gällde framför allt en s.k. noreply-brevlåda som inte hade fungerat korrekt. Det ”tekniska felet” åtgärdades inom ett par dagar, och ett arbete påbörjades direkt med att ta om hand de inkomna mejlen. Konstitutionsutskottet informerades, och en anmälan gjordes till Datainspektionen.

JO hävde ett avtal med ett företag om leverans av en e-arkivlösning. En ny upphandling är planerad till hösten 2019.

JO påbörjade ett projekt för att införa ett systematiskt informationssäkerhetsarbete, och en befattning som it-ansvarig inrättades och tillsattes i februari 2019.

Under hösten 2019 gick JO:s kanslichef i pension. Hon ersattes av Maria Hellberg som tillträdde tjänsten som kanslichef den 1 september 2019.

Av de statistiska uppgifterna framgår i huvudsak följande.

Det nyregistrerades 9 152 ärenden under verksamhetsåret, vilket innebär en ökning med 172 ärenden (1,9 procent) i förhållande till verksamhetsåret 2017/18. Enligt JO har ökningstakten från tidigare år avtagit.

Av de nya ärendena var 8 954 ärenden klagomålsärenden. De områden som har ökat mest i absoluta tal under året är ärenden som rör kriminalvård och migration.

Antalet nya inspektionsärenden eller andra initiativärenden ökade från 70 till 104 ärenden, och antalet lagstiftningsremisser minskade från 154 till 94.

Av ämbetsberättelsen framgår att ombudsmännen besvarade 102 remisser under verksamhetsåret. Flertalet av remisserna kom från olika departement inom Regeringskansliet. Ett urval av remissyttrandena finns i bilaga 2 i ämbetsberättelsen.

Under verksamhetsåret överlämnade JO tre beslut till Regeringskansliet med framställning om lagändring. Vidare överlämnades 18 beslut till departement inom Regeringskansliet respektive till myndigheter för att fästa deras uppmärksamhet på förhållanden som hade framkommit under ärendets utredning eller för kännedom.

Under verksamhetsåret avslutades 8 975 klagomålsärenden, vilket är drygt 450 fler än föregående verksamhetsår. Det avslutades ungefär lika många initiativärenden och inspektionsärenden på tillsynsavdelningarna som föregående verksamhetsår, medan Opcat-enheten avslutade mer än dubbelt så många ärenden som året innan.

JO anför att trots ärendetillströmningen ligger den utgående balansen på samma nivå som föregående år, tack vare att fler ärenden har avgjorts än under tidigare år. En förklaring till den ökade avverkningen anges vara att de föredragandetjänster som JO fick medel för 2018 har tillsatts.

I redogörelsen konstateras att det är prövningen av klagomålsärenden som tar huvuddelen av JO:s handläggningsresurser i anspråk. Det anføres att för att kunna möta den stora ärendetillströmningen under senare år har JO utvecklat sina rutiner och arbetssätt. I de fall JO tar emot ett stort antal klagomål mot samma förhållanden hos en myndighet är det således vanligt att klagomålen inte utreds individuellt. I stället utreds de aktuella förhållandena på ett mer övergripande plan i ett enda ärende. Ärenden med individuella klagomål avslutas med hänvisning till detta ärende och det beslut som fattats. Drygt 300 ärenden har under året skrivits av med hänvisning till att den anmälda frågan har utretts i ett tidigare ärende eller är under utredning i ett pågående ärende. Det förekommer även att JO, i stället för att utreda en anmälan där det finns skäl att misstänka att en myndighet brustit i handläggningen, i sitt beslut endast erinrar om gällande bestämmelser. Det anges att sådana beslut kan meddelas

när det påstådda felet är vanligt förekommande och när JO anser att saken kan bero med en påminnelse om hur myndigheten ska agera i den situation som beskrivits i anmälan. Under verksamhetsåret har denna möjlighet använts i 350 ärenden.

Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde

JO Lars Lindström hade under det aktuella verksamhetsåret tillsyn över ansvarsområde 1, som omfattar bl.a. domstolarna, Kronofogdemyndigheten, plan- och byggområdet, överförmyndarna och utbildningsväsendet. Han inleder sin redovisning med att bl.a. räkna upp de inspektioner som han har genomfört under verksamhetsåret.

Lars Lindström redovisar sedan ett beslut om dröjsmål med att meddela dom i en tingsrätt. En rådmän, som hade en mycket besvärlig arbetssituation, fick allvarlig kritik för att han inte hade meddelat domar inom föreskrivna tidsfrister i tre tvistemål och ett brottmål.

Två beslut avser förvaltningsdomstolar som hade brustit i handläggningen av administrativa frihetsberövanden på grund av att rådmännen hade missförstått innebörden av gällande rätt. Enligt Lars Lindström är det problematiskt att ordinarie domare inte kan tillämpa sådana centrala regler som det här var fråga om på ett korrekt sätt, i synnerhet som det gällde frihetsberövanden.

I tre beslut uttalade Lars Lindström kritik mot en förvaltningsrätt för långsam handläggning. Målen avsåg fråga om livränta, sjukersättning respektive uppehållstillstånd. Lars Lindström konstaterar att situationen på förvaltningsrätten är besvärlig samt att det ytterst är riksdagen och regeringen som har ansvaret för att domstolarna klarar sina uppgifter och att de kan uppfylla de krav som ställs i 2 kap. 11 § regeringsformen. Han har därför lämnat över besluten till Domstolsverket och Justitiedepartementet för kännedom.

Liksom i tidigare ämbetsberättelser uppmärksammar Lars Lindström Kronofogdemyndighetens problem med medelshantering. Han redovisar ett beslut i vilket han riktade allvarlig kritik mot Kronofogdemyndigheten med anledning av brister i myndighetens medelshantering.

I ämbetsberättelsen finns ett initiativärende mot en överförmyndarnämnd som grundar sig på iakttagelser vid en inspektion av Eskilstuna tingsrätt. Vid inspektionen uppmärksammade Lars Lindström ett stort antal förmynderskapsärenden som hade dragit ut på tiden. Nämnden fick kritik för sin långsamma hantering av ärendena och för att den inte följde tingsrättens förelägganden.

Lars Lindström redogör vidare för två beslut som avser frågor om yttrandefrihet. I det ena ärendet konstaterade Lars Lindström att en skola hade rätt att beordra eleverna att ta ned en banderoll av ordningsskäl och att skolans ingripande därmed inte stred mot elevernas yttrandefrihet. I det andra ärendet uttalade han kritik mot en kommun eftersom han bedömde att kommunens

uppmaning till förskolechefer att inte tillåta personal att bära knappar eller tröjor med ett visst innehåll utgjorde en kränkning av personalens yttrandefrihet.

I ett ärende uttalade Lars Lindström kritik mot Vetenskapsrådet för att ett avslagsbeslut om forskningsbidrag inte uppfyllde förvaltningslagens (2017:900) krav på motivering.

En länsstyrelse som i väntan på leverans av ett särskilt it-stöd under flera års tid hade underlåtit att meddela beslut i ärenden om jordbruksstöd fick allvarlig kritik av Lars Lindström. Länsstyrelsen hade inte fattat beslut i mer än 8 000 ärenden som var klara för avgörande.

Lars Lindström redogör även för sina iakttagelser vid en inspektion av Hyres- och arrendenämnden i Stockholm. Han redovisar också ett urval av de lagstiftningsremisser som han har besvarat under verksamhetsåret.

ChefsJO Elisabeth Rynning hade under det aktuella verksamhetsåret tillsyn över ansvarsområde 2, som omfattar bl.a. kriminalvården, försvaret, hälso- och sjukvården samt skatt och folkbokföring. Hon inleder med att konstatera att de två största ärendegrupperna inom hennes ansvarsområde, kriminalvården och hälso- och sjukvården, omfattar ett stort antal verksamheter där människor kan hållas frihetsberövade. Hon får därför ägna särskild uppmärksamhet åt JO:s uppdrag som nationellt besöksorgan enligt tilläggsprotokollet Opcat till FN:s tortyrkonvention, vilket i stor utsträckning utförs med hjälp av JO:s Opcat-enhet.

Elisabeth Rynning hänvisar till vissa inspektioner som hon har genomfört under verksamhetsåret och redogör för några frågor som har aktualiserats inom ramen för hennes initiativärenden.

ChefsJO noterar att huvuddelen av arbetet inom hennes ansvarsområde har, liksom tidigare år, avsett ärenden som rör kriminalvård. Hon konstaterar att klagomålen mot Kriminalvården har ökat och att myndigheten bl.a. har haft problem med överbeläggningar under verksamhetsåret.

Elisabeth Rynning redovisar två beslut på kriminalvårdens område. I det ena beslutet uttalade hon sig kritiskt om brister i handläggningen av ett ärende om varning enligt fängelselagen i en kriminalvårdsanstalt. Det andra beslutet avsåg frågan om Kriminalvårdens möjlighet att begränsa det antal cigaretter som en intagen i en anstalt tillåts inneha. I det ärendet hade chefsJO anledning att överväga frågan om proportionalitet när det gäller frihetsinskränkningar. Hon noterar att Kriminalvården sedermera har gjort en hemställan hos regeringen om att införa ett generellt förbud mot rökning på anstalter och i häkten. Hon avser att följa frågan.

På hälso- och sjukvårdens område lyfter chefsJO fram två beslut som aktualiserar intresseavvägningar mellan å ena sidan integritetsskyddet för uppgifter om enskilda människors hälsa och å andra sidan behovet av skydd för andra människors liv och hälsa. I det ena beslutet uttalade chefsJO kritik mot en överläkare för att hon hade tagit del av uppgifter i en patientjournal utan att ha rätt till det och för att hon hade anmält till Transportstyrelsen att patienten sannolikt var medicinskt olämplig att ha körkort utan att det fanns formella

förutsättningar för en sådan anmälan. I det andra beslutet gjorde chefsJO vissa uttalanden om Inspektionen för vård och omsorgs (IVO:s) möjligheter att hämta in en sjuksköterskas patientjournal i ett tillsynsärende hos Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd som avsåg sjuksköterskans yrkesutövning. ChefsJO fann att gällande regelverk på området är otydligt och väckte därför frågan om en översyn av lagstiftningen hos regeringen.

TVå beslut i ämbetsberättelsen avser brister i informationsutbytet vid samverkan mellan myndigheter som ledde till att enskilda frihetsberövades utan lagstöd. I det ena fallet blev en person, som till följd av en domstols beslut skulle tas in på en rättspsykiatrisk undersökningsenhet, felaktigt frihetsberövad under cirka en timme i ett ärende om polishandräckning. Ansvarig tjänsteman hos Rättsmedicinalverket (RMV) fick en varning av RMV:s personalansvarsnämnd, och Polismyndigheten fick kritik av chefsJO. I det andra fallet blev en person som var efterlyst för att avtjäna ett fängelsestraff felaktigt frihetsberövad under ett par timmar. Det inträffade berodde till stor del på olika omständigheter som samverkade på ett olyckligt sätt för vederbörande och till viss del på bristfälliga rutiner hos de rättsvårdande myndigheterna. Det framstod vidare som en mycket speciell och sannolikt tämligen ovanlig situation. ChefsJO ansåg emellertid att det inte kunde uteslutas att risken för felaktiga frihetsberövanden skulle kunna minskas genom ändrade regler. Hon skickade därför en kopia av beslutet för kännedom till såväl Justitiedepartementet som justitieutskottet.

Elisabeth Rynning redogör även för ett beslut i vilket en advokatfiskal vid Kammarkollegiet inte ansågs jävig att handlägga vattenkraftsärenden trots föreningsengagemang i en organisation med partsintressen i sådana ärenden. I det ärendet bedömdes det inte heller vara fråga om en förtroendeskadlig bisyssla. Även om utredningen inte gav grund för någon kritik fann hon anledning att framhålla vikten av att myndigheter vinnlägger sig om att bevara allmänhetens förtroende för verksamheten och är uppmärksamma på omständigheter som kan medföra en risk för att deras opartiskhet ifrågasätts. Hon påminde i sammanhanget om det ansvar som vilar på en myndighets ledning och det ansvar som följer med rollen som offentliganställd.

JO Thomas Norling hade under det aktuella verksamhetsåret tillsyn över ansvarsområde 3, som omfattar bl.a. socialtjänsten, socialförsäkringen, ärenden om tillämpningen av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, samt arbetsmarknadsärenden. Han noterar inledningsvis bl.a. att antalet ärenden inom hans tillsynsområden har legat på samma nivå under verksamhetsåret som föregående år.

Thomas Norling hänvisar till vissa initiativärenden och inspektioner som har genomförts under verksamhetsåret. Han har också vid fyra tillfällen under verksamhetsåret tagit över eller beslutat att inleda en förundersökning.

Thomas Norling har under verksamhetsåret ägnat särskild uppmärksamhet åt anmälningar om att myndigheterna inte iakttagit kraven i 1 kap. 9 § regeringsformen och – sedan den 1 juli 2018 – 5 § förvaltningslagen (2017:900) om saklighet och opartiskhet, dvs. objektivitetsprincipen. Han

noterar att en genomgång av tidigare års ämbetsberättelser tydligt visar att objektivitetsprincipen aktualiseras förhållandevis ofta inom JO:s tillsynsverksamhet. Enligt Thomas Norling är enskilda uppmärksamma på hur myndigheterna agerar, och de klagar till JO när de upplever att en myndighet t.ex. genom sitt bemötande betar sig osakligt eller på annat sätt brister i fråga om de krav som objektivitetsprincipen ger uttryck för.

På arbetsmarknadsområdet hänvisar Thomas Norling inledningsvis till ett beslut i vilket han kritiserade Arbetsförmedlingen för att myndigheten hade brustit i sin serviceskyldighet när den inte informerade en arbetsökande om att Arbetsförmedlingens klassificering i en sökandekategori kunde påverka den enskildes rätt till ersättning från andra myndigheter. Thomas Norling konstaterar att klagomålen mot Arbetsförmedlingen ofta avser moment i handläggningen som är centrala för rättssäkerheten, t.ex. krav på service och tillgänglighet, dokumentation, kommunicering av handlingar och uppgifter samt motivering av beslut. Härefter redogör Thomas Norling inom samma område för två beslut av Arbetsmiljöverket respektive Medlingsinstitutet i vilka myndighetsåtgärder hade vidtagits i strid med objektivitetsprincipen.

En iakttagelse som Thomas Norling gör på offentlighets- och sekretessområdet samt tryck- och yttrandefrihetsområdet är att klagomål som rör myndigheters hantering när enskilda och journalister begär att få ut allmänna handlingar är återkommande. Ett allmänt intryck från hans ansvarsområde är att helt onödiga fel begås därför att handläggare och chefer ibland saknar tillräcklig kunskap om reglerna och vilka krav de ställer på myndigheterna. Enligt honom framgår det av klagomålen att enskilda många gånger upplever att det dröjer lång tid innan det görs en sekretessprövning av de handlingar och uppgifter som begärs ut. Vidare noterar Thomas Norling att de klagomål mot Försäkringskassans hantering av integritetskänsliga uppgifter som han redovisade i förra årets ämbetsberättelse, och som handlar om att myndigheten skickar handlingar med uppgifter som omfattas av sekretess till fel personer, fortfarande finns kvar. Trots att Försäkringskassan har vidtagit olika åtgärder för att problemen ska upphöra fortsätter klagomål att komma in till JO. Det finns därför enligt honom anledning att påminna om att en tjänsteman som hanterar integritetskänslig information har ett personligt ansvar för att sekretessen upprätthålls. Thomas Norling har för avsikt att noga följa utvecklingen och utfallet av myndighetens åtgärder. Slutligen redovisar han inom detta område ett beslut i vilket han kritiserade en socialnämnd för att nämnden hade beslutat att återta ett erbjudande om anställning med anledning av att den anställde hade gjort vissa uttalanden på sociala medier. Han bedömde att nämndens agerande stred mot det s.k. repressalieförbudet, som innebär att det allmänna inte får vidta repressalier mot enskilda som använt sin yttrandefrihet.

På socialförsäkringens område noterar Thomas Norling en ytterst marginell ökning av nya ärenden jämfört med förra verksamhetsåret. Han konstaterar att många anmälningar har avsett långa handläggningstider även under detta verksamhetsår och att problemen med långa handläggningstider finns kvar i

en omfattning som fortfarande är bekymrande. I anledning av detta har Thomas Norling genomfört två inspektioner hos Försäkringskassan för att granska dels omprövningsverksamheten, dels den verksamhet som avser ärenden om försäkringstillhörighet och ärenden om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Han avser att på olika sätt återkomma till frågan i sitt fortsatta tillsynsarbete. Vidare hänvisar Thomas Norling inom detta område till två beslut som avsåg frågan om en myndighet, Pensionsmyndigheten respektive Försäkringskassan, hade agerat i strid med objektivitetsprincipen. Han hänvisar också till ett beslut i vilket han kritiserade Försäkringskassan för bristande service och tillgänglighet.

Thomas Norling anför att socialtjänsten var JO:s enskilt största tillsynsområde även under detta verksamhetsår och att merparten av socialtjänst-ärendena rörde barn.

När det gäller ärenden om socialtjänstlagen hänvisar Thomas Norling till fyra beslut i vilka han uttalade kritik mot socialnämnder för olika brister i handläggningen av ärenden som hade att göra med barns umgänge med en förälder eller vårdnadshavare. Vidare redogör han för ett beslut i vilket han riktade kritik mot en handläggare vid socialtjänsten för att denne bl.a. hade upprättat en skrivelse till ett partsombud och gett in en skrivelse till en domstol i ett pågående tvistemål om umgänge. Handläggarens agerande innebar enligt Thomas Norling dels en risk för att nämnden skulle uppfattas som partisk, dels att objektivitetskravet hade åsidosatts. På socialtjänstlagens område lyfter Thomas Norling slutligen fram ett beslut i vilket han kritiserade en socialnämnd för att den utan rättsligt stöd hade förbjudit makan till en boende på ett vård- och omsorgsboende att vistas i makens bostad.

I årets ämbetsberättelse refereras sex beslut som rör tillämpning av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU. Thomas Norling noterar att frågeställningarna i dessa ärenden gäller centrala rättssäkerhetsfrågor. Han lyfter särskilt fram tre beslut som enligt honom dels understryker vikten av att de tjänstemän som handlägger tvångsvårdsärenden har den kompetens som krävs, dels pekar på de tillämpningssvårigheter som finns beträffande bestämmelserna i LVU om de särskilda befogenheter som Statens institutionsstyrelse (SiS) har för att kunna genomföra vården eller för att upprätthålla säkerheten vid de särskilda ungdomshemmen.

Thomas Norling redovisar även ett beslut om tvångsvård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, förkortad LVM. Beslutet avsåg en man som avled i samband med tvångsvård i ett LVM-hem. I beslutet fick SiS kritik för att ha brustit i sin tillsyn av mannen och för att inte ha säkerställt att personalen haft den kompetens som krävs för att den ska kunna utföra den viktiga tillsynsuppgift som följer med tjänsten.

När det gäller kommunal verksamhet enligt LSS redogör Thomas Norling först för ett initiativärende med inriktning på frågan om kommunernas handläggningstider i LSS-ärenden. I beslutet konstaterade han bl.a. att handläggningstiderna generellt sett inte var långa vid de fyra inspekterade

nämnderna. Thomas Norling lyfter sedan fram ett ärende i vilket han uttalade bl.a. att ett beslut om rätt till personlig assistans enligt LSS inte bör tidsbegränsas på så sätt att det gäller fram till dess att Försäkringskassan fattar beslut i den enskildes ärende om assistansersättning. En sådan tidsbegränsning vore enligt honom inte förenlig med grundläggande krav på förutsägbarhet.

JO Cecilia Renfors hade under det aktuella verksamhetsåret tillsyn över ansvarsområde 4, som omfattar bl.a. polis-, åklagar- och tullärenden, utlänningsärenden samt vissa ärenden som rör Regeringskansliet och kommunal verksamhet. Hon noterar inledningsvis att antalet klagomålsärenden inom hennes tillsynsområde har varit fortsatt högt, med störst antal klagomål mot polisen, och att antalet klagomål mot Migrationsverket var något lägre än det var 2016/2017. Cecilia Renfors anger sedan vilka inspektioner hon och hennes medarbetare samt Opcat-enheten har genomfört under verksamhetsåret. Hon konstaterar att den stora frågan vid inspektionen av en arrest var att beläggningssituationen var sådan att de anhållna som häktades inte kunde föras över från arresten till ett häkte enligt de bestämmelser som gäller. Cecilia Renfors noterar att arrester inte är avsedda för annat än helt korta frihetsberövanden och att det självklart är oacceptabelt att personer har fått vistas där längre än vad som är avsett och som lagen medger.

På polisens område konstaterar Cecilia Renfors att hon även under detta verksamhetsår har haft anledning att gå in på frågor om hur tillsynen av intagna i polisarrester sköts och hur de intagna behandlas. Hon hänvisar till två kritikbeslut som avsåg behandling av intagna i polisarrester. I det ena fallet hade polisen frångått en man hans benprotes utan att det fanns några konkreta säkerhetsrisker, och i det andra fallet hade en man fått vistas naken i en cell under flera timmar utan den medicin som han hade recept på. Cecilia Renfors framhåller i sammanhanget vikten av att polisen är försiktig med att göra medicinska bedömningar. Hon redovisar också ett beslut i vilket Polismyndigheten fick kritik för sin bristfälliga hantering av en begäran om handräckning beträffande en 15-åring som hade avvikit från ett behandlingshem.

I ett beslut kritiserade Cecilia Renfors en åklagare för att hon hade beslutat att samtalet mellan tre misstänkta, som var placerade med restriktioner i polisens arrest men som kommunicerade genom att ropa till varandra genom väggarna, skulle spelas in och för att åklagaren hade gett direktiv till polisen att göra inspelningar utan att det fanns rättsliga förutsättningar för det.

Cecilia Renfors konstaterar vidare att en relativt ny fråga som aktualiserats i tillsynsarbetet är polisens agerande när ett ingripande filmas av den som ingripandet riktar sig mot, eller av någon utomstående. Hon anför att polisen givetvis har rätt att agera om personer som filmar stör och hindrar ett ingripande eller på något sätt utgör en säkerhetsrisk, men inte för att man ogillar det eller för att det upplevs som obehagligt. Enligt Cecilia Renfors kan en polis inte under tjänsteutövning ge uttryck för personliga uppfattningar om t.ex. risken för hur en film kan komma att användas. I sammanhanget hänvisar

hon till två beslut där Polismyndigheten fick kritik för felaktigt ingripande och agerande.

På tullområdet redogör Cecilia Renfors för ett beslut i vilket hon gjorde vissa uttalanden om förutsättningarna för att Tullverket ska få undersöka innehållet i en elektronisk informationsbärare, exempelvis en mobiltelefon, som påträffas vid en tullkontroll. Hon drog slutsatsen att Tullverkets utrymme för att kontrollera införsel av barnpornografi är mycket begränsat och överlämnade beslutet till Justitiedepartementet för kännedom.

På utlänningsrättens område noterar Cecilia Renfors att klagomålen mot Migrationsverket för långa handläggningstider har fortsatt under verksamhetsåret och att det till största delen har rört medborgarskapsärenden. Handläggningstiderna hos verket kan i dessa ärenden uppgå till mer än två år. Cecilia Renfors konstaterar att detta naturligtvis inte är acceptabelt och kan påverka de berörda på ett påtagligt sätt. Hon hänvisar också till två ärenden i vilka hon riktade kritik mot Migrationsverket för att verket hade dröjt alltför länge med att överlämna ett överklagande av verkets beslut till migrationsdomstolen. På detta område redovisar Cecilia Renfors slutligen ett beslut i vilket hon kritiserade Migrationsverket för att verket hade spärrat asylsökandes kontantkort och hindrat dem från att få tillgång till sin dagersättning samt gett felaktig och bristfällig information. Hon är mycket kritisk till det förfarande som Migrationsverket tillämpat och anser att det innebär ett kringgående av det regelverk som lagstiftaren beslutat och ett utnyttjande av asylsökandes utsatta ställning. Vidare redogör Cecilia Renfors för vissa tidigare frågeställningar som hon har följt upp under verksamhetsåret. Det gäller för det första frågan om hur förvaren hanterar förekomsten av narkotika. Cecilia Renfors konstaterar bl.a. att förekomsten av narkotika på förvaren är ett generellt problem som det är svårt att komma till rätta med utifrån gällande regelverk. Vid sidan av de åtgärder som Migrationsverket självt kan vidta krävs det enligt hennes bedömning också att lagstiftningen ses över. Hon har därför överlämnat sitt beslut till Regeringskansliet. För det andra gäller det uppföljning av frågor om avskiljande och säkerhetsplacering. Cecilia Renfors noterar att JO redan tidigare har påtalat behovet av lagreglering när det gäller omprövning av säkerhetsplaceringar. Eftersom ingen sådan lagreglering har kommit till stånd överlämnade hon ett inspektionsprotokoll med sina iakttagelser till Regeringskansliet.

När det gäller myndigheters hantering av allmänna handlingar konstaterar Cecilia Renfors även i årets ämbetsberättelse att det ofta brister i kunskap om regelverket och vilken betydelse vår grundlagsfästa offentlighetsprincip har för att kommunal och statlig förvaltning ska fungera väl. Hon redovisar ett beslut i vilket hon kritiserade Utrikesdepartementet för att departementet återigen hade brustit i hanteringen av en begäran om att ta del av allmänna handlingar. I beslutet uppmanade hon Utrikesdepartementet att senast den 1 oktober 2019 redovisa vilka åtgärder som hade vidtagits inom ramen för en pågående översyn hos departementet. Vidare redogör hon för ett beslut där hon

riktade kritik mot en kommunstyrelse som hade låtit en advokat hantera framställningar om att få ta del av vissa handlingar som var av intresse för sökanden i en pågående tvist med kommunen. Cecilia Renfors bedömde att ombudets medverkan i handläggningen av utlämnandeärendena stod i strid med regeringsformens och kommunallagens krav på lagstöd för överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till en enskild. Handläggningen var dessutom inte tillräckligt skyndsamt. Slutligen redovisar Cecilia Renfors ett beslut i vilket hon kritiserade Stockholms Stadsteater för att man i ett anställningsärende som avbrutits omedelbart gallrade ansökningshandlingarna. Hon anför att misstankar om att beslut i anställningsfrågor fattas på osakliga grunder riskerar att skada förtroendet för den offentliga verksamheten, och offentlighetsprincipen fyller där en viktig kontrollfunktion. Det gäller även när ett anställningsförfarande avbryts. Enligt Cecilia Renfors kan alltså handlingar i sådana ärenden inte gallras omedelbart.

På yttrande- respektive meddelarfrihetens område redogör Cecilia Renfors för ett beslut där hon kritiserade en kommunstyrelse för att kommunen i ett nyhetsbrev till kommuncheferna hade lämnat felaktig information om de anställdas rätt till kontakt med medier under arbetstid. Enligt Cecilia Renfors gav informationen sammantaget intrycket att de anställdas yttrandefrihet var mer begränsad än vad som faktiskt är fallet och att kommunen allmänt sett hade en negativ inställning till att anställda använder sig av rätten att meddela sig med medier. Cecilia Renfors anför att det givetvis inte är acceptabelt att en kommun inte har bättre kunskap om vad som gäller på detta viktiga, grundlagsreglerade, område och att felaktig information av det slaget lämnas till de anställda.

JO:s Opcat-verksamhet

I ämbetsberättelsen redovisas även JO:s Opcat-verksamhet. Det noteras att det gångna verksamhetsåret är det första sedan 2012 som Opcat-enheten haft full bemanning och att det har inneburit att det har varit möjligt att utöka inspektionsverksamheten. Under verksamhetsåret har det också genomförts förändringar av administrativ karaktär som har medfört en förbättring i möjligheten att redovisa olika ärendetyper och kommunicera de resultat som uppnåtts. Vidare har metoderna för hur Opcat-arbetet ska bedrivas utvecklats. Det anføres t.ex. att ombudsmännen allt oftare begär en återrapportering av den inspekterade myndigheten i en eller flera frågor. En begäran om återrapportering innebär att JO kan följa upp de granskade verksamheterna och att myndigheterna vidtar åtgärder i syfte att förebygga omänsklig behandling. Det anges att det också förekommer att myndigheter även redovisar andra åtgärder som vidtagits efter JO:s inspektioner.

Det anges att det genomfördes 34 Opcat-inspektioner under verksamhetsåret. Temat under 2018 och 2019 var inrikes transporter av frihetsberövade. Inspektionerna avsåg bl.a. häkten, anstalter, psykiatriska och rättspsykiatriska kliniker, SiS ungdomshem respektive LVM-hem och

polisens arrester. En sammanfattning av iakttagelserna vid inspektionerna redovisas under separata rubriker i redogörelsen (avsnitt 4). När det gäller Kriminalvården avsåg iakttagelserna bl.a. myndighetens arbete med isoleringsbrytande åtgärder, den höga beläggningssituationen i häktesverksamheten och det ökade behovet av anstaltsplatser. På den psykiatriska tvångsvårdens och den rättspsykiatriska vårdens område begränsades inspektionerna i huvudsak till att avse vårdmiljön, tvångsåtgärder och transporter av frihetsberövade. Beträffande inspektionerna av SiS ungdomshem och LVM-hem anförs bl.a. att det finns anledning att följa upp SiS arbete för att förebygga att de som är frihetsberövade inom SiS verksamheter utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling. Vid inspektionerna av polisens arrester var fokus i första hand att ta reda på hur de frihetsberövades rättigheter tillgodoses. Det anförs att en annan viktig fråga för inspektionerna var de frihetsberövades säkerhet, och även de fysiska miljöerna i arresterna kontrollerades.

Internationellt samarbete

Redogörelsens allmänna del avslutas med en beskrivning av 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. Det anges bl.a. att JO under verksamhetsåret tog emot 26 besök, och i samband med dem har JO informerat om sin verksamhet samt att justitieombudsmännen och tjänstemän hos JO aktivt deltog i utländska konferenser och seminarier.

Utskottets tidigare behandling

Utskottet har under flera år vid behandlingen av JO:s ämbetsberättelse uppmärksammat frågan om ordinarie tillsyn inom olika områden. För en utförlig redogörelse för utskottets tidigare behandling av dessa frågor hänvisas till betänkande 2014/15:KU11 (s. 10 f.). I betänkandena 2014/15:KU11 (s. 15) och 2015/16:KU7 (s. 17) konstaterade utskottet att flera av de uppmärksammade frågorna som rörde behovet av en utökad ordinarie tillsyn var föremål för överväganden. Utskottet uttalade att resultatet av dessa utredningar inte skulle föregripas och att riksdagen därför inte borde ta något initiativ till åtgärder. Utskottet har också framhållit att den ordinarie tillsynen är en förutsättning för att JO ska kunna utföra sin extraordinära tillsyn på ett tillfredsställande sätt (bet. 2016/17:KU11 s. 19, 2017/18:KU11 s. 21 och 2018/19:KU11 s. 23).

Utskottet har tidigare övervägt frågan om långa häktningstider och restriktioner. I betänkande 2015/16:KU7 (s. 17) konstaterade utskottet med tillfredsställelse att en särskild utredare hade fått i uppdrag att lämna förslag som syftar till att minska användningen av häktning och restriktioner. Utskottet har även funnit anledning att påminna om att det är en central fråga i en rättsstat att ingen sitter frihetsberövad utan laglig grund

(bet. 2017/18:KU11 s. 20). Mot bakgrund av det som även tidigare framkommit om allvarliga brister hänförliga till myndigheternas bemötande av enskilda, bl.a. vid frihetsberövanden och när myndigheter vidtar andra tvångsåtgärder mot enskilda, har utskottet funnit anledning att framhålla respekten för individens värdighet i den offentliga verksamheten samt understryka vikten av att myndigheterna kontinuerligt arbetar med frågor om bemötande och grundläggande rättsliga principer (bet. 2017/18:KU11 s. 21 och 2018/19:KU11 s. 23).

Utskottet har vid flera tillfällen uttalat att det är mycket värdefullt att ombudsmännen informerar om sina iakttagelser och påtalar de behov av författningsändringar eller andra åtgärder som har identifierats genom ombudsmännens tillsynsarbete (se t.ex. bet. 2014/15:KU11 s. 15, 2016/17:KU11 s. 18 och 2018/19:KU11 s. 23). Utskottet har även anfört att utskottet ser särskilt allvarligt på brister i lagstiftning och rutiner som rör grundlagsskyddade fri- och rättigheter när det gäller den kroppsliga integriteten och rörelsefriheten (bet. 2016/17:KU11 s. 18). Utskottet har också uttryckt att det förutsätter att regeringen och myndigheterna vidtar de åtgärder som krävs för att komma till rätta med de fel och brister som ombudsmännen konstaterat (bet. 2017/18:KU11 s. 20).

Vidare har utskottet understrukit vikten av att myndigheter och kommuner fullgör sina skyldigheter enligt offentlighetsprincipen på ett korrekt sätt och i överensstämmelse med gällande regelverk (bet. 2016/17:KU11 s. 19 och 2017/18:KU11 s. 21).

I betänkande 2016/17:KU11 (s. 19) konstaterade utskottet med tillfredsställelse att en utredare hade fått i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda och föreslå åtgärder i fråga om förekomsten hos myndigheterna av frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling.

I sammanhanget noteras att konstitutionsutskottet i december 2019 föreslog ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om en översyn av Riksdagens ombudsmän (JO) i betänkande 2019/20:KU4. Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2019/20:102).

Aktuella utredningsarbeten m.m.

Klagomålssystem i hälso- och sjukvården

Klagomålssystemet på hälso- och sjukvårdsområdet har varit föremål för utredning. Sedan den 1 januari 2018 gäller bestämmelser som ska bidra till ett mer ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården (prop. 2016/17:122, bet. 2016/17:SoU16 och rskr. 2016/17:259).

Ett syfte med de lagstiftningsändringar som har vidtagits har varit att effektivisera klagomålshandlingen på hälso- och sjukvårdsområdet. Det nya klagomålssystemet ska bl.a. bidra till att patienter snabbare kan få sina klagomål besvarade och till att stärka patientsäkerheten. Patientnämnderna ska tillsammans med vårdgivarna vara första linjen i klagomålssystemet.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har i det nya klagomålssystemet ett begränsat ansvar för att hantera klagomål. IVO ska i stället utveckla sin riskbaserade tillsyn så att den utförs där behoven är som störst.

I budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1 utg.omr. 9 avsnitt 3.6 s. 53) uttalar regeringen följande under rubriken Enkel, enhetlig och rättssäker klagomålshantering i hälso- och sjukvården:

En patient som har varit med om en brist i vården och vill föra fram sitt klagomål eller synpunkt behöver få ett professionellt omhändertagande, bli respektfullt bemött och lyssnad på för att känna förtroende och tillit till vården. Klagomålsprocessen behöver hållas samman och upplevas sömlös. Under 2019 påbörjades ett arbete med att utveckla en väg in via 1177 Vårdguiden som ska kunna stödja både patienten och vården i en mer enhetlig och säker hantering av klagomål. Regeringen kommer att fortsätta stödja denna utveckling under 2020.

Statskontorets utvärdering

I januari 2018 beslutade regeringen att ge Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera det nya klagomålssystemet inom hälso- och sjukvården. I uppdraget har ingått att följa upp införandet av reformen och utvärdera om den har lett till förväntade effektivitetsvinster för berörda aktörer samt att utvärdera reformen ur ett patientperspektiv. Vidare har det ingått i uppdraget att föreslå hur de grupper som i dag inte omfattas av patientnämndernas verksamhet ska få stöd i klagomålsprocessen. I dessa grupper ingår patienter som omfattas av de medicinska delarna av elevhälsan, Statens institutionsstyrelses verksamheter, kriminalvården, viss privat vård och viss tandvård.

Inom ramen för uppdraget har Statskontoret tidigare redovisat delrapporten *Utvärdering av det nya klagomålssystemet inom hälso- och sjukvården. Delrapport* (2018:26) och promemorian *Stöd i klagomålsprocessen till patientgrupper som inte omfattas av patientnämndernas verksamhet*.

I slutet av november 2019 överlämnade Statskontoret till regeringen slutrapporten *Utvärdering av det nya klagomålssystemet inom hälso- och sjukvården. Slutrapport* (2019:18). Statskontoret bedömer att det nya systemet har lett till effektivitetsvinster i form av kortare svarstider och bättre förutsättningar för vårdgivarna att vidta tidiga åtgärder för att förebygga brister och vårdskador. Enligt Statskontoret har systemet emellertid ännu inte lett till förväntade effekter för patienterna och patientsäkerheten. Det anges i rapporten att patienterna fortfarande har svårt att navigera i klagomålssystemet och att få patienter är nöjda med svaren från vårdgivarna. Dessutom saknas det enligt Statskontoret ofta system och strukturer för att sammanställa, analysera och dra lärdom av klagomålen på högre nivåer inom vårdgivarnas organisationer samt på nationell nivå.

Riksrevisionens granskning av IVO:s tillsynsverksamhet

IVO:s tillsynsverksamhet har nyligen granskats av Riksrevisionen. Resultatet av granskningen redovisas i granskningsrapporten *Inspektionen för vård och*

omsorg – en tillsynsverksamhet med förhinder (RiR 2019:33), som beslutades den 14 november 2019.

Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att ta reda på om IVO:s tillsynsverksamhet bedrivs strategiskt, effektivt och på ett enhetligt sätt i enlighet med de intentioner som formulerades inför myndighetens bildande 2013. Riksrevisionens slutsats är dels att IVO inte helt har levt upp till sin roll som tillsynsmyndighet i dessa tre delar, dels att regeringen inte har gett IVO stabila och långsiktiga förutsättningar för sitt uppdrag.

Riksrevisionen lämnar ett antal rekommendationer till såväl regeringen som IVO.

Således rekommenderar Riksrevisionen att regeringen bl.a. ska ge IVO stabila ekonomiska ramar för att kunna planera för en hållbar och långsiktig kompetensförsörjning i syfte att fullgöra tillsynsuppdraget samt att regeringen följer IVO:s arbete med att utarbeta mer enhetliga beslut.

I Riksrevisionens rekommendationer till IVO ingår bl.a. att myndigheten ska utveckla styrningen och ledningen för att tillsynsverksamheten ska få nödvändiga förutsättningar för att utföra uppdraget. Vidare rekommenderas att myndigheten vidtar vissa konkreta åtgärder för att uppnå en strategisk, effektiv och enhetlig tillsynsverksamhet.

Tjänstemannaansvar och introduktionsutbildning för statsanställda

I betänkande 2017/18:KU37 föreslog konstitutionsutskottet ett tillkännagivande till regeringen om ett modernare och tydligare tjänstemannaansvar genom ett utvidgat straffansvar för tjänstefel. I sitt ställningstagande (s. 36 f.) uttalade utskottet att ett utökat straffansvar för tjänstefel skulle enligt utskottets mening stärka skyddet för medborgarnas rättssäkerhet och öka förtroendet för den offentliga verksamheten. Det skulle också stärka tjänstemännens position mot otillbörliga politiska påtryckningar och därigenom bidra till att säkerställa förvaltningens självständighet. Utskottet ansåg mot den bakgrunden att en översyn av lagstiftningen om tjänstefel bör göras med inriktningen att det straffbara området ska utvidgas. Enligt utskottet bör lagstiftningen anpassas till dagens förhållanden och ge ett modernt och tydligt straffrättsligt skydd för den offentliga verksamheten och medborgarnas rättssäkerhet.

I samma betänkande (s. 42) framhöll konstitutionsutskottet vikten av att statsanställda har goda kunskaper om den statliga värdegrunden och de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen, t.ex. bestämmelser om offentlighet och sekretess. Utskottet ansåg därför att en introduktionsutbildning för statsanställda ska införas och föreslog ett tillkännagivande till regeringen om detta.

Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2017/18:229 och 2017/18:230).

Justitiedepartementet har ännu inte tagit fram något utredningsdirektiv med anledning av tillkännagivandet om ett utvidgat straffansvar för tjänstefel (jfr bet. 2018/19:KU21 s. 19).

Regeringen beslutade i juni 2016 att inrätta en delegation, den s.k. Tillitsdelegationen, med uppdrag att inom ramen för befintliga regelverk vidareutveckla en tillitsfull styrning av kommunal och statlig verksamhet (dir. 2016:51). Uppdraget har utvidgats vid flera tillfällen. I mars 2019 fick delegationen i uppdrag att göra en kartläggning av och analysera introduktionsutbildningar som statliga myndigheter tillhandahåller sina anställda samt att lämna förslag till hur och när en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda kan införas (dir. 2019:6). Av förslaget ska framgå huvuddragen av vilka delmoment utbildningen ska innehålla, formerna i stort för utbildningen samt vilken myndighet som ska ansvara för samordningen av utbildningen. Delegationen ska även lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget ska redovisas senast den 2 maj 2020.

Uttalanden i budgetpropositioner om bl.a. Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, socialtjänsten och Statens institutionsstyrelse

I budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.6.4 s. 49) anför regeringen bl.a. följande om tillsynen över Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården:

Polisens och Kriminalvårdens långtgående befogenheter att ingripa i enskildas liv förutsätter en effektiv och kontinuerlig tillsyn av myndigheternas verksamhet, såväl intern som extern. Delar av den statliga tillsynen behandlas för närvarande av Tillitsdelegationen (dir. 2016:51) och i ett uppdrag till Statskontoret (Fi2015/00132/SFÖ). Regeringen kommer därutöver att i särskild ordning, i samband med en bred översyn, att analysera hur tillsynen inom rättsväsendet bäst kan bedrivas. Regeringen avsätter, i avvaktan på en samlad bedömning av tillsynens utformning, medel för att förstärka såväl den interna som den externa tillsynen. Vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården inrättas tillsynsorgan direkt under myndighetsledningen. Vidare ges Justitiekanslern (JK) möjlighet att utöka sin extraordinära tillsyn, vilket kommer att kunna innebära att tillsynen över bl.a. polisen och Kriminalvården ökar. Regeringen föreslår därför att JK tillförs medel för att myndigheten ska kunna öka sina personella resurser.

I budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.4.6 s. 33) uppger regeringen att Kriminalvården under 2016 stärkte den interna styrningen och kontrollen, bl.a. genom att inrätta en tillsynssektion, vars uppdrag är att samlat granska verksamheten och ge myndighetsledningen underlag som visar på eventuella brister och utvecklingsområden. I budgetpropositionen för 2019 (prop. 2018/19:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.5.6 s. 37) anges att Kriminalvårdens tillsynssektion under 2017 har granskat totalt 19 av myndighetens verksamhetsområden. Resultatet av tillsynen under året visar enligt regeringen att det finns utvecklingsområden inom såväl säkerhetsarbete och rättsvård som hälso- och sjukvård samt inom vissa administrativa processer. I budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.4.6 s. 39) redovisas att Kriminalvårdens tillsynssektion under året har granskat 21 av myndighetens verksamhetsställen. Det noteras att sedan starten

av myndighetens interna tillsynsverksamhet har nu samtliga regioner och verksamhetsgrenar varit föremål för tillsyn. Resultatet av årets tillsyn bekräftar enligt regeringen tidigare års identifierade utvecklingsområden.

I budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.4.6 s. 39) anges att Kriminalvården under 2018 har lyft fram ansvarsfördelningen och genomförandet av transporter av frihetsberövade samt den ökade beläggningen som viktiga utvecklingsområden. Regeringen uppger att den noggrant har följt myndighetens arbete med att planera och vidta åtgärder för att kunna hantera dessa områden.

I likhet med föregående års budgetproposition uppmärksammas Kronofogdemyndighetens medelshantering av regeringen i budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1 utg.omr. 3 avsnitt 5.2.2 s. 35). Regeringen uttalar följande i saken:

Ett område som fortsatt är bekymmersamt är hanteringen av inbetalda medel. Myndigheten [*Kronofogdemyndigheten*] har fått kraftig kritik från Justitieombudsmannen. Handläggningstiderna har varit för långa och kvalitetsbrister har funnits. Regeringen har i myndighetens regleringsbrev lämnat uppdrag om att myndigheten ska redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra och stärka hanteringen av inbetalda medel för att få en långsiktigt effektiv, rättssäker och hållbar hantering. Myndigheten har bl.a. utökat bemanningen, förbättrat styrning och ledning av verksamheten samt förbättrat och utvecklat arbetssätt och rutiner. Handläggningstiderna i de mål som hanteras manuellt har kortats från drygt 14 dagar till 3–5 dagar. Under 2018 har oförutsedda incidenter i form av dubbla utbetalningar och utbetalningar till fel mottagare uppmärksamats.

På migrationsområdet redovisar regeringen i budgetpropositionen för 2019 (prop. 2018/19:1 utg.omr. 8 avsnitt 2.4.2 s. 12 f.) sin bedömning av Migrationsverkets måluppfyllelse. Regeringen konstaterar, såvitt nu är av intresse, att handläggningstiderna fortsatte att öka inom flera kategorier, vilket bl.a. fick stor effekt på vistelsetiderna som ökar för i stort sett samtliga kategorier inom asylprövningen. Vidare noterar regeringen att den rättsliga kvaliteten i såväl asyl- som tillståndsprövningen ligger på en hög nivå.

På motsvarande sätt redovisar regeringen i budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1 utg.omr. 8 avsnitt 2.4 s. 29) sin bedömning av Migrationsverkets måluppfyllelse. Regeringen uttalar bl.a. att rättssäkerheten bedöms fortsatt generellt som god, men är fortsatt viktig att följa upp framöver. Det omvända gäller enligt regeringen servicen och tillgängligheten som i stora delar fortfarande inte är tillräckligt utvecklad.

På socialtjänstens område i budgetpropositionen för 2019 anför regeringen följande under ett avsnitt med rubriken Stärkt rättssäkerhet på Statens institutionsstyrelse (prop. 2018/19:1 utg.omr. 9 avsnitt 6.4.2 s. 101):

I syfte att stärka rättssäkerheten och barnrättsperspektivet i vården på SiS [*Statens institutionsstyrelse*] har nya bestämmelser trätt i kraft den 1 oktober 2018. Det handlar bl.a. om utökad rätt att överklaga tvångsåtgärder men också om inskränkningar i nuvarande

tvångsbefogenheter, exempelvis kortas den maximala tiden som en ungdom får hållas avskild från 24 timmar till som längst fyra timmar.

Barn och unga i behov av vård ska beredas sådan vård skyndsamt. Den 1 oktober 2018 trädde därför en bestämmelse i kraft som förtydligar SiS skyldighet att omedelbart anvisa plats i akuta situationer.

I budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1 utg.omr. 9 avsnitt 6.5.2 s. 134) anger regeringen följande i ett avsnitt med rubriken Svårigheter som uppmärksammas av tillsynsmyndigheter:

Tillsynsmyndigheterna Inspektionen för vård och omsorg (IVO) och Justitieombudsmannen (JO) har i sina inspektioner vid SiS noterat bl.a. bristande kompetens och bemanning, brister i vårdinnehåll, avsaknad av rutiner, lokaler i dåligt skick, bristande säkerhet, dåligt bemötande av personalen gentemot ungdomarna, svag samverkan med socialnämnden m.m. SiS har vidtagit åtgärder och IVO har avslutat vissa ärenden. SiS har också valt att stänga en avdelning efter återkommande kritik från JO:s Opcat enhet.

I sin analys av den sociala barn- och ungdomsvården (prop. 2019/20:1 utg.omr. 9 avsnitt 6.5.3 s. 151) anför regeringen bl.a. att IVO har lyft allvarliga brister i sin tillsynsrapportering på detta område, både när det gäller situationen på boenden och avseende brister i kommunernas utredningar. Regeringen har därför gett IVO i uppdrag att genomföra fördjupade analyser av tillsynens resultat som myndigheten ska redovisa i februari 2020. Vidare noterar regeringen att SiS fortfarande inte har tillräcklig kapacitet för att omedelbart anvisa en lämplig plats när efterfrågan är som störst. Enligt regeringen behöver myndigheten fortsätta att utveckla metoder, förhållningssätt, riktlinjer och rutiner samt fortsätta att utbilda chefer och medarbetare i krishantering, etik och bemötande.

I budgetpropositionen för 2020 anförs under ett avsnitt med rubriken Barn och unga i samhällsvård (prop. 2019/20:1 utg.omr. 9 avsnitt 7.4.2 s. 171) att regeringen i april 2019 beslutade om ett åtgärds paket för att stärka den sociala barn- och ungdomsvården. I åtgärderna ingår enligt regeringen en bred översyn av SiS verksamhet samt uppdrag till IVO att analysera dels socialtjänstens utredningar av barn- och ungdoms ärenden, dels situationen på samtliga HVB-hem och de särskilda ungdomshem som drivs av SiS.

Häktning och restriktioner

Justitieutskottets betänkande 2017/18:JuU16 Kriminalvårdsfrågor innehåller ett avsnitt om häktade. I betänkandet (s. 10 f.) finns en utförlig redogörelse för bl.a. vidtagna och planerade åtgärder för att minska isoleringen av intagna i häkte samt utredningar och uppdrag till myndigheter när det gäller häktade. I sitt ställningstagande (s. 19) uttalar justitieutskottet följande:

Som utskottet konstaterat i tidigare betänkanden har det riktats återkommande internationell och nationell kritik mot häktnings- och restriktionsanvändningen i Sverige. Utskottet instämmer i regeringens bedömning att frågan om åtgärder för att minska isoleringen av intagna i häkte bör vara en av de mest prioriterade frågorna när det gäller Kriminal-

vårdens verksamhet. En grundläggande utgångspunkt är att häktning innebär ett lidande för den enskilde och att den häktade inte ska isoleras från omvärlden i större utsträckning än nödvändigt.

Utskottet konstaterar att regeringen vidtagit åtgärder för att nå fram till att färre personer är i häkte, minska den häktades tid i isolering och motverka de skadliga effekterna av isolering. Som framgår ovan har en särskild utredare i augusti 2016 lämnat betänkandet Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52). Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet, och regeringen har för avsikt att överlämna en proposition till riksdagen i september 2018. Brå har på uppdrag av regeringen lämnat rapporten Att minska isolering i häkte (rapport 2017:6) som bl.a. innehåller förslag till åtgärder utöver förslagen som lämnas i det ovan nämnda utredningsbetänkandet.

Som framgår ovan pågår även ett aktivt arbete hos Åklagarmyndigheten och Kriminalvården. Kriminalvården har i regleringsbrevet för 2018 i uppdrag att bl.a. redovisa resultatet av myndighetens fortsatta arbete med att utveckla och utöka de isoleringsbrytande åtgärderna för klienter i häkte. Av Kriminalvårdens årsredovisning för 2017 framgår att det pågår ett arbete för att förbättra de isoleringsbrytande åtgärderna. Utskottet ser även positivt på myndigheternas arbete med samverkansmöten.

Utskottet konstaterar sammanfattningsvis att frågor om häktning, användande av restriktioner och isolering av ungdomar i häkten är uppmärksammade, att det pågår ett omfattande arbete på området och att regeringen har för avsikt att överlämna en proposition i höst. Detta arbete bör enligt utskottet inte föregripas. Utskottet avstyrker därför motionerna 2017/18:413 (L) yrkande 1–5, 2017/18:3191 (M, C, L, KD) yrkande 14, 2017/18:3605 (V) yrkande 3 och 2017/18:3837 (KD) yrkande 5.

Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2017/18:184). Betänkandet SOU 2016:52 har remissbehandlats inom Regeringskansliet. Någon proposition har ännu inte beslutats.

I ett avsnitt i budgetpropositionen för 2018 om åtgärder för att minska isoleringen av häktade (prop. 2017/18:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.7.3 s. 52) anför regeringen bl.a. att Kriminalvården måste utveckla sitt arbete för att minska tiden i isolering och möjliggöra kvalitativa isoleringsbrytande åtgärder. Regeringen föreslår därför att Kriminalvården tillförs resurser som ska bidra till denna utveckling.

I budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.4.4 s. 33) uttalar regeringen följande i fråga om isoleringsbrytande åtgärder:

Sverige har under lång tid fått återkommande nationell och internationell kritik för sin häktnings- och restriktionsanvändning. Regeringen har vidtagit flera åtgärder på området. Som ett resultat av dessa har bl.a. häktes- och restriktionsutredningen lämnat förslag som syftar till att minska användningen av häktning och restriktioner och föreslå särskilda regler för barn. Regeringen arbetar med förslagen.

Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling

I betänkande 2014/15:KU11 föreslog konstitutionsutskottet 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 om att få ta del av allmänna handlingar. Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2014/15:127).

I promemorian Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling (Ds 2017:37) behandlas frågor som rör hanteringen av sådana ärenden. Syftet har varit att utreda om det finns behov av att vidta åtgärder för att möta de utmaningar som myndigheter kan ställas inför vid hanteringen av ärendena. I promemorian anges att den enkätundersökning som har gjorts inom ramen för uppdraget visar att ärendena sällan ger upphov till stora problem för myndigheterna. Dessutom finns det enligt utredningen redan i dag ett flertal åtgärder som myndigheterna kan vidta för att effektivt hantera de aktuella situationerna. Exempel på sådana åtgärder redovisas i ett särskilt avsnitt i promemorian. Mot denna bakgrund föreslås inte några ändringar i den grundläggande rätten att ta del av allmänna handlingar.

I promemorian anges att det förekommer att föreskrivna avgifter för kopior av allmänna handlingar inte betalas. För att säkerställa att så sker föreslås att myndigheter, om det finns särskilda skäl i det enskilda fallet, ska kunna kräva att en sökande betalar hela eller en del av den föreskrivna avgiften i förskott. Ett sådant särskilt skäl anges kunna vara att den enskilde frekvent har begärt tillgång till kopior av allmänna handlingar men tidigare inte har betalat den föreskrivna avgiften.

Det föreslås också att beslut om avgift för kopior av allmänna handlingar som lämnas ut i elektronisk form ska kunna överklagas till Skatteverket. Enligt utredningen kommer därmed reglerna för överklagande i dessa situationer att överensstämma med vad som gäller för överklagande av beslut om avgifter för papperskopior.

Promemorian har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis framhålla vikten av det arbete som bedrivs av JO och värdet av JO:s årliga ämbetsberättelse.

En grundläggande utgångspunkt är att JO:s tillsyn är extraordinär till sin karaktär. Den ska alltså inte ersätta den ordinarie tillsynsverksamhet som finns internt hos vissa myndigheter eller hos särskilda tillsynsmyndigheter. I likhet med vad utskottet tidigare har uttalat om den ordinarie tillsynsverksamheten (bet. 2016/17:KU11 s. 19, bet. 2017/18:KU11 s. 21 och bet. 2018/19:KU11 s. 23) vill utskottet på nytt betona att en tydlig, effektiv och väl fungerande ordinarie tillsyn är nödvändig för den offentliga verksamhetens legitimitet. Den ger också bättre förutsättningar för JO att utföra sin extraordinära tillsyn. Förändringar i den ordinarie tillsynsverksamheten kan få direkta implikationer för JO:s extraordinära tillsynsverksamhet, exempelvis på hälso- och sjukvårdsområdet, vilket framhölls av chefsJO bl.a. i förra årets ämbetsberättelse. I sammanhanget noterar utskottet att regeringen har som målsättning att klagomålshanteringen i hälso- och sjukvården ska vara enkel,

enhetlig och rättssäker samt att frågan om klagomålsprocessen på detta område nyligen har utvärderats av såväl Statskontoret som Riksrevisionen. Utskottet har också föreslagit att i en översyn av JO ska ingå bl.a. att analysera i vilken utsträckning förutsättningarna för JO:s extraordinära tillsynsverksamhet påverkas av förändringar i den ordinarie tillsynsverksamheten och myndigheternas klagomålshantering (bet. 2019/20:KU4 s. 32).

Syftet med JO:s verksamhet är att främja rättssäkerheten, och tyngdpunkten i uppdraget ligger på grundläggande rättsprinciper och det medborgerliga perspektivet.

Utskottet har tidigare betonat att myndigheternas respekt för medborgarnas rättigheter och integritet är en självklarhet i en rättsstat. Mot bakgrund av det som har framkommit i ämbetsberättelsen finner utskottet återigen anledning att framhålla respekten för individens värdighet i den offentliga verksamheten. Sådan respekt ska naturligtvis iaktas även när myndigheterna bemöter enskilda som är frihetsberövade och när myndigheter vidtar andra tvångsåtgärder mot enskilda. Utskottet understryker därför vikten av att myndigheterna kontinuerligt arbetar med frågor om bemötande och grundläggande rättsstatliga principer.

Av ämbetsberättelsen framgår vidare att tillämpningen av bestämmelserna om utlämnande av allmänna handlingar respektive reglerna om meddelarfrihet fortfarande vållar bekymmer på vissa håll. Utskottet finner detta bekymmersamt. Det är ett grundläggande krav att myndigheter, kommuner och regioner fullgör sina skyldigheter enligt offentlighetsprincipen samt tillämpar reglerna om meddelarfrihet på ett korrekt sätt och i överensstämmelse med gällande regelverk.

Utskottet vill även framhålla vikten av att den ärendehantering som förekommer i den offentliga förvaltningen håller en god förvaltningsrättslig standard. För att detta ska kunna säkerställas krävs bl.a. att tjänstemän i den offentliga förvaltningen har den kompetens som krävs. Myndigheter, kommuner och regioner har i sin roll som arbetsgivare ett ansvar för att de anställda ges den kompetensutveckling och det stöd i övrigt som kan behövas för att utföra sina arbetsuppgifter på ett alltigenom korrekt sätt.

Utskottet har tidigare pekat på vikten av att statsanställda har goda kunskaper om den statliga värdegrunden och om de grundläggande principer och regelverk som gäller för statsförvaltningen. Efter ett initiativ av konstitutionsutskottet riktade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om att införa en introduktionsutbildning för statsanställda (bet. 2017/18:KU37, rskr. 2017/18:230). Utskottet välkomnar att Tillitsdelegationen genom ett tilläggsdirektiv har fått i uppdrag att bl.a. göra en kartläggning av och analysera introduktionsutbildningar som statliga myndigheter tillhandahåller sina anställda samt att lämna förslag till hur och när en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda kan införas.

Utskottet noterar att ombudsmännen även under detta verksamhetsår har uppmärksammat brister och oklarheter i såväl lagstiftning som i myndigheters regelverk och rutiner inom flera olika rättsområden. Framställningar och

iakttagelser från JO bör vara ett angeläget inslag i arbetet med att förbättra lagstiftning, andra föreskrifter och rutiner. Utskottet anser därför att det är mycket värdefullt att ombudsmännen informerar om sina iakttagelser och påtalar de behov av författningsändringar eller andra åtgärder som har identifierats genom ombudsmännens tillsynsarbete. Utskottet förutsätter också att regeringen noggrant överväger i vad mån det behövs lagändringar eller andra åtgärder med anledning av ombudsmännens iakttagelser.

Utskottet konstaterar att ombudsmännen även redovisar iakttagelser om brister och problem med långa handläggningstider och vad gäller vissa myndigheters regeltillämpning och ärendehantering. Att myndigheter brister i rättstillämpningen eller har otillräckliga resurser, felaktig organisation eller bristfällig kompetens är naturligtvis otillfredsställande. Ombudsmännens iakttagelser och de behov av förändringar och nödvändiga åtgärder som de identifierar ska tillmätas stor vikt av regeringen och berörda myndigheter.

Ombudsmännens beslut, vägledande uttalanden och iakttagelser bör vara av grundläggande betydelse inte bara i arbetet med att förbättra lagstiftning och komma till rätta med specifika missförhållanden, utan även för att förebygga brister och felaktigheter i den offentliga verksamheten, således i det allmänna arbetet för en god förvaltning. Utskottet välkomnar därför att JO vidtar åtgärder för att sprida information om och nå ett generellt genomslag för ombudsmännens tillsynsarbete.

Avslutningsvis noterar utskottet med tillfredsställelse att JO under verksamhetsåret 2018/19 har genomfört fler inspektioner än under tidigare verksamhetsår. Enligt utskottet utgör JO:s inspektionsverksamhet, inte minst de oanmälda inspektionerna, ett viktigt komplement till JO:s löpande klagomålshantering.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2019/20:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.

BILAGA 2

Öppet sammanträde den 3 december 2019

Ordföranden: Klockan är 11.00, och jag öppnar sammanträdet. Jag vill hälsa alla välkomna till dagens öppna sammanträde med riksdagens konstitutionsutskott. Vi vill särskilt hälsa välkomna chefsJO Elisabeth Rynning, JO Thomas Norling, JO Katarina Pahlsson, JO Per Lennerbrant och kanslichefen Maria Hellberg.

Vi har sedan 2012 en tradition att riksdagens ombudsmän kommer till konstitutionsutskottet och vid ett öppet möte redovisar sina iakttagelser och slutsatser utifrån det år som har varit. Det uppskattar vi. Vi kommer i dag att få en redogörelse från hela ämbetet och sedan en möjlighet för oss ledamöter att ställa frågor.

Utgångspunkten för arbetet för Riksdagens ombudsmän, eller för det som vi i dagligt tal kallar justitieombudsmännen, är enkelt uttryckt att säkerställa den enskildes intresse av att få en lagenlig och i övrigt korrekt behandling från myndigheternas sida.

JO-ämbetet är en del av det konstitutionella skyddet för den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Därför är det naturligtvis viktigt och värdefullt för oss i utskottet att få den här möjligheten att återkommande kunna följa upp och diskutera de iakttagelser som har gjorts.

Med detta vill jag överlämna ordet till chefsjustitieombudsmannen Elisabeth Rynning. Varsågod, ordet är ditt.

Elisabeth Rynning, chefsJO: Jag vill börja med att tacka för att vi får komma hit och berätta om JO:s verksamhet, som vi alla är mycket stolta över att få vara en del av. Jag kommer först att säga något om verksamheten som helhet för att sedan berätta om JO:s särskilda uppdrag med att besöka institutioner där människor hålls frihetsberövade, för att förebygga omänsklig och förnedrande behandling. Sist kommer jag att nämna några frågor från mitt eget tillsynsområde.

Efter sommaren i år lämnade två av de fyra ombudsmännen sina uppdrag: Lars Lindström, som gick i pension efter åtta år som JO, och Cecilia Renfors, som blev justitieråd i Högsta domstolen efter sex år som JO. Vi var mycket tacksamma att två nya ombudsmän då redan hade valts av riksdagen. Den 9 september tillträdde JO Katarina Pahlsson och JO Per Lennerbrant. Det betyder att dagens redogörelse för två av ansvarsområdena kommer att lämnas av ombudsmän som inte själva har medverkat i den ämbetsberättelse som vi nu har överlämnat. Ett annat nytt ansikte här i dag är också kanslichefen Maria Hellberg som har efterträtt Agneta Lundgren som gick i pension efter många år som uppskattad kanslichef och ännu fler på andra befattningar hos JO.

När det så gäller vårt tillsynsarbete har vi under året sett en fortsatt ökning av klagomålen till JO med ett par hundra ärenden. Vi slog åter rekord när det gäller det totala antalet nya ärenden som nu gott och väl passerade 9 000. Bland de större ärendegrupperna var det kriminalvården som ökade, medan ärenden

om socialtjänst och polisen höll sig på i princip oförändrad nivå. Även utlänningsärendena ökade något igen.

Bland de mindre ärendegrupperna syntes en kraftig ökning av klagomålen mot förvaltningsdomstolarna med nära 40 procent. Åtminstone en del av den ökningen tycks bero på problem med långa handläggningstider, särskilt vid de förvaltningsrätter som också är migrationsdomstolar. Ökningen handlar inte bara om långsam handläggning. Det rör sig också om annat. Men det är en ganska liten ärendegrupp. Det ger ett stort procentuellt utslag att antalet ärenden ökar från kanske 120 till 170. Det är alltså inte ett stort antal nya ärenden.

Vi avgjorde tillsammans lite drygt 450 fler ärenden än förra verksamhetsåret tack vare engagerade och skickliga medarbetare, så vi lyckades att hindra ärendebalansen från att öka. Däremot får jag tyvärr konstatera att både antalet fullt utredda ärenden och antalet kritikbeslut minskade något jämfört med det föregående verksamhetsåret. Liksom tidigare är det ganska stora skillnader mellan ombudsmännens ansvarsområden i de avseendena.

Men vi har inspekterat mer än tidigare, särskilt med fokus på frihetsberövade. Inspektionerna är som ni vet av många skäl ett viktigt komplement till klagomålshandlingen, inte minst för att vi ska få information på områden där enskilda människor har begränsade möjligheter att själva upptäcka brister eller komma med klagomål.

Vi har även detta år haft en hel del internationellt samarbete både genom många besök här hos JO och deltagande i olika nätverk utanför Sverige både för att sprida information om JO:s verksamhet och för att få inspiration till egen utveckling.

Med det övergår jag till att berätta lite om JO:s Opcat-verksamhet. Som ni vet har JO sedan 2011 uppdraget som nationellt besöksorgan enligt tilläggsprotokollet Opcat till FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling. Vi har en särskild Opcat-enhet som är en viktig resurs för ombudsmännen för att fullgöra uppdraget. Den enheten genomför inspektioner vid olika institutioner och anstalter där människor kan hållas frihetsberövade. Det är inte någonting nytt i JO:s uppdrag, men det är en viktig resurs för att vi ska kunna göra fler inspektioner och förhindra omänsklig och förnedrande behandling av människor som är frihetsberövade i psykiatri eller kriminalvården eller på grund av missbruk.

Administrativt ligger enheten under chefsJO:s ansvar, men verksamheten berör för närvarande i praktiken tre av ombudsmännen. Opcat-enhetens arbete bidrar till överblick tvärs över våra ansvarsområden och identifierar beröringspunkter mellan olika myndigheter som håller människor frihetsberövade. Det kan vara Kriminalvården, Statens institutionsstyrelse och vårdgivare inom psykiatri. Enheten har under det senaste verksamhetsåret genomfört ett stort antal inspektioner men arbetar också mycket med metodutveckling i olika avseenden.

En viktig fråga för JO generellt är hur vi når ut med resultaten av vårt arbete. Ett sätt är att sammanställa rapporter för särskilda frågor. Vi har under verksamhetsåret publicerat både en årsrapport från Opcat-enheten och en tematisk rapport om transporter av frihetsberövade. I rapporterna dras samlade slutsatser av det som har kommit fram vid JO:s tillsyn, och vi lyfter upp viktiga frågor att uppmärksamma framöver.

Då är det dags för mitt eget tillsynsområde som är område 2. Det omfattar bland annat kriminalvården, försvaret, hälso- och sjukvården, skatt och folkbokföring, och också ett ganska stort antal centrala myndigheter som bl.a. Finansinspektionen, Bolagsverket, Kammarkollegiet, Diskrimineringsombudsmannen, och så vidare, och även frågor om offentlig upphandling.

Antalet nya ärenden på mina områden ökade under verksamhetsåret ordentligt med 450 ärenden. Det förklaras delvis av att jag i början av 2018 tog över ansvaret för skatteärendena. Men det beror också på ökningen av bland annat kriminalvårdsärenden.

Som jag framhåller i ämbetsberättelsen har mitt tillsynsarbete under det gångna verksamhetsåret delvis präglats av Opcat-enhetens inspektioner och dialogmöten med myndigheter. Det finns många verksamheter där människor hålls frihetsberövade inom mina ansvarsområden. Det gäller inte minst kriminalvården där Opcat-enheten på mitt uppdrag genomförde 20 inspektioner under verksamhetsåret och tillsynsavdelningen ytterligare 3.

Kriminalvården är för närvarande den näst största ärendegruppen hos JO. Som jag tidigare har framhållit har den myndigheten ett komplext uppdrag med besvärliga intresseavvägningar. Kriminalvården har bland annat ett ansvar för att upprätthålla ordningen och säkerheten i landets häkten och anstalter och för att förebygga återfall i brott. Samtidigt ska de intagnas verkställighet utformas så att de negativa följderna av frihetsberövandet motverkas. Kontroll- och tvångsåtgärder får bara användas om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden, och naturligtvis ska alla åtgärder som vidtas ha stöd i lag.

Som ni vet täcker JO-anmälningarna på området ett mycket brett spektrum av olika frågor. Viktiga aspekter som också uppmärksammas vid inspektionerna gäller bland annat användningen av tvångsåtgärder som till exempel kroppsvisitationer eller placering i avskildhet. Det innebär att den intagne inte längre får vistas i gemenskap med andra intagna, det som för dagtid är huvudregeln både i häkte och anstalt.

Det finns alltid risk att en avskildhetsplacering leder till isolering, det vill säga att umgänget med andra människor begränsas så mycket att det kan skada både den fysiska och den psykiska hälsan. Sådan isolering är förstas inte förenlig med kravet på att de negativa följderna av frihetsberövandet ska motverkas. Det har också varit en källa till internationell kritik mot Sverige under decennierna.

För egen del har jag under tre år följt Kriminalvårdens arbete med att tillgodose fängeslagens och häkteslagens huvudregel om vistelse i gemenskap. Jag får konstatera att det tyvärr återstår en hel del att göra. Detsamma

gäller arbetet med isoleringsbrytande åtgärder för de intagna som inte vistas i gemensamhet. De ska få komma ut och träffa människor ändå.

De här frågorna är för närvarande aktuella i flera ärenden som ännu inte har avslutats. Jag får därför anledning att återkomma till dem längre fram. Det är frågor som jag arbetat mycket med under verksamhetsåret.

Ett annat problem som varit aktuellt är platsbristen i Kriminalvårdens häkten och anstalter. Den har lett till överbeläggningar med åtföljande risker av olika slag, vilket sannolikt har bidragit till ökningen av klagomål mot Kriminalvården.

Jag öppnade också ett särskilt initiativärende där Opcat-enheten under våren 2019 genomförde en serie inspektioner för att se hur de intagna påverkades av överbeläggningarna. Det kom bland annat fram att intagna i större utsträckning har fått flyttas mellan olika häkten. I några fall har även sjuka eller skadade intagna flyttats runt. Platsbrist i anstalterna har medfört att intagna efter att de har blivit dömda ändå har fått stanna kvar i häkte i stället för att flyttas till en kriminalvårdsanstalt, innebärande att innehållet i deras verkställighet har fördröjts. De har också fått vistas under mindre positiva förhållanden. Även det initiativärendet är fortfarande pågående. Jag kommer alltså att återkomma till den frågan.

Ett av de beslut som har tagits med i årets ämbetsberättelse gäller Kriminalvårdens utredning i ärenden om varningar på grund av misskötsamhet. En varning kan påverka förutsättningarna för bland annat villkorlig frigivning. Ett beslut om varning kan överklagas till förvaltningsdomstol. Det är givetvis angeläget att Kriminalvårdens utredning i sådana ärenden uppfyller rimliga rättssäkerhetskrav. När det gäller t.ex. hot och våld mellan intagna är det inte ovanligt att ord står mot ord. Då händer det att en intagen vill använda inspelningen från en övervakningskamera som bevisning. I det här beslutet i ämbetsberättelsen kritiserar jag Kriminalvården bland annat för att myndigheten trots att det fanns vissa brister i utredningen av en misstänkt misskötsamhet inte tog del av övervakningsfilmen enligt den enskildes begäran. Kriminalvården upplyste inte heller om möjligheten att begära ut inspelningen enligt reglerna om utlämnande av allmänna handlingar. Den intagne fick en varning. När hans överklagande nådde förvaltningsrätten hade övervakningsfilmen automatiskt spelats över. Enligt min uppfattning bör Kriminalvården ha en generös inställning till användande av övervakningsfilmer som bevismedel i ärenden om varning.

Nu går jag över till hälso- och sjukvården som är en ärendegrupp som omfattar både den frivilliga hälso- och sjukvården och den psykiatriska tvångsvården liksom rättspsykiatrisk vård och också ett antal centrala myndigheter som Rättsmedicinalverket, Läkeemedelsverket och Smittskydds-institutet.

Flera av besluten i årets ämbetsberättelse gäller hanteringen av uppgifter i patientjournaler. Uppgifter om enskilda människors hälsa är typiskt sett mycket integritetskänsliga, och patientjournaler kringgärdas av stark sekretess. Det är också en viktig förutsättning för att förtroendet mellan

patienter och vårdpersonal och därmed ytterst patientsäkerheten ska kunna upprätthållas. Samtidigt finns det situationer där andra intressen än enskilda patienters integritet anses väga tyngre och uppgifter får lämnas ut eller där hälso- och sjukvårdspersonalen till och med är skyldig att lämna vissa uppgifter till en annan myndighet. Då är det viktigt att reglerna tillämpas korrekt.

I ett beslut som jag vill nämna kritiserar jag en överläkare för att bl.a. ha gjort en anmälan till Transportstyrelsen om en misstänkt olämplig körkorts-havare utan att förutsättningarna för en sådan anmälan var uppfyllda. Det finns också ett beslut där jag kritiserar en region för att inom ramen för ett utvecklingsarbete ha lämnat ut pseudonymiserade patientuppgifter till ett annat land i strid med kraven i den då gällande personuppgiftslagen och utan att någon egentlig sekretessprövning tycks ha skett. Det är naturligtvis inte acceptabelt.

En vanligare och kanske svårare fråga i hälso- och sjukvårdens vardag är vilka möjligheter och skyldigheter personalen kan ha att lämna uppgifter om en underårig patient till dennes vårdnadshavare. Det handlar om barns tilltagande rätt till integritetsskydd i förhållande till föräldrarnas rätt och skyldighet att fullgöra sitt ansvar som vårdnadshavare. Den bedömningen aktualiserar också bestämmelser i föräldrabalken och patientlagen, och sekretessprövningen måste ske i flera steg där bland annat barnets mognad och utveckling har betydelse.

Ett beslut i ämbetsberättelsen gäller ett fall där personalen vid en barn- och ungdomspsykiatrisk klinik hade valt att inte informera vårdnadshavaren till en patient i nedre tonåren om barnets aktuella hälsotillstånd och en händelse som hade inträffat kvällen innan patienten gick hem på permission. Under permissionen berättade barnet för vårdnadshavaren att hen hade försökt ta sitt liv. I JO:s utredning lyckades kliniken inte klargöra vilka skäl som egentligen hade varit avgörande för bedömningen att barnets vårdnadshavare inte skulle informeras. Jag ställde mig mycket tveksam till om det hade gjorts någon egentlig prövning enligt det gällande regelverket. Jag var också kritisk till att personalens överväganden inte hade dokumenterats i patientjournalen. Regelverket om sekretess och uppgiftslämnande är inte särskilt lättillgängligt. Men hälso- och sjukvårdspersonalen måste ändå ha god kännedom om vad som gäller. Därför är det så viktigt att den får tillfredsställande utbildning, rutiner och vägledande riktlinjer. Här har inte minst arbetsgivarna, vård-givarna, ett betydande ansvar.

Allra sist tänkte jag nämna ett ärende som berör JO:s särskilda uppgift att se till att myndigheterna följer regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet. Det kan många gånger vara svårt att bedöma när engagemang eller erfarenhet av en viss verksamhet övergår från att vara kompetenshöjande till att bli en risk för jäv och förtroendeskada.

Det beslut som har tagits in i ämbetsberättelsen gäller en befattningshavare vid Kammarkollegiet som handlade ärenden om vattenkraft och bland annat företrädde Kammarkollegiet i domstol. Samtidigt var han bland annat medlem

i Älvräddarna, en ideell förening som vill avveckla den småskaliga vattenkraften. Företrädare för kraftverksägarna tyckte att det måste utgöra jäv och anförde även en del andra omständigheter. Bland annat hade tjänstemannen medverkat i en film med namnet Kampen om älvarna som hade producerats i ett samarbete mellan Älvräddarna och ett par kraftbolag. Från Kammarkollegiet anfördes dock att han hade gjort det i egenskap av tjänsteman vid myndigheten. Ärendet kom till sist att gälla just medlemskapet i Älvräddarna. Samtidigt som domstolspraxis inte helt tycks utesluta att medlemskap i en förening som har intresse av utgången i ett ärende skulle kunna utgöra jäv väger den grundlagsskyddade föreningsfriheten och yttrandefriheten tungt i de här sammanhangen. Trots att föreningsmedlemskapet i det här fallet hade gett upphov till starka ifrågasättanden av tjänstemannens opartiskhet bland annat från kraftverksägare fann jag att det inte med ett objektivt betraktelsesätt var en sådan omständighet att det kunde utgöra jäv. Ärendet visar ändå på de svåra avvägningar som ibland måste göras mellan olika grundlagsskyddade intressen. Jag påminner i mitt beslut om vikten av att myndigheterna vinnlägger sig om att bevara allmänhetens förtroende för verksamheten och att de är uppmärksamma på omständigheter som kan medföra att deras opartiskhet ifrågasätts.

Med det tackar jag för uppmärksamheten och lämnar över ordet till Katarina Pahlsson som har ansvarsområde 1.

Katarina Pahlsson, JO: Som framgick av chefsJO:s inledning här, och som ni förstås är väl medvetna om, har jag övertagit ansvarsområde 1 efter min företrädare justitieombudsmannen Lars Lindström. Området omfattar bland annat domstolarna, Kronofogden, överförmyndarna, plan- och byggväsendet och utbildningsområdet.

Jag har varit på plats i snart tre månader. Det är med ödmjukhet som jag har tagit mig an uppdraget som en av riksdagens fyra ombudsmän, men också med glädje och nyfikenhet. Jag har blivit mycket väl mottagen på myndigheten, vill jag passa på att säga, och då särskilt av byråcheferna, handläggarna och kansliet på den avdelning där mina ärenden handläggs.

Den verksamhet som jag har tagit över är mycket välfungerande. Som väntat är den rättsliga kvaliteten och ambitionsnivån hög. Åldersstrukturen på de öppna ärendena är god, vågar jag påstå. Trots att ärendetillströmningen ökade också inom det här området lyckades de skickliga medarbetarna under min företrädares ledning avgöra något fler ärenden än vad som hade kommit in.

Jag har inga ärenden med i ämbetsberättelsen, av naturliga skäl. Men jag tänkte kort redogöra för några av de tillsynsbeslut som min företrädare har fattat tillsammans med sina medarbetare. Jag tycker mig nämligen kunna se i ärendena att de ger uttryck för en frågeställning eller tendens som jag redan har kunnat iakta eller som jag avser att följa upp.

Det första ärendet rör en överförmyndarnämnd. Systemet med gode män och förvaltare bygger som ni vet på ideella krafter i stor utsträckning. Uppdraget kan vara krävande, och de ställer stora krav på lämplighet,

kunskaper och personliga egenskaper. På många håll är det inte så lätt att få tag i ställföreträdare. Uppgifter för överförmyndarna, som alltså faller inom tillsynsområdet för mig numera, är därför både viktiga och svåra. Samtidigt är det deras ansvar att bland annat aktivt leta efter och ta fram förslag på gode män och förvaltare, kontinuerligt granska dessa och ta fram underlag till framför allt tingsrätterna.

I ämbetsberättelsen finns ett initiativärende som Lars Lindström tog mot Överförmyndarnämnden i Strängnäs och Eskilstuna kommuner. I nio ärenden hade det tagit anmärkningsvärt lång tid innan nämnden ens hade satt igång att arbeta efter att den hade fått föreläggande från tingsrätten. Även om det var svårt att få tag på ställföreträdare fick nämnden därför kritik. Det är också min uppfattning att det är mycket angeläget att dessa utsatta människor får den hjälp de behöver och att de får det när och i den omfattning som de behöver den. Jag planerar därför för ett par inspektioner inom området med överförmyndarna nästa år.

Det andra fallet handlar om jordbruksstöd, men jag skulle vilja påstå att det också handlar om digitalisering och digitalt stöd i offentlig verksamhet. Ärendet som finns i ämbetsberättelsen rör en person som 2015 gav in en ansökan om visst jordbruksstöd till en länsstyrelse. Tre år senare hade han ännu inte fått något skriftligt beslut. Han hade däremot fått ett muntligt besked om att ansökan inte skulle beviljas. Han klagade då av naturliga skäl till JO. Länsstyrelsen bekräftade i allt väsentligt anmälares uppgifter och förklarade att man väntade på ett särskilt it-stöd som skulle tillhandahållas av en annan myndighet, Jordbruksverket. Detta var det främsta skälet till man inte hade fattat beslut i detta och ytterligare drygt 8 000 ärenden som alltså i flera år hade legat klara för avgörande. Min företrädare ansåg att den förklaringen inte var acceptabel. Men han slog också fast att hanteringen vittnade om en förvånansvärt nonchalant inställning till grundläggande förvaltningsrättsliga regler.

Trots att jag bara har varit i tjänst i knappt tre månader har jag redan sett klagomålsärenden där digitalisering eller uppgradering av it-stöd påstås medföra en utdragen handläggning. Jag har därför beslutat att utreda ett urval av de ärendena.

Långsam handläggning har varit ett övergripande tema för de två ärenden som jag nu redovisat. Det är fallet också i det sista som jag vill lyfta fram.

Att både de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna anser att de har det kärvt ekonomiskt och att det påverkar omloppstiderna i domstolarna är ingen nyhet. I tre ärenden i ämbetsberättelsen behandlas handläggningstiderna i Förvaltningsrätten i Göteborg. Domstolen hade vidtagit genomgripande åtgärder för att effektivisera sin verksamhet, för att komma till rätta med omloppstiderna och få ned antalet öppna ärenden.

För att frigöra resurser hade förvaltningsrätten också utnyttjat möjligheten att förordna tingsrättsdomare i närliggande domsagor för att döma i psykiatrimål på vissa orter. Men trots detta var situationen vid domstolen besvärlig. Både ett mål om livränta och ett mål om sjukersättning hade tagit

ett och ett halvt år att handlägga fram till dom. För ett migrationsmål som handlade om uppehållstillstånd och utvisning hade det tagit ett år och tre månader innan avgörandet kom, och det trots att sådana mål enligt utlänningslagen ska handläggas skyndsamt. Handläggningstiderna i de tre ärendena ansågs förstås för långa. Det är lätt att hålla med. De förstnämnda frågorna är ofta av avgörande betydelse för den enskilda och hennes ekonomi. När det gäller migrationsmål kan man konstatera att bakom varje siffra i statistiken finns en människa som till exempel inte kan eller får arbeta och vars liv är satt på paus i väntan på besked. Min företrädare konstaterade att det ytterst är riksdag och regering som har ansvaret för att domstolarna ska klara sina uppgifter och att de kan uppfylla kraven i 2 kap. 11 § regeringsformen om att en rättegång ska hållas inom skälig tid. Besluten lämnades därför över till Domstolsverket och Justitiedepartementet för kännedom.

Jag har redan sett flera sådana klagomålsärenden. Det finns tecken på att de ökar i antal, precis som chefsJO nämnde. Ett sådant samarbete som Förvaltningsrätten i Göteborg hade med vissa tingsrätter har förekommit på flera håll.

Här lämnar jag redogörelsen för ärendena i ämbetsberättelsen och blickar ytterligare något framåt.

Jag var nämligen för några veckor sedan på min första och hittills enda inspektion, och då besökte vi tingsrätten i Lund. Där fick vi veta att tingsrätten sedan sommaren 2018 hade avgjort många psykiatrimål åt Migrationsdomstolen i Malmö. Detta lättade migrationsdomstolens arbetsbörda och gav tingsrätten vissa extraordinära och förstås välkomna intäkter. Arbetet var uppskattat också på den domstolen. Nyligen sa dock förvaltningsrätten upp överenskommelsen eftersom det inte längre finns ekonomiskt utrymme att anlita domare från tingsrätten.

Jag har alltså hunnit göra en inspektion. Det var en omfattande och givande genomgång av målhanteringen på Lunds tingsrätt. Arbetet med att färdigställa protokollet pågår.

Den förvaltningsrättsliga granskningen genom att göra inspektioner och besök vill jag framöver ge ordentligt utrymme. Jag tycker att det skulle vara tilltalande att kunna identifiera teman eller gemensamma frågor för mina inspektioner.

Nu ser jag visserligen att den händelsestyrda granskningen, alltså klagomålsärendena, kommer att uppta större delen av min tid. Det är förstås där den enskilde har möjlighet att få prövat om hennes grundläggande fri- och rättigheter har trätts för när. Det är viktigt att tillräckligt många av dessa ärenden utreds.

Avslutningsvis vill jag säga att jag har mycket att sätta mig in i och lära. Utöver det jag nu redogjort för varken kan eller vill jag därför säga särskilt mycket mer om inriktningen för min kommande tillsyn och gärning som ombudsman. Jag kan dock tillägga att oavsett om jag ägnar mig åt inspektionsverksamhet eller klagomålsärenden ser jag att liksom det är viktigt att skriva tydliga kritikbeslut, är det också angeläget att sträva efter att lyfta

fram goda exempel på vad som kan vara särskilt förenligt med god förvaltning. Precis som det står i vår instruktion vill jag också, där tillfälle ges, använda mig av möjligheten att göra uttalanden som kan främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning. Jag har flera gånger i mitt tidigare yrkesliv kunnat använda JO:s beslut och protokoll som stöd i mitt dagliga arbete. Det är min förhoppning och ambition att jag framöver ska kunna bidra på motsvarande sätt.

Thomas Norling, JO: Då var det min tur att presentera min del, det vill säga ansvarsområde 3. De frågor som ligger inom detta område rör socialtjänsten inklusive tvångsvården av unga och missbrukare, socialförsäkringen och ärenden om tillämpningen av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Ansvaret omfattar också arbetsmarknadsärenden. Utöver 290 socialnämnder är Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Arbetsförmedlingen samt Statens institutionsstyrelse, SiS, de stora myndigheterna inom mitt ansvarsområde.

Det nu aktuella verksamhetsåret har varit mitt första hela år som justitieombudsman. Det har varit väldigt spännande, händelserikt och lärorikt, och jag har mina duktiga medarbetare att tacka för att det har blivit så. Jag har hunnit med att träffa de nya generaldirektörerna för Pensionsmyndigheten och SiS. Jag kommer att träffa generaldirektören för Försäkringskassan i januari, vilket är bra. Beträffande Arbetsförmedlingen har jag valt att avvakta till dess att en ny generaldirektör är på plats.

När det gäller just Arbetsförmedlingen vill jag understryka att det inte vare sig nu under det aktuella verksamhetsåret eller under det förra verksamhetsåret har saknats exempel på att Arbetsförmedlingen inte alltid lever upp till de krav som är centrala för en rättssäker myndighetsutövning. Det är förstas problematiskt. I förtroendeskapande syfte kommer det att vara viktigt för Arbetsförmedlingen att internt stärka arbetet med rättslig styrning och rättsligt stöd. Jag kommer att noga följa detta arbete i mitt fortsatta tillsynsarbete.

Som jag nämnde för ett år sedan då jag var här första gången har min avdelning under det aktuella verksamhetsåret fokuserat särskilt på regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet, det vill säga de krav som kommer till uttryck i objektivitetsprincipen. I linje med det har mitt urval av beslut till årets ämbetsberättelse till viss del styrts av denna fokusfråga. Min tanke är att det kan bli intressantare och mer belysande, inte minst för er, om urvalet på något sätt är tematiskt och spänner över hela mitt ansvarsområde.

Som bekant återfinns objektivitetsprincipen sedan den 1 juli förra året också i förvaltningslagens 5 § under rubriken ”Grunderna för god förvaltning”. Syftet med att välja objektivitetsprincipen som fokusfråga har för mig varit att försöka se hur kraven på god förvaltning i förvaltningslagen hanterats av myndigheterna inom mitt ansvarsområde och hur de därigenom kan stärka förtroendet för att offentliga förvaltningsuppgifter sköts på ett ansvarsfullt och korrekt sätt.

Utöver frågan om jäv varit för handen i en viss situation innehåller de anmälningar som jag får ofta synpunkter på utredningskvaliteten och bristen

på saklighet. Man menar att felaktiga eller irrelevanta uppgifter har lagts till grund för bedömningar och beslut i ärendena. En annan vanlig invändning är att handläggarna har tagit parti för den ena parten – ofta den andra parten. Som framgår av årets tematiska urval av beslut har jag också haft att ta ställning till frågeställningar som närmast gällt olika myndigheters förtroendeskadliga åtgärder och beslut.

Innan jag går över till att lyfta fram några sådana beslut vill jag kort nämna att jag har fortsatt att arbeta efter det tema som jag hade i min förra betraktelse och i förra årets ämbetsberättelse. Det gällde skyddet för den personliga integriteten. Det har i första hand handlat om Försäkringskassans problem med felskick av integritetskänsliga personuppgifter. Problemet, som tyvärr fortfarande finns kvar, gäller att känsliga uppgifter manuellt skickats till en annan person än den som uppgifterna avser. Detta är inte en acceptabel ordning, och jag har kritiserat Försäkringskassan för att den inte har kommit till rätta med dessa problem. Jag kommer att fortsätta att bevaka dessa frågor väldigt nog. De är helt enkelt väldigt viktiga.

Med detta sagt tänkte jag nu säga något om några av de beslut som jag har valt ut till ämbetsberättelsen. Jag vill börja med arbetsmarknadsområdet.

I två beslut som gällde Arbetsmiljöverket och Medlingsinstitutet har jag prövat om myndigheten har agerat på ett sätt som riskerar att leda till att allmänheten ifrågasätter myndighetens opartiskhet, vilket i så fall är ägnat att rubba den allmänna tilltron till myndigheten som helhet.

Det första beslutet gäller Arbetsmiljöverket. Det finns på s. 54 i ämbetsberättelsen. Arbetsmiljöverket tog under 2017 fram en annonskampanj där enskilda arbetsgivare beskrev hur de arbetade för att förebygga psykisk ohälsa på arbetsplatsen. Att ha en sådan annonskampanj är i och för sig en vällovlig insats. Dessa annonser publicerades av verket på dess hemsida och i helsidesannonser i olika medier. Jag bedömde emellertid att denna annonskampanj var utformad på ett sådant sätt att det för en utomstående kunde framstå som att Arbetsmiljöverket, som är en tillsynsmyndighet, i någon mening sanktionerade de namngivna arbetsgivarnas arbetsmiljöarbete i förväg och att det därför inte kunde uteslutas att annonskampanjen uppfattades som en ren marknadsföring av just dessa arbetsgivare och deras förmåga att erbjuda sina anställda en god arbetsmiljö. Centralt här är att en myndighets annonskampanj inte får vinklas till myndighetens eller någon annans fördel. Jag tyckte att utformningen av denna annonskampanj stred mot de krav som följer av objektivitetsprincipen.

Det andra beslutet gällde Medlingsinstitutet, och det finns redovisat på s. 60. Under en pågående tvist mellan Sveriges Hamnar och Svenska Hamnarbetarförbundet uttalade sig Medlingsinstitutet angående tvisten i en debattartikel i Göteborgs-Posten. Eftersom det var svårt att uppfatta den aktuella artikeln på något annat sätt än som ett försök från Medlingsinstitutets sida att förmå Hamnarbetarförbundet att acceptera medlarnas bud – ett bud som tidigare hade accepterats av motparten – ansåg jag att det låg nära till hands att utomstående uppfattade artikeln som ett ställningstagande också för

Sveriges Hamnar. Det fanns därför en påtaglig risk för tilltron till såväl Medlingsinstitutet som de utsedda medlarnas opartiskhet, varför Medlingsinstitutet fick kritik.

I ett beslut som gällde fondbolaget Allra och skandalerna inom premiepensionssystemet kom jag däremot till motsatt ståndpunkt. Beslutet gäller Pensionsmyndigheten, och det finns på s. 445. Frågan i ärendet var om myndigheten hade överskridit sin kompetens, det vill säga agerat i strid med legalitetsprincipen eller brutit mot objektivitetsprincipen, i samband med sin information om att samarbetet med detta fondbolag hade upphört. Efter att ha infört ett köpstopp av bolagets fonder på fondtorget avregistrerade Pensionsmyndigheten dem och informerade om detta och om vissa sparprodukter till pensionsspararna. Eftersom myndigheten har ett ansvar att lämna information om det inträffade samt att agera inom ramen för sitt särskilda konsumentuppdrag ansåg jag att informationen inte bara var saklig utan också befogad.

I ett annat medialt uppmärksammat ärende, som gällde Försäkringskassan och som redovisas på s. 457, hade en handläggare av misstag lämnat ett meddelande på den försäkrades telefonsvarare. Meddelandet innehöll svordomar och nedsättande uttalanden om den försäkrade och om sjukskrivna i allmänhet. Agerandet var så pass dåligt att jag kritiserade handläggaren för dennes beteende, som alltså inte på något sätt var korrekt. Jag menade också att agerandet tydde på en oförmåga hos handläggaren att hålla sig till sakfrågan. Kravet på saklighet var därför inte uppfyllt.

När det gäller socialtjänstområdet finns två beslut redovisade i ämbetsberättelsen som gäller objektivitetsprincipen. I ett ärende, som återfinns på s. 470, har en sektionschef vid en socialnämnd i sin egenskap av att vara målsägande i ett brottmål ansetts vara jävigt att också handlägga bistandsärenden gällande den tilltalade. Denne var åtalad för brottet hot mot tjänsteman riktat mot denna sektionschef men också mot en socialsekreterare.

I ett annat ärende, som återfinns på s. 574, kritiserades en relationsvårds-handläggare vid en socialförvaltning för att dels ha upprättat en skrivelse till den ena partens ombud i ett pågående mål i tingsrätten om umgänge med barn, dels på eget initiativ ha gett in en skrivelse som rörde målet direkt till tingsrätten. Dessa skrivelser syftade till att användas av modern i tvisten i tingsrätten. Jag bedömde att skrivelserna redan genom att upprättas men också utifrån hur de utformats var ägnade att rubba motpartens, det vill säga pappans, förtroende för socialförvaltningen.

Nu tänker jag gå över till några frågor som gäller tvångsvård. I sin inledande betraktelse tar JO Lars Lindström upp frågan om hur mål om tvångsvård hanteras i förvaltningsdomstolarna. I ämbetsberättelsen redovisade han två ärenden som gällde brister i hanteringen av mål om administrativa frihetsberövanden. Utgångspunkten för hans beslut var att domarna i de aktuella målen hade missförstått innebörden av gällande rätt. Det är förstås mycket allvarligt.

Inom mitt ansvarsområde har jag också haft anledning att fundera över tillämpningen av bestämmelserna i lagen om vård av unga och lagen om vård

av missbrukare. Jag har speciellt funderat över bestämmelserna om så kallade särskilda befogenheter, det vill säga i första hand om de bestämmelser som gäller avskiljning och vård i enskildhet. Detta är fråga om mycket ingripande åtgärder, och rättssäkerhetskraven är här högt ställda.

I såväl de tillsynsärenden som jag har haft och vid de inspektioner som på min inrådan har skett har jag stött på liknande problem som Lars Lindström beskriver. I dessa fall har det dock handlat mindre om missförstånd än om reella svårigheter att i praktiken dra säkra slutsatser utifrån regelverket om var gränserna går för dessa befogenheter och när så ingripande åtgärder som avskiljning och vård i enskildhet får vidtas mot de intagna ungdomarna eller missbrukarna. Min oro gäller om regelkunskapen är tillräcklig på institutionerna och om tillämpningen verkligen är enhetlig. Frågor som jag har ställt mig är: Agerar man tillräckligt rättssäkert på de olika hemmen? Vilket ansvar har SiS för att det sker?

Som konkreta exempel kan två beslut nämnas. Båda tar upp frågan om hur säker vård ska tillförsäkras genom att den intagna ses till och vad kraven på personalens tillsyn innebär.

Det s.k. Rebeckaärendet, som redovisas på s. 502, gällde en 13-årig flicka som tog sitt liv under tiden hon vistades på ett särskilt ungdomshem. Hon hade vårdats i enskildhet under åtta månader när det skedde. Frågan var om hemmet hade brustit i sin uppsikt över henne. Jag fann vid en samlad bedömning att omständigheterna i detta ärende var att hemmet inte kunde anses ha brustit i sin uppsikt, men jag konstaterade att det finns behov av en samlad översyn av ungdomshemmens lokala rutiner. Utgångspunkten för min bedömning var att SiS helt har överlämnat åt de enskilda hemmen att ta fram interna rutiner för bland annat den enskildes tillgång till personal vid vård i enskildhet och hur tillsynen ska utövas. Eftersom SiS också är av uppfattningen att regelverket är otydligt på dessa punkter uppmanade jag myndigheten att överväga om den behöver utarbeta centrala riktlinjer som tydligare än i dag anger hur vården i enskildhet ska bedrivas och hur tillsynen ska utövas.

Ett annat ärende, som återfinns på s. 555, gällde en missbrukare på ett LVM-hem. Där kunde jag konstatera att personalen vid hemmet saknade kompetens att säkerställa en säker vård, då de saknat kännedom om de rutiner som fanns och som gällde vid situationer då en klient misstänks vara drogpåverkad inne på hemmet. Klienten det handlade om avled under natten efter att man misstänkt honom för att vara drogpåverkad, trots att personalen såg till honom i 30-minutersintervaller. Problemet var att personalen vid denna tillsyn hade försummat att kontrollera hans medvetandegrad, trots att det ingick i deras ansvar. De uppfyllde därför inte kraven på noggrannhet och omsorg.

Detta är väldigt viktiga frågor. Jag kommer fortsättningsvis att ägna viss uppmärksamhet åt de särskilda befogenheterna i mitt tillsynsarbete. Jag kommer att återkomma till dem. Detta är mycket viktiga frågor ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Därför tänker jag också fokusera på dem.

Innan jag avslutningsvis går över till LSS-ärendena vill jag bara uppmärksamma er på ett ärende som gör att jag inte tvivlar på att vi ombudsmän faktiskt kan göra skillnad ibland. Det ärende jag tänker på finns på s. 537 och gäller det särskilda ungdomshemmet Sundbo. Vid en Opcat-inspektion som skedde på mitt uppdrag berättade ungdomarna att det på en av avdelningarna förekommit att anställda utsatte dem för obefogat våld. Detta hade upprepade gånger uppmärksammats tidigare vid inspektioner genomförda av IVO. Fem lex Sarah-anmälningar hade gjorts under en tvåårsperiod. I mitt ärende fann jag inte bara anledning att kritisera SiS utan begärde också av SiS att myndigheten skulle återrapportera till mig om de åtgärder som jag i kritikbeslutet krävde att myndigheten skulle vidta för att komma till rätta med en rad olika problem på hemmet som alla bidrog till att vården inte var acceptabel. Det är själva återrapporteringen från SiS som redovisas i ämbetsberättelsen. Tilläggas kan att det dialogmöte som jag aviserade i slutet av beslutet genomfördes i oktober i år.

Avslutningsvis vill jag återknyta till det som jag tog upp förra året när jag var här angående långa handläggningstider i ärenden om personlig assistans och det initiativ som tagits med inriktning på att kunna uttala vad som är en acceptabel handläggningstid i de ärendena. I detta projekt, som redovisas på s. 588, undersöktes fyra olika socialnämnder och hur de handlägger LSS-ärenden. Bakgrunden var att det kom in ganska många klagomål till JO om långa handläggningstider i ärenden som är mycket viktiga för att den enskilde ska kunna leva ett så normalt liv som möjligt.

Här vill jag passa på att lyfta fram det förnämliga med att vara ombudsman. I vår granskning ska vi kritisera när det är påkallat. Men det som verkligen är intressant och meningsfullt är att försöka ge vägledning i olika frågor som rör tillämpningen av regler och själva förvaltningsförfarandet. I det aktuella ärendet uttalar jag att en handläggningstid om tre till fyra månader i ett ärende om personlig assistans skulle kunna vara ett rimligt riktvärde. Låt vara att alla ärenden inte kommer att kunna hanteras så fort. För att en längre handläggningstid ska anses godtagbar krävs att det föreligger omständigheter som kan motivera det. I beslutet anger jag att det är socialnämnden som har förklaringsbördan och som ska ange de omständigheter som bör beaktas när det ska avgöras om handläggningen har varit långsam eller inte.

Per Lennerbrant, JO: Precis som tidigare har sagts här har jag inte bidragit med några egna beslut i årets ämbetsberättelse. Det rör sig om ansvarsområde 4. Jag har därför inte tänkt göra någon övergripande presentation av besluten som mina kollegor har gjort. Jag kommer dock att göra några nedslag. I stället har jag tänkt att kort tala något om min första tid som ombudsman och blicka framåt.

Innan jag gör det vill jag ta tillfället i akt och uttrycka min uppskattning till min företrädare, Cecilia Renfors, för det arbete som hon tillsammans med sina medarbetare har utfört. Jag tycker att hennes beslut i denna ämbetsberättelse, men även i tidigare ämbetsberättelser, är goda exempel på hur JO kan uppfylla sin roll som lagarnas väktare.

Jag har övertagit hela den portfölj som Cecilia Renfors hade, det vill säga ansvarsområde 4. Tonvikten ligger på polis och åklagarväsendet liksom på utlänningsfrågor som handläggs vid Migrationsverket. Där ryms också andra frågor, till exempel kommunal verksamhet som inte är reglerad i någon specialförfattning.

Min tillsyn avser således områden där myndigheternas verksamhet är starkt normstyrd och där det typiskt sett finns risk för överträdelser av grundläggande fri- och rättigheter. Frågorna har ofta stor betydelse för den enskilde och påverkar den enskildes förtroende för myndigheternas verksamhet. Detta har i sin tur betydelse för enskildas förtroende för den offentliga verksamheten i stort.

Det rör sig här om stora myndigheter. Det innebär både utmaningar och möjligheter, tycker jag. Utmaningarna består i att det är en omfattande och mångfasetterad verksamhet med många anställda. Men det finns också möjligheter genom att dessa myndigheter har organisationer som kan analysera och kommunicera mina och min företrädares beslut och omsätta dem i riktlinjer och andra handlingsdirigerande dokument som når ut till all personal. Det är viktigt att JO:s beslut får genomslag.

Frågor om hur JO:s beslut tas om hand och processas inom myndigheterna har varit frågor som jag har tagit upp vid de möten som jag har haft med rikspolischefen och riksåklagaren. Det har varit viktigt för mig att få besked om detta. De besked som båda dessa myndigheter har lämnat visar både på en förståelse för JO:s roll och uppgift och på ett konstruktivt och framåtblickande förhållningssätt.

Här skulle jag vilja nämna ett exempel på hur JO:s beslut tas om hand i verksamheterna och hur det får en faktisk effekt. Beslutet handlade om utevarohäktade. Det var Nacka tingsrätt som hade inspekterats. JO gör i beslutet en grundlig genomgång av hur tingsrätterna och även åklagarmyndigheterna bör handlägga frågor om utevarohäktade och vilka rutiner som bör gälla. Detta beslut meddelades då jag fortfarande var verksam vid domstol, och jag har personlig erfarenhet av hur noga beslutet lästes, vilka praktiska effekter det fick och vilka förbättringar som genomfördes. Detta gällde åtminstone vid den domstol som jag var verksam vid.

Jag som ombudsman har också möjlighet att kommunicera mina beslut på andra sätt, till exempel genom medierna, vilket också kan öka genomslaget för dem. Det är min ambition och förhoppning att mina avgöranden ska få stor spridning, även till andra än dem som är direkt berörda. På så sätt bidrar de till en ökad kunskap hos allmänheten om vilka krav man kan ställa på det allmännas verksamhet.

Ett annat sätt att öka kunskapen om JO, men också ett sätt för mig och mina medarbetare att få ökad kunskap om myndigheternas verksamhet, är genom inspektioner. Det är också ett sätt för mig och mina medarbetare att få ökad kunskap om myndigheternas verksamhet. Jag har redan inspekterat Polismyndigheten, Region mitt, och i eftermiddag kommer jag att resa till Boden för att inspektera Migrationsverkets asylprövningsenhet där.

När det gäller innehållet i klagomålen tycker jag mig ha sett några frågor som återkommer oftare än andra. Jag tänkte nämna två frågeställningar som jag tror blir viktiga att bevaka framöver.

Den första gäller påståenden från anmälare om att de har blivit stoppade av polisen och blivit kroppsvisiterade utan att det har funnits lagligt stöd för det. Ofta har också deras fordon undersökts. Dessa anmälare påstår att åtgärderna inte är föranledda av något beteende eller uppträdande från deras sida, och de anser sig ha blivit trakasserade av polisen. Frågor av detta slag har också diskuterats i ett europeiskt sammanhang som jag har deltagit i. Jag har nyligen beslutat att utreda ett sådant klagomål. Jag har för avsikt att noggrant följa anmälningar om detta.

Andra frågor på polisens område som jag tror blir viktiga att följa framöver gäller enskildas filmande av polisingripanden. Här vill jag hänvisa till ett beslut som finns med i årets ämbetsberättelse.

Den andra frågan gäller långa handläggningstider hos Migrationsverket. Vi känner alla till den bekymmersamma situation som Migrationsverket befunnit sig i och de långa handläggningstider som förekommit, bland annat beträffande asylärenden. Min företrädare har uttalat att det ytterst är ett ansvar för regering och riksdag att Migrationsverket har möjlighet att fatta beslut inom rimlig tid och inom stadgade frister. Resurstillskott har också gjorts.

Sedan belastningen på verket var som störst har läget förändrats en del. Men klagomålen till JO tyder på att handläggningstiderna fortfarande är ett problem, inte minst vad gäller medborgarskapsärenden. Jag utreder för närvarande ett par ärenden om detta och hoppas kunna återkomma med beslut under nästa år.

Detta var två exempel på frågeställningar som jag bedömer kommer att vara viktiga i framtiden. Det finns såklart fler, men jag nöjer mig med att nämna dessa två nu.

Avslutningsvis vill jag säga att JO har en mycket viktig funktion i vårt samhälle och som en del av riksdagens kontrollmakt. Detta är något som också KU har påpekat flera gånger. Samhällets utveckling gör att vikten av JO:s arbete kommer att öka, enligt min mening. Jag känner mig både stolt och ödmjuk inför förtroendet som riksdagen har gett mig. Jag kommer med stor entusiasm att tillsammans med mina skickliga medarbetare ta mig an uppdraget som justitieombudsman.

Ordföranden: Stort tack för detta! För den som lyssnar eller ser på tv finns den samlade ämbetsberättelsen dels som tryckt upplaga, dels tillgänglig och nedladdningsbar på JO:s hemsida.

Vi ska gå över till det öppna sammanträdet andra del. Det handlar om frågor från ledamöterna. Jag kommer att ge ordet till ledamöter efter partiernas storleksordning.

Per-Arne Håkansson (S): Tack så mycket för redogörelserna och beskrivningarna av era uppgifter.

Det finns självklart en rad frågor att ta fasta på utifrån dessa redogörelser. Jag tänkte ta upp den sociala dimensionen. Ni har vad gäller socialtjänstens

och hälso- och sjukvårdens arbetsområden lagt tonvikt på att titta på offentlighet och sekretess och hur man hanterar den personliga integriteten i förhållande till det engagemang som jag utgår från att varje medarbetare och personal känner för att lösa varje uppkommen situation på bästa sätt. Det handlar ju om enskilda människor i vardagen, och familjesituationer, som blir påverkade.

Ni skriver att ärendemängden är ungefär som förra året vad gäller dessa frågor, men ni upprepar samma problematik som tidigare. Det är ett område som tål att ytterligare bevakas i den digitaliserade vardag som levs, med krav på snabba ingripanden och besked. Enskilda människor kan hamna i kläm på grund av de förutsättningar som råder.

Finns det anledning, som ni ser det, att ytterligare lägga tonvikten på att stärka kunskap, insikt och medvetenhet om offentlighet och sekretess utifrån de beskrivningar som ni har lämnat i år? Jag antar att det redan finns en hel del anmälningar på väg in, som berör ungefär samma ämnesområde. Jag tog i huvudsak fasta på både Norlings och Rynnings redogörelser vad gäller denna frågeställning.

Elisabeth Rynning, chefsJO: Jag skulle kunna svara ett kort och obetingat ja. Offentlighet och sekretess är erkänt svåra frågor. Personalen har ett personligt ansvar – ett straffansvar. Om man bryter mot sekretessen uppsåtligt kan man alltså straffas av domstol. Det är ovanligt. Oftast bedöms det som ringa eftersom det är svårt, krångligt och finns förmildrande omständigheter. Men helt klart har arbetsgivarna ett stort ansvar att hjälpa personalen med de svåra frågorna med utbildning, riktlinjer och rutiner.

Thomas Norling, JO: Utöver det som chefsJO nämner är det på mitt område Försäkringskassans problem med felutskick som har varit i fokus för mig. De problemen är kända sedan ett par år tillbaka, och Försäkringskassan har också fått kritik. Men vi ser att det fortfarande kommer in anmälningar på området. Det är frågor som måste lösas av myndigheten snabbt. Jag kommer att följa upp frågorna och diskutera dem när jag träffar generaldirektören i januari. Jag har också pratat med andra höga befattningshavare på den myndigheten om problemen. Problemet består egentligen av att det finns en automatiserad rutin, men när den inte fungerar går man över i ett manuellt förfarande. Rutiner har inte alltid följts, och då har handlingar som rört olika personer blandats ihop. Fel handlingar har kommit till fel personer helt enkelt. Jag kommer att fortsätta att följa denna allvarliga fråga.

Lars Jilmstad (M): Ordförande! Jag instämmer i det varma tacket för redovisningen. Det var en mycket lärorik genomgång. Jag kan tänka mig att för dem som tittar är detta något av ett seminarium om våra samhällsorgans och myndigheters förmåga att följa lagarna. Som en av justitieombudsmännen sa alldeles nyss är JO något av lagarnas väktare. Jag tycker att redovisningen i dag ger fog för ett sådant omdöme.

JO-ämbetet är något som vi med all rätt har anledning att vara stolta över. Det påpekas ofta att själva ordet ombudsman är internationellt synnerligen gångbart. Den 200-åriga institutionen har kopierats mer eller mindre noggrant

på många andra håll i världen. Under de 200 åren har ämbetet också utvecklats. Om man tittar på JO:s hemsida står det att verksamheten successivt har förskjutits från en repressiv till en vägledande och rådgivande funktion. ”Uppgiften att förebygga fel och att allmänt verka för en riktig rättstillämpning har kommit att få företräde framför åklagaruppgiften.” En del av denna uppgift kan vara att låta Regeringskansliet få del av sådana ärenden som JO anser kräver lagändring samt att departement och myndigheter får reda på sådant som gör att de kan bli bättre i tillämpning av lagar och regelverk. Det här brukar redovisas i en bilaga till ämbetsberättelsen, bilaga 3.

Jag går tillbaka lite grann i tiden för att se efter hur det ser ut med dessa hänvändelser. Då kan jag se att för fem år sedan överlämnades inga beslut med framställning om lagändring till regeringen. 24 ärenden lämnades till departement och myndigheter för att fästa deras uppmärksamhet på förhållanden som framkommit under utredningar. Under de följande tre åren är det få ärenden som har lämnats till regeringen medan det är ett varierande antal som har lämnats till departement och myndigheter. När det gäller förra årets ämbetsberättelse kan man se att något hände. Då fick Regeringskansliet 9 JO-beslut med framställning om lagändring, och hela 48 ärenden lämnades till departement och myndigheter. I årets bilaga 3 är det kanske en återgång. Tre beslut hamnade i Regeringskansliet och 18 i departement och myndigheter.

Det är svårt att se någon särskild trend i siffrorna, men de har varierat kraftigt, vilket jag tror att jag har visat här. Speglar dessa variationer förändringar i lagarnas kvalitet, eller speglar de möjligen hur respektive års anmälningar och initiativärenden ser ut? Eller speglar de möjligen en över åren skiftande inriktning i ämbetets sätt att leva upp till den tidigare redovisade uppgiften att vägleda, ge råd och verka för en riktig rättstillämpning? Variationer kan förstås också bero på ren slump. Hur som helst vore det intressant att få del av JO:s reflektioner över dessa frågor.

Elisabeth Rynning, chefsJO: Det är en viktig fråga som vi har diskuterat av och till mellan ombudsmännen. Den ökning som skedde inte det senaste men det föregående verksamhetsåret hade just föregåtts av en ingående diskussion bland ombudsmännen om att det var angeläget att inte glömma bort denna möjlighet.

Vad gäller frågan om vad som speglas i det fluktuerande antalet överlämnade ärenden och hur många ärenden som lämnas för kännedom till departementen har vi inte gjort någon egen analys av den frågan. Jag tror att det finns delar av alla de exempel som Lars Jilmstad lämnade här. Det beror bland annat på vad det är för frågor som vi har haft att behandla. Framställningar om lagändring gör vi kanske inte så gärna om man ser att det i så fall skulle bli fråga om att skärpa lagen i förhållande till medborgarna, att det skulle bli mer reglerade tvångsåtgärder. JO är inte så jättepigg på att göra sådana framställningar. Samtidigt kan man se att det kan finnas något där man behöver fundera över vad det är som inte fungerar. I sådana lägen kan ett överlämnade för kännedom till ett departement om att det här är något som

inte fungerar vara mer smakligt utifrån JO:s uppdrag. Men det kan också vara så att olika ombudsmän har haft en delvis varierande syn på hur redskapet ska användas och att det har skett förändringar över tid. Det är en uppgift som vi tar på stort allvar och som vi diskuterar, men jag har inte något enkelt svar på vad skillnaderna egentligen beror på – om man vill ha en enda orsak.

Thomas Norling, JO: Jag har skrivit en artikel som kommer i Förvaltningsrättslig tidskrift om någon vecka. Jag har tittat 10 respektive 25 år tillbaka. Det är en deskriptiv artikel som ger uttryck för min syn på saken. Vi har inte diskuterat den i den här kretsen. Det är, som sagt, en deskriptiv artikel i allt väsentligt. Den kan förmodligen stärka Lars Jilmstad i uppfattningen om hur ofta vi använder oss av verktyget.

Mikael Strandman (SD): Fru ordförande! Tack för genomgången. Den var intressant. Jag är själv inte jurist, men jag har faktiskt draggat mig igenom alla målen under helgen. Det jag har funnit när jag har läst berättelsen är att vad gäller ärendena i domstolarna finns ett problem med att det är så många migrationsmål som tar resurser och gör att det blir långa handläggningstider där och även i övriga förvaltningsärenden.

Ni uttalar ibland kritik mot långa handläggningstider i domstolarna, men ofta har de gjort så mycket de har kunnat. De har anställt så mycket de kan, de har använt sin budget, de har rationaliserat sina processer. Precis som ni säger kanske ärendet ligger på en högre nivå, det vill säga riksdag och regering. Kan ni komma med lite mer synpunkter, om ni tycker att de ytterligare kan förbättra sig själva eller om vi kan hoppas att antalet migrationsärenden som är så belastande kommer att minska framdeles? Samma fråga gäller kriminalvården. Det finns ett visst antal häkten och fängelser. Om det råder en kraftigt ökande brottslighet som leder till fängelse, och även straffskärpningar, blir det tydligt att rättskedjan aldrig är starkare än sin svagaste länk. Även om det är er uppgift, hjälper det inte att kritisera om frihetsberövanden har gått rätt till eller om någon har hamnat i fel lokal. Kriminalvården kan ju inte trolla fram nya platser. Kommer rättskedjan att framdeles hänga med avseende nya häkteslokaler och fängelser, så att överbeläggningen så småningom går ned? Kan ni utveckla er lite om detta?

Många av ärendena handlar om att tjänstemän har agerat felaktigt. De har skickat brev till fel ställen eller uttalat sig olämpligt. Men jag kommer att gå in mer djupt i några fall vid nästa frågerunda, där jag har frågor om varför ni har gjort de bedömningar ni har gjort. Jag antar att vi får ställa frågor ytterligare en gång.

Katarina Pahlsson, JO: Jag har inte varit med i några av dessa beslut, men jag har tagit del av en del av Lars Lindströms avgöranden. Jag har också min bakgrund i domstol.

När det gäller den besvärliga situationen för migrationsdomstolarna kan man konstatera att en starkt bidragande orsak är det ökande antalet migrationsmål. Men också andra förvaltningsrätter har problem med långsam handläggning. Under Lars Lindströms tid inspekterades bland annat Förvaltningsrätten i Härnösand. Det är inte en migrationsdomstol, men de brottades också

med längre handläggningstider. Det var också ett ökat inflöde av andra typer av mål.

Som vanligt är verkligheten kanske inte så svartvit som man först tänker utan den är något mer grå.

I ett av ärendena som jag redovisade när det gäller Förvaltningsrätten i Göteborg, diarienummer 134-2019, s. 101 och framåt i ämbetsberättelsen, har lagmannen redovisat allt som den domstolen hade gjort. Jag måste säga att det var allt och lite till. Man har också på många håll, i alla fall hos förvaltningsdomstolarna, utnyttjat möjligheten att till exempel förordna tingsrättsdomare att avgöra vissa psykiatrimål. Det har också förekommit att domare från allmän domstol förstärker på förvaltningsdomstolarna för att hjälpa till med den puckel som ändå finns.

Låt mig också svara på din fråga om effektivitet. Jag tror att domstolarna har effektiviserat och gått långt när det gäller att vidta olika åtgärder för att jobba så effektivt och smart som möjligt utan att ge avkall på den rättsliga kvaliteten. Jag har svårt att se hur mycket mer man kan göra. Det är också det som Lars Lindström konstaterade, och det var också därför han sände över beslutet till Domstolsverket och Justitiedepartementet. Han menade, som jag uppfattade det, att det ytterst är regering och riksdag som tillhandahåller resurserna.

Elisabeth Rynning, chefsJO: När det gäller kriminalvården kan jag säga att även om vi har talat mycket om det ökade antalet intagna i kriminalvården är det inte något nytt. Det har varit ett återkommande problem med jämna mellanrum. Om man går tillbaka i tiden och läser JO:s ämbetsberättelser kan man se att kritik i olika omgångar har framförts om överbeläggningar. Det är inte något nytt.

När det gäller att förnya beståndet av häkten och anstalter är det Kriminalvårdens uppgift att se till att det finns tillräckligt, prioritera och i förekommande fall, vid behov, begära förstärkningar. I ämbetsberättelsen finns ett beslut där jag kritiserar Kriminalvården för ett icke fungerande häkte i Östersund. Det har varit provisoriskt sedan 2006. Det känns lite svårt att tala om ett tillfälligt provisorium när det har gått 13 år. Jag förstår att Kriminalvården inte kan trola, men jag tycker ändå att man borde ha haft lite mer framförhållning och överblick över situationen.

Linda Ylivainio (C): Ordförande! Det har även i år varit givande att ta del av er ämbetsberättelse och era redogörelser hos oss. Det är viktigt och fantastiskt glädjande att höra att ni så starkt värnar de kanske mest utsatta i vårt samhälle, att ni bär rättssäkerhetens fana högst för dem som inte har egna röster. Det gläder mig mycket.

Det finns två stråk i det ni lyfter fram som jag anser är angelägna. Det ena är den långsamma handläggningen hos våra myndigheter och förvaltningsdomstolar, som är problematisk och som tyvärr inte verkar gå i rätt riktning. Det är något vi måste göra gemensamt.

Sedan har vi frågan om hur vi handskas med den statliga värdegrunden, uttalanden och agerande från myndigheternas sida. JO och KU tjänar lite olika

viktiga uppgifter i riksdagens kontrollmakt, och ni har ert fokus på myndigheternas tjänsteutövning. Det är med stort intresse jag har tagit del av de ärenden som JO Thomas Norling lyft fram med just Medlingsinstitutet och även det andra ärendet som rörde Arbetsmiljöverket.

Tyvärr kan man bli lite lätt uppgiven när man hör och ser dessa berättelser återkomma. Jag tänker att det sker utbildningsinsatser i statens värdegrund, förvaltningslagen, gällande rätt i övrigt och policyer med den statliga värdegrunden. Ändå fortsätter detta att ske.

Vad kan vi som lagstiftare ytterligare göra för att inskräpa vikten hos våra myndigheter att agera på ett sådant sätt som inte är ämnat att skada och rubba allmänhetens förtroende för dessa viktiga myndigheter?

Elisabeth Rynning, chefsJO: Det finns inte något enkelt svar på den frågan. För egen del – och jag tror att det gäller även för mina kollegor – tar jag alla tillfällen i akt att framhålla vikten av att på olika sätt vara medveten om vad det innebär att ha ett offentligt uppdrag, att det är något särskilt där man måste tänka på hur förtroendet för myndigheten, för den egna insatsen och för verksamheten kan bevaras.

Utbildningsinsatser är viktiga. Vi stöter ofta på ärenden där man kan se att den här personen kanske inte riktigt har varit medveten om vad det innebär att ha ett offentligt uppdrag och att arbeta för staten, för det allmänna, för kommuner och regioner. Det är positivt att man nu tänker sig en förstärkning av utbildningsinsatserna på området. Det är en pågående dialog, och utbildningsinsatser är det som man kan försöka arbeta med.

Mia Sydow Mölleby (V): Ordförande! Jag håller med alla om att det här är ett extremt intressant och bra tillfälle för oss att få höra era beskrivningar. När denna bok kommer är ett höjdartillfälle under året, trots att det på många sätt också är en sorglig läsning. Man bli bestört av hur en del i offentlig förvaltning behandlar medmänniskor. Det är bedrövligt.

Jag vill lyfta upp en fråga som handlar om personalens rätt och möjligheter att uttrycka vad de tycker. Lars Lindström har skrivit om detta, och frågan gäller förskoleupproret. Det finns också ett annat fall i sammanfattningen som handlar om Härjedalens kommun. Det handlar alltså om personalens möjligheter att ha kontakt med medier och på olika sätt ge uttryck för synpunkter och ståndpunkter. I förskoleupproret handlar det om rätten att bära en t-shirt med tryck eller bära en knapp.

Finns det en tendens att försök att begränsa medarbetarnas möjligheter att prata med medier har ökat? Ibland verkar det så, men det är sådant man kan tycka att det känns som. Har ni någon uppfattning om fler ärenden av den karaktären har kommit in eller inte? Finns tendenser där?

Jag har dessutom en fundering som gäller kunskapsspridning om ställningstaganden. Bland annat Per Lennerbrant lyfter upp denna fråga. I det här fallet hade Göteborgs kommun vad gäller förskoleupproret vänt sig till dåvarande SKL:s, nuvarande SKR:s, juridiska kompetens för rådgivning. SKR är inte en myndighet eller regeringen, men man kan tänka sig att det är många kommuner i regionerna som vänder sig till dem med frågor av den karaktären.

På vilket sätt återkopplar ni till den typen av organisationer? Det är en viktig fråga som de hela tiden bör bli uppdaterade om.

Elisabeth Rynning, chefsJO: Frågan om det finns en tendens till ett problem som ökar i omfattning kan jag tyvärr inte svara på. Jag tror inte att någon av mina kollegor heller har möjlighet att svara på den frågan. Det är ett problem som alltid har funnits och som fortfarande är högst aktuellt.

Spridning av våra beslut via SKL är en bra idé. Det tyckte vi redan tidigare. I början av året hade vi ett särskilt seminarium med SKL, alltså under verksamhetsåret, i syfte att utbyta information och undersöka möjligheterna att få en mer aktiv spridning av våra beslut genom SKL – som numera heter SKR, ska vi för övrigt komma ihåg. Jag kan inte säga att det var något överväldigande gensvar, som vi uppfattade det då, men jag tycker, precis som tidigare, att det borde vara en bra kanal för att nå kommunerna, som ju annars är svåra att nå. De är många och små och har inte riktigt resurserna. Vi har prövat den vägen, och vi fortsätter att hoppas på att SKR ska hjälpa oss att sprida våra beslut. Många av besluten skickas för kännedom till SKR.

Tuve Skånberg (KD): Ordförande! Tack JO för den fina berättelsen. Tack för ert arbete under året som har gått.

Vi vet att ni är sista instansen för många att få upprättelse. Där har ni lyckats. Jag tänker till exempel på ungdomarna i Sundbo på avdelningen Aspen på ungdomshemmet. De fick alltså stryk. Ni lyfte upp frågan och såg till att få stopp. Det är några människor som annars inte hade fått sin rätt, men där hjälpte ni till. Boken är full av exempel på människor som nu får sin rätt. De är inte namngivna, men de vet själva att de är berörda. Och myndigheterna vet att ni har skrivit om dem.

Mycket av ökningen är händelsestyrda klagomål. Vi förstår att det är så, och det är bra att människor känner förtroende för JO. Jag vill i stället ta upp de inspektioner ni gör. Fastän klagomålen har ökat – en nära nog fördubblad mängd klagomål på sina håll – har ni också ökat antalet inspektioner. Jag läser på s. 20 att chefs-JO har gjort 25 inspektioner. På s. 39 står det att sedan hösten 2011 har JO gjort över 200 Opcat-inspektioner. Under det gångna året har det varit 34 inspektioner. Däribland nämns 15 oanmälda inspektioner, som måste vara lite extra ambitiösa.

Vi har pratat om detta tidigare år. Nu ser vi en stor ökning, och vi noterar det med tacksamhet. Jag skulle gärna vilja ha en kommentar om utfallet av inspektionerna, inte minst de oanmälda. Ger de vad vi hoppas? Ger det ytterligare skärpa i JO:s arbete när förmågan och resurserna finns att göra dessa inspektioner?

Elisabeth Rynning, chefsJO: De inspektioner som görs av JO:s vanliga tillsynsavdelningar är numera så gott som uteslutande föranmälda. Det har att göra med att vi behöver få material och så vidare. Men vi diskuterar möjligheterna att göra semianmälda besök. Vi kanske förvarnar i någon utsträckning men inte så mycket som vi gör i dag.

För Opcat däremot – som arbetar utifrån tilläggsprotokollet till FN-konventionen – finns ett krav på att en viss andel av inspektionerna ska vara

oanmälda. Det är de också. Opcat-enheten anser att det är positivt och att man i vissa fall kan upptäcka saker som man kanske annars inte hade upptäckt, just på de platser där människor hålls frihetsberövade. Det är då inte möjligt att flytta på den misshagliga intagne eller råka ge vederbörande permission just den veckan eller något sådant. Det ger en viss möjlighet att se saker man annars inte ser.

I övrigt tycker jag att våra inspektioner ger mycket. Det finns alltid saker man kan framhålla och kommentera. Just Opcat-inspektionerna har blivit fler därför att enheten för första gången på flera år är fullt bemannad. Den enheten är också helt inriktad på besök och andra åtgärder för frihetsberövade. Vi är nöjda och stolta. Men det är naturligtvis också ett betydande arbete.

Tina Acketoft (L): Tack för redogörelsen! Det är en höjdpunkt för den som brinner för samhällsförändringar att ha denna stund med er varje år. Ni är i allra högsta grad vakthunden som ska ta till vara allas rättigheter när allt annat har gått i stå. Jag säger vad Mia har sagt, att om man som folkvald skulle vakna upp i morgon och känna sig något mindre motiverad att arbeta en dag är den här boken en ypperlig påminnare om att det finns mycket kvar att göra. Det kan man i allra högsta grad säga.

Förra gången jag var här diskuterade vi hur man sprider er kunskap. Flera av er har varit inne på att det inte bara är fråga om att "shamea" utan att man också ska lyfta upp de goda exemplen så att vi kan lära oss av dem. Ni har också talat om it-strategier som ni arbetar med. Det skulle vara intressant att höra om ni har kommit längre med den frågan och om det kan vara en del i ert arbete att sprida ljus över fler kommuner.

Vad gäller SKR kan vi som ledamöter i högsta grad ta våra egna i hampan och påpeka att de är viktiga aktörer. Man kan se i många av era ärenden att det handlar om brister i det vardagsnära i kommunerna. Kunskapen måste ut i sista ledet.

Jag har några konkreta frågor. Det var valår förra året. Jag vet att ni inspekterade häkten. Dök frågan om möjlighet till röstning för de häktade upp någon gång? Är det något ni tittade på?

Skamfläcken placering i ensamhet, isolering, får vi ständigt smisk för. Det är ungefär samma klagomål som dyker om och om igen. Ser ni att det blir bättre, fastän det fortfarande är dåligt?

Jag instämmer i frågan om jordbruksstödet. Jag har haft äran att sitta i miljö- och jordbruksutskottet under året som har gått. Det sätter lantbrukare direkt på pottkanten. Man kan skylla på it-systemen, men sedan 2015 borde man ha hittat lösningar på problemen. Jag hoppas att den frågan fortfarande lyfts upp.

Ordföranden: Vi är i sändning. Därför låter jag Miljöpartiets Camilla Hansén ställa sin fråga innan jag ger tillbaka ordet till chefsJO och övriga justitieombudsmän.

Camilla Hansén (MP): Ordförande! Tack för föredragningen. Jag har tidigare hört kommunala och statliga tjänstemän som har väntat på berättelsen. Jobbar man i en liten kommun eller en liten myndighet är det här årets lärobok

i förvaltningsrätt. Omsorgen i era beskrivningar av era ställningstaganden är viktiga för enskilda tjänstepersoner ute i kommunerna.

Poängen är inte att berättelsen är viktig för dem personligen och deras kompetensutveckling, utan det handlar om deras förmåga att handlägga ärenden korrekt gentemot de enskilda medborgarna. Det handlar ofta om privata situationer och risk för integritetskränkande beslut om de hanteras fel. Tack för det!

Min fråga om reflektion riktar sig kanske till er alla, men i Katarina Pålssons redogörelse nämnde hon ärendet om jordbruksstödet. Över 8 000 personer har inte fått besked om avskrivningar eller avslag. Därför har de heller inte kunnat få en överprövning av beslutet. Detta är väldigt allvarligt, och det sätter enskilda personer i verkligen besvärliga situationer.

Jag skulle vilja be om en generell reflektion om digitalisering. Vi hör från de olika myndigheterna om processer, arbetsbörda och stress som föranleder felslut. På grund av hög arbetsbelastning tänker man kanske inte ett extra varv. I kommentarerna till er säger man: Nu när jag tittar tillbaka på det inser jag att det blev fel. Jag borde ha insett det då också, men jag hann inte.

Vi har ofta digitaliseringen som något som vi tror ska hjälpa oss mycket. Men i exemplet med Jordbruksverket ser vi att det stjälper. Hur ser det ut framöver? Vilka är riskerna och möjligheterna med digitaliseringen för den enskilde utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv men också som en arbetsmiljöfråga?

Elisabeth Rynning, chefsJO: Jag börjar med att svara på Tina Acketofts fråga om hur vi sprider kunskapen och om vi har it-strategier för det. Vi har i planerna för 2020 sagt att vi ska se över bland annat hemsidan och undersöka möjligheten att ha andra ingångar på hemsidan beroende på vad man letar efter eller vilken organisation man kommer ifrån. Detta är ett arbete där vi alltså har planer. Andra saker som vi planerar att göra för att sprida kunskap och också inhämta information är att ha återkommande dialogmöten med företrädare för organisationer i civilsamhället som arbetar med bland annat frihetsberövade personer. Vi vill dels berätta om vår verksamhet, dels inhämta kunskap. Det handlar till exempel om organisationer som Civil Rights Defenders, Rädda Barnen och Röda Korset.

När det konkret gäller röstning för häktade kan jag inte påminna mig att vi har tittat på frågan. Men jag ska låta det vara osagt. Jag kan dock inte påminna mig det.

Ser vi något ljus i tunneln när det gäller isolering? Det är en väldigt svår fråga, inte minst för att Kriminalvårdens system för att mäta isolering, isoleringsbrytande åtgärder och vistelse i gemensamhet rymmer så stor osäkerhet och är så undermåligt att de själva inte riktigt tycker att man kan dra några tydliga slutsatser av dessa mätningar. Detta är en fråga som vi har uppe i ett pågående ärende, och jag vill därför inte säga något mer om det. Men jag kommer att få anledning att återkomma till det.

Vi är åter inne på frågan om digitalisering, som togs upp av Miljöpartiet. Kan det vara något som stjälper? Ja, det kan ibland vara något som anförs som

ursäkt för att man, då digitaliseringsprojektet drar ut i det oändliga, ännu inte har gjort något. Här måste vi fundera på hur länge man kan skjuta på saker för att man vill ha ett väldigt omfattande digitaliseringsprojekt. Några generella synpunkter rörande digitaliseringen och rättssäkerhetsaspekter blir en väldigt stor fråga som vi definitivt kommer att återkomma till många gånger. Den syns i flera av våra beslut, både i årets och i tidigare års ämbetsberättelser. Definitivt kommer den att synas i kommande ämbetsberättelser. Vi måste själva fundera över hur vår tillsyn ska kunna bli effektiv när många myndigheter är alltmer digitaliserade i sin ärendehantering.

Katarina Pahlsson, JO: Jag vill bara göra ett litet tillägg om den förklaring eller ursäkt som framförs av och till när det gäller digitalisering. Det kan inte vara en ursäkt, och det är inte en godtagbar förklaring. Om man ska byta sitt it-system måste det vara känt. Det måste förstås planeras för det. Och man kan inte lägga ärendena på hög. I värsta fall får man jobba med papper och penna. Det måste registreras och tas om hand löpande. När ett ärende anhängiggjorts är det myndighetens ansvar att driva ärendet framåt, inte den enskildes. Det var ett litet svar på din fråga om digitalisering.

Arbetsmiljö är kanske ingen fråga för JO att uttala sig om, men jag har sett att det återkommer i några beslut av Lars Lindström. Jag sympatiserar med att om en nämnd anser att den har för mycket att göra måste nämnden slå larm och effektivisera sin verksamhet på bästa sätt och utifrån de förutsättningar som finns.

Oavsett om det handlar om en domstol, nämnd eller myndighet är en långsam handläggning ur den enskildes perspektiv aldrig godtagbar.

Ordföranden: Jag tackar för detta. Vår tid är nu slut. Att vi har utnyttjat hela tiden och till och med dragit över lite grann visar hur stort intresset är.

Utskottet vill tacka för informationen och alla svar på våra frågor. Jag tror att både allmänheten och vi i utskottet har fått ytterligare en illustration av att JO-ämbetet fyller en viktig roll när det gäller att uppmärksamma brister i samhällssystemet. Riksdagen har naturligtvis också möjlighet att ta initiativ med anledning av er ämbetsberättelse. Denna fråga får vi kanske – en del säger kanske säkert – anledning att återkomma till. Jag tackar er alla för denna öppna överläggning. Jag vill också sända en tacksamhetens tanke till de två justitieombudsmän som har lämnat sina redogörelser i ämbetsberättelsen men som sedan har lämnat sina uppdrag som JO.