



Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas redogörelse 2010/11:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 2009–30 juni 2010.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

Innehållsförteckning

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

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Riksdagen lägger redogörelse 2010/11:JO1 till handlingarna.

Stockholm den 7 december 2010

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Peter Hultqvist (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD) och Mia Sydow Mölleby (V).

Redogörelse för ärendet

Riksdagens ombudsmän har enligt 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän överlämnat sin ämbetsberättelse (redog. 2010/11:JO1) för tiden den 1 juli 2009–30 juni 2010.

Justitieombudsmännen lämnade den 30 november 2010 inför utskottet muntligen uppgifter om sin verksamhet.

I samband med utskottets beredning har utskottskansliet besökt ombudsmannaexpeditionen och gått igenom ämbetets äldsta ännu inte avgjorda ärenden. Utskottskansliet har då tagit del av diaries, protokoll och andra handlingar.

Utskottets överväganden

Redogörelsen

Ämbetsberättelsen, som omfattar verksamhetsåret 2009/10, inleds med en skrivelse till riksdagen som innehåller uppgifter om organisationen och verksamheten. Av skrivelsen framgår att riksdagen dels den 21 oktober 2009 valde om Hans Ragnemalm att vara ställföreträdande justitieombudsman under tiden den 15 november 2009–14 november 2011, dels den 3 juni 2010 valde kammarrättslagmannen Lilian Wiklund att vara justitieombudsman fr.o.m. den 1 januari 2011 till dess att nytt val har genomförts under 2015.

Vidare framgår att ändringar har gjorts i instruktionen och att arbetsordningen har ändrats genom beslut av chefsjustitieombudsmannen vid tre tillfällen under verksamhetsåret, varav två ändringar avsåg smärre justeringar av indelningen i ansvarsområden och en ändring var resultatet av en tämligen genomgripande översyn av arbetsordningen i dess helhet.

Av de statistiska uppgifterna framgår att det under verksamhetsåret nyregistrerades 7 444 ärenden, vilket innebär en ökning med 526 (7,60 %) jämfört med verksamhetsåret dessförinnan. Antalet nya inspektionsärenden och andra initiativärenden var 46, vilket innebär en minskning med 22 jämfört med det föregående verksamhetsåret. Antalet ärenden föranledda av remisser – huvudsakligen från Regeringskansliet – var 88, vilket innebär en minskning med 33. Klagomålsärendena uppgick till 7 310, vilket innebär en uppgång med 581 (8,63 %).

Antalet nyregistrerade ärenden var därmed på nytt det högsta någonsin i JO:s 200-åriga historia. I skrivelsen anförts att prövningen av klagomålsärendena tar huvuddelen av JO:s handläggningsresurser i anspråk, varför antalet inspektioner och övriga granskningar på JO:s eget initiativ minskat ytterligare och ligger på en betydligt lägre nivå än vad JO anser vara önskvärdt.

Antalet avgjorda ärenden var 7 727, vilket innebär en ökning med 870 (12,69 %) från föregående års nivå, vilken då var den högsta någonsin. Av de avslutade ärendena var 96 lagstiftningsremissärenden, 64 inspektionsärenden eller andra initiativärenden samt 7 567 klagomålsärenden.

Vidare redogörs i korthet i skrivelsen dels för förslaget om JO:s roll som nationellt besöksorgan enligt FN:s antitortyrkonvention (OPCAT), dels för en föreslagen ändring av instruktionen för att möjliggöra att justitieombudsmännen i vissa fall delegerar beslutanderätt.

Därefter redovisar justitieombudsmännen sina övergripande iakttagelser inom respektive ansvarsområde.

Chefs-JO Mats Melin uppmärksammar vad som enligt honom verkar vara ett mer allmänt förekommande problem med långa handläggningstider. Han konstaterar att han under ett flertal år, i inspektionsbeslut och

ämbetsberättelser, har framhållit brister inom främst polisens verksamhet. Det finns enligt Melin visserligen tecken som tyder på att problemen börjat uppmärksammas av regeringen och polisledningen, men det finns ett fortsatt stort antal berättigade klagomål från medborgare som gör gällande att deras brottsanmälningar endast tycks ha lagts på hög. Vidare förekommer det att brott preskriberas innan utredningen knappt har påbörjats. Även om problemen med långsam handläggning av anmälningarna att döma verkar vara störst inom polisen konstaterar Melin att de förekommer även inom åklagar- och domstolsväsendena. Han noterar dels att insatser för att förkorta handläggningstiderna behövs även i dessa instanser, dels att han, trots att problemen är som störst inom polisen, har inlett straffrättsliga förfaranden endast mot åklagare och domare. Anledningen till det är enligt Melin att det personliga ansvaret är tydligare för dessa befattningshavare medan det inom polisen ofta är så att utredningsansvaret vandrar mellan olika utredare och förundersökningsledare. Han vill dock inte utesluta att han kan komma att ställas inför fall där även en enskild polisman kan hållas straffrättsligt ansvarig för underlåten handläggning.

Även *JO Kerstin André* konstaterar, med hänvisning till att hon i de senaste årens ämbetsberättelser har utvecklat sin syn på problemen med långa handläggningstider, att detta fortfarande är ett problem bl.a. i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Omorganisationen på förvaltningsdomstolsområdet, där 23 länsrätter har blivit 12 förvaltningsrätter, torde enligt André på sikt kunna leda till den effektivisering som eftersträvas. Det verkar dock ännu snarare som om omorganisationen i sig har lett till att handläggningen i vissa mål har fördröjts ytterligare, i vart fall i ett övergångsskede, eftersom stora resurser har lagts på förberedelser inför sammanslagningarna. Även inom området för socialtjänsten har långa handläggningstider noterats, bl.a. i s.k. barnavårdsutredningar. Sådana ska enligt socialtjänstlagen bedrivas skyndsamt och vara slutförda senast inom fyra månader, men det kan konstateras att det i många fall verkar vara svårt för myndigheterna att iakttä denna tidsfrist. En uppenbart bidragande orsak till detta är enligt André den pressade arbetssituationen inom socialtjänsten, men härutöver kan även konstateras en felaktig tillämpning av bestämmelserna. Det är nämligen inte ovanligt att utredningen visserligen är slutförd inom fyramånadersfristen men att det därefter dröjer avsevärd tid innan utredningsdokumentet har färdigställts och beslut har fattats om vilka åtgärder som eventuellt ska vidtas. André konstaterar vidare, även hon, att det ökade antalet klagörenden bl.a. leder till att justitieombudsmännen har ett minskande utrymme för inspektioner och andra initiativärenden.

JO Cecilia Nordenfelt konstaterar bl.a. att varken Kriminalvården eller Försäkringskassan har reguljära tillsynsorgan. Försäkringskassans verksamhet styrs av ett omfattande och detaljerat regelsystem och har synnerligen stor betydelse för enskildas ekonomi och berör en stor del av befolkningen. Det är mot den bakgrunden enligt Nordenfelt närmast häpnadsväck-

ande att det fortfarande saknas ett ordinarie tillsynsorgan dit enskilda kan vända sig med klagomål på myndighetens sätt att sköta deras ärenden. Det innebär att JO, trots sin ställning som extraordinärt tillsynsorgan, kommit att alltmer ersätta en reguljär tillsyn på detta område. På motsvarande sätt är det med Kriminalvården som, trots att det inom denna myndighets ansvarsområde årligen vistas en stor mängd människor som har omhändertagits med tvång för kortare eller längre tid, inte har ett ordinarie tillsynsorgan. Många av de frågor som JO utreder i dessa ärenden är inte i egentlig mening rättsliga utan handlar om bemötande och levnadsvillkor. Sådana frågor skulle enligt Nordenfelt behandlas bättre i ett annat sammanhang än hos JO. Hon välkomnar att utredningen Kriminalvårdens effektivitet i betänkandet Kriminalvården – ledning och styrning (SOU 2009:80) ansett att starka skäl talar för att inrätta en tillsynsmyndighet för kriminalvården. Hon avslutar med att konstatera att hon, eller byråchefer på hennes uppdrag, under perioden har genomfört tillsammans 14 inspektioner och att inspektionsverksamheten inom hennes ansvarsområde därmed åter är av normal omfattning.

JO Hans-Gunnar Axberger redovisar ett ökat antal avgjorda ärenden under perioden och konstaterar att arbetsläget numera är normaliserat och ärendebalansen under kontroll. Trots att anmälningsärendena har prioriterats har avdelningen, som ett led i ett försök att likväl tillgodose de behov som inspektionsverksamheten fyller, inlett ett projektarbete om frihetsberövanden enligt utlänningslagen. Inom dess ram har fem inspektioner av Migrationsverkets s.k. förvar genomförts i syfte att åstadkomma en något bredare genomlysning än vad som kan uppnås genom punktvisa inspektioner. Axberger refererar vidare bl.a. till några ärenden som rör offentliganställdas rätt till yttrande- och åsiktsfrihet. Innebörden av sådana friheter är enligt Axberger bl.a. att det allmänna som arbetsgivare inte får lägga sig i vilka åsikter de anställda har eller hur de brukar sin yttrandefrihet. Han konstaterar att en offentlig arbetsgivare därmed inte kan kräva av sina anställda att de bekänner sig till en viss värdegrund eller att de utanför tjänsten avhåller sig från att ge uttryck för en viss typ av värderingar. Så länge den anställde sköter sitt arbete på ett korrekt sätt är hans eller hennes åsikter en privatsak, och det får anses strida mot kravet på saklighet att grunda arbetsrättsliga åtgärder mot en anställd på dennes personliga uppfattningar. Kritik har riktats bl.a. mot en myndighet som vidtagit arbetsrättsliga åtgärder mot en anställd, enligt Axbergers bedömning av den anledningen att denne hade publicerat ställningstaganden i politiska frågor på Internet.

Efter den övergripande redovisningen av justitieombudsmännens iakttagelser inom respektive ansvarsområde följer i ämbetsberättelsen en redogörelse för ärenden av större allmänt intresse.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att Justitieombudsmännen i flera års ämbetsberättelser har uppmärksammat riksdagen på att det faktum att det inom vissa samhällsområden saknas ordinära tillsynsorgan innebär att JO, trots sin ställning som extraordinärt tillsynsorgan, i alltför stor omfattning ägnar sin tillsyn åt sådana ärenden som skulle behandlas bättre i ett annat sammanhang. Detta gäller verksamheter som dessutom har mycket stor betydelse för många människors personliga och ekonomiska förhållanden, exempelvis inom områdena för kriminalvård och socialförsäkring. Denna fråga har av JO uppmärksammat som ett problem under flera år. JO anför i årets ämbetsberättelse att det är närmast häpnadsväckande att reguljära tillsynsorgan fortfarande saknas på flera områden. Utskottet kan instämma i detta och vill understryka att det är mycket olyckligt att frånvaron av reguljära tillsynsorgan innebär att JO, som är avsett att vara ett extraordinärt tillsynsorgan, inte kan fullgöra denna uppgift på det sätt som är meningen.

Med detta föreslår utskottet att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2010/11:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.