

Konstitutionsutskottets betänkande 2022/23:KU11

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger Justitieombudsmännens ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2021/22 till handlingarna.

Utskottet framhåller att en grundläggande förutsättning för att JO ska kunna fullgöra sitt extraordinära tillsynsuppdrag på ett ändamålsenligt sätt är att det finns en välfungerande ordinär offentlig tillsyn och ett adekvat klagomåls-system. Utskottet avser att återkomma till frågan vid beredningen av framställningen Översyn av JO-ämbetet 2022/23:RS2 som nyligen hänvisats till utskottet.

Utskottet framhåller värdet av att ombudsmännen informerar om sina iakttagelser och påtalar de behov av författningsändringar eller andra åtgärder som har identifierats genom ombudsmännens granskningar. Utskottet framhåller också offentlighetsprincipens betydelse för vårt fria öppna samhälle, och understryker vikten av att myndigheter och kommuner fullgör sina skyldigheter enligt denna princip. Vidare uppmärksammar utskottet den grundlagsreglerade skyldighet som de som utför offentliga förvaltningsuppgifter har att iaktta saklighet och opartiskhet. Utskottet uttalar sig också om vikten av en god förvaltningsstandard, och att sådana rättssäkerhets- och kvalitetskrav bl.a. förutsätter att tjänstemän i hela den offentliga förvaltningen har den kompetens som krävs.

Behandlade förslag

Redogörelse 2022/23: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	20
Redogörelsen	20
<i>Bilaga 2</i>	
Öppet sammanträde den 24 november 2022	21

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Riksdagen lägger redogörelse 2022/23:JO1 till handlingarna.

Stockholm den 17 januari 2023

På konstitutionsutskottets vägnar

Ida Karkiainen

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ida Karkiainen (S), Erik Ottoson (M), Matheus Enholm (SD), Hans Ekström (S), Fredrik Lindahl (SD), Mirja Räihä (S), Ulrik Nilsson (M), Per-Arne Håkansson (S), Malin Danielsson (L), Amalia Rud Pedersen (S), Susanne Nordström (M), Gudrun Brunegård (KD), Malin Björk (C), Lars Englund (M), Jan Riise (MP), Lars Johnsson (M) och Vasiliki Tsouplaki (V).

Redogörelse för ärendet

Riksdagens ombudsmän (JO) har i enlighet med 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän överlämnat sin ämbetsberättelse (redog. 2022/23:JO1) för tiden den 1 juli 2021–30 juni 2022. Justitieombudsmännen lämnade muntligen information om sin verksamhet dels den 24 november 2022 vid ett öppet sammanträde med utskottet, dels vid utskottets sammanträde den 15 december 2022.

I samband med utskottets beredning av ämbetsberättelsen har utskottets kansli besökt ombudsmannaexpeditionen och där bl.a. gått igenom ämbetets äldsta ännu inte avgjorda ärenden.

Utskottets överväganden

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger redogörelsen Justitieombudsmännens ämbetsberättelse till handlingarna.

Redogörelsen

Organisation och verksamhet

Riksdagen valde den 14 juni 2021 justitierådet Erik Nymansson till ny chefsjustitieombudsman. Han tillträdde sitt uppdrag den 1 oktober 2021.

Riksdagen valde om justitieombudsman Thomas Norling den 22 februari 2022 för tiden fr.o.m. den 1 april 2022 till dess att ett nytt val genomförts under det fjärde året därefter.

Ställföreträdande justitieombudsmännen Cecilia Nordenfelt, Lilian Wiklund och Lars Lindström har i viss omfattning tjänstgjort med handläggning och avgörande av tillsynsärenden.

Lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän ändrades inte under verksamhetsåret. JO:s arbetsordning ändrades vid två tillfällen, den 29 september 2021 och den 17 mars 2022. Nämnas kan att den första ändringen föranleddes av att en ny chefsjustitieombudsman tillträdde den 1 oktober 2021, att en kommunikator anställdes och att tjänsten som administrativ föredragande permanentats.

Av *de statistiska uppgifterna* framgår bl.a. följande. Under verksamhetsåret 2021/22 nyregistrerades 10 747 ärenden (klagomål, initiativ, inspektioner och lagstiftningsremisser), vilket innebär en ökning med drygt 480 ärenden i förhållande till verksamhetsåret 2020/21. Antalet inkomna klagomål uppgick till 10 567. De områden som ökade mest i absoluta tal under året var ärenden som rörde hälso- och sjukvård, kriminalvård samt polis. Antalet nyregistrerade inspektionsärenden ökade jämfört med förra året, men är fortfarande färre än före pandemin (se vidare bilaga 2 i redogörelsen). Under verksamhetsåret avslutades drygt 11 000 klagomålsärenden, förra verksamhetsåret var motsvarande siffra 10 272. Den utgående balansen vid verksamhetsårets slut var 932, att jämföra med 1 388 vid förra verksamhetsårets slut.

Ärenden som rör bl.a. offentlighet och sekretess redovisas numera under det sakområde som de tillhör. Under verksamhetsåret nyregistrerades 527 ärenden som rör offentlighet och sekretess m.m.; motsvarande siffra för verksamhetsåret 2020/21 var 615.

Riksdagens ombudsmän besvarade totalt 136 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet. Vidare överlämnade Riksdagens

ombudsmän 3 beslut till regeringen med framställningar om lagändringar och 32 beslut till departement inom Regeringskansliet eller myndigheter för att fästa deras uppmärksamhet på förhållanden som framkommit under ärendets utredning eller för kännedom. Inga ärenden avslutades under året genom att åtal väcktes. JO Katarina Pålsson beslutade att göra 1 anmälan till Statens ansvarsnämnd för prövning av om en rådmän ska meddelas en disciplinpåföljd. 17 inspektioner och myndighetsbesök genomfördes, Opcat-enheten avslutade 7 inspektionsärenden.

Beträffande *det internationella samarbetet* kan nämnas att chefsJO Erik Nymansson och JO:s internationella samordnare i maj deltog i det internationella ombudsmannainstitutets (International Ombudsman Institute, IOI) regionala konferens och generalförsamling, där en fråga som behandlades var hur ombudsmännen ska kunna nå ut till svaga grupper i samhället. I april deltog JO Thomas Norling och JO:s internationella samordnare i Europeiska ombudsmannanätverkets konferens som anordnades av Europaombudsmännen. Tidigare under året deltog JO:s internationella samordnare samt enhetschefen för Opcat-enheten och en föredragande i olika digitala konferenser och möten.

ChefsJO framhåller i en betraktelse över verksamheten att myndigheten är väl fungerande, och att det även i år har meddelats ett stort antal beslut av hög kvalitet. Men som alla andra myndigheter står även JO inför utmaningar. Den största av dem är det ständigt ökande antalet klagomål. De sakområden där ökningarna varit störst under senare år har framför allt varit kriminalvården, polisen och hälso- och sjukvården. Klagomållströmningen har lett till att JO under senare år inte har utrett lika många ärenden som tidigare och att handläggningstiderna blivit längre. När det gäller de äldsta ärendena, dvs. de som är äldre än 18 månader, har antalet minskat från 62 till 29, och för de ärenden där handläggningstiden är 12–18 månader har antalet i princip halverats, från närmare 140 till strax under 70. Utvecklingen förklaras till en del av att flera ombudsmän medvetet har låtit utreda färre ärenden än under föregående år för att kunna prioritera de äldsta ärendena. Det sammanlagda antalet beslut i utredda ärenden uppgick till ca 500.

Under 2022 har JO i ökad utsträckning delegerat till byråcheferna att fatta beslut i avskrivningsärenden. Denna ökade delegering kan skapa utrymme för ombudsmännen att få mer tid över för de ärenden som utreds. Ett nytt modernt och lättillgängligt statistikverktyg skapar bättre förutsättningar för styrning och uppföljning.

När det gäller JO:s tillsyn noterar chefsJO att det inom viktiga områden som kriminalvård, polis, utlänningsärenden och socialförsäkring inte finns någon ordinär tillsyn. I dag står sakområden utan ordinär tillsyn för ca 40 procent av klagomålen. Det är inom många av dessa områden som antalet klagomål har ökat mest. ChefsJO ser det som mycket angeläget att JO:s roll som extraordinärt tillsynsorgan förstärks.

Även detta år har verksamheten präglats av coronapandemin, om än i avtagande grad. Inspektioner har genomförts på distans eller under anpassade

former, men har sedan mars månad kunnat utföras på sedvanligt sätt. JO:s Opcat-verksamhet har påverkats mer av pandemin än den övriga verksamheten.

Inte endast själva verksamheten, utan även många av de ärenden som JO har prövat har sin upprinnelse i den smittsamma sjukdomen covid-19.

Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde

ChefsJO Erik Nymanssons ansvarsområde omfattar bl.a. de allmänna förvaltningsdomstolarna, försvaret, hälso- och sjukvården, utbildning och forskning samt skatt och folkbokföring. Till området hör också offentlig upphandling samt ett antal olika centrala myndigheter, t.ex. Finansinspektionen, Bolagsverket och Tillväxtverket.

Pandemin har på många sätt präglat det år som varit, och detta gäller särskilt chefsJO:s ansvarsområde hälso- och sjukvård. Antalet klagomål ökade med mer än en fjärdedel jämfört med föregående verksamhetsår. Om man jämför med åren före pandemin har en dryg fördubbling skett. En utmaning för JO var de ca 12 000 anmälningar om vaccinationsbevis som kom in i slutet av 2021. Klagomålen avsåg nästan undantagslöst att införandet av vaccinationsbevis stred mot grundläggande fri- och rättigheter. För att effektivisera hanteringen av de många anmälningarna diariefördes dessa i ett drygt tiotal s.k. samlingsärenden. I statistiken har dessa anmälningar således resulterat i endast cirka tio klagomålsärenden. ChefsJO beslutade att inte utreda klagomålen, bl.a. mot bakgrund av att JO är förhindrad att granska regeringen. Det ställdes stora krav på organisationen att registrera alla dessa anmälningar och gå igenom dem innan beslut kunde fattas. ChefsJO påminner om att JO ägnar sig åt en juridisk granskning. För denna granskning är det oväsentligt om det kommer in 1 eller 10 000 klagomål beträffande samma fråga. Det beslut som det enskilda klagomålet eller det stora antalet klagomål resulterar i blir detsamma.

Många av de beslut som chefsJO har valt att redovisa i denna ämbetsberättelse har, anför han, en generell giltighet bortom pandemin och kan tjäna som vägledning även på andra områden, och kanske i synnerhet i andra kriser. Som exempel nämner han ett beslut där tidigare chefsJO Elisabeth Rynning uttalade att det saknas rättsligt stöd för att besluta om ett generellt besöksförbud inom den frivilliga hälso- och sjukvården. I ett annat beslut konstaterade chefsJO att en region, genom att ta bort möjligheten till digital bokning av vaccination mot covid-19, hade prioriterat sina egna invånare framför patienter från andra regioner och därigenom inte levt upp till sin skyldighet enligt lagstiftningen att erbjuda öppen hälso- och sjukvård även till patienter från andra regioner.

Genom att uppmärksamma och ta ställning till pandemirelaterade klagomål ges vägledning inför kommande sådana prövningar. ChefsJO har i sina beslut ofta kommit fram till att lagstiftningen inte har tagit höjd för de utmaningar

som följer av en pandemi. Detta har föranlett honom att skicka kopior av ett antal beslut till utredningen Författningsberedskap inför framtida pandemier. Ett sådant exempel är ett beslut där frågan var om det fanns rättsligt stöd för ett regemente att isolera värnpliktiga med hänsyn till risk för smittspridning av covid-19. I ett annat beslut handlade det om en regions hantering av vaccinationer mot covid-19 av persongruppen 65 år eller äldre. I dessa beslut har chefsJO kritiserat myndigheter för att inte ha följt de regler som gällde, men samtidigt väckt frågan om inte lagstiftningen borde ses över och framhållit att ett grundläggande fel ligger i att regelverken inte är anpassade till en pandemi. Genom den överblick som JO:s klagomålshantering ger av de problem som människor möter och som myndigheter inte alltid kan svara upp mot, kan JO förse lagstiftaren med konkreta exempel på fall som lagstiftningen inte har tagit höjd för.

Det har kommit in ett stort antal klagomål som avser Tillväxtverkets hantering av stöd vid korttidsarbete. ChefsJO meddelade ett kritikbeslut i fråga om hanteringen som han sedan hänvisade till i efterföljande avskrivningsbeslut när klagomålen avsåg liknande brister. I beslutet fick Tillväxtverket allvarlig kritik för dröjsmål med att överlämna överklaganden till förvaltningsrätten. I beslutet hänvisade chefsJO bl.a. till ett yttrande över promemorian Tillfälliga nedstängningar och förbud för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, där JO framhöll vikten av att de myndigheter som får i uppdrag att handlägga olika stödåtgärder har kunskap, systemlösningar och bemanning för att kunna hantera ärendena på ett skyndsamt och rättssäkert sätt.

Pandemin har tydliggjort vilka möjligheter digitala tjänster kan erbjuda men också hur de som befinner sig i ett digitalt utanförskap drabbas. Vid kontakter med ombudsmän i andra europeiska länder har chefsJO insett att detta är en fråga som diskuteras flitigt i dessa dagar. På många håll uppfattas det som att dessa problem har ökat i och med och efter pandemin som ett resultat av en mer tilltagande digitalisering. ChefsJO ser också i sin egen granskning att detta är problem som vi har även i Sverige. Som exempel nämner han hanteringen av provtagning för covid-19 där vissa regioner krävde mobilt bank-id för att över huvud taget kunna boka tid för provtagning. Ett annat exempel är ett ärende där E-hälsomyndigheten prioriterade en digital lösning för utfärdande av vaccinationsbevis, vilket förutsatte att den enskilde hade e-legitimation. ChefsJO framhöll att långt ifrån alla enskilda är vana vid, eller hyser förtroende för, digitala verktyg och tjänster samt att vissa enskilda också saknar möjlighet att använda sig av exempelvis e-legitimation. Myndigheterna måste dock vara tillgängliga och erbjuda lämpliga kommunikationsvägar även för dessa människor. I ett annat beslut kritiserade chefsJO Bolagsverket för vägran att ta emot kontant betalning vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar.

När det gäller de allmänna förvaltningsdomstolarna konstaterar chefsJO att de på många håll fortfarande har problem med alltför långa handläggnings-tider. Flera ärenden under senare år visar att domstolarna visserligen har lagt ned ett stort arbete för att komma till rätta med målbalserna och förkorta

sina handläggningstider men att problemen kvarstår och i vissa fall har förvärrats. Detta är, anför chefsJO, en mycket bekymmersam utveckling. Han anser sig därför ha anledning att särskilt uppmärksamma förvaltningsdomstolarnas handläggningstider bl.a. i det kommande årets inspektionsverksamhet.

JO Katarina Pålhlssons ansvarsområde omfattar de allmänna domstolarna, arrende- och hyresnämnderna, kriminalvården, plan- och byggområdet, ärenden rörande miljö- och hälsoskydd samt överförmyndarväsendet. Till området hör flera centrala myndigheter, såsom Kronofogdemyndigheten, Domstolsverket, Brottsoffermyndigheten, Jordbruksverket och Naturvårdsverket. Den klart största ärendegruppen inom ansvarsområdet rör kriminalvården.

Katarina Pålhlsson har det gångna året haft visst fokus på den grundlagskyddade rättigheten att en rättegång ska genomföras inom skäligen tid. Redan i samband med den förra ämbetsberättelsen konstaterade hon att klagomålen som rör långa handläggningstider i de allmänna domstolarna hade blivit fler; den trenden har hållit i sig. De allmänna domstolarna har visserligen trots allt lyckats avgöra många mål. Samtidigt som t.ex. antalet inkomna brottmål följt en tidigare trend med stadig ökning har fler sådana mål avgjorts än tidigare. Det finns emellertid uppgifter som tyder på att det framför allt har varit enklare eller mindre resurskrävande mål som avgjorts i större omfattning, medan prövningen av de mer komplexa målen i viss utsträckning ska ha skjutits fram under pandemin på grund av inställda förhandlingar.

Till följd av bl.a. den ökade måltillströmningen har omloppstiderna på sina håll i de allmänna domstolarna blivit längre. Det gäller främst för hovrätterna.

För den enskilde och rättssäkerheten är det inte godtagbart med utdragna handläggningstider. I de uttalanden som Katarina Pålhlsson gjort efter en tingsrättsinspektion under våren och i ett större principiellt beslut har hon särskilt framhållit domstolschefens ansvar för att se till att domstolen är organiserad på ett sätt som skapar förutsättningar för en effektiv handläggning samt för att det finns tydliga rutiner och prioriteringar i verksamheten.

Pandemin fortsatte under verksamhetsåret att påverka förhållandena för de frihetsberövade inom kriminalvården. Intagna i häkten och anstalter har små möjligheter att själva påverka sin livssituation och är beroende av att Kriminalvården i en krissituation med bibehållen rättssäkerhet vidtar ändamålsenliga och proportionerliga åtgärder. Detta har Katarina Pålhlsson i tidigare beslut uttalat sig mer generellt om. Nu har hon även slutfört en fördjupad granskning av de rättsliga förutsättningarna för beslut om avskildhet på grund av befarad respektive konstaterad smitta av covid-19 hos intagna. I besluten resonerade hon dessutom bl.a. kring Kriminalvårdens möjlighet att förlita sig på smittskyddslagens bestämmelser om frivilliga åtgärder för att hindra smittspridning av en allmänfarlig sjukdom i häkten och anstalter.

I några avseenden hade hon samma uppfattning som Kriminalvården, men hon riktade allvarlig kritik mot en anstalt. På det verksamhetsstället tvingas intagna dela cell på grund av platsbristen, och när anstalten drabbades av

smittspridning separerade inte Kriminalvården dem som var smittade från dem som testade negativt. Det resulterade alltså i att intagna som inte var smittade blev inlåsta i celler tillsammans med intagna som var sjuka. Detta bedömde Katarina Pålsson vara inhumant. Och förfarandet kunde inte heller anses förenligt med bestämmelserna i vare sig fängelselagen, smittskyddslagen eller de europeiska fängelsereglerna.

Beläggningssituationen inom Kriminalvården var ansträngd redan före virusutbrottet och den är alltjämt pressad. Katarina Pålsson har sedan förra årets ämbetsberättelse uppmärksammat att Kriminalvården inte fullt ut förmår upprätthålla i lag föreskrivna frister som rör frihetsberövade. Enligt strafftidslagen får tiden för anstaltsplacering av den som är intagen i häkte med ett verkställbart fängelsestraff inte vara längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl. Även om sådana skäl föreligger får tiden inte överskrida 30 dagar. Trots denna absoluta frist förekommer väntetider om två till tre månader innan en intagen överförs till anstalt. Katarina Pålsson riktade i ett sådant fall allvarlig kritik mot myndigheten.

Att den s.k. objektivitetsprincipen upprätthålls i den offentliga verksamheten är centralt för medborgarnas förtroende för myndigheterna. Principen är även av avgörande betydelse för att den enskilde ska komma i åtnjutande av sin rätt och den återfinns på annat håll i lagstiftningen. Jävsreglerna i t.ex. förvaltningslagen (2017:900) medverkar till att objektivitetsprincipen får genomslag i praktiken. Årets ämbetsberättelse innehåller flera beslut från olika delar av Katarina Pålssons tillsynsområde som på ett eller annat sätt rör objektivitetsprincipen. Katarina Pålsson understryker att hon inte har sett något som tyder på att det finns generella brister i tillämpningen. Besluten återges i stället bl.a. för att illustrera att denna grundläggande princip kan aktualiseras i de mest skilda frågeställningar och rättsliga sammanhang. Dessutom visar ärendena att principen inte bara omfattar hur en sak rent faktiskt har handlagts eller vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas eller att ett förfarande är ägnat att påverka den enskildes förtroende i det särskilda fallet kan vara tillräckligt för att ett handlande bedöms oförenligt med de aktuella kraven.

JO Thomas Norlings ansvarsområde rör socialförsäkringen och socialtjänsten, inklusive tvångsvården av missbrukare och unga. Tillsynen inom ansvarsområdet omfattar även de ärenden som gäller tillämpningen av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, samt arbetsmarknadsärenden.

I förra årets ämbetsberättelse konstaterade Thomas Norling att problem riskerar att bli allvarliga när regelverk sätts på undantag och mer praktiska lösningar eftersträvas. I årets ämbetsberättelse har han tagit med beslut som på olika sätt understryker vikten av att den enskilde får klart för sig att en myndighet har fattat ett beslut och vad det innebär för honom eller henne. Många av de åtgärder som myndigheter fattar beslut om är starkt ingripande

för den enskilde. Det är därför viktigt att myndigheterna på olika sätt underlättar för enskilda att ta till vara sina intressen och driva sina ärenden. I det ligger att det ska vara tydligt för den enskilde att myndigheten fattat ett beslut.

I förarbetena till förvaltningslagen är utgångspunkten att förvaltningen ska präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service. Oberoende av om ett ärende avser myndighetsutövning mot någon enskild eller inte är samtliga förfaranderegler i lagen tillämpliga vid all ärendehandläggning. När ett beslut fattats som kan överklagas ska den enskilde även underrättas om hur det går till. En myndighet kan inte själv välja vilka krav i lagen som den vid varje tidpunkt anser sig kunna uppfylla eller i vilken grad myndigheten i varje enskilt fall anser sig behöva leva upp till kraven.

I ett flertal JO-ärenden under verksamhetsåret har frågan varit om den granskade myndigheten över huvud taget fattat ett beslut eller om den t.ex. endast vidtagit en administrativ åtgärd av något slag. Från ett rättssäkerhetsperspektiv är skillnaden viktig att förstå för den enskilde men även för myndigheten.

I ett ärende som tagits med i årets ämbetsberättelse kritiserade Thomas Norling Försäkringskassan för att inte ha underrättat en mamma om åtgärden att reducera antalet föräldrapenningdagar efter barnets fyraårsdag när reduktionen berott på att dagar återförts efter ett återkrav mot pappan. Thomas Norling konstaterade att en ändring av en förälders dagar med föräldrapenning i och för sig saknar självständig rättsverkan men kan påverka föräldrarnas planering av sin ledighet för att ta hand om barnet och hans eller hennes ledighet enligt föräldraledighetslagen (1995:584). Han ansåg därför att en sådan ändring utgör ett beslut i ett ärende. Försäkringskassan borde därför ha underrättat mamman om ändringen.

Det finns även annat som kan göra det svårt för den enskilde att förstå om myndigheten faktiskt fattat eller avser att fatta ett beslut i ett ärende. Problemet kan då bero på att den enskilde inte har underrättats om innehållet i ett kommande beslut och fått tillfälle att yttra sig över det. Men det kan också ha att göra med hur beslutet utformats, t.ex. att det saknar en klagörande beslutsmotivering. Har en myndighet under kort tid fattat flera beslut som rör olika tidsperioder måste det anges på ett tydligt sätt vad som omfattas av ett beslut. Det är vidare viktigt att en myndighet är klar över skillnaden mellan att avslå och att avvisa en ansökan och att en ansökan avvisas först när det inte är möjligt att pröva den i sak.

En annan svårighet gäller myndigheternas interimistiska beslut, dvs. beslut som fattas under handläggningen av ett ärende i avvaktan på att myndigheten fattar ett slutligt beslut. I ett ärende som handlade om rätten till sjukpenning hade Försäkringskassan fattat interimistiska beslut vid elva tillfällen. Endast vid två av dessa tillfällen fick den enskilde information om att besluten var interimistiska. Det stora antalet beslut i ärendet vittnade om att handläggningen inte hade bedrivits med den skyndsamhet som krävs och att den

enskilde under en längre tid än vad som var nödvändigt levt i ovisshet om myndighetens slutliga bedömning.

Thomas Norling har även kritiserat myndigheter för att handläggningen drar ut på tiden och att den enskilde inte får besked om när ett beslut förväntas. Thomas Norling lyfter bl.a. ett beslut som rör Pensionsmyndigheten där han var kritisk mot myndighetens handläggningstider i ärenden om bostadstillägg, och ett annat ärende där han kritiserade Pensionsmyndigheten för bristande tillgänglighet och service. Han uttalade i det sistnämnda beslutet att en central del av de krav som ställs på god förvaltning är att en enskild som vänder sig till en myndighet inte bara får ett beslut inom en rimlig tid utan att han eller hon också kan komma i kontakt med myndigheten i anledning av beslutet.

Under våren 2022 drev Thomas Norling ett omfattande projekt som gällt frågan om hur socialtjänsten i sex större kommuner handlägger ärenden om umgängesbegränsning enligt 14 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU. Ett beslut om att begränsa ett barns umgänge med sin vårdnadshavare eller förälder måste övervägas noga och vara nödvändigt med hänsyn till ändamålet med LVU-vården. Vad som är bäst för barnet ska vara avgörande. Thomas Norling var kritisk bl.a. mot att kommunernas beslut inte alltid var tillräckligt tydliga i fråga om hur umgänget faktiskt hade begränsats. Det framgick t.ex. inte om beslutet skulle gälla tills vidare eller vara tidsbegränsat. I vissa fall svarade beslutet inte heller på centrala frågor om när och hur ofta umgänge fick ske, hur länge det skulle få pågå vid varje tillfälle eller om det var villkorat t.ex. genom krav på att en stödperson skulle närvara vid umgängestillfällena.

I några av de granskade besluten upptäckte Thomas Norling att de var otydliga också på andra sätt. I beslutsmeningen blandades regelrätta begränsningar med olika slags förhållningsregler, t.ex. att det under varje umgänge skulle ske en viss aktivitet eller att en vårdnadshavare eller förälder inte fick tala illa om familjehemmet eller ta upp frågor med barnet om hemflytt. Thomas Norling var kritisk till att nämnderna inte gjorde skillnad på detta. När det förs in andra regler som vårdnadshavaren eller föräldern måste förhålla sig till vid själva umgänget, kan han eller hon få den felaktiga uppfattningen att även dessa regler är en del av den umgängesbegränsning som det beslutats om. Att nämnderna bidrar till osäkerhet på det sättet är inte acceptabelt och bör undvikas inte minst av rättssäkerhetsskäl.

JO Per Lennerbrants ansvarsområde omfattar bl.a. allmänna åklagare, polis- respektive tullväsendet, utlänningsärenden vid Migrationsverket, utlandsmyndigheterna, kommunikationsväsendet och kommunal förvaltning som inte är specialreglerad.

Per Lennerbrant har i sin tillsynsverksamhet det gångna året kunnat se effekter av coronapandemin och händelser i samhället. Det handlade exempelvis om anmälningar om vaccinationsbevis och hur Migrationsverket hanterade smittspridning i sina förvar. Under våren 2022 gick pandemin in i ett nytt skede och många restriktioner som påverkat människors vardagsliv hävdes. Även detta avspeglades i de klagomål som kom in, t.ex. anmälningarna med

anledning av Polismyndighetens svårigheter att klara av den ökade efterfrågan på pass. En särskild händelse i samhället som lett till klagomål till JO var de s.k. påskupploppen på flera platser i Sverige som ledde till ett stort antal anmälningar mot Polismyndigheten. Vidare har det förändrade säkerhetsläget i Afghanistan och kriget i Ukraina varit händelser i omvärlden som av olika anledningar medfört klagomål till JO.

Andra frågor som förekommit i klagomålen har varit återkommande från tidigare år. En sådan fråga gäller långa handläggningstider. JO tog under verksamhetsåret emot många klagomål mot Polismyndigheten med anledning av handläggningstiderna i bl.a. vapenärenden och passärenden. En granskning gällde handläggningen av vapenärenden. Med utgångspunkt i sina iakttagelser från granskningen och i vad som fördes fram i klagomålen förklarar Per Lennerbrant att han är bekymrad över Polismyndighetens förmåga att klara av uppgifter av detta slag. Detsamma gäller förundersökningar om framför allt ekonomisk brottslighet, där handläggningstiderna ofta är oacceptabelt långa och brotten i många fall riskerar att preskriberas innan utredningen är avslutad. Långa handläggningstider har även kunnat iakttas hos Migrationsverket.

Det är en viktig uppgift för berörda myndigheter, men också för regeringen och riksdagen, att handläggningstiderna hålls på en rimlig nivå, anför Per Lennerbrant samt tillägger att regeln att ärenden ska handläggas så snabbt och effektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts är en av hörnstenarna i förvaltningslagen.

Alltför långa handläggningstider hos myndigheterna förekom också vid handlingsutlämnanden. Per Lennerbrant framhåller här att rätten att ta del av allmänna handlingar har en fundamental betydelse i vårt samhälle bl.a. för den fria demokratiska åsiktsbildningen, och tillägger att den också syftar till att främja rättssäkerhet och effektivitet i förvaltningen. Utgångspunkten är att en handling ska lämnas ut i direkt anslutning till att en begäran har gjorts. I de ärenden Per Lennerbrant hanterat under året har myndigheterna inte alltid levt upp till detta, och kunskapen överlag om vad som gäller verkar inte vara tillräcklig, detta gäller inte minst bland kommuner. En sådan kunskapsbrist kan i praktiken innebära en begränsning av offentlighetsprincipen.

Regeringsformens bestämmelse om att offentliga tjänstemän ska iakttä saktlighet och opartiskhet aktualiserades i ett antal klagomål. I ett par ärenden har Per Lennerbrant fört fram kritik mot brister. Han har också sett fall där det saknats en grundläggande förståelse för innebörden av bestämmelsen. Ämbetsberättelsen innehåller ett belysande exempel. Det kan säkert finnas anledning för flera myndigheter att vidareutbilda sina medarbetare i vad det innebär att vara saktlig och opartisk.

Problem hos en myndighet får inte sällan återverkningar hos andra myndigheter, vilket i sin tur kan medföra negativa konsekvenser för enskilda. Ett exempel är den höga beläggningsgraden inom kriminalvården som i vissa fall begränsat Migrationsverkets möjligheter att säkerhetsplacera personer som är tagna i förvar. I ett fall som Per Lennerbrant granskat fann han att det

lett till att en förvarstagen utlänning tvingades vistas i en polisarrest oacceptabelt länge.

Per Lennerbrant har även iakttagit problem när myndigheter samverkar med varandra. Det är inte ovanligt med samverkan på brottsbekämpningens område mellan t.ex. Polismyndigheten, Tullverket och Skattemyndigheten. I flera fall har han kunnat konstatera att de involverade tjänstemännen inte haft klart för sig ramarna för den egna myndighetens befogenheter, vilket bl.a. lett till att tvångsåtgärder använts utan stöd i lag. Samverkan mellan myndigheter kan vara effektivt och ha flera fördelar men måste naturligtvis alltid ske på ett lagenligt sätt.

Under verksamhetsåret inledde eller slutförde Per Lennerbrant flera granskningar rörande barn och tillämpningen av barnkonventionen. Inom ramen för en inspektion vid arresten i Malmö granskade han hur Polismyndigheten tillämpar de regler som gäller sedan den 1 juli 2021 om hur barn som är gripna eller anhållna kan hållas i förvar. Han avser att fortsätta att granska samhällets åtgärder som rör barn.

Klagomål på de brottsutredande myndigheternas användning av tvångsåtgärder är vanliga hos JO, anför Per Lennerbrant. JO har ett särskilt ansvar för att vaka över enskildas fri- och rättigheter. Många klagomål har handlat om att polisen med tillämpning av bestämmelser i polislagen (1984:387) kroppsvisiterat enskilda eller gjort husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte, för att söka efter vapen eller andra farliga föremål. Sådana tvångsåtgärder vidtas alltså utan att det finns någon konkret misstanke om brott. Anmälningarna har ofta innehållit påståenden om att polisens åtgärder varit obefogade och vidtagits utifrån en profilering av den enskilde, med utgångspunkt i t.ex. etniskt ursprung.

I en tidigare granskning har Per Lennerbrant konstaterat att de aktuella bestämmelserna har brister och kan vara svåra att tillämpa, vilket riskerar att urholka regeringsformens skydd mot kroppsvisitation och husrannsakan. Han gjorde därför en framställan till regeringen om en översyn av regleringen. Som en uppföljning av den tidigare granskningen inledde Per Lennerbrant i början av sommaren en bred granskning av de angelägna rättssäkerhetsfrågor som är kopplade till polisens användning av kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte. Han anför att hans ambition är att kunna redovisa slutsatserna av granskningen under det innevarande verksamhetsåret.

Aktuella utredningsarbeten m.m.

Tjänstemannaansvar m.m.

I betänkande 2017/18:KU37 föreslog konstitutionsutskottet ett tillkännagivande till regeringen om ett modernare och tydligare tjänstemannaansvar genom ett utvidgat straffansvar för tjänstefel. Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2017/18:229 och 230).

Regeringen beslutade den 14 maj 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. (dir. 2020:54)

- överväga och ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas samt
- överväga och ta ställning till om straffskalan för brott mot tystnadsplikten bör skärpas.

Utredningen redovisade sitt arbete i betänkandet En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (SOU 2022:2).

När det gäller frågan om huruvida det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas gjorde utredningen sammanfattningsvis bedömningen att den nuvarande utformningen av straffbestämmelsen om tjänstefel inte medför några större tillämpningssvårigheter. De principiella skäl som kan anföras för ett utvidgat tjänstefelsansvar väger enligt utredningens mening inte upp riskerna med en sådan utvidgning.

När det gäller uppdraget att göra en översyn av straffskalan för brott mot tystnadsplikt, föreslog utredningen bl.a.

- att straffskalan för brott mot tystnadsplikt skärps och ska vara böter eller fängelse i högst två år. Utredningen uttalade att den nuvarande straffskalan för brott mot tystnadsplikt – som varit densamma de senaste 50 åren – inte speglar allvaret i den brottslighet som träffas av straffbestämmelsen.
- att det införs ett särskilt brott – grovt brott mot tystnadsplikt – med en straffskala på fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Betänkandet har remitterats och bereds inom Regeringskansliet.

En särskild utredare har haft i uppdrag att bl.a. analysera under vilka förutsättningar någon som är statligt anställd bör kunna stängas av från arbetet och om det behövs bestämmelser som reglerar detta. Utredningen om vissa frågor om statligt anställdas rättsställning föreslog i sitt betänkande Rätt och rimligt för statligt anställda (SOU 2022:8) bl.a. att det ska införas ytterligare möjligheter till avstängning av statligt anställda vid en myndighet under regeringen. Det är endast vid allvarliga situationer som avstängning föreslås få komma i fråga och bara om det verkligen är befogat. För att endast allvarliga situationer ska kunna leda till avstängning föreslår utredningen en bestämmelse med flera led som måste vara uppfyllda för att en avstängning ska vara möjlig. Dels ska det vara fråga om en situation som kan föranleda skiljande från anställningen, dels ska myndighetens förtroende, den fortsatta utredningen eller verksamhetens behöriga gång påverkas av situationen till den grad att det inte är lämpligt att arbetstagaren fortsätter att arbeta. När sådana förutsättningar föreligger får en arbetstagare stängas av från arbetet även efter att ett förfarande om skiljande från anställningen har inletts, om avstängning inte är förbjuden enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd, förkortad LAS. Utredningsförslagen har varit ute på remiss, med sista dag för remissvar den 23 september 2022.

Introduktionsutbildning för statsanställda

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). Tillitsdelegationen fick i uppdrag av regeringen att kartlägga och analysera de introduktionsutbildningar som de statliga myndigheterna tillhandahåller sina anställda samt lämna förslag till hur och när en gemensam, obligatorisk introduktionsutbildning för statsanställda kan införas (dir. 2019:6 och dir. 2020:49). Tillitsdelegationen lämnade i sitt slutbetänkande En gemensam utbildning inom statsförvaltningen (SOU 2020:40) förslag om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen som även skulle omfatta de myndigheter som lyder under riksdagen.

Regeringen gav därefter den 10 februari 2022 Statskontoret i uppdrag att ta fram och tillhandahålla en webbaserad introduktionsutbildning för statligt anställda. Utbildningen ska kunna tillhandahållas fr.o.m. den 1 juli 2023 (Fi2018/01688, Fi2020/02978, Fi2022/00504). Utbildningen ska rikta sig till anställda i statsförvaltningen, målgruppen för utbildningen ska primärt vara nyanställda vid myndigheter under regeringen. Nivån på utbildningen ska vara grundläggande. Utbildningen ska omfatta frågor som är centrala för statsanställda, t.ex. den statliga värdegrunden, en god förvaltningskultur, risker för korruption och regelverk som gäller i statsförvaltningen, som den konstitutionella ordningen och bestämmelser om offentlighet och sekretess. Syftet med utbildningen ska vara att stärka förmågan att hantera den särskilda roll som statsanställda har. Riksdagens tillkännagivande ska vara vägledande vid utförandet av uppdraget. Konstitutionsutskottet framhöll 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. Statskontoret ska bl.a. beakta de analyser och slutsatser i Tillitsdelegationens betänkande En gemensam utbildning inom statsförvaltningen (SOU 2020:40) som myndigheten bedömer vara relevanta.

Statskontoret har i promemorian Introduktionsutbildning för statligt anställda, Delredovisning, daterad den 24 november 2022 (dnr 2022/56-6) redogjort för hur myndigheten tänker utforma utbildningen.

Översyn av Riksdagens ombudsmän

2020 års JO-utredning presenterade sitt betänkande Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2) för riksdagsstyrelsen vid dess sammanträde i juni 2022. Kommittén har genomfört en bred översyn av JO-ämbetet. Kommitténs förslag syftar till att få till stånd ett ändamålsenligt regelverk för att säkerställa att JO-ämbetet även framöver ges goda förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Utredningsbetänkandet har remissbehandlats, och den 14 december 2022 beslutade riksdagsstyrelsen framställningen 2022/23:RS2

som har hänvisats till konstitutionsutskottet. Framställningen planeras att behandlas i utskottets betänkande 2022/232:KU32.

Utskottets tidigare behandling

Utskottet har vid flera tillfällen 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, 2018/19:KU11 s. 23 och 2019/20:KU11 s. 23, 2020/21:KU11, 2021/22:KU11). I betänkande 2019/20:KU11 uttalade utskottet att det är en grundläggande utgångspunkt 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 hade uttalat om den ordinarie tillsynsverksamheten betonade utskottet på nytt 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, uttalade utskottet bland annat.

Utskottet har tidigare även uttalat sig om långa häktningstider och restriktioner (bet. 2015/16:KU7 s. 17) samt påmint om att det är en central fråga i en rättsstat att ingen sitter frihetsberövad utan laglig grund och framhållit respekten för individens värdighet i den offentliga verksamheten (bet. 2017/18:KU11 s. 20 och 2019/20:KU11 s. 24, 2020/21:KU11, 2021/22:KU11). 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).

Vidare har utskottet 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, 2020/21:KU11, 2021/22:KU11). Utskottet har även anfört att det 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 och 2020/21:KU11 s. 25, 2021/22:KU11). 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).

Utskottet har också understrukit betydelsen 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, 2017/18:KU11 s. 21 och 2019/20:KU11 s. 24, 2020/21:KU11, 2021/22:KU11).

Utskottet har även framhållit 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 (bet. 2019/20:KU11 s. 24 och 2020/21:KU11 s. 25, 2021/22:KU11).

Vidare har utskottet framhållit att den grundlagsreglerade skyldighet som åligger dem som utför offentliga förvaltningsuppgifter att iakttä saktlighet och opartiskhet är del av grunderna för vårt statsskick. Utskottet uttalade att det ser mycket allvarligt på brister i detta avseende (bet. 2020/21:KU11 s. 25, 2021/22:KU11).

Utskottets ställningstagande

En grundläggande förutsättning för att JO ska kunna fullgöra sitt extraordinära tillsynsuppdrag på ett ändamålsenligt sätt är att det finns en välfungerande ordinär offentlig tillsyn och ett adekvat klagomålssystem. Utskottet noterar att 2020 års JO-utredning gör bedömningen att det bör tillsättas en utredning med uppdrag att göra en bred översyn av den offentliga tillsynen för att identifiera behov av reformer och föreslå de ändringar som bedöms vara påkallade i den ordinära tillsynen och klagomålssystemet inom respektive verksamhetsområde. Utskottet kommer att ta ställning till frågan vid beredningen av framställningen Översyn av JO-ämbetet (2022/23:RS2) som nyligen hänvisats till utskottet.

Även i år vill utskottet framhålla värdet av att ombudsmännen informerar om sina iakttagelser och påtalar de behov av författningsändringar eller andra åtgärder som har identifierats genom ombudsmännens granskningar. Utskottet ser särskilt allvarligt på brister i lagstiftning och rutiner som rör grundlags-skyddade fri- och rättigheter när det gäller den kroppsliga integriteten och rörelsefriheten.

Den grundlagsreglerade skyldighet som de som utför offentliga förvaltningsuppgifter har att iakttä saktlighet och opartiskhet uppmärksammas i flera ärenden. Förtroendet för myndigheter och domstolar hänger starkt samman med denna grundläggande princip. Besluten i ämbetsberättelsen illustrerar bl.a. att objektivitetsprincipen kan aktualiseras i de mest skilda frågeställningar och rättsliga sammanhang, liksom att principen inte bara omfattar hur en sak rent faktiskt har handlagts eller vilka verkliga skäl som

ligger bakom ett beslut: Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas eller att ett förfarande är ägnat att påverka den enskildes förtroende i det särskilda fallet kan vara tillräckligt för att ett handlande bedöms oförenligt med de aktuella kraven.

Utskottet noterar vidare ärenden som bl.a. rör om handlingar hanterats i strid med tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt ett fall om överträdelse av repressalieförbudet. Offentlighetsprincipens betydelse för vårt fria öppna samhälle kan inte nog framhållas; den är central i den svenska rättsordningen. Utskottet vill återigen understryka vikten av att myndigheter och kommuner fullgör sina skyldigheter enligt offentlighetsprincipen.

Utskottet vill också återkomma till betydelsen av att den ärendehantering som förekommer i den offentliga förvaltningen håller en god förvaltningsstandard, t.ex. när det gäller dokumentation och avgörande av ärenden i rimlig tid. I sammanhanget vill utskottet även betona vikten av att myndigheter är tydliga med om de har fattat ett beslut eller t.ex. endast vidtagit en administrativ åtgärd av något slag, liksom om innebörden av och skälen för ett beslut och om vad som gäller i fråga om överklagande. För att sådana rättssäkerhets- och kvalitetskrav ska kunna uppfyllas krävs bl.a. att tjänstemän i hela den offentliga förvaltningen har den kompetens som krävs. Utskottet noterar Statskontorets uppdrag att ta fram och fr.o.m. den 1 juli 2023 tillhandahålla en webbaserad introduktionsutbildning för statligt anställda.

Slutligen vill utskottet uppmärksamma att olika aspekter på digitalisering varit aktuella i årets ämbetsberättelse, t.ex. krav på e-legitimation för tillgång till samhällstjänster som att boka provtagning för covid-19 och möjlighet att betala kontant för kopior av allmänna handlingar. Utskottet påminner om sitt uttalande att regeringen bör säkerställa att myndigheterna är tillgängliga och erbjuder fullgoda alternativ till digital service, så att också de som inte kan eller vill vara digitala kan ta till vara sina intressen i kontakter med myndigheter; utskottet framhöll att frågan är viktig för att upprätthålla medborgarnas förtroende för de statliga myndigheterna (se bet. 2021/22:KU7 Riksrevisionens rapport om myndigheternas service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala).

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2022/23:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.

BILAGA 2

Öppet sammanträde den 24 november 2022

Ordföranden: Jag förklarar konstitutionsutskottets sammanträde öppnat. Välkomna till vårt öppna möte tillsammans med Justitieombudsmännen, som har lämnat sin ämbetsberättelse till riksdagen! Det är med anledning av det vi har detta öppna sammanträde.

Jag vet inte om ni har sett det, men i övergången mellan Riksdagshuset västra och Riksdagshuset östra finns en tidslinje över viktiga årtal i Sverige vad gäller demokratin. Vid årtalet 1810 står en viktig milstolpe, nämligen att Sverige som första land i världen inrättar Justitieombudsmannen. Syftet var att folkets allmänna och individuella rättigheter ska iakttas av en av nationalrepresentationen förordnad väktare över lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän. Instruktionen är nästan likadan i dag som för 200 år sedan. Det handlar om att vara en folkets väktare och se till att människor får en god behandling av vårt offentliga Sverige.

Vi ska nu få lyssna till de iakttagelser ni har gjort med anledning av just ämbetsberättelsen. Vi ser mycket fram emot detta. Jag vill därför hälsa våra fyra justitieombudsmän varmt välkomna – Erik Nymansson, Katarina Pählsson, Thomas Norling och Per Lennerbrant. Jag säger också välkomna till kanslichef Maria Hellberg och biträdande kanslichef samt byråchefer som närvarar här i salen i dag.

Erik Nymansson, chefsJO: Jag vill börja med att säga att det känns högtidligt att få komma hit och berätta om JO:s verksamhet för konstitutionsutskottet men även för alla er som följer denna webb- och tv-sändning. För 212:e året i följd överlämnar vi vår ämbetsberättelse i dag. Få myndigheter är så gamla, och än färre har haft samma uppdrag hela tiden. Som nämndes av ordföranden ska vi ha tillsyn över att domstolar och förvaltningsmyndigheter följer lagen och är sakliga och opartiska och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte kränks. Jag tror faktiskt att uppdraget är evigt behövligt.

Men när jag för drygt ett år sedan blev tillfrågad om att bli chefs-JO ställde jag mig ändå frågan: Vad har JO att bidra med under 2020-talet? Vi har ju alltmer av domstolsprövning, framför allt kan fler beslut överklagas till våra förvaltningsdomstolar, vi har EU-domstolen och vi har Europadomstolen. Vad finns då kvar för JO?

Jag har under det gångna året insett att vår bit av kakan är stor. Det finns fortfarande många beslut som inte kan överklagas till domstol. JO har där en unik möjlighet att reda ut vad som är rätt eller fel. Av stor betydelse för många människor är också att JO kan pröva det faktiska handlandet ute på domstolar och myndigheter, till exempel de mycket vanligt förekommande klagomålen om långsam handläggning. Jag vågar påstå att vi som få andra når ut i samhällets kapillärer, till det viktiga mötet mellan människor och myndigheter.

Jag har också insett den stora betydelse JO har för den lilla människan – han eller hon som tycker sig ha blivit illa eller oriktigt behandlad av en myndighet men som inte klarar av eller drar sig för att driva en process i domstol, om det ens är möjligt. Utan kostnader och med den enkelhet som ligger i att skicka e-post kan han eller hon med egna ord och utan att tyngas av formella krav lämna sin berättelse. Med denna berättelse som utgångspunkt kan JO inleda en utredning.

Årets ämbetsberättelse visar på den viktiga roll som JO har. Besluten har varit viktiga för den som har klagat, men inte bara för honom eller henne. JO:s kanske största betydelse som skydd för enskildas rättssäkerhet ligger i den kvalitetshöjning som sker på myndigheterna som en följd av våra beslut.

Vi möter människor framför allt genom klagomål som kommer in. Det ständigt ökande antalet klagomål är såväl vår glädje som vår största utmaning. Glädjen ligger i att vi får bättre förutsättningar att utföra vårt uppdrag, för det är ju främst genom klagomålen vi får kunskap om bristerna i samhället. Utmaningen ligger i att vi också måste ha förmåga att ta om hand alla klagomål. Allt kan och ska naturligtvis inte utredas – långt därifrån. Men i takt med en ständigt ökande klagomålsström är det ett faktum att andelen ärenden som utreds minskar och att en allt större andel skrivs av. Denna utveckling kan göra människor besvikna, och det kan tära på förtroendet för oss. Detta är frågor som vi arbetar aktivt med.

I likhet med vad som har gällt för alla år under det senaste decenniet har antalet klagomål ökat även i år. Ökningen uppgick till cirka 5 procent. Det kan vara på sin plats att särskilt lyfta fram att antalet klagomålsärenden är större än någonsin och att de med god marginal har överskridit 10 000. De stora sakområden där ökningarna har varit som störst under senare år har framför allt varit Kriminalvården, polisen och hälso- och sjukvården. Det år som har gått har inte varit något undantag från denna långsiktiga trend. Det är alltid vanskligt att spå om framtiden. Vi ser dock inte några tecken på att klagomålen skulle minska på dessa områden, med till exempel allt fler intagna i fängelser och en på sina håll kvarvarande vårdskuld efter pandemin.

Vad gäller handläggningen av ärenden kan man sammanfattningsvis säga följande. Vi har fått in fler klagomål än någonsin men också avgjort fler klagomål än tidigare. Den utgående balansen har minskat med en tredjedel. Vi har förkortat handläggningstiderna, och antalet ärenden som är äldre än ett år har i princip halverats. Många kurvor pekar således åt rätt håll, men med detta kan vi inte slå oss till ro. Vi måste i olika avseenden utveckla verksamheten för att möjliggöra en ökad effektivitet. Detta är viktigt för bland annat förtroendet för JO.

När det gäller allmänhetens förtroende för JO har det enligt SOM-institutets mätning förra året minskat något i förhållande till en tidigare mätning. Enligt mätningen är det fyra av tio som inte har någon uppfattning om JO. Av dem som har en uppfattning har drygt 40 procent stort förtroende för JO, men 17 procent har ett litet förtroende. Här ligger en utmaning för oss.

Något som också är mycket viktigt är det förtroende som vi har ute på myndigheterna. Det är ju där förändringarna ska komma till stånd som ett resultat av våra beslut. Under året har vi gjort en undersökning av förtroendet för JO hos socialchefer och jurister i socialförvaltningen. Det är glädjande att se att så många som 94 procent av de svarande hade ett ganska stort eller mycket stort förtroende för JO.

För första gången på närmare 40 år har en parlamentarisk kommitté gjort en stor översyn av JO-ämbetet. Vi ser fram emot att en ny och modern lagstiftning kommer på plats. Vi ser också med tillförsikt fram emot att vi kan ges bättre förutsättningar att hantera de utmaningar vi står inför.

Kommittén har inte haft i uppdrag att föreslå några grundlagsändringar. Vi ombudsmän har i remissyttrandet ändå inför en framtida grundlagsöversyn som någon gång kommer att komma fört fram vår syn på den typen av frågor. Vad jag här särskilt vill nämna är att JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet inte är något som för all framtid kan tas för givet. Därför ser vi ett behov av att överväga grundlagsändringar för att säkerställa just detta. Man ska minnas att en oberoende och självständig granskning av hur den offentliga makten utövas är ett fundament i ett demokratiskt samhälle som bidrar till att stärka medborgarnas förtroende för rättsstaten.

Låt mig återvända till JO under verksamhetsåret 2021/2022. Verksamheten har naturligtvis på många sätt påverkats av pandemin, om än i avtagande grad. Inspektioner har fått genomföras på distans eller under anpassade former, och antalet har långt ifrån kommit upp till de nivåer som gällde före år 2020. Men sedan i mars månad i år har inspektioner kunnat utföras på sedvanligt sätt. Glädjande är också att det internationella samarbetat har börjat ta fart igen.

Men det är inte endast själva verksamheten som har präglats av pandemin; många av de ärenden som vi har utrett har också sin upprinnelse i den. Den ämbetsberättelse ni har framför er speglar detta mycket väl. Jag vill påstå följande: Det finns faktiskt inte någon annan institution som har meddelat så många vägledande rättsliga avgöranden avseende denna samhälls- och smittokris som JO.

Hur kommer detta sig? Jo, människors klagomål speglar de problem som människor har och möter i sina kontakter med myndigheter. Det är enkelt att skicka in klagomål till JO, och vi täcker i stort sett in samhällets alla områden. Mycket snabbt kan vi se om det finns ett behov av att utreda på ett visst område. Därför har ni framför er ett stort antal avgöranden på de mest skilda områden som har det gemensamt att problem har uppstått till följd av pandemin.

Detta för mig in på mitt eget ansvarsområde, där ett av mina områden, hälso- och sjukvård, av förklarliga skäl har påverkats av pandemin. Antalet klagomål ökade med mer än en fjärdedel jämfört med föregående år, och om man jämför med åren före pandemin har drygt en fördubbling skett. Mitt ansvarsområde omfattar därutöver bland annat de allmänna förvaltningsdomstolarna, försvaret, utbildning och forskning samt skatt och folkbokföring.

Jag har i olika sammanhang talat om detta tidigare – de cirka 12 000 anmälningar som under några veckor i fjol kom in om vaccinationsbevis. Jag förstår att massprotester till JO kan ha betydelse för opinionsbildningen och att det för vissa kan vara det som främst har motiverat en anmälan. Det är detta jag känner en viss oro för. Jag hoppas att JO inte blir till en plats för att visa missnöje på detta sätt. Inte för att det är fel att skicka in klagomål till oss, utan tvärtom: Det är ju detta vi är till för. Problemet är det stora antalet i en och samma fråga. Man måste hålla i minnet att JO ägnar sig åt juridisk granskning. För denna granskning är det oväsentligt om det kommer in ett enda eller 10 000 klagomål beträffande samma fråga. Det beslut som det enskilda klagomålet eller det stora antalet klagomål resulterar i blir detsamma.

Jag vill fortsätta med att ta upp olika aspekter av pandemin. JO:s arbete med att höja rättssäkerheten i samhället bedrivs i stor utsträckning genom efterhandskontroll. Detta leder ofrånkomligen till en fördröjning mellan det som klagomålet handlar om och det beslut som det resulterar i. Man skulle då kunna tycka att de frågor som pandemin gav upphov till och de förhållanden som då upprörde många och diskuterades flitigt helt har förlorat sin aktualitet och att detta visar på svagheten i den av naturliga skäl lite långsammare efterhandskontrollen.

Mot detta vill jag dock invända att många av de beslut som jag har valt att redovisa i denna ämbetsberättelse äger en generell giltighet bortom pandemin. De kan tjäna som vägledning även på andra områden, och kanske i synnerhet i andra kriser.

Låt mig nämna två exempel. Min företrädare, dåvarande chefs-JO Elisabeth Rynning, uttalade att det saknades rättsligt stöd för att besluta om ett generellt besöksförbud inom den frivilliga hälso- och sjukvården. I ett annat beslut konstaterade jag att en region genom att ta bort möjligheten till digital bokning av vaccination för personer bosatta utanför regionen hade prioriterat sina egna invånare. Regionen hade inte levt upp till sin skyldighet att erbjuda öppen hälso- och sjukvård även till patienter från andra regioner. Dessa beslut, liksom många andra, har en generell giltighet. Nu råkade det vara just pandemin som har gett upphov till dem.

Pandemin har – menar jag också – visat på problem som har funnits där sedan tidigare men som på ett helt annat sätt har blivit tydliga. Ett exempel på detta är det myckna bruket av digitala tjänster. Pandemin har förvisso uppenbarat vilka möjligheter digitala tjänster kan erbjuda men också hur de som befinner sig i ett digitalt utanförskap drabbas.

Vid mina kontakter med ombudsmän i andra europeiska länder har jag insett att detta är en fråga som diskuteras flitigt i dessa dagar. På många håll uppfattas det som att problemen har ökat i och med och efter pandemin som ett resultat av en mer tilltagande digitalisering.

Jag kan också se i min egen granskning att detta är ett problem som vi har även i Sverige. Som exempel kan nämnas provtagningar för covid-19, där en viss region endast informerade om att det var möjligt med hjälp av mobilt bank-id. Ett annat exempel är ett ärende där E-hälsomyndigheten prioriterade

en digital lösning för utfärdande av vaccinationsbevis, vilket förutsatte att den enskilde hade e-legitimation.

Jag framhöll att långt ifrån alla är vana vid, eller hyser förtroende för, digitala verktyg och tjänster samt att vissa enskilda också saknar möjlighet att använda sig av exempelvis e-legitimation. Myndigheterna måste vara tillgängliga och erbjuda lämpliga kommunikationsvägar även för dessa människor.

I ett annat beslut, som inte hade sin upprinnelse i pandemin men som sätter fingret på ett problem i samma härad, kritiserade jag Bolagsverket för att myndigheten hade vägrat att ta emot kontant betalning vid utlämnande av allmänna handlingar.

Vad jag ofta i mina beslut har kommit fram till är att lagstiftningen inte har tagit höjd för problem som följer av en pandemi. Det är jag inte ensam om att ha insett. Regeringen har tillsatt utredningar för att se över lagstiftningen. Jag har haft anledning att skicka kopior av ett antal beslut till Utredningen om författningsberedskap inför framtida pandemier. Ett sådant exempel är ett beslut där frågan var om det fanns rättsligt stöd för ett regemente att isolera värnpliktiga med hänsyn till risk för smittspridning. I ett annat beslut handlade det om en regions vaccinationer mot covid-19 av persongruppen 65 år eller äldre. I dessa beslut har jag väckt frågan om regelverken är anpassade till en pandemi och om inte lagstiftningen borde ses över.

Detta visar avslutningsvis på att det ligger mycket stort värde i JO:s klagomålshandtering för utformningen av framtida lagar. Genom den överblick som vi får av de problem som människor har, och som myndigheter inte alltid kan svara upp mot, kan vi förse lagstiftaren med konkreta exempel på fall som lagstiftningen inte har beaktat. På detta sätt kan JO bidra till att vi får bättre lagar på plats.

Därmed tackar jag för ordet och överlämnar det till justitieombudsman Katarina Pahlsson.

Katarina Pahlsson, JO: Mitt ansvarsområde omfattar de allmänna domstolarna, kriminalvården, plan- och byggområdet, miljö och hälsoskydd samt överförmyndarväsendet. Jag har även tillsyn över några centrala myndigheter, såsom Kronofogden, Integritetsskyddsmyndigheten och Jordbruksverket.

Som framgår av mina inledande betraktelser i årets ämbetsberättelse och som chefs-JO var inne på har pandemin satt avtryck även på förra verksamhetsåret för mig. Några av mina beslut illustrerar detta. Jag vill till exempel peka på besluten om den grundlagsfästa rätten till en rättvis rättegång inom skälig tid.

Jag har givetvis förståelse för att den dömande verksamheten påverkades av pandemin och att även domstolarna var tvungna att vidta åtgärder för att minska smittspridningen. Men det är då ännu viktigare med rutiner: rutiner för i vilken ordning målen ska prövas, rutiner för hur man ska avgöra mål utan huvudförhandling och rutiner för sammanträden via länk.

I de uttalanden jag har gjort under året har jag understrukit särskilt domstolschefens skyldigheter att se till att verksamheten bedrivs effektivt och

enligt gällande rätt. Han eller hon har ett omfattande ansvar för att se till att det finns klara övergripande riktlinjer för arbetet också under en pandemi, och kanske särskilt då, och att agera när handlingstider blir orimliga.

Jag får inte bara klagomål mot enskilda tingsrätter, utan jag börjar också få en del klagomål mot hovrätter. De rör numera inte sällan klagomål om långsam handläggning. Jag har därför alldeles nyligen inspekterat en hovrätt, den för nedre Norrland. Jag kan säga att det var hög tid. Det var 60 år sedan JO inspekterade en sådan överrätt. Protokollet därifrån kommer snart på vår hemsida.

I ämbetsberättelsen finns också beslut som rör pandemin och de utmaningar av både rättslig och praktisk natur som Kriminalvården och de enskilda verksamhetsställena stått inför. Jag tänker nu på mina två beslut som handlar om avskildhetsplaceringar av intagna på grund av smittspridning av covid-19 i häkten och i anstalter samt intagnas förutsättningar att ta eget ansvar för att skydda sig och andra.

I vissa delar har jag varit enig med Kriminalvården om hur regleringen bör tolkas och tillämpas, i andra inte. Jag fann anledning att uttala allvarlig kritik mot den klass 1-anstalt som i flera fall inte separerade två intagna som var placerade i samma cell när det uppdagades att en var konstaterat coronasmittad och den andra hade testat negativt. Det är enligt min mening inte förenligt med vare sig fängelselagen eller smittskyddslagen, och det är inhumant.

I ett av besluten konstaterar jag att häkteslagen, till skillnad från fängelselagen, inte har någon särskild bestämmelse som uttryckligen möjliggör avskiljande just på grund av att skydda de intagnas hälsa. Lagen saknar också till exempel krav på omprövning av avskildhetsbeslut. Jag gjorde därför en framställan till regeringen i enlighet med vår JO-instruktion om behovet av översyn av häkteslagen i dessa delar.

Jag skickade dessutom kopior av besluten för kännedom till den nyss nämnda utredningen om författningsberedskap inför framtida pandemier. Den har ju bland annat i uppdrag att se över smittskyddslagen och analysera behovet av nya bestämmelser. Mina granskningar visade nämligen bland annat också att det finns frågor dels om smittskyddslagens tillämplighet inom kriminalvården – särskilt den lagens bestämmelse om isolering kontra fängelselagens och häkteslagens bestämmelser om avskildhet, dels om ansvarsfördelningen mellan Kriminalvården och smittskyddsläkare under coronapandemin och framöver.

Kriminalvårdsärendena är en av JO:s största ärendegrupper. Som chefs-JO alldeles nyss nämnde fortsatte dessa ärenden att öka förra verksamhetsåret. På fem år är det faktiskt så att antalet nyregistrerade tillsynsärenden här i princip har fördubblats.

För att upprätthålla mitt uppdrag att som riksdagens ombudsman främja den enskildes rättssäkerhet också inom kriminalvården utreder jag relativt många av dessa anmälningar jämfört med andra områden. För att kunna bidra till en enhetlig rättstillämpning försöker jag arbeta mer strategiskt. I våras bestämde jag att intagnas kontakter med omvärlden skulle vara ett övergripande tema

för tillsynsavdelningens inspektioner och delvis även för urvalet av klagomål. Det handlar om intagnas telefoni, brev, besök och permissioner, som alla är viktiga inslag i den humana vården och – faktiskt – i det återfallsförebyggande arbetet. Jag är övertygad om att ni kommer att få se beslut om detta i nästa års ämbetsberättelse.

Jag vill passa på att nämna att de inspektioner som den så kallade Opcat-enheten utfört inom kriminalvården på mitt uppdrag i år, 2022, också har haft och fortfarande har ett tema, nämligen frihetsberövade barn och unga. Det temat gäller inte bara inom mitt verksamhetsområde utan även för hela den verksamhet som JO utför inom ramen för uppdraget som nationellt besöksorgan för frihetsberövade.

Nu till någonting annat. Flera av mina beslut i årets ämbetsberättelse rör den så kallade objektivitetsprincipen på ett eller annat sätt. JO har ju i särskilt uppdrag att se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter följer regeringsformens bestämmelse om att iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Detta är helt centralt för att ett mål eller ett ärende ska bli korrekt belyst och korrekt avgjort men även för att medborgarna ska hysa förtroende för myndigheterna.

Som jag också har skrivit i min övergripande betraktelse i ämbetsberättelsen har jag inte i min tillsyn sett något som tyder på att det finns generella eller systematiska brister i den offentliga förvaltningen. Tvärtom, skulle jag vilja säga. Många gånger när vi inspekterar eller tar in beslut eller andra handlingar från en anmäld myndighet kan jag se ett mycket gott och mycket seriöst arbete samt god regeltillämpning av enskilda tjänstemän och befattningshavare i domstolar, på golvet i anstalter, i häktena, hos Kronofogden samt på byggnadsnämnder och länsstyrelser och så vidare.

Men visst sker övertramp och misstag. De refererade besluten visar att objektivitetsprincipen aktualiseras i skilda sammanhang och för en rad olika befattningshavare, allt från bitillsynsmän till generaldirektörer och från domare till kriminalvårdare. Ett ärende handlade till exempel i grunden om en tillsyn enligt plan- och bygglagen som hade dragit ut alldeles för länge på tiden. Men när vi fick in remissyttrandet från den aktuella nämnden och jämförde det med vår utredning visa det sig att flera uppgifter inte stämde. Hanteringen gav intrycket av att såväl tjänstemän som ordförande och vice ordförande hade undvikit att agera för att handläggningen av tillsynsärendet skulle kunna återupptas. Det står i strid med kraven på saklighet och opartiskhet, och jag uttalade allvarlig kritik.

Jag kunde inte med säkerhet slå fast att det medvetet hade lämnats oriktiga uppgifter i remissvaret till JO, men det som hade kommit fram var så graverande att jag påminde nämnden om den sanningsplikt som följer av 13 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Den innebär att den som står under JO:s tillsyn måste lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär, och dessa uppgifter ska vara korrekta.

Inom offentlig förvaltning och verksamhet är det viktigt att ge god service och vara tillmötesgående i sitt bemötande. Men det kan vara lätt att gå snett. I

ett fall hade en domare uttalat sig om hur en överenskommelse mellan två tvistande parter kunde tolkas, trots att den överenskommelsen hade slutits inför en annan domare. De här uttalandena kunde uttolkas som att den ene partens uppfattning var riktig, trots att domaren inte avsåg det. Den här domaren hade dessutom diskuterat saken i flera telefonsamtal och haft skriftliga kontakter med den ena parten, vilket inte heller hade dokumenterats. Jag menade att det fanns en risk för att domarens opartiskhet skulle kunna ifrågasättas.

Ett annat fall, avslutningsvis, där bland annat ambitionen till just ett gott bemötande aktualiserade objektivitetsprincipen är ett ärende med en domare som hade infogat ett stort antal fotografier i två brottmålsdomar. Det fanns flera bilder som kunde väcka obehag, och till och med starkt obehag och – det tyckte jag var det mest allvarliga – närbild på en tilltalad i färg och närbilder på en skadad målsägande, alltså brottsoffer, och hennes hem.

Jag var mycket kritisk till detta, i synnerhet för att en domstol inte ska medverka till spridningen av bilder som kan äventyra den enskildes rätt till integritet och skydd för privatlivet.

Med avstamp i den rättsliga regleringen resonerade jag i det här beslutet även om de överväganden som en domare, enligt min mening, bör göra innan han eller hon tar in illustrationer i en brottmålsdom. Jag varnade för att användningen av bilder, åtminstone om det sker i alltför stor omfattning, kan riskera att ersätta en kritisk analys. En dom ska givetvis präglas av saklighet.

Med de orden tackar jag för mig.

Thomas Norling, JO: Det här är femte gången som jag får möjlighet att säga något om min granskning i uppdraget som justitieombudsman. Innan jag gör det vill jag dock framföra ett stort tack för att KU och riksdagen än en gång har visat förtroende för mig och för att jag har valts om för ytterligare fyra år. Det är jag såklart mycket glad och tacksam för. Jag är nämligen inte på långa vägar färdig med det som jag vill göra i mitt uppdrag som JO. Däremot är jag fortfarande väldigt entusiastisk och målmedveten.

Det brukar sägas att de statliga myndigheterna är regeringens redskap för att realisera riksdagens och regeringens beslutade politik. Det brukar även sägas: "Med makt följer ansvar." I det ligger också att ansvar ska kunna utkrävas. Ibland uttrycker chefs-JO Nymansson detta som att staten måste förtjäna medborgarnas tillit varje dag. Utgångspunkten är med andra ord att förvaltningen ska vara god och präglas av ett tydligt medborgarperspektiv. Ett effektivt och rättssäkert förfarande tillsammans med myndigheternas förmåga att även i övrigt ge god service till enskilda är av avgörande betydelse för allmänhetens tilltro till förvaltningen.

I vår tillsyn försöker vi balansera mellan medborgarnas förväntningar på upprättelse när de upplever att fel har begåtts eller att fri- och rättigheter kränkts och vår ambition att vägleda myndigheterna i deras rättstillämpning. Jag har stora myndigheter inom mitt ansvarsområde. Deras verksamheter påverkar många människor i Sverige. Ärendehandläggningen är mycket

omfattande. Genom min tillsyn har jag lärt känna dessa myndigheter utifrån många olika ärendetyper men också genom många klagomål från enskilda.

Som JO frågar jag mig dagligen om brister i myndigheternas handläggning beror på reglerna, tillämpningen eller tillämparen. Inom socialförsäkringen har jag myndigheter som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. På arbetsmarknadsområdet granskar jag i första hand Arbetsförmedlingen och a-kassorna. Därutöver ansvarar jag för tillsynen av 290 socialnämnder. Inom socialtjänstområdet finns även en annan mycket viktig myndighet, Statens institutionsstyrelse, eller Sis, som jag har punktmarkerat under mina år som JO. Det kommer jag att fortsätta med.

En myndighet kan inte själv välja vilka krav i lagen som den vid varje tidpunkt anser sig kunna uppfylla eller i vilken grad myndigheten i varje enskilt fall anser sig behöva leva upp till kraven. Vilka slutsatser om detta har jag kunnat dra under det nu aktuella verksamhetsåret? Kan jag se att min tillsyn leder till en bättre förvaltning? Är det så att vissa problem i handläggningen inte längre återkommer i klagomålen? Är jag säker på att detta beror på att mina beslut har fått det genomslag som jag förväntat mig? Jag skulle säga att det är högst osäkert, vilket stärker mig i uppfattningen att JO alltjämt behövs.

När det gäller kravet på god förvaltning kan det inte nog understrykas att ni politiker är mycket viktiga för att myndigheterna ska få de förutsättningar som krävs för att uppfylla det kravet och för att ansvar ska kunna utkrävas. Mycket av det som myndigheterna gör är självklart bra, men det finns även i år problem som är både återkommande och allvarliga. Särskilt viktigt anser jag att det är att uppmärksamma de åtgärder som helt saknar lagstöd. I det följande vill jag peka på några exempel som möjligen kan stimulera till en närmare läsning av besluten i ämbetsberättelsen.

Jag tänkte börja med Försäkringskassan. Där anser jag att det har börjat hända positiva saker från ett JO-perspektiv, men myndigheten har fortfarande stora problem med långsam handläggning. Det gäller flera förmåner som har stor betydelse för den enskildes försörjning. Det finns även brister när det gäller skyldigheten att underrätta en enskild om att hans eller hennes ärende kommer att bli väsentligt försenat.

Även förekomsten av många interimistiska beslut i samma ärende kan skapa problem för den enskilde. Här avses beslut som myndigheten fattar under handläggningen av ett ärende i avvaktan på att ett slutligt beslut fattas. Dessa tillfälliga beslut kan göra det svårt för den enskilde att uppfatta och förstå att ett slutligt beslut har fattats och att detta kan angripas genom att det överklagas till domstol. Mer om detta kan ni läsa på sidan 345 i ämbetsberättelsen.

Pensionsmyndigheten har jag kritiserat för bristande tillgänglighet och service. Jag har fått in många klagomål som handlar om svårigheterna för enskilda att via telefon komma i kontakt med myndigheten. Jag har också varit mycket kritisk till att handläggningen av ärenden om bostadstillägg varit oacceptabelt långsam. Även där finns det brister när det gäller skyldigheten att

underrätta en enskild om att hans eller hennes ärende har blivit väsentligt försenat. Det gäller till exempel ärenden om pension med utlandsanknytning.

När det gäller Arbetsförmedlingen finns det stora problem. Ett vanligt problem för enskilda, och tyvärr även för myndigheten, är att förstå om Arbetsförmedlingen över huvud taget har fattat ett beslut och om det i så fall kan överklagas till domstol. Detta försvårar såklart för enskilda att driva sina ärenden och ta till vara sina intressen. Bristfällig dokumentation är ett återkommande problem som gör det svårt för enskilda att följa sina ärenden, men det gör det även svårt för mig när jag utövar tillsyn över myndigheten.

Man kan säga att Arbetsförmedlingen har stora svårigheter att över huvud taget uppfylla grundläggande förvaltningsrättsliga krav. Detta är någonting som myndigheten också har redovisat i sina senaste årsredovisningar. Det är en förskräckande läsning från ett JO-perspektiv.

När det gäller socialtjänstområdet har jag sett att det fortfarande finns problem med ett bristande barnperspektiv. I ett större projekt om umgängesbegränsning enligt lagen om vård av unga har jag kritiserat sex socialnämnder för brister i handläggningen som inneburit att barnets bästa inte har varit avgörande för nämndens beslut. Jag har också haft synpunkter på handläggningen av dessa ärenden, hur besluten har utformats och att barnen inte har fått vara delaktiga när umgänget med föräldrar och vårdnadshavare begränsats. Av utrymmesskäl har jag inte tagit med det beslutet i årets ämbetsberättelse, men jag har kortfattat redogjort för det i min inledande betraktelse på sidan 20.

En allmän synpunkt när det gäller socialtjänstområdet är att socialnämnderna runt om i landet inte synes lära av varandras misstag och att många tillämpningsproblem är både återkommande och allvarliga. Man borde intressera sig för vad som sker i andra kommuner. Man kan helt enkelt lära sig väldigt mycket av de beslut som jag fattar.

Jag ska avsluta med Sis. Här finns det fortfarande problem med användandet av de särskilt reglerade befogenheterna avskiljande och vård i enskildhet. Detta är en fråga som jag har tagit upp i tidigare ämbetsberättelser. Här finns det alltfjämt allvarliga rättssäkerhetsproblem, vilket jag har redovisat till exempel i två beslut som jag fattade i måndags.

Ett mycket allvarligt problem för Sis är den platsbrist som för närvarande råder på de särskilda ungdomshemmen. I dag står det 30–40 barn och ungdomar i kö för en plats på något av Sis ungdomshem. Myndigheten kan för närvarande inte uppfylla det lagkrav som gäller för att placera dessa barn och ungdomar, vilket är mycket bekymrande. Jag tog därför ett initiativ om detta i somras och kommer att fatta ett beslut före årsskiftet, hoppas jag.

Sis har fortfarande stora problem och utmaningar med att hantera den resurs- och kompetensbrist som finns inom myndigheten och som påverkar Sis möjligheter att ge intagna en god och adekvat vård som dessutom är rättssäker.

Det här var några exempel. Den typ av avvikelserapportering som jag nu har gett er manar ju sällan till stillasittande. För egen del kommer jag att vara i ständig rörelse.

Per Lennerbrant, JO: Även jag vill gärna säga att det alltid är högtidligt att komma till konstitutionsutskottet och avlämna ämbetsberättelsen. Det ger en möjlighet att presentera vår verksamhet och att höra ledamöternas frågor och reflektioner. Eftersom sammanträdet sänds i tv blir det också en möjlighet att ge tittarna en bild av riksdagens ombudsmän. Detta är alltså en viktig tilldragelse av flera orsaker.

Mitt tillsynsansvar har två huvudsakliga delar. Den ena är de brottsutredande myndigheterna – Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen – samt Tullverket. Den andra är en allmän förvaltningsrättslig del med tillsyn över bland annat Migrationsverket, utlandsmyndigheter och många frågor vid kommuner, regioner och länsstyrelser. Det är en mycket omväxlande och rik flora av frågor som jag får förmånen att hantera.

I ämbetsberättelsen har jag tagit in ett urval av de beslut som jag har meddelat under året. Jag vet att ni har läst dem, och jag tänkte inte göra annat än enstaka nedslag bland besluten. I stället tänkte jag ägna min tid här åt delar av regelverket och JO:s verksamhet som jag anser särskilt viktiga. Delvis har mina kollegor redan berört dem.

Först vill jag säga några ord om pandemin. Man kan säga att pandemin innebar ett stresstest av den författningsbundna regeltillämpningen vid våra myndigheter. Slutsatsen i granskningarna pekar på behov av bättre beredskap för framtida pandemier och liknande händelser. Detta är något som också har uppmärksammats av bland annat Coronakommissionen.

Klagomålen till JO speglar också effekter av att pandemin klingade av och att till exempel reserestriktioner hävdes. Efterfrågan på pass ökade kraftigt. Det var en efterfrågan som Polismyndigheten inte kunde svara upp mot, och jag tror att alla minns den situation som uppstod. Detta var dock framför allt en praktisk fråga för Polismyndigheten att hantera, och jag valde därför att inte gå vidare med något av klagomålen.

Utgångspunkten för JO:s verksamhet är den enskildes intresse av att bli föremål för en lagenlig och även i övrigt korrekt behandling från myndigheternas sida. JO-ämbetet är en del av det konstitutionella skyddet för den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Enligt riksdagens instruktion till JO ska vi ombudsmän särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om allas likhet inför lagen och att de är sakliga och opartiska. Den här bestämmelsen finns i regeringsformen 1 kap. 9 §.

Jag vill stanna upp lite vid detta stadgande av allas likhet inför lagen, saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen är såklart uppfordrande, men den är också inkluderande och främjar jämlikhet. Inför lagen är vi alla lika. Den är vackert formulerad, för övrigt enligt ett förslag som lämnades av just JO inför att regeringsformen skulle antas 1974.

Som ni har hört tidigare ger bestämmelsen uttryck för den så kallade objektivitetsprincipen, som innebär att avgöranden får grundas endast på hänsyn som enligt gällande författningar får beaktas. Godtycke är förbjudet.

Ingen får särbehandlas utan stöd i lag. Bestämmelsen är en del av ett regelkomplex om normbundenhet. Detta är något som i internationella sammanhang ibland benämns the rule of law. En av JO:s viktigaste uppgifter är att se till att offentliga tjänstemän lever upp till kravet på objektivitet. Bestämmelsen är helt central för vårt demokratiska styrelseskick. Det är också i stor utsträckning genom JO:s praxis och uttalanden som bestämmelsen får sitt innehåll. I ämbetsberättelsen har jag tagit in ett antal beslut som behandlar kravet på saklighet och opartiskhet.

Ett annat begrepp som jag vill stanna upp vid är medborgarperspektiv. Den offentliga förvaltningen får aldrig glömma bort att den finns till för medborgarna – inte tvärtom. Ett tydligt medborgarperspektiv och högt ställda krav på god service är hörnstenar i förvaltningslagen. Tillsammans med ett rättssäkert och effektivt förfarande är detta också en av grunderna för den goda förvaltningen och har avgörande betydelse för medborgarnas förtroende för förvaltningen. Det kan innebära att myndigheterna ibland behöver gå utöver de minimiregler som förvaltningslagen innehåller. I ämbetsberättelsen har jag med två beslut om den frågan.

En närliggande fråga gäller långa handläggningstider vid myndigheterna. JO har under året tagit emot många klagomål mot bland annat Polismyndigheten vad gäller både brottsutredningar och förvaltningsärenden, till exempel frågor om vapenlicenser.

Jag är bekymrad över Polismyndighetens förmåga att klara av förundersökningar om framför allt ekonomisk brottslighet. Där är handläggningstiderna ofta oacceptabelt långa, och brotten riskerar i många fall att preskriberas innan utredningen är klar.

Långa handläggningstider har jag också kunnat se hos Migrationsverket, där det fått negativa konsekvenser för enskilda personer. Det är en viktig uppgift för berörda myndigheter, och även för regeringen och riksdagen, att handläggningstiderna hålls på en rimlig nivå.

JO vakar också över offentlighetsprincipen och den grundlagsfästa rätten att ta del av allmänna och offentliga handlingar. Rätten att ta del av allmänna handlingar har en fundamental betydelse i vårt samhälle, bland annat för den fria, demokratiska åsiktsbildningen. Den syftar också till att främja rättssäkerhet och effektivitet i förvaltningen. Utgångspunkten är att en handling ska lämnas ut i direkt anslutning till att begäran gjorts.

Av de ärenden som jag har hanterat under året har det framgått att myndigheterna inte alltid lever upp till detta och att kunskapen överlag – inte minst bland kommuner – inte verkar vara tillräcklig. En sådan kunskapsbrist kan i praktiken innebära en begränsning av offentlighetsprincipen.

På mitt tillsynsområde är användning av tvångsmedel ofta föremål för klagomål. Det aktualiserar en annan viktig del av JO:s uppdrag: det konstitutionella skyddet av den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Ämbetsberättelsen innehåller som vanligt ett antal beslut om detta. Tidigare år har jag uppehållit mig en del vid dessa frågor inför utskottet, men i år nöjer jag mig med att endast hänvisa till besluten i ämbetsberättelsen och den pågående

granskning av polisens användning av bland annat kroppsvisitation för att söka efter vapen som jag avslutningsvis nämner i mina övergripande redovisningar.

Till sist: Under hösten 2022 var det val i Sverige. Mitt tillsynsansvar omfattar allmänna val. Det kommer naturligtvis att genomföras utvärderingar av genomförandet av valen i olika sammanhang, men jag vill ändå nämna för utskottet att jag i min tillsynsverksamhet inte fått in särskilt många klagomål på hur valen genomfördes eller frågor kopplade till det. Jag har heller inte valt att gå vidare med något av de klagomål som har kommit in.

Ordföranden: Stort tack för att ni har redogjort för dessa iakttagelser. Ledamöterna är nu fria att ställa frågor.

Mirja Räihä (S): Otroligt stort tack! Som ny riksdagsledamot och som ny i konstitutionsutskottet var denna föredragning oerhört värdefull och innehöll väldigt många saker som jag kanske personligen har ett stort intresse för. Jag kan särskilt nämna hälso- och sjukvården och pandemin, då jag jobbade i stormens öga och inte kunde betrakta det hela utifrån, samt socialförsäkringen och de problem som faktiskt finns i hanteringen av dessa ärenden.

Men min fråga handlar om något helt annat. Jag fastnade för det som står i chefs-JO:s inledning, där man beskriver att ämbetet i dag måste göra extraordinär tillsyn av verksamheter som det många gånger kommer ärenden från men som inte har ordinär tillsyn. Man nämner just polisen, kriminalvården, utlänningsärenden och socialförsäkringen. Vidare anger chefs-JO också att man måste förstärka tillsynen i den roll man har som JO. Vad är det för behov man ser framöver för att kunna förstärka den? Vad behöver riksdagen göra för att den förstärkningen ska komma till stånd?

Erik Nymansson, chefsJO: Det här är en fråga som jag också har funderat väldigt mycket på. När jag kom till JO hade jag med mig bilden av att JO håller på med extraordinär tillsyn, det vill säga att JO kompletterar den ordinära tillsyn som finns inom olika områden. Men det som slagit mig är att det finns väldigt många områden som inte har en ordinär tillsyn. Jag kan tycka att det är lite förvånande att en del av de områden som är de yttersta utlöparna av statens våldsmonopol, till exempel polisen och kriminalvården, inte har någon ordinär tillsyn.

Samtidigt är det på de områdena vi ser en väldigt stor klagomålsökning – och vi kan nog förutse ytterligare en stor ökning där. Det bekymrar mig, eftersom vi i möjligaste mån försöker bedriva tillsyn på dessa områden. Men det kan aldrig ersätta en ordinär tillsyn. Man ska också minnas att en extraordinär tillsyn faktiskt kan utöva tillsyn över de ordinära tillsynsorganen. Det stärker tillsynsorganisationen som helhet.

Detta bekymrar mig. Frågan har diskuterats under många år. Jag vet också att det finns flera utredningsförslag men att ingenting har hänt. Du frågade vad som kan göras. Det naturliga svaret för mig är att jag tycker att man borde överväga att inrätta ordinära tillsynsorgan på de områden som jag har nämnt. Det tror jag är den enda lösningen på den här utmaningen, i egentlig mening.

Victoria Tiblom (SD): Stort tack för er dragning! Riksdagens ombudsmän är ju ett mycket viktigt ämbete, och precis som chefs-JO Erik Nymansson skriver i sin berättelse om verksamheten är det också en myndighet som funnits i mer än 200 år.

Allteftersom vårt samhälle utvecklas på olika sätt identifieras också nya problem som kräver olika lösningar. I dagens mediasamhälle är vi alla publicister, och vem som helst har möjlighet att nå en bred publik oavsett plattform.

Jag har en fråga till chefs-JO Erik Nymansson med anledning av ärendet då en veterinärstudent vid SLU skrev debattartiklar om grisslakt och därefter mottog kritik från programstudierektorer då de ansåg att debattartiklarna kunde få negativa konsekvenser för utbildningen. Med all rätt fick SLU kritik av JO för sitt agerande, då deras åtgärder stod i strid med repressalieförbudet.

Min fråga lyder: Denna typ av ärende där en student får kritik från det egna lärosätet – är det något ni märkt en ökning av? Finns det fler snarlika ärenden? Det har ju tidigare funnits ärenden där poliser i en insändare kritiserat ledningen och även en lärare som i en insändare kritiserat skolledningen.

Erik Nymansson, chefsJO: Det ärendet var väldigt intressant. Jag går inte igenom det i detalj nu. Du frågade om vi ser en ökning på området. Jag kan inte säga för egen del att jag sett en ökning på mina ansvarsområden, men jag vänder mig till mina kollegor – vi har som ni vet ett brett upptagningsområde. Det här skulle kunna dyka upp lite överallt.

Per Lennerbrant, JO: Jag kan nämna en närliggande fråga som inte handlar om att medarbetare framför kritik men däremot om att enskilda medarbetare publicerar sig på olika sätt, framför allt på sociala medier. Jag får in en del klagomål om att polisanställda gör inlägg där de uttalar sig om Polismyndighetens verksamhet eller kanske saker de själva varit med om att utföra som poliser. Det gäller i flera fall inlägg vars lämplighet man kan diskutera. Jag har så här långt valt att lämna över de klagomålen till Polismyndigheten så att de får hantera dem inom ramen för sitt arbetsgivaransvar.

Det är alltså en aktuell fråga på mina områden. Jag kan nämna att vi diskuterade den vid förra årets dragning för konstitutionsutskottet också.

Ulrik Nilsson (M): Tack för en bra presentation! Ni har ett viktigt uppdrag. Det är ju som chefs-JO sa: Ni blir lite grann av en ventil men också en temperaturmätare på stämningen ute i samhället.

Jag har två frågor som båda kommer att hamna på chefs-JO:s sida. Det är ingen diskriminering av er övriga, utan det är en ren slump.

Den första frågan gäller redovisningens diagram 1.3, som behandlar ärendebalansen. Räknar man på de siffrorna ser man att tidigare år har 70–72 procent av avgörandena berört ärenden där ni har ansett det överflödigt med en utredning. Det har senaste året ökat till 79–80 procent. Det är möjligen inte någon jättesignifikant ökning, men man skulle kunna säga att det kan bero på ett antal olika saker. Det kan vara så att ni fått in fler enkla ärenden, vilket innebär att man inte behöver titta på dem. Det skulle också kunna vara så att

man har förskjutit gränsen för när en utredning genomförs. Det skulle slutligen kunna vara så att man i syfte att åtgärda balansen har valt ut de enkla ärendena och avgjort dem tidigare, vilket skulle antyda en ökad ärendebelastning framöver.

Jag skulle vilja höra lite kommentarer kring om det finns några tydliga linjer i det här eller om det är slumpmässigt.

Min andra fråga gäller ett avgörande för försvaret där Pliktverket ställde frågor om uppfattningen om behovet av ett försvar i Sverige och där chefs-JO utan att uttala kritik ändå säger att den typen av frågeställningar inte är lämpliga eftersom de innebär att deklarerar en politisk uppfattning.

Då skulle man ju kunna fundera lite på om det har skett en förskjutning här. Jag kan nog minnas att när jag gjorde värnplikten fick vi frågor om vad vi tyckte om försvaret. Vi valde då förmodligen att inte klaga, så det kan vara en förskjutning i intresset av att klaga. Men är det också en förskjutning av intresset att tolka den politiska uppfattningen?

Jag kan möjligen tycka att det är rimligt att en arbetsgivare eller myndighet faktiskt frågar dem som ska medverka hos dem om de tycker att det är en bra idé eller ej. Ni gör ju egentligen ingen rimlighetsbedömning, utan det handlar om juridik. Men jag skulle vilja höra ett lite utförligare resonemang, för jag kan tycka att det är rimligt att fråga en soldat eller eventuellt blivande soldat om den tycker att det är vettigt att medverka i försvaret. Jag kan tycka att det är relevant information. Jag skulle uppskatta ett litet resonemang om det.

Erik Nymansson, chefsJO: Jag börjar med den sistnämnda frågan. Den är ganska stor och också ganska svår. Det kan säkert på vissa sätt ibland vara rimligt att ställa frågan. Det som var speciellt i det här fallet var att man fick frågan under straffansvar. Man var skyldig att svara. Jag ska inte gå in på detaljerna – ni kan alla läsa det ärendet.

Jag fick anledning att grubbla ganska mycket över detta. Det visar också på en väldigt spännande fråga, nämligen att andra kapitlet i regeringsformen kanske inte så ofta kommer till domstol. Det är JO och JK man hittar i kommentarerna till grundlagen i de här delarna.

Jag fick ställa mig frågan vad en politisk åskådning är, för det är detta som anges i det här stadgandet. Utan att gå in på detaljer kan jag säga att den frågan aldrig har prövats i domstol och i egentlig mening inte heller av JO och JK. Det är lite förvånande att vi har haft det här stadgandet i över 50 år men att det aldrig kommit till en rättslig prövning.

Däremot har det varit en debatt i doktrinen, det vill säga de rättslärderna har funderat över var någonstans man drar gränsen för åskådning.

Jag har försökt gå igenom dessa förarbeten, och jag kommer till en lite annan uppfattning än en del i den juridiska doktrinen har. Jag tyckte i detta fall, när man ställde de frågor du nämnde, att det rent faktiskt var så att det kom i konflikt med detta grundlagsbud. Men jag kritiserade inte myndigheten, för jag var medveten om att det finns väldigt många olika uppfattningar om detta. Min uppfattning är en, och andra har kanske en annan uppfattning. Vi får se vad denna diskussion så småningom leder till.

Det jag framför allt fascinerades av var att ett begrepp som har funnits länge och som är centralt i till exempel förbudet mot åsiktsregistrering, där det i lagtexten står förbud mot registrering av åskådning, inte tidigare har fått en juridisk prövning.

Vad gäller den första frågan och diagrammet är det nog tvärtom så att JO inte har plockat upp och utrett framför allt de enkla ärendena. Min bild under det gångna året är att vi framför allt utreder de komplicerade ärendena, och detta är möjligtvis ett resultat man kan se i diagrammet. Jag tror att ju fler klagomål vi får in, desto mer högkvalificerade ärenden och frågor kan vi vittja från den stora mängden av klagomål. Min bild är snarast att vi nog prioriterar de ärenden som är lite svårare och som har den stora fördelen att de kan vara intressanta för en bredare tillämpning och att vi på detta sätt kan vägleda myndigheterna.

Jessica Wetterling (V): Fru ordförande! Tack för att ni justitieombudsmän kommer hit. Det är varje år en stor tilldragelse för oss i utskottet. Det är femte gången jag har förmånen att lyssna till er, och varje gång blir jag lika engagerad och berörd av de ärenden ni lyfter fram.

Jag minns inte vem av er som påpekade att ni ser en kvalitetshöjning, men när man läser er ämbetsberättelse kan man lätt tro att läget för staten är väldigt mörkt. Så ska det ju vara, för ni ska givetvis påtala de brister som finns så att de kan åtgärdas.

Jag noterar också att ni har förkortat handläggningstiderna, vilket är positivt med tanke på att långa handläggningstider är något ni ofta kritiserar andra myndigheter för. Då är det bra att inte ha samma problem själv.

Jag noterade också det som chefs-JO sa om att det inte har någon betydelse för en eventuell granskning om det är en eller tusen som anmäler, vilket också är viktigt.

Jag har många frågor i huvudet, men jag ska försöka begränsa mig till två stycken. Det ena jag har funderat ganska mycket på berör kanske i första hand Thomas Norling. Det gäller enskildas förståelse för beslut. Utifrån JO:s perspektiv, vad kan göras för att det ska bli enklare för enskilda att förstå? Ofta är man i utsatt eller sårbar situation, vilket kan göra det extra svårt att ta till sig beslut. Vad kan göras för att öka tillgängligheten?

Min andra fråga gäller det Per Lennerbrant lyfte upp om att en del anmälare upplevt att poliser eller andra tjänstemän har vidtagit obefogade åtgärder mot dem på grund av deras etniska ursprung. Jag tänker då på det som Per Lennerbrant sa om allas likhet inför lagen och tilltron till att alla får lika behandling. Ökar detta problem eller inte, och finns det en koppling till det som lyftes upp om tjänstemäns kunskap om sina befogenheter och att tjänstemän ibland kanske överträder sina befogenheter?

Thomas Norling, JO: Har en myndighet fattat ett beslut, och kan det överklagas? Det är en fråga som jag har behandlat i min betraktelse som inleder ämbetsberättelsen. Jag har under verksamhetsåret haft flera ärenden

som har handlat om just svårigheten att förstå om ett beslut verkligen har fattats.

Det första en myndighet kan göra för att hjälpa den enskilde är att förstå detta själv. Det finns flera exempel på myndigheter där man inte har riktigt klart för sig vad det är man gör när man handlägger ett ärende och var någonstans i handläggningen man befinner sig.

Jag har också tagit upp de fall på Försäkringskassan där man staplar interimistiska beslut på varandra. Det blir väldigt svårt för den enskilde att veta om man har fått ett slutligt beslut och om det senaste beslut man har tagit del av är det man ska överklaga.

Om myndigheten inte är tydlig med det och informerar om det så att man förstår kan man faktiskt gå miste om möjligheten att överklaga. Det är alltså viktigt att myndigheterna själva förstår detta.

När det gäller Arbetsförmedlingens ärenden är det ibland ganska svårt att ta ställning till om en åtgärd är ett beslut eller något annat. Jag har för tydlighets skull pekat på att det här kan vara frågor som till och med Högsta förvaltningsdomstolen behöver avgöra och därför refererat till ett sådant avgörande i somras.

Igen: Det är väldigt viktigt att myndigheterna förstår vad de gör och att de informerar och på olika sätt ger den service som enskilda behöver för att kunna driva sina ärenden och ta sina intressen till vara.

Detta är inte helt enkelt, men det är myndigheterna som har ansvaret. Jag uppmanar därför alla myndigheter att bättre förstå vad de ägnar sig åt.

Per Lennerbrant, JO: Din andra fråga är inte helt lätt att besvara. Det står dock klart att det kommer in en hel del klagomål till JO, som landar på mitt bord, där människor påstår att de på grund av sitt etniska ursprung eller något liknande har blivit utsatta för en åtgärd från polisen, ofta kroppsvisitation eller dylikt. Dessa ärenden kan vara svårutredda då det kan vara svårt att veta vad som motiverat denna åtgärd.

Detta är bakgrunden till att jag just nu genomför en bredare granskning där jag reser runt till olika polisområden i landet och genomför en inspektionsserie. Tillsammans med mina medarbetare går jag igenom dokumentationen för ett stort antal ingripanden för att få en bredare bild av hur det ser ut. Är de klagomål som kommer in representativa också för vad vi ser i handlingarna i de enskilda polisregionerna? Så här långt har jag varit i Linköping och Örebro, och jag kommer att göra fler inspektioner. Jag har sagt att jag kommer att redovisa resultatet av denna granskning före den 1 juli nästa år, vilket innebär att resultatet förhoppningsvis finns med i ämbetsberättelsen när vi ses här nästa år. Några slutsatser är jag dock inte beredd att dra än.

Så till andra delen av din fråga. Att myndigheter samverkar och kanske glömmar bort eller blandar ihop var gränserna för det egna uppdraget går har jag sett exempel på. Myndigheter som jobbar med brottsbekämpning och myndigheter som ligger nära, till exempel Skatteverket, vill mycket och känner kanske ett yttre tryck på att samverka och ser fördelar med det. Det är dock viktigt att varje enskild tjänsteman kommer ihåg vilket uppdrag man har

och var gränsen för ens befogenheter går. Bara för att man agerar tillsammans med till exempel en polisman betyder det inte att man också har en polisman befogenheter. Detta har jag som sagt sett exempel på, och jag har också kritiserat Tullverket för att man agerade utanför ramen för den egna myndighetens befogenheter.

Det enkla svaret är att det är ett ansvar för cheferna i respektive organisationer att göra klart för och påminna sina medarbetare om vilka befogenheter de har och inte har.

Malin Björk (C): Ordförande! Tack så mycket för den väldigt intressanta och värdefulla föredragningen hittills. Jag skulle vilja ställa många intressanta frågor, men jag ska begränsa mig till ett par stycken.

Den första går till chefs-JO Erik Nymansson och handlar om myndigheternas serviceskyldighet. Under pandemin uppmärksammades ett par fall när denna serviceskyldighet inte helt var till fyllest eftersom det krävdes att man skulle ha bank-id eller e-legitimation för att få tillgång till de tjänster som myndigheterna är skyldiga att tillhandahålla. Denna fråga togs också upp i KU förra hösten när Riksrevisionen kom med sin rapport om just service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala. I rapporten konstaterades att det finns vissa brister hos myndigheter vad gäller att just tillhandahålla tjänster.

Utifrån de fall JO har tittat på och den trend som finns att myndigheter ska vara så effektiva som möjligt och därmed digitalisera så mycket som möjligt, finns det ett behov av att ytterligare förtydliga myndigheters uppdrag på denna punkt gällande att även ta hänsyn till de personer som inte kan eller vill vara digitala? Dessa finns ju och kommer även fortsättningsvis att finnas.

Min andra fråga går till JO Katarina Pahlsson och rör de allmänna domstolarna. Både förvaltningsdomstolarna och de allmänna domstolarna har problem med långa handläggningstider, och när det gäller de allmänna domstolarna är det ett högt tryck på både tingsrätter och hovrätter att hinna handlägga alla typer av mål. Här har man att först handlägga fristmålen, alltså häktningsmål och ungdomsmål. Häktningmålen har ju lagstadgade frister att hålla sig till, så de hamnar så att säga i ett snabbspår. Häktning är dock ett personellt tvångsmedel, och det ska inte avgöra vilka mål som är viktiga att handlägga hos en tingsrätt.

Här finns en balansgång som handlar om att ta hänsyn till både fristmål och övriga mål, som ska handläggas inom skäligen tid. Hur ser Katarina Pahlsson på just "skäligen tid" när det gäller övrig målhandläggning? Vad kan man se för eventuella rättsförluster kopplat till att de drar ut på tiden och så att säga hamnar i andra hand? Man ska ju inte komma före i kön bara för det är ett häktningsmål, utan det är högst relevant att få även andra mål handlagda inom rimlig tid.

Erik Nymansson, chefsJO: Som jag sa inledningsvis har pandemin synliggjort och tydliggjort underliggande problem på en mängd områden, och detta med digitala tjänster är ett av dem.

Vi är många som är tacksamma för de digitala tjänsterna, som förenklar för oss. Jag minns att när pappa skulle deklarerat sitt han säkert fem kvällar, och mamma hjälpte till och kollade siffrorna. Självt klickar jag bara på mobiltelefonen. Samtidigt handlade många klagomål under pandemin om just dem som inte har denna möjlighet. Min pigga 84-åriga svärmor har bank-id, men i hennes umgängeskrets är det långtifrån alla som har det. Vi har ett stort antal pensionärer i landet, och man vill ofta lyfta fram de pigga pensionärerna som går kurser och tar del av tekniska nymodigheter. Men jag kommer själv från landet, och jag vet att många där inte tar del av detta utan känner tveksamhet inför det. Jag tror att ett stort antal människor inte har tillgång till detta, bland andra flyktingar, och då blir det besvärligt.

Jag hade ett ärende med svenskar som hade bott utomlands och ville bli folkbokförda igen när de flyttade hem till Sverige. Det tog tre fyra månader för Skatteverket att ordna det, och eftersom de inte var folkbokförda kunde de inte heller komma i åtnjutande av dessa tjänster, vilket blev trassligt.

Jag tror att man kommer att titta mer på detta i framtiden. Frågan om det ska bli lagstiftning på området eller inte vänder jag nog tillbaka till frågeställaren, för det är inte JO:s sak att avgöra. Men jag tror att detta problem måste uppmärksammas.

I samma härad ligger frågan om rätten att få betala med kontanter. Den som inte har mobilt bank-id och e-legitimation är ofta hänvisad till kontanter, vilket har blivit alltmer problematiskt. Här har jag ett ärende som ni kanske har sett och som också varit uppe i domstolar. Man har nog en större rätt att betala med kontanter än vad man tror, åtminstone i förhållande till stat och det allmänna. En utredning ska ju komma med ett betänkande i denna fråga i slutet av mars, om jag inte minns fel.

Katarina Pahlsson, JO: Jag har tillsyn över de allmänna domstolarna men inte över förvaltningsdomstolarna. Precis som nämndes är trycket på de allmänna domstolarna högt, och det kan förklaras av ett ökat inflöde av brottmål, många straffskärpningar och sänkt gräns för obligatorisk häktning, vilket ger fler fristmål, som ju ska tas först och, som jag kan se, också tas först av domstolarna. Man har också infört något som heter snabbare förfarande i enklare brottmål, vilket gör att de också ska tas fort. De här målen prioriteras, och här klarar av man av att hålla tider. Men det finns ju väldigt många andra brottmål, exempelvis bedrägeri, misshandel, kvinnofridskränkning och rattfylleri, där många domstolar, dock inte alla, tar för lång tid på sig.

För fristmål och ungdomsmål finns som sagt regler, men för övriga mål är det svårt att säga vad skälig tid är. I sina regleringsbrev till domstolarna anger regeringen vissa tider för olika måltyper, men jag ser såklart att det tar lång tid och att det går ut över till exempel familjemålen. Om det tar för lång tid går det ut över rättssäkerheten. Vittnen glömmer vad de har sett, och man får inte tag i människor eftersom de har flyttat. Drar det ut på tiden när man ska bestämma vilken av föräldrarna som ska ta hand om ett barn kan konflikten mellan föräldrarna öka. I tvistemål finns det företagare som aldrig får sin sak

prövad, vilket kan ha betydelse för ett enskilt företag och för hur han eller hon ska organisera sin verksamhet. Det är alltså absolut risk för rättsförluster.

Det finns domstolar där man sitter fyra fem dagar i veckan som domare. Det gör mig oerhört bekymrad eftersom det går ut över rättssäkerheten. Både domare och övrig personal sliter, men det här är ett direkt hot mot rättssäkerheten. Det måste få ta tid, och man måste ha utrymme för reflektion och kritisk analys. Så ja, jag är bekymrad över situationen i en del domstolar.

Gudrun Brunegård (KD): Ett stort tack för både ämbetsberättelse och dragning! Det är otroligt värdefullt för oss i utskottet. Dessutom tillgängliggörs det på detta sätt för allmänheten och alla beslutsfattare runt om i vårt land. Låt mig också uttrycka hur imponerad jag är över att ni trots den ökade ärendemängden har kunnat arbeta undan eftersläpande ärenden i denna takt.

Jag ska dyka rakt in i ämbetsberättelsen. På sidan 454 i kapitlet om utbildning och forskning finns ett ärende där en gymnasieskola drogtestat en elev man var orolig för hade hamnat i drogmissbruk. Frågan gällde om det var säkerställt att eleven medverkade frivilligt. Det konstateras att skolan ska informera vårdnadshavare till minderårig och göra en orosanmälan till socialtjänsten. Rutinen på skolan beskrivs och hur den skilde sig i det aktuella fallet. JO skriver att det ligger nära till hands att anse att det finns anmälnings-skyldighet redan när det kommit fram uppgifter om misstanke om missbruk som man inte vidare kan bortse från.

Elevhälsan bygger enligt skollagen på frivillighet, och i ett sådant här fall är det kanske särskilt viktigt eftersom det kan uppfattas som väldigt integritetskränkande att göra ett drogtest, det vill säga lämna ett urinprov, i en tjänstemans närvaro.

Samtidigt innebär frivillighetskriteriet ett dilemma eftersom en ung person som vet med sig att hon eller han har tagit en otilåten substans inte gärna vill göra ett drogtest frivilligt.

Alla är dock överens om betydelsen av att upptäcka missbruk i ett tidigt skede och kunna vidta åtgärder för att personen inte ska hamna i ett tyngre missbruk. Därför behöver skolan ha rutiner för hur man ska gå till väga. Här är samverkan mellan vårdnadshavare, socialtjänst, polis och kanske även primärvårdens beroendeenhet värdefullt, och man måste ta fram handlingsplaner på lokal nivå.

Finns det anledning att i lagstiftningen förtydliga var ansvaret ligger om en elev inte vill medverka till ett drogtest? Är det något som JO ser att vi som lagstiftare skulle kunna göra så att det blir tydligare på verksamhetsnivå var ansvaret ligger?

Erik Nymansson, chefsJO: Det var mitt ärende och det beslut jag fattade. Jag kan hålla med om mycket av det du sa. Jag tror att detta är en utmaning och ett problem på många håll. Det här är en liten ort i norra Sverige, och jag tror att man hade haft två dödsfall till följd av narkotikamissbruk i kommunen ungefär samtidigt som man drog igång detta. Det jag uttalade mig om i detta ärende var vikten av frivillighet i det enskilda fallet.

Utifrån ett sådant här enskilt fall har jag lite svårt att säga om det finns behov av lagstiftning eller inte på detta område. Men jag tror att det är ett problem på många håll och för många skolor hur man ska göra med detta och var gränsen går för frivillighet. Man kan göra på ett annat sätt än man gjorde i detta enskilda fall, men jag ska inte lägga ut texten om hur man bör göra.

Man skulle mycket väl kunna titta på denna fråga lite djupare och fundera på om det finns anledning att överväga lagstiftning. Jag är dock inte övertygad om att lagstiftning alltid är det bästa sättet att lösa ett problem. Men precis som du sa tror jag att man ska titta mer på denna fråga. Det är ett vanligt förekommande problem ute i kommunerna, och jag tror att skolor ställs inför ganska svåra dilemman.

Jan Riise (MP): Jag delar givetvis mina utskottskollegors glädje och tacksamhet över att få ta del av detta.

Jag kastar mig rakt in i frågeställningen. Jag har ett stort hjärta för människor som lever längst ut i kapillärerna, som det talades om tidigare. Jag tänker särskilt på dem som finns på olika typer av boenden, alltså LSS och annat. Jag har försökt fördjupa mig i detta och skrev till och med alldeles nyss en motion om det. Det talas om goda levnadsvillkor i LSS och att det är något man har rätt till. I min enkla värld är alla lika inför lagen, och alla har samma rätt att försöka få ett gott liv med en god livskvalitet. Det gäller givetvis även människor på boenden.

Söker man på boenden, brister och brukare får man tyvärr en massa träffar. Jag har pratat även med personal och läst artiklar. Inspektionen för vård och omsorg antas ha tillsyn över detta, och det finns en diskussion om lagändringar och om man möjligen bör ändra eller förtydliga formuleringarna vad gäller goda levnadsvillkor.

Så till min fråga, som kanske framför allt går till JO Thomas Norling. Det finns ett ärende på sidan 399 som handlar om ett boende i en småländsk kommun, och det visar sig att Inspektionen för vård och omsorg också har brustit. Att det finns brister i de kommunala hanteringarna förefaller helt uppenbart, men här har alltså även granskaren brustit. Det leder oss till den klassiska frågan: Vem granskar granskarna? Jo, det gör givetvis ni.

Därav min fråga: Finns det några funderingar hos er som skulle kunna hjälpa oss vidare? Situationen är ju inte acceptabel, allra minst för de människor det gäller. Det hade talats om kunskapsbrist hos kommunerna och att de skulle kunna lära av varandra. Det finns en kompletterande tillsyn, men här förefaller det som att vi måste göra ännu mer. Så, som sagt, har ni några funderingar om detta som skulle kunna hjälpa lagstiftarna?

Malin Danielsson (L): Tack för både ämbetsberättelse och det viktiga arbete ni gör!

När man kommer sist i raden av kloka frågeställare finns det risk att man upprepar sig, så det var bra att dessa frågor togs samtidigt. Jag vill nämligen också uppmärksamma fallet med LSS-boendet. Ni har uppmärksammat oss på en ökande ärendemängd. Inom just socialtjänst och LSS är den dock konstant

hög, och därför är det intressant att titta på dessa ärenden. I just detta fall riktade ni kritik mot kommunens hantering, men ni valde också att granska Ivos granskning av det hela.

Kan ni utifrån de ärenden ni har på ert bord se att detta är ett unikt fall? Eller är det ett mer generellt problem att granskande myndigheter brister i sin tillsyn?

Thomas Norling, JO: Det ärende som det refererades till gäller fallet Robin. Han var en brukare som föll inom ramen för LSS-lagstiftningen, och han bodde på ett hem utanför Gnosjö som hette Skogsbo. Det framkom en hel del synpunkter på hans vardag i hemmet, och det var framför allt hans syster som hade synpunkter på vilket stöd och vilken hjälp han fick där. Hon hade många synpunkter.

Ivo inspekterade hemmet – det måste ha varit 2019. Systemen var inte nöjda utan JO-anmälde Ivo för den inspektionen. Jag skickade då mina medarbetare för att göra en inspektion i hemmet. Vi kunde då konstatera att Ivo i sin inspektion hade missat en hel del allvarliga brister i den service som han fick. Bland annat var han inlåst, det vill säga frihetsberövad utan lagstöd. LSS är ingen tvångsvårdslag, och det finns inget stöd för att låsa in någon. Det var förvånande att Ivo inte uppmärksammade detta. Ivo är skyldig i sin tillsynsverksamhet att undersöka om en LSS-verksamhet uppfyller kraven på god kvalitet. Här hade man gjort ett flagrant misstag, och det var det jag kritiserade kommunen och hemmet för.

Det fanns därför också anledning för mig, givet missarna som Ivo hade gjort, att fundera över om Ivo kunde ta sitt ansvar som tillsynsmyndighet. De fick en hel del frågor som gällde den faktiska inspektionen som de hade gjort. När jag hade tagit del av deras redogörelse kunde jag konstatera att de var mycket självkritiska. De tyckte inte att de hade levt upp till de krav som kan ställas på en tillsynsmyndighet. Därför tyckte jag att det var angeläget att också i beslutet peka på några saker som man behöver tänka på som tillsynsmyndighet.

Jag tror att Ivo ännu inte riktigt har blivit den tillsynsmyndighet som krävs på området. Man har stora utmaningar. Möjligen vill man kanske ägna sig åt lite andra saker än vad man har fått i uppdrag att göra, och det kan splittra myndighetens fokus lite grann. Det är viktigt att ni politiker funderar över hur en tillsynsmyndighet ska fungera. Chefs-JO var just inne på att det är oerhört viktigt för att vår, JO:s, tillsyn ska fungera, att den kan få vara extraordinär, att den ordinära tillsynen faktiskt är professionell. Jag tycker att Ivo sviktade här på ett förvånande – upprörande – sätt.

Hur ska Ivo göra? Det handlar mycket om resurser och kompetens. Det gäller att ha metoder för sin inspektion som hittar bristerna och som gör att man får en kraft i de beslut man fattar. Kommuner ska kanske fundera över vad pengar ska läggas på och på vilka grupper de ska satsa på för att uppfylla LSS-krav när det gäller kvaliteten på den hjälp och de insatser som de ger. Det finns en hel del att göra, helt enkelt.

Det var ett övergripande svar, men jag stannar med det.

Ordföranden: Vår tid är ute. Jag vill å hela utskottets vägnar tacka justitieombudsmännen för att ni har varit här och redogjort för de viktigaste iakttagelserna i årets ämbetsberättelse. Vi återkommer i beredningen kring detta även i riksdagen, och vi ser fram emot att ytterligare djupdyka i dessa ärenden. Vi tror dessutom att det kommer att behövas väktare som ser över lagens efterlevnad även de kommande 212 åren. Vi ser fram emot kommande ämbetsberättelser.