

# Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU11

## Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger Justitieombudsmännens ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2019/20 till handlingarna.

Utskottet gör vissa uttalanden med anledning av de ärenden som behandlas i ämbetsberättelsen. Utskottet ser mycket allvarligt på brister vad gäller saklighet och opartiskhet vid utförandet av offentliga förvaltningsuppgifter. Vidare understryker utskottet betydelsen av att myndigheter och kommuner fullgör sina skyldigheter enligt offentlighetsprincipen på ett korrekt sätt och i överensstämmelse med gällande regelverk. I sammanhanget påminner utskottet även om vikten av att den grundlagsskyddade meddelarfriheten respekteras och om efterforskningsförbudet. Utskottet framhåller även vikten av en god förvaltningsrättslig standard, av att myndigheter, kommuner och regioner följer de beslut som har fattats av en högre instans samt av myndigheters, kommuners och regioners ansvar i sin roll som arbetsgivare för att anställda ges kompetensutveckling m.m.

Utskottet har i anslutning till ämbetsberättelsen tagit del av rapporten Frihetsberövades situation under coronapandemin – JO:s granskning av fyra myndigheters åtgärder, från JO:s Opcat-enhet. Utskottet framhåller förtjänsten i arbetet.

#### *Behandlade förslag*

Redogörelse 2020/21: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.....	27
Redogörelsen.....	27
<i>Bilaga 2</i>	
Öppet sammanträde den 1 december 2020 .....	28

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Justitieombudsmännens ämbetsberättelse**

Riksdagen lägger redogörelse 2020/21:JO1 till handlingarna.

Stockholm den 28 januari 2021

På konstitutionsutskottets vägnar

*Karin Enström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Ida Karkiainen (S), Marta Obminska (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Modig (C), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Laila Naraghi (S), Tuve Skånberg (KD), Tina Acketoft (L), Mikael Strandman (SD), Camilla Hansén (MP), Erik Ezelius (S) och Lars Jilmstad (M).

## Redogörelse för ärendet

Riksdagens ombudsmän har i enlighet med 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän överlämnat sin ämbetsberättelse (redog. 2020/21:JO1) för tiden den 1 juli 2019–30 juni 2020. Justitieombudsmännen lämnade muntligen information om sin verksamhet dels den 1 december 2020 vid ett öppet sammanträde med utskottet, dels den 10 december 2020. Informationen omfattade även en tematisk rapport från JO:s Opcat-enhet Frihetsberövades situation under coronapandemin – JO:s granskning av fyra myndigheters åtgärder. En utskrift av de stenografiska uppteckningarna från det öppna sammanträdet finns i bilaga 2.

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

Inga följdmotioner har väckts med anledning av redogörelsen.

# Utskottets överväganden

## Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

### Redogörelsen

#### *Organisation och verksamhet*

Efter framställningar från justitieombudsmännen Cecilia Renfors och Lars Lindström entledigade riksdagen dem från sina uppdrag per den 5 respektive den 31 augusti 2019. Till nya justitieombudsmän valde riksdagen Katarina Pålsson och Per Lennerbrant. De tillträdde sina uppdrag den 9 september 2019.

Riksdagen omvalde den 1 april 2020 Elisabeth Rynning att vara chefsjustitieombudsman för tiden fr.o.m. den 1 juni 2020 till dess att nytt val genomförts under fjärde året därefter.

Riksdagen valde den 14 november 2019 Lars Lindström till ställföreträdande justitieombudsman för två år fr.o.m. den 1 december 2019. Riksdagen omvalde den 1 april 2020 Lilian Wiklund till ställföreträdande justitieombudsman för två år fr.o.m. den 1 maj 2020, och Cecilia Nordenfelt till ställföreträdande justitieombudsman för två år fr.o.m. den 1 juni 2020.

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

Lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (fortsättningsvis benämnd instruktionen) har inte ändrats under verksamhetsåret. Myndighetens arbetsordning ändrades vid två tillfällen, dels den 1 september 2019, dels den 1 januari 2020. Den första ändringen infördes med anledning av att två nya ombudsmän skulle tillträda ämbetet och att en it-ansvarig anställdes. Ändringen vid årsskiftet avsåg paragraferna 1, 4, 7, 10–12 och 14 samt bilagan och införandet av en ny bilaga 2. De ändringar som avsåg 1 och 4 §§ samt bilagorna innebar dels förändringar i ombudsmännens ansvarsområden, dels förtydligande av tillsynsavdelningarnas beredningsansvar. Ärenden som rör allmänna förvaltningsdomstolar samt utbildning och forskning fördes till chefsjustitieombudsmannen Elisabeth Rynnings ansvarsområde, ärenden som rör kriminalvård fördes till justitieombudsmannen Katarina Pålssons ansvarsområde och ärenden som rör kommunikationsväsendet fördes till justitieombudsmannen Per Lennerbrants ansvarsområde. Beredningsansvaret för nu nämnda ärenden flyttades däremot inte från berörda tillsynsavdelningar inom ombudsmannaexpeditionen. Omfördelningen

syftade främst till att åstadkomma en jämnare arbetsbelastning ombudsmännen emellan och därmed ge chefsJO nödvändigt utrymme för arbete med ämbetets administration och internationella verksamhet. En annan effekt av omfördelningen var att samtliga ombudsmän nu aktivt arbetar med uppdraget som nationellt besöksorgan enligt FN:s tilläggsprotokoll till konventionen mot tortyr (Opcat-protokollet). Ändringen innebär att ombudsmännens ansvarsområden inte längre är identiska med tillsynsavdelningarnas områden och att två av tillsynsavdelningarna bereder ärenden åt fler än en ombudsman. Förhoppningen är att ändringen ska främja en ökad flexibilitet och ett närmare samarbete mellan tillsynsavdelningarna. I 7 § förtydligades byråchefernas ansvar för bl.a. uppföljning av myndighetens mål, i 10–11 §§ förtydligades ansvaret för hanteringen av framställningar om utlämnande av allmän handling och i 14 § förtydligades att arbetsuppgifter kan framgå även av delegationsbeslut. Genom ändringen i 12 § omfördelades ansvaret för handläggningen av säkerhets- och beredskapsfrågor under chefsJO till kanslichefen.

Våren 2020 präglades i hög grad av den omställning till huvudsakligen hemarbete som coronapandemin nödvändiggjort. De nya rutiner och arbetsformer som infördes fungerade i huvudsak väl. Uppdraget att värna rätts-säkerheten var givetvis oförändrat och bedömdes kunna vara särskilt viktigt när samhället utsattes för påfrestningar. JO hade bl.a. oförändrade öppettider under pandemin, vilket informerades om på myndighetens webbplats. Ett antal planerade inspektioner ställdes dock in eller utfördes på distans.

Nya inspektionsformer utarbetades, särskilt inom ramen för Opcat-verksamheten (detta utvecklas i ämbetsberättelsens avsnitt 4). Justitieombudsmännen övervägde hur uppdraget som nationellt besöksorgan skulle kunna fullgöras på bästa sätt, med beaktande av att frihetsberövade människor hör till de grupper som löper särskild risk att drabbas i den rådande pandemisituationen. Under våren 2020 beslutade ombudsmännen att inom sina respektive ansvarsområden granska vissa myndigheter där människor kan hållas frihetsberövade, för att undersöka vilka konsekvenser utbrottet av covid-19 fått för de intagna. Ombudsmännens iakttagelser och uttalanden i dessa initiativärenden sammanställdes under hösten i en särskild rapport, se nedan under rubrik *Rapporten Frihetsberövades situation under coronapandemin – JO:s granskning av fyra myndigheters åtgärder*.

Ombudsmännen konstaterade vidare att särskild uppmärksamhet även i övrigt behövde ägnas åt pandemins inverkan på den offentliga verksamheten och enskildas situation i förhållande till myndigheterna. Det beslutades därför att ett i verksamhetsplanen för 2020 upptaget arbete med särskilt fokus på frågan om domstolars och andra myndigheters utformning av avgöranden skulle skjutas upp.

Av de statistiska uppgifterna framgår i huvudsak följande.

Under verksamhetsåret 2019/20 nyregistrerades 9 797 ärenden, vilket innebär en ökning med 645 ärenden i förhållande till verksamhetsåret 2018/19. Detta innebär enligt JO en relativt kraftig ökning av nyregistrerade ärenden.

Av de nya ärendena var 9 598 ärenden klagomålsärenden. De områden som har ökat mest i absoluta tal under året är ärenden som rör kriminalvård, hälso- och sjukvård och socialtjänst. Det var en påtaglig ökning av ärenden rörande framför allt kriminalvård och hälso- och sjukvård fr.o.m. mars månad. Cirka 330 nya klagomålsärenden bedöms helt eller till övervägande del relaterade till coronaepidemin. De flesta av dessa avslutades utan utredning. I ett mindre antal ärenden inleddes utredning, exempelvis av åtta kommuners och en regions hantering av framställningar om utfående av sammanställningar av uppgifter om covid-19. Något ärende utreddes och avslutades, såsom ett som gällde hemtjänst för s.k. sommarboende. Ett stort antal ärenden skrevs av med hänvisning till ett initiativ angående Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna. Det initiativärendet avslutades med beslut före verksamhetsårets utgång.

Det totala antalet nya inspektionsärenden minskade. I ämbetsberättelsen hänvisas till att pandemin medförde ändrade förutsättningar för planering och genomförande av inspektioner, särskilt inom Opcat-verksamheten. Nya inspektionsmetoder användes där det var möjligt och lämpligt. Antalet initiativärenden sjönk också. Antalet lagstiftningsremisser ökade däremot.

Under verksamhetsåret avslutades närmare 9 400 klagomålsärenden, vilket är ca 400 fler än föregående år. De avslutade initiativärendena på tillsyns-avdelningarna ökade medan de avslutade inspektionsärendena minskade något på tillsynsavdelningarna och minskade betydligt för Opcat-enhetens del.

Trots att fler ärenden avgjordes än under tidigare år ökade den utgående balansen något jämfört med föregående år, bl.a. på grund av den kraftigt ökade tillströmningen.

Under verksamhetsåret gjordes 6 framställningar till regeringen om lagändring samt överlämnades 16 beslut för kännedom till Regeringskansliet, annan myndighet eller riksdagen.

### *Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde*

*JO Katarina Pahlsson* hade under det aktuella verksamhetsåret tillsyn över ansvarsområde 1, som vid hennes tillträde den 9 september 2019 omfattade domstolarna, Kronofogdemyndigheten, plan- och byggområdet, miljö- och hälsoskydd, överförmyndarväsendet, utbildning och forskning, kommunikationsområdet samt vissa myndigheter såsom Domstolsverket, Datainspektionen och Brottsoffermyndigheten. Efter ändring av myndighetens arbetsordning ansvarar Katarina Pahlsson fr.o.m. den 1 januari 2020 även för tillsynen över Kriminalvården men däremot inte längre för tillsynen över utbildning och forskning, kommunikationsområdet eller de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Katarina Pahlsson tog åtta initiativ under verksamhetsåret. Ett av dessa gäller Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna. Se vidare här nedan om Kriminalvårdens åtgärder

med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna samt under rubriken Rapporten Frihetsberövades situation under coronapandemin – JO:s granskning av fyra myndigheters åtgärder.

Katarina Pålsson yttrade sig över olika lagstiftningsremisser och prioriterade sådana som behandlade grundläggande fri- och rättigheter och andra frågor av central betydelse för hennes uppdrag som JO, bl.a. delbetänkandet Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk (SOU 2019:37), Säkerhetsprövning av domare (Ds 2019:26) och En ny terroristbrottslag (SOU 2019:49).

Katarina Pålsson har i beslut som gäller domstolarna uttalat bl.a. att det är av vikt att domstolarna har tydliga rutiner för hanteringen av sekretess-reglerade uppgifter. Hon har även framhållit att handläggningstiderna på sina håll fortfarande är alltför långa och inte förenliga med 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen. Hon nämner särskilt ett fall där anmälaren klagat på Försäkringskassans beslut om sjukersättning. Redan när överklagandet kom in till förvaltningsrätten bedömdes målet vara klart för avgörande. Målet blev dock liggande, trots påstötningar från klaganden, och avgjordes först ett år och fyra månader senare. Den ansträngda situationen på domstolen, som enligt remissyttrandet var en följd av bl.a. brist på personal och en mycket kraftig måltillströmning, var förstås bekymmersam men medförde enligt Katarina Pålssons mening inte att handläggningstiden ur den enskildes synvinkel kunde anses acceptabel.

Kravet på saklighet och opartiskhet är grundlagsreglerat i 1 kap. 9 § regeringsformen, och justitieombudsmännen ska enligt 3 § instruktionen särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet. Katarina Pålsson kritiserade i ett beslut en handläggare vid en miljönämnd för att ha brutit mot kravet på saklighet och opartiskhet när han i ett meddelande till överinstansen redogjorde för fler skäl för det överklagade avgörandet än vad som framgick av det meddelade beslutet och dessutom kommenterade klagandens agerande i negativa ordalag. Hon fann även anledning att ifrågasätta opartiskheten hos en handläggare vid en stadsbyggnadsnämnd som i ett eget meddelande uppmanade en remissinstans att utveckla sitt yttrande så att nämnden kunde driva ärendet fram till ett avslag.

I sitt beslut efter initiativet att granska Kriminalvårdens åtgärder med anledning av spridningen av coronaviruset och konsekvenserna för intagna konstaterade Katarina Pålsson att Kriminalvården snabbt hade vidtagit åtgärder för att minska smittspridningen och att myndigheten hade försökt motverka de negativa följderna av beslutade inskränkningar i intagnas rättigheter genom att bl.a. låta intagna ringa gratis i det s.k. INTIK-systemet. Detta var naturligtvis positivt. Katarina Pålsson menade dock att vissa inskränkningar var oproportionerliga, t.ex. hade även korta permissioner direkt utanför anstalter i den lägsta säkerhetsklassen stoppats. Detta medförde att intagna inte längre kunde ha videosamtal med sina minderåriga barn. Hon fann också att några av de införda åtgärderna var förenade med bristande



rättssäkerhet, det handlade bl.a. om hur myndigheten hanterade förutsättningar att genomföra besök och möjligheten för intagna att överklaga sådana ställningstaganden. Många intagna framförde stark oro för risken för smittspridning när nyintagna i anstalt placerades direkt tillsammans med redan intagna eller när de tvingades dela cell. Kriminalvården förklarade att beläggningssituationen var ansträngd redan före virusutbrottet och Katarina Pålsson rekommenderade myndigheten att omedelbart se till att det inte förekommer dubbelbeläggning av celler där det inte är möjligt för de intagna att hålla nödvändig fysisk distans. Hon efterlyste också fler åtgärder för att minska risken för smittspridning. Kriminalvården har ett samhällsviktigt uppdrag. De som är intagna i häkten och anstalter har små möjligheter att själva påverka sin livssituation och är beroende av att myndigheten i en krissituation med iakttagande av grundläggande principer om rättssäkerhet vidtar ändamålsenliga och proportionerliga åtgärder. Mot bakgrund av vad som kom fram i granskningen ifrågasatte Katarina Pålsson om Kriminalvården hade varit tillräckligt förberedd på den krissituation som pandemin medfört. Med hänsyn till de frågor som initiativet omfattade och hennes uttalanden skickade Katarina Pålsson en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Katarina Pålsson framhåller också vikten av att intagna i kriminalvården med särskilda omvårdnads- och vårdbehov kan få sina behov tillgodosedda under frihetsberövandet.

Katarina Pålsson uppmärksammar vidare långsam handläggning, bl.a. av byggnadsnämnder i ärenden om bygglov samt gällande Kronofogdemyndighetens hantering av s.k. manuella ansökningar om betalningsförelägganden. Sedan det under hösten 2019 hade kommit in många klagomål på myndighetens hantering av s.k. manuella ansökningar om betalningsföreläggande valde Katarina Pålsson att utreda fem ärenden. Det kom då fram att sjösättningen av ett nytt it-system hade medfört att handläggningstiderna under nästan ett år varit oacceptabelt långa, det kunde ta månader innan en ansökan ens registrerades. Detta trots att den summariska processen ska vara snabb, enkel och billig. Skillnaden i inledande handläggningstider mellan de manuella ansökningarna och de maskinella ansökningarna – som ges in i särskild ordning digitalt av framför allt större ingivare såsom inkassobyråer – var dessutom i perioder markant. Katarina Pålsson fann bl.a. att det inte var förenligt med bestämmelsen om saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen och att bristerna i verksamheten även hade medfört att myndigheten inte kunde iaktta det skyndsamhetskrav som gäller enligt tryckfrihetsförordningen för handlingsutlämnande. Och det hade varit svårt för sökandena att komma i kontakt med myndigheten och få svar på frågor. Katarina Pålsson underströk ledningens ansvar för att se till att verksamheten lever upp till de förvaltningsrättsliga kraven på bl.a. service, information och effektivitet.

*ChefsJO Elisabeth Rynning* hade under det aktuella verksamhetsåret tillsyn över ansvarsområde 2, som sedan januari 2020 omfattar bl.a. de allmänna förvaltningsdomstolarna, försvaret, hälso- och sjukvården, utbildning och

forskning samt skatt och folkbokföring. Till ansvarsområdet hör också ärenden som rör offentlig upphandling samt ett antal olika centrala myndigheter som exempelvis Finansinspektionen, Bolagsverket, Konkurrensverket, Diskrimineringsombudsmannen och Allmänna reklamationsnämnden. Till och med december 2019 tillhörde Kriminalvården hennes ansvarsområde.

Inom Elisabeth Rynnings tillsynsområden genomfördes totalt nio inspektioner. Hon inledde under verksamhetsåret fyra nya initiativärenden och avslutade åtta. Hon besvarade ett drygt 40-tal lagstiftningsremisser, bl.a. yttrandena över utkast till lagrådsremisserna Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19, En tydligare koppling mellan villkorlig frigivning och deltagande i återfallsförebyggande åtgärder, och Effektivt resursutnyttjande vid transporter av frihetsberövade, slutbetänkandet Organbevarande behandling för donation (SOU 2019:26), betänkandet Nya regler för skolor med konfessionell inriktning (SOU 2019:64) samt konstitutionsutskottets promemoria Deltagande på distans vid sammanträden i utskott och EU-nämnd.

I augusti 2019 väckte dåvarande justitieombudsmannen Lars Lindström åtal mot den tidigare lagmannen och en rådmän vid en tingsrätt. De åtalades båda för tjänstefel, med anledning av att tre tvistemål under ett antal år hade blivit liggande utan några åtgärder från domstolens sida. I samband med att Lars Lindström lämnade sitt uppdrag som justitieombudsman övertog Elisabeth Rynning ansvaret för ärendet, som handlades med biträde av Särskilda åklagarkammaren. I mars 2020 meddelade Hovrätten för Västra Sverige dom i målet (mål nr B 3163-19). Såväl rådmannen som den tidigare lagmannen fälldes till ansvar. Av särskilt intresse var, anför Elisabeth Rynning, att hovrättens majoritet delade JO:s uppfattning att en lagman kan ådra sig straffrättsligt ansvar om han eller hon genom underlåtenhet av oaktsamhet åsidosätter vad som i det nu aktuella avseendet gäller för uppgiften som domstolschef. En ledamot var dock skiljaktig och ville fria lagmannen. Denne överklagade domen till Högsta domstolen.

Elisabeth Rynning uppmärksammar bl.a. ett beslut som gäller isoleringen av intagna i de svenska häktena, ett förhållande som under decennier har medfört internationell kritik och även återkommande uppmärksammats av JO. En intagen anses vara isolerad om han eller hon vistas i ensamhet under mer än 22 timmar per dygn utan meningsfull mänsklig kontakt. Isolering från andra människor medför risk för såväl psykisk som fysisk ohälsa och kan ytterst utgöra ett brott mot det folkrättsliga regelverket om förbud mot tortyr. Huvudregeln enligt den svenska häkteslagen är att intagna ska ges möjlighet att dagtid vistas i gemenskap med andra intagna, men placering i avskildhet kan bli nödvändig exempelvis på grund av åklagarbeslut om restriktioner eller av säkerhetsskäl. Sedan 2017 hade hon granskat förhållandena avseende gemenskap och avskildhet i häktena, genom såväl inspektioner och genomgång av inhämtat material som dialog med Kriminalvården. Det som kom fram genom dessa utredningar ledde till att Elisabeth Rynning i februari 2020 uttalade mycket allvarlig kritik mot Kriminalvården. Den tidigare

kritiken hade i första hand gällt att intagna med restriktioner blir isolerade. Det visade sig också att enligt Kriminalvårdens egna mätningar för 2018 var 83 procent av de häktade med restriktioner att betrakta som isolerade. Myndigheten fick allvarlig kritik för att inte ha nått längre i arbetet med isoleringsbrytande åtgärder. Än mer anmärkningsvärt var dock, anförde Elisabeth Rynning, att 33 procent av de häktade som hade rätt att vistas i gemensamhet fick så begränsad tillgång till mänsklig kontakt att de också var att betrakta som isolerade. Elisabeth Rynning konstaterade att Kriminalvårdens häkten saknar tillräckligt med gemensamhetslokaler och personal för att kunna tillgodose de intagnas lagstadgade rätt till vistelse i gemensamhet och att myndigheten förtjänade mycket allvarlig kritik för de fortsatta bristerna i detta avseende. Hon påtalade också det djupt otillfredsställande i att det saknas tillförlitlig statistik i fråga om intagnas vistelse i gemensamhet respektive avskildhet. Hon gjorde en framställning till regeringen om översyn av bl.a. häkteslagen.

Enligt instruktionen ska ombudsmännen särskilt se till bl.a. att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte kränks i den offentliga verksamheten. Inom hälso- och sjukvården uppstår dock inte sällan konflikt mellan olika rättigheter och intressen, exempelvis när yttrandefriheten eller skyddet mot frihetsberövande och kroppsligt ingrepp ställs mot behovet av skydd för den enskildes eget eller andra människors liv, hälsa och säkerhet. I situationer där ett mycket skyddsvärt intresse kommer i konflikt med ett annat är det av rättsäkerhetsskäl naturligtvis särskilt angeläget att lagstiftningen är tydlig och rättstillämpningen enhetlig. Elisabeth Rynning uppmärksammar några sådana intressekonflikter. Bland annat konstaterar hon att bestämmelsen i 24 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall inte är utformad för situationen med långa väntetider för transport till ett LVM-hem samt att det av rättsäkerhetsskäl är djupt otillfredsställande att hälso- och sjukvårdens befogenheter för att hålla kvar en missbrukare i avvaktan på transport är så pass oklara. De samordnade rutiner som berörda myndigheter i all välvilja försöker utarbeta riskerar att innefatta åtgärder som är tveksamma ur laglig synpunkt. Elisabeth Rynning gjorde en framställning till regeringen om en översyn av lagstiftningen.

Ett annat av de ärenden som Elisabeth Rynning uppmärksammar i avsnittet gällde en psykiatrisk klinik, där de flesta patienterna vårdades med stöd av lagen om rättspsykiatrisk vård. Kliniken hade ordningsregler som innebar att patienterna inte fick tala med varandra om sin egen rättsprocess, sina brott, domar, diagnoser eller dylikt och inte heller dela sina journalhandlingar med andra patienter. De fick därför inte själva inneha journalhandlingar. Företrädare för kliniken anförde att dessa begränsningar var nödvändiga bl.a. av patientsäkerhetsskäl och för att skydda patienternas integritet. Elisabeth Rynning fann dock att det generella förbudet mot viss muntlig kommunikation utgjorde en begränsning av den grundlagsskyddade yttrandefriheten, och att det saknades lagstöd för en sådan rättighetsinskränkning. Inte heller fanns det något lagstöd för att generellt inskränka patienternas rätt att inneha viss

egendom. Kliniken fick allvarlig kritik för att den tillämpade ordningsregler som saknade rättsligt stöd. Enligt hennes mening behöver regelverket för patienters innehav av egendom bli föremål för en översyn, där bl.a. införandet av en överklagandemöjlighet skulle kunna bidra till ökad rättssäkerhet för de som är föremål för psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård. Även i detta ärende gjorde Elisabeth Rynning en framställning till regeringen om en sådan översyn. Elisabeth Rynning gjorde även uttalanden i vissa frågor om sena aborter och överlämnade en framställning till regeringen om en översyn av lagstiftningen.

*JO Thomas Norling* hade under det aktuella verksamhetsåret tillsyn över ansvarsområde 3 som rör socialtjänsten, socialförsäkringen och ärenden om tillämpningen av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Tillsynen inom ansvarsområdet omfattar även arbetsmarknadsärenden. Bland de myndigheter som hör till ansvarsområdet kan nämnas Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Statens institutionsstyrelse (Sis). En mycket stor del av klagomålshanteringen rör socialtjänstområdet och den verksamhet som sker i de kommunala socialförvaltningarna. Thomas Norling genomförde 13 inspektioner under året, och beslutade inleda 6 initiativärenden inom sitt ansvarsområde. Vid ett tillfälle under verksamhetsåret har Thomas Norling beslutat att inleda en förundersökning på grund av misstanke om brott begånget av befattningshavare som står under JO:s tillsyn. Han har beslutat i 18 lagstiftningsremisser under året.

Under det nu aktuella verksamhetsåret valde Thomas Norling att ägna särskild uppmärksamhet åt ärenden där barnperspektivet stått i fokus. Han konstaterar i redogörelsen att frågan om barnets bästa aktualiserats i vitt skilda sammanhang och i en rad olika ärenden under verksamhetsåret. Inom hans ansvarsområde har frågan alltså inte varit knuten enbart till de familjerättsliga ärendena eller ärenden som gäller t.ex. tvångsvård. Att lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter trädde i kraft den 1 januari 2020 har i viss utsträckning påverkat hans val av fokusfråga. Barnets bästa är emellertid en princip som kommit till uttryck t.ex. i föräldrabalken och socialtjänstlagen redan innan barnkonventionen började gälla som svensk lag. Det som därför varit särskilt intressant att undersöka, anför Thomas Norling, är om myndigheterna blivit noggrannare efter årsskiftet med att redovisa om och hur barnets bästa har beaktats.

På arbetsmarknadens område noterar Thomas Norling att många av de klagomål mot Arbetsförmedlingen som kommit in till JO under verksamhetsåret i likhet med tidigare år gäller frågor som är viktiga för den enskildes rättssäkerhet och att det inte saknas exempel på ärenden där han uttalat kritik mot myndigheten. Thomas Norling avser att återkomma till de här frågorna i sitt fortsatta tillsynsarbete.

Från arbetsmarknadsområdet i övrigt nämner Thomas Norling ett pågående ärende som rör arbetslöshetskassorna. JO har under en tid tagit emot anmälningar mot olika arbetslöshetskassor med klagomål som rör långsam handläggning. Thomas Norling beslutade därför den 14 februari 2020 att i ett

särskilt ärende inleda en mer övergripande undersökning av arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden med inriktning på frågan om handläggningstider. Inom ramen för detta initiativ undersöker han även utformningen av arbetslöshetskassornas beslut.

Thomas Norling uppmärksammar bl.a. frågan om självständiga verksamhetsgrenar inom Sis bytt sekretesskyddade uppgifter mellan sig. Bakgrunden till detta initiativärende var att det vid en inspektion av LVM-hemmet Hornö i mars 2017 kom fram att frågor som bl.a. gällde de intagnas mediciner och hälsa diskuterades vid möten där flera personalkategorier deltog. I beslutet konstaterade Thomas Norling att den hälso- och sjukvårdsverksamhet respektive socialtjänstverksamhet som bedrivs på LVM-hemmet är två olika verksamhetsgrenar som är självständiga i förhållande till varandra i den mening som avses i offentlighets- och sekretesslagen. Sekretess gäller därför mellan de olika verksamhetsgrenarna. Eftersom det i viss mån är nödvändigt att information kan lämnas mellan de olika verksamhetsgrenarna för att garantera att den vård som ges är trygg och säker för den enskilde, väckte Thomas Norling frågan hos regeringen om det för vissa situationer behövs en bestämmelse som bryter sekretessen i berörda avseenden.

Trots tidigare allvarlig kritik mot Försäkringskassan och åtgärder som kassan vidtagit, har anmälningar om ovarsam hantering av sekretesskyddade uppgifter fortsatt att komma in till JO. Under det första halvåret 2020 kom det in åtta nya anmälningar som gäller felaktiga utskick av handlingar. Thomas Norling har därför anmodat Försäkringskassan att redogöra för vilka ytterligare åtgärder som vidtagits efter hans beslut under 2019 för att hindra att sekretesskyddade uppgifter röjs. Han har även begärt att få ta del av Försäkringskassans handlingsplan. Han avser att återkomma till denna fråga i nästa års ämbetsberättelse.

De anmälningar som rör långa handläggningstider inom socialförsäkringsområdet har även detta år varit många. I anledning av det har Thomas Norling bl.a. följt upp Försäkringskassans omprövningsverksamhet för att undersöka hur handläggningstiderna utvecklats efter hans inspektion i november 2018. Han kunde konstatera att problemen fortfarande finns kvar i en omfattning som är bekymrande. Han kommer därför att även i fortsättningen följa Försäkringskassans åtgärder för att komma till rätta med handläggningstiderna. Det gäller även andra ärendeslag där han genom de anmälningar som kommit in till JO fått klart för sig att de enskilda får vänta alltför länge på sina beslut, t.ex. ärenden om omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning. Enligt Thomas Norling finns det även anledning att följa upp den kritik som han under verksamhetsåret riktat mot Pensionsmyndighetens långsamma handläggning av ärenden om bostadstillägg till pensionärer. I ämbetsberättelsen har han tagit med fyra beslut som i grund och botten handlar om hur Försäkringskassan bör utreda ett socialförsäkringsärende. Självklart är det viktigt att myndighetens ärenden blir tillräckligt utredda, anför han. Beroende på den enskildes individuella behov och förutsättningar kan Försäkringskassans utredningsåtgärder dock behöva anpassas. Grundläggande vid all

ärendehandläggning är vidare att Försäkringskassan har lagstöd för sina åtgärder. Det bör också kunna ställas krav på att åtgärderna inte leder till att ett större ingrepp än nödvändigt görs i den enskildes integritet.

Gemensamt för flera av de beslut inom socialtjänstområdet som Thomas Norling tagit med i ämbetsberättelsen är att de på olika sätt rör frågan om barnets bästa beaktats i tillräcklig utsträckning. Inom tvångsvården har vidare olika tillämpningsfrågor aktualiserats som avser de särskilt reglerade befogenheterna avskiljning och vård i enskildhet. Utifrån resultatet av de Opcat-inspektioner som genomförts under året av olika Sis-hem, men även genom de klagomål som kommit in till JO, har Thomas Norling dragit slutsatsen att det fortfarande finns allvarliga brister i kunskapen om de rättsliga förutsättningarna för de särskilda befogenheterna. Det är oroväckande eftersom det i sig riskerar leda till att personalen på t.ex. de särskilda ungdomshemmen agerar utanför sina befogenheter och i strid med det grundlagsfästa skyddet mot kroppsliga ingrepp.

I ett ärende, som mer konkret illustrerar vilka problem som kan uppstå om en företrädare för en socialnämnd sätter sig över en domstols beslut om umgängesstöd i stället för att verkställa det, konstaterade Thomas Norling att nämndens uppgift är av rent verkställande karaktär och att den inte kan överpröva det beslut om umgängesstöd som domstolen fattat.

I ett beslut uttalade sig Thomas Norling i frågan om det var befogat att inom ramen för socialtjänstens utredning genomföra s.k. beteendeobservationer av en snart 13-årig pojke i hans skola. Syftet med åtgärden var att observera pojken samspel med andra elever. I ärendet aktualiserades en rad frågor, bl.a. vilken betydelse vårdnadshavarens samtycke till åtgärden haft när det inte stått klart för vare sig vårdnadshavaren eller socialnämnden vad samtycket egentligen avsett. I beslutet var Thomas Norling kritisk bl.a. till att pojken inte fick komma till tals i fråga om observationerna av honom. Thomas Norling konstaterade att observationerna, på det sätt som de utfördes, var såväl ingripande som integritetskänsliga för pojken. Nämnden hade över huvud taget inte tagit ställning till om behovet av att genomföra observationerna övervägde risken för att pojken skulle skadas av åtgärden.

Thomas Norling lyfter även beslut som rör lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) som kännetecknas av att personalen på grund av bristande kunskaper tagit sig rätt att vidta åtgärder mot barn och unga som det saknats rättsligt stöd för. Han underströk vikten av att de tjänstemän vid socialförvaltningarna som handlägger tvångsvårdsärenden har den kompetens som krävs. Thomas Norling pekade också på svårigheterna att tillämpa bestämmelserna i LVU om de särskilda befogenheter som Sis har för att kunna genomföra vården eller för att upprätthålla säkerheten vid de särskilda ungdomshemmen. I ett fall uttalade han att det inte får förekomma att det bland personalen utvecklas en uppfattning om att man, vid sidan av de särskilda befogenheterna i LVU, har andra oskrivna befogenheter som i realiteten innebär att personalen i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen vidtar tvångsåtgärder mot de intagna ungdomarna.

I ett annat beslut konstaterade Thomas Norling att en socialnämnd vid två tillfällen inom loppet av några veckor brustit när den hanterade inkomna domar och beslut. I båda fallen hade det fått allvarliga konsekvenser för ungdomen som blivit frihetsberövad utan att det funnits något giltigt beslut. Thomas Norling uttalade också att när ett omhändertagande har upphört till följd av att en domstol avslagit nämndens ansökan om vård, är det en utgångspunkt att nämnden ska rätta sig efter det ställningstagandet. För att nämnden ska kunna fatta ett nytt beslut om omhändertagande krävs det i princip att nya omständigheter har tillkommit. Det inträffade understryker vikten av att de personer som arbetar inom förvaltningen har tillräckliga kunskaper om regelverket och att de förstår vikten av att agera i samband med att ett beslut om omedelbart omhändertagande upphävs eller upphör av någon annan anledning.

*JO Per Lennerbrant* hade under det aktuella verksamhetsåret tillsyn över ansvarsområde 4 som under verksamhetsåret omfattade ärenden som rör allmänna åklagare, polis- respektive tullväsendet och utlänningsärenden vid Migrationsverket. Hans tillsyn avsåg också bl.a. kommunal förvaltning som inte är specialreglerad och utrikesförvaltningen. Genom de förändringar av ombudsmännens ansvarsområden som gjordes vid årsskiftet fick han tillsyn även över kommunikationsväsendet. Liksom övriga justitieombudsmän tog Per Lennerbrant initiativ för att granska situationen för frihetsberövade personer, se vidare nedan under rubrik *Rapporten Frihetsberövades situation under coronapandemin – JO:s granskning av fyra myndigheters åtgärder*.

Per Lennerbrant deltog i 5 inspektioner och inledde 7 initiativärenden. Han fattade beslut beträffande 24 lagstiftningsremisser som kom in till JO, bl.a. Stora brottmål – nya processrättsliga verktyg (SOU 2019:38), En ny riksbankslag (SOU 2019:46) och Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16). Remissvaret över det sistnämnda betänkandet lämnades strax efter verksamhetsårets utgång.

Beträffande saklighet och opartiskhet uttalar Per Lennerbrant bl.a. att ett hot om körkortsomhändertagande eller andra åtgärder aldrig får användas för att påverka en enskild att godkänna en ordningsbot. Det får självfallet inte heller förekomma något köpslående i samband med diskussioner om godkännande av en ordningsbot. Vidare kan nämnas att Per Lennerbrant, i beslut som gällde hur en polismyndighet hade hanterat två avgöranden från Statens överklagandenämnd (SÖN), uttalade att det är av grundläggande betydelse att en beslutsmyndighet respekterar och rättar sig efter det som en överinstans har bestämt. Beslutsmyndigheten ska tolka och tillämpa överinstansens beslut på ett lojalt sätt, vilket Polismyndigheten i de här fallen inte hade gjort. Genom sitt agerande hade Polismyndigheten inte bara satt en grundläggande förvaltningsrättslig princip ur spel utan också ointetgjort effekten av SÖN:s kontroll av att myndigheter följer regeringsformens krav på saklighet vid beslut om statliga anställningar.

En av Per Lennerbrants granskningar visade att bestämmelser i polislagen om kroppsvisitation och husrannsakan har brister och är svårtillämpade. För

att det grundlagsfästa skyddet mot kroppsvisitation och husrannsakan ska upprätthållas i praktiken är det viktigt att bestämmelserna är konsekventa, tydliga och så enkla att tillämpa som möjligt. Bristerna är av den karaktären att de bör lösas av lagstiftaren. Han uppmärksammade därför regeringen på behovet av en översyn av lagstiftningen.

Frågor om långsam handläggning uppkom även inom Per Lennerbrants ansvarsområde. I två ärenden om felparkeringsavgift, där sakförhållandena var ocomplicerade och det saknades behov av ytterligare uppgifter, uppgick handläggningstiden till över två år i det ena ärendet och nästan två år i det andra. Handläggningen stred naturligtvis mot förvaltningslagens krav på att ett ärende ska handläggas så skyndsamt som möjligt, anförde Per Lennerbrant. Granskningen visade att handläggningstiderna skilde sig åt vid de olika rättsenheterna inom Polismyndigheten. Enligt Per Lennerbrants mening var handläggningen av dessa ärenden ett bra exempel på där Polismyndigheten på ett bättre sätt kan utnyttja fördelarna med en sammanhållen organisation.

Vidare framhåller Per Lennerbrant i redogörelsen att det är grundläggande för den enskildes rättssäkerhet att frihetsberövanden och andra tvångsmedel mot honom eller henne används på ett korrekt sätt. Myndigheter som hanterar tvångsmedel måste därför ha dokumenterade och väl fungerande rutiner för detta. Detta brast hos Migrationsverket vilket resulterade i att en förvarstagen person frigavs nästan två dygn efter att Polismyndigheten meddelat verket att han skulle frigges. Granskningen visade också att även Polismyndighetens rutiner för beslut om s.k. ur förvar var bristfälligt dokumenterade. Vikten av att den enskildes rättssäkerhet garanteras behandlades också i ett ärende där Migrationsverket ställt ingående frågor till en asylsökande om dennes skyddsbehov utan att verket tagit ställning till om ett offentligt biträde skulle förordnas.

Per Lennerbrant lyfter även att det ställs stora krav på att befattningshavare vid Migrationsverket och utlandsmyndigheterna har tillräckliga kunskaper om regelverket. Det sagda illustreras av hans granskning av handläggningen av en ansökan om Schengenvisering vid Sveriges ambassad i Teheran. Utöver det allmänna förvaltningsrättsliga regelverket och bestämmelserna i utlänningslagen aktualiserade ansökan också reglerna i EU:s viseringskodex och i rörlighetsdirektivet. Granskningen visade att ambassadens handläggning präglades av ett flertal allvarliga brister och gav intryck av att ambassaden varken haft tillräcklig kunskap om regelverket eller en genuin vilja att hjälpa sökande.

När det gäller offentlighet och sekretess framhöll Per Lennerbrant i ett beslut bl.a. att det med ett sekretessförbehåll följer en tystnadsplikt som inskränker meddelarfriheten och är förenad med ett straffansvar. Dessa förhållanden ställer krav på handläggningen innan en uppgift lämnas ut med ett sekretessförbehåll.

Per Lennerbrant framhåller vidare att meddelarfriheten är av grundläggande betydelse för yttrande- och informationsfriheten i vårt samhälle. Det är därför av yttersta vikt att den som företräder en myndighet eller ett annat



allmänt organ känner till och respekterar grundlagsbestämmelserna om efterforskningsförbud, vars syfte är att stärka meddelarfriheten. Per Lennerbrant såg därför allvarligt på och kritiserade en kommunstyrelseordförande för att han i en SVT-intervju ställde en fråga till reportern som utgjorde en otillåten efterforskning av uppgiftslämnare. Kommunstyrelseordföranden uttalade sig också i en senare SVT-intervju på ett sätt som gav anledning att ifrågasätta hans förståelse och respekt för reglerna om meddelarfrihet och efterforskningsförbud. Eftersom sådana uttalanden i förlängningen kan leda till att tjänstemän inte vågar utnyttja sin meddelarfrihet kritiserade Per Lennerbrant ordföranden även för detta.

### *JO:s Opcat-verksamhet*

I ämbetsberättelsen redovisas även uppdraget som nationellt besöksorgan enligt tilläggsprotokollet Opcat till FN:s tortyrkonvention. Justitieombudsmännen biträds i det uppdraget av JO:s särskilda Opcat-enhet som organisatoriskt tillhör ansvarsområde 2, samtidigt som enhetens inspektioner alltid genomförs på uppdrag av den ombudsman som har tillsyn över den myndighet där det aktuella besöket ska ske.

Även för denna verksamhet har det gångna verksamhetsåret kommit att präglas av utbrottet av covid-19. Den pågående pandemin har medfört att inspektionsverksamheten under perioden mars–juni fått en annan inriktning än den som var planerad. Det har skett färre inspektioner jämfört med föregående år, men det har trots allt varit möjligt att upprätthålla en regelbunden inspektionsverksamhet. En förutsättning för det är att inspektionsmetoderna har utvecklats på kort tid, och det har skett inspektioner genom såväl ljud- och bildöverföring som enkäter.

Ombudsmännen beslutade under våren 2020 att inom ramen för sina respektive ansvarsområden granska var sin myndighet som håller människor frihetsberövade och de åtgärder som de vidtagit i anledning av covid-19. I mars inledde *JO Katarina Pahlsson* ett initiativärende gentemot Kriminalvården. I april inledde *JO Thomas Norling* en granskning av Statens institutionsstyrelses (Sis) åtgärder i förhållande till de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen, och *JO Per Lennerbrant* en granskning av Migrationsverkets förvar. Slutligen beslutade *chefsJO Elisabeth Rynning* i maj att utreda Rättsmedicinalverkets åtgärder vid verkets två rättspsykiatriska undersökningsenheter. Se vidare nedan under rubrik *Rapporten Frihetsberövades situation under coronapandemin – JO:s granskning av fyra myndigheters åtgärder*.

Vidare kan nämnas att *ChefsJO Elisabeth Rynning* den 21 januari 2020 fattade ett beslut om att inrätta ett särskilt forum för dialog med civilsamhället. Avsikten är att dialogmöten ska äga rum två gånger om året och JO kommer att bjuda in ett antal aktörer i civilsamhället inom ramen för det särskilda forumet. JO har löpande kontakter med aktörer i civilsamhället, bl.a. i syfte att hålla sig välinformerad om förhållandena i den offentliga verksamheten och

om enskilda gruppers aktuella situation, men också för att se till att JO:s funktion är väl känd i alla delar av samhället. Ombudsmännens förebyggande uppdrag som nationellt besöksorgan innebär att det finns ett behov av ett strukturerat och regelbundet informationsutbyte med civilsamhället om dessa frågor. Ett första möte ägde rum den 5 mars och tolv företrädare för olika organisationer deltog, bl.a. Röda Korset och Sveriges advokatsamfund.

Under verksamhetsåret genomfördes 29 inspektioner av platser där frihetsberövade är placerade, varav 26 av Opcat-enheten tillsammans med eller på uppdrag av en ombudsman. Inspektioner avsåg Kriminalvården, den psykiatriska tvångsvården och den rättspsykiatriska vården, Statens institutionsstyrelsens ungdomshem, LVM-hem och vård enligt LSS, Polisens arrester och Migrationsverkets förvar.

Under verksamhetsåret publicerades dels en årsrapport för verksamheten 2018, dels en tematisk rapport om isolering av intagna i häkte. Den tematiska rapporten är en redovisning av ett arbete angående isolering av intagna i häkte som JO inledde 2017.

### *Internationellt samarbete*

Redogörelsens allmänna del avslutas med en beskrivning av det internationella samarbetet.

Planerade aktiviteter under verksamhetsårets andra hälft har i stor grad påverkats av den ännu pågående coronapandemin. Från och med februari månad 2020 har myndighetens möjlighet att ta emot utländska besök samt att delta fysiskt i konferenser och möten i utlandet begränsats. Ett flertal internationella konferenser har också ställts in eller skjutits på framtiden. Andra har gått att genomföra via elektronisk närvaro på distans. JO har under verksamhetsåret tagit emot 18 besök.

### **Rapporten Frihetsberövades situation under coronapandemin – JO:s granskning av fyra myndigheters åtgärder**

Rapporten är en tematisk rapport från Opcat-enheten 2020 som behandlar initiativ som tagits av justitieombudsmännen under våren 2020, att inom sina respektive ansvarsområden granska vissa myndigheter där människor kan hållas frihetsberövade, för att undersöka vilka konsekvenser utbrottet av covid-19 fått för de intagna. Ombudsmännens iakttagelser och uttalanden i dessa initiativärenden sammanställdes under hösten i denna rapport.

De myndigheter som omfattades av granskningen är Rättsmedicinalverkets två rättspsykiatriska kliniker, ett av Statens institutionsstyrelsens LVM-hem och ett särskilt ungdomshem, ett antal av Kriminalvårdsstyrelsens häkten och anstalter samt två av Migrationsverkets förvar.

Besluten bygger på situationen så som den såg ut under våren 2020. Besluten, och redovisningen i dem, ger ett slags ögonblicksbild av hur pandemin har påverkat de frihetsberövade under den aktuella tidsperioden. De granskade myndigheterna har därefter vidtagit ytterligare åtgärder och

förändrat sedan tidigare införda begränsningar. Dessa åtgärder och förändringar beskrivs inte i rapporten, och den skildrar därmed inte hur situationen är för de intagna under hösten 2020.

I rapporten sammanfattas de viktigaste iakttagelserna och uttalanden som ombudsmännen gjort i respektive initiativärende. Avsikten är att dessa sammanfattningar ska göra det möjligt för läsaren att se likheter och skillnader i hur de granskade myndigheterna har hanterat likartade situationer. Förhoppningen är att det ska vara möjligt att på så sätt dra lärdom av de erfarenheter som gjordes under ett tidigt skede av pandemin, enligt rapporten.

I rapporten kommenteras brister i myndigheternas förberedelser, möjligheterna att skilja de intagna åt för att motverka smittspridning, fysisk distans, intagna som tillhör riskgrupp, intagnas kontakter med omvärlden och information till de intagna.

Ombudsmännens granskningar visar att de granskade myndigheterna inte var förberedda att hantera en smittspridning av det slag som drabbade Sverige. Om myndigheterna är förberedda ökar deras möjligheter att vidta ändamålsenliga, proportionerliga och rättssäkra åtgärder i en kris. Det behöver finnas tydliga regler och strukturer som gör att både intagna och personal i dessa verksamheter har möjlighet att förutse vilka åtgärder som kan komma att vidtas och varför.

I sina granskningar har ombudsmännen tittat särskilt på hur myndigheterna agerade för att förhindra att smittan kom in på de olika institutionerna, och insatserna för att minska smittspridning inom verksamheterna. Det har handlat om såväl anpassningar av rutiner och fysisk miljö som rena tvångsåtgärder. Myndigheterna har stått inför stora utmaningar när en intagen varit befarat eller konstaterat smittad av covid-19. Utrymmet för att vidta tvångsåtgärder mot en enskild intagen är begränsat och måste tydligt framgå i lag. Detta innebär att de ordinarie möjligheter att avskilja en intagen av bl.a. säkerhetsskäl, som frihetsberövande myndigheter ofta har, inte kan ersätta de åtgärder som kan behöva vidtas med stöd av smittskyddslagen, som t.ex. isolering eller placering i karantän.

Med anledning av det som kommit fram i granskningarna om bl.a. brister i myndigheternas krisförberedelser och brister i lagstiftningen har samtliga ombudsmän överlämnat sina beslut för kännedom till regeringen. Vissa beslut har även överlämnats till den s.k. Coronakommissionen, som regeringen beslutade om den 30 juni 2020 (dir. 2020:74).

### **Utskottets tidigare behandling**

Utskottet har tidigare 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, 2019/20:KU11 s. 24). Mot bakgrund av det som även tidigare framkommit om allvarliga brister hänförliga till myndigheternas bemötande av enskilda, bl.a.

vid frihetsberövanden och när myndigheter vidtar andra tvångsåtgärder mot enskilda, har utskottet funnit anledning att framhålla respekten för individens värdighet i den offentliga verksamheten samt understryka vikten av att myndigheterna kontinuerligt arbetar med frågor om bemötande och grundläggande rättsliga principer (bet. 2017/18:KU11 s. 21 och 2018/19:KU11 s. 23).

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

Utskottet har också 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 och 2018/19:KU11 s. 23, 2019/20:KU11 s. 23).

Vidare har utskottet understrukit vikten av att myndigheter och kommuner fullgör sina skyldigheter enligt offentlighetsprincipen på ett korrekt sätt och i överensstämmelse med gällande regelverk (bet. 2016/17:KU11 s. 19, 2017/18:KU11 s. 21 och 2019/20:KU11 s. 24). I betänkande 2016/17:KU11 (s. 19) konstaterade utskottet med tillfredsställelse att en utredare hade fått i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda och föreslå åtgärder i fråga om förekomsten hos myndigheterna av frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling.

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).

## Aktuella utredningsarbeten m.m.

### *Tjänstemannaansvar och introduktionsutbildning för statsanställda*

I betänkande 2017/18:KU37 föreslog konstitutionsutskottet ett tillkännagivande till regeringen om ett modernare och tydligare tjänstemannaansvar genom ett utvidgat straffansvar för tjänstefel. I sitt ställningstagande (s. 36 f.) uttalade utskottet att ett utökat straffansvar för tjänstefel skulle enligt utskottets mening stärka skyddet för medborgarnas rättssäkerhet och öka förtroendet för den offentliga verksamheten. Det skulle också stärka tjänstemännens position mot otillbörliga politiska påtryckningar och därigenom bidra till att säkerställa förvaltningens självständighet. Utskottet ansåg mot den bakgrunden att en översyn av lagstiftningen om tjänstefel bör göras med inriktningen att det straffbara området ska utvidgas. Enligt utskottet bör lagstiftningen anpassas till dagens förhållanden och ge ett modernt och tydligt straffrättsligt skydd för den offentliga verksamheten och medborgarnas rättssäkerhet. I samma betänkande (s. 42) framhöll konstitutionsutskottet vikten av att statsanställda har goda kunskaper om den statliga värdegrunden och de grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen, t.ex. bestämmelser om offentlighet och sekretess. Utskottet ansåg därför att en introduktionsutbildning för statsanställda ska införas och föreslog ett tillkännagivande till regeringen om detta. Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2017/18:229 och 2017/18:230).

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.

I direktiven anför regeringen i denna del att det, för att allmänheten ska ha ett högt förtroende för den offentliga verksamheten, är nödvändigt att det finns ett effektivt och ändamålsenligt system för straffrättsligt ansvarsutkrävande när det begås felaktigheter inom den offentliga verksamheten. Allmänheten har ett berättigat krav på att arbetet inom den offentliga verksamheten bedrivs på ett ansvarsfullt och korrekt sätt.

I utredarens uppdrag ingår inte att föreslå ändringar i grundlag. Uppdraget ska redovisas senast den 12 november 2021.

Regeringen beslutade i juni 2016 att inrätta en delegation, den s.k. Tillitsdelegationen, med uppdrag att inom ramen för befintliga regelverk vidareutveckla en tillitsfull styrning av kommunal och statlig verksamhet (dir. 2016:51). Uppdraget har utvidgats vid flera tillfällen. I mars 2019 fick delegationen i uppdrag att göra en kartläggning av och analysera introduktionsutbildningar som statliga myndigheter tillhandahåller sina anställda samt att lämna förslag till hur och när en gemensam, obligatorisk

introduktionsutbildning för statsanställda kan införas (dir. 2019:6). Av förslaget ska framgå huvuddragen av vilka delmoment utbildningen ska innehålla, formerna i stort för utbildningen samt vilken myndighet som ska ansvara för samordningen av utbildningen. Delegationen ska även lämna nödvändiga författningsförslag.

Tillitsdelegationen lämnade den 26 juni 2020 sitt slutbetänkande En gemensam utbildning inom statsförvaltningen (SOU 2020:40). Betänkandet sändes ut på remiss den 15 januari 2021.

I betänkandet föreslår Tillitsdelegationen att det ska införas en lag om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen som ska gälla statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar. Utbildningen föreslås även omfatta de myndigheter som lyder under riksdagen. Förslagen i betänkandet bygger på såväl obligatorium genom författningsreglering, som engagemang och frivillighet hos var och en av myndigheterna inom statsförvaltningen, inte minst när det gäller att genomföra utbildningen.

Tillitsdelegationen har valt att inkludera alla statsanställda i förslaget till utbildningen, oavsett tidigare statlig erfarenhet, eftersom regeringens övergripande mål med att införa utbildningen är att öka förtroendet för staten som helhet och dess anställda. Tillitsdelegationen föreslår att utbildningen ska vara obligatorisk och skyldigheten att genomföra den ska som utgångspunkt avse alla som arbetar vid de statliga förvaltningsmyndigheterna och domstolarna, inte endast nyanställda. Utbildningen omfattar såväl chefer som medarbetare.

En lag föreslås om en gemensam utbildning inom statsförvaltningen som ska gälla statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar. Denna skyldighet omfattar därmed både chefer och medarbetare. Den som omfattas av lagen är skyldig att delta i en grundutbildning inom statsförvaltningen. Myndigheterna ska se till att den som omfattas av skyldigheten att delta i grundutbildningen deltar så snart tillfälle ges. Grundutbildningen ska tillhandahållas minst två gånger per år. Den som har deltagit i grundutbildningen inom statsförvaltningen ska sedan ges fortbildning.

Den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen syftar till att stärka förmågan att hantera den särskilda roll som den som arbetar vid en statlig förvaltningsmyndighet eller en domstol har och öka kunskapen om grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller inom statsförvaltningen. Enligt Tillitsdelegationens rekommendation bör målet med utbildningen vara att deltagarna får sådana kunskaper att de stärker sin kunskap om och förståelse för

- de grundläggande normer, rättsprinciper och regelverk som gäller för statsförvaltningen och
- sin förmåga att hantera den särskilda roll som följer av att arbeta i den statliga förvaltningen.

Utbildningen bör inte bara vara kunskapshöjande, utan även identitetsskapande. Den gemensamma identiteten är en central del i rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen. Den ingår som en del i att förstå den kontext

man befinner sig i, liksom hur rollen skiljer sig från att exempelvis vara anställd i privat sektor. Utbildningen bör således utgå ifrån den enskilde individen och dennes roll i statsförvaltningen.

Tillitsdelegationen rekommenderar att utbildningen omfattar följande fyra delmoment:

- Rollen som följer av att arbeta i den statliga förvaltningen i en demokrati och en rättsstat.
- Rollen som följer av att arbeta i den statliga förvaltningen och myndigheternas roll och uppdrag.
- Förutsättningar, möjligheter, förhållningssätt och risker i rollen som följer av att arbeta i statsförvaltningen.
- Olika uppdrag, situationer och krav som den som arbetar i statsförvaltningen möter i vardagen.

Inom ramen för dessa delmoment bedömer Tillitsdelegationen att ett antal områden är relevanta att ha med. Dessa är den statliga värdegrunden, grundläggande rättsprinciper och regelverk som gäller i statsförvaltningen, statsförvaltningens konstitutionella grund, de mänskliga rättigheterna, de förvaltningspolitiska målen, rollen som statstjänsteman, en god förvaltningskultur och bemötande av allmänheten. Tillitsdelegationen bedömer att grundutbildningen bör omfatta tio timmar.

Tillitsdelegationen föreslår att ett stort universitet ska tillhandahålla grundutbildningen i den gemensamma utbildningen inom statsförvaltningen.

Ett råd föreslås inrättas, Rådet för utbildning inom statsförvaltningen. Rådet ska besluta om innehållet i utbildningen och om den geografiska indelningen för de fysiska mötena. Statskontoret ska vara värmyndighet för Rådet för utbildning inom statsförvaltningen. De uppgifter som ingår är bl.a. att sköta administrativa uppgifter åt rådet och meddela föreskrifter om utbildningens innehåll i enlighet med de beslut som rådet fattar. Det gäller både grundutbildningen och fortbildningen. Alla statliga förvaltningsmyndigheter och domstolar är dock de enskilt viktigaste aktörerna för att målet med utbildningen ska uppnås och resultaten bli hållbara över tid.

Tillitsdelegationen föreslår att utbildningen ska genomföras stegvis i statsförvaltningen. Delegationen föreslår även uppföljning av utbildningen.

### *Effektivare hantering av häktade och minskad isolering*

Regeringen beslutade den 18 mars 2020 propositionen Effektivare hantering av häktade och minskad isolering (prop. 2019/20:129). I propositionen lämnar regeringen ett antal förslag som syftar till en effektivare hantering av häktningar. Förslagen bidrar till ökad rättssäkerhet och till att barnrättsperspektivet får större genomslag. Det handlar om följande förslag:

- En misstänkt får som utgångspunkt vara häktad i längst sex månader fram till dess att åtal har väckts. Om den misstänkte inte har fyllt 18 år är motsvarande tid tre månader. Tiderna får överskridas om det finns

synnerliga skäl, t.ex. när det misstänkta brottet är särskilt svårutrett för att det utgör en del av organiserad eller gängrelaterad brottslighet.

- En misstänkt som är under 18 år och intagen i häkte har rätt att vistas med personal eller någon annan i minst fyra timmar varje dag.
- Rätten beslutar vilka slags restriktioner åklagaren får ge en misstänkt.
- Möjligheterna att hålla en s.k. gemensam häktnings- och huvudförhandling utökas.
- Åklagaren ska redovisa en tidsplan för förundersökningen.
- Den som inte har fyllt 18 år och som är gripen eller anhållen får hållas i förvar i polisarrest endast om det är absolut nödvändigt, och ska därför som utgångspunkt placeras på något annat ställe.
- Det tydliggörs att den som inte har fyllt 18 år får anhållas endast om det finns synnerliga skäl.

När det gäller förslaget att rätten ska besluta vilka slags restriktioner som åklagaren får meddela, konstaterar regeringen i propositionen att den nu gällande ordningen att rätten ger åklagaren ett generellt tillstånd att meddela restriktioner är kritiserad. Europarådets särskilda kommitté mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) och FN:s kommitté mot tortyr (CAT) har återkommande rekommenderat Sverige att ändra regelverket på så sätt att åklagaren ska specificera vilka enskilda restriktioner han eller hon vill kunna meddela och ange grunderna för detta. Sverige har vidare rekommenderats att frångå ordningen där rätten meddelar ett generellt tillstånd till restriktioner, och i stället införa en ordning där rätten beslutar vilka enskilda restriktioner som omfattas av tillståndet. Den häktade ska enligt rekommendationerna också kunna överklaga rättens beslut om enskilda restriktioner. Rekommendationerna utgör en del av den kritik som har riktats mot Sverige under lång tid för den omfattande restriktionsanvändningen med isolering som följd. Även nationellt har dessa uppfattningar framförts, bl.a. från Barnombudsmannen och Sveriges advokatsamfund. Vidare har JO betonat vikten av att den som är häktad inte underkastas mer omfattande inskränkningar i sin frihet än vad som är absolut nödvändigt. Det får enligt JO naturligtvis inte förekomma att misstänkta slentrianmässigt åläggs restriktioner (JO 2016/17 s. 447).

Regeringen anser att förslaget ska leda till en mer återhållsam användning av restriktioner. Vidare, anför regeringen, får förslaget till följd att den häktade ges möjlighet att överklaga rättens tillstånd till restriktioner av ett specifikt slag, vilket innebär en utvidgad prövning jämfört med dagens möjligheter att överklaga rättens generella tillstånd till restriktioner (49 kap. 5 § 6 och 54 kap. 3 § första stycket och 4 § RB). Detta förväntas successivt skapa en praxis som bidrar till en enhetlig restriktionsanvändning, vilket ökar förutsebarheten och rättssäkerheten för den enskilde. Enligt regeringen är detta en värdefull effekt av en ändrad ordning.

Propositionen bereds för närvarande i justitieukskottet.



### *Förskottsbetalning i vissa ärenden om utlämnande av allmän handling*

På förslag av konstitutionsutskottet gjorde riksdagen den 11 mars 2015 ett tillkännagivande om frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling. Efter att frågan utretts föreslog regeringen i propositionen Förskottsbetalning i vissa ärenden om utlämnande av allmän handling (prop. 2019/20:179) en lagändring som syftar till att komma till rätta med problemet att föreskrivna avgifter för kopior av allmänna handlingar inte betalas. Lagändringen innebär att en myndighet i ett enskilt fall ska kunna besluta att den som begär att få en kopia av en allmän handling ska betala avgiften helt eller delvis innan kopian lämnas ut. Förslaget behandlades i utskottets betänkande 2020/21:KU6; lagändringen trädde i kraft den 1 januari 2021.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet vill på nytt 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, och förutsätter att regeringen och myndigheterna vidtar de åtgärder som krävs för att komma till rätta med fel och brister som ombudsmännen konstaterat.

Den grundlagsreglerade skyldighet som åligger dem som utför offentliga förvaltningsuppgifter att iaktta saklighet och opartiskhet är del av grunderna för vårt statsskick. Utskottet ser mycket allvarligt på brister i detta avseende.

Vidare vill utskottet på nytt understryka betydelsen av att myndigheter och kommuner fullgör sina skyldigheter enligt offentlighetsprincipen på ett korrekt sätt och i överensstämmelse med gällande regelverk. I sammanhanget vill utskottet även påminna om vikten av att den grundlagsskyddade meddelarfriheten respekteras och om efterforskningsförbudet. Utskottet noterar att ändrade bestämmelser om förskottsbetalning i vissa ärenden om utlämnande av allmän handling trädde i kraft den 1 januari 2021.

Utskottet vill även återkomma till vikten av att den ärendehantering som förekommer i den offentliga förvaltningen håller en god förvaltningsrättslig standard, t.ex. när det gäller dokumentation och avgörande av ärenden i rimlig tid. För att detta ska kunna säkerställas krävs bl.a. att tjänstemän i den offentliga förvaltningen har den kompetens som krävs.

Utskottet vill här även inskräpa vikten av att myndigheter, kommuner och regioner följer de beslut som har fattats av en högre instans.

Myndigheter, kommuner och regioner har i sin roll som arbetsgivare ett ansvar för att anställda ges den kompetensutveckling och det stöd i övrigt som kan behövas för att utföra sina arbetsuppgifter på ett alltigenom korrekt sätt. För detta krävs goda kunskaper om de grundläggande principer och regelverk

som gäller för offentlig förvaltning. Här kan framhållas värdet av den statliga värdegrunden, som riktar sig till alla som arbetar i staten.

Slutligen vill utskottet framhålla förtjänsten i det viktiga arbete med granskning av frihetsberövades situation under coronapandemin som ombudsmännen inledde redan under våren, som snabbt kunde ge bilder av situationen så som den såg ut under våren 2020 och av hur pandemin har påverkat de frihetsberövade under den aktuella tidsperioden. Utskottet ser positivt på att beslut har överlämnats till regeringen och Coronakommissionen.

BILAGA 1

# Förteckning över behandlade förslag

## Redogörelsen

Redogörelse 2020/21:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.

BILAGA 2

## Öppet sammanträde den 1 december 2020

*Vice ordföranden:* Jag förklarar konstitutionsutskottets sammanträde öppnat. Jag hälsar alla välkomna till detta öppna sammanträde med anledning av överlämnandet av JO:s ämbetsberättelse. Jag hälsar särskilt chefs-JO Elisabeth Rynning och justitieombudsmän Thomas Norling, Katarina Pålsson och Per Lennerbrant välkomna till dagens sammanträde.

Vi har också att fatta beslut om närvaro på distans, och det gäller Linda Modig (C), Tina Acketoft (L) och Camilla Hansén (MP). Kan vi besluta att de får delta på distans? Jag finner att det är beslutat så.

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

Utgångspunkten för arbetet för Riksdagens ombudsmän, eller det som vi i dagligt tal kallar justitieombudsmännen, är enkelt uttryckt att säkerställa den enskildes intresse av att få en lagenlig och i övrigt korrekt behandling av myndigheterna. JO-ämbetet är en del av det konstitutionella skyddet för den enskildes grundläggande fri- och rättigheter.

Det är därför naturligt, viktigt och värdefullt för oss i utskottet att få denna möjlighet att återkommande följa upp och diskutera de iakttagelser som har gjorts. En tidigare kollega i konstitutionsutskottet sa att detta var ett tillfälle att se det svenska samhällets skuggsidor.

Med det överlämnar jag ordet till chefsjustitieombudsman Elisabeth Rynning.

*Elisabeth Rynning, chefsJO:* Tack! Vi ombudsmän uppskattar alltid möjligheten att få berätta om JO:s verksamhet för utskottet och de människor som följer denna webbsändning.

Jag kommer först att lämna några allmänna kommentarer till JO:s verksamhet under året för att sedan säga något om vårt särskilda uppdrag att besöka institutioner där människor hålls frihetsberövade innan jag tar upp några frågor från mitt eget tillsynsområde.

Den pågående pandemin har inte satt så stora avtryck i den ämbetsberättelse vi nu överlämnar. När smittspridningen blev märkbar i Sverige i mars 2020 hade redan två tredjedelar av verksamhetsåret passerat. De beslut som har fattats därefter avser också främst händelser som inträffat före pandemin. Mot slutet av sammanträdet lämnar vi dock en kort redogörelse för några pandemirelaterade frågor i verksamheten under 2020, framför allt vad gäller våra granskningar av pandemins effekter på de frihetsberövades situation.

Verksamhetsåret har även på andra sätt medfört förändringar i vår verksamhet. Vi fick ju i september 2019 två nya justitieombudsmän, Katarina Pålsson och Per Lennerbrant. Samtidigt fick vi en ny kanslichef, Maria

Hellberg. Vid årsskiftet fick flera av ombudsmännen också delvis ändrade ansvarsområden. Syftet var att vi skulle jämna ut arbetsbelastningen och bland annat ge nödvändigt utrymme för chefs-JO:s myndighetsledande uppgifter. Bland annat överlämnades ansvaret för kriminalvården, som är en av JO:s största ärendegrupper, till Katarina Pahlsson. Det fick också till följd att alla ombudsmän nu är delaktiga i det särskilda uppdraget som nationellt besöksorgan för att förebygga omänsklig behandling av frihetsberövade människor.

Den ökning av antalet klagomål till JO som vi har sett under en följd av år har fortsatt, och det totala antalet nya ärenden ökade med cirka 650. Det betyder att vi nu bara har ett par hundra kvar till gränsen 10 000 ärenden per år.

Ser vi till antalet ärenden var ökningen störst inom kriminalvården och socialtjänsten, som också är de två största ärendegrupperna. Men den kraftigaste procentuella ökningen stod hälso- och sjukvårdsområdet för med närmare 90 procents ökning, och det var förstås delvis en pandemieffekt. Även utbildning och forskning samt miljö- och hälsoskydd ökade med ungefär en tredjedel.

I år avgjorde vi ungefär 400 fler ärenden än förra verksamhetsåret. Det var delvis tack vare viss personalförstärkning men framför allt genom de engagerade och mycket skickliga medarbetare vi har. Ändå räckte det tyvärr inte för att hindra ärendebalansen från att öka. Jag får också konstatera att både antalet fullt utredda ärenden och antalet kritikbeslut har minskat något även detta år. Den stora mängden ärenden gör det svårt för oss att hinna med fler större utredningar.

Jag brukar påminna om att JO:s inspektioner av många skäl är ett viktigt komplement till klagomålshanteringen, inte minst för att vi ska få information på områden där enskilda människor har begränsade möjligheter att själva upptäcka brister eller komma med klagomål. Vi avslutade detta år totalt närmare 50 inspektionsärenden, men under våren försvårades inspektionsverksamheten påtagligt av smittspridningen.

Jag övergår nu till att säga några ord om JO:s särskilda uppdrag som nationellt besöksorgan enligt tilläggsprotokollet Opcat till FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling. I det uppdraget får ombudsmännen hjälp av JO:s Opcat-enhet. En fördel med denna särskilda enhet är att vi får en samlad överblick över likheter och skillnader mellan olika myndigheter som kan hålla människor frihetsberövade. Det kan vara Kriminalvården, Migrationsverket, vårdgivare inom tvångs- och rättspsykiatri men också socialtjänstens tvångsvård.

Denna enhet arbetar också med metodutveckling och sammanställer rapporter från verksamheten, både årsvis och på särskilda teman. En sådan tematisk rapport under verksamhetsåret gällde isoleringen av intagna i svenska häkten, och det är en fråga jag strax återkommer till. Rapporterna gör det också lättare för oss att nå ut med våra iakttagelser och bedömningar.

Ett annat sätt att både sprida och inhämta information om de frihetsberövades situation är det forum för dialog med företrädare för civilsamhället som JO har inrättat. Under verksamhetsåret hade vi två sådana möten med representanter för ett antal olika organisationer ute i samhället.

Då går jag över till mitt eget ansvarsområde, område 2, som sedan januari 2020 omfattar bland annat de allmänna förvaltningsdomstolarna, försvaret, hälso- och sjukvården, utbildning och forskning samt skatt och folkbokföring. Hit hör också ärenden om offentlig upphandling och ett antal olika centrala myndigheter, till exempel Finansinspektionen, Bolagsverket och Diskrimineringsombudsmannen. Fram till förra årsskiftet tillhörde alltså också kriminalvården mitt ansvarsområde.

Det övergripande syftet med JO:s verksamhet är att främja rättssäkerheten, och i år vill jag inrikta mig på några ärenden där vissa av de särskilda redskap JO förfogar över har kommit till användning.

Det första är ett ärende som gäller långsam handläggning i allmän domstol, som jag övertog efter tidigare JO Lars Lindström när han gick i pension förra året. Jag har normalt inte ärenden om allmän domstol.

JO har både möjlighet och skyldighet att som särskild åklagare väcka åtal när vi i vår tillsyn får anledning att anta att någon befattningshavare genom att åsidosätta sina åligganden i tjänsten har gjort sig skyldig till brott. Ombudsmännens främsta redskap är sedan länge kritik och andra vägledande uttalanden. Det är inte lika vanligt att JO inleder förundersökningar, men när vi ändå gör det leder det sällan så långt som till åtal.

Men i augusti 2019 väckte dåvarande JO Lars Lindström åtal för tjänstefel mot en ordinarie domare i tingsrätt liksom mot domstolens chef, lagmannen. Bakgrunden var att tre tvistemål hade blivit liggande ett antal år utan några åtgärder från domstolens sida.

Det är givetvis inte acceptabelt att en enskild får vänta i årtal på ett avgörande utan att det finns några godtagbara skäl för dröjsmålet. Det framgår redan av grundlagen att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid.

Det var kanske inte så överraskande att den ansvarige domaren också dömdes för tjänstefel. Även lagmannen fälldes, men där var rätten inte enig. Domen har i den delen överklagats till Högsta domstolen, som alltså kommer att få ta ställning till frågan om även en domstolschef har ett straffrättsligt ansvar att se till att målen i hans eller hennes domstol avgörs inom rimlig tid. Här väntar vi fortfarande på besked.

I ombudsmännens uppdrag ingår också att avhjälpa brister i lagstiftningen. Ett viktigt redskap i detta sammanhang är vår möjlighet att göra framställningar till riksdag eller regering om översyn av lagstiftningen. Även om vi många gånger får konstatera att det är den granskade myndigheten som inte har följt gällande bestämmelser händer det också att ett otydligt regelverk eller avsaknad av reglering bidrar till rättsosäkerhet. Brister i lagstiftningen kan medföra att grundläggande rättigheter riskeras, och då är det ombudsmännens uppgift att påtala bristerna. Vi har dock inte tillsyn över regering och riksdag

och kan inte kräva återrapportering, så uppföljningen av våra framställningar får göras på annat håll.

Under verksamhetsåret gjorde jag fyra framställningar om översyn av lagstiftningen. En av dem gällde isoleringen av intagna i svenska häkten. Det är ett problem som under decennier har medfört internationell kritik och återkommande påtalats av JO. I år vet vi alla bättre än tidigare hur viktig mänsklig kontakt är, och här talar vi om människor som hålls inlåsta i begränsade utrymmen och med mycket begränsad kontakt med omvärlden.

En intagen anses vara isolerad om han eller hon vistas i ensamhet under mer än 22 timmar per dygn utan meningsfull mellanmänsklig kontakt. Detta medför risk för såväl fysisk som psykisk ohälsa och kan ytterst utgöra ett brott mot det folkrättsliga regelverket om förbud mot tortyr. Huvudregeln är också att intagna dagtid ska ges möjlighet att vistas i gemensamhet med andra. Placering i avskildhet kan dock bli nödvändig av exempelvis utredningsskäl eller säkerhetsskäl. Då är det viktigt att olika isoleringsbrytande åtgärder vidtas.

Jag granskade under flera år förhållandena i häktena, och det som kom fram ledde till att jag gav Kriminalvården mycket allvarlig kritik. Enligt myndighetens egna mätningar var över 80 procent av de häktade som hade restriktioner att betrakta som isolerade. Ännu mer anmärkningsvärt var att en tredjedel av de häktade som hade laglig rätt att vistas i gemensamhet fick så begränsad tillgång till mänsklig kontakt att de också var att betrakta som isolerade.

Även om Kriminalvården förtjänade mycket allvarlig kritik för att inte ha lyckats bättre med sitt uppdrag är det ytterst regeringens ansvar att ge myndigheterna de rätta förutsättningarna. Jag ansåg också att det behövdes en översyn av bland annat häkteslagen för att förtydliga de intagnas rättigheter och motverka isolering. Jag gjorde en framställning till regeringen och påminde samtidigt om en framställning jag tidigare gjort. Mot bakgrund av de långvariga problemen och situationens allvar lämnade jag en kopia av beslutet till riksdagen för kännedom.

Mina andra tre framställningar gällde hälso- och sjukvårdsområdet. JO ska särskilt se till att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte kränks i den offentliga verksamheten. Ibland kan det dock uppstå konflikt mellan olika rättigheter och intressen. Kanske ställs yttrandefriheten eller skyddet mot frihetsberövande mot behovet av att skydda den enskildes eget eller andra människors liv, hälsa och säkerhet. Då är det särskilt viktigt att lagstiftningen är tydlig och rättstillämpningen enhetlig.

Ett ärende hade samband med tvångsvård av missbrukare. Det är socialtjänsten som ansvarar för vården av missbrukare, men en missbrukare som är föremål för tvångsvård kan ibland behöva vistas på sjukhus, till exempel för avgiftning. Om han eller hon vill lämna sjukhuset har verksamhetschefen en lagstadgad skyldighet att se till att socialtjänsten genast underrättas och ska också besluta att missbrukaren ska hindras att lämna vårdinrättningen under den tid som behövs för att säkerställa att han eller hon

kan föras över till ett missbrukarhem. Men av lagen framgår inte vilket tvång som får användas för att hålla kvar missbrukaren eller hur lång tid kvarhållandet kan pågå. Denna bestämmelse har återkommande gett upphov till tolkningsfrågor, och jag konstaterade att den inte är utformad för situationer med långa väntetider för transport till ett LVM-hem och att det är mycket otillfredsställande att det är så oklart vilka befogenheter hälso- och sjukvårdspersonalen har för att hålla kvar en missbrukare. Jag ansåg att regelverket behöver förtydligas och gjorde en framställan till regeringen.

Ett annat ärende gällde en psykiatrisk klinik där de flesta patienter vårdades med stöd av lagen om rättspsykiatrisk vård. Enligt ordningsreglerna fick patienterna inte tala med varandra om sina brott, rättsprocesser, domar eller diagnoser. De fick inte heller dela sina journalhandlingar med andra patienter, och därför fick de inte inneha journalhandlingar. Klinikledningen ansåg att reglerna var nödvändiga av patientsäkerhetsskäl och för att skydda patienternas integritet.

Jag kom dock fram till att det generella förbudet mot att tala om vissa saker utgjorde en begränsning av den grundlagsskyddade yttrandefriheten som saknade lagstöd. Det fanns inte heller något lagstöd för att generellt inskränka patienternas rätt att inneha journalhandlingar. Kliniken fick allvarlig kritik för sina ordningsregler. Jag tyckte också att lagens bestämmelser om patienters innehav av egendom behöver ses över och att en möjlighet att överklaga beslut om att man inte får ha viss egendom skulle kunna bidra till ökad rättsäkerhet.

Till sist vill jag nämna ett initiativärende i en mycket känslig fråga, handläggningen av sena aborter. Det här är ett område med svåra juridiska och etiska avvägningar som bland annat rör kvinnans rätt att bestämma över sin kropp och få tillgång till god och säker vård men också lagstiftarens krav att foster som anses livsdugliga inte får aborteras.

Efter en massmediedebatt hösten 2017 engagerade sig flera andra aktörer och antog olika vägledande dokument. Men tolkningen av det gällande regelverket var tyvärr inte samstämmigt. Till exempel skilde sig det konsensusdokument som vårdens professionsföreningar hade antagit till vägledning för personalen på vissa punkter från de tolkningar av rättsläget som Socialstyrelsen och Statens medicinetiska råd gav uttryck för.

Abortlagens bestämmelser om sena aborter tillkom för snart 50 år sedan, och den medicinska utvecklingen har medfört såväl nya abortmetoder som förändrade förutsättningar i nyföddhetsvården. Det är inte så konstigt om det har uppstått oklarhet om hur vissa av lagens bestämmelser ska tolkas i dagens vård, till exempel vad gäller tidpunkten för när en abort kan anses vara utförd, hur man bedömer livsduglighet eller hur man ska ta hand om foster som visar livstecken efter en sen abort.

Dessa frågor ska förstås inte besvaras av JO. Oklarheterna riskerar dock leda till rättsosäkerhet och bristande enhetlighet i tillämpningen. Av rättsäkerhetsskäl är det viktigt att regelverket tillämpas enhetligt över landet och att tillämpningen också motsvarar det som lagstiftaren har avsett.



Enligt min uppfattning behöver regelverket ses över så att dessa frågor kan regleras på ett klart och tydligt sätt. Jag gjorde därför en framställning till regeringen om detta.

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

*Katarina Pahlsson, JO:* Tack. När jag tillträdde som JO förra hösten övertog jag alltså ansvarsområde 1. Dit hörde i princip samtliga domstolar, myndigheter som Domstolsverket och Kronofogdemyndigheten, överförmyndarväsendet, plan- och byggområdet samt miljö- och hälsoskydd. Men som ni nyss hörde ändrades min portfölj vid årsskiftet, och jag har sedan dess också tillsyn över kriminalvården men inte längre över förvaltningsdomstolarna, utbildning och forskning eller kommunikationsområdet.

När vi var här för cirka ett år sedan förklarade jag att jag ville ge den allmänna förvaltningsrättsliga granskningen ordentligt utrymme i mitt värv som JO, alltså den granskningen som sker framför allt genom inspektioner, egna initiativ och besök. Jag nämnde också specifikt att jag avsåg att genomföra bland annat ett par inspektioner hos överförmyndarnämnder och överförmyndare och granska deras verksamhet. Men pandemin medförde att jag tyvärr inte kunde genomföra dessa och inte heller de flesta andra inspektioner som jag planerade för.

I stället har hanteringen av klagomålsärenden, den händelsestyrda granskningen, tagit det mesta av min tid under mitt första år. Jag koncentrerar därför min presentation till ett urval av sådana beslut, och jag kommer också att kommentera några saker i anslutning till detta.

I de första besluten finns en röd tråd, nämligen handläggningstider. I förarbetena till den nya förvaltningslagen som trädde i kraft för drygt två år sedan, den 1 juli 2018, konstaterades att en snabb och effektiv handläggning förutsätter inte bara en tydlig och väl utformad förfarandereglering utan också att det finns en lämpligt utformad myndighetsorganisation på plats, välutbildade myndighetsföreträdare och tillräckliga ekonomiska resurser. I propositionen slogs det fast att det stora flertalet ärenden i förvaltningen handläggs inom rimliga tidsramar men samtidigt är långsam handläggning ett reellt problem. Sådana problem kan också förekomma i domstolar. Jag börjar därför där.

Som vi nyss hörde ska en rättegång genomföras inom skälig tid. Detta framgår av regeringsformen, och Europakonventionen säger detsamma. Men på sina håll tycks förvaltningsrätterna fortfarande brottas med alltför långa handläggningstider.

Ett av de ärenden jag beslutade i medan jag fortfarande hade tillsyn över detta domstolsslag finns med i årets ämbetsberättelse, på sidan 65. Anmälaren hade överklagat ett beslut från Försäkringskassan om sjukersättning. Redan när målet kom in till förvaltningsrätten var det egentligen klart för avgörande. Domstolens egen målsättning var att denna typ av mål skulle avgöras inom sex till åtta månader, men det tog närmare ett och ett halvt år innan domen

kom. Att behöva vänta så länge på ett avgörande som kan ha betydelse för ens försörjning kan förstås skapa en stor otrygghet, inte bara ekonomiskt.

Även om vi nyss hörde att det också förekommer ärenden som gäller långsam handläggning vill jag passa på att nämna att klagomålen som rör de allmänna domstolarna sällan handlar om just långsam handläggning. Möjligen ska jag säga än så länge, för vi vet ju inte vad pandemin medför för förhållandena också i dessa domstolar. I stället är det vanligare att klagomålen mot tingsrätterna, hovrätterna och någon gång Högsta domstolen handlar om att man påstår att tillämpningen av någon förfaranderegler, särskilt sekretesslagstiftningen, varit felaktig eller så är man missnöjd med en dom.

Jag utreder i princip inte denna typ av klagomål, alltså missnöje med ett avgörande i sak. De kan överklagas, och JO:s extraordinära granskning ska inte ersätta det. Och jag iakttar viss försiktighet i denna tillsyn även med hänsyn till domstolarnas konstitutionella ställning.

Vi får relativt ofta in klagomål på hur man tillämpat sekretessreglerna. Jag får nog anledning att återkomma nästa år med några beslut som rör dessa frågor.

Åter till handläggningstiderna. Även inom plan- och byggområdet får vi in många klagomål som rör långa handläggningstider. Tyvärr finns det inte sällan fog för påståendet. Det finns vissa frister när det gäller prövning av bygglov, men processen är inte okomplicerad. Besluten kan förstås överklagas, både av den som ansökt om bygglov och av grannar och andra berörda, så kallade sakägare. Det förekommer att överinstansen skickar tillbaka ett ärende till nämnden för förnyad prövning.

En ansökan om bygglov kan dessutom behandlas efter att byggnation gjorts eller åtgärd vidtagits. En nämnd kan därför avvakta med sin prövning av ett tillsynsärende om samma åtgärd, till exempel en anmälan om att grannens staket blev för högt eller att en altan hamnat för nära ens tomt, alltså helt enkelt att en åtgärd inte varit förenlig med ett bygglov eller planenlig. Det kan givetvis vara frustrerande att vänta för den som påtalat till exempel ett fuskbygge, och en nämnd måste medvetet driva fram sina ärenden mot ett avslut.

I årets ämbetsberättelse, på sidan 322 och 328, har jag tagit med ett par beslut som illustrerar detta. Själva bygglovsärendena hade pågått i flera år, ett av dem så länge att jag hade anledning att påminna om preskriptionstiden på tio år för ingripande mot en otillåten byggåtgärd, en tid som hade börjat närma sig.

Också Kronofogdemyndigheten fick kritik för bland annat utdragna handläggningstider i ett beslut som jag har med på sidan 252 i ämbetsberättelsen. Beslutet rör en av myndighetens huvudsakliga uppgifter och verksamhet, betalningsföreläggande. Den så kallade summariska processen innebär att en enskild som har ett klart och förfallet krav på betalning kan vända sig till kronofogden för att enkelt, snabbt och billigt kunna få ett verkställbart utslag. Årligen får myndigheten in 1,3 miljoner ansökningar på

detta sätt. Processen används alltså flitigt av både privatpersoner och företag och har därmed stor betydelse för systemet för indrivning av fordringar.

Förra hösten fick jag in många klagomål om bristfällig hantering av manuella ansökningar om betalningsföreläggande. Jag valde ut och utredde fem ärenden. Vid manuella ansökningar skriver den enskilde för hand eller fyller i en särskild blankett som fogden tillhandahåller. Mer än 200 000 av de drygt 1,3 miljoner årliga ansökningarna kommer in på detta sätt.

Men i stället för att vara en snabb process visade min utredning att handläggningstiderna under nästan ett år hade varit oacceptabelt långa. Det kunde ta månader innan ansökan ens registrerades och det trots att inkommande handlingar enligt lag ska registreras så snart de kommit in till en myndighet, vilket enligt tidigare JO-uttalanden normalt innebär senast påföljande arbetsdag.

Dessutom fanns det en skillnad mellan de manuella ansökningarna och de maskinella ansökningarna. De maskinella är sådana som ges in i särskilt ordning digitalt av de stora ingivarna, till exempel inkassobyråer. Skillnaden var i perioder så stor att den inte var förenlig med den så kallade objektivitetsprincipen i regeringsformens 1 kap. 9 §. Bristerna medförde bland annat att myndigheten inte heller kunde lämna ut allmänna handlingar på det sätt som tryckfrihetsförordningen kräver. Enskilda hade till och med svårt att ens komma i kontakt med myndigheten.

Den stora orsaken till bristerna var problem med sjösättningen av ett nytt it-system. Jag underströk ledningens ansvar att se till att verksamheten uppfyller de rättsliga kraven, och jag uttalade sammantaget allvarlig kritik mot myndigheten.

Jag berörde nyss objektivitetsprincipen och ska avslutningsvis kort redogöra för några av mina beslut som berör den. Som ni vet ska vi ombudsmän särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter iakttar regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Detta är avgörande för att den enskilde ska komma till sin rätt och enligt forskningen även av central betydelse för medborgarnas förtroende för myndigheterna och ytterst för det demokratiska systemet.

Kravet i 1 kap. 9 § i regeringsformen är med andra ord en grundbult i vår rättsordning. Bestämmelsen omfattar inte bara hur den som fullgör förvaltningsuppgifter agerar vid kontakter med allmänheten utan också med företrädare för andra myndigheter.

I ett par beslut, och de finns på sidan 270 och 332 i årets ämbetsberättelse, kritiserar jag två handläggare för innehållet i yttranden som de hade skrivit dels till en överinstans, dels till en annan myndighet.

I det ena fallet lade handläggaren till ytterligare skäl för nämndens beslut, som för att bättra på det, och kommenterade dessutom klaganden på ett sätt som gav intryck av att handläggaren ville framställa personen i negativ dager så att länsstyrelsen också skulle bli negativt inställd till klaganden.

I det andra fallet uppmanade handläggaren en remissinstans att komma in med ett nytt och bättre yttrande, med fler skäl, så att nämnden skulle kunna avslå en viss ansökan. Detta stred förstas mot objektivitetskravet.

Sist vill jag säga att jag har fattat många beslut som rör förhållanden inom Kriminalvården, och jag har med några i ämbetsberättelsen. Men tiden rinner ut, och jag återkommer strax till det initiativ jag tog i våras till att granska myndighetens åtgärder med anledning av spridningen av coronaviruset och konsekvenserna för intagna. Därför tackar jag just nu för ordet och stannar där.

*Thomas Norling, JO:* De frågor som ligger inom mitt ansvarsområde rör socialtjänsten, inklusive tvångsvården av missbrukare och unga, socialförsäkringen och ärenden enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. I ansvaret finns också arbetsmarknadsärendena.

Mitt urval av beslut i ämbetsberättelsen har dominerats av ärenden där barnperspektivet har stått i fokus. Under verksamhetsåret har jag särskilt granskat om barnets bästa i en viss situation beaktats i tillräcklig utsträckning. Vad som avses med ”barnets bästa” i ett enskilt fall är inte alltid avgörande för vilket beslut som fattas men ska alltid beaktas, utredas och redovisas i ett ärende hos till exempel socialtjänsten.

Urvalet av beslut har till viss del påverkats av allvaret i vissa klagomål som gäller barn och unga och som jag har utrett under året. Av tidsskäl lyfter jag inte fram något särskilt beslut nu, utan jag hänvisar till ämbetsberättelsen och det ganska stora antalet ärenden som finns där. Jag vill dock nämna ett beslut.

I ett omfattande ärende, som jag av utrymmesskäl valt att inte referera i ämbetsberättelsen, har jag undersökt hur socialtjänsten verkställer domstolarnas beslut om umgänge med umgängesstöd. I ett mer omfattande projekt har jag undersökt några större kommuner som tillhandahåller umgängesstöd i en särskild lokal, där flera barn kan ha umgänge samtidigt. Denna så kallade lokallösning erbjuds på många håll i landet, och utöver Göteborg har jag inspekterat sådana verksamheter i Malmö, Norrköping, Stockholm och Örebro.

Syftet med undersökningen var att i första hand bedöma om lokallösningen står i överensstämmelse med bestämmelserna i föräldrabalken. Centrala frågor har varit i vilken utsträckning lokallösningen är förenlig med vad som är bäst för barnet och hur socialnämnden bedömer den frågan i enskilda fall.

Av olika skäl, som redovisas i beslutet, ansåg jag att den här lokallösningen – trots de fördelar som faktiskt finns – bland annat innebär att den flexibilitet som lagstiftaren ställer krav på går förlorad. Risken är därför att det enskilda barnet inte får det individuella stöd det har behov av och rätt till. Vad som är barnets bästa riskerar därmed att inte få det genomslag som lagstiftaren har tänkt sig. Min slutsats var därför att lokallösningen inte står i överensstämmelse med bestämmelserna i föräldrabalken, och jag valde därför att lämna över beslutet till regeringen för kännedom.

I ett försök att beskriva tillståndet i landet när det gäller de krav vi ställer på myndigheterna har jag funderat på vad det i dag finns för hot mot god förvaltning inom mitt ansvarsområde. Myndigheterna gör såklart många bra

saker, men vilka problem förefaller vara typiska, återkommande och allvarliga brister? I syfte att bidra med några konkreta exempel tänker även jag börja med problemet att ärendehandläggningen ibland är alltför långsam.

JO Katarina Pahlsson har precis sagt att det är viktigt för rättssäkerheten att förvaltningen kan lämna snabba, enkla och entydiga besked så att den enskilde kan ta till vara sin rätt. Många beslut har stor betydelse för den enskilde, eftersom ett negativt beslut till exempel kan innebära att han eller hon får stora svårigheter att försörja sig eller går miste om stöd och service som är nödvändigt för ett värdigt liv.

Långsam handläggning förekommer tyvärr i de flesta ärendetyper jag granskar, och man kan ofta se att handläggningen innehåller flera och långa perioder av passivitet. Mina exempel nu gäller Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och vissa a-kassor.

JO har återkommande granskat Försäkringskassans omprövningsverksamhet. Under verksamhetsåret har jag följt upp den inspektion av verksamheter som jag gjorde i november 2018. Vid Försäkringskassans återrapportering i september 2019 kunde jag konstatera att de åtgärder som myndigheten vidtagit tyvärr inte resulterat i att handläggningstiderna generellt sett håller sig inom de sex veckor som JO tidigare har angett som ett krav. Det är bekymrande, och det är en fråga jag följer i min tillsyn.

Jag har även kunnat konstatera att Försäkringskassan har problem i handläggningen av ärenden om omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning. Vid en inspektion av Försäkringskassan i Göteborg i oktober 2019 kunde jag konstatera att myndigheten trots vidtagna åtgärder beräknade att målet om 90 dagars handläggningstid inte kommer att nås förrän tidigast i slutet av 2021. Det är också väldigt bekymrande, tycker jag.

Jag har under verksamhetsåret fått flera klagomål som rör Pensionsmyndighetens handläggning av ärenden om bostadstillägg. Det handlar om mycket långa handläggningstider som enligt myndigheten kräver bland annat att ett nytt handläggnings- och ärendesystem införs. Jag är inte optimistisk när det gäller myndighetens möjligheter att tillräckligt snabbt åtgärda problemen, och det är också bekymrande.

Jag vill också nämna att jag i februari i år beslutade att inleda en mer övergripande undersökning av arbetslöshetskassorna med inriktning på handläggningstiderna. Dessa var redan före coronapandemins utbrott oroväckande långa. Undersökningen baseras på inspektioner av tre arbetslöshetskassor, nämligen Arbetslöshetskassan Alfa, Kommunals arbetslöshetskassa och Småföretagarnas arbetslöshetskassa. Inspektionerna är nu genomförda, och jag kommer att göra vissa uttalanden i ett beslut som jag avser att fatta under nästa år.

Jag tänkte nu gå över till att säga något om problemet med ovarsam hantering av personuppgifter. De handlingar som Försäkringskassan hanterar innehåller ofta mycket känsliga uppgifter om bland annat den enskildes hälsotillstånd. Socialförsäkringssekretessen är till för att skydda den enskildes integritet, och jag har under de senaste åren upprepade gånger riktat allvarlig

kritik mot Försäkringskassan för att myndigheten har hanterat sekretessskyddade uppgifter ovarsamt – bland annat genom att skicka ut handlingar till fel person.

Trots myndighetens åtgärder har anmälningar om detta tyvärr fortsatt att komma in till JO. Under det första halvåret 2020 kom det in 8 nya anmälningar som gäller felaktigt utskick av handlingar, och i dag uppgår den siffran till 13. Jag har därför anmodat Försäkringskassan att redogöra för vilka ytterligare åtgärder för att förhindra att sekretesskyddade uppgifter röjs som vidtagits efter mina beslut under 2019, och jag avser att återkomma till denna fråga i nästa års ämbetsberättelse.

I mina avslutande exempel är problemet att myndigheterna ibland vidtar åtgärder trots att lagstöd saknas. I de ärenden som jag utreder ser jag ibland att myndigheterna tror sig ha befogenheter som de faktiskt saknar.

Det framstår ibland som att myndigheterna inte alltid förstår den rättsliga innebörden av en viss åtgärd som vidtas i ett enskilt ärende. Antingen anser man att åtgärden kan motiveras utifrån det problem eller den besvärliga situation man står inför, eller också hoppas man att den tillämpning som görs i ett enskilt fall kommer att tolereras vid en rättslig granskning. Det finns också exempel där man är helt klar över vad man gör och att det saknas lagstöd för åtgärden. Rättssäkerhetsaspekterna är påtagliga i sådana situationer.

När det gäller Statens institutionsstyrelse, Sis, kan jag konstatera att det fortfarande förekommer allvarliga brister i Sis-hemmens tillämpning av bestämmelserna i LVM och LVU om de särskilda befogenheterna avskiljande och vård i enskildhet. Det är oroväckande och något jag följer mycket noga i mitt arbete.

Mitt konkreta exempel gäller det särskilda ungdomshemmet Tysslinge, där personalen vid ett tillfälle har lagt ned och hållit fast en intagen ungdom mot golvet under åtminstone 15 minuter. I beslutet uttalade jag att det inte får förekomma att det bland personalen utvecklas en uppfattning om att man vid sidan av de särskilda befogenheterna i LVU har andra, oskrivna befogenheter som i realiteten innebär att personalen i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen vidtar tvångsåtgärder mot de intagna ungdomarna. Det finns här ett grundlagsskydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp som måste beaktas. Enligt min mening saknades det lagligt stöd för den aktuella fasthållningen. På grund av allvarligheten i det inträffade skickade jag en kopia av beslutet till Inspektionen för vård och omsorg och till Socialstyrelsen.

Avslutningsvis går jag över till socialnämnderna, och här begränsar jag mig till att nämna bara ett exempel. Med anledning av medierapporteringen i februari i år beslutade jag att genomföra en oanmäld inspektion av LSS-boendet Skogsbo i Gnosjö kommun. Vid inspektionen kom det fram att en brukare under större delen av dygnet var inlåst på boendet. Han gavs bara möjlighet att lämna boendet i sällskap av personalen, för bland annat kortare promenader och bilutflykter.

Syftet med inlåsningsen uppgavs vara att hindra brukaren från att rymma eller skada sig själv. Även om personalen ansåg att åtgärden varit nödvändig

framstod det inte som att man haft klart för sig varför denna långtgående åtgärd vidtogs eller vad den innebar. Jag konstaterade att brukaren rent faktiskt hade varit olagligen frihetsberövad sedan 2013, och jag konstaterade också att LSS inte ger något som helst utrymme för en sådan åtgärd.

Jag skulle kunna ge många fler exempel, men jag tänker stanna här. Jag tackar för ordet och lämnar över till JO Per Lennerbrant, som har ansvarsområde 4.

*Per Lennerbrant, JO:* Tack för ordet, och tack för inbjudan hit i dag!

Jag tillträdde också som JO förra hösten, och jag skulle inledningsvis bara vilja säga att det har varit ett mycket stimulerande första år som ombudsman. Jag är mycket stolt och glad över det förtroende som riksdagen har visat mig genom att ge mig uppdraget som ombudsman.

Vi kommer lite senare att gå in på mer specifikt pandemirelaterade frågor, men jag kan redan nu säga att pandemin inte har avspeglats i särskilt stor utsträckning i de klagomål som kommit in på mina områden. De omfattar bland annat polis- och åklagarväsendet, utlänningsfrågor vid Migrationsverket och utlänningsfrågor vid utlandsmyndigheter.

Vid KU:s sammanträde förra året nämnde jag ett par saker som skulle bli viktiga att bevaka. Den första rörde när polisen i brottsförebyggande syfte gör kroppsvisitationer och husrannsakan i fordon för att söka efter vapen. Det är en vanlig form av polisingripande. I klagomål som kommer in till JO påstår anmälarna ofta att åtgärderna varit obefogade och att de anser sig ha blivit trakasserade av polisen.

I ett beslut som finns med i ämbetsberättelsen har jag redogjort för polislagens möjlighet att använda dessa tvångsmedel. Det jag vill särskilt fästa utskottets uppmärksamhet vid är att jag i beslutet konstaterade att bestämmelserna har brister och är svårtillämpade.

För att det grundlagsfästa skyddet mot kroppsvisitation och husrannsakan ska upprätthållas i praktiken är det viktigt att bestämmelser av det här slaget är konsekventa, tydliga och så enkla som möjligt att tillämpa. De brister jag kunde konstatera var av den karaktären att de bör lösas genom lagstiftning. Jag gjorde, på samma sätt som chefs-JO tidigare har beskrivit, en framställning till regeringen om en översyn av lagstiftningen.

I ämbetsberättelsen finns ytterligare ett beslut som rör de aktuella bestämmelserna. I det fallet granskade jag en polisinsats i Malmö under hösten 2019 som benämndes Operation Rimfrost. I beslutet uttalade jag att lagstiftningen inte medger att ett visst område eller en viss plats pekats ut där polisen regelmässigt kan ingripa med tvångsåtgärderna. Beslutet överlämnades för kännedom till Justitiedepartementet.

I och med dessa två exempel tänkte jag inte nämna några ytterligare beslut som finns med i ämbetsberättelsen, men jag svarar självklart på de frågor som utskottet kan ha med anledning av dem.

En annan fråga som är viktig att bevaka och som jag nämnde förra året var handläggningstiderna vid Migrationsverket. Ärenden som Migrationsverket

handläggare har ofta mycket stor betydelse för den enskilde, och Migrationsverkets handläggningstider fortsätter att generera många klagomål hit. Den bekymmersamma situation som verket befann sig i efter hösten 2015 är allmänt känd, och likaså de konsekvenser den fick för handläggningstiderna.

Sedan belastningen var som störst har läget förändrats en del, samtidigt som klagomålen tyder på att långa handläggningstider fortfarande är ett problem. Jag och mina medarbetare är nu i slutskedet av en granskning som omfattar Migrationsverkets handläggningstider i flera ärendeslag, bland annat medborgarskap och asyl. Något beslut finns alltså inte med i ämbetsberättelsen, men jag kan få anledning att återkomma i frågan nästa år.

Även om vi i dag överlämnar ämbetsberättelsen för det avslutade verksamhetsåret tänkte jag nämna några pågående granskningar. Även i dessa ärenden kan jag få anledning att återkomma nästa år.

I arbetet mot den organiserade brottsligheten förekommer i ökad utsträckning samverkansinsatser mellan bland annat polisen och tullen. Här uppkommer flera rättsliga frågeställningar, till exempel vilka regler som gäller, var gränsen går för respektive myndighets ansvarsområde och vilka befogenheter som den enskilde tjänstemannen har. Jag utreder för närvarande två ärenden om detta.

I min övergripande redovisning i ämbetsberättelsen har jag tagit upp vissa andra pågående granskningar som jag gärna vill nämna här. Jag tänker bland annat på initiativet om förmansprovningar vid omhändertagande av berusade personer, så kallad LOB, som är avsett att fylla en viktig rättssäkerhetsfunktion. Jag tänker också på min granskning av Migrationsverkets hantering av så kallad dröjsmålstanan. Det är en möjlighet som har införts för att den enskilde ska kunna påverka handläggningen i ett ärende som har dragit ut på tiden och var också en nyhet när den nya förvaltningslagen infördes 2018.

Båda dessa initiativ innebär breda granskningar av de berörda myndigheterna och kan i någon mån kompensera för de svårigheter att genomföra inspektioner på plats som är en följd av pandemin.

En central del av JO:s verksamhet är att se till att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten. En grundläggande rättssäkerhetsgaranti är att inte bli utpekad som skyldig till ett brott utan att en domstol avgjort skuldfrågan. Jag vill därför avslutningsvis nämna en granskning som jag har inlett med anledning av den pressträff som hölls i samband med att förundersökningen om mordet på statsminister Olof Palme lades ned.

Vid pressträffen omnämndes en namngiven person, sedan flera år avliden, som misstänkt för mordet. Min granskning gäller bland annat om den namngivne personens intressen togs till vara vid pressträffen och om omständigheter som talar till hans fördel lyftes fram på ett tillräckligt sätt. Jag har dock gjort tydliga avgränsningar för utredningen, och det är inte fråga om en genomlysning av hela förundersökningen.

Med de orden avslutar jag min presentation i den här delen.



*Vice ordföranden:* Jag tackar så för mycket justitieombudsmännens genomgång! Nu erbjuds möjligheten för en representant per parti att ställa frågor, och vi följer partiernas storleksordning.

*Per-Arne Håkansson (S):* Ärade ombudsmän! Tack för den genomgång av årets berättelse som ni har gjort! Berättelsen är i vanlig ordning välskriven och omfattande, och det är till stor nytta för Sverige att vi har denna ordning med justitieombudsmännen som granskar och utövar tillsyn över den offentliga verksamheten.

Många exempel nämns där det offentliga, regioner och myndigheter, har brustit i sina uppgifter. Just därför är det viktigt att ägna detta uppmärksamhet och eftertanke. Vad kan vi lära, och hur kan vi – det offentliga – göra saker bättre?

Ni nämner att pandemin inte var aktuell under större delen av ämbetsberättelseperioden, men vi har ju levt med den sedan början av året. Den har påverkat samhället och vårt dagliga liv på ett sätt som saknar motstycke, och vissa grupper har löpt särskilt stor risk för smitta och påverkats särskilt av de extraordinära åtgärder som myndigheterna har vidtagit. Ni nämner bland annat uppdraget att främja rättssäkerheten och bevaka medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter och att just detta har blivit ännu viktigare att belysa under den pågående pandemin.

Ni tittar närmare på frihetsberövade människor och deras situation, som de ju har små möjligheter att påverka. Det gäller till exempel Kriminalvårdens häkten och anstalter samt Migrationsverkets förvar men också hem för tvångsvård inom socialtjänsten. Jag ser att ni också belyser detta i er rapport, och det vore kanske intressant att få ta del av vilka iakttagelser ni har gjort med anledning av detta. Hur ser ni på möjligheterna att fullfölja tillsynen under den typ av pandemi vi upplever, vad gäller hur den berör de människor som är föremål för granskningen? Om ni ville utveckla detta vore det jättebra.

*Vice ordföranden:* Vi tackar för frågan. Det är chefs-JO som avgör vem som ska svara.

*Elisabeth Rynning, chefsJO:* Vi har, kanske avsiktligt, avstått från att ta upp detta under den allmänna delen eftersom vi skulle återkomma till det i det mer pandemiinriktade avsnittet. Men jag kan naturligtvis svara nu om vice ordföranden tycker att det är lämpligt.

*Vice ordföranden:* Nej, om du tycker att det passar bättre i den andra delen kan vi ta det i den omgången.

*Elisabeth Rynning, chefsJO:* För mig spelar det ingen roll.

*Vice ordföranden:* Då gör vi så och går i stället till nästa frågeställare.

*Lars Jilmstad (M):* Herr ordförande! Jag hade egentligen tänkt börja med en fråga som gäller just detta med isolering av häktade, men eftersom chefs-JO uppehöll sig vid det tämligen utförligt ska jag inte gå så mycket längre i den frågan. Möjligen ska jag säga detta: JO skrader ju inte orden, utan det är mycket allvarlig kritik som riktas mot Kriminalvården. Jag kan därför kanske

lite skämtsamt fråga hur orden kommer att falla om dessa förhållanden, som ju har pågått under ganska lång tid, inte rättas till.

Den fråga jag vill ta upp i stället för att ställa ytterligare frågor kring detta gäller dock ett ärende som finns på sidan 284 i ämbetsberättelsen. Det handlar om huruvida Försvarsmakten brutit mot det så kallade repressalieförbudet när man vidtog åtgärder mot en officer som i sociala medier uttalat sig om myndighetens verksamhet. Vår yttrandefrihet är som vi alla vet väldigt vidsträckt, men jag tycker att resonemangen i det här ärendet visar att en myndighet kan ha fog för omplacering och möjligen också andra åtgärder även om vederbörande inte lämnat ut sekretessbelagda uppgifter. Jag vill därför gärna höra lite mer om hur JO ser på yttrandefrihetens gränser när det gäller olika arbetsuppgifter eller olika myndigheter.

*Elisabeth Rynning, chefsJO:* Detta är förstås en väldigt svår fråga. Yttrandefriheten är något som vi värnar mycket starkt, och samtidigt står det klart att det i vissa typer av verksamheter kan finnas sådana krav att den som vill utnyttja sin yttrandefrihet fullt ut kan få svårigheter att uppfylla de krav som ställs på aktiviteter i verksamheten.

I det här fallet handlar det om säkerhetsprovningar och rikets säkerhet, där Försvarsmakten har en skyldighet att göra vissa provningar. Ärendet handlar mycket om frågan om det var fel av Försvarsmakten att inleda ett sådant provningsförfarande och göra bedömningar bland annat mot bakgrund av yttranden som den enskilde personen hade gjort i sociala medier och på andra ställen. Jag kommer fram till – och JO har tidigare kommit fram till – att det måste finnas en möjlighet att göra detta.

Även om man spontant kan tycka att detta kanske kommer i konflikt med repressalieförbudet måste alltså vissa myndigheter ha möjlighet att vidta vissa åtgärder av säkerhetsskäl. Dessa möjligheter måste naturligtvis hanteras på ett ytterst grannliga sätt, och det är svårt att dra en skarp linje. Här har jag försökt att lyfta fram olika aspekter och göra en bedömning av hur jag såg på just det här fallet.

*Mikael Strandman (SD):* Tack för en givande genomgång!

När jag har läst igenom detta och lyssnat här låter det som att det finns två stora problem generellt. Det ena verkar vara kapacitetsbristen, vilket gäller bland annat inom Kriminalvården. Det finns för lite platser, och därför uppstår alla de här problemen. Det andra gäller handläggningen vid både våra förvaltningsdomstolar och våra övriga myndigheter, där det finns ett problem med långa handläggningstider.

Jag tänkte fråga: Hur mycket av det här kan man bygga bort rent tekniskt? Om vi börjar med Kriminalvården, hur fort kommer det liksom att gå att få tillräckligt många fängelseplatser och häktesplatser på plats? Hur fort kan problemet börja gå ned?

Vad gäller handläggningstiderna finns det ju mycket nya tekniska lösningar. Bland håller vi på att titta på det här med automatiskt beslutsfattande, som förut bara har varit tillåtet inom statliga myndigheter men som

nu eventuellt kommer att bli tillåtet även inom det kommunala. Tror ni att det kommer att kunna få ned handläggningstiderna så att åtminstone den kapacitetsbristen blir mindre framöver?

*Vice ordföranden:* Jag vet inte riktigt vilken JO som ska besvara det, så det får chefs-JO avgöra. Är det Katarina Pahlsson, kanske?

*Elisabeth Rynning, chefs-JO:* Jag tänkte att jag kan säga någonting om automatiserade beslut först, och sedan vill Katarina svara lite grann på frågan vad som händer i Kriminalvården.

Det vi har sett är att möjligheten till automatiserat beslutsfattande kan effektivisera, i vissa fall avsevärt, vilket ju är positivt för handläggningstider och kan vara det i vissa fall. Men vi ser också problem som man måste vara vaksam på när det gäller det automatiserade beslutsfattandet, som hur det ska regleras och vilka avgränsningar som ska göras så att rättssäkerheten inte riskeras på andra sätt än genom långa handläggningstider.

Jag avstår från att utveckla detta närmare nu, men vi har ärenden som gäller frågor om transparens och om olika problem med automatiseringen. Automatisering kan alltså skynda på, och den kan ha stora fördelar – men man måste balansera hanteringen.

Nu signalerar JO Per Lennerbrant att han vill säga något om just den här frågan. Därför släpper jag in honom innan Katarina går in på Kriminalvården.

*Per Lennerbrant, JO:* Jag ska alldeles strax lämna ordet vidare till Katarina Pahlsson.

Men jag vill bara nämna att i den granskning som jag berättar om och som rör 12 § förvaltningslagen, alltså dröjsmålstalan, kommer denna fråga också att aktualiseras. Där är ingången en frågeställning om det möjligen är så att ett automatiskt beslutsfattande kanske inte riktigt gör att myndigheten gör den noggranna prövning som denna dröjsmålstalan är tänkt att ge möjlighet till.

Jag får därför återkomma med mina slutsatser om vilka slutsatser som man kan dra kring automatiskt beslutsfattande just i denna fråga.

*Katarina Pahlsson, JO:* Jag börjar med Kriminalvården och den bristande kapacitet som finns där. Kriminalvården har enligt sin instruktion i uppdrag att fortlöpande anpassa antalet platser till behovet. Man har relativt nyligen sagt att man kommer att behöva utöka antalet platser med 2 000 inom ungefär tio år. Man har i dag 6 000 platser och behöver utöka det med 2 000. Det är alltså en oerhört ansträngd situation inom kriminalvården. Man gick upp i det som kallas stabsläge för några månader sedan för att kunna hantera detta. Och dubbelbeläggning är ett problem på många ställen.

Jag kan inte säga så mycket om vad de ska göra eller när de kommer att ligga i fas. Det är svårt för mig att ha en uppfattning om det. Men jag har ett pågående ärende som jag har tagit över från chefs-JO och som rör beläggningssituationen inom kriminalvården, där man har inspekterat flera olika verksamhetsställen. Jag avser att ge detta beslut runt årsskiftet. Jag återkommer därför med fler synpunkter i detta beslut.

När det gäller långsam handläggning generellt, som jag var inne på, tror jag att det som sas i förarbetena till förvaltningslagen är ganska klokt. För att handläggningen ska fungera som det är tänkt krävs det att det finns en väl utformad förfarandereglering, att myndighetsorganisationen är lämpligt utformad, att myndighetsföreträdarna är välutbildade och att man också har tillräckliga ekonomiska resurser.

Nu ställs frågorna på sin spets med anledning av pandemin. Jag tror att rådande förhållanden medför att det är särskilt viktigt att myndigheter och domstolar nu ser över sin organisation och beslutar utifrån tydliga transparenta riktlinjer och kriterier hur ärendena ska prioriteras och i vilken ordning. Jag tror dessvärre att vi kommer att få svårigheter på flera håll efter pandemin.

*Linda Modig (C):* Herr ordförande! Jag tackar för både ämbetsberättelsen och den muntliga presentationen i dag. Det var precis lika givande som det brukar vara.

Eftersom vi ska fokusera på kriminalvården och de frihetsberövades situation i nästa block tänkte jag i stället välja ett annat ärende. Din kollega har redan uppmärksammat den intressanta diskussionen om yttrandefriheten och sociala medier och vilka andra intressen som kan stå emot yttrandefriheten. Men jag tänkte ställa min fråga gällande en angränsande frågeställning till JO Per Lennerbrant.

Jag har tittat på beslutet på sidan 301 om ett agerande i strid med efterforskningsförbudet, och jag skulle gärna vilja att JO Lennerbrant återkommer till detta ärende och förklarar lite grann. Här finns det nämligen flera delar som var problematiska. Det är viktigt. Vi har en situation där vi diskuterar om förhållningssätt till public service och hur vi ska uppträda som yttersta företrädare för det allmänna, för det offentliga, oavsett om vi finns i statens tjänst eller i den kommunala eller i den regionala verksamheten. Därför skulle jag vilja bjuda in Lennerbrant att kommentera just denna utredning och slutsatserna i målet.

*Per Lennerbrant, JO:* Jag tackar för denna fråga. Detta var ett ärende som gällde ordföranden i kommunstyrelsen i Umeå. Där hade det varit en arbetsrättslig situation inom kommunen som hade gett upphov till ett ganska stort medialt intresse. Det fanns personer inom kommunen som med utnyttjande av den grundlagsfästa meddelarfriheten hade lämnat information till medierna om detta. Detta konfronterades ordföranden i kommunstyrelsen sedan med. Ordföranden frågade rakt ut, helt enkelt, vem som hade sagt detta. Så kan man inte göra. Man får inte fråga vem som har lämnat uppgifter till medierna som är avsedda att publiceras.

Svårare än så var det egentligen inte. Han ställde frågor vid både ett och två tillfällen, om jag minns rätt, som helt klart enligt min mening bröt mot förbudet mot att efterforska källor. Dessutom var det så att han i den andra lite längre intervjun, där han fick lite mer resonande frågor av reportern, gav uttryck för ett förhållningssätt till dessa grundlagsfästa rättigheter som man har att lämna uppgifter vidare som fick mig att göra bedömningen att han inte riktigt förstod

eller inte riktigt respekterar denna reglering fullt ut, vilket jag ansåg var mycket bekymmersamt, särskilt för en person i en sådan hög befattning som han hade.

Det är de korta reflektioner som jag kan ge. Men jag svarar gärna på ytterligare mer specifika frågor om det finns några sådana.

*Mia Sydow Mölleby (V):* Herr ordförande! Jag tackar för som vanligt väldigt intressanta föredragningar. Detta tycker jag är en av årets höjdpunkter.

Detta är bekymmersamt. Jag reflekterade över detta med handläggningstider. Det har även KU tagit upp i sin nyligen avslutade granskning när det gäller regeringens handhavande av ärenden. Vi ser att handläggningstider verkar vara ett generellt problem. Det verkar som att man inte riktigt förstår hur mycket som vissa saker påverkar enskilda människors villkor.

Jag tänkte till exempel på ärendet med Försäkringskassan och överklaganden till förvaltningsdomstolen, där förvaltningsdomstolen dröjer. Först vet vi att det kommer granskningar som visar att Försäkringskassan är långsam. När Försäkringskassan väl har fattat ett beslut och det överklagas är även denna instans långsam. Enskilda individer får leva och inte ha en aning om hur ekonomin ska se ut. Det är förfärande. Det har många också lyft fram. Men jag tycker, återigen, att det är förfärligt.

Jag skulle ändå vilja lyfta fram en annan fråga också, som inte har varit uppe nu. Den gäller det som är inom Katarina Pålssons område. Under en rättegång har man under en kort tid råkat offentliggöra en persons skyddade namn. Det är ett problem som jag ändå uppfattar att vi ser på lite olika ställen. Det dyker upp att socialtjänsten råkar röja namn på folk som har skyddade uppgifter. Det händer att Skatteverket gör fel, och nu var det i en domstol. Det kan vara problem på många sätt. Det är generellt en svår livssituation för människor som lever med skyddade uppgifter. Det kan vara folk som är hotade för att de vill lämna något kriminellt eller för att de har varit utsatta för våld från till exempel någon tidigare partner.

Jag undrar om ni har någon samlad uppfattning om detta problem mellan de olika områdena. Nu var det fråga om en domstol, men det dyker upp på olika håll. Har ni gjort någon reflektion över om detta är ett ökande eller ett minskande problem? Det är ganska många som behöver vara skyddade.

*Katarina Pålsson, JO:* Jag ska börja med att säga att just i det fall som Mia Sydow Mölleby nämner visades namnet mycket kort på en presentationsskärm men blev inte så att säga offentligt. Det berodde på att ingen återropade namnet och ingen sa namnet. Det fanns inte i någon bevisuppgift att denna uppgift skulle läggas fram, som det heter, i rättegången. Så det var ett rent misstag, trots att det inte var stängda dörrar, som egentligen är en förutsättning för att man ska kunna ha sekretess på en sådan uppgift. Hon var inte part eller någonting. Hon hade tidigare varit målsägande i målet, men den misstanken hade skrivits av. Det innebar att jag var ense med domstolen om att just denna uppgift, trots att den fladdrade förbi på skärmen, inte blev offentlig. Just i detta fall hade man faktiskt lite tur, kan man säga.

Mitt beslut handlar dels om när en sekretessreglerad uppgift blir offentlig under en rättegång, dels om vad en domare ska göra när hon blir uppmärksam på att ett skyddat namn har synts.

Rådmannen agerade relativt korrekt. Men jag tyckte att man på ett bättre sätt skulle dokumentera vad som hade hänt ifall någon ville få ut detta namn. Då hade man kunnat säga att detta inte är en offentlig uppgift, trots att den av misstag syntes på en skärm några sekunder.

Jag kan inte säga hur stort problemet är. Men som jag sa inledningsvis får jag en del anmälningar om att de allmänna domstolarna inte tillämpar sekretessregleringen riktigt korrekt. Jag har relativt nyligen gett ett beslut som jag tillsammans med några andra säkert kommer att tala om nästa år.

Regleringen är svår, och man ska balansera intresset av offentlighet och insyn mot det befogade intresset av att skydda vissa uppgifter. Det är inte helt enkelt, och det sker misstag. Jag får återkomma nästa år. Men jag ser alltså att det finns en del anmälningar om detta inom mitt område.

*Tuve Skånberg (KD):* Jag vill också tacka chefs-JO och de andra justitieombudsmännen för ämbetsberättelsen och redogörelsen här i dag. Som tidigare har sagts är detta en väldigt viktig dag när vi får denna berättelse på mer än 660 sidor. Det handlar om många enskilda människors berättelser om hur deras rätt har trätts förnär. De får en sista möjlighet till upprättelse. JO är sista instans för den enskilda människan, och i synnerhet för den som inte själv kan tala för sig eller av olika skäl inte kan göra sin rätt gällande.

Av allt som är upptaget här vill jag lyfta fram ett initiativärende på sidan 87 som chefs-JO Elisabeth Rynning gör om de sena aborterna och som kan sägas beröra just de allra minsta individerna i vårt samhälle. Där skriver chefs-JO: De sena aborterna aktualiserar svåra juridiska och medicinsk-etiska avvägningar där kvinnans rätt att bestämma över sin kropp och få tillgång till god och säker vård måste balanseras mot intresset att skydda livsdugliga fosters liv och nyföddas rätt till vård efter behov.

Hon avslutar med att säga: Enligt min uppfattning behöver de berörda frågorna bli föremål för en ny utredning så att de kan regleras på ett klart och tydligt sätt i lag och andra föreskrifter.

Jag skulle vilja be chefs-JO att utveckla behovet av denna utredning lite mer och vad den skulle behöva komma fram till.

*Elisabeth Rynning, chefsJO:* Vad utredningen ska komma fram till ankommer inte på mig att ta ställning till. Som jag inledningsvis beskrev har min ingång i detta varit att i viktiga frågor som berör viktiga intressen är det angeläget att lagstiftningen är tydlig så att den blir lätt att tillämpa, som JO Per Lennerbrant också framhöll. Det ska inte vara krångligt och svårt och bädda för missförstånd. Man ska kunna se någorlunda enkelt vilka kriterier som gäller och hur man ska jobba med detta. Annars riskerar vi att det kommer att bli olika tillämpning på olika håll i landet och att till exempel hälso- och sjukvårdspersonal, som inte är juridiskt utbildad, inte riktigt vet hur de ska agera i svåra situationer där det är viktigt att de gör rätt.

Här har yrkesorganisationerna kommit med vägledning. Det är positivt att man försöker underlätta för personalen. Men det är också viktigt att den vägledning som ges bygger på lagstiftningen och en korrekt tillämpning av den. Därför är det väldigt bekymmersamt, tycker jag, att olika instanser gör olika tolkningar. Det menar jag tyder på att det finns oklarheter som vi behöver reda ut. Vad är det som avses i dag med de olika formuleringar som tillkom för snart 50 år sedan?

*Tina Acketoft (L):* Herr ordförande! Jag tackar för redogörelsen och rapporten. Det senaste replikskiftet väcker en hel del frågor och intressanta tankar. Men jag delar verkligen chefs-JO:s övertygelse om att vi här behöver gå in och få en samstämmighet så att olika myndigheter vet vad det är som gäller över hela landet, till syvende och sist så att den enskilde kan känna förtroende för den myndighetsutövning som man utsätts för.

Många av dessa frågor handlar bokstavligen om liv och död. Och det är med både glädje och sorg som man tar del av dessa berättelser och granskningar. Å ena sidan är jag otroligt stolt och glad över att vi har något sådant som JO, och å andra sidan blir jag beklämd över de fall som tas upp till granskning. Men det är också en dag, om någonsin, då man blir motiverad som politiker. Här finns nämligen i allra högsta grad saker att göra.

Jag kan inte låta bli att nämna Thomas Norlings granskning av LVU. Jag tror vi var många som såg reportaget om detta på tv – jag tror att det var i Uppdrag granskning – och blev mycket motiverade att gå in och titta på detta. Så får det nämligen inte gå till. Man kan inte ha godtycklig fasthållning och godtycklig inläsning av ungdomar. Så är det bara.

Jag skulle även vilja ta upp en annan fråga som kanske inte handlar om liv och död men som faktiskt till syvende och sist leder till att våra medborgare känner ett ganska litet förtroende för kommuner, myndigheter, riksdag och regering. Det handlar om plan- och byggområdet.

Katarina Pahlsson har ett ärende om detta. Jag sitter just nu i Höganäs kommun. Ett av dessa ärenden är en pågående historia som inte är avslutad på något sätt. Därför ska vi kanske vara lite försiktiga. Men detta belyser just betydelsen av handläggning av ärenden, både vad gäller tiden och vad gäller hur tydlig processen måste vara.

Katarina Pahlsson talade om snabba, enkla och entydiga beslut. Det har mest lyst med sin frånvaro i just detta ärende som har pågått sedan 2011. Byggnadsnämnden menar att ärendet inte har legat vilande. JO menar i sin utredning att man inte kan visa att tidsfristen har överskridits. Men likväl väljer man att lyfta fram att det till exempel har tagit nio månader innan det har begärts in vissa handlingar från nämndens sida som komplettering till ansökan.

Här har vi en byggherre som svävar i tvivel om hur det ska sluta. Vi har grannar som bokstavligen nästan fysiskt slåss med varandra. Och vi har en ganska klen tilltro till det kommunala, till de folkvalda, just på grund av en sådan fråga.

Då är min fråga till Katarina Pahlsson: Är det rimligt att detta ärende kan pågå från 2011? Är det vanligt? Vari består problemet, och vad kan vi göra?

*Katarina Pahlsson, JO:* Jag vill inte uttala mig om vad man kan göra i detta ärende. Det lämnar jag med varm hand till nämnden.

Det är två ärenden, och jag kommer på rak arm inte ihåg vilket som är vilket. Men som jag sa inledningsvis är det nästan två processer. Man ansöker om bygglov. Det kan överklagas av den som söker, av en granne, av en annan sakägare eller av annan berörd. Då kan det vara så att överinstansen tycker att det ligger något i överklagandet och att man behöver titta på det en gång till, och det kommer en ny utredning. Då skickar man tillbaka det till nämnden. Det kan vandra upp och ned i instanserna.

Sedan har vi vissa frister för byggloven som säkert är känt att de som huvudregel ska vara avgjorda inom tio veckor från att ett ärende om bygglovsansökan är komplett.

Men sedan har man också parallella ärenden som inte handläggs i bygglovs-ärendet utan som ett annat ärende hos byggnadsnämnderna. Och det är när man anmäler att en åtgärd inte är planenlig eller inte utförd i enlighet med ett bygglov. Det blir liggande i tillsynsärenden parallellt. Och de kan bli liggande i avvaktan på att man först fattar ett slutligt beslut som står sig i bygglovs-ärendet. Detta göra att processen blir ganska komplicerad. Vad jag kan se är att just dessa tillsynsärenden kan bli liggande ganska länge.

Jag kan inte säga mer än så. Jag vet också att byggnadsnämnderna på en del håll säger att de har svårt att besätta sina tjänster. Det är en invändning som kommer relativt ofta från dem.

*Camilla Hansén (MP):* Herr ordförande! Jag tackar för föredragningen och ämbetsmannaberättelsen.

Ett uttalande som särskilt har fastnat hos mig och som jag tror är viktigt handlar om allmänhetens förtroende för myndigheterna och hur det i sin tur är en garant för förtroendet för vårt demokratiska styrelseskick. Jag tror att det är jätteviktigt för oss att ha med oss.

JO:s uttalanden, både kritik och klargöranden om att fel har begåtts eller inte har begåtts, är viktiga framför allt för de enskilda som hamnar i kläm och hamnar i helt orimliga situationer därför att myndigheter inte riktigt gör det som vi rätteligen kan förvänta oss av dem.

Jag undrar hur ni generellt ser att era synpunkter tas om hand av de myndigheter som får kritik från JO. Jag tänker särskilt utifrån den statliga värdegrunden som man ändå får säga speglar värderingar som vi förväntar oss finns i hela den offentliga förvaltningen.

Ett ärende som jag särskilt har funderat på handlar om Försäkringskassans sätt att inte göra det möjligt för en person att träffa Försäkringskassan på ett sätt som personen kan hantera för att det ska göras en nödvändig utredning. Det brister både i handläggningen och i beslutsfattandet. Det är ett av ärendena som jag tycker stack ut.

Frågan är alltså: Hur tas era beslut emot i ljuset av de grundläggande värderingar som vi har för svensk offentlig förvaltning?

*Vice ordföranden:* Det uppfattar jag som en generell fråga.



*Elisabeth Rynning, chefsJO:* Vi gör inte någon formell strukturerad uppföljning för att kontrollera vilket genomslag våra beslut får. Vi arbetar med och planerar framöver att göra lite mer sådana studier. Men vi har begränsade möjligheter att göra det.

Jag tror att alla mina kollegor delar uppfattningen att vi relativt ofta får höra: Det visste vi inte. Nu ska vi ändra våra rutiner. Detta har vi inte förstått. Nu ska vi naturligtvis göra bättre.

Detta ser vi relativt ofta. Men vi ser naturligtvis också att samma fråga återkommer, att man inte lyckas lösa problemet och att det inte blir bättre. Ibland har man kanske en annan uppfattning än JO om vad som borde vara och vad som inte borde vara, och ibland mäktar man helt enkelt inte med. Jag kan alltså inte ge ett enkelt svar. Jag vet inte om mina kollegor vill tillägga något. Men jag lämnar först över ordet till Thomas Norling som möjligen vill säga något om just Försäkringskassan.

*Thomas Norling, JO:* Jag kan absolut kommentera denna fråga. Jag tycker att den är viktig. Vi har ett långsiktigt mål på JO som handlar om att våra beslut ska ha stort genomslag. Det är någonting som är enkelt att säga men ganska svårt att åstadkomma. Jag har till exempel Försäkringskassan inom mitt ansvarsområde. Det är en stor myndighet med centralt placerade jurister. Det är enkelt för mig att kommunicera med dem. Och jag kan vara ganska säker på att mina beslut blir lästa och att innehållet i dem blir förmedlade till handläggarna runt om i landet.

Däremot har jag 290 socialnämnder, och Katarina Pålsson har lika många byggnadsnämnder. Där är framkomligheten besvärlig. Vi ser ofta att frågorna återkommer. De brister som vi har identifierat och uttalat oss om och kanske också väglett i har en tendens att komma igen i någon annan del av landet. Då kan vi fundera på om man har för vana i dessa nämnder att lära av varandra, att ta del av varandras misstag, eller om man så att säga jobbar för sig själv. Det finns ingen så att säga central del här att kommunicera med. Vi har försökt att tala med Sveriges Kommuner och Regioner om dessa saker för att på något sätt komma fram till nämnderna. Men vi kommer att få jobba mer med det, tror jag, om vi ska kunna nå fram till alla som vi vill nå med våra beslut och med vår vägledning. Jag tror också att vi själva kan fundera på hur vi kommunicerar till exempel på vår externa webb och hur vi tillgängliggör våra beslut på ett bra sätt.

Detta är en stor och viktig utvecklingsfråga som jag tror att vi kommer att behöva jobba mycket med framöver.

*Vice ordföranden:* Då ska vi gå in på det andra blocket i dag. Det handlar om en rapport från den så kallade Opcat-enheten, om frihetsberövades situation under coronapandemin. Det är en grupp som även i normalfallet naturligtvis är extra utsatt. Men pandemisituationen har skapat särskilda problem för den.

*Elisabeth Rynning, chefsJO:* Jag tänkte allra först säga någonting om hur verksamheten generellt har påverkats av pandemin. Jag fick tidigare den frågan. Naturligtvis har vi som alla andra påverkats mycket kraftigt av den

smittspridning som skedde. Vi konstaterade tidigt att vårt uppdrag med att värna rättssäkerheten faktiskt kan vara särskilt viktigt när samhället utsätts för sådana påfrestningar. Samtidigt måste vi anpassa oss efter olika rekommendationer från bland annat Folkhälsomyndigheten, så att vi kan fullgöra vårt uppdrag på ett så ansvarsfullt sätt som möjligt.

Vi har fått in en hel del klagomålsärenden som har haft direkt koppling till pandemin, inte minst när det gäller kriminalvården och hälso- och sjukvårdsområdet. Vi gör en särskild markering i vårt ärendehanteringssystem för att kunna följa upp detta och bedömer att det hittills kan röra sig om åtminstone 600 sådana klagomål. Många har av olika skäl skrivits av. Men ett antal ärenden är under utredning, och det gäller alla ansvarsområden men lite fler på vissa.

Vi har också tagit emot många lagstiftningsremisser med koppling till pandemin i viktiga frågor om inskränkningar av grundläggande rättigheter. Remisstiden har ofta varit mycket kort. Vid flera tillfällen har den varit mindre än en vecka och i något fall bara 24 timmar mitt under ett veckoslut. Vi har prioriterat sådana angelägna frågor, och vi har fått höja ribban för andra lagstiftningsremisser.

Men det som har påverkats mest är ändå våra inspektioner. Vi insåg tidigt att vi av smittskyddsskäl inte kunde åka ut i landet på vanligt sätt, av hänsyn till de granskade myndigheternas personal och eventuella intagna och för att skydda våra egna medarbetare. Från mars månad har de flesta inspektioner ställts in eller genomförts som skrivbordsinspektioner.

Detta blev särskilt problematiskt när det gällde vårt uppdrag som nationellt besöksorgan, där vi regelbundet ska besöka platser där människor kan hållas frihetsberövade för att förebygga omänsklig och förnedrande behandling. Vi bedömde att frihetsberövade människor kunde drabbas hårt både av smittan och av de restriktioner som myndigheterna beslutade om.

För att belysa situationen för de frihetsberövade under pandemin och förebygga otillåtna rättighetsinskränkningar beslutade vi oss för att med delvis nya metoder genomföra var sin granskning av en myndighet som verkställer frihetsberövanden. Vi använde oss av bland annat videomöten, enkäter, telefonintervjuer och utomhussamtal. Under sommaren och hösten meddelade ombudsmännen var sitt ganska omfattande beslut om respektive myndighets hantering av pandemin. Våra slutsatser har nu sammanställts i en särskild rapport som utskottet har fått del av.

Vi kunde alla fyra konstatera att myndigheterna inte hade varit förberedda för att hantera en pandemi. Med anledning av det som kom fram om bland annat bristerna i deras krisförberedelser, men också brister i lagstiftningen, lämnade vi över våra beslut till regeringen för kännedom. De beslut som fattades efter det att regeringens coronakommission hade tillsatts överlämnades också till kommissionen.

Min egen granskning i detta projekt gällde situationen för intagna och patienter i Rättsmedicinalverkets rättspsykiatriska undersökningsenheter i Göteborg och i Stockholm. En komplikation i denna verksamhet är att medan

häkteslagens bestämmelser är tillämpliga på många av de intagna vårdas vissa patienter med stöd av lagen om rättspsykiatrisk vård. Myndighetens möjligheter att besluta om avskiljande är alltså beroende av vilken lag som ska tillämpas. Men ingen av lagarna ger tillräckligt stöd för att förhindra smittspridning.

Smittskyddslagen bygger i stor utsträckning på att förlita sig på frivillighet. När det gäller att hålla frihetsberövade åtskilda kan det också medföra rättssäkerhetsrisker, inte minst när det är fråga om människor med befarad eller konstaterad psykisk störning som kan påverka deras beslutsförmåga.

Sammantaget fann jag att varken smittskyddslagen eller de lagar som reglerar Rättsmedicinalverkets verksamhet ger tillräckligt stöd för ett tillfredsställande smittskydd som samtidigt är proportionerligt och rättssäkert. Jag nöjer mig med att säga detta om min egen granskning och lämnar ordet till Katarina Pahlsson, som var den som inledde denna granskningsserie.

*Katarina Pahlsson, JO:* Jag gav mitt beslut den 30 juni. Man kan säga att det är en ögonblicksbild av förhållandena för frihetsberövade i häkten och anstalter tidigt under pandemin.

Jag gjorde uttalanden om bland annat de begränsade möjligheterna för intagna att ta emot besök och att genomföra permissioner, om hur informationen till de intagna gått till och hur myndigheterna hanterat egna inställelser – alltså när den som är dömd till fängelse men är på fri fot inställer sig för att börja verkställa straffet – samt om tillgången till och frågor om hälso- och sjukvård.

Det som var bra var att Kriminalvården snabbt vidtog åtgärder för att hindra smittspridningen. Man hade också försökt att motverka de negativa följderna av inskränkningarna i de intagnas rättigheter, bland annat genom att låta de intagna ringa gratis i det som kallas Intiksystemet. Men vissa inskränkningar var oproportionerliga. Det hade till exempel beslutats att även de korta permissionerna utanför anstalterna i de lägsta säkerhetsklasserna skulle stoppas, vilket medförde att de intagna från en dag till en annan inte längre kunde ringa sina barn och ha videosamtal med dem som de brukade göra. Det fanns också åtgärder som var förenade med bristande rättssäkerhet.

Som vi har varit inne på tidigare var beläggningssituationen redan före virusutbrottet mycket ansträngd, och många intagna framförde i enkäterna en stark oro för risken för smittspridning. De talade till exempel om hur nyintagna utan närmare hälsokontroll direkt fick vistas gemensamt med och i vissa fall till och med dela cell med dem som redan avtjänade straff. Hela 12 procent av dem som svarade på enkäten sa att de hade delat cell under pandemin. Jag rekommenderade förstas myndigheten att omedelbart se till att det inte förekommer dubbelbeläggning av celler där det inte är möjligt att upprätthålla en nödvändig fysisk distans.

Jag efterlyste också flera åtgärder för att hindra smittspridningen. Det handlade bland annat om att myndigheten borde införa enhetliga rutiner för nyintagna personer för att hantera riskgrupper på ett enhetligt och genomtänkt

sätt och för att begränsa antalet intagna som varje anställd kommer i kontakt med.

Beslutet, som är intaget i årets ämbetsberättelse, innehåller ganska mycket mer, men jag får nöja mig med detta så länge.

*Thomas Norling, JO:* Jag var tvåa ut. Jag har granskat hur intagna på Statens institutionsstyrelsens särskilda ungdomshem och LVM-hem påverkats av de åtgärder som Sis har beslutat om för att hindra smittspridningen av covid-19. Mitt beslut kom i början av september.

Sis införde under våren begränsningar av de intagnas möjligheter att ta emot besök och att vistas utanför institutionsområdet. Jag konstaterade att Sis kontinuerligt har omprövat behovet av besöksbegränsningar och när det har varit möjligt också infört lättnader och tillåtit besök, vilket är positivt. Jag bedömde också att Sis funnit en rimlig balans mellan att begränsa möjligheten att vistas utanför institutionsområdet och behovet av smittskyddsåtgärder.

En annan fråga som jag granskade var vilka åtgärder Sis vidtog när en intagen befarades eller konstaterades vara smittad av covid-19. Här såg jag att Sis hanterade sådana situationer genom att fatta beslut om vård i enskildhet, vilket jag reagerade mot. Min uppfattning är att en sådan ingripande tvångsvårdsåtgärd enligt LVM och LVU inte kan användas i dessa situationer. Utgångspunkten är att smittskyddslagen är tillämplig även på de intagna på ungdomshemmen och LVM-hemmen.

*Per Lennerbrant, JO:* Jag granskade förhållandena vid två förvar som drivs i Migrationsverkets regi, ett i Märsta och ett i Flen. Som framgår av rapporten är mina slutsatser till stora delar gemensamma med mina ombudsmannakollegors.

Jag kunde konstatera att det var svårt att hålla fysisk distans i förvaren och att Migrationsverket behöver fundera på om beläggningsgraden möjligen var för hög. Det förekom faktiskt att såväl Migrationsverket som Polismyndigheten beslutade att helt enkelt släppa ett antal förvarstagna i början av pandemin just för att minska beläggningsgraden.

Jag kunde konstatera att vissa misstänkt eller konstaterat smittade personer hade fått ett eget bostadsrum, vilket naturligtvis var bra, och att detta också gällde personer i riskgrupp.

I fråga om den reglering i utlänningslagen som styr förvarsverksamheten kunde jag, på samma sätt som till exempel Elisabeth Rynning var inne på, konstatera att den inte är avsedd att användas för smittskyddsåtgärder. Till exempel kan inte avskiljande, som förekom i något enstaka fall och som är någon form av isolering på förvaren, användas som en generell smittskyddsåtgärd. Däremot kan man i ett akutfall tänka sig detta för att avvärja en akut fara, exempelvis gällande en person som genom sitt beteende kanske riskerar att smitta andra personer.

Granskningen innehöll också ett uttalande i en lite speciell situation. Detta gällde att en tidigare intagen som hade släppts men som hade konstaterats vara smittad av covid-19 tilläts att stanna kvar i förvaret på frivillig basis. Jag tycker

att den händelsen visar på de svårigheter som kan uppstå när det finns en osäkerhet om hur långt det egna uppdraget och ansvaret sträcker sig och när andra aktörer i samhället ska ta vid.

Jag avslutade min granskning med att betona att en väl fungerande krisorganisation bygger på myndigheternas förmåga att samverka med varandra. Det är någonting som myndigheterna behöver beakta för fortsättningen.

*Vice ordföranden:* Då har vi en möjlighet till frågor även om detta. Jag får be ledamöterna att ställa kortfattade frågor; vi har lite tidsbrist.

*Per-Arne Håkansson (S):* Herr ordförande! En hel del av det som jag berörde i min första fråga fick bra svar och redogörelser här.

Med anledning av att JO i sin tidigare redovisning också gick in på en del pågående ärenden undrar jag om det finns möjlighet att säga någonting om det som pågår vad gäller fackförbundet Kommunal, som ju har JO-anmält Arbetsmiljöverket gällande frågan om deras hantering av skyddsutrustning och liknande. Det är ju också en fråga som har med pandemin och den situation som vi lever i att göra. Om det finns möjlighet att säga någonting om det i detta skede är det självklart välkommet – annars får vi avvakta.

*Elisabeth Rynning, chefsJO:* Jag vidarebefordrar frågan till min kollega Thomas Norling.

*Thomas Norling, JO:* Jag har det ärende som gäller Arbetsmiljöverkets agerande i frågor om skyddsutrustning.

Bakgrunden är att en företrädare för kommunalarbetarnas fackförbund för Kommunals räkning har anmält Arbetsmiljöverket och i huvudsak gjort gällande att verket agerat i strid med kravet på opartiskhet när det gäller rekommendationer om skyddsutrustning, dels vid arbete med patienter med misstänkt eller konstaterad covidsmitta, dels vid handläggningen av ett ärende om skyddsstopp på ett vård- och omsorgsboende i Stockholm. När skyddsstoppet på vård- och omsorgsboendet i Stockholm lades i början av april 2020 föreskrev Arbetsmiljöverket som villkor för att skyddsstoppet skulle upphöra att visir skulle användas i kombination med munskydd.

Anmälaren menar att Arbetsmiljöverket efter en samverkanskonferens med bland annat Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen och IVO ändrade sin bedömning i fråga om skyddsutrustning utan att det fanns stöd för den uppfattningen vare sig i fakta eller forskning. Anmälaren menar också att Arbetsmiljöverket inte hade inhämtat synpunkter från någon arbetstagarorganisation.

Läget i detta ärende just nu är att Arbetsmiljöverket har yttrat sig över anmälan och att företrädaren för Kommunal har kommit in med kommentarer till det yttrandet. Det är väl status i ärendet; jag kan inte säga mer än så. Jag kommer att få möjlighet att titta på det här ärendet när det är klart för avgörande, så jag kommer nog att få återkomma till nästa år med ett besked och kanske förklaringar till hur jag har fattat beslut. Jag passar alltså.

*Lars Jilmstad (M):* Ordförande! Jag ska vara rätt kortfattad.

Det är ju en väldigt värdefull rapport. Jag undrar lite grann om ni kommer att göra om den med tanke på att det kan vara värdefullt att se om man har lärt sig någonting eftersom man nu var så illa förberedd från de olika myndigheternas håll.

Rapporten innehåller ju en del närmast tragikomiska inslag. Jag tänker bland annat på att intagna i riskgrupp på fångvårdsanstalten Hall erbjöds avskildhet i den så kallade bunkern, vilket bara en enda nappade på. Även i övrigt finns det i rapporten en del pregnantia iakttagelser från de intagna, som har fått besvara en enkät som ni har skickat ut.

Jag ska komma till den direkta frågan; jag tror att det är Thomas Norling som har den. Det gäller Statens institutionsstyrelse, Sis, som vid något tillfälle har sagt att varje avdelning betraktas som ett hushåll, vilket kan få konsekvenser vad gäller coronahanteringen. Jag skulle gärna se att JO Norling utvecklar detta ytterligare.

*Thomas Norling, JO:* Jag hade en annan uppfattning än Sis i just den frågan. Jag kanske var lite mer praktisk och konstaterade att det finns likheter men också avgörande skillnader på det sättet att de intagna befinner sig inlåsta och tas om hand av personal. Personalen är inte inlåst utan kan komma och gå beroende på arbetstider, och det finns därigenom en ökad smittorisk. Detta gör att man inte kan dra samma slutsatser som man kan göra när det gäller ett hushåll, där medlemmarna kan hålla sig samlade och isolerade på ett helt annat sätt och där risken för att smittan förs in är annorlunda. Därför tyckte jag kort och gott att det resonemang som Sis hade inte höll.

*Mikael Strandman (SD):* Tack för genomgången av rapporten! Jag har inga ytterligare frågor.

*Linda Modig (C):* Ordförande! Först skulle jag vilja kommentera det som ni har iakttagit när det gäller begränsningar av besök och permissioner. Det verkar som att denna praxis på myndigheten – jag tänker då främst på Kriminalvården – blev väldigt varaktig. Jag har i nyheter under hösten tagit del av att det i praktiken varit besöksförbud i sex månader. Jag ser att JO Katarina Pahlsson har uttalat sig om detta och om möjligheterna att överklaga. Det får ni gärna kommentera.

Egentligen skulle jag dock vilja ställa en allmän fråga med anledning av iakttagelserna i denna mycket värdefulla rapport. Frågan handlar om krisförberedelserna. Vi vet att Folkhälsomyndigheten har haft en pandemiplan sedan något år, men av olika skäl blev de ändå rätt tagna på sängen. I er rapport verkar det som att också de myndigheter som jobbar med förvarstagna eller frihetsberövade var tämligen oförberedda. Det är såklart väldigt bra att ni har sett det här och rapporterat det till Coronakommissionen. Om ni kan säga något om det tror jag att det vore värdefullt.

*Elisabeth Rynning, chefsJO:* Mina kollegor har ju redan varit inne på detta. Det säger sig självt att en god beredskap, där man är förberedd och har tänkt igenom vad som kan hända, kan ha avgörande betydelse för hur bra – eller

mindre bra – man lyckas vidta snabba åtgärder på ett rättssäkert och proportionerligt sätt när krisen väl är ett faktum.

JO Per Lennerbrant har också framhållit en uppfattning som vi alla delar, nämligen att samverkan mellan myndigheter är A och O här. Man bör noga ha tänkt igenom hur man ska arbeta, vem som ska ta initiativ till vad och hur detta samarbete ska ledas. Här får vi nog konstatera att det finns en hel del återstående arbete att göra.

Från min egen granskning kan jag notera att när Socialstyrelsen gick in för att fördela skyddsutrustning inte hade tänkt på att Rättsmedicinalverket också hade patienter och intagna, trots att Rättsmedicinalverket inte är indelat i regioner utan en statlig verksamhet. Rättsmedicinalverket föll därför utanför.

Det finns en hel del kvar att göra, men jag går inte in närmare på detaljer. Jag vet inte om någon av mina kollegor vill lägga till någonting.

*Thomas Norling, JO:* Jag såg på ledarsidorna i Svenska Dagbladet i dag att man hänvisade till Johan Hirschfeldts artikel i Svensk Juristtidning, som kom alldeles nyligen, där han pratar lite grann om ansvaret för förberedelser, om regeringens styrning och ledning och om den bristande procedurberedskap, som han kallar det, som fanns. Jag tror att detta är en fråga som vi kommer att få titta på framöver, inte bara från JO:s håll utan kanske också brett i riksdagen. Det är viktigt att vi har en beredskap som tar sikte på det som inte ska hända.

*Mia Sydow Mölleby (V):* Herr ordförande! Jag utgår ifrån att mycket av detta kommer att återkomma – det har ju också gått till kommissionen – och att vi kommer att få se många som tar tag i de här frågorna. Det känns bra, för det är viktigt.

I detta sammanhang poppade det upp en annan fråga i mitt huvud. Det här är ju institutioner som per definition har möjlighet att låsa in folk. Vi har också platser som i formell mening är enskilda personers privata hem men som i praktiken är institutioner som människor faktiskt inte kan välja att gå ut från när de vill. Jag tänker på olika former av äldreboenden, där människor är helt beroende av personal för att ta sig därifrån och där vi samtidigt har en situation där man mer eller mindre inför besöksförbud. Man säger att det inte är besöksförbud utan rekommendationer, men i praktiken blir det ju ett besöksförbud för en person som inte kan ta sig ut och som inte kan ta emot någon i sitt eget hem.

Det kanske finns en del anmälningar på det här området. Jag undrar om det är så att JO har några utredningar på gång runt detta. Det är ju faktiskt en väldigt svår fråga som handlar om att människor både behöver skyddas och få träffa nära och kära.

*Thomas Norling, JO:* Jag har fått anmälningar som gäller den här frågan; flera sådana har kommit in på senare tid. Jag tänker dock inte uttala mig om dem nu – det är för tidigt. Däremot kan jag konstatera att förvaltningsrätten så sent som i går eller i förrgår har konstaterat att det som man har fattat beslut om är att betrakta som ett besöksförbud, även om det inte har uttryckts på det sättet. Det är ju en hållpunkt som kan tas med i bedömningen. Sedan får vi se vad vi

gör med våra ärenden. Det kan finnas skäl att utreda dem vidare och fatta beslut. Jag har inte tagit ställning till detta än, utan det är så att säga under beredning. Frågan finns dock.

*Tuve Skånberg (KD):* Ordförande! Jag tackar för denna rapport i ett angeläget ämne.

Dessa intagna kan ju inte värja sig från pandemin. De kan faktiskt i värsta fall bli påtvingade en sjukdom som kan vara livshotande. Därför vill jag fråga: Vet vi om någon har blivit svårare sjuk och haft intensivvård? Vet vi om någon har dött av covid?

*Elisabeth Rynning, chefsJO:* I min granskning av Rättsmedicinalverket, som ju har en ganska liten grupp intagna, var det fram till det att granskningen avslutades bara en handfull som varit misstänkt smittade, och ingen av dem bekräftades smittad vid provtagning. När granskningen bedrevs hade man alltså inte sett något sådant.

*Katarina Pahlsson, JO:* Jag genomförde ju, som jag sa, min undersökning väldigt tidigt under pandemin. Jag beslutade den 30 mars, och då hade det inte varit mer än några stycken konstaterat smittade inom kriminalvården. Efter det har man haft rätt stora utbrott på olika ställen, men jag känner inte till något om antal eller om någon har avlidit. Jag satte ju stopp för min granskning i slutet av april eller början av maj. Där slutade min undersökning, så jag kan inte ge några siffror.

*Tina Acketoft (L):* Jag har redan fått så mycket svar som man kan få på frågorna om äldreboenden och lagrum för besöksförbud. Det var som sagt bara i förrgår som förvaltningsrätten kom med utslaget gällande Stockholm. Vi får väl fortsätta att följa upp denna fråga och JO:s granskningar.

*Camilla Hansén (MP):* Det lyftes fram nu att det dels fanns brister i lagstiftningen, dels fanns brister i förberedelserna. Brister i lagstiftningen får vi väl lasta oss själva för – inte några andra verksamheter – men när det gäller brister i förberedelser behöver man alltid vara beredd på saker, även om man faktiskt inte vet när eller om de kommer och hur de ser ut. Så har det varit med coronapandemin.

Min fråga, utifrån det ni sett i era undersökningar, är: Har man utifrån de faktiska förutsättningarna anpassat sig efter förutsättningarna skapligt snabbt, även om man inte var tillräckligt förberedd och även om det finns brister i lagstiftningen? Hur snabbt har man funnit sig och ändå kunnat hantera situationen skapligt bra?

*Elisabeth Rynning, chefsJO:* Det är svårt att ge ett generellt svar, men jag tror att vi alla är eniga om att de myndigheter vi har tittat på ganska snabbt har satt in olika åtgärder och gjort bedömningar. Problemet har varit att de inte alltid har varit proportionerliga och väl avvägda. Det här kan vara en följd av att det blir en akut situation som man måste hantera.

Jag skulle egentligen vilja lämna ordet till någon av mina kollegor och höra om de vill komplettera detta.



*Katarina Pålsson, JO:* Som jag sa tidigare agerade man snabbt, men flera av de nya rutiner som infördes, som innebar inskränkningar i de rättigheter som intagna har, införde man genom att göra en bilaga till en handbok om hälso- och sjukvård inom kriminalvården. Bara det, menar jag, är anledning att ifrågasätta om man var tillräckligt förberedd. Denna bilaga har uppdaterats och omarbetats väldigt många gånger för att justeras och bli mer ändamålsenlig.

Man kan i och för sig säga att det är lätt att i efterhand och med facit i hand rikta kritik mot en myndighet. Många myndigheter var tagna på sängen av pandemin, tror jag. När det gäller Kriminalvården ska man samtidigt konstatera att detta är en av Sveriges största myndigheter, med ansvar för 6 000 människor som är intagna och frihetsberövade och som är helt beroende av att myndigheten vidtar åtgärder som är ändamålsenliga men också rättssäkra, effektiva och proportionerliga.

Det som kom fram i min granskning medförde att jag menade att man helt enkelt inte var tillräckligt förberedd. Man hade heller inte tillgång till skyddsutrustning och provtagning på rätt länge.

*Vice ordföranden:* Vi har använt våra två timmar. Det har som vanligt varit väldigt värdefull information från justitieombudsmännen. Som jag inledde med att säga ger detta verkligen en inblick i skrymslen i det svenska samhället där det händer saker som vi alla kanske önskar gick annorlunda till. Det ger oss som beslutsfattare värdefull information om var vi behöver sätta in åtgärder. Vi får också en allmän bild av tillståndet i det svenska samhället. Jag brukar alltid rikta en uppmaning till journalister och intresserad allmänhet att titta i justitieombudsmännens ämbetsberättelse, för där finns väldigt mycket viktig information. Vi får tacka för årets öppna sammanträde!