



Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas redogörelse 2012/13:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 2011–30 juni 2012.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Redogörelsen	5
Utskottets tidigare behandling	8
Utskottets ställningstagande	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Redogörelsen	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Riksdagen lägger redogörelse 2012/13:JO1 till handlingarna.

Stockholm den 15 januari 2013

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Björn von Sydow (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Cecilia Brinck (M) och Lena Sommestad (S).

Redogörelse för ärendet

Riksdagens ombudsmän har enligt 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän överlämnat sin ämbetsberättelse (redog. 2012/13:JO1) för tiden den 1 juli 2011–30 juni 2012.

Justitieombudsmännen (JO) lämnade den 29 november 2012 inför utskottet muntligen uppgifter om sin verksamhet vid ett öppet utskottssammanträde.

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

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

Redogörelsen

Ämbetsberättelsen, som omfattar verksamhetsåret 2011/12, inleds med en skrivelse till riksdagen som innehåller uppgifter om organisationen och verksamheten. Av skrivelsen framgår att riksdagen den 24 november 2011 valde domaren vid Europadomstolen för mänskliga rättigheter i Strasbourg Elisabet Fura att vara chefsjustitieombudsman fr.o.m. den 1 juni 2012 med anledning av att den förra chefsjustitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt på egen begäran av riksdagen entledigades från sitt uppdrag fr.o.m. samma dag. Vidare framgår av skrivelsen att riksdagen samma dag dels valde om Hans-Gunnar Axberger att vara justitieombudsman fr.o.m. den 18 februari 2012 till dess att ett nytt val har genomförts under 2016, dels valde f.d. chefsjustitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt att vara ställföreträdande justitieombudsman för två år fr.o.m. den 1 juni 2012 med anledning av att den förra ställföreträdande justitieombudsmannen Jan Pennlöv på egen begäran av riksdagen entledigades från sitt uppdrag fr.o.m. samma dag. Därutöver framgår att riksdagen den 9 november 2011 valde om Hans Ragnemalm att vara ställföreträdande justitieombudsman för två år fr.o.m. den 15 november 2011. I skrivelsen anges även i vilken utsträckning de ställföreträdande justitieombudsmännen har tjänstgjort under verksamhetsåret.

Av skrivelsen framgår att sedan den 1 juli 2011 fullgör ombudsmännen även de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan (NPM) enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Opcat). Det nationella besöksorganet ska bl.a. regelbundet besöka platser där personer hålls frihetsberövade.

Vidare framgår av skrivelsen att ombudsmännen sedan våren 2011 får delegera beslutanderätten i vissa klagomålsärenden till en betrodd tjänsteman, att ombudsmännen har fattat likalydande beslut om sådana bemyndiganden för sina respektive byråchefer, att möjligheten att fatta beslut på delegation har utnyttjats i varierande grad av avdelningarna och att andelen byråchefsbeslut under verksamhetsåret för ämbetet som helhet uppgår till 38 procent. I skrivelsen framhålls att en påtaglig effekt av delegationen är att ombudsmännen har fått mer tid över till de remitterade och därmed typiskt sett mer komplicerade ärendena men att det är tveksamt om delegationsmöjligheten har ökat utrymmet för inspektioner.

Av skrivelsen framgår vidare att arbetsordningen har ändrats genom beslut av chefsjustitieombudsmannen vid ett tillfälle under verksamhetsåret. Ändringen är i huvudsak av redaktionell art, men innebär också att kravet på att en kopia av ett beslut alltid ska sändas till klaganden tagits bort, att det tydliggörs var den nybildade NPM-enheten organisatoriskt hör hemma samt att en ärendegrupp flyttats från ett ansvarsområde till ett annat.

De statistiska uppgifterna visar att det under verksamhetsåret nyregistrerades 7 013 ärenden, vilket innebär en ökning med 59 (0,85 procent) jämfört med verksamhetsåret dessförinnan. Klagomålsärendena uppgick till 6 817, vilket är i stort sett samma antal som föregående verksamhetsår. Antalet nya inspektionsärenden eller andra initiativärenden var 98, varav NPM-enheten svarade för 31. I JO:s sedvanliga verksamhet var antalet inspektioner 25, vilket är en smärre ökning från föregående år. Antalet ärenden föranledda av remisser – huvudsakligen från Regeringskansliet – var 98, en minskning med 4.

I skrivelsen anförs att prövningen av klagomålsärenden tar huvuddelen av JO:s handläggningsresurser i anspråk. Även om antalet inspektioner och övriga granskningar på JO:s eget initiativ har ökat ligger dessa alltså på en lägre nivå än vad JO anser vara önskvärt. Vidare framhålls att JO har skärpt kraven på vad som ska anses utgöra ett klagomål och att några hundratal skrifter som tidigare skulle ha registrerats som klagomål nu i stället har hanterats i administrativ ordning.

Antalet avgjorda ärenden uppgick under perioden till 6 908, vilket innebär en minskning med 153 (-2,21 procent) från föregående års nivå. Av de avslutade ärendena var 6 749 klagomålsärenden, 58 inspektionsärenden eller andra initiativärenden samt 101 lagstiftningsremissärenden. Vidare framgår av skrivelsen att de oavgjorda ärendena i balans vid verksamhetsårets slut var 983. Det innebär att balansen under året ökade med 105 ärenden (12 procent).

Därefter redovisar justitieombudsmännen sina övergripande iakttagelser inom varje ansvarsområde.

JO Lars Lindström konstaterar att till ansvarsområde 1 hör domstolarna, Kronofogdemyndigheten, plan- och byggnadsväsendet, lantmäteriväsendet, miljö- och hälsoskydd, Skatteverket, överförmyndarna och kommunikationsväsendet. Han uppmärksammar bl.a. att många förvaltningsdomstolar har allvarliga problem med långa handläggningstider och att detta är något som inger oro. Även hos Transportstyrelsen förekommer alltså långa handläggningstider när det gäller körkortsärenden men såväl tillgängligheten som balansen i dessa ärenden har förbättrats jämfört med år 2010. Lars Lindström noterar vidare att det fortfarande finns brister i länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndarnas verksamhet och att detta medför risk för bristande likabehandling och rättssäkerhet för den enskilde samt att JO:s tillsyn därför är ett nödvändigt komplement till den ordinarie tillsynen.

ChefsJO Elisabet Fura redovisar att till ansvarsområde 2 hör numera kriminalvården, socialförsäkringen, försvaret och ett antal mindre myndigheter, däribland Diskrimineringsombudsmannen, Finansinspektionen och Allmänna reklamationsnämnden. Antalet ärenden avseende kriminalvården är i stort detsamma som föregående år medan klagomålen riktade mot Försäkringskassan har minskat med 25 procent jämfört med föregående verksamhetsår. Antalet anmälningar mot Försäkringskassan har minskat två år i följd och ligger nu på samma nivå som i mitten av förra decenniet. Detta är enligt Elisabet Fura en mycket positiv utveckling.

JO Lilian Wiklund konstaterar att tillsynen inom ansvarsområde 3 domineras av hälso- och sjukvården, utbildningsväsendet och socialtjänsten. Hon betonar att kraven på den enskilde och på myndigheterna har skärpts i olika avseenden. Detta märks tydligast inom socialtjänstområdet och framför allt när det gäller ärenden om bistånd till enskilda. Bland socialtjänst-ärendena dominerar ärenden som på ett eller annat sätt rör barn. Enligt Lilian Wiklund är det uppenbart att trycket på socialförvaltningarna är hårt, att arbetstakten är uppdriven och att den enskilde ofta upplever sig illa bemött. Under sina inspektioner har Lilian Wiklund sett tecken på brister i respekten för vissa av de lagreglerade skyldigheter som socialnämnderna har. Under verksamhetsåret har det varit många anmälningar mot Socialstyrelsen när det gäller långsam handläggning och svårigheter att komma i kontakt med ansvariga handläggare och att få svar på ställda frågor. Lilian Wiklund har i några fall uttryckt förståelse för Socialstyrelsens ansträngda arbetssituation men är samtidigt kritisk mot myndigheten för brister i handläggningen.

JO Hans-Gunnar Axberger redovisar att ansvarsområde 4 omfattar dels en byrå med polis-, åklagar- och tullärenden, dels en allmän förvaltningsrättslig byrå med bl.a. utlännings- och arbetsmarknadsärenden samt vissa frågor som rör Regeringskansliet och kommunal verksamhet. Utlänningsärenden och ärenden som rör polis- och åklagarväsendena dominerar. En övergripande iakttagelse som enligt Hans-Gunnar Axberger kan göras är att den brottsutredande verksamhetens uppdelning mellan polis och åklagare leder till bristande effektivitet och även till att det inte sällan är svårt att klara ut vem som bör hållas ansvarig för uppkomna fel och brister. Han har också i några beslut sökt tydliggöra vem som har ansvaret för vad. I denna del påpekar Hans-Gunnar Axberger att förundersökningsledarskapet från regleringssynpunkt är svårfångat eftersom det kan utövas under olika betingelser. När ledarskapet utövas av åklagare är det personligt medan ledarskapet blir ett myndighetsansvar när det utövas av polisen. Han framhåller att när ledarskapet utövas av åklagare innebär det att företrädare för en myndighet ansvarar för verksamhet vid en annan myndighet utan att förfoga över dess resurser. Utövas ledarskapet av polisen är det myndighetsinternt med full tillgång till utredningsresurser, men utan de rättsliga befogenheter som är förbehållna åklagare. Därtill kommer att medan åklagarna är enhetligt organiserade i en myndighet är polisen upp-

delad på ett stort antal myndigheter. Av 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) framgår att förundersökningsledaren ansvarar för förundersökningen i dess helhet och att hon eller han ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren ska också ge dem som biträder henne eller honom behövliga direktiv för arbetet. När det gäller själva utredningsarbetet framhåller Hans-Gunnar Axberger att det så gott som alltid utförs av en polismyndighet. När förundersökningen leds av en åklagare är polismyndigheten, under förutsättning att den har erforderliga resurser, skyldig att biträda vid utredningen (jfr SOU 1992:61 s. 293). Han framhåller vidare att åklagaren styr arbetet genom direktiv till polismyndigheten (jfr 23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken) och att åklagarens rätt att begära biträde av polismyndigheten inte motsvaras av någon ovillkorlig skyldighet för denna att göra det åklagaren begär, men att det får anses följa av regleringen i dess helhet och det sätt på vilket den sedan länge tillämpas att en polismyndighet har att se till att de utredningsdirektiv som åklagaren i egenskap av förundersökningsledare ger leder till adekvata åtgärder. Ansvaret för att polismyndigheten på ett adekvat sätt biträder en åklagare i enlighet med utfärdade utredningsdirektiv vilar på myndigheten som sådan, ytterst dess ledning. Den ska bl.a. se till att det finns en väl fungerande ordning för hur och av vem utredningsarbetet ska bedrivas samt att de befattningshavare till vilka utförandet av utredningsåtgärder delegeras får tydliga instruktioner och att de har erforderlig kompetens för att fullgöra de uppgifter som åläggs dem.

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

Utskottets tidigare behandling

I samband med behandlingen av Justitieombudsmännens ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2009/10 (redog. 2010/11:JO1) konstaterade konstitutionsutskottet att JO under flera år hade uppmärksammat frånvaron av ordinarie tillsynsorgan inom exempelvis kriminalvårds- och socialförsäkringsområdena som ett problem och att JO i ämbetsberättelsen hade anfört att det var närmast häpnadsväckande att reguljära tillsynsorgan fortfarande saknades på flera områden. Utskottet instämde i detta och underströk dessutom att det är mycket olyckligt att frånvaron av reguljära tillsynsorgan innebär att JO, som är avsett att vara ett extraordinärt tillsynsorgan, inte kan fullfölja denna uppgift på det sätt som är meningen (bet. 2010/11:KU16 s. 8).

Hösten 2011 behandlade utskottet budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1, utg.omr. 1 Rikets styrelse) och en följdmotion (MP) om att sätta upp och tilldela budgetanslag till en ny nationell tillsynsorganisation. Utskottet konstaterade att JO fortfarande i alltför stor omfattning ägnar sin

tillsyn åt sådana ärenden som skulle behandlas bättre i ett annat sammanhang (bet. 2011/12:KU1 s. 32). Frågan om behovet av att lösa vissa tillsynsfrågor var enligt utskottet betydelsefull. Något utrymme för att under det kommande budgetåret tilldela medel för en ny form av tillsyn saknades emellertid enligt utskottet, som avstyrkte bifall till motionsyrkandet i denna del. Utskottet anförde emellertid att det avsåg att återkomma till frågan i samband med behandlingen av ämbetsberättelsen.

I samband med behandlingen av Justitieombudsmännens ämbetsberättelse för det föregående verksamhetsåret (redog. 2011/12:JO1), tre följdmotioner (S, MP respektive M, FP, C och KD) och ett motionsyrkande från allmänna motionstiden 2011 (S) konstaterade konstitutionsutskottet bl.a. att klagomål som rör Kriminalvårdens verksamhet i dag utgör en stor del av JO:s ärendemängd och att denna verksamhet har stor betydelse för den enskilde (bet. 2011/12:KU6 s. 12). För att öka förutsättningarna för JO att bedriva den extraordinära tillsyn som är avsedd borde enligt utskottet frågan om bristen på ordinarie tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet ses över. I denna del konstaterade utskottet dock att regeringen har beslutat om tilläggsdirektiv till Polisorganisationskommittén som motsvarar utskottets önskemål. Utskottet, som såg positivt på detta, ansåg därmed att motionsyrkandena i dessa delar var tillgodosedda. Vidare konstaterade utskottet att även inom migrations- och socialförsäkringsområdena gör bristen på ordinarie tillsynsorgan att en stor del av JO:s resurser ägnas åt sådant som i stället borde hanteras i en annan ordning. Utskottet ansåg därför att det borde utredas hur och i vilken organisatorisk form en ordinarie tillsyn över ärendehandläggningen inom Migrationsverkets och socialförsäkringens verksamhetsområden borde utformas. Utskottet föreslog att riksdagen genom ett tillkännagivande begär att regeringen låter utreda frågan om bristen på reguljär tillsyn inom migrations- och socialförsäkringsområdet. Därmed tillstyrkte utskottet delvis följdmotionerna. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2011/12:160–162).

Utskottets ställningstagande

I ämbetsberättelsen har JO Hans-Gunnar Axberger konstaterat att en övergripande iakttagelse som kan göras är att den brottsutredande verksamhetens uppdelning mellan polis och åklagare leder till bristande effektivitet och även till att det inte sällan är svårt att klara ut vem som bör hållas ansvarig för uppkomna fel och brister. Den brottsutredande verksamhetens uppdelning mellan polis och åklagare samt förundersökningsledaransvaret har belysts av flera utredningar genom åren. Som exempel kan nämnas Förundersökningsutredningen som i maj 2011 överlämnade betänkandet Förundersökning – objektivitet, beslag, dokumentation m.m. (SOU 2011:45) till justitieministern. Utredningen har bl.a. studerat förundersökningsledaransvaret närmare. Och i mars 2012 överlämnade Polisorganisationskommittén betänkandet En sammanhållen svensk polis (SOU

2012:13) till justitieministern. I betänkandet föreslås bl.a. att Rikspolisstyrelsen, de 21 polismyndigheterna och Statens kriminaltekniska laboratorium ska ombildas till en sammanhållen myndighet, Polismyndigheten. Båda betänkandena har remitterats, och ärendena bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Därtill kommer att justitieministern i november 2012 presenterade en tilltänkt särskild utredare med uppdrag att under 2013 och 2014 förbereda och genomföra ombildningen av polisen till en sammanhållen myndighet den 1 januari 2015. Redovisat arbete, som faller under justitieutskottets beredningsområde, rör frågeställningar som kan dyka upp i flera av de ärenden inom polis- och åklagarväsendet som JO framöver kan komma att granska. Utskottet följer därför med intresse detta arbete.

När det gäller det tidigare tillkännagivandet om att låta utreda frågan om bristen på reguljär tillsyn inom migrations- och socialförsäkringsområdet har utskottet inhämtat från Regeringskansliet att frågan alltjämt bereds och att de ansvariga ministrarna har ambitionen att under våren 2013 presentera utredningsdirektiv och ha utredningar på plats under 2013. Konstitutionsutskottet förutsätter – mot bakgrund av inhämtade uppgifter – att det fortsatta arbetet kommer att fortskrida utan att riksdagen ska behöva besluta om ytterligare tillkännagivanden. Med detta föreslår utskottet att riksdagen lägger redogörelsen till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Redogörelsen

Redogörelse 2012/13:JO1 Justitieombudsmännens ämbetsberättelse.