



Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har beslutat att bereda socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över redogörelse 2011/12:JO1 samt motionerna 2011/12:K1–K3 som väckts med anledning av redogörelsen.

Socialförsäkringsutskottet behandlar de delar som rör utskottets beredningsområden, dvs. socialförsäkring och migration.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Justitieombudsmännen (JO) granskar och tillser att myndigheter och enskilda tjänstemän följer lagar och förordningar och i övrigt fullgör sina skyldigheter, dvs. agerar så att allt går rätt till vid handläggningen av olika ärenden och att enskilda medborgare behandlas på ett korrekt sätt. JO kan överlämna ett ärende till en annan myndighet för handläggning, om ärendet är av sådan karaktär att det är lämpligt att det utreds och prövas av någon annan myndighet än JO och den myndigheten inte tidigare prövat saken. Det yttersta maktmedel som JO har är att JO, som särskild åklagare, kan väcka åtal mot en tjänsteman för tjänstefel eller annat brott i tjänsten. JO har även rätt att initiera ett disciplinförfarande mot en tjänsteman för en tjänsteförseelse. Vanligast är att en JO i sin tillsynsverksamhet gör kritiska, vägledande eller rådgivande uttalanden. JO:s ställning som extraordinärt tillsynsorgan innebär bl.a. att besluten i JO:s ärenden inte är rättsligt bindande. I formellt hänseende är JO:s beslut i ett tillsynsärende inte någonting annat än ett uttryck för respektive ombudsmans personliga uppfattning i de behandlade frågorna.

Justitiekanslern (JK) har i likhet med JO tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän. Tillsynen har till syfte att kontrollera att lagar och andra författningar efterföljs. Sedan den 1 december 1998 har JK:s tillsynsverksamhet begränsats till en mer övergripande tillsyn som främst är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. JK bestämmer själv om en anmälan från en enskild ska leda till några åtgärder. Man kan förenklat säga att JK bedriver sin verksamhet på uppdrag av regeringen med det perspektiv som följer därav, medan JO är företrädare för riksdagen och traditionellt har som uppgift att ta till vara allmänhetens intressen gentemot statsmakten. JK handhar också skadestånd riktade mot staten.

Genom bildandet av Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) den 1 juli 2009 skapades en självständig tillsynsfunktion inom socialförsäkringsområdet. Myndigheten ska genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning stärka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet och skapa ökad tilltro till socialförsäkringarna hos medborgarna. ISF tar inte upp klagomål från enskilda om hur myndigheter har handlagt deras ärende utan hänvisar i sådana fall till JO.

På Försäkringskassans webbplats uppmanas enskilda under rubriken ”Klagomål och beröm” att förbättra myndighetens service genom att lämna allmänna synpunkter, förbättringsförslag, klagomål och beröm. Myndigheten lovar att läsa allt och använda synpunkterna i förbättringsarbetet men

lovat inte att alla enskilda kontaktas. Även Skatteverket har på sin webbplats en sådan hänvisning avseende klagomål. ISF:s tillsyn omfattar Skatteverket i de delar som avser beslut om pensionsgrundande inkomst.

På Pensionsmyndighetens webbplats anges under rubriken ”Tillsyn över Pensionsmyndigheten” att JO och JK utövar tillsyn över Pensionsmyndigheten och dem som arbetar där. Vidare anges att JO kontrollerar att myndigheter och deras tjänstemän följer gällande lagar och andra författningar i sin verksamhet. Precis som JO har även JK tillsyn över att myndigheter och deras tjänstemän följer lagar och andra författningar. Hos JK kan den enskilde också begära skadestånd, om han eller hon lidit skada orsakad av Pensionsmyndigheten.

På Migrationsverkets webbplats anges att bemötandeombudsmannen tar emot och utreder synpunkter eller klagomål från sökande som anser sig ha blivit dåligt bemötta av någon anställd på verket. Tyngdpunkten ligger således på bemötande och förhållningssätt. Funktionen är självständig i förhållande till verkets övriga verksamhet. Ombudsmannen sammanställer de synpunkter och klagomål som kommer in. När ombudsmannen bedömt att det handlar om ett bemötandearbete tar hon kontakt med chefen på den enhet där problemet uppstått, och chefen utreder vad som hänt. Chefen på enheten eller ombudsmannen kontaktar sedan den sökande och ger återkoppling. Enligt uppgift från Migrationsverket jobbar man på att även få en mer strukturerad klagomålshantering i övrigt inom de olika verksamhetsområdena.

JO har flera gånger i yttranden och i ämbetsberättelsen anfört att den extraordinära tillsyn som sker hos JO inte är avsedd att ersätta den tillsyn och den rättstillämpning som andra organ i samhället har till uppgift att utföra. I samband med det har JO efterlyst ordinarie tillsynsorgan dit enskilda kan vända sig med klagomål på myndigheters sätt att sköta deras ärenden. JO har även framhållit att beslut om vilka utredningar som ska företas tas av JO själv. Vidare har JO anmärkt på att vissa myndigheter uppmanar enskilda att vända sig till JO med sina klagomål, vilket har medfört att JO trots sin ställning som extraordinärt tillsynsorgan alltmer kommit att ersätta en reguljär tillsyn.

Den 1 februari 2011 informerade chefs-JO Cecilia Nordenfelt socialförsäkringsutskottet om sin syn på Försäkringskassan och tillsynsorgan. Bland annat ansåg hon att tillsynen i aktuellt hänseende inte bör ha direkt koppling till Försäkringskassan. Hon betonade att JO:s parlamentariska kontrollfunktion blir lidande av att en lång rad klagomål som skulle kunna hanteras av ett tillsynsorgan i stället hanteras av JO.

Vid sin behandling av JO:s ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 2009–30 juni 2010 (redog. 2010/11:JO1) noterade konstitutionsutskottet att JO i flera års ämbetsberättelser uppmärksammat riksdagen på det faktum att det inom vissa samhällsområden saknas ordinära tillsynsorgan. Det innebär att JO, trots sin ställning som extraordinärt tillsynsorgan, i alltför stor omfattning ägnar sin tillsyn åt sådana ärenden som skulle behandlas bättre i ett

annat sammanhang. Detta gäller enligt konstitutionsutskottet verksamheter som dessutom har mycket stor betydelse för många människors personliga och ekonomiska förhållanden, exempelvis inom områdena för kriminalvård och socialförsäkring. Konstitutionsutskottet kunde instämma i JO:s uttalande i den aktuella ämbetsberättelsen om att det är närmast häpnadsväckande att reguljära tillsynsorgan fortfarande saknas på flera områden. Utskottet underströk att det är mycket olyckligt att frånvaron av reguljära tillsynsorgan innebär att JO som är avsett att vara ett extraordinärt tillsynsorgan inte kan fullgöra denna uppgift på det sätt som är meningen (bet. 2010/11:KU16).

Ämbetsberättelsen

Enligt JO:s ämbetsberättelse (redog. 2011/12:JO1) kom det under verksamhetsåret in knappt 600 klagomål riktade mot Försäkringskassan. Jämfört med föregående verksamhetsår handlar det om en minskning med knappt 30 procent. I ämbetsberättelsen anges att detta måste sägas vara en utomordentligt glädjande utveckling som pekar på att Försäkringskassan börjar få kontroll över sina handläggningsproblem. Fortfarande är dock ärenden om långsam handläggning och bristfällig kommunikation vanliga. Också ärenden med EU-rättslig anknytning ställer till bekymmer och svårigheter.

Vidare anges i ämbetsberättelsen att inom det verksamhetsområde hos JO där Migrationsverket ingår kan det allmänt sägas att arbetsläget är normalt och att ärendebalansen har kunnat hållas under kontroll. Till detta har den möjlighet för JO att delegera rätten att fatta vissa beslut som infördes under våren 2011 bidragit.

Motionerna

I flerpartimotion 2011/12:K3 (M, FP, C, KD) begärs ett tillkännagivande om att beakta JO:s ställning som extraordinärt tillsynsorgan och se över bristen på ordinarie tillsynsorgan för verksamheter vilka är föremål för omfattande ärendehantering hos JO. Motionärerna framhåller bl.a. att det är problematiskt att så betydelsefulla områden som socialförsäkringarna, kriminalvården och delar av Migrationsverkets verksamhet saknar ett ordinarie tillsynsorgan. JO:s arbetsbelastning har under en följd av år ökat, inte minst på grund av tillströmningen av tillsynsärenden inom dessa områden. Ärendetillströmningen inom socialförsäkringen har dock under den senaste perioden minskat dramatiskt. Motionärerna anser att JO ägnar en alltför stor del av sin verksamhet åt ärenden som borde behandlas i ett annat sammanhang. Följden av detta är att JO:s ställning som extraordinärt tillsynsorgan under riksdagen äventyras.

I kommittémotion 2011/12:K1 (S) begärs ett tillkännagivande om oberoende organ för tillsyn av olika statliga verksamheter. Motionärerna anser att det ska inrättas en oberoende instans utanför Kriminalvården som ska sköta tillsynen över Kriminalvården. Även andra statliga verksamheter har

i dag en organisation av sin tillsynsverksamhet som inte är tillfredsställande, t.ex. Försäkringskassan. Det är viktigt att snarast dels identifiera statliga verksamheter som med myndighetsutövning i olika former har en stor inverkan på människors vardagsliv, och som saknar oberoende och effektiv tillsynsverksamhet, dels lämna förslag på hur tillsynen kan förbättras.

I motion 2011/12:K2 (MP) begärs ett tillkännagivande om behovet av en utredning för att på ett samlat sätt se över hur ordinär tillsyn kan ordnas för verksamheter som i dag saknar detta. Motionären framhåller att JO alltmer har kommit att få en roll som ordinärt tillsynsorgan för verksamhetsområden där normal tillsyn inte finns eller inte är välkänd. Prövningen av klagomålsärenden tar huvuddelen av JO:s handläggningsresurser i anspråk, varför antalet inspektioner och övriga granskningar på JO:s eget initiativ minskat och nu ligger på en betydligt lägre nivå än vad JO anser vara önskvärt. Ordinära tillsynsorgan bör enligt motionären skapas inom delar av den statliga verksamheten, t.ex. Kriminalvården och Migrationsverket, som i dag saknar detta.

Utskottets bedömning

JO:s tillsyn bedrivs enligt 5 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar som ombudsmännen finner påkallade.

JO ska endast verka som ett extraordinärt tillsynsorgan. JO:s beslut är inte rättsligt bindande, och JO har i princip möjlighet att själv besluta om vilka utredningar som ska företas och vad tillsynen ska inriktas på. JO:s ställning som ett extraordinärt tillsynsorgan innebär att det kan ifrågasättas om myndigheter, beträffande klagomål från enskilda t.ex. avseende själva förfarandet hos myndigheten eller underlåtenhet hos myndigheten att vidta vissa åtgärder, enbart kan hänvisa till JO och möjligen även till JK.

Utskottet noterar att ISF är ett oberoende tillsynsorgan över socialförsäkringen men att tillsynsmyndigheten inte ska ta upp klagomål från enskilda på hur myndigheter har handlagt deras ärende. Enligt utskottets mening bör det emellertid finnas möjlighet för enskilda att få klagomål av denna typ hanterade på ett ändamålsenligt sätt, antingen av ett externt ordinarie organ eller av myndigheten själv. I det senare fallet ska det således finnas kompetens och administrativa rutiner på myndigheten för att hantera klagomålen. Det bör även övervägas om funktionen ska vara självständig i förhållande till myndighetens övriga verksamhet. Enligt utskottets mening bör det utredas och klargöras hur klagomål på bl.a. ärendehandläggningen inom Migrationsverket och myndigheter inom socialförsäkringen ska hanteras i ordinarie ordning.

Utskottet noterar vidare att när det gäller myndighetens beslut i ett ärende kan detta överklagas till förvaltningsdomstol av den som är part i ärendet.

Med det anförda anser socialförsäkringsutskottet att motionerna 2011/12:K1 (S), 2011/12:K2 (MP) och 2011/12:K3 (M, FP, C, KD) kan anses vara i huvudsak tillgodosedda i de delar de avser socialförsäkringsutskottets beredningsområde.

Stockholm den 2 februari 2012

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gunnar Axén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (M), Tomas Eneroth (S), Mikael Cederbratt (M), Lars-Arne Staxäng (M), Eva-Lena Jansson (S), Finn Bengtsson (M), Kurt Kvarnström (S), Ulf Nilsson (FP), Shadiye Heydari (S), Solveig Zander (C), Jasenko Omanovic (S), Saila Quicklund (M), Gunvor G Ericson (MP), Emma Henriksson (KD), David Lång (SD), Wiwi-Anne Johansson (V) och Annelie Karlsson (S).