

Konstitutionsutskottets betänkande 2019/20:KU4

Översyn av Riksdagens ombudsmän (JO)

Sammanfattning

Utskottet föreslår med stöd av sin initiativrätt ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om en översyn av Riksdagens ombudsmän (JO).

Utskottet tar i sitt ställningstagande upp olika frågor som översynen ska behandla och som gäller bl.a. JO:s konstitutionella ställning, uppdrag, verksamhet och organisation.

Behandlade förslag

Utskottet lägger på eget initiativ fram ett förslag om ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om en översyn av Riksdagens ombudsmän (JO).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden.....	5
Översyn av Riksdagens ombudsmän (JO).....	5
JO-ämbetets utveckling.....	5
Konstitutionsutskottets behandling av JO:s ämbetsberättelser och viss granskning.....	14
Andra myndigheter under riksdagen	16
Internationella organ	19
Gällande ordning.....	22
Utskottets ställningstagande.....	27

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Översyn av Riksdagens ombudsmän (JO)

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om en översyn av Riksdagens ombudsmän och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

Stockholm den 5 december 2019

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

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

Redogörelse för ärendet

Frågan om en översyn av JO-ämbetet har aktualiserats i olika sammanhang hos konstitutionsutskottet under senare tid.

I betänkande 2016/17:KU11 behandlade utskottet bl.a. en motion om en översyn av Riksdagens ombudsmän (JO). Utskottet konstaterade att det kunde finnas skäl att utreda frågor som rör JO. Utskottet ansåg dock att den vid den tidpunkten förestående utredningen om Riksrevisionen, som utskottet hade tagit initiativ till, borde genomföras innan frågan om en översyn av Riksdagens ombudsmän prövades. Utskottet avstyrkte därför motionen.

I betänkande 2017/18:KU11 konstaterade utskottet att det som tidigare uttalats kunde finnas skäl att göra en bredare översyn av JO-ämbetet, inte minst mot bakgrund av att den senaste större översynen genomfördes för mer än 30 år sedan av 1983 års JO-utredning (SOU 1985:26). Utskottet anförde att verksamheten hos JO och dess förutsättningar med tiden har förändrats på flera områden, bl.a. när det gäller organisation, ärendetillströmning och arbetssätt. Utskottet angav att det framöver kunde komma att ta initiativ till en sådan utredning.

Våren 2018 beslutade utskottet att i en promemoria redovisa bl.a. frågeställningar som skulle kunna vara relevanta vid en översyn av JO. Promemorian lades som en bilaga till protokollet från utskottets sammanträde den 14 juni 2018 (prot. 2017/18:60).

I betänkande 2018/19:KU11 som beslutades våren 2019 vidhöll utskottet sina tidigare uttalanden om en bred översyn av JO-ämbetet och anförde att översynen bör bedrivas i en parlamentarisk utredning som ges de förutsättningar som krävs för att kunna göra en noggrann analys och tillräcklig tid för sitt arbete. Utskottet uttalade att det avsåg att ta initiativ till en sådan utredning framöver.

Mot bakgrund av sina tidigare uttalanden påbörjade utskottet sedermera ett beredningsarbete för att kunna ta ett utskottsinitiativ om en översyn av JO.

Vid ett utskottssammanträde den 10 oktober 2019 informerade chefsjustitieombudsmannen Elisabeth Rynning utskottet om JO:s verksamhet och behovet av en översyn vid JO-ämbetet. Hon har även vid tidigare kontakter med utskottet lyft frågan om behovet av en översyn av JO-ämbetet.

Utskottets överväganden

Översyn av Riksdagens ombudsmän (JO)

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om en översyn av Riksdagens ombudsmän och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.

JO-ämbetets utveckling

De första 100 åren

JO-ämbetet inrättades 1809, då det i den nya grundlagen föreskrevs att riksdagen skulle förordna en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd man att såsom dess ombud ha tillsyn över att domare och ämbetsmän levde efter lagarna.

JO-ämbetets tillkomst och dess utveckling under de första 100 åren beskrivs enligt följande i 1972 års JO-utredning (SOU 1975:23 s. 35 f.).¹

JO-ämbetet inrättades 1809 i samband med tillkomsten av 1809 års regeringsform. Denna innehöll i 96–100 §§ bestämmelser om en ”Riksens Ständers justitieombudsman”, som skulle utses varje riksdag för att ha tillsyn över lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän. I det memorial av konstitutionsutskottet, som låg till grund för regeringsformen, benämndes ombudsmannen ”väktare över lagarnas efterlevnad” med uppgift att iaktta folkets ”allmänna och individuella rättigheter”. För att kunna genomföra denna uppgift gavs ombudsmannen befogenhet bl.a. att åtala dem som begått någon olaglighet i ämbetet eller underlåtit att behörigen fullgöra sina ämbetsplikter. Han fick vidare rätt att övervara domstolarnas och ämbetsverkens överläggningar och beslut och att få tillgång till myndigheternas protokoll och andra handlingar.

Ämbetet tillmättes stor politisk betydelse och tillkom inte utan strid. Det skulle utgöra en av garantierna för maktbalans mellan kung och riksdag och vara ett värn mot maktfullkomlighet från de under kungen lydande myndigheternas sida. Eftersom kungen hade sin justitiekansler för tillsyn av ämbetsmännen ansågs det lämpligt att riksdagen fick en justitieombudsman med liknande uppgifter. Motståndarna mot JO-ämbetet ansåg å andra sidan att väktaren över lagarnas efterlevnad borde verka under kungens tillsyn och på hans vägnar. Trots motståndet har vi alltså sedan 1809 en legal dubbelkontroll med JK [*Justitiekanslern; konstitutionsutskottets anm.*] som Kungl. Maj:ts och regeringens högste tillsynsman och JO som riksdagens.

Den första instruktionen för JO antogs av riksdagen i januari 1810 och utfärdades på riksdagens begäran av Kungl. Maj:t den 27 februari samma år i det s.k. årstrycket. Sedan smärre ändringar vidtagits i instruktionen

¹ En detaljerad redogörelse för JO:s verksamhet under de första 100 åren finns i JO:s ämbetsberättelse till 1911 års riksdag (bilaga B).

utfärdades den i sin nya lydelse den 1 mars 1830 i Svensk författningssamling (SFS 1830 s. 296).

Även om ämbetet vid sin tillkomst främst skulle utöva kontroll av domare och tjänstemän för riksdagens räkning, kom så småningom – i synnerhet vid parlamentarismens genombrott – uppgiften att vara en konstitutionell garanti att förlora i betydelse. I stället utvecklade ämbetet sig till en instans till vilken allmänheten kunde vända sig med klagomål mot myndigheter och tjänstemän. Under de första hundra åren verkade JO främst genom egna initiativ, såsom inspektioner och granskning av fångförteckningar. Antalet klagomål var med våra mått mätt synnerligen blygsamt. Mer än hundra klagomål under ett år blev det först 1887 och under hela hundraårsperioden uppgick det sammanlagda antalet inkomna klagoskrifter till endast ca 7 000, vilket motsvarar vad som nu kommer in på drygt två år.

JO-ämbetet konstruerades från början som ett åklagarämbete, som skulle beivra upptäckta fel och försummelser genom att anställa åtal. Om felet var av mindre allvarlig beskaffenhet skulle JO i första hand anmäla saken till JK, som till skillnad från JO hade befogenhet att rätta till felet. Antalet åtal var också högt jämfört med nuvarande. Under den första hundraårsperioden beslöts åtminstone 1 050 åtal, möjligen ännu fler, varav flertalet var föranledda av felaktigheter, upptäckta vid inspektioner eller andra undersökningar på JO:s eget initiativ. Emellertid uppkom snart en praxis att i ringare fall ersätta åtal eller hänskjutande till JK med en erinran till vederbörande tjänsteman om felaktig eller olämplig behandling av tjänsteärenden. Denna s.k. erinringspraxis, som tillkommit vid sidan av instruktionen men sedermera inskrivits i den, har kommit att bli den vanligaste formen för JO:s ingripanden.

Reformer under 1900-talet

Under 1900-talet blev JO föremål för ett flertal större reformer. I 1983 års JO-utredning (SOU 1985:26 s. 58 f.) återges huvuddragen i de reformer som ägde rum 1915, 1941, 1957 och 1967 enligt följande.²

Genom *1915 års reform* (prop. 1914:63, KU 1914:24, KU 1915:1, prop. 1915 :5 samt LU 1915:14) utbröts försvaret ur JO:s tillsynsområde och för tillsyn härav inrättades ett särskilt ämbete, militieombudsman-ämbetet (MO) lett av en militieombudsman, som hade samma befogenheter som justitieombudsmannen. Ämbetena fick var sin instruktion (SFS 1915:132 och 133). Instruktionerna överensstämde i stort med den tidigare JO-instruktionen. En nyhet var att bestämmelsen om hänskjutande av mindre allvarliga fall till JK ersattes med en möjlighet för JO att, då någon felat endast av ovarsamhet eller utan vrång avsikt, ”låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit i saken”, dvs. meddela åtal eftergift (3 § i JO:s och 5 § i MO:s instruktion; ombudsmans s.k. erinringspraxis).

Reformen 1941 (prop. 1940:152, KU 1940:18, KU 1941:6, prop. 1941:10 och 1LU 1941:8) syftade till en förstärkning av JO:s och MO:s ställning gentemot domare och andra tjänstemän. Till grund för reformen låg betänkandet Justitiekanslerns, justitieombudsmannens och militieombudsmannens allmänna ämbetsställning m.m. (SOU 1939:7). Genom reformen förlängdes ombudsmännens ämbetsperiod från ett till fyra år och

² Framställningen i 1983 års JO-utredning bygger i stora delar på 1972 års JO-utrednings betänkande (SOU 1975:23 s. 36 f.). Se även Jesper Ekroth *”JO-ämbetet 200 år – en historisk tillbakablick”* s. 101 f. i festskriften *JO – Lagarnas väktare* (2009).

ändrades reglerna om val av ombudsman. Vidare förbättrades ombudsmännens löne- och pensionsförhållanden samt utfärdades vissa bestämmelser, som syftade till att effektivisera deras arbete, bl.a. gavs ombudsmännens ställföreträdare, som ditintills trätt i tjänst endast när ombudsman haft förhinder, rätt att i begränsad utsträckning tjänstgöra samtidigt med ombudsman. Nya instruktioner utfärdades (SFS 1941:140 och 141).

Genom *1957 års reform* utsträcktes JO:s tillsyn, som tidigare i princip inte omfattat kommunalförvaltningen³, till att omfatta alla som hade fullständigt ämbetsansvar. Detta innebar att JO fick tillsyn över kommunala styrelser och nämnder och kommunaltjänstemän men inte över fullmäktige. Vissa begränsningar i tillsynen över de kommunala befattningshavarna föreskrevs dock. Reformen föregicks av två utredningar (betänkandena Justitieombudsmannainstitutionen m.m. /SOU 1955:50/ samt JO och kommunerna /SOU 1957:2/). Utredningsarbetet resulterade dels i vissa grundlagsändringar (prop. 1956:161, K1LU 1956:2 och KU 1957:13), dels i ny ombudsmannainstruktion, gemensam för JO och MO (SFS 1957:165; prop. 1957:127 och 1LU 1957:33). Genom reformen utsträcktes också ställföreträdarnas rätt att tjänstgöra samtidigt med ombudsman från en till tre månader per år. Tilläggas bör att denna tid år 1959 förlängdes till högst sex månader och år 1963 till högst nio månader per år.

1967 års reform innebar bl.a. att JO:s och MO:s arbetsuppgifter skulle utföras av tre ombudsmän, i ett gemensamt ämbete, riksdagens ombudsmannaexpedition. Ombudsmännen, som var och en skulle bära titeln justitieombudsman, skulle ha var sitt tillsynsområde; redan år 1965 hade ändring skett i regeringsformen för att möjliggöra en ökning av ombudsmännens antal. För de tre ombudsmännen skulle finnas två ställföreträdare. Den generella tidsbestämda dubbleringsrätten för ställföreträdare upphävdes. I fortsättningen skulle dessa få tas i anspråk endast då särskilda förhållanden påkallade detta. En bestämmelse infördes enligt vilken ombudsman borde lämna klagomål utan åtgärd, om det från allmän och enskild synpunkt var av ringa betydelse att saken prövades (s.k. generalklausul om avvissning). Genom reformen inrättades vidare ett samrådsorgan inom riksdagen för att stå ombudsmännen till buds för överläggning om frågor av organisatorisk art (JO-delegationen). Vid riksdagsbehandlingen framhölls det angelägna i att en avsevärd utökning av inspektionsverksamheten kom till stånd, särskilt i fråga om civilförvaltningen. Förarbetena till reformen återfinns i SOU 1965:64 (betänkandet Riksdagens justitieombudsmän, avlämnat av 1963 års JO-utredning), prop. 1967:32 samt K1LU 1967:1. Ny instruktion utfärdades (SFS 1967:928). Den nya organisationen trädde i kraft i mars 1968.

Här skall tilläggas följande. Vid 1967 års JO-reform behandlades ombudsmännens erinringspraxis. Någon ändring av denna ansågs inte påkallad. Däremot diskuterades vilka bestämmelser i saken, som JO-instruktionen borde innehålla. Den ovannämnda bestämmelsen i 1915 års JO-instruktion (3 §), som utan saklig ändring överförts till 1941 och 1957 års instruktioner, reglerade endast icke uppsåtliga fel, som i och för sig var straffbara. Sedan lång tid tillbaka hade ombudsmännen emellertid ansett sig kunna meddela åtalsteftergift även vid uppsåtliga fel. Vidare hade de ansett sig berättigade och skyldiga att uttala sin mening om riktigheten eller lämpligheten av en tjänstemans handlande även om detta inte kunde

³ Vissa undantag förekom dock. Som exempel kan nämnas att kommunaltjänsteman, vilken liksom tjänsteman vid polis- eller åklagarväsendet haft att fullgöra statliga uppgifter, ansågs vara föremål för JO:s tillsyn beträffande handhavandet av dessa uppgifter.

anses straffbart. Denna praxis hade riksdagen vid flera tillfällen, senast år 1964 med anledning av en motion, godtagit. 1967 års sammansatta utskott ansåg att instruktionsbestämmelsen om underlåtande av åtal m.m. borde ges en avfattning som närmare anslöt till sedan länge tillämpad praxis. Till följd härav intogs i 12 § i 1967 års instruktion en bestämmelse av följande lydelse: ”Om förekommet fel ej är av allvarlig beskaffenhet och särskilda skäl inte föranleder annat, bör ombudsman, i stället för att väcka åtal eller göra anmälan till myndighet med disciplinär bestraffningsrätt, låta bero vid erinran, vunen rättelse, avgiven förklaring eller vad som i övrigt förekommit.”

En ny utredning om JO:s uppgifter och arbetsformer m.m. tillsattes 1972 eftersom riksdagen ansåg att särskilda åtgärder behövde vidtas med anledning av en växande arbetsbörda hos JO. Utredningen lämnade ett betänkande, JO-ämbetet – Uppgifter och organisation (SOU 1975:23). 1972 års JO-utrednings viktigaste förslag var en ny organisation, vilken bl.a. innebar att antalet ombudsmän skulle ökas från tre till fyra samt att en av ombudsmännen skulle vara administrativ chef med uppgift att planera arbetet och i stora drag ge riktlinjer för verksamheten (SOU 1975:23 s. 85). Hösten 1975 beslutade riksdagen om en reformering av JO-ämbetet genom att man antog lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen (bet. KU 1975/76:22, rskr. 1975/76:27).

I betänkandet SOU 1985:26 (avsnitt 3.3, s. 66 f.) lämnas följande redogörelse för innebörden av 1975 års JO-reform:

Huvuddragen i 1975 års JO-reform är följande. Antalet ombudsmän har ökats från tre till fyra. Några ställföreträdande ombudsmän skall inte finnas. Skulle ombudsman av sjukdom eller annan orsak bli långvarigt hindrad att utöva sin tjänst skall riksdagen dock välja en person att tjänstgöra i hans ställe så länge hindret varar. En av ombudsmännen är administrativ chef och har till uppgift att ge allmänna riktlinjer för arbetets bedrivande, t.ex. inriktningen av inspektionsverksamheten. Varje ombudsman har ett eget tillsynsområde och svarar självständigt för bestämda ärendegrupper. Riksdagen ansåg dock att tillsynsområdet för den ombudsman som utövar chefsfunktionen borde, med hänsyn till hans andra uppgifter, vara mindre omfattande än övriga ombudsmäns. JO:s tillsynsområde skulle omfatta statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter samt annan som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning såvitt avser denna hans verksamhet. Tillsynen skulle, liksom tidigare, inte omfatta regeringen, riksdagen eller kommunala församlingar eller ledamöter av dessa organ, inte heller JK. Åtskilliga organ som är underställda riksdagen undantogs likaså från JO:s tillsyn. I fråga om JO:s arbetsuppgifter underströk riksdagen att klagomålsprövningen är JO:s viktigaste uppgift och mest ägnad att tillgodose syftet med JO:s verksamhet i stort. För att en lättnad i arbetsbördan skulle uppstå rekommenderades att JO i större utsträckning än tidigare skulle utnyttja möjligheten att överlämna klagomål till annan myndighet för utredning och prövning. Detta motiverades med att de centrala förvaltningsmyndigheterna har tillsyn över hela verksamheten inom sitt förvaltningsområde och att det med hänsyn till JO-ämbetets extraordinära karaktär var väsentligt att de ordinarie tillsynsorganen i första hand fick tillfälle att pröva framställda klagomål. Vidare underströks att JO borde underlåta att ta upp klagomål till prövning när ordinarie besvärsmöjligheter fortfarande stod öppna.

Genom reformen infördes vidare en bestämmelse som enligt huvudregeln innebar att JO inte till utredning borde uppta förhållanden, vilka låg mer än två år tillbaka i tiden. För att JO-institutionen inte skulle utvecklas till ett stort ämbetsverk och därmed förlora den personliga karaktär som JO-ämbetet borde ha ansåg riksdagen det nödvändigt att prioritera viss verksamhet. En begränsning av inspektionsverksamheten, främst såvitt gällde de rutinmässiga inspektionerna, borde därför komma till stånd. JO:s inspektionsverksamhet skulle sålunda i första hand inriktas på myndigheter som JO på grund av klagomålsfrekvensen eller andra orsaker, t.ex. uppgifter i pressen, fann anledning att särskilt kontrollera. I den mån arbetsbördan gjorde det möjligt borde också andra inspektioner, regelbundet eller stickprovvis, företas. Det framhölls därvid att inspektionerna lämpligen borde inriktas på studier av särskilt utvalda frågor. Beträffande JO:s åtalsbefogenhet skulle JO – liksom tidigare – ha rätt att som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare under hans tillsyn som genom brott åsidosatt något åliggande i sin tjänsteutövning; att personkretsen för hans tillsyn kom att ändras genom JO-reformen har framgått ovan. På samma sätt som tidigare skulle åtalsrätten – om här bortses från tryckfrihetsbrott – gälla alla typer av brott begångna i tjänsteutövningen och således inte endast brott mot 20 kap. BrB. JO:s möjligheter till åtal eftergift begränsades. Med hänsyn till det sätt på vilket det straffbara ämbetsansvaret bestämts genom ämbetsansvarsreformen fanns nämligen inte längre något egentligt utrymme för särskilda bestämmelser om åtal eftergift motsvarande de som fanns i 12 § i 1967 års JO-instruktion (jfr 2.2). De allmänna bestämmelserna i 20:7 rättegångsbalken (RB) om åtal eftergift (åtalsunderlåtelse) skulle vara tillämpliga på JO. JO skulle vidare, liksom tidigare, ha befogenhet att till disciplinmyndighet anmäla tjänsteman under hans tillsyn för beslut om disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning. Befogenheten skulle gälla såväl tjänsteman för vilken författningsreglerat disciplinansvar förelåg som för övriga, dvs. mertalet kommunaltjänstemän. JO skulle vidare bl.a. ha befogenhet att föra talan vid domstol mot disciplinmyndighets beslut enligt statstjänstemannalagen och kommunaltjänstemannastadgan. Detta innebar att JO inte tillerkändes någon talerätt beträffande det stora flertalet kommunaltjänstemän. (Tidigare saknade JO möjlighet att överklaga disciplinbeslut men i stället kunde han, om han ansåg disciplinpåföljd påkallad, väcka åtal mot tjänstemannen.) Någon ändring i JO:s rätt att i fråga om felaktigheter, som inte var straffbara, kritisera felande befattningshavare och att uttala sig om lämpligheten av ett handläggningssätt gjordes ej. Reformen innebar vidare bl.a. att JO:s ämbetsberättelse, som inte längre skulle avse kalenderår utan omspänna budgetår (juli–juni), skulle lämnas till riksdagen senast den 15 oktober varje år.

Vissa av de av 1972 års JO-utredning framlagda förslagen godtogs ej av riksdagen. Detta gällde bl.a. förslaget om delegation till vissa högre JO-tjänstemän av beslutsrätt i avvisnings- och avskrivningsärenden samt bestämmelserna om s.k. generalklausul (förslagen redovisade i 3.1). 1967 års instruktion ersattes av en ny instruktion för JO, lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen. Den nya instruktionen trädde, som tidigare nämnts, i princip i kraft den 1 januari 1976. Vissa delar av instruktionen, främst gällande JO-ämbetets nya organisation, trädde dock i kraft först den 8 maj 1976, dvs. dagen efter det att val av ombudsmän ägt rum.

Redan när 1975 års JO-reform genomfördes förutsattes att reformen skulle utvärderas efter en tid. Mot denna bakgrund tillsatte riksdagens talmanskonferens 1983 års JO-utredning med uppgift att göra en översyn av JO-ämbetets verksamhet och organisation. I direktiven (bet. KU 1982/83:7 s. 8) angavs bl.a. att utredningen inte skulle vara bunden av några detaljerade direktiv i sitt uppdrag utan förutsättningslöst kunna pröva både principiella frågor om ombudsmännens verksamhet och frågor som har att göra med ämbetets organisation. Konstitutionsutskottet pekade dock på några frågeställningar som enligt utskottet föreföll ha särskild aktualitet vid en sådan översyn. Sammanfattningsvis lyfte utskottet frågor om bl.a.

- hur JO på bästa sätt ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt regeringsformen och JO-instruktionen
- avvägningen mellan å ena sidan klagomålsprövningen och å andra sidan inspektionsverksamheten
- möjligheten att delegera beslutanderätten i vissa ärenden till erfarna tjänstemän vid JO-expeditionen
- JO:s roll i förhållande till riksdagen, särskilt kontakterna med riksdagen och riksdagens uppföljning av iakttagelser som JO har gjort
- JO:s sanktionsmöjligheter
- förhållandet till justitiekanslern
- erfarenheter av JO-ämbetets organisation.

Utredningen lämnade ett betänkande i maj 1985 (SOU 1985:26). Utredningen föreslog en genomgripande förändring av organisationen så som den dittills hade sett ut. Ett förslag var att ämbetet skulle förestås av en ensam JO, biträdd av tre rättschefer, som JO kunde delegera beslutanderätt till. I övrigt innebar utredningens slutsatser i stora drag att verksamhetens omfattning och inriktning i stort skulle bibehållas (bet. KU 1986/87:2 s. 2 f.).

När det gäller frågan om JO-ämbetets organisation delade konstitutionsutskottet i många avseenden utredningens uppfattning om fördelarna med ett enmansämbete, men såg samtidigt problem med utredningens förslag (bet. KU 1986/87:2 s. 41). Konstitutionsutskottet konstaterade, liksom flera remissinstanser, att en ensam justitieombudsman skulle tvingas delegera sin beslutanderätt i stor utsträckning. Utskottet anförde att en vidgad delegationsmöjlighet skulle leda till att JO själv skulle ha möjlighet att engagera sig i endast en mindre del av ärendena. Därmed skulle enligt utskottets mening alltför mycket av JO-ämbetets särskilda karaktär gå förlorad.

På förslag av konstitutionsutskottet beslutade sedermera riksdagen att ordningen med fyra ombudsmän valda av riksdagen skulle behållas (bet. KU 1986/87:2, rskr. 1986/87:3). Samtidigt infördes titeln chefsjustitieombudsman, för att JO-ämbetet skulle bli mer sammanhållet och få ett tydligare ledarskap. Chefsjustitieombudsmannen (chefsJO) skulle ensam bestämma över arbetsordningen och inriktningen i stort av verksamheten.

En organisatorisk förändring som ägde rum 1995 innebar att två ställföreträdande ombudsmän tillkom (bet. 1994/95:KU33). Bakgrunden var följande.

Dåvarande chefsJO hade i en skrivelse till konstitutionsutskottet aktualiserat frågan om ett initiativ från utskottets sida om vissa författningsändringar som skulle möjliggöra tjänstgöring för en eller flera ställföreträdande justitieombudsmän. ChefsJO framhöll bl.a. att ärendetillströmningen hade ökat kraftigt sedan en längre tid och att det fanns en tendens till ökning av ärendebalansen. Vidare påpekade han att det förhållandet att varje tillsyns-ärende skulle avgöras av någon av ombudsmännen gjorde organisationen mycket sårbar. Dessa problem kunde enligt chefsJO inte lösas med den möjlighet som fanns enligt då gällande regler i riksdagsordningen att riksdagen under vissa förutsättningar skulle välja en ersättare för en ombudsman under en begränsad tid. Konstitutionsutskottet konstaterade bl.a. att respektive ombudsmans arbetsbörda var sådan att det inte inom ämbetet fanns utrymme att bemästra situationer som uppstod om störningar av allvarigare art uppkom i en ombudsmans löpande verksamhet. Med utnyttjande av sin initiativrätt föreslog utskottet därför en ordning som gjorde det möjligt för riksdagen att utse en eller flera ställföreträdande ombudsmän vid JO-ämbetet. Förslaget innebar att en person som hade tjänstgjort som riksdagens ombudsman kunde utses till ställföreträdande ombudsman. Valet av ställföreträdande ombudsman föreslogs gälla för en tid av två år från valet eller den senare tidpunkt riksdagen bestämde. Enligt förslaget skulle en ställföreträdande ombudsman kunna tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blev förhindrad att utöva sin tjänst eller det av något annat särskilt skäl fanns behov av att en ställföreträdande ombudsman tjänstgjorde. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1994/95:277).

Verksamhetsförändringar och utredningar under 2000-talet

JO-ämbetet har efter reformerna under 1900-talet inte varit föremål för några nya stora utredningar eller reformsträvanden. Vissa verksamhetsförändringar och utredningar har dock genomförts.

Viss delegationsmöjlighet införs

Under 2010 gjorde riksdagen, på förslag av konstitutionsutskottet, ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om en översyn av lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (bet. 2009/10:KU24, rskr. 2009/10:174–175). Bakgrunden var en skrivelse till utskottet från dåvarande chefsJO i vilken han föreslog att en utredning skulle tillsättas med uppdrag att föreslå de ändringar i lagen som krävdes för att möjliggöra en anpassning av JO:s handläggnings- och beslutsformer till den ökade tillströmningen av klagomål. Riksdagsstyrelsen beslutade att tillsätta en utredning om en översyn av instruktionen för Riksdagens ombudsmän. Uppdraget genomfördes av utredare som avlämnade rapporten Delegationsbeslut inom JO-ämbetet – Betänkande från 2010 års JO-utredning. Riksdagsstyrelsen överlämnade genom en framställning lagförslaget till riksdagen för ställningstagande (framst. 2009/10:RS5). Framställningen behandlades av konstitutionsutskottet i betänkande 2010/11:KU7. Riksdagsstyrelsens förslag innebar i huvudsak att

det skulle införas en möjlighet för Riksdagens ombudsmän att delegera befogenhet att med vissa begränsningar avgöra klagörenden till anställda handläggare på JO-expeditionen. Utskottet tillstyrkte i allt väsentligt lagförslaget. Mot bakgrund av de enskilda ombudsmännens självständighet och oberoende vad gäller tillsynen inom det egna ansvarsområdet, föreslog dock utskottet en delvis annan modell än riksdagsstyrelsen för rätten att besluta om delegation. Den innebär att varje JO skulle få bemyndiga en tjänsteman att fatta beslut om avgörande. Riksdagen biföll utskottets förslag och en möjlighet för ombudsmännen att delegera vissa avskrivningsbeslut till tjänstemän vid myndigheten infördes sålunda 2011 (bet. 2010/11:KU7, rskr. 2010/11:149).

Opcatverksamheten – en del av JO

Sedan den 1 juli 2011 har JO en enhet med uppgiften att förebygga att människor som är frihetsberövade utsätts för grym, omänsklig eller annan förnedrande behandling eller bestraffning. Arbetet baseras på 2002 års fakultativa protokoll till FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig behandling (Opcat)⁴ som Sverige anslöt sig till 2005. Protokollet kräver att staterna har ett nationellt system för att övervaka frågan, ett s.k. nationellt besöksorgan (National Preventive Mechanism, NPM). Hos JO finns en särskild enhet för detta, Opcat-enheten, som regelbundet inspekterar platser där människor hålls frihetsberövade, rapporterar från besöken och deltar i det internationella samarbetet inom området. Opcatinspektionerna genomförs på uppdrag av justitieombudsmännen inom deras respektive ansvarsområde. Inrättandet av JO som nationellt besöksorgan enligt Opcat behandlades i betänkande 2010/11:KU17 efter en framställning från JO (framst. 2010/11:JO2).

Under 2016 genomförde JO:s internrevision en granskning av Opcatverksamheten. Granskningen visade att vissa områden kunde förbättras. I anledning av sina iakttagelser lämnade internrevisionen ett antal rekommendationer. I JO:s ämbetsberättelse 2017/18:JO1 (s. 13) anges bl.a. att diskussioner om hur verksamheten kan förbättras och förtydligas har förts mellan ombudsmännen och byråcheferna med anledning av granskningen. JO anger också att vissa styrdokument har reviderats.

Organisationsstudier genomförs

Det har genomförts två organisationsstudier, 2006 respektive 2013. Det var i bägge fallen relativt begränsade utredningar som redovisades i promemorior om vardera cirka tio sidor.

Den första organisationsstudien utfördes av Riksdagsförvaltningen, som 2006 ombads att se över JO:s administrativa arbete. Promemorian utmynnade i förslag om att JO i större utsträckning skulle bistås av Riksdagsförvaltningen,

⁴ Fakultativt protokoll till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment).

om en översyn av kanslichefsfunktionen och om att inrätta en särskild funktion för de personaladministrativa frågorna. Den sistnämnda rekommendationen följdes, men när det gäller samverkan med riksdagen gick utvecklingen i motsatt riktning.

Våren 2013 anlät dåvarande chefsJO en extern utredare för att göra en genomlysning av JO-ämbetets organisation. Utredningen utgick från rättslig reglering och styrdokument, men tyngdpunkten låg på medarbetarintervjuer. I en rapport från maj 2013 beskrivs översiktligt regelverket och hur ämbetet de facto var organiserat. Utredaren konstaterade bl.a. att det finns två bilder av JO:s organisation, dels den i regelverket, dels den i verkligheten. Utredarens rekommendation var att ämbetet antingen skulle anpassa sig till regelverket, vilket bl.a. skulle innebära en betydligt starkare administrativ ställning för chefsJO och kanslichefen, eller se till att regelverket ändrades så att avdelningarna även formellt blir självständiga med tydligt chefsansvar för respektive justitieombudsman. Utredaren tog även upp ett flertal andra frågor, dock utan att lämna några mer detaljerade förslag, vilket inte heller var uppgiften. I december 2014 beslutade dåvarande chefsJO om vissa justeringar av JO:s organisation.

Frågan om en nationell institution för mänskliga rättigheter utreds

I januari 2017 beslutade konstitutionsutskottet att ge en utredare i uppdrag att överväga och analysera om det är lämpligt att en nationell institution för mänskliga rättigheter blir en del av JO och på vilket sätt det skulle kunna genomföras organisatoriskt. Utredningen, JO som IMR? (dnr 1214-2016/17), som överlämnades den 13 juni 2017 var ett led i konstitutionsutskottets beredning av frågan om en svensk institution för mänskliga rättigheter (bet. 2017/18:KU6). På förslag av konstitutionsutskottet tillkännagav riksdagen för regeringen sin mening att regeringen skyndsamt på nytt skulle låta utreda frågan om en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige (bet. 2017/18:KU6 punkt 2, rskr. 2017/18:98). I sitt ställningstagande uttalade konstitutionsutskottet bl.a. att det fanns skäl för att inte föreslå att en institution för mänskliga rättigheter skulle inrättas vid JO eller som en särskild myndighet under riksdagen.

Genom ett beslut i mars 2018 uppdrog Regeringskansliet åt en utredare att biträda Kulturdepartementet i arbetet med att utreda inrättandet av en nationell institution för mänskliga rättigheter (Ku 2018:A). Uppdraget innebar att utredaren skulle ta fram ett förslag på hur en nationell institution för mänskliga rättigheter kan utformas för att uppfylla Parisprinciperna inom ramen för den svenska konstitutionella ordningen. Utredaren har till regeringen överlämnat promemorian Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige (Ds 2019:4). Utredaren föreslår att MR-institutionen, benämnd Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter, ska inrättas som en ny myndighet under regeringen. Förslagen har remissbehandlats och ärendet bereds inom Regeringskansliet (dnr A2019/00606/MRB).

JO:s internrevisorer genomför granskning

På uppdrag av chefsJO genomförde JO:s internrevisorer under våren 2018 en granskning av verksamhetsstyrningen vid JO. Syftet var att granska hur verksamheten styrs och följs upp utifrån gemensamma mål. Uppdraget redovisades till JO i juni 2018.

Enligt granskningsrapporten är internrevisorernas samlade bild att verksamhetsstyrningen vid JO är decentraliserad. Det anförs att styrningen av respektive avdelning utgår från den ansvariga ombudsmannen och att styrningen från myndighetschefen är mindre påtaglig. I granskningen har även framkommit ett behov av att tydligare beskriva processen för att styra och följa upp verksamheten.

Vidare ser internrevisorerna att JO kan utveckla verksamhetsplanens utformning och målformulering så att verksamhetens inriktning blir tydligare för mottagarna. Internrevisorerna förordar att JO tydligare bryter ned målet för genomförda inspektioner på avdelningar och typ av inspektioner för att få en bättre styrande effekt av målet.

Ett av myndighetens tre övergripande mål avser internationell verksamhet, men enligt internrevisorerna framgår det inte i JO-instruktionen eller av någon annan styrning att internationell verksamhet ska bedrivas.

Sammanfattningsvis anser internrevisorerna att JO bör förbättra sin verksamhetsstyrning och uppföljning.

Konstitutionsutskottets behandling av JO:s ämbetsberättelser och viss granskning

JO:s ämbetsberättelser har under mandatperioden 2014–2018 och riksmötet 2018/19 behandlats i betänkandena 2018/19:KU11, 2017/18:KU11, 2016/17:KU11, 2015/16:KU7 och 2014/15:KU11.

I enlighet med 11 § JO-instruktionen överlämnar JO årligen sin ämbetsberättelse till konstitutionsutskottet. I samband med det lämnar justitieombudsmännen även muntlig information om sin verksamhet vid ett offentligt sammanträde med utskottet. Vid överlämnandet 2016/17, 2017/18 och 2018/19 deltog justitieombudsmännen även vid ett slutet sammanträde.

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

Vid beredningen av respektive ämbetsberättelse har utskottet i sitt ställningstagande uttalat bl.a. att utskottet förutsätter att regeringen och myndigheter vidtar de åtgärder som krävs för att komma till rätta med de fel och brister som JO konstaterat när det gäller allvarliga brister och problem med långa handläggningstider och vad gäller vissa myndigheters regel-tillämpning och ärendehantering. Vidare har utskottet anfört att det anser 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. Utskottet har också instämt i JO:s påpekanden om vikten av att grundläggande rättsstatliga principer tillämpas och att individens värdighet i den offentliga verksamheten respekteras också i förhållande till personer som frihetsberövats på grund av brott. Utskottet har även anfört att det är ett grundläggande krav att myndigheter och kommuner fullgör sina skyldigheter enligt offentlighetsprincipen på ett korrekt sätt och i överensstämmelse med gällande regelverk. Vidare har utskottet betonat vikten av en fungerande ordinarie tillsynsverksamhet och därvid framhållit att en tydlig, effektiv och väl fungerande ordinarie tillsyn är nödvändig för den offentliga verksamhetens legitimitet samt att den också ger bättre förutsättningar för JO att utföra sin extraordinära tillsyn. Utskottet har även uttalat att JO:s klagomålshantering ska ha prioritet i förhållande till andra arbetsuppgifter, men har samtidigt framhållit värdet av inspektionsverksamheten.

Vid beredningen av ämbetsberättelsen för tiden den 1 juli 2013–30 juni 2014 föreslog utskottet dessutom ett tillkännagivande till regeringen om att låta utreda frågan om möjliga åtgärder för att, med bibehållen respekt för offentlighetsprincipen, möta de utmaningar som kan uppstå vid mycket frekventa och omfattande framställningar om att få ta del av allmänna handlingar (bet. 2014/15:KU11). Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2014/15:127). Regeringen tillsatte en utredning som redovisade sitt uppdrag i promemorian *Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling* (Ds 2017:37). Promemorian har remissbehandlats och bereds inom Regeringskansliet.

Om det vid tillsynsverksamheten uppkommer anledning att väcka en fråga om en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får en justitieombudsman – efter samråd med chefsJO – göra en framställning i ämnet till riksdagen eller regeringen (se nedan om tilläggsbestämmelse 9.17.5 i riksdagsordningen och 4 § JO-instruktionen). Det förekommer också att en justitieombudsman, utan att detta är reglerat i lag, lämnar en kopia av ett beslut till Regeringskansliet eller direkt till ett departement för kännedom. Inom ramen för konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning har utskottet återkommande granskat regeringens behandling av framställningar och beslut från JO. Således gjorde utskottet senast i granskningen *Beslut från JO* (bet. 2017/18:KU10 s. 44 f.) en genomgång av de åtgärder som vidtagits hos Regeringskansliet med anledning av justitieombudsmännens framställningar och beslut under verksamhetsåren 2013–2017. Det konstaterades att hanteringen av beslut som hade överlämnats för kännedom föreföll variera något mellan departementen. Utskottet underströk att det kunde förväntas finnas ett skäl bakom att vissa beslut överlämnades från JO, varför det fanns anledning att även de uppmärksammades inom departementen och eventuellt lades till grund för åtgärder från regeringens sida.

Andra myndigheter under riksdagen

Riksrevisionen

Riksrevisionen, som inrättades den 1 juli 2003, är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten (13 kap. 7 § första stycket RF). Riksrevisionen är, liksom JO, en del av riksdagens kontrollmakt.

Riksrevisionen leds av en eller flera riksrevisorerna, som väljs av riksdagen. Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. Minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet att skilja en riksrevisor från uppdraget. (Se 13 kap. 8 § första stycket RF.)

Riksrevisorerna ska vara tre⁵. En av riksrevisorerna ska vara riksrevisor med administrativt ansvar och svara för myndighetens administrativa ledning. Riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som ska ha denna uppgift. Om en riksrevisors uppdrag upphör i förtid får konstitutionsutskottet välja en tillförordnad riksrevisor för tiden till dess att en ordinarie riksrevisor har valts och tillträtt. (Se 13 kap. 5 § RO.)

Av 13 kap. 6 § RO framgår att en riksrevisors mandatperiod är sju år utan möjlighet till omval. Val av riksrevisor bereds av konstitutionsutskottet (RO:s tilläggsbestämmelse 13.6.1).

En riksrevisor beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. Riksrevisorn beslutar vidare självständigt hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning. (Se 13 kap. 8 § andra stycket RF.)

Enligt 13 kap. 9 § RF meddelas ytterligare bestämmelser om Riksrevisionen i riksdagsordningen och i annan lag.

I lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen finns föreskrifter om ledningen av myndigheten m.m. Av bestämmelserna i lagen framgår bl.a. att vissa beslut ska fattas av riksrevisorerna gemensamt.

Riksrevisionens uppdrag är att granska genomförandet och resultatet av statliga insatser genom effektivitetsrevision och årlig revision. Förutom detta bedriver Riksrevisionen en omfattande internationell verksamhet.

Inom ramen för effektivitetsrevisionen granskar Riksrevisionen hur effektiv den statliga verksamheten är. Granskningen omfattar de statliga insatserna och tar framför allt sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet. Inom effektivitetsrevisionen publiceras årligen ett trettio-tal rapporter. Rapporterna överlämnas till riksdagen (9 kap. 18 § RO och 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.).

⁵ I en framställning från riksdagsstyrelsen (framst. 2019/20:RS5) föreslås bl.a. en ändring som innebär att Riksrevisionen ska ledas av en riksrevisor och att det ska finnas en ställföreträdande riksrevisor med titeln riksrevisionsdirektör. Framställningen bereds för närvarande i konstitutionsutskottet (bet. 2019/20:KU6).

I den årliga revisionen granskar Riksrevisionen de statliga myndigheternas årsredovisningar. Revisionen bedömer, i enlighet med god revisionssed, om årsredovisningarna är tillförlitliga, om räkenskaperna är rättvisande och om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och beslut.

Vissa rapporter från Riksrevisionen ska överlämnas till regeringen (jfr 9 kap. 18 § RO). För varje granskningsrapport som Riksrevisionen överlämnar till regeringen ska regeringen i en skrivelse till riksdagen redovisa vilka åtgärder regeringen har vidtagit eller avser att vidta med anledning av iakttagelser i rapporten. Regeringens skrivelse ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen har tagit emot rapporten (9 kap. 19 § RO).

Riksrevisorernas beslut om granskningens huvudsakliga inriktning redovisas årligen i en granskningsplan.

Enligt 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska riksrevisorerna samla de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen i en årlig rapport och överlämna den till riksdagen. Varje vår lämnar således riksrevisorerna en sådan årlig rapport till riksdagen.

Riksrevisionen lämnar dessutom en uppföljningsrapport om resultatet av granskningsverksamheten inom såväl effektivitetsrevisionen som den årliga revisionen. Vart fjärde år lämnas även en uppföljningsrapport om Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete.

Härutöver redovisar Riksrevisionen sin verksamhet i myndighetens årsredovisning som överlämnas till riksdagen.

Riksrevisionen har varit föremål för en omfattande översyn under senare år.

Under 2018 behandlade riksdagen dels konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU15 Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor (jfr framst. 2017/18:RS4 och 2016/17:URF1), dels utskottets betänkande 2018/19:KU4 Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor (vilande grundlagsbeslut, m.m.). Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2017/18:211 och 2017/18:212 respektive rskr. 2018/19:18, 2018/19:19, 2018/19:20 och 2018/19:21). Under våren 2019 behandlade riksdagen konstitutionsutskottets betänkande 2018/19:KU14 Översyn av Riksrevisionen – vissa frågor om riksdagen och Riksrevisionen, m.m. (jfr framst. 2018/19:RS5 och 2017/18:URF2). Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2018/19:126, 2018/19:127 och 2018/19:128).

Konstitutionsutskottet bereder för närvarande riksdagsstyrelsens framställning 2019/20:RS5 om Riksrevisionens ledningsstruktur (bet. 2019/20:KU6, jfr 2018/19:URF1). I framställningen föreslås bl.a. att Riksrevisionen ska ledas av en riksrevisor och att det ska finnas en ställföreträdande riksrevisor med titeln riksrevisionsdirektör.

I juni 2019 överlämnade en utredning som hade tillsatts av riksdagsstyrelsen sitt betänkande Avgångsvillkor och karens för riksrevisorerna (2018/19:URF2) till riksdagsstyrelsen. Betänkandet har remissbehandlats.

Riksbanken

Riksbanken är rikets centralbank och en myndighet under riksdagen. Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken. Ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik.

Riksbanken har elva fullmäktige, som väljs av riksdagen. Riksbanken leds av en direktion, som utses av fullmäktige. (Se 9 kap. 13 § andra stycket RF.)

Bestämmelser om val av fullmäktige och om Riksbankens ledning och verksamhet meddelas i lag. (Se 9 kap. 13 § fjärde stycket RF.)

Val av fullmäktige i Riksbanken avser riksdagens valperiod (13 kap. 21 § RO). Valen ska enligt den generella bestämmelsen om val som gäller riksdagens valperiod förrättas snarast efter valperiodens början och gälla till dess att riksdagen förrättar nytt val under nästa valperiod (12 kap. 5 § RO). Fullmäktige väljer inom sig en ordförande och en vice ordförande (1 kap. 3 § andra stycket lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank; nedan benämnd riksbankslagen).

Direktionen består av sex ledamöter som utses för en tid av fem eller sex år. Fullmäktige utser ordförande i direktionen, som samtidigt ska vara chef för Riksbanken, och minst en vice ordförande, som samtidigt ska vara vice riksbankschef. (Se 1 kap. 4 § riksbankslagen.)

Riksdagen prövar om ledamöterna i fullmäktige och direktionen ska beviljas ansvarsfrihet. Om riksdagen vägrar en fullmäktig ansvarsfrihet är han eller hon därmed skild från sitt uppdrag. Fullmäktige får skilja en ledamot av direktionen från anställningen endast om ledamoten inte längre uppfyller de krav som ställs för att han eller hon ska kunna utföra sina uppgifter eller om han eller hon gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. (Se 9 kap. 13 § tredje stycket RF.)

En parlamentariskt sammansatt kommitté, Riksbankskommittén, har i uppdrag att göra en översyn av det penningpolitiska ramverket och riksbankslagen (dir. 2016:114, dir. 2017:57, dir. 2017:100 och dir. 2019:13). Uppdraget utgår från de ställningstaganden som görs i betänkandet Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010–2015 (bet. 2015/16:FiU41). Kommittén ska bl.a. analysera och bedöma samt föreslå de författningsändringar som den anser nödvändiga inom följande områden:

- penningpolitikens mål och medel
- Riksbankens ansvar för finansiell stabilitet
- Riksbankens institutionella oberoende
- Riksbankens organisation
- Riksbankens roll i internationella sammanhang
- den demokratiska granskningen av Riksbanken och penningpolitiken
- Riksbankens ansvar för kontanthantering, kontantförsörjningen och beredskapen i betalningssystemet.

Riksbankskommittén överlämnade i juni 2018 delbetänkandet Tryggad tillgång till kontanter (SOU 2018:42). Riksbankskommitténs förslag i delbetänkandet behandlades i regeringens proposition 2019/20:23 Skyldighet

för kreditinstitut att tillhandahålla kontantjänster. Regeringens förslag i propositionen har behandlats av riksdagen (bet. 2019/20:FiU29 och rskr. 2019/20:77.)

Riksbankskommittén överlämnade den 29 november 2019 sitt slutbetänkande En ny riksbankslag (SOU 2019:46) till regeringen.

Internationella organ

Europeiska ombudsmannen

I artikel 228 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) finns bestämmelser om en europeisk ombudsman.

I artikel 228.1 i FEUF föreskrivs att en europeisk ombudsman, vald av Europaparlamentet, har befogenhet att från varje unionsmedborgare eller varje annan fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat ta emot klagomål om missförhållanden i unionsinstitutionernas, unionsorganens eller unionsbyråernas verksamhet, med undantag för Europeiska unionens domstol då den utövar sina domstolsfunktioner. Europeiska ombudsmannen ska undersöka och rapportera om dessa klagomål.

Vidare anges att ombudsmannen inom ramen för sitt uppdrag ska företa de undersökningar som han finner berättigade, antingen på eget initiativ eller på grundval av de klagomål som framförs till honom direkt eller genom en ledamot av Europaparlamentet; detta gäller dock inte om de påstådda förhållandena är eller har varit föremål för ett domstolsförfarande. Om ombudsmannen konstaterar att ett missförhållande har förekommit, ska han hänskjuta frågan till den institution, det organ eller den byrå som berörs, som ska ha en frist på tre månader för att delge honom sina synpunkter. Ombudsmannen ska därefter lämna en rapport till Europaparlamentet och den institution, det organ eller den byrå som berörs. Den klagande ska underrättas om resultatet av dessa undersökningar.

Ombudsmannen ska även förelägga Europaparlamentet en årlig rapport om resultatet av sina undersökningar.

I artikel 228.2 i FEUF anges att ombudsmannen ska väljas efter varje val till Europaparlamentet för dess valperiod och att ombudsmannen kan utses på nytt. Vidare anges att ombudsmannen på begäran av Europaparlamentet kan avsättas av domstolen om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han ska kunna utföra sina uppgifter eller om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Frågan om ombudsmannens självständiga ställning regleras i artikel 228.3 i FEUF. Där anges att ombudsmannen ska vara fullständigt oavhängig i sin ämbetsutövning. Då han fullgör sina uppgifter får han inte vare sig begära eller ta emot instruktioner från någon regering, någon institution, något organ eller någon byrå. Ombudsmannen får inte under sin ämbets tid utöva någon avlönad eller oavlönad yrkesverksamhet.

Enligt artikel 228.4 i FEUF får Europaparlamentet anta förordningar som fastställer regler och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning.

Kommissionen ska yttra sig över förslaget. Rådet ska godkänna förslaget i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande. Rådet ska fatta beslut med kvalificerad majoritet.

Europeiska ombudsmannens stadga finns i Europaparlamentets beslut 94/262/EKSG, EG, Euratom av den 9 mars 1994 om föreskrifter och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning. Detta beslut ändrades senast 2008.

Det pågår för närvarande arbete med att revidera stadgan. Således har Europaparlamentet tagit fram ett utkast till en förordning⁶ som innehåller ändringar och anpassningar i stadgan på en rad olika områden som rör Europeiska ombudsmannens ämbetsutövning. Europaparlamentet har genom en resolution⁷ antagit utkastet till förordning.

Syftet med revideringen är att stärka myndighetens oavhängighet och opartiskhet, att ge bättre möjligheter för ombudsmannen att genomföra grundliga och opartiska undersökningar samt att anpassa regleringen till Lissabonfördragets nya rättsliga grund.

Venedigkommissionen

Venedigkommissionen, formellt Europeiska kommissionen för demokrati genom lag⁸, är ett rådgivande organ inom Europarådet. Den består av oberoende experter inom statsrätt, med inriktning på konstitutionell och internationell rätt. Kommissionen inrättades 1990.

Venedigkommissionen grundades och sammanträder fyra gånger per år i Venedig, Italien, därav det informella namnet. Den har totalt 62 medlemsstater, inklusive medlemsstaterna i Europarådet. Från och med februari 2002 är det tillåtet för andra stater än enbart europeiska att vara medlemmar i kommissionen.

Kommissionens syfte framgår av artikel 1 i stadgarna⁹: att vara ett rådgivande organ rörande de garantier som juridiska normer ska uppställa i demokratins tjänst.

Kommissionens arbete är inriktat på konstitutionella och andra rättsliga frågor av särskild betydelse för demokratiutvecklingen i ett land. Venedigkommissionen bistår medlemsländer, och även andra stater, genom att bl.a. ta fram demokratiska författningar och erbjuda rådgivning i frågor om val, mänskliga rättigheter och oberoende domstolar.

⁶ Se bilagan till Europaparlamentets resolution av den 12 februari 2019 om ett utkast till Europaparlamentets förordning om föreskrifter och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning (Europeiska ombudsmannens stadga) och om upphävande av beslut 94/262/EKSG, EG, Euratom (2018/2080(INL) – 2019/0900(APP)).

⁷ Europaparlamentets resolution av den 12 februari 2019 om ett utkast till Europaparlamentets förordning om föreskrifter och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning (Europeiska ombudsmannens stadga) och om upphävande av beslut 94/262/EKSG, EG, Euratom (2018/2080(INL) – 2019/0900(APP)).

⁸ The European Commission for Democracy through Law.

⁹ Resolution RES (2002) 3 Adopting the Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law.

Huvuddelen av kommissionens rapporter gäller analyser av ett visst lands lagstiftning eller lagförslag och faller under tre olika kategorier:

- rapporter om skydd för mänskliga rättigheter
- rapporter om konstitutionella domstolar och domstolar i övrigt, särskilt i frågor som rör åklagares och domares rättsliga ställning och domstolarnas självständighet
- rapporter om tillsynsmekanismer, såsom ombudsmän, och andra mekanismer för säkrande av god förvaltning, såsom lagar om insyn och offentlighet.

Kommissionen kan bestämma att själv initiera en jämförande studie, men den arbetar huvudsakligen efter framställning från olika instanser. Huvudsakligen kommer dessa från den berörda staten själv.

Våren 2019 antog Venedigkommissionen ett antal principer som syftar till att främja skyddet av ombudsmannainstitutioner¹⁰. Principerna avser frågor om ombudsmannainstitutioners oberoende, självständighet, legitimitet, rättsliga ställning, status, ordningen för val/omval/entledigande av ombudsman, mandatperiodens längd, uppdrag och verksamhetsområde, förutsättningarna för att bedriva utredningar och få tillgång till utredningsmaterial, framställningsrätt, finansiellt oberoende, bemanning, immunitet etc.

International Ombudsman Institute

International Ombudsman Institute (IOI), som inrättades 1978, är en global organisation för internationellt samarbete mellan oberoende ombudsmannainstitutioner.

IOI arbetar för att sprida kunskap om ombudsmannabegreppet på olika sätt. Exempelvis uppmuntrar IOI inrättandet av ombudsmannainstitutioner i länder där sådana inte finns. Vidare arbetar IOI för att främja informations- och erfarenhetsutbyte genom internationella konferenser och utbildningsinsatser samt finansierar forskning och regionala projekt.

IOI för även en dialog med internationella organisationer och intressenter i ombudsmannarelaterade ämnen. IOI behandlar också politikområden som är av särskild betydelse för medlemmarna och gör uttalanden i syfte att bidra till en förbättrad offentlig förvaltning globalt.

IOI har tagit fram bl.a. riktlinjer för utveckling och reformer av ombudsmannainstitutioner¹¹. I riktlinjerna behandlas frågor om rättslig grund, utnämning, omval, entledigande, mandatperiod, befogenheter, klagomåls- hantering etc.

¹⁰ Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution ("The Venice Principles").

¹¹ Developing and Reforming Ombudsman Institutions – An IOI Guide for Those Undertaking These Tasks (IOI Best Practice Papers – Issue 1 – June 2017).

Gällande ordning

Den övergripande rättsliga regleringen av JO:s verksamhet utgår från regeringsformen, i vilken hänvisas till riksdagsordningen (RO) och annan lagstiftning. Nedan redovisas närmare bestämmelser om JO:s verksamhet.

Regeringsformen

I 13 kap. 6 § första stycket regeringsformen slås fast att riksdagen ska välja en eller flera justitieombudsmän samt något om vilka uppgifter och befogenheter justitieombudsmännen har. Där anges bl.a. att justitieombudsmännen ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. Tillsynen ska ske i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar.

I bestämmelsens andra stycke anges följande.

Domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner ska lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. Sådan skyldighet har även andra som står under en ombudsmans tillsyn. En ombudsman har rätt att få tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar. Allmän åklagare ska på begäran biträda en ombudsman.

Enligt 13 kap. 6 § tredje stycket meddelas närmare bestämmelser om ombudsmännen i RO och i annan lag.

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

I sin tillsyn över allmän verksamhet har JO även till uppgift att övervaka tryckfrihetsförordningens (TF) och yttrandefrihetsgrundlagens (YGL) efterlevnad (jfr prop. 1975/76:204 s. 176 f.). Således får det enligt 9 kap. 3 § tredje stycket TF i lag meddelas föreskrifter om befogenhet för Riksdagens ombudsmän att vara åklagare i mål som avses i denna paragraf. Bestämmelsen handlar om andra brott enligt TF än tryckfrihetsbrotten. Genom en hänvisning i 7 kap. 1 § YGL till bestämmelserna i 9 kap. 1–7 §§ TF gäller motsvarande regler för andra brott mot YGL än yttrandefrihetsbrott.

JO har i 6 § andra stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän getts rätt att väcka åtal mot befattningshavare som misstänks för brott mot TF eller YGL av annat slag än tryck- respektive yttrandefrihetsbrott.¹²

Riksdagsordningen

I 13 kap. 2 § andra stycket RO anges att Riksdagens ombudsmän ska vara fyra, en chefsJO och tre justitieombudsmän. Vidare slås fast att chefsJO är administrativ chef och bestämmer inriktningen av verksamheten i stort. Det stadgas att riksdagen härutöver får välja en eller flera ställföreträdande

¹² Det kan gälla t.ex. brott mot efterforsknings- eller repressalieförbudet och brott mot tystnadsplikten.

ombudsmän och att en ställföreträdande ombudsman ska ha tjänstgjort som riksdagens ombudsman.

Enligt tilläggsbestämmelse 13.2.1 ska konstitutionsutskottet, på eget initiativ eller på begäran av någon av riksdagens ombudsmän, samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art.¹³

Ordningen för val av ombudsmän och ställföreträdande ombudsmän anges i 13 kap. 3 § RO och tilläggsbestämmelse 13.3.1. Av regleringen framgår följande. Samtliga ombudsmän väljs var för sig. Valet av en ombudsman gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att ett nytt val har genomförts under fjärde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet ska aldrig gälla längre än till utgången av det året. Valet av en ställföreträdande ombudsman gäller för en tid av två år från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer. Konstitutionsutskottet bereder val av riksdagens ombudsmän och ställföreträdande ombudsmän.

Regler om entledigande av ombudsmän finns i 13 kap. 4 § RO. I bestämmelsen fastställs att riksdagen på begäran av konstitutionsutskottet får entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Om en ombudsman avgår i förtid, ska riksdagen snarast välja en efterträdare för en ny fyraårsperiod.

JO:s framställningsrätt regleras i 9 kap. 17 § RO. Av bestämmelsen framgår bl.a. att Riksdagens ombudsmän får göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör riksdagsorganets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer. Vidare anges att riksdagen får föreskriva att Riksdagens ombudsmän även i andra fall får göra framställningar hos riksdagen samt att särskilda bestämmelser om redogörelser till riksdagen från ett riksdagsorgan finns i lag. I tilläggsbestämmelse 9.17.5 stadgas att var och en av riksdagens ombudsmän får göra framställningar hos riksdagen med anledning av frågor som har uppkommit i hans eller hennes tillsynsverksamhet. Ytterligare föreskrifter om sådana framställningar finns i 4 § JO-instruktionen (se nedan).

Åtal mot en av riksdagens ombudsmän för ett brott begånget i utövningen av hans eller hennes uppdrag eller anställning får beslutas endast av konstitutionsutskottet (13 kap. 24 § RO).

JO-instruktionen

I lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen) finns ytterligare bestämmelser om JO:s uppdrag, uppgifter och befogenheter samt om hur verksamheten ska organiseras och redovisas.

¹³ Enligt tidigare bestämmelser i RO utsåg konstitutionsutskottet inom 20 dagar från det att utskottet hade blivit tillsatt en delegation, JO-delegationen, bestående av sex ledamöter i utskottet, för att, på delegationens eget initiativ eller på begäran av någon av riksdagens ombudsmän, samråda med ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art. Val av ombudsman bereddes av JO-delegationen, som därvid samrådde med de av partierna utsedda ledamöterna i talmanskonferensen. Denna ordning avskaffades sedermera och JO-delegationens uppgifter övertogs i sin helhet av konstitutionsutskottet (bet. 1990/91:KU8).

Tillsynsuppdragets omfattning och vilka som står under JO:s tillsyn preciseras i 2 §.

Det främsta syftet med JO:s verksamhet är att främja rättssäkerheten. JO ska särskilt se till att myndigheter och domstolar följer regeringsformens bestämmelser om opartiskhet och saklighet och att den offentliga verksamheten inte gör intrång i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter (3 §).

Justitieombudsmännen ska verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer det under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får en ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen eller till regeringen. En justitieombudsman ska samråda med chefsJO innan han eller hon gör en framställning. (Se tilläggsbestämmelse 9.17.5 RO och 4 § JO-instruktionen.)

Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar som ombudsmännen finner påkallade (5 §).

Av 6 § framgår att ombudsmännen får göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning. Vidare innehåller bestämmelsen bl.a. regler om JO:s roll som särskild åklagare och anmälan om disciplinära förfaranden respektive avsked.

JO:s möjlighet att föra talan vid domstol i vissa typer av mål när det gäller beslut om disciplinansvar regleras i 7 §.

Bestämmelser för JO om förundersökning och åtal mot ett statsråd och åtal som ett riksdagsutskott har beslutat mot en befattningshavare hos riksdagen eller dess organ finns i 10 § JO-instruktionen.

Att ombudsmännen årligen ska tillstålla riksdagen en tryckt ämbetsberättelse framgår av 11 §.

I 12–16 §§ finns regler om JO-ämbetets organisation. Bestämmelserna innehåller föreskrifter om bl.a. chefsJO:s ansvar för verksamheten, ombudsmannaexpeditionens och kanslichefens roll, samråd med konstitutionsutskottet, delegationsbeslut och ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

Av 12 § framgår bl.a. följande. ChefsJO – som enligt 13 kap. 2 § RO är administrativ chef och bestämmer inriktningen av verksamheten i stort – ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att JO hushållar väl med statens medel. ChefsJO ska, efter samråd med övriga ombudsmän, i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statens budget för JO.

Allmänna regler om klagomål till JO och om ärendenas handläggning finns i 17–24 §§. Av bestämmelserna framgår bl.a. hur en klagoskrift till JO bör vara utformad, JO:s möjlighet att överlämna ärenden, besked om ärendets handläggning till klaganden, vidtagande av utredningsåtgärder och utredningsbegränsning, föreläggande och utdömande av vite, bemyndiganden,

former för ärendens avgörande, återlämnande av handlingar, förande av diarium och protokoll samt utformning av beslut.

Instruktionen innehåller även bestämmelser om lämnande av handlingar till konstitutionsutskottet (25 §), öppethållande (26 §), avgifter (27 §), tjänsteställsättning (28 §) och en hänvisning till lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter (29 §).

JO:s arbetsordning

JO:s arbetsordning beslutas av chefsJO (12 § andra stycket JO-instruktionen).

Arbetsordningen innehåller närmare bestämmelser om bl.a. uppdelning i ansvarsområden (1 §), fördelning av ärenden som hör till flera ansvarsområden (2 §), ombudsmannaexpeditionen (4 §), Opcat-enheten (5 §), kanslichefen (6 §), byråcheferna (7 §), föredragande och områdesansvariga föredragande (8 §), beslut och protokoll (9 §), utlämnande av handlingar (10–11 §§), säkerhets- och beredskapsfrågor (12 §) samt öppethållande (13 §).

I 14 § anges bl.a. att annan delegerad beslutsrätt regleras i dokumentet Regler för rätten att besluta i ekonomi- och personaladministrativa frågor hos Riksdagens ombudsmän – JO (besluts- och delegationsordning).

Regler om jäv och bisysslor

Ombudsmännen är undantagna från lagen (1994:260) om offentlig anställning, förkortad LOA, och bisysslereglererna i den lagen gäller därför inte för dem. LOA:s regler gäller dock för anställda hos JO, som alltså inte får ha förtroendeskadande bisysslor och måste lämna uppgifter om bisysslor som kan vara förtroendeskadliga. När det gäller ombudsmännen finns inte heller någon annan lagstiftning om bisysslor eller innehav av egendom och anmälan av finansiella instrument. Myndigheten har dock utarbetat egna riktlinjer om detta.

I riktlinjen om jäv/intressekonflikter, bisysslor och mutor anges bl.a. att det inte finns någon författningsbestämmelse som direkt reglerar jävsfrågor hos JO, men att förvaltningslagens regler kan ligga till grund vid en bedömning. Vidare ges exempel på omständigheter där det finns anledning att särskilt uppmärksamma om en jävssituation föreligger. Det ges också exempel på bisysslor som har godtagits och sådana som inte godtagits.¹⁴

Det kan även noteras att det för Riksdagens ombudsmän finns en kollektiv-avtalsparagraf som reglerar skyldighet att lämna uppgift till riksdagsstyrelsen om och i vilken omfattning ombudsmannen innehar eller avser att åta sig bisysslor. Riksdagsstyrelsen får besluta att han eller hon helt eller delvis ska

¹⁴ Riksdagens ombudsmän, Riktlinjer om jäv/intressekonflikter, bisysslor och mutor, dnr ADM 196-2017.

upphöra med bisysslan, eller avstå från att åta sig en bisyssla som inverkar hindrande på arbetet.¹⁵

Bestämmelser om sekretess

I 42 kap. 1–4 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, finns sekretessbestämmelser för JO:s tillsynsverksamhet. Grundtanken bakom regleringen är att JO:s verksamhet, på grund av dess art och ändamål, bör bedrivas under största möjliga öppenhet och insyn. Det finns därför en mycket långtgående presumtion för offentlighet när det gäller uppgift i en handling som har lämnas in till JO av en enskild. Således anges i 42 kap. 2 § 1 OSL att för uppgift i en handling som har lämnas in till JO av en enskild gäller sekretess enligt 15 kap. OSL endast om det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs. Vidare anges i 42 kap. 2 § 2 OSL att sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden gäller endast om en sekretessbestämmelse till skydd för sådana förhållanden skulle ha varit tillämplig hos den myndighet som ärendet får anses avse och det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.

Sekretess för uppgift som förekommer i en handling som JO har fått från en myndighet överförs från myndigheten till JO när uppgiften lämnas dit i ärenden i JO:s tillsynsverksamhet (42 kap. 4 § OSL). Detta är viktigt, bl.a. mot bakgrund av JO:s oinskränkta rätt enligt 13 kap. 6 § regeringsformen att få tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar. En viktig begränsning föreskrivs emellertid. Om uppgiften förekommer i en handling hos JO som har upprättats med anledning av JO:s tillsynsverksamhet gäller sekretess endast om ett särskilt kvalificerat skaderekvisit är uppfyllt.

Genom en hänvisning i 42 kap. 3 § OSL gäller OSL:s bestämmelser om förundersökningssekretess även i JO:s verksamhet när JO har beslutat att inleda en förundersökning.

Säkerhetsskydd och intern kontroll

Med anledning av den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585) beslutade riksdagen om en ny lag, lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter (bet. 2018/19:KU16, rskr. 2018/19:133). Lagarna trädde i kraft den 1 april 2019.

Den nya lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter är tillämplig i bl.a. JO:s verksamhet.

Bestämmelser för JO om internrevision och intern styrning och kontroll finns i lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter.

¹⁵ Avtal om beslut av riksdagsstyrelsen, riksbanksfullmäktige och Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl. Bilaga till förhandlingsprotokoll 2011-04-12 dnr 231-2375-2010/11.

Lön till riksdagens ombudsmän

Det belopp som månadsvis ska betalas i lön till riksdagens ombudsmän bestäms av Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna, som är en myndighet under riksdagen. Nämnden ska också besluta om avgångsersättning och om övriga anställningsförmåner för bl.a. riksdagens ombudsmän (1 § lagen (2012:882) med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna).

Budget och ekonomiadministration

Regler om budget och ekonomiadministration för bl.a. JO:s verksamhet finns i en särskild lag, lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter.

Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. budgetering och redovisning mot inkomstitlar och anslag, ekonomiska åtaganden, finansiering av investeringar, förvärv och överlåtelse av egendom, avgifter, donationer, kompensation för ingående mervärdesskatt samt redovisningsskyldighet och revision.

Överklagande av vissa administrativa beslut

I 29 § JO-instruktionen anges att det i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter finns bestämmelser om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller annars rör tjänsteman vid expeditionen.

Av 1 § första stycket i den lagen framgår att den gäller överklagande av beslut av bl.a. JO. I 2 och 3 §§ anges i vilken utsträckning beslut som gäller anställning får överklagas. Av 4 § andra stycket framgår att beslut som har meddelats av riksdagens ombudsmän rörande utlämnande av en handling eller en uppgift inte får överklagas. Enligt 6 § får utöver vad som anges i lagen ett beslut av riksdagens myndigheter överklagas bara om den författning som reglerar den omtvistade frågan föreskriver att så får ske.

Utskottets ställningstagande

Inledning

Sedan den senaste större översynen av JO genomfördes i mitten av 1980-talet har JO:s verksamhet och dess förutsättningar förändrats i flera avseenden. Som anges under avsnittet Redogörelse för ärendet har konstitutionsutskottet därför under senare år identifierat ett behov av en bred översyn av JO.

Utskottet utvecklar under särskilda rubriker nedan sin syn på behovet av en översyn och preciserar ramarna för utredningsuppdraget genom att ange relevanta frågeställningar och avgränsningar.

Utskottet konstaterar i sammanhanget att JO i grunden är en välfungerande institution. Utgångspunkten för en utredning bör därför vara att bevara JO-ämbetets grundläggande uppdrag och struktur.

*JO:s konstitutionella ställning***Allmänt om självständighet och institutionellt oberoende**

När JO-ämbetet inrättades i samband med tillkomsten av 1809 års regeringsform var det främsta syftet med det nya ombudsmannaämbetet att få till stånd en tillsyn i medborgarnas intresse som var helt oberoende och självständig i förhållande till den styrande makten. JO har sedan dess varit och är än i dag en garant för medborgarnas rättssäkerhet. Det är därför av avgörande betydelse att JO-ämbetets institutionella oberoende alltjämt bevaras och värnas. JO ska stå fri från den offentliga förvaltningen i övrigt, och oberoendet ska även fortsatt gälla i förhållande till riksdagen. Ombudsmännens självständighet är helt avgörande för tillsynsuppdragets trovärdighet och legitimitet. Riksdagen ska exempelvis aldrig kunna påverka JO:s befattning med enskilda ärenden eller ta initiativ till att JO tar upp sådana ärenden (se bet. KU 1986/87:2 s. 43–44).

Samtidigt innebär gällande ordning att riksdagen ska fastställa de generella riktlinjerna för JO:s uppdrag och verksamhet genom bestämmelserna i JO-instruktionen. I 13 kap. 6 § första stycket regeringsformen anges således att justitieombudsmännen ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar samt att en ombudsman får föra talan i de fall som anges i instruktionen. JO:s tillsynsuppdrag definieras följaktligen av riksdagen genom JO-instruktionen.

Härtill kommer att i riksdagsordningen föreskrivs att konstitutionsutskottet, på eget initiativ eller på begäran av någon av justitieombudsmännen, ska samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art (riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 13.2.1). Utskottet och därmed riksdagen får härigenom anses dels ha ett visst ansvar för ämbetets inre organisation, dels få en möjlighet till insyn i densamma.

I sammanhanget kan också konstateras att riksdagen inte bara väljer justitieombudsmännen, utan även får entlediga dem. Enligt 13 kap. 4 § riksdagsordningen (RO) får riksdagen på begäran av konstitutionsutskottet entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. En justitieombudsman väljs för en mandatperiod om fyra år (13 kap. 3 § RO).

Vidare innebär gällande ordning att andra tillsynsmyndigheter, t.ex. Arbetsmiljöverket och Datainspektionen, utövar tillsyn över vissa delar av JO:s verksamhet. Dessa myndigheters tillsyn och sanktionsmöjligheter kan få direkta konsekvenser för JO:s förutsättningar att bedriva sin verksamhet.

Det är av avgörande betydelse att värna JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet samt att säkerställa JO:s konstitutionella uthållighet. Även om utskottet inte ser några grundläggande brister i gällande ordning anser utskottet att en utredning bör analysera och bedöma om JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet alltigenom tillgodoses genom gällande regelverk och ta ställning till om det är påkallat med författningsändringar.

Utredningen ska därvid särskilt beakta vikten av att säkerställa JO:s konstitutionella uthållighet, dvs. förmågan att över tid utföra den i regeringsformen grundade kontrollfunktionen.

Jämförelse med internationella rekommendationer

Under senare år har såväl Venedigkommissionen som IOI antagit rekommendationer som syftar till att främja skyddet av ombudsmanna-institutioner och värna oberoendet. Utredningen bör beskriva och analysera hur gällande svenska regelverk och ordning förhåller sig till rekommendationer från internationella organ såsom Venedigkommissionen och IOI. Utredningen bör därvid särskilt behandla frågor som rör självständighet, oberoende, val, omval respektive entledigande av ombudsmännen och mandatperiodens längd. Utredningen bör i detta sammanhang beakta att de internationella rekommendationerna inte är juridiskt bindande och att de måste tolkas med utgångspunkt i Sveriges konstitutionella system och det svenska JO-ämbetets uppdrag och roll. Utredningen ska även lämna förslag på eventuella författningsändringar som utredningen bedömer vara motiverade.

Kontakterna med riksdagen

I RO och JO-instruktionen finns bestämmelser om konstitutionsutskottets samråd med ombudsmännen (13.2.1 RO och 14 § JO-instruktionen) och om utskottets kontroll (25 § JO-instruktionen). Under senare år har utskottet bjudit in JO till såväl slutna som öppna sammanträden, exempelvis i samband med överlämnandet av ämbetsberättelsen och vid information om årsredovisningen och förslaget till anslag på statens budget för JO. Det är angeläget att formerna för konstitutionsutskottets samråd med och stöd till JO liksom utskottets kontroll och uppföljning av JO:s verksamhet är adekvata och välfungerande samtidigt som de inte inkräktar på ombudsmännens självständighet och JO:s institutionella oberoende. Utredningen bör därför redogöra för den ordning som nu tillämpas i dessa avseenden och bedöma om ordningen är ändamålsenlig utifrån nämnda överväganden. Utredningen bör också ta ställning till om det finns behov av förändringar och, i förekommande fall, lämna erforderliga förslag, inbegripet förslag till eventuella författningsändringar.

Förhållandet till Riksdagsförvaltningen

JO får i dag visst administrativt stöd från myndigheten Riksdagsförvaltningen. Mot bakgrund av att JO också har tillsyn över myndigheten bör utredningen kartlägga och ta ställning till hur en administrativ samverkan mellan JO och Riksdagsförvaltningen förhåller sig till det institutionella oberoendet. Utredningen bör i det sammanhanget även dels undersöka och bedöma i vad mån det behövs förändringar, dels lämna de förslag som utredningen finner motiverade, inklusive förslag till eventuella författningsändringar.

Förvaltningslagens tillämplighet och besluts överklagbarhet

En fråga som har koppling till JO:s konstitutionella ställning inbegripet dess institutionella oberoende avser förvaltningslagens (2017:900) tillämplighet i JO:s verksamhet. Av 6 § första stycket JO-instruktionen framgår att en ombudsman avgör ett ärende genom beslut, vari han eller hon får uttala sig om huruvida en åtgärd av en myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Det har i såväl doktrinen som i rättstillämpningen diskuterats i vilken utsträckning förvaltningslagen är tillämplig i justitieombudsmännens tillsynsverksamhet och om beslut som JO meddelar inom ramen för sitt tillsynsuppdrag är överklagbara¹⁶. Det finns således en oklarhet som föranleder ett behov av klargörande. Utredningen bör därför redovisa och klargöra frågor som avser förvaltningslagens tillämplighet och besluts överklagbarhet i JO:s tillsynsverksamhet. Utredningen bör även föreslå de eventuella författningsändringar som bedöms vara motiverade.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis ska utredningen när det gäller JO:s konstitutionella ställning bl.a.

- analysera och bedöma om JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet alltigenom tillgodoses genom gällande regelverk och ta ställning till om det är påkallat med författningsändringar samt därvid särskilt beakta vikten av att säkerställa JO:s konstitutionella uthållighet
- beskriva och analysera hur gällande svenska regelverk och ordning förhåller sig till rekommendationer från Venedigkommissionen och från internationella ombudsmannaorgan
- redogöra för formerna för konstitutionsutskottets samråd med JO liksom utskottets kontroll av JO:s verksamhet och bedöma om ordningen är ändamålsenlig samt ta ställning till om det finns behov av förändringar och, i förekommande fall, lämna erforderliga förslag
- kartlägga och ta ställning till hur samarbetet mellan JO och Riksdagsförvaltningen förhåller sig till det institutionella oberoendet, undersöka och bedöma i vad mån det behövs förändringar och lämna de förslag som utredningen finner motiverade
- redovisa och klargöra frågor som avser förvaltningslagens tillämplighet och besluts överklagbarhet i JO:s tillsynsverksamhet
- föreslå författningsändringar i övrigt som bedöms vara påkallade.

¹⁶ Se t.ex. Claes Eklundh *JO-ämbetet och förvaltningslagen* s. 203–211 i *Förvaltningsrättslig tidskrift* (1996) och Kammarrätten i Stockholms dom den 19 december 2018 i mål nr 6956-18; domen överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen som beslutade att inte meddela prövningstillstånd (beslut den 1 oktober 2019 i mål nr 451-19).

JO:s uppdrag

Allmänt om JO:s tillsynsuppdrag

Syftet med JO:s verksamhet är att främja rättssäkerheten, och tyngdpunkten ligger på grundläggande rättsprinciper och det medborgerliga perspektivet. Av 13 kap. 6 § första stycket regeringsformen följer, som redan har framgått, att justitieombudsmännen ska utöva tillsyn över tillämpningen av lagar och andra författningar i offentlig verksamhet. JO:s tillsynsuppdrag definieras närmare i JO-instruktionen. Av 2 § JO-instruktionen framgår bl.a. att under ombudsmännens tillsyn står statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa, liksom andra som ägnar sig åt myndighetsutövning och vissa statliga affärsverk. Vidare anges i 3 § JO-instruktionen att ombudsmännen särskilt ska tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter iakttar saklighet och opartiskhet samt att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten.

Bestämmelserna om JO:s tillsynsuppdrag är förhållandevis allmänt hållna. Fråga har också väckts om det finns ett behov av att ge justitieombudsmännen närmare vägledning i frågan om var tillsynsuppdragets huvudsakliga fokus och tyngd bör ligga. Enligt utskottet bör utredningen analysera och bedöma om det finns skäl att utveckla och precisera tillsynsuppdraget samt föreslå eventuella författningsändringar.

JO:s tillsynsområde

JO:s tillsynsuppdrag omfattar inte sådan offentlig verksamhet som bedrivs i privat regi och som inte utgör myndighetsutövning. Samhällsutvecklingen har emellertid inneburit att det har blivit allt vanligare att verksamheter som tidigare endast bedrevs i offentlig regi nu även drivs av privata företag. På vissa offentligt finansierade verksamhetsområden förekommer i princip endast privata aktörer. Den ökade privatiseringen av den offentliga verksamheten – t.ex. inom vård, skola och omsorg – har också i viss utsträckning medfört en begränsning av JO:s tillsynsområde. Utredningen bör med anledning av detta undersöka, analysera och redovisa konsekvenserna för JO:s uppdrag att offentlig verksamhet i allt större utsträckning bedrivs i privat regi, särskilt i förhållande till JO:s uppgift att främja rättssäkerheten och det medborgerliga perspektivet. Utredningen bör även överväga och – i den utsträckning det bedöms påkallat – föreslå anpassningar av såväl JO:s tillsynsområde som gällande regelverk till nuvarande förhållanden.

Åklagarrollen

Under lång tid efter det att JO-ämbetet inrättades präglades JO:s roll av åklagarfunktionen. Inriktningen av JO:s verksamhet har emellertid successivt förändrats, och åklagaruppgiften utgör i dag en förhållandevis begränsad del av verksamheten.

JO saknar egna polisiära resurser och åklagarresurser. Av 22 § första stycket JO-instruktionen följer att en justitieombudsman, med vissa

begränsningar, får uppdra åt annan att leda förundersökning samt att väcka och utföra åtal som ombudsmannen har beslutat. När en justitieombudsman beslutar att inleda förundersökning ger ombudsmannen också regelmässigt i uppdrag åt en allmän åklagare att biträda vid förundersökning och åtal, även om det är ombudsmannen som fattar alla formella beslut och som är ansvarig för åtalsärendet. Denna arbetsfördelning ger upphov till vissa frågor av bl.a. praktisk karaktär, exempelvis när det gäller åtkomst till och hantering av handlingar. Utredningen bör därför redogöra för JO:s uppdrag som åklagare och hur JO utför respektive har utfört uppdraget över tid. Utredningen bör därvid identifiera eventuella behov av förändringar och lämna de åtgärdsförslag som bedöms vara nödvändiga. Utredningen bör också föreslå de eventuella författningsändringar som bedöms vara motiverade när det gäller JO:s uppdrag som åklagare.

Extraordinärt tillsynsorgan

En grundläggande utgångspunkt är att JO:s tillsyn är extraordinär till sin karaktär. Den ska alltså inte ersätta den ordinarie tillsyn som förekommer hos myndigheterna. En tydlig, effektiv och väl fungerande ordinarie tillsyn är nödvändig för den offentliga verksamhetens legitimitet. Den ger också bättre förutsättningar för JO att utföra sin extraordinära tillsyn. Förändringar som innebär begränsningar i den ordinarie tillsynsverksamheten inom den offentliga förvaltningen liksom åtgärder som leder till exempelvis inskränkningar i myndigheternas klagomålshantering eller i enskildas möjligheter att få myndigheternas beslut överprövade kan således få direkta implikationer för JO:s extraordinära tillsynsverksamhet. Utredningen bör därför analysera i vilken utsträckning förutsättningarna för JO:s extraordinära tillsynsverksamhet påverkas av förändringar i den ordinarie tillsynsverksamheten och myndigheternas klagomålshantering.

Opcatverksamheten

Enligt en särskild bestämmelse i JO-instruktionen fullgör JO de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Opcat). Bakgrunden till den nuvarande ordningen beskrivs bl.a. i konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU17 JO som nationellt besöksorgan enligt Opcat.

Uppdraget som nationellt besöksorgan skiljer sig emellertid från vad som karakteriserar JO:s uppdrag i övrigt, bl.a. på så sätt att det innefattar en förpliktelse att regelbundet genomföra granskningar av ett visst slag. Det har också i olika sammanhang – bl.a. i utredningen JO som IMR? – påtalats att JO:s Opcatverksamhet förutsätter vissa verksamhetsförändringar och förtydliganden av regelverket. Mot denna bakgrund bör utredningen analysera hur JO:s Opcatverksamhet förhåller sig till JO:s tillsynsuppdrag samt i vilken utsträckning den nuvarande ordningen uppfyller de krav som föreskrivs i det

fakultativa protokollet. Utredningen bör också lämna förslag på eventuella författningsändringar.

Internationellt arbete

Av JO:s verksamhetsplan framgår att ett av JO:s övergripande mål för verksamheten är att främja den internationella spridningen av idén om rättslig kontroll genom oberoende ombudsmannainstitutioner. För att nå målet ska JO i största möjliga utsträckning ta emot personer och delegationer som önskar besöka JO för information om verksamheten och därutöver delta i internationella sammanhang och informera om verksamheten samt utbyta kunskaper och erfarenheter med, och stödja, utländska ombudsmanna-institutioner. I den årliga ämbetsberättelsen finns ett särskilt avsnitt om JO:s internationella arbete under det aktuella verksamhetsåret. Exempelvis framgår av redogörelse 2019/20:JO1 (s. 47) att JO under det verksamhetsåret tog emot 26 besök samt att justitieombudsmännen och tjänstemän hos JO aktivt deltog i utländska konferenser och seminarier.

I gällande regelverk saknas bestämmelser för JO:s internationella arbete. Utredningen bör beskriva det arbete av internationell karaktär som nu bedrivs hos JO. Vidare bör utredningen bedöma hur och i vilken utsträckning JO bör engagera sig och delta i internationellt arbete. Utredningen bör härvid förhålla sig till förslaget om en ny MR-institution och dess uppdrag samt följa frågans utveckling (jfr Ds 2019:4). Utredningen bör även föreslå en författningsreglering.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis ska utredningen när det gäller JO:s uppdrag bl.a.

- analysera om det finns skäl att närmare precisera JO:s tillsynsuppdrag och dess definition i nuvarande regelverk samt föreslå eventuella författningsändringar
- undersöka, analysera och redovisa konsekvenserna för JO:s uppdrag att offentlig verksamhet i allt större utsträckning bedrivs i privat regi samt överväga och – i den utsträckning det bedöms påkallat – föreslå anpassningar av såväl JO:s tillsynsområde som gällande regelverk till nuvarande förhållanden
- redogöra för den nuvarande ordningen när det gäller JO:s genomförande av sin åklagaruppdrag, identifiera eventuella behov av förändringar och lämna de åtgärdsförslag samt föreslå de eventuella författningsändringar som bedöms vara nödvändiga
- analysera i vilken utsträckning förutsättningarna för JO:s extraordinära tillsynsverksamhet påverkas av förändringar i den ordinarie tillsynsverksamheten och myndigheternas klagomålshantering
- analysera hur JO:s Opcatverksamhet förhåller sig till JO:s tillsynsuppdrag samt i vilken utsträckning den nuvarande ordningen uppfyller de krav som föreskrivs i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och

annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning samt lämna förslag på eventuella författningsändringar

- beskriva det arbete av internationell karaktär som nu bedrivs hos JO, bedöma hur och i vilken utsträckning JO bör engagera sig och delta i internationellt arbete samt föreslå en författningsreglering.

JO:s verksamhet

Ärendehantering

Antalet nyregistrerade ärenden hos JO har ökat stadigt under de senaste åren. Under verksamhetsåret 2018–2019 registrerades ca 9 150 nya ärenden hos JO. Av dessa var den absoluta merparten, ca 8 950 ärenden, klagomålsärenden. I ämbetsberättelsen för verksamhetsåret 2018–2019 (redog. 2019/20:JO1 s. 14) anför JO bl.a. följande om de åtgärder som har vidtagits för att möta senare års ökade ärendetillströmning.

Det är prövningen av klagomålsärenden som tar huvuddelen av JO:s handläggningsresurser i anspråk. För att kunna möta den stora ärendetillströmningen under senare år har JO utvecklat sina rutiner och arbetssätt. I de fall JO får ta emot ett stort antal klagomål mot samma förhållanden hos en myndighet är det vanligt att klagomålen inte utreds individuellt. I stället utreds de aktuella förhållandena på ett mer övergripande plan i ett enda ärende. Ärenden med individuella klagomål avslutas med hänvisning till detta ärende och det beslut som fattats. Närmare 400 ärenden har under året skrivits av med hänvisning till att den anmälda frågan har utretts i ett tidigare ärende eller är under utredning i ett pågående ärende. Det förekommer också att JO i stället för att utreda en anmälan där det finns skäl att misstänka att en myndighet brutit i handläggningen i sitt beslut endast erinrar om gällande bestämmelser. Sådana beslut kan meddelas när det påstådda felet är vanligt förekommande och när JO anser att saken kan bero med en påminnelse om hur myndigheten ska agera i den situation som beskrivits i anmälan. Under året har denna möjlighet använts i 350 ärenden.

Av bilaga 1, diagram 1.2–1.6 framgår bl.a. fördelningen mellan utredda respektive avskrivna ärenden. Man kan konstatera att andelen avskrivna ärenden är mycket stor. En del av förklaringen till detta är emellertid att JO, som nyss nämnts, i stället för att utreda vissa klagomål valt att hänvisa till tidigare utredda ärenden eller att erinra om regelverket.

Frågan om hur den ökade ärendemängden hos JO hanteras, liksom hur avvägningen mellan klagomålsprövningen å den ena sidan och inspektionsverksamheten å den andra sidan ska göras, har berörts tidigare i olika sammanhang. Mot bakgrund av att det inte finns några indikationer på att ärendetillströmningen skulle avstanna över tid finns det skäl att göra en strukturerad genomgång av JO:s ärendehantering. Utredningen bör således undersöka om de åtgärder som JO har vidtagit för att möta den ökade ärendemängden och ärendebalansen är effektiva och ändamålsenliga i förhållande till JO:s tillsynsuppdrag. Utredningen bör vidare bedöma om balansen mellan JO:s klagomålshantering, inspektionsverksamhet och utnyttjande av sin initiativrätt är väl avvägd. Utredningen bör i detta

sammanhang även analysera och bedöma om JO:s ekonomiska förutsättningar är anpassade för att bedriva en effektiv och ändamålsenlig verksamhet. Utredningen bör även föreslå de eventuella författningsändringar som bedöms vara påkallade.

Digital utveckling m.m.

Till följd av den digitala utvecklingen bl.a. inom den offentliga förvaltningen hanterar myndigheter dokument och ärenden i allt större utsträckning elektroniskt. Denna utveckling har medfört ändrade förutsättningar för JO:s tillsynsverksamhet under senare år, t.ex. när det gäller digital åtkomst eller fysisk tillgång till myndigheters handlingar vid inspektioner. Utredningen bör därför kartlägga den digitala utvecklingens konsekvenser för JO:s verksamhet och föreslå de förändringar som bedöms vara nödvändiga, exempelvis när det gäller verksamhetsformer, arbetsmetoder och regelverk. Utredningen bör även undersöka om gällande regelverk för bl.a. personuppgiftsbehandling och sekretess i JO:s verksamhet är adekvat eller om anpassningar är påkallade samt, i förekommande fall, lämna förslag på författningsändringar.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis ska utredningen när det gäller JO:s verksamhet bl.a.

- göra en strukturerad genomgång av JO:s ärendehantering
- undersöka om de åtgärder som JO har vidtagit för att möta den ökade ärendemängden och ärendebalansen är effektiva och ändamålsenliga i förhållande till JO:s tillsynsuppdrag
- analysera och bedöma om balansen mellan JO:s klagomålshantering, inspektionsverksamhet och utnyttjande av sin initiativrätt är väl avvägd
- analysera och bedöma huruvida JO:s ekonomiska förutsättningar är anpassade för att bedriva en effektiv och ändamålsenlig verksamhet
- kartlägga den digitala utvecklingens konsekvenser för JO:s verksamhet och föreslå de förändringar som bedöms vara nödvändiga, exempelvis när det gäller verksamhetsformer, arbetsmetoder och regelverk
- undersöka om gällande regelverk för bl.a. personuppgiftsbehandling och sekretess i JO:s verksamhet är adekvat eller om anpassningar är påkallade
- lämna förslag till författningsändringar.

JO:s organisation

Antalet justitieombudsmän

Frågan om JO-ämbetets organisation och antalet justitieombudsmän har övervägts i tidigare utredningar. Dagens ordning med fyra sidoordnade justitieombudsmän har sin grund i 1975 års JO-reform, vid vilken antalet ombudsmän ökade från tre till fyra och en av ombudsmännen fick vissa chefsfunktioner. Titeln chefsJO infördes i samband med 1983 års JO-utredning för att JO-ämbetet skulle bli mer sammanhållet och få ett tydligare ledarskap.

Vid den senaste större översynen av JO föreslog 1983 års JO-utredning att organisationen med fyra ombudsmän, varav en chefsJO, skulle ersättas med en organisation med en ombudsman och tre högre tjänstemän – rättschefer (SOU 1985:26 s. 249 f.). Konstitutionsutskottet konstaterade att förslaget om ett enmansämbete skulle förutsätta en omfattande delegation av beslutanderätten till tjänstemän, vilket ansågs vara problematiskt (bet. KU 1986/87:2 s. 41). En vidgad delegationsmöjlighet skulle enligt utskottet leda till att JO själv tog befattning med endast en mindre del av ärendena och därmed skulle alltför mycket av JO-ämbetets särskilda karaktär gå förlorad. Detta ledde enligt utskottets mening till att ”JO måste biträdas i sitt arbete av personer som valts till sina ämbeten av riksdagen”.

De skäl som konstitutionsutskottet tidigare anförde mot ett enmansämbete är fortfarande giltiga. Det saknas därför anledning att utreda frågan om att minska antalet justitieombudsmän.

Utskottet har även övervägt om det bör ingå i utredningens uppdrag att bedöma om det finns skäl att öka antalet justitieombudsmän. En lösning med ett ökat antal ombudsmän skulle kunna ligga nära till hands för att möta ökad ärendetillströmning och arbetsbörda. Utskottet anser dock att det finns starka skäl som talar emot en utveckling mot ett ökat antal justitieombudsmän. Även vid en begränsad ökning till fem ombudsmän riskerar tyngden i JO-uppdraget att minska. Detta skulle kunna få negativa konsekvenser för såväl respekten som genomslagskraften för meddelade beslut. Utskottet vill också peka på vikten av att samtliga ombudsmän är likställda i beslutsfattandet och att en ökning av antalet ombudsmän skulle kunna komma att påverka ombudsmännens inbördes ställning.

Sammantaget anser utskottet att det inte heller finns skäl att utreda frågan om att öka antalet justitieombudsmän.

ChefsJO:s administrativa uppdrag m.m.

I 13 kap. 2 § andra stycket RO anges, såvitt nu är av intresse, att chefsJO är administrativ chef och bestämmer inriktningen av verksamheten i stort. I 12 § första stycket JO-instruktionen anges bl.a. att chefsJO ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att JO hushållar väl med statens medel. I 12 § andra stycket JO-instruktionen stadgas att chefsJO ska, efter samråd med övriga ombudsmän, i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statens budget för JO.

Av lagtexten framgår inte den närmare innebörden av denna reglering. Uttalandena i förarbetena är relativt allmänt hållna och innehåller inte någon djupgående analys av eller vägledning vad gäller t.ex. hur regelverket om chefsJO:s administrativa uppdrag och roll förhåller sig till ombudsmännens inbördes oberoende. Härtill kommer att en av iakttagelserna i den

organisationsstudie som genomfördes 2013 var att det fanns en administrativ och organisatorisk tydlighet hos JO.

Utskottet vill framhålla vikten av att värna och upprätthålla varje ombudsmans självständighet när han eller hon utför sitt tillsynsuppdrag. Respektive ombudsman är vald av riksdagen med uppgift att värna och ta till vara enskildas intressen och i eget namn självständigt fatta beslut. Det är aldrig fråga om ett gemensamt beslutsfattande i JO:s tillsynsverksamhet. Det är emellertid viktigt att skilja mellan tillsynsverksamhet och administrativ verksamhet även om gränsdragningen däremellan inte alltid är given. Utskottet anser att det finns skäl att analysera och om möjligt tydliggöra chefsJO:s administrativa roll och uppdrag samt vad det innebär för övriga ombudsmän.

En utredning bör därför analysera och tydliggöra innebörden av chefsJO:s administrativa uppdrag och roll samt ansvarsförhållandena och arbetsfördelningen i förhållandet till övriga ombudsmän. Om det bedöms angeläget får utredningen i detta sammanhang även överväga frågor som rör kanslichefens respektive byråchefernas roll och uppdrag samt frågor om arbetsledning. Utredningen ska lämna de förslag som resultatet av analysen bedöms ge anledning till.

De ställföreträdande justitieombudsmännen

Enligt 15 § JO-instruktionen beslutar chefsJO om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. I bestämmelsen anges att ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

Det förekommer att de ställföreträdande ombudsmännen i viss utsträckning tjänstgör dels under de ordinarie ombudsmännens semestrar, dels under en tid som en tjänst som ordinarie ombudsman är obesatt när den ordinarie ombudsmannen har avslutat sitt uppdrag och den nya ombudsmannen ännu inte har tillträtt. Omfattningen av de ställföreträdande justitieombudsmännens tjänstgöring redovisas bl.a. i JO:s årliga ämbetsberättelse. Således anges exempelvis i ämbetsberättelsen för verksamhetsåret 2017–2018 att en tillsynsavdelning var utan ordinarie ombudsman under mer än ett halvår och att verksamheten på avdelningen upprätthölls under denna tid med hjälp av de två ställföreträdande ombudsmännen (redog. 2018/19:JO1 s. 12).

Utredningen bör kartlägga och analysera i vad mån det finns behov av förtydliganden av eller förändringar i regelverket för de ställföreträdande ombudsmännen och deras tjänstgöring. I förekommande fall bör utredningen även lämna förslag till författningsändringar.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis ska utredningen när det gäller JO:s organisation bl.a.

- analysera och tydliggöra innebörden av chefsJO:s administrativa uppdrag och roll samt ansvarsförhållanden och arbetsfördelning i förhållandet till övriga ombudsmän
- om det bedöms angeläget överväga frågor som rör kanslichefens respektive byråchefernas roll och uppdrag samt frågor om arbetsledning
- kartlägga och analysera i vad mån det finns behov av förtydliganden av eller förändringar i regelverket för de ställföreträdande ombudsmännen och deras tjänstgöring
- lämna förslag till författningsändringar.

I utredningsuppdraget ska inte ingå att överväga eller lägga fram lagförslag om att ändra antalet justitieombudsmän.

Utredningsuppdraget och kommittén

Utöver de frågeställningar som redovisas ovan får utredningen, med den avgränsning som anges om antalet justitieombudsmän, analysera och lämna förslag i andra sammanhängande frågor som rör JO-ämbetet. Utredningen ska dock inte lämna förslag som innebär eller skulle ge upphov till grundlagsändringar.

Översynen bör även inbegripa en språklig och redaktionell genomgång av relevanta bestämmelser för JO-ämbetet i riksdagsordningen och JO-instruktionen, varvid också författningsförslag bör lämnas.

Utredningen bör genomföras inom ramen för en parlamentariskt sammansatt kommitté.

Det är av avgörande betydelse att kommittén ges de förutsättningar som krävs för att kunna göra en grundlig översyn. Kommittén bör därför ges såväl tillräckliga resurser som tid för sitt arbete, dock med inriktningen att utredningen ska redovisas före den nuvarande mandatperiodens utgång.

Kommittén ska inhämta synpunkter från JO och från berörda myndigheter samt från andra relevanta aktörer.

När det bedöms vara relevant bör kommittén göra internationella jämförelser med motsvarande ombudsmannainstitutioner.

Kommittén ska analysera och redovisa förslagens konsekvenser.

Tillkännagivande till riksdagsstyrelsen

Med utnyttjande av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen föreslår utskottet att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet nu anfört om en översyn av Riksdagens ombudsmän och tillkännager detta för riksdagsstyrelsen.