

KONSTITUTIONSUTSKOTTET
Kontrollmakten och
JO inför framtiden

Ett offentligt seminarium

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning.....	1
Inledning	2
Kontrollmakten och JO inför framtiden	3
Inledning.....	3
Så har JO-ämbetet utvecklats.....	4
Paneldiskussion	8
Ombudsmannarollen i olika europeiska system – erfarenheter och framtidsperspektiv	27
Frågor och diskussion.....	36
<i>Bilaga 1</i> Program för seminariet	44
<i>Bilaga 2</i> Fotografier från seminariet	45

ISSN 1104-6414

ISBN 91-85050-25-3

Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2004

Inledning

Med anledning av chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundhs avgång från ämbetet ordnade konstitutionsutskottet den 12 februari 2004 ett offentligt seminarium under rubriken Kontrollmakten och JO inför framtiden. Seminariet dokumenterades genom stenografiska uppteckningar av de anföranden som förekom samt fotografiskt. Dokumentationen publiceras här tillsammans med programmet för seminariet.

Kontrollmakten och JO inför framtiden

Inledning

Ordföranden: Jag ber att å konstitutionsutskottets vägnar få hälsa er allihopa hjärtligt välkomna till detta seminarium om kontrollmakten och JO inför framtiden. Vi har valt att genomföra detta seminarium av två olika skäl, dels för att hedra Claes Eklundh, chefs-JO, som avgick vid årsskiftet efter 16 års mycket fina insatser på den befattningen, dels för att ta tillfället i akt att blicka framåt och se vad som kan göras och vad som krävs för att utveckla JO-ämbetet och kontrollmakten. Vi är glada att få se så många olika gäster bidra till diskussionen i dag.

Självfallet hälsar vi Claes Eklundh hjärtligt välkommen. Jag vill också hälsa välkommen till juris doktor Katarina Alexius Borgström, justitieombudsman Kerstin André, professor Hans-Gunnar Axberger, presidenten i Svea hovrätt Johan Hirschfeldt, Regeringsrättens ordförande regeringsrådet Hans Ragnemalm och professor emeritus Fredrik Sterzel. Ni kommer allihopa att delta i diskussionen senare.

I would also like to extend a hearty welcome to Mr Kestutis Virbickas, Seimas Ombudsman of the Republic of Lithuania, the European Ombudsman professor Nikiforos Diamandouros as well as to the Legal Chancellor of Estonia, Mr Allar Jõks, justitieombudsmannen Riitta-Leena Paunio från Finland och sivilombudsmannen Arne Fliflet från Norge. Alla andra som inte har blivit uppräknade är väldigt välkomna till detta seminarium.

Jag tror att det kan sägas med en viss svensk ödmjukhet att vi är mycket stolta över den institution som JO är. Om man ser till det faktum att JO-ämbetet går tillbaka ända till 1700-talet men fick sin någorlunda nuvarande form 1809 är det en ganska imponerande modern syn på förhållandet mellan medborgare och statliga myndigheter som kom till uttryck genom skapandet av JO. Inte minst i denna tid när vi diskuterar författningsfrågor av olika slag ser vi att det var en viktig eftertanke i frågan om hur man hävdar den enskilde medborgaren gentemot myndigheter, att man inte utgick ifrån att överheten tvunget skulle ha rätt och att den enskilde skulle få ge sig för den. Det fanns i detta en tanke som även i dag måste anses vara modern, framsynt och respektfylld inför den enskilde. Det faktum att JO-ämbetet har kommit att bli en modern exportvara i internationell författningsdiskussion understryker detta ännu mer.

JO-ämbetet kom till 1809. Det var på många sätt, om man uttrycker det lugnt och milt, ett annat samhälle. Det var ett samhälle med mycket mer begränsad offentlig sektor, ett samhälle som på en lång rad olika andra områden var annorlunda, också när det gäller föreställningen om vad den enskilde medborgaren hade rätt att kräva. En av de stora tillgångarna med JO-ämbetet och som gör att detta traditionstyngda ämbete har sin betydelse och glans även i dag är att det har kunnat utvecklas med tiden. Om vi tittar på en lång rad andra samhällen vet vi att det finns gamla ärofyllda institutioner som har

fina namn och som lever kvar, men bara till det yttre skalet. Det finns inte något egentligt innehåll i dem. Så är det inte med JO-ämbetet. Det är slående att JO är en av de författningsmässiga institutioner som svenska folket känner till bäst, vilket yttrar sig i förhållandevis stora mängder brev till JO. Det kan jag tänka mig inte alltid är lika välkommet. Men det är likväl så att det bland medborgarna i Sverige finns en tydlig föreställning om att JO är någonting som är bra och står på medborgarens sida. Det beror på att det har funnits en förmåga bland dem som har innehaft JO-ämbetet att förnya och utveckla det.

Nu lever vi i ytterligare en ny tid. Sverige är inlemmat i Europeiska unionen. Det är också en annan typ av samhälle. Då är det befogat att tala om hur vi utvecklar kontrollmakten. För konstitutionsutskottet är detta seminarium ett sätt att ta tag i denna diskussion, se vilka bidrag vi på olika sätt kan få och de reflexioner som kan göras både från svenska och utländska betraktare. Än en gång: Hjärtligt välkomna till detta seminarium som vi hoppas skall bli givande för alla!

Jag ger ordet till juris doktor Katarina Alexius Borgström som skall tala över "Så har JO-ämbetet utvecklats". Det är en ypperlig start för denna morgon.

Så har JO-ämbetet utvecklats

Katarina Alexius Borgström: Jag skall försöka sammanfatta ungefär 200 års utveckling på lite drygt 20 minuter. Det kommer då att handla om huvuddragen.

JO-ämbetet inrättades i 1809 års regeringsform mot bakgrund av att det ansågs önskvärt att komplettera det under kungen lydande justitiekanslerämbetet med en befattning som var oberoende av den styrande makten. I 1809 års regeringsform angavs att JO:s uppgift var att ha tillsyn över domarnas och ämbetsmännens lagskipning. Om fel upptäcktes förutsatte man i regeringsformen att åtal för ämbetsbrott skulle väckas. Det specifika stadgandet att det var domarnas och ämbetsmännens lagskipning, eller rättstillämpning som vi skulle säga i dag, som skulle granskas medförde att tillsynen under hela 1800-talet och en bra bit in på 1900-talet var väldigt fokuserad på granskning av rättsväsendet, alltså i första hand domstolarna. I dag när JO:s tillsyn över domstolsväsendet framstår som lite ovanlig i ett internationellt perspektiv kan vi notera att detta ursprungligen var själva kärnverksamheten i JO:s tillsyn.

Formellt sett har JO alltid varit en institution under riksdagen. I praktiken har kontakten mellan ombudsmannen och riksdagen främst bestått av två moment. Det är alltid riksdagen som har valt ombudsmän, och ombudsmännen har årligen genom ämbetsberättelsen informerat riksdagen om vad de har haft för sig under året. Däremot har ombudsmannainstitutionen alltid haft en ganska opolitisk inriktning i Sverige. Den har egentligen inte varit implementerad i något slags politisk maktbalans. Det beror i väsentlig mån på att vi i Sverige inte, i alla fall inte sedan 1600- och 1700-talet, har haft ministerstyre. Ministrarna har i Sverige inte direkt befälsrätt över och därmed inte heller

något direkt ansvar för enskilda åtgärder hos myndigheter. Då blir den granskning som JO håller på med ganska opolitisk.

Om man tittar på 1800-talet kan man se att regelsystemet runt JO, det vill säga regeringsformen och 1810 års JO-instruktion, i stort sett var oförändrat under mer än hundra år. Det vidtogs inga lagändringar av betydelse i JO-instruktionen från 1810. Redan på 1830-talet började man dock från JO-ämbetets sida att tillämpa en så kallad erinringspraxis som innebar att man inte alls väckte åtal för ämbetsbrott. I stället underlät man åtal förutsatt att ämbetsmannen, vanligtvis en domare, medgav sin försummelse och vidtog rättelse.

Ombudsmannens arbete med att höja rättssäkerheten bestod på 1800-talet, och är sig i grova drag ganska oförändrat, av många olika moment. För det första är det efterhandskontrollen genom åtal och erinringar. För det andra fanns på 1800-talet den preventiva funktionen genom vägledande kritik, till exempel vid inspektioner. Det fanns också den preventiva funktion som man tänker sig uppstår genom avskräckningseffekten. Bara det faktum att det finns ett JO-ämbete förväntas få folk att slarva lite mindre. Man vågar inte slarva lika mycket eftersom man vet att man kan JO-anmälas. Det är visserligen en psykologisk konstruktion som kanske inte är så empiriskt belagd. Men man kan tänka sig att det fungerar så. Redan på 1800-talet fanns dessutom den preventiva funktionen i att ombudsmännen genom påpekanden och information till lagstiftaren och andra regelproducenter kan påpeka brister i regelsystemet. Därmed uppstod en rättssäkerhetshöjande preventiv funktion som var ganska utpräglad under delar av 1800-talet.

I början av 1900-talet fick vi allmän värnplikt i Sverige. Det medförde indirekt att vi 1915 fick ett militieombudsmannaämbete (MO) som var specifikt inriktat på tillsyn över försvarsväsendet. 1915 utfärdades nya instruktioner för JO respektive MO. I de instruktionerna lagfästes för första gången den så kallade erinringspraxisen, vilket egentligen var ganska sent. Den hade ju tillämpats mer än 80 år.

1941 vidtogs ett antal lagändringar i syfte att stärka ombudsmännens konstitutionella och arbetsrättsliga ställning. Man förlängde ämbetsperioderna från ett till fyra år. Man höjde också lönerna och förbättrade pensionsvillkoren.

Nästa större reform genomfördes 1957. Då utvidgades JO:s befogenhetsområde till att omfatta större delen av den kommunala sektorn. Det var en politiskt ganska kontroversiell reform. Det ansågs naturligtvis känsligt att riksdagens ombudsman skulle granska de självständiga kommunerna. Det anges fortfarande i JO-instruktionen att ombudsmännen vid tillsyn över kommunala myndigheter skall beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas. Själva definitionen av kommunal självstyrelse är inte alldeles glasklar, så det är lite otydligt vilken begränsning av JO:s tillsyn det här skulle innebära. Den kommunala sektorn är ju i väldigt hög grad lagreglerad. När det gäller lagtillämpning förutsätter man nog att ombudsmännen granskar

rättssäkerheten på ungefär samma villkor som inom statlig sektor även om det är kommunala myndigheter.

En ganska påtaglig förändring under efterkrigstiden var att åtalsbefogenheten som arbetsredskap i huvudsak ersattes av ett användande av erinringar och vägledande kritik som normalförfarande, vilket också lagfästes i olika omgångar. Förändringen från att vara en efterhandsgranskande åklagare till att bli en preventiv vägledare är, enligt min uppfattning, ganska logisk. Ett litet extraordinärt ämbete som i praktiken består av en handfull personer har väldigt små möjligheter att effektivt påverka rättssäkerheten inom en mycket stor offentlig sektor genom att ”duttvis” väcka åtal här och där. Om ett extra ordinarie mycket litet ämbete effektivt skall påverka den generella rättssäkerheten inom en offentlig sektor som består av många hundra tusen personer är den vägledande preventiva rättsskälfunctionen den logiska huvudfunktionen.

Under efterkrigstiden, på 1950- och 1960-talet, mångdubblades klagomålstillströmningen till JO. Arbetsbelastningen hos MO var ganska oförändrad. Det är föga förvånande eftersom turbulensen inom försvarsväsendet var fokuserad till 40-talet. Sedan var det lite mer stillsamt på 1950- och 1960-talet. De oerhörda diskrepanserna i arbetsbelastning hos JO och MO medförde att man bakade ihop de två ämbetena i en reform 1967. Man bakade dock ihop dem på ett sådant sätt att man fick ett justitieombudsmannaämbete med tre ombudsmän, vilket var ett försök att hålla näsan ovanför vattenytan gentemot klagomålstillströmningen.

De tre parallella ombudsmännen räckte inte riktigt till. 1975 expanderade man från tre till fyra parallella ombudsmän, varav en blev administrativ chef. Den administrativa chefsombudsmannen omvandlades 1986 till dagens chefsjustitieombudsmannabefattning. Numera kan vi också ha ställföreträdande ombudsman under delar av året i mån av behov och resurser.

I Sverige har vi alltså sedan snart 40 år en organisationsform med en mängd parallella ombudsmän. Utomlands är det ganska vanligt att man har en hierarkisk modell med en ombudsman och ett antal viceombudsmän eller motsvarande som sällar ärendena. Det beror på att de flesta andra länder har recipierat den danska ombudsmannamodellen som i sin tur är en reception av JO i dess tidiga version.

Om jag går vidare i kronologin kan vi se att vi 1974 fick en ny regeringsform, vilket inte påverkade JO-ämbetet. En förändring som i varje fall jag tycker var av viss betydelse för de medborgarintressen som JO upprätthåller var däremot att det gamla 1800-talsmässiga ämbetsansvarssystemet avskaffades 1975. Då infördes ett i huvudsak enhetligt ansvarssystem för alla offentliganställda. Det nya ansvarssystemet innebär att det är bara till myndighetsutövning knutna funktioner som omfattas av det straffrättsliga tjänstefelsansvaret. Flertalet typer av försummelser hanteras sedan 1975 genom arbetsrättsliga sanktioner. En arbetsrättslig sanktionsprocess innebär att arbetsgivaren gör gällande att en försummelse från arbetstagarens sida har inneburit ett brott mot anställningsavtalet. I normalfallet, alltså inte alltid men oftast, bemöts ett sådant påstående av arbetstagaren med uppfattningen att det som

man har ställt till med i och för sig inte var så lyckat men att försummelsen har uppkommit eftersom arbetsgivaren å sin sida har misskött i första hand resurstilldelning, möjligen även arbetsledningsansvar och lite annat.

Man kan ha olika uppfattningar om detta. Men det jag kan tycka är lite bekymmersamt ur ett medborgarperspektiv är att i en sådan här diskussion mellan arbetsgivare och arbetstagare om vem som egentligen har försummat vad har medborgarintresset i sig en ganska begränsad position. Medborgarintressena i sig är ju en i förhållande till arbetsavtalet helt utomstående faktor. Vi bör naturligtvis notera att straffansvaret utvidgades lite grann 1989. Då återinfördes också brottsbeteckningen tjänstefel som var tillfälligt försvunnen 1975–1989. Grundstrukturen från 1975 års ansvarssystem är dock i huvudsak orubbad.

Om man tittar på hur ombudsmännen har agerat i ärenden i vilka man har hittat något fel kan man se att det på 1940-talet väcktes oerhört många fler åtal proportionellt sett än i dag. Det är sex sju uppåt åtta gånger fler åtal i de ärenden i vilka man hittade något fel på 1940-talet jämfört med i dag. Men utifrån vad jag har sett av statistiken sker den stora nedgången i åtalsfrekvensen inte 1975. Nedgången i åtalsfrekvensen ligger, enligt mina statistiska beräkningar, på 1950- och 1960-talet. Statistiken kan förskjutas lite grann av att det kan ha varit så att ombudsmännen överlämnade väldigt många åtal på 1950- och 1960-talet till det ordinarie åklagarväsendet. Som jag har sett det övergripande påverkade ämbetsansvarsreformen inte emellertid JO:s arbets sätt i någon högre grad i praktiken. Däremot vill jag mena att 1975 års ämbetsansvarsreform på det teoretiska planet medförde att granskningen av enskilda ärenden har blivit ett led i det preventiva vägledandet. Före 1975 kan man åtminstone på teoretisk nivå mena att det kritiserande vägledandet egentligen var ett led i granskningen av ärenden. Men jag vill mena att det numera är så att granskning av enskilda ärenden är ett led i vägledandet. Det är bra att man får in klagomål så att man har någonting att producera riktlinjer av. Huvudfunktionen är dock att man genom ett preventivt vägledande höjer den generella rättssäkerhetsnivån.

Vad gäller klagomållstillströmningen sedd i ett lite mer övergripande historiskt perspektiv brukade det på 1800-talet, när den offentliga sektorn inte var särskilt stor, komma in 50–100 klagomål per år. Mot slutet av 1800-talet var det 200–400 klagomål om året. I början av 1900-talet var det ungefär lika många, 300–400 klagomål per år. På 1950-talet var man uppe i ungefär 1 000 klagomål per år. Mot slutet av 1960-talet och på 1970-talet kom det in ungefär 3 000 klagomål per år. Numera omfattar klagomålen 97–98 % av det totala ärendantalet. Från 90-talet och framåt brukar det vara 4 000–5 000 klagomål per år. Enligt seminarieinbjudan var det 5 199 klagomål år 2003, vilket såvitt jag kan se är *all time high*. Det har aldrig varit så många klagomål någonsin.

En sak som man kan notera i klagomållstillströmningen är att klagomålen till JO tycks öka betydligt mer än den offentliga sektorns expansion. Den offentliga sektorn är i och för sig ganska svåräktad, men man kan titta på andel

av BNP och antalet anställda. Den offentliga sektorn har visserligen ökat från 1950-talet till i dag, men den har inte femdubblats. Likaledes har den offentliga sektorn möjligen ökat en del från 1970-talet till i dag, men klagomålen till JO har ju ökat 50–60 %. Klagomålen till JO tycks proportionellt sett alltså öka mer än vad den offentliga sektorn expanderar, vad man nu kan dra för slutsatser av det. Det tycks i alla fall vara så.

Man kan också se på klagomållströmningen att JO:s förhållande till allmänheten är lite paradoxalt. Ju mer allmänheten litar på JO:s funktionsduglighet desto mer väller det in klagomål, vilket i sig egentligen sätter ned funktionsdugligheten. Ämbetets resurser blir då väldigt fokuserade på en sällningsprocess. Om man ser tillbaka historiskt är det kanske bättre för ämbetets effektivitet och funktionsduglighet om man kan ha lite högre andel initiativärenden än vad man har i dag. Den oerhörda tillströmningen av klagomål gör ju att det blir väldigt mycket av sällning över arbetet.

Avslutningsvis kan jag tycka att det är lite förvånande att folk klagat till JO i den utsträckning som de gör med beaktande av att sanktionsbefogenheten, möjligheten att utkräva sanktioner från JO:s håll, kan uppfattas som ganska svag. Om man dessutom accepterar den enligt min uppfattning väletablerade omvandlingen av ombudsmännen från åklagare till något slags preventiva vägledare är sanktionsmöjligheterna inte ens av omedelbar relevans för huvudfunktionen. Däremot är existensen av antingen sanktionsmöjligheter eller korrigerings- eller överprövningsmöjligheter alltid av viss betydelse för en tillsynsfunktions auktoritet.

Det gäller inte specifikt JO, utan det gäller alla tillsynsfunktioner, att något slags möjlighet att påverka måste finnas. I vart fall måste det finnas något slags koppling mellan tillsyn och möjlighet att påverka om vi tänker oss att det skall finnas en koppling mellan tillsyn och kontroll. Det kan man se om man tittar på själva titeln till seminariet: ”Kontrollmakten – i dag och i morgon”. Tänker vi oss att det skall finnas ett samband mellan tillsyn och kontroll måste tillsynen vara kopplad, i vart fall indirekt, till en möjlighet att påverka genom till exempel sanktions-, korrigerings- eller överprövningsmöjligheter.

Tillsyn som uteslutande innebär att man tittar på saker måste i allmänhet antas skapa en begränsad auktoritet. Men den här typen av funderingar om eventuella samband mellan tillsyn och kontroll kanske jag kan överlämna till paneldiskussionen att utveckla vidare.

(Applåder)

Paneldiskussion

Ordföranden: Tack så mycket för denna bakgrundsredovisning av JO-ämbetets utveckling. Vi skall i panelen ha sex personer som skall föra en diskussion under ledning av utskottets vice ordförande Göran Magnusson.

Vice ordföranden: Jag hälsar panelen välkommen. Vi har lyckats samla en mycket kunskapsrik och erfarenhetsrik panel. Var och en får ungefär fem

minuter för en inledning. Jag är väl medveten om att de fem minuterna inte räcker till för att redovisa vars och ens erfarenheter och kunskaper på det här området. Men vi har velat ha så många infallsvinklar som möjligt på kontrollmakten, dels hur det har varit, dels hur det kan bli i framtiden. Därefter öppnar vi för frågor och kommentarer.

Kerstin André: Ärade gäster, mina damer och herrar! I dag finns JO-ämbeten eller liknande institutioner i mer än 100 länder. Vid en internationell ombudsmannakonferens, som hölls i Buenos Aires 1996, fastslogs vissa grundläggande begrepp för att karakterisera en ombudsmannainstitution. Ett sådant, det kanske allra viktigaste, är oberoende. Ett annat är flexibilitet, och det är det begreppet som jag har valt som utgångspunkt för några minuters reflexioner kring JO:s roll inom ramen för kontrollmakten.

Även om en institution har uppstått i ett visst samhälle under en viss tidsperiod får det ju inte innebära att den blir så bunden till de förhållanden som rådde just då att den inte kan möta och överleva förändringar. Jag tror att vi kan slå fast, inte minst efter att ha lyssnat till Katarina Alexius Borgströms lysande anförande om JO-ämbetets utveckling under nästan 200 år, att vi i historisk belysning har förmått att leva upp till kravet på flexibilitet.

Ett JO-ämbete, som varje institution eller myndighet, kan fungera bara i sitt sammanhang och det är inte alltid bestämt av oss själva. I ett internationellt perspektiv blir detta särskilt tydligt. Även om den grundläggande idén bakom ett oberoende granskningsorgan är densamma – här har den skandinaviska modellen i stor utsträckning bildat skola – är den verklighet som möter ombudsmännen i världen starkt varierande. Kraven på flexibilitet är stora.

Frånsett att de konstitutionella skillnader som finns mellan olika länder kan ha betydelse för hur ombudsmannens uppdrag bestäms, säger det sig självt att de gamla ombudsmannainstitutionerna av så kallad klassisk modell arbetar på ett annat sätt än nyetablerade institutioner i unga demokratier. Vi har till exempel i vårt land en lång tradition av det som kallas *The Principle of Rule of Law* och en på det hela taget välfungerande förvaltningsadministration. Vi har också på många områden, om än inte på alla, välfungerande reguljära tillsynsorgan. Vi har allmänna förvaltningsdomstolar, dit myndighetsbeslut kan överklagas, och vi har numera en närmast nedärvd känsla för de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna.

Detta saknas helt eller delvis i många länder ute i världen, där kanske inte rättsväsendet alltid fungerar på ett tillfredsställande sätt och där korruption inom den offentliga förvaltningen ofta är ett allt överskuggande problem. Det är givet att ombudsmän under sådana förhållanden i sitt dagliga arbete måste ha ett i viss mån annorlunda förhållningssätt än det som ombudsmän i vår rättsliga miljö behöver ha.

Det är dock ingen tvekan om att ombudsmännen behövs i båda miljöerna. Här har det visat sig att JO-idén som sådan har en påtaglig förmåga att slå rot, trots att förutsättningarna kan vara så olika.

För att återgå till det nationella perspektivet sade jag förut att det svenska JO-ämbetet i historisk belysning synes ha bestått provet när det gäller att

uppfylla kravet på flexibilitet. Tiden står som bekant inte stilla, och man kan fråga sig om ämbetet i dag och inför den närmaste framtiden är så rustat som vore önskvärt för att fullgöra sitt uppdrag.

Enligt min mening finns det knappast anledning att ändra grundförutsättningarna för uppdraget, det vill säga att JO på riksdagens vägnar skall ha tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden och att JO skall verka för att avhjälpa brister i lagstiftningen och särskilt tillse bland annat att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds förnär i den offentliga verksamheten.

Vad som däremot kan finnas anledning att överväga är metoderna för hur JO-ämbetet på bästa sätt skall fullgöra sitt uppdrag. Genom riksdagens instruktion till JO skall tillsynen bedrivas genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar som ombudsmännen finner påkallade. Det kan nu konstateras att JO:s roll som en ”allmänhetens klagomur” har vuxit sig så stark att vi med nuvarande resurser har mer än fullt upp med att ta hand om klagomålen. Det kan i och för sig finnas goda skäl för att lägga tyngdpunkten i vårt uppdrag på just klagomålshanteringen. Det kan vara angeläget att enskilda har möjlighet att vända sig till JO med sina klagomål alldeles oavsett om de rör rättsligt intressanta frågor eller inte. Ett av nyckelorden från Buenos Aires-konferensen var för övrigt tillgänglighet.

De som arbetar som ombudsmän har dock den gemensamma erfarenheten att det inte främst är genom klagomålshanteringen som vi får underlag för en effektiv granskning av lagligheten i den offentliga verksamheten. Självfallet uppkommer också i individuella klagomål frågor som ger JO anledning att inte bara uttala kritik i det enskilda fallet utan också att göra allmänt vägledande uttalanden eller fästa uppmärksamheten på tekniska brister i lagstiftningen. Men sett i förhållande till det totala antalet inkomna anmälningar, ca 5 000, är det inte så vanligt och framför allt är det slumpartat. Det skall här inte bortses ifrån att de i vårt samhälle mest utsatta människorna inte alltid klarar att författa en anmälan till en tillsynsmyndighet för att påtala missförhållanden.

Det är i stället ofta i samband med våra inspektioner som vi i ett vidare perspektiv kan upptäcka systematiska fel i ärendehandläggningen och bristfälliga rutiner som i värsta fall kan drabba många människor. Vi kan också genom en dialog med den berörda myndigheten få kännedom om svårigheter i den konkreta rättstillämpningen och kanske bli uppmärksammade på otydligheter och andra brister i lagstiftningen. Vårt problem i dag är att vi inte har resurser för att ägna oss åt inspektionsverksamhet i tillnärmelsevis den utsträckning som vore önskvärt för att på bästa sätt fullgöra vårt uppdrag.

Frågan är alltså om det nu, för att också i fortsättningen leva upp till kravet på flexibilitet, inte är dags att – med bibehållen respekt för JO-ämbetets oberoende – diskutera hur formerna för granskningsverksamheten bör anpassas

till och dimensioneras efter den verklighet som vi möter i dag och inom överskådlig framtid.

(Applåder)

Vice ordföranden: Tack för det. Det var alltså den aktiva justitieombudsmannens syn på saken. Kerstin har också en omfattande internationell erfarenhet genom engagemanget i den internationella JO-organisationen.

Hans-Gunnar Axberger: Jag tänkte ta min utgångspunkt i historien och sluta med en framåtblickande slutsats. Jag tror att det jag skulle säga var helt okontroversiellt, men jag inser av det jag nu har hört att det möjligen inte är det.

När jag arbetade med min avhandling om tryckfriheten stötte jag på ett JO-ärende från 1800-talets mitt, 1854 närmare bestämt. Ombudsmannen drev ett fall där en akademisk bråkmakare hade sparkats ut från universitetet i Lund. Bråkmakaren hade bland annat gett ut förgripiga skrifter. JO åtalade universitetsledningen, konsistoriet. Han var medveten om att detta inte var någon bekväm åtgärd och motiverade den därför utförligt som om han väntade mot-hugg. Så här lät det:

Jag har trott att härmed väckta frågor förtjäna prövning, och att jag, i ett ämne av denna vikt, ej bort lämna frihetens anspråk obevakade. Av de skrifter, vilkas olagliga behandling jag klandrat, har jag ej tagit kännedom, men väl funnit mig böra antaga, att det vore bland de sämsta litteraturens alster som brukas. Och jag har klandrat den olagliga behandlingen, icke till fördel till skrifternas utgivare, om vars person och öden min talan icke handlar, men därför att hans rätt är allas rätt, och att jag icke trott att lagens helgd i något fall, allraminst av den lumpnaste anledning, bör givas till spillo.

Ombudsmannen hade viss men ändå begränsad framgång med sitt mål. Han mötte hårt motstånd, inte minst ogillande från ämbetsmän och domare. I en ämbetsberättelse några år senare återkommer han till ärendet. Det är en tilltufsad, dock inte bruten ombudsman, som efter ett långt försvarstal avslutar ärendet så här:

I dessa ängsliga betraktelser ligger – det svåraste av bekymmer, som min ämbetsförvaltning medfört. Åtalet mot ett Akademisk Consistorium för en – förgripelse mot tryckfriheten har tillskyndat mig den kollision med högre myndigheters åtgärder som jag tidigare omtalat. Och jag har även av sakkunniga vänner fått höra missnöje över mitt förfarande i denna sak. Vad jag ej skall förneka är att jag däruti kanhända gått tillväga med nog mycken skyndsamhet, vartill jag även funnit mig uppmanad genom förhållanden av egen beskaffenhet.

– lite oklart vad det betyder.

Men jag trodde från början icke, att jag behövde bereda mig en sådan strid, så till sägandes om varje fotsbredd, i ett ämne, varav ej blott grund-satsen, utan även den nödvändiga huvudföljden genast föreföllo mig så ögonskenliga. Nu är här tillagt vad jag haft att tillägga. Och därmed har jag framställt den redovisning som står till min makt. Om saken ändå icke är utredd, så lärer de icke bero av mig att bristen avhjälpa.

Denna bild av en ensam JO, kämpande i motvind, driven av den enskildes rätt såsom varande allas rätt, återkommer i tryckfrihetens historia. Vår tryckfri-

hetslagstiftning – oavsett vad man nu tycker om den – hade inte sett ut som den gör om inte JO under ett och ett halvt sekel så hårt drivit dessa frågor, ofta just på det sätt som skedde i det här ärendet, det vill säga mot det juridiska etablissemanget och många gånger även med svagt stöd i gällande rätt, om vi skall vara alldeles uppriktiga. Där domstolar sätter lagens bokstav har JO hävdat dess idé. Även om lämpligheten i detta kan man ha skilda meningar, men det är ett faktum för dem som har studerat de här frågorna att det var på det sättet.

Det här är också bilden av ett spänningsförhållande mellan å ena sidan JO och å andra sidan myndigheter och domstolar. Under senare år har jag jobbat en hel del med polisrättsliga frågor. På det området är spänningen särskilt påtaglig. När jag föreläser för polisstuderande brukar jag påtala det här som någonting i grunden naturligt och tala om för dem att de många gånger kommer att reta sig på vad JO skriver, men till syvende och sist kommer de att följa hans eller hennes anvisningar. Det är nämligen min erfarenhet att det just blir så.

Faktum är, och det kan kanske glädja Claes Eklundh, att polisen nog är en av de yrkesgrupper som allra mest uppmärksamt läser JO:s beslut. Ett skäl till det är att de besluten alltid innehåller grundliga rättsutredningar, vilket man får säga är en bristvara inom polisen. Det kanske Claes Eklundh håller med om. Ett annat är att avvägningarna till helt övervägande del uppfattas som rimliga och klargörande. Att det sedan finns ett och annat fall där det inte uppfattas på det sättet tycker jag inte vi skall uppehålla oss vid en dag som denna.

Häri ligger i alla händelser en av JO-ämbetets allra största förtjänster, nämligen att vi får auktoritativa uttalanden i svåra gränsdragningsfrågor, som annars bara fragmentariskt dyker upp i egentlig rättspraxis. Samtidigt finns det också en fara i detta, nämligen att man kommer att betrakta detta som JO:s existensberättigande, JO som juridisk ”policymaker” snarare än den enskildes företrädare.

Den period som föregick Claes Eklundhs tillträde som JO och som kulminerade i en något ”skämmig” parentes i ämbetets annars prydliga historia präglades i viss mån av att de enskilda ärendena – och medborgarna – tonades ned till förmån för bredare rättspolitiska ambitioner. Konturerna av ett juridikens riksrevisionsverk tog form, det vill säga en myndighet som tog upp ett eller annat rättsområde till granskning för att utfärda anvisningar och just ”policy”.

Claes Eklundh har i sin gärning, som jag uppfattat det, återfört ämbetet till dess ursprungliga roll. Det är genom den enskildes rätt som allas rätt skapas, och det är genom att tillvarata den som ämbetets mer allmänna samhällsfunktion kan fullgöras. Till hans efterträdare vill jag bara säga att om man inte är beredd på lite motvind har man tackat ja till fel ämbete.

(Applåder)

Johan Hirschfeldt: Mina damer och herrar! Jag skall ta vid med en liten historisk tillbakablick innan jag ser framåt.

Kontrollmakten i vår demokrati har fördemokratiska inslag, och så är det med JO. Idén om JO är, som Katarina Alexius Borgström nämnde, äldre än 1809 års statsskick och dess omedelbara förarbeten. År 1766 fick Sverige sin första tryckfrihetsförordning och det på grundlagsnivå. Till den kopplades offentlighetsprincipen och idén om insyn i allmänna handlingar. Samtidigt bestämdes att det var riksdagen som skulle välja JK, inte kungen som skulle utse honom. 1766 blir JK därmed en sorts JO, en riksdagens ombudsman.

Vad JK gör de där åren är att han direkt tar tag i offentlighetsprincipen. Han väcker åtal och får prövning av brister när det gäller myndigheternas sätt att sköta offentlighetsprincipen. Han kommer genast in på svåra frågor som JO senare kommer att möta. Hur är det med Kommerskollegiet och Ostindiska Kompaniet? Vad har Ostindiska Kompaniet egentligen för offentlighetsstatus? JK arbetar med dessa frågeställningar, såsom också JO sedan kommer att göra.

JO är därmed på sätt och vis en produkt av frihetstiden och ett årsbarn med offentlighetsprincipen, skulle man kunna säga. Det ser ut som en tanke. Att JO skulle vara en fördemokratisk institution – är det verkligen någonting intressant att uppehålla sig vid i dag? Ja, jag påstår att det är det. Det beror mycket på om man gör den internationella utblicken och försöker följa den internationella politiska debatten. Där betonas mycket i dag vikten av att man inrättar starka offentliga institutioner, rättsliga institutioner, inför byggandet av demokratin. Alltså rättsstat först och demokrati sedan. Så kan slagordet formuleras.

Fareed Zakaria har skrivit en bok som heter *The Future of Freedom*. Han har arbetat i Foreign Affairs och är chefredaktör för *Newsweek International*. Han har skrivit en bok på just detta tema där han uppehåller sig mycket vid korruption som ett grundläggande problem, vilket just gör att den här typen av institutionsbyggande är viktigt.

Kontrollmakten skall göras stark, och den skall stå fri, och det skall ske tidigt i en process på väg mot demokrati.

Den här kopplingen mellan JO och offentlighet, som både i ett historiskt perspektiv och i det dagsaktuella perspektivet är av så grundläggande betydelse, innehåller en väldig utmaning. Hur skall JO:s röst nå ut i det nya informationssamhället? Om JO arbetar med alla de här olika metoderna, som vi känner till och som har olika tyngdpunkt från tid till annan, hur skall resultaten kommuniceras med medborgarna? Det är ju kommunikationen, att gå ut, som är det centrala. Ja, det fordrar respons. Det fordrar respons hos medierna. Det finns något slags symbios mellan JO och medierna. Det är svårt att riktigt sätta fingret på hur det skall hanteras.

Men här är JO en företrädare för rättsstaten och rättsväsendet, som i en öppen diskurs, som man säger i de här debattsammanhangen, kommunicerar rättsliga värden i en öppen framställning och gör detta i jag-form. Jämför det med myndigheternas snirklade passiva språk och den återhållsamhet när det gäller att lägga ut texten utförligt som av arbetsmässiga skäl ofta präglar domstolarna och andra organ. Här har alltså det offentliga ett rikt material att

använda sig av och ta vara på. Det är ett ansvar för medierna men också ett ansvar för riksdagen och kontrollmaktens andra institutioner. Riksrevisionen är en ny sådan institution. Jag hoppas att vi får se en intressant interaktion mellan JO och Riksrevisionen i framtiden.

Men vi har också andra inslag i kontrollmakten. Vi har interpellationsinstitutet. För sällan behandlas JO:s beslut där och i riksdagens offentliga debatt. JO arbetar ju med framställningar till riksdagen. De handlar om lagstiftningsfrågor, och de leder ofta till resultat. När JO i övrigt är fråga är arbetar med en fråga och i offentligheten presenterar den och också ibland överlämnar beslut för kännedom kan det dock ta väldigt lång tid innan någonting händer.

Jag skall ta bara ett exempel, tillsynen över överförmyndare. När jag arbetade i JO-ämbetet kring 1980 var det en stor fråga för JO. JO Anders Wigelius höll mycket på med den, och den har återkommit i JO:s arbete under de år som har gått sedan dess. Men det händer inte särskilt mycket. Till sist exploderade hela frågan i ett Uppdrag granskning-program som innehöll väldigt upprörande inslag. Här hade man kunnat vara lyhördare till vad JO hade kommit fram till. Kontrollmaktens övriga institutioner och riksdagen har ett material att använda. Där ser jag en utvecklingsmöjlighet.

(Applåder)

Hans Ragnemalm: Det mesta jag hade tänkt säga är redan sagt på ett eller annat sätt. Men jag skulle vilja beröra lite grand de tre grundläggande svenska specialiteter som finns inom juridiken. Alla är gamla, ingen är färskare än 200 år, men alla lever fortfarande.

Den första är Axel Oxenstiernas förvaltningsmodell från 1600-talet. Den innebär självständiga myndigheter som därmed också själva tar konsekvenserna av sina beslut och åtgärder om de visar sig vara felaktiga. Det är en modell som enligt min erfarenhet nästan alltid väcker beundran, fastän den är så ovanlig, men naturligtvis också en viss förvåning.

Den andra är offentlighetsprincipen från 1700-talet, principen att alla hos myndigheterna förvarade handlingar i princip är tillgängliga för envar. Det är naturligtvis en ordning som man i Sverige tror väcker beundran. Den gör det inte alltid. När man berättar om den och även om man försöker vara helt uppriktig och positiv i grundtonen väcker den rätt mycket skepsis och förskräckelse. Nämner man meddelarfriheten så uppfattas det som ett tecken på monumental dumhet.

Den tredje hörnstenen är 1809 års man, som numera också kan vara en eller flera kvinnor – JO, som väl är den mest uppskattade och utomlands flitigast kopierade institutionen. Någon förvåning väcker institutionen om man förklarar dess repressiva inriktning. Den tycker man är konstig. Som någon här riktigt påpekade är det snarare den danska modellen som har spritt sig över världen. Sedan har jag också märkt att många reagerar ganska häftigt när man talar om att JO har tillsyn över domstolarna. Man kan höra påståendet att det måste strida mot Sveriges internationella åtaganden vad gäller domstolarnas självständighet och oberoende.

Vad jag vill understryka är att de tre svenska rättsliga modellerna hänger ihop. Att JO kontrollerar myndigheter och tjänstemän men inte ministrarna sammanhänger naturligtvis med att de förra är självständigt ansvariga för sina beslut, medan ministrarna i princip saknar individuell beslutanderätt. Det betyder att om förvaltningsmodellen skulle överges – det har ju förekommit tecken på det – kan inte objekten för JO:s tillsyn förbli desamma som i dag. Skulle ministrarna svara för administrationens verksamhet och beslut, kräver logiken att de också skulle hamna under JO:s tillsyn.

Att medborgarna kan framföra sina klagomål till JO sammanhänger ytterst med att de är informerade och har en bild av vad myndigheterna sysslar med, eller inte sysslar med för den delen. Passivitet är ett vanligt fel inom förvaltningen. Möjligheten för medborgarna att klaga och intressera sig för verksamheten finns tack vare offentlighetsprincipen. Visste man ingenting hade man ingenting att klaga över mer än att man ingenting visste.

Tar man i stället bort JO ur systemet – hemska tanke! – rubbar man förvaltningsmodellen och släpper loss de självständiga myndigheterna, som inte längre skulle ha JO:s vakande öga på sig. Jag tycker att de tre komponenterna intimt hör samman med varandra och i princip är lika viktiga ur olika aspekter. Därför måste man vara väldigt försiktig. När man börjar rycka i någon tåt och reformerar för våldsamt kan hela korthuset falla samman.

Jag är mån om att hålla mina fem minuter, så jag skall bara ge ett tips till JO, ett nytt uppdrag som jag betraktar som mycket angeläget och som lite grand sammanhänger med vad jag har sagt om hur riket styrs.

Det är nämligen så att de former som vi jurister ofta tror iaktas när riket styrs mer och mer har övergivits utan att någon människa har märkt det. Landet har börjat styras icke av formliga beslut utan av information, anvisningar och uppmaningar som smygs in inte i formliga beslut utan i just informationsmaterial, pressmeddelanden och hemsidor.

Vad är då detta? Jag kan nämna att vi för ett par dagar sedan expedierade en dom från Regeringsrätten som gällde precis det här. Det var Livsmedelsverket som fattade ett beslut innefattande viss information. Det var kopplat till ett pressmeddelande som var kopplat till verkets hemsida. Av detta besluts-konglomerat fick man veta att namngivna producenter av en viss olivolja saluförde någonting som var hälsofarligt och som omedelbart borde förbjudas. Resultatet av detta blev naturligtvis att de utpekade oljorna bums försvann från butikernas hyllor. Men Livsmedelsverket påstod att inget beslut var fattat. Detta är en väldig risk. Regeringsrätten betraktade detta beslut – information, pressmeddelande och hemsida – just som ett beslut. Man konstaterade att det var ett beslut som hade bevisliga effekter. Det var ett överklagbart beslut, och Regeringsrätten upphävde det som kompetensöverskridande.

När man annars talar om informell styrning koncentrerar man sig på ministrarna. Men de är inte det stora problemet. Det är ganska naturligt att en minister försöker styra på annat sätt när man inte har formell beslutsrätt; det kan jag förstå även om det strider mot det svenska grundsystemet. Men nu börjar det inom myndighetsorganisationen bildas en kultur där man inte fattar

riktiga beslut utan styr så här och tycker att det går lika bra och att effekterna blir desamma. Alla känner sig fullständigt oansvariga och ingen har skrivit under något beslut. Detta tycker jag att JO skall börja röra i. Här finns ett nytt område.

Vice ordföranden: Vi tackar för detta och för nya idéer om granskning, kanske både för JO och för konstitutionsutskottet så småningom.

Fredrik Sterzel har nu ordet – professor emeritus men fullt aktiv på en rad olika områden med debatter och diskussionsinlägg. Jag skall förenkla för mig själv genom att inte peka på vad Fredrik Sterzel har erfarenhet av utan säga att han har erfarenhet av allt på området.

Fredrik Sterzel: Jag hade räknat med att när ordet till slut kom till mig skulle det mesta vara sagt om JO, så jag tänkte att jag i stället skulle ägna mina minuter främst åt det andra ledet i dagens rubrik, nämligen kontrollmakten i framtiden. Jag är övertygad om att kontrollmakten åtminstone bör ha en väsentligt ökad konstitutionell roll i framtiden. Alltmer har man blivit varse världen runt i parlamentariska stater att parlamentarismen inte har inneburit vad man kanske trodde från början, det vill säga en förstärkning av folkrepresentationernas makt. Snarare har fokus i maktthänseende förflyttats från folkrepresentationen till de parlamentariska regeringarna. Detta känner vi väldigt väl igen från Sverige. På lagstiftningsområdet har fokus sedan mycket länge legat på regeringen. Numera har den egentliga nyheten varit att mycket av regelgivningen har kommit över på myndigheterna. Vi fick exempel alldeles nyss av Hans Ragnemalm på hur det har urartat vidare till en lösare normgivning.

På finansmaktens område har utvecklingen varit likartad. Budgetreformen häromåret, som riksdagen beslutade om i bred enighet, försköt maktens tyngdpunkt från riksdagen till regeringen. Där hade den i och för sig legat relativt väl förut, men färdriktningen var alldeles klar. Dessutom har myndigheterna getts en väsentligt ökad handlingsfrihet genom modernare styrningsformer. Till detta kommer att Riksbanken har fått en självständig ställning på området.

Man frågar sig: Vilka blir egentligen folkrepresentationens uppgifter med den utvecklingen? I den konstitutionella debatten, inte bara i vårt land utan även i andra länder, brukar det betonas allt starkare att just kontroll och ansvarsutkrävande skall ses som folkrepresentationens huvuduppgift. På dessa områden har det rått brister under gångna år.

I dag har vi tre levande kontrollinstitut; utöver JO har vi KU och numera Riksrevisionen. KU har på ett glädjande sätt enligt min tanke funnit en roll – och en rätt bra roll. Jag har själv erfarenhet från tvåkammarriksdagens oerhört deprimerande och misslyckade försök att få till stånd en granskning. Nu har det lyckats. Jag tar lätt på den kritik som förekommer mot KU, mot bakgrund av förhållandena i ett tidigare skede. Man brukar kritisera systemet för att det är en lite för politisk granskning och att det rättsliga borde betonas mer. Jag tycker att riksdagen inte skall skämmas för att den sysslar med politik på det

här området, utan se det rättsliga momentet som att man stramar upp och hänger upp anmärkningsfrågorna.

JO har enligt min tanke funnit en god roll i dagens samhälle. Jag går inte in närmare på det utan vill säga att det tredje kontrollinstitutet, det ekonomiska, har blivit det tunga momentet i dagens samhälle. Vi känner alla till revisionsreformen häromåret, som man också beslutade om i bred enighet inom riksdagen. Den innebar utan vidare ett positivt steg framåt. Tillskapandet av en oberoende revisionsmyndighet fyllde ett vakuum, vill jag säga. Jag hör emellertid till dem som ändå är lite kritiska mot reformen, framför allt till att riksdagen själv tog avstånd från aktiviteter i sammanhanget. Jag tycker att riksdagen abdikerade lite för mycket från sin roll på det här fältet. Man kunde gott ha behållit och funnit en ny funktion för riksdagens egna revisorer, som man har gjort i Finland exempelvis. Jag tror att för all kontroll är förankring i folkrepresentationen och stöd av den viktig för effekt och för respekt.

Nu säger man att riksdagens uppgift på kontrollmaktens område i stället skall bli uppföljning av reformer och utvärdering av tidigare fattade beslut. Även detta är ju ett kolossalt bristområde, och man vill önska riksdagen all framgång med det. Dock tillåter jag mig att yppa en viss skepsis eftersom riksdagsledamöterna enligt min erfarenhet aldrig har visat så stor entusiasm för just utövande av kontrollfunktioner, som ju ligger lite vid sidan av huvudfåran i det politiska arbetet. Men man hoppas som sagt att det skall gå bra.

Jag skall sluta med att låta en groda hoppa. Jag tror inte att så många håller med mig. Kontrollmakten är inte bara en fråga om kontroll; det är också en fråga om ansvarsutkrävande. Genom åren har jag kommit till en allt starkare övertygelse om att det är dåligt beställt med detta. Jag tänker då särskilt på att det rättsliga ansvaret har fått en alltför tillbakaskjuten position. Jag vill inte alls vrida klockan tillbaka till läget före 1975, för att nu anknyta till JO:s område, men jag tror att det är viktigt inom både näringslivet och den offentliga sektorn att man starkare betonar det rättsliga ansvaret. Det har blivit alltför vanligt och alltför mycket av *conventional wisdom* att tala om vägledning av myndigheter och sådant där. För medborgarnas förtroende tror jag att det behövs ett lite större inslag av ansvarsutkrävande.

Vice ordföranden: Tack för det! Ordet är fritt, i första hand i panelen, om någon vill ta tag i en fråga och möjligen också utveckla något som inte blev tillräckligt utbrett i det inledande.

Jag tänkte uppehålla mig något vid en fråga som kan komma upp, nämligen JO:s kontroll av domstolarna, och några kommentarer om det. Även om vi i Sverige känner oss nöjda på den punkten har den internationell bäring.

Johan Hirschfeldt: JO och domstolarna är ett kontroversiellt ämne ute i Europa; det märker man när man möter kolleger. Jag har suttit i en Europarådsarbetsgrupp med domarkolleger från hela Europa. Det är de nya demokratierna som bygger upp sina konstitutioner på klassiska modeller om domstolarnas självständiga ställning. Då är JO:s tillsyn och åtalsbefogenheter mot domare något mycket kontroversiellt, som man inte förstår sig på. Det är Sverige och Finland som har den här modellen. I andra länder i Europa möter man mycket

av intern disciplinär tillsyn över domare, som inte når ut till offentligheten. I en del av de här länderna talar man nu om att den enskilda domaren som står inför intern domstolsväsendetillsyn för sin rättssäkerhet begär offentlighet i förfarandet. Annars är ju det här systemet slutet som man hanterar själv och som aldrig når den offentliga debatten. De disciplinsystem som finns internt inom domstolsväsendena ute i Europa håller alltså på att öppnas och nå offentligheten.

För att få ekvationen i Sverige att gå ihop med våra internationella åtaganden tror jag att man måste se JO som ett självständigt organ som tillhör, med ett internationellt uttryck, *the judiciary*. JO finns alltså på sätt och vis inom ramen för ett oavhängigt domstolsväsende när han utövar en tillsynsfunktion. Om man resonerar så tror jag att man får ihop ekvationen väl. Det förs en diskussion bland svenska domare, åklagare och andra offentliga tjänstemän om tjänstefelsbegreppets utformning. Det finns också en kritik mot det. Jag tror att det ligger en framställning i Justitiedepartementet om att man skulle ändra tjänstefelsbegreppet och försöka begränsa det till mer grova förfaranden. Det är klart att domarna blir utsatta av åtal och domar i tjänstefelsfall som kan vara väldigt påfrestande. Det kan också vara påfrestande för domstolarnas legitimitet ute hos allmänheten, för man ser naturligtvis allvarligt på de här sakerna, som vinner publicitet.

Man måste också tänka på att domstolarna har en svag intern tillsyn. Det finns naturligtvis en tillsyn inbyggd i själva processen där överinstansen kan ingripa mot rättegångsfel och ändra och skicka tillbaka avgöranden. Men den enskilda domarens självständighet i sin dömande roll gör att domstolschefer och överordnade instanser är återhållsamma med mer direkta tillsynsåtgärder. Därför behövs enligt min mening en funktion av den typ som JO utövar. Jag är beredd att försvara den här ordningen, och jag föreställer mig också att riksdagen ser den som värdefull.

Hans Ragnemalm: Jag måste säga att det är väldigt besvärligt att försvara det här systemet utomlands. I övrigt har jag ungefär samma uppfattning som Johan Hirschfeldt. För mig är det också svårt att kritisera att JO har tillsyn över domstolar eftersom jag själv utövade en relativt aktiv tillsyn över domstolarna när jag var JO.

Jag kom också i direkt konflikt med den domstol som jag nu representerar. Det gällde tolkning av en grundlagsfråga om tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen. Jag tyckte på ett sätt och Regeringsrätten tyckte på ett annat. Sedan blev jag inblandad i flera ärenden såsom JO om den rätta tolkningen. Då sade de flesta myndigheter som jag hörde av: Vi struntar i Regeringsrätten – vi gör som Ragnemalm har sagt! Hur skulle jag kunna kritisera det? Jag hade gjort en tolkning av grundlagen som jag ansåg vara riktig, och jag svarade att jag är mer lojal mot min uppdragsgivare riksdagen, som har stiftat grundlagarna, än mot någon annan. Om ni gör som jag har sagt kommer jag därför inte att kritisera er, sade jag. Å andra sidan kan jag inte heller kritisera er om ni gör som Regeringsrätten har sagt, eftersom Regeringsrätten är högsta

instans på området och har en prejudikatbildande uppgift. Så visst kan det bli sådana konflikter, men det tror jag att vi kan leva med.

Det gäller ju egentligen *hur* JO:s tillsyn utövas, och den utövas ändå med måtta och koncentreras på formella frågor. Den yttre ramen följs. Det är ju inte så att JO sätter i gång och omprövar domstolarnas domar och beslut.

Ytterst är det alltid en fråga om vem som skall kontrollera vem. Någon måste ju kunna kontrollera även domstolarna i någon ända, och som JO har skött det hittills tycker jag inte att det finns någonting att klaga på.

Hans-Gunnar Axberger: Nu landade både Johan Hirschfeldt och Hans Ragnemalm i en slutsats som jag delar. Jag begärde ordet därför att det var andra gången som jag hörde att vi skall titta på hur de upplever oss i utlandet. Nu återkom Hans Ragnemalm än en gång till det. Jag är ganska kallsinnig till det argumentet. Det som man tydligen tycker är bra här hemma får man väl försöka förklara utomlands! Går inte det så behöver man inte nödvändigtvis dra slutsatsen att det är en själv det är fel på. Det är rätt mycket sådant i den svenska rättsliga diskussionen, i synnerhet bland jurister som lever en stor del av sitt arbetsliv i relationer med EU-myndigheter och så vidare. Jag tycker att man skall vara kritisk mot detta. Man skall ha ett kritiskt förhållningssätt och i stället fråga sig vad problemet är.

Vad är då problemet med JO:s tillsyn över domstolarna? Jag tycker inte att det verkar som om någon av de föregående talarna har tyckt att det finns något egentligt problem med det. Johan Hirschfeldt var inne lite grann på att det var ett problem därför att man då och då blir dömd. Det är inget riktigt bra argument, tycker jag. Om man nu tycker att domstolarnas legitimitet skadas av att domarna blir dömda för tjänstefel så är väl det knappast de utfärdade domarnas fel? Det är inte domen det är fel på utan gärningen. Om reglerna är för stränga och felen beror på resursbrister och så vidare så får man väl söka åt det hållet och inte titta på den granskande och säga: Du skall inte döma mig, för jag kan inte rå för att jag har gjort fel.

Kerstin André: Med risk för att bli tjatig vill jag säga att det händer ganska ofta att man som justitieombudsman i vår internationella verksamhet möts av mycket höjda ögonbryn när vi förklarar att vi har tillsyn också över domstolarna. Vi förklarar då den historiska bakgrunden till detta och det konstitutionella systemet i Sverige. Vi förklarar också att förvaltningsmyndigheter i vårt land är självständiga i sitt beslutsfattande och att det egentligen inte är någon skillnad i detta avseende mellan myndigheterna och domstolarna. Varje tjänsteman är ansvarig för sitt beslutsfattande och var och en anmäler under tjänstefelsansvaret och så vidare. Då faller ögonbrynen ned lite grann. Vi brukar beskriva ytterligare hur tillsynen av domstolarna går till och vad det är som JO inriktar sin granskning på, det vill säga främst formalia. Det är alltså inte meningen att JO skall vara något slags överprövningsinstans som går in och talar om för domstolarna att de har dömt fel, om det nu inte har dömts så alldeles fel att det är fråga om att utkräva tjänstefelsansvar – men det är ju en extremvariant. När man hör detta så nöjer man sig.

För egen del är jag alltid lite försiktig med att "exportera" detta att ombudsmännen har tillsyn också över domstolarna. Jag framhåller i stället att detta är en svensk och finsk tradition som har sin grund i våra förvaltningsmodeller.

När jag umgås med utländska kolleger har jag dock märkt att de blir mer och mer intresserade av JO:s funktion när det gäller tillsyn över domstolar. Först tar de helt avstånd, och sedan börjar de fundera på om detta möjligen kan vara någonting också för dem. Det finns som jag sade i mitt inledningsanförande många länder i världen i dag där justitieombudsmännen kämpar med ganska svåra förhållanden ute i administrationen, inte minst när det gäller domstolarna. Domstolarna utgör på något sätt en ryggrad i alltihop. Kan man inte ens lita på att rättsväsendet fungerar på ett tillfredsställande sätt så är det ganska svårt att få andra myndigheter att fungera på ett bra sätt. Jag har alltså märkt att frågan om tillsynen av domstolarna har blivit mer och mer intressant i många länder. Man närmar sig oss på det sättet.

Hans Ragnemalm: Låt mig bara göra ett litet kort tillägg. Hans-Gunnar Axberger sade att man inte skall bry sig om vad utlänningarna säger och så vidare. Men det var faktiskt inte min poäng, utan det var *vad* utlänningarna säger. De säger att detta strider mot våra internationella åtaganden, och dem måste vi respektera antingen vi tycker de är bra eller dåliga. Jag hoppas att JO:s tillsyn inte strider mot dem, men det finns flera olika konventioner som gäller domstolar. Det där är lite känsligt, och det var det jag ville ha sagt.

Hans-Gunnar Axberger: Det är klart att man måste bry sig om den kritik som framkommer och som är rättsligt grundad. Men ibland tror jag att vi har en tendens att alltför mycket säga: Åhå – om det är ett rättsligt argument så måste vi böja oss för det! Men det här kommer ofta från ett håll där man är van vid att använda rättsliga argument i ett bredare sammanhang. Då kan det finnas skäl att söka efter rättsliga argument som möjligen är för vår modell. Man kan argumentera emot det här även rättsligt. Ett exempel på det är att vi egentligen borde ha förbud mot rasistiska organisationer i Sverige. Det har vi inte, och vi hävdar i stället att vi åstadkommer samma sak via bestämmelserna om hets mot folkgrupp och så vidare. Vi upprätthåller med viss kraft vår syn på det. Det kan man möjligen göra även på andra håll, eller hur?

Hans Ragnemalm: Jag har inte någon annan uppfattning om det.

Nikiforos Diamandouros: I'd like, if I may, to share some of my thoughts and responses to the panel discussions in the last few minutes. I'd like to echo both the statements by Professor Axberger as well as the one by Kerstin André. I think that you are quite right – lots of ombudsmen and lots of interested observers of the scene of the ombudsmen abroad are actually puzzled by the Swedish and Finnish model. But the fact that I would agree with Mr Axberger does not necessarily imply that this should cause you to question whether that model is, in fact, good for Sweden. I think it certainly has been, for historical reasons.

There are two points that I think come out of this discussion which are pertinent more broadly and comparatively. Kerstin André alluded to them. One has to do with the fact that outside the Nordic countries, particularly Sweden and Finland – and I am thinking specifically of the United Kingdom – there has been a very different kind of evolution since the 1970's. Administrative law began to evolve in the common law countries in particular. There is, in fact, a very recent Court of Appeal decision specifically on that, where there is an explicit trend to recognise that the ombudsman is a separate entity that exists in a complementary relationship side by side with the courts. This particular case in the United Kingdom was in fact one, which the judge refused to hear by saying, in effect: "I will not bring this under my jurisdiction because it ought to go to the ombudsman." Thereby the judge was explicitly recognising, if you please, two parallel structures of judicial and non-judicial, binding and non-binding approaches to conflict resolution. This therefore is a very different kind of an approach to the issue that has evolved in a country that has a very long tradition of the rule of law as well.

This brings me to my second point. I think that Mr Hirschfeldt made a very insightful remark. I hope to be able to develop my own remarks later on. He spoke about the very intimate and important relationship between rule of law and democracy. Where the rule of law has long preceded democracy, the conditions for the ombudsman to operate are much more hospitable and it is much easier to strengthen both the rule of law and democracy. When this is not so, the conditions for the ombudsmen are in fact less hospitable and much more difficult. Therefore I would only issue a word of caution here. There is no question about the fact that the system in Sweden has worked very well precisely because there were almost 150 years of rule of law before democracy became fully entrenched and fully inclusive in the Swedish political system. That is clearly not the case in recent democracies. In recent democracies, the problem is that the rule of law is not being observed. It is extremely weak. Democratic institutions are, in fact, also in an incipient stage.

At that point, my worry would be that we might be overloading the institution of the ombudsman by assigning to it responsibility for overseeing the courts, when in fact the major problem in many of these countries is that the executive branch of government flatly refuses to observe the rule of law. The court decisions are not being observed and they are not being applied. Then to make the assumption that the ombudsman, which by definition is an institution that cannot and should not, in my mind, have binding authority is, in fact, being called upon to supervise the courts with an eye to promoting or even enforcing respect for the rule of law perhaps puts too much on the ombudsman and might in fact contribute to its potential delegitimation in these kinds of particular settings.

Kerstin André: Det var mycket intressant att höra detta. När det gäller förhållandet mellan JO och, inte bara, domstolarna, även andra myndigheter är det tydligt i Sverige att ombudsmannen inte skall vara ett substitut för andra organ. Ombudsmannen skall fungera som något slags komplement. Lite för-

enklat kan man säga att det inte är ombudsmännen som skall göra domstolarnas och myndigheternas arbete, utan det är domstolarna och myndigheterna som skall göra det. Ombudsmannen skall sedan göra en granskning av att det sker på ett lagenligt och lämpligt sätt.

Vi hörde om det engelska systemet och tendensen där. Det finns också ett system i den fransktalande världen där ombudsmännen kallas för *médiateur*. Det betyder ungefär skiljeman eller förlikningsman. Där går man mer direkt in i en situation som förlikare och får en myndighet att agera på ett visst sätt så att myndigheten respektive den enskilde som anser sig förfördelad kan komma till något slags överenskommelse. Där har ombudsmännen alltså en helt annan roll. Varje land har skapat det system som passar bäst i det landet. För egen del tror jag att det fungerar ganska bra i Sverige. Vi har hittat rågångarna mellan vad JO skall göra och inte göra, till exempel att JO inte skall kunna beordra en myndighet att fatta ett visst beslut eller fatta beslutet i myndighetens ställe. För svenska förhållanden tror jag att det är en modell som passar bra och som det inte finns anledning att överge. Men jag har full respekt för att man har andra system i andra länder.

Johan Hirschfeldt: Låt mig bara göra ett tillägg till EU-ombudsmannens intressanta inlägg. Jag delar uppfattningen att det är de ”hårda” rättsliga institutionerna som i första hand måste komma på plats. Det har slagit mig vid diskussionen med besökare från länder med problemsituationer vid övergången till demokrati att när de kommer till en domstol i Sverige och vill tala med oss och lära av oss så hamnar vi ganska snart i en diskussion om kronofogdemyndigheterna, det vill säga verkställighetsorganen – *the bailiffs*. Jag tycker att detta är slående. Det visar att det är rättens genomslag i verkligheten som är av kärnbetydelse.

Att JO-ämbetena i lyckliga stunder kan ha en stor funktion i sammanhanget beror mycket på att JO kan kommunicera och föra en dialog om rättsstatens värden. För att återgå till det svenska exemplet kan vi titta på 2 kap. regeringsformen om medborgerliga fri- och rättigheter. Det är egentligen inte domstolarna som har gett oss exemplen och underlaget för diskussion, utan det är JO:s behandling av ärenden sedan 1975 och framåt som bygger upp en referensbank av fall som vi kan ha nytta av.

Domstolarna gör det mer och mer. Från 1990-talet och framåt ser man en tendens till att de här frågorna i högre grad kommer in i domstolarna än tidigare. Men JO:s roll har varit av synnerligen stor betydelse för att öka förståelsen för och insikten om grundlagens betydelse.

Hans-Gunnar Axberger: När jag säger att man skall ha ett kritiskt förhållningssätt till hur svenska institutioner möts utomlands ligger inte i det att man bör exportera de egna och framhäva att det här är någonting som alla bör ha. Där håller jag helt och hållet med Kerstin André. Jag tror att det är två olika frågor att diskutera den svenska ombudsmannainstitutionen och hur den skall se ut och hur systemen i andra delar av världen, inklusive inom EU, skall se ut. Det är väl också så som Kerstin André sade, att det här i grund och botten

är något slags lokala frågor, som har att göra med den lokala historien och hur institutionerna har utvecklats.

Det är två saker som jag tycker att det finns anledning att peka på för svensk del som en förklaring till det som har nämnts. Det är att vi har haft ganska svaga domstolar traditionellt i Sverige. De har inte varit så där väldigt duktiga på att stå upp för den enskildes rätt gentemot statsmakten utan snarare varit pragmatiska instanser som i påfallande grad har sett till statsnyttan. Därmed inte sagt att de skulle ha slagit över så, men de har inte varit alls på samma sätt som justitieombudsmannainstitutionen. Man kan bara ta en sådan sak som IB-affären som inträffade på 1970-talet. Jag tror att den skulle ha fått ett helt annat förlopp om det hade varit JO som hade hanterat det i stället för domstolarna.

En annan sak som är speciell när man jämför Sverige med Storbritannien är att vi är ett mycket litet land, vi genererar faktiskt inte särskilt mycket rättsliga konflikter, i synnerhet inte så länge vi dessutom var ett mycket homogent samhälle. Då har JO fyllt en väldigt viktig funktion såsom varande något mindre dramatisk än en rättslig prövningsinstans. Det exempel som jag tog i inledningen om polisen är en bra illustration till det. Vi har fått en mängd klargöranden på ett ganska odramatiskt sätt om hur lagstiftningen kring polisiära ingripanden, brottsutredningar och så vidare bör tolkas och tillämpas. Det hade vi aldrig fått om vi inte hade haft en sådan institution. Då hade det bara kommit något enstaka avgörande då och då. Det hade dessutom fått en alldeles för stor betydelse.

Ingvar Svensson (kd): När Hans Ragnemalm talar om de informella maktstrukturerna och Fredrik Sterzel om ansvarskrävande kopplade jag ihop de här två frågeställningarna. Det formulerade sig till en ganska intressant diskussion i mitt huvud. Jag skall ta ett exempel. I mitten av 1980-talet besökte jag El Salvador. Där träffade jag politiker som sade: Formellt sett har vi haft en väldigt demokratisk konstitution men inte i praktiken. I praktiken har 14 familjer styrt landet.

Vi talar ofta om kontroll av den formella makten. Men den informella makten, som Ragnemalm var inne på, hur kontrollerar man egentligen den faktiska, dock informella maktstrukturen? Kontrollerar vi över huvud taget den faktiska makten?

Hans Ragnemalm: Någon enstaka gång kan den bli kontrollerad av en domstol, som i mitt exempel, där den som kände sig förfördelad av åtgärderna överklagade beslutet och vi kunde riva upp det. Men det är ovanligt. Det var därför jag ville skjuta fram just JO:s uppgift på det här området. När JO är ute och inspekterar, vilket enligt min mening är den viktigaste delen av JO:s verksamhet, bläddrar han ju i domböcker och beslutsparmar och ser hur man har hanterat den rättsliga regleringen, om den är korrekt tillämpad, om man har följt formerna, hur det ser ut.

Jag tror att JO skulle titta på lite andra papper när han undersöker hur det ser ut hos myndigheterna. Han borde också studera deras informationsmaterial, beskrivningar av interna rutiner, hur verksamheten egentligen bedrivs. Det

här är inte alldeles lätt. Men för att man skall få en verklig bild av hur de rättsliga normerna följs måste granskningen vidgas.

Den riktigt informella styrningen som sker per telefon har man svårt att komma åt. Men så fort något fastnar på papper, och det gör mycket och dit räknar jag även datameddelanden, då har man ett underlag för en bedömning.

Jag tror att detta är ett försummat kapitel. JO består ju av jurister, men även jurister kan kontrollera sådana saker, bara man håller sig inom ramen för vad man har rätt att göra. Hela samhället bygger på att man skall tillämpa de rättsliga reglerna och följa dem. Då blir det möjligt att få full insyn och full kontroll. Vi vet ingenting om vad som händer om man styr i smyg.

Jag tror att detta är ett stort samhällsproblem, inte bara i Sverige utan överallt. Det är så lätt att tillgripa informationsargumentet när man slänger ut någonting. Det är snärtigt, käckt, piggt och det visar att man är dynamisk och man kan få presskommentarer och positiva omdömen att man leder utvecklingen, man kontrollerar och härjar med det ena och det andra. I realiteten har man åsidosatt hela regelverket och hittat på egna normer.

Det var kanske inget svar men en kommentar.

Claes Eklundh: Det är möjligt att jag minns fel, men det gäller en sak, till karaktären av en fråga till Hans Ragnemalm, som har anknytning till just den här problematiken. Jag har nämligen en minnesbild av att du hade tagit upp och remitterat en fråga till en verkschef som gällde ett enligt din mening olagligt beslut. Han invände att han bara hade följt de underhandsdirektiv han hade fått från departementet. Du i ditt beslut förklarade att det inte gjorde saken särskilt mycket bättre. Det är möjligt att jag minns fel, men jag tror att en sådan episod har inträffat. Det belyser lite detta.

Johan Hirschfeldt: Ett exempel på problemet med den faktiska makten. Det är gränsdragningen mellan myndighetsutövning och upphandling, där JO har fattat ett mycket viktigt beslut om gränsdragningen när det gäller myndighetsutövning vid upphandling på socialtjänstens område. Nu kommer samma fråga upp på lantmäteriområdet i ett remissärende som är aktuellt. Läger man över saker och ting på upphandling försvinner insynen. Då blir det andra maktmedel, sanktioner och kontrollmedel som blir aktuella. Det faller på något sätt utanför JO:s möjligheter att granska.

Tobias Krantz (fp): Tack för en mycket intressant diskussion, inte minst det sista man har kommit in på nu. Det tycker jag är någonting som vi verkligen borde diskutera mer.

Det är inte bara så att det här kan leda till en ökad rättsosäkerhet hos enskilda, som Hans Ragnemalm var inne på, utan det handlar också i grunden om den svenska förvaltningsmodellen. Om vi ser till att myndigheter mera ägnar sig åt att informera och fatta beslut genom information, propaganda och opinionsbildning än genom det traditionella sättet, då skjuter man också på balansen mellan de folkvalda och myndigheterna.

Jag tycker att man kan se en ökad tendens till det, som också Hans Ragnemalm pekade på. Det var till och med myndigheter som inrättades med detta med det enda syftet att just bedriva information och propaganda, exem-

pelvis Integrationsverket och Glesbygdsverket – det är de två myndigheter som jag kommer på så här i hastigheten.

Hans Ragnemalms lösning är att JO skall granska detta mycket mer. Om vi nu ser en ökande tendens till det här och ökade problem, vilka typer av regeländringar kan vi tänka oss för att vi skall få bukt med det här?

Hans Ragnemalm: Svårigheten är väl att reglerna finns där. Det finns ofta ett åliggande för myndigheterna att informera. Därtill har de till uppgift att reglera verksamheten genom att meddela förelägganden och förbud i individuella fall. Problemet är att man blandar ihop de båda funktionerna. Det är lite obehagligt med förelägganden och förbud. Det är besvär också. Det kanske skall vara vite, och vitet skall dömas ut, och det tar för lång tid och är för krångligt. Nej, då gäller det i stället att informera, men där plockar vi in lite förbud och förelägganden utan att det märks, för det fungerar precis lika bra. Många, både enskilda personer och företag, är vana att lyda och tänker: Nu har vi fått besked, och så skall det vara, så gör vi så. Effekten blir densamma, allt fungerar precis som myndigheterna har tänkt sig. Men då bortfaller allt rättsskydd, alla garantier, all insyn i hur det gick till.

Det är svårt att reglera detta. Myndigheterna har rätt att informera, men att informera i ordets rätta mening, inte att göra någonting annat. De blandar ihop sina funktioner. Det är svårt att göra någonting åt regelverket, utan det är snarast så att någon skall kontrollera att regelverket följs även när det gäller skillnaden mellan å ena sidan information och å andra sidan verkliga beslut.

Kerstin André: Jag tycker att detta är väldigt intressant. Jag har också märkt tendenserna. Men jag måste också säga att det förekommer inte så sällan, särskilt i samband med inspektionsverksamheten, att vi, även om vi har de rättsliga normerna som bas för vår verksamhet ändå tittar på vad som står i informationsmaterial och i myndigheternas egna direktiv. Ibland kan vi hitta konstiga rutiner och när vi ifrågasätter dem kan vi få till svar: Jo, det är våra egna föreskrifter, det är någon som har sagt att vi skall göra på det här sättet. Då får man försöka att bringa reda i detta eftersom det kan vara missförstånd om hur till exempel förvaltningslagen på vissa punkter skall tillämpas. Det är någonting som vi mer och mer blir observanta på. Vi är också observanta på till exempel hur blanketter är utformade, det vill säga hur tydliga de är. Där har ibland förekommande språkliga oklarheter uppmärksammats som gör att det både för myndigheten själv och för allmänheten blir otydligt vad som avses.

Överklagandehänvisningar är någonting som vi med förtjusning kastar oss över vid inspektioner. De är då och då både felaktiga och svårtolkade och ger inte alls den information som den enskilde har rätt att få.

Vi tittar alltså inte på handläggningen bara med strikt utgångspunkt från lagens bokstav utan också på de handläggningsrutiner som har vuxit fram, kanske inte minst i muntliga direktiv som handläggare får av sina chefer – ”i den här myndigheten gör vi så och så”.

Hans-Gunnar Axberger: Den här diskussionen väcktes av det som Hans Ragnemalm sade i slutet av sitt inledningsanförande, där han påpekade det

här fenomenet som någonting som borde granskas av JO. Det tycker jag faktiskt är svaret på frågan. Det är ett typexempel på någonting som JO måste göra.

Bekymret är att man i Sverige lätt uppfattas som något slags formalist och att detta att vara informell är ett värde i sig. Den som är formalist och hävdar regelverket hamnar i den motvind som jag menar är ganska naturligt att JO skall hamna i. Då måste man våga vara en formalist. Vi har en del rättsaffärer i Sverige som har sin grund i den här synen på en formalist. Jag har själv varit med om att granska Palmeärendet och Osmo Vallo-ärendet som bäge i mycket stor utsträckning präglas av att reglerna är alldeles utmärkta, alla regler finns där, men eftersom det här var så viktiga saker var man tvungen att göra någonting bättre än att följa reglerna. Det är en mycket central uppgift för en justitieombudsman att upprätthålla regelverket på just det här lite småtrista sättet.

Kerstin André: Jag kan tillägga en sak. Man kommer in på väldigt triviala frågor, men det kan faktiskt gälla en sådan enkel sak som myndigheternas hantering av sin e-post – att få myndigheten att förstå att reglerna om offentliga handlingar även gäller för den posthanteringen. Många myndigheter, särskilt de riktigt stora myndigheterna, är helt datoriserade. Informationstekniken har tagit över. Där har vi märkt att det som är tekniskt möjligt inte alltid står i samklang med de regler som faktiskt skall styra den offentliga verksamheten. Där blir det ett slags motsättning mellan informationsteknik och förvaltningsjuridik. Jag tycker att balansen har blivit bättre på senare tid, men det finns som sagt en liten motsättning, och där måste man som JO vara observant.

Gunnar Hökmark (m): Jag har en rätt kort fråga. Flera talare har pekat på att JO:s roll skall sättas in i sammanhanget av självständiga myndigheter och tryckfriheten och också i det breda perspektivet av kontrollmakten. Det som jag tycker skulle vara intressant är att få en kort beskrivning av hur ni ser på förändringarna av den balansen som sker i dag. Hur kan detta påverka framtiden? Vi har till exempel det faktum att vi har en annan typ av myndighetsstrukturer i dag, mycket mer centraliserade. Vi har också inträdet av EU-rätten som påstås skapa en ny skärning. Jag kan tänka mig att det kan finnas andra saker som förändrar den här balansen och som också måste leda till förändringar och nya slutsatser.

Johan Hirschfeldt: Jag har också iakttagit den här starka centraliseringsvågen – Skatteverket, kronofogdarna skall bli en enda myndighet, lantmäteriet är på väg. Det skapar mycket stora enheter. Hur skall den ordinära tillsynen utövas? JO är ett extraordinärt tillsynsorgan, det är mycket viktigt att hålla på det. JO:s roll måste då bland annat bli att granska kontrollsystemen ute i myndigheterna. Alltså en tillsyn av tillsynen, precis på samma sätt som man när det gäller den ekonomiska revisionen resonerar, som kan bli ett nytt inslag.

Hans-Gunnar Axberger: Ett mycket kort svar på frågan. Till de saker som du nämnde vill jag lägga det förhållandet att Sverige är ett betydligt mer hetero-

gent land och blir mer heterogent för varje dag som går. Det gör att alla de sakerna, alla de här utvecklingslinjerna talar för att JO får mer att göra och blir viktigare, och ingenting i motsatt riktning, såvitt jag kan se.

Vice ordföranden: Därmed har vi nått slutet på det här avsnittet av programmet. Jag skall inte göra någon annan sammanfattning än att säga att enligt min mening motsvarar utfallet av den här paneldebatten mer än väl det som var förväntningarna på den. Jag vill tacka er alla för bra inlägg.

Ombudsmannarollen i olika europeiska system – erfarenheter och framtidsperspektiv

Ordföranden: Därmed har vi kommit till nästa pass. Ni är välkomna till denna senare del av seminariet när vi skall diskutera ombudsmannarollen i olika system, erfarenheter och framtidsperspektiv.

I will first extend a welcome to Mr Kestutis Virbickas. A hearty welcome! It is fascinating to have an ombudsman from Lithuania in Sweden. Things are different from what they have been. We are happy and pleased to see you here. The floor is yours!

Kestutis Virbickas: Ladies and gentlemen! Dear colleagues! I am pleased to be invited to take the floor at this seminar organized in connection with the retirement of the Chief Parliamentary Ombudsman of Sweden, Mr Claes Eklundh.

Mr Eklundh, I would like to express my deepest respect on behalf of the Lithuanian ombudsmen to your work and to a distinguished career of many years in the field of the ombudsman. The Seimas Ombudsmen's Office was established under the experience and model of the Swedish Ombudsmen Institution. Thus I would also like to express our deepest appreciation of the contribution and assistance of the Parliamentary Ombudsmen of Sweden when the Seimas Ombudsmen's Office of Lithuania was established.

In my presentation today I would like to make a review about the activities of the Seimas Ombudsmen's Office of Lithuania and its prospects for the future. The Seimas Ombudsmen's Office was established on 8th December 1994, following the practice of many democratic countries. The state institution is often said to be an intermediary between the state and the citizen, protecting the weaker citizen in a conflict. The Seimas Ombudsmen's Office acts together with the courts without replacing them or competing with them and can help a person before going on trial.

The law on the Seimas Ombudsmen's Office came into force on 22nd February 1995. The Seimas Ombudsmen's Office are appointed for a tenure of four years by the Seimas, the Parliament of Lithuania. There are five Seimas ombudsmen, two ombudsmen for the investigation of activities of state institutions and three for the investigation of activities of local government offices. One of the ombudsmen is appointed as the Head of the Seimas Om-

budsmen's Office, and in addition to his direct ombudsman functions he is responsible for the administration.

During more than nine years of the work of the Seimas Ombudsmen's Office the problems described in citizens' complaints have not changed essentially. Complaints about the restoration of ownership rights to land and buildings account for 20 % of all complaints filed against officers of state institutions, and more than half of them are valid. Complaints about correctional institutions and prisons account for 30 %, and activities of police officers and prosecutors around 50 %. Complaints about household taxes and other household problems, social issues and infringement of official decisions are largely against officers or municipal institutions. Officers or state and municipal institutions that misinterpret, misuse or infringe provisions of law and other legal acts cause the greatest discontent among residents.

The Seimas Ombudsmen's Office investigate about 2 000 complaints per year, for half of which there is a reason. The Seimas Ombudsmen's Office upon a complaint initiate an investigation, and having proved it to be valid, proceeds to a decision following the principals of lawfulness, impartiality and transparency.

The law on the Seimas Ombudsmen's Office establishes that decisions passed by the ombudsmen are of a recommendatory nature. The Seimas Ombudsmen's Office cannot amend or abolish a legal act or decision made by an officer during an investigation of a complaint. Such a decision is identified as unlawful. The Seimas Ombudsmen's Office's recommendation to abolish a decision to eliminate violations of law causes circumstances, which must be considered by an institution or the officer to whom the recommendation is addressed. Usually the officers of the institution present information about the execution of decisions made by the Seimas Ombudsmen's Office or present a reasoned proof why the decisions are not executed. Around 70 % of the Seimas Ombudsmen's Office's recommendations are taken into consideration.

The Seimas Ombudsmen's Office propose to the Seimas, the government and other institutions on amending and supplementing laws or normative acts restricting civil rights. Last year there were 19 such cases. This work is very important as an imperfect law or any other normative act often becomes the reason for the mismanagement. Upon the completion of the investigation of complaints and having facts revealing poor management in state government institutions or municipalities the Seimas Ombudsmen's Office name all reasons for improving the work of such institutions and raising the trust of citizens in the state.

The Seimas Ombudsmen's Office do not limit their activities only to the control of abuse by officers and the bureaucracy; they are also engaged in the education on preventive work. They receive people in the regions and consult with them on legal issues. Citizens facing problems due to poor administration must receive help immediately. Thus complaint investigations are conducted in regions and large municipalities in such specific institutions as prisons and police offices. The Seimas Ombudsmen's Office consider a

possibility to establish information offices that could provide citizens with related information, receive complaints and, in case it is needed, immediately investigate.

The Seimas Ombudsmen's Office are accountable not only to the Seimas as established by the law, but also prepares activity reports and inform the public about certain facts about violation of human rights, deliver speeches on the radio and in other media.

I would like to shed some light on the present and the future, prospects of the Seimas Ombudsmen's Office.

Discussions about the existing law of the Seimas Ombudsmen's Office reveal that some of the provisions of the law are not formally clear enough and thus give rise to theoretical and practical deliberations. Due to this reason the Seimas Ombudsmen's Office are presently drafting a new version of the law on the Seimas Ombudsmen's Office. Just this week a concept of the new version of the law on the Seimas Ombudsmen's Office has been submitted to a vote of the Seimas. The new version of the law aims to set new provisions or to amend the old ones related to a concept of an officer, more precisely the identification of areas and activities of officers that should not come within the jurisdiction of the Seimas Ombudsmen's Office as well as the differentiation of the procedure of an investigation of complaints and the expression of the rights of the Seimas Ombudsmen's Office, with the view to defend the infringed rights more effectively.

The Seimas Ombudsmen's Office expect that the new version of the law will be able to fulfil the ambition that it is better not to double the activities of courts and prosecutors or compete with them but instead to protect human rights and freedoms with the help of specific measures and methods, ensuring that the state gives attention to the interests of the ordinary citizen, looking forward to bettering the administration of the state, the government and local institutions.

Finishing my presentation, I would like to thank the organizers for inviting us to this seminar. I would like to give Mr Eklundh a small present from the Office of the Ombudsmen of Lithuania!

(Applåder)

Ordföranden: Thank you very much for your presentation of the Lithuanian ombudsmen.

We now turn to the European Ombudsman. We are happy to have you here, Professor Nikiforos Diamandouros. It struck me when Mr Hirschfeldt pointed out that the Swedish Ombudsman is a pre-democratic early stage in the development that you represent the rules of democracy by your origin. It would be interesting to know if you in earlier centuries had an ombudsman in the Greek democracy. The floor is yours!

Nikiforos Diamandouros: Thank you very much for this introduction. Let me very quickly address this by saying that in my estimation modern Greece should look to modernity in trying to assess its own democratic record. By

that standard, Pericles and Athens notwithstanding, democracy in Greece is very young. It did not come before 1974, and therefore Greece ought to approach the issue of modern democracy with a certain degree of humility in order to be able to profit from the advances of democracy in the last 50 years. I tried to do that as the first Greek Ombudsman before I became the European Ombudsman.

Mr Chairman, thank you for the introduction. Ladies and gentlemen! I am very delighted to have the opportunity to take part in this important meeting in these very august settings of the Swedish Parliament. I would also confess a more scholarly interest in this meeting, because as a student of comparative politics and of democratisation I was already very much interested in the remarks I heard in the first session, which alluded to the change in the cultural and political settings within which the ombudsman has to operate. Another important aspect of comparative settings is that one always learns. One thing that I have learnt in the last half hour in addition to all the very important things, minor but important to me, is that even though I have been sitting at meetings in many international settings with Ombudsman André I have never known that her name is pronounced Kerstin [”Tj~~er~~stin”] and not Kerstin [”K~~er~~stin”] which I have been saying all along. Now I apologise and I have learnt it!

It is indeed an honour to address a seminar on the theme of the ombudsman here in Sweden, where the institution will celebrate its 200th anniversary in 2009, I assume, unless you move it to 2010 to celebrate the election rather than the founding. I myself am making more modest plans to celebrate the 10th anniversary of the European Ombudsman next year in Strasbourg. I hope to be able to profit from a fraction of the kind of attention that this meeting has in fact invited. As I just mentioned I was also the Ombudsman of Greece before becoming the European Ombudsman, and in that capacity I received a great deal of support, substantive and critical support, from Claes Eklundh. I would like on this occasion and from this position to pay tribute to his support to me as I was trying to set up the institution of the Ombudsman in Greece and also to pay tribute to the fact that his coming to Greece was just one of many examples of his tireless work in the international arena, not just to spread the ombudsman institution but to share his wisdom and his vision about how to set it up in an effective and durable way in very different cultural and political settings.

Thanks to the energies of Claes Eklundh and many of his colleagues, the institution of the ombudsman has spread widely, both in Europe and around the world. This is not the time to go into detail, but I will simply mention that as the European Union is embarking upon its biggest enlargement ever, all ten new accession states have an ombudsman institution. Luckily, following the election of an ombudsman in Luxembourg on 18 December this past year, now 13 of the 15 members of the European Union also have a national ombudsman with Germany and Italy having ombudsmen at the regional level. I note in passing that, of the three candidate countries to the European Union,

Romania already has one, Bulgaria has voted the law and is expected to elect an ombudsman within the next two months. I will be travelling to Turkey in two months time to take part in a conference designed to promote the establishment of the institution in that country as well.

What I think emerges from what I have just said is that I as European Ombudsman am called upon to co-operate with ombudsmen in the member states. I do so very willingly and indeed enthusiastically, seeing my mandate as complementary to that of my international and regional colleagues. They supervise national authorities, which do most of the work of applying Union law, while I supervise Union institutions and bodies. Out of this co-operation I am increasingly and acutely conscious not only of the very different types of cultural settings to which Kerstin André alluded and very correctly spoke of, but also of the enormous amount of differences in size in institutions and of the diversity in their approaches, which we have just heard from the ombudsman from Lithuania about the Lithuanian approach to the ombudsman.

If I can attempt to somehow provide some measure of interpretation of all these patterns of diversity linked to 115 ombudsmen in institutions around the world, while also looking particularly to Europe, I would suggest that, viewed from a level of significant abstraction, there have been three developmental stages in the history of the ombudsman institution in Europe.

The first would go from about 1809, for reasons I need not explain in this particular setting, to about 1973. During this very long period, no more than seven ombudsman institutions were set up. Sweden in 1809, Finland in 1919, Denmark in 1953, Norway in 1962 along with New Zealand, when the institution moves into the Commonwealth world from the Nordic tier, the United Kingdom in 1967 and France in 1973. From 1974 to 1989, we enter into a major new area of development, where in fact the driving force is the emergence of a large number of new democracies, initially in southern Europe and subsequently in eastern and south-eastern Europe, but also, of course, in very many other parts of the world. Past 1989, we witness a development of the institution in post-Communist, a post-totalitarian states. If we use a distinction current in political science, the second wave was a wave out of authoritarian but not totalitarian political systems. I would be happy to clarify this distinction, which I believe to be significant. After 1989, most of the evolution witnessed in the ombudsman institution in new democracies related to post-Communist regimes.

Here, I believe, is where Mr Hirschfeldt's remarks earlier on were apt and incisive. I don't have the time to develop the point, but I will insist again that the temporal sequence, between rule of law and democracy is extraordinarily important in allowing us to understand how the ombudsman will find himself, or herself, or itself (as an institution), in hospitable, legal, cultural and political circumstances that can maximise circumstances capable of contributing to democracy and to the deepening of the rule of law. Those countries which were fortunate enough historically to have benefited from a pre-existing and profoundly entrenched tradition of rule of law were, in fact, better able to

withstand much of the turbulence that resulted from the expansion of the franchise, and the emergence of democracy and, better able to use the ombudsman as an additional instrument in the defence of citizens under the rule of law. Those countries which, for whatever reason were not in the same situation, were confronted with a very different kind of cultural and political setting and presented the ombudsman with much greater challenges and problems.

This is another way of saying, ladies and gentlemen, that the evolution and development of the ombudsman institution has contributed to the creation of different kinds of cultural and political settings within which the ombudsman has to operate. Viewed more analytically, I would suggest that four different dimensions of the institution can be abstracted from the three developmental stages I just alluded to. These four dimensions, would include first and foremost the rule of law, secondly the need to improve the quality of public administration or to combat maladministration, thirdly – again Ms André referred to that – the dimension of mediation, which is particularly linked to the French, who call the institution *Le Médiateur de la République* and is geared towards problem solving and towards an attempt to try and find friendly solutions. Let me note briefly a particular feature of the French Médiateur which deviates sharply from the classical Nordic model. This is the specific provision explicitly introduced in the French law that allows decisions, in exceptional circumstances, to be taken *contra legem* by invoking the principle of *équité*. This is a very controversial feature, which I think, again, points to what was said in the earlier panel, i.e. that different cultural traditions can allow for different kinds of solutions. I would dread to think about the implications of being able to invoke *équité* and decide *contra legem* in very recent democracies, where the rule of law is very weak and where therefore to decide *contra legem* could lead to potential havoc, proving, I believe, the point that what may be feasible and suitable in countries enjoying an entrenched rule of law can be a source for trouble where such a condition does not obtain.

Lastly, beyond rule of law, good administration, mediation and, coming out of the last generation of ombudsmen institutions in democracies, increased concern with human rights is fast becoming a distinguishing feature of the mandate of the ombudsman. We have just heard from Mr Virbickas that in Lithuania, as well, that is part of the mandate. The Lithuanian case is not exceptional. It is typical of this trend which is reflected, if you please, also in the evolution of the pattern of naming the institution, which in its earlier manifestations had a much more neutral, if I may say so, type of naming. Once we move past the 1970's the more neutral terms of the Commissioner for Public Administration in the United Kingdom, or *Le Médiateur*, which suggest mediation between two sides, we encounter the Spanish conception of the Defender of the People, (against whom? The state), the advocate of the citizen etc, which introduce an adversarial conception of justice or the Commissioner for Human Rights, or, increasingly, Ombudsman of Human Rights, in the more recent democracies.

The European Ombudsman is a latecomer. It is less than ten years old. In that sense it also enjoys the benefits of latecoming. It has been able to somehow absorb all of these accretions and accumulations and to gradually build them into its mandate, in trying to confront problems. A great deal of that, of course, is the work of my predecessor, the Founding Ombudsman of the European Union, Jacob Söderman, to whose work I also wish to pay tribute. It is perhaps symbolical, not accidental, that Mr Söderman is a Finn who also comes from the Swedish part of Finland, and therefore is the cultural heir of both of these distinguished ombudsman traditions.

In my role as European Ombudsman, I am called upon to apply all four of these dimensions I just spoke to you about. I would hasten to add that I do not see these dimensions as alternative models, (this would be a wrong way of understanding what I am saying), but rather as mutually reinforcing aspects of the ombudsman institution as it has evolved internationally. Each country may choose to emphasise one or another, but viewed from a higher level of abstraction they are all there. My sense is that the European Ombudsman is being called upon to deal with all of these as they evolve.

As far as the rule of law is concerned the work of the European Ombudsman is based on law. My team of investigators are all lawyers. The starting point of every investigation is to establish what legal rules and principles apply to the facts on which the complaint is based. The European Ombudsman thus complements the work of the Community courts in ensuring that the rule of law applies fully to Union institutions and bodies. As concerns good administration and maladministration, the European Ombudsman took the initiative in establishing and adopting a code of good administrative behaviour, which was subsequently adopted by the European Parliament. With the support of that Parliament we at the European Ombudsman use the code as a criterion for evaluating the administrative behaviour of the Union's institutions and bodies.

The Charter of Fundamental Rights, already encompassed in the Draft Constitutional Treaty for the European Union, also includes in its article 41 an explicit recognition of good administration as a fundamental right for Union citizens. As European Ombudsman I can make recommendations for reforms designed to improve administration, (I am alluding here to the discussion that went on in the earlier panel), and also to tackle systemic problems. The power to open inquiries on my own initiative is useful in this context. Last year I launched three new own initiative investigations: one dealing with trying to determine to what extent the European Commission is applying its own regulations concerning citizens with disabilities, and a couple of others that I can discuss during questions if need be.

Mediation and friendly solutions – the ombudsman is increasingly engaged in these kinds of activities at the European level. For most individuals, to be sure, what matters is to find a solution to their case. If they have a possibility to go to court, that is not necessarily their first option. Courts cost a great deal. They usually take much longer than ombudsmen do to resolve issues,

and there are countries, even in the European Union, where it is not uncommon to have to wait for more than ten years for a case actually to reach all the way to the top of the court system. Lastly and most importantly from my perspective, courts by definition adopt an adversarial approach to problem solving. They have to decide for one or against the other, or in the language of the economists, they approach things on a zero sum, win—lose logic.

This is not necessarily how the European Ombudsman approaches matters. Whenever possible, I strive to reach a friendly solution that will put the complainant in the same position that he or she would have been, had the act of maladministration not occurred. This sometimes, but very judiciously, leads me to suggest that the administration will consider offering compensation as a way of leading to a friendly solution. Just last week I signed a case where an institution of the European Union accepted the demand of the citizen that she be paid 1 Euro as a symbolic compensation for maladministration. I will add that I have also signed a case where 21 000 Euro were agreed to be paid. But again, this is something one uses judiciously, sparingly.

When I achieve a friendly solution, by definition the complainant and the institution are both satisfied. Therefore, what the ombudsman is doing is subscribing to what I would call a positive sum, a win—win approach and logic. That is, in fact, mutually re-enforcing, and promotes the creation of a culture of trust between European institutions and European citizens.

Lastly in this area, I think that by being able to offer a friendly solution, by being able to act in a mediating role, the European Ombudsman strengthens his position in being able to also serve as an alternative to the courts, and in so doing offering citizens a choice as to how they wish to exercise their rights. In my mind, as a political scientist and as a citizen, the existence of options, offered to citizens, in how they choose to exercise their rights, is an indication of a higher quality of democracy than where only one such option exists.

The European Ombudsman's mandate necessarily includes human rights. According to the case law of the Court of Justice, human rights are general principles of law that bind all the Union institutions and bodies. In practice, my decisions and complaints do not often refer to international human rights provisions, such as the European Convention on Human Rights. There are two main reasons for this. Firstly, the Union institutions and bodies have no executive role in areas such as policing, immigration and asylum issues, where human rights issues most often arise. This is likely to change, of course, if the Constitution is adopted. Secondly, the legislature takes human rights into account in the legislative process at the European Union level. This means that applying ordinary law usually ensures respect for human rights.

In the future, however, I expect to receive more complaints that are framed in terms of human rights. Again, for two major reasons. The Charter of Fundamental Rights, which forms part of the Draft Constitutional Treaty is largely a human rights instrument. It includes for example the rights guaranteed by the European Convention on Human Rights. Therefore, once the

Constitution is adopted and the Charter becomes legally binding upon member states when applying Union law, more complaints to me are likely to be based on the Charter. Secondly, many of the states, which will join the Union this year, have understandable historical reasons for heightened sensitivity on issues pertaining to human rights, and I therefore expect that many complaints expressing these types of concerns will come to me from these countries.

Let me conclude by turning to the future of the ombudsman institution in this greatly expanded and diverse world.

My earlier argument about the developmental stages through which the institution has travelled will serve as the framework for my remarks in this concluding section concerning the future evolution of the institution. I start out by identifying two sets of concerns. The first I have already alluded to in my intervention in the earlier session, and I will not develop it. It relates to the danger, encountered particularly in very recent democracies, of overloading the institution with too many expectations regarding its capacity to be omniscient. I have seen that particularly in my own neighbourhood in south-eastern Europe, where as the Greek Ombudsman I developed a very intensive programme, in collaboration with the Council of Europe, designed to promote the institution of the ombudsman throughout the Balkans. In that capacity, I frequently witnessed this problem of excessive expectations and of overloading in very many of the ombudsman institutions in the region and argued for some degree of caution in order to safeguard the legitimacy of the institution. A second concern, this time at the European level, stems from the fact that there is at the present, among the institutions of the European Union, an insufficient appreciation of the potentialities of the ombudsman as an institution. Part of my job is to convince, and a part of Jacob Söderman's job was to convince, the European institutions to take into account that the European Ombudsman is in fact an instrument that has very significant potential in helping tackle not only issues of rule of law but also the vexed issue of the so called democratic deficit in the European Union.

To be sure, the European Ombudsman cannot prescribe policy to colleagues at the national level because the European Ombudsman's mandate is confined to the European level. But my expectation is that the European Ombudsman will evolve along lines stressing the need to co-operate intensively and extensively with national and regional colleagues in order to be able better to spread the knowledge of the potentialities of the institution throughout the 25 member states and beyond. Without such co-operation it will be impossible adequately to respond to the likely rise in expectations among European citizens, as they become more exposed to, and knowledgeable about, the institution. In this sense it will be important for the European Ombudsman to stress the need for the European level of governance to recognize non-judicial remedies as an effective complement to judicial remedies in trying to promote both the rule of law and democracy.

Lastly, I wish to stress that mutual learning is an extremely important aspect of my job. Since assuming my duties last April 1, I have embarked upon

an intensive series of visits that, by the autumn of 2004, will have brought me to all 25 Member States of the European Union. I have learned a great deal by visiting all of my colleagues, I have had a chance to share best practice with them, and hopefully to also contribute to their work.

This is a round about way of referring to Kerstin André's remarks in the earlier session, where she spoke about the need for ombudsmen to adopt a guiding approach, which I take to mean that she, too, because of her own international travels, is recognizing the extent to which the ombudsman as an institution is moving in the direction of adopting a pro-active approach to citizens' problems. Pro-activity will increasingly become a salient feature of the institution. It certainly is a central feature of the European Ombudsman's approach to his work. I, in fact, by visiting all 25 countries, (28 with the candidate countries), seek to underscore this point. The goal in this pro-active mode would, therefore, be to contribute to a Europe characterised increasingly by the four dimensions I started with and with which I will conclude. A Europe, that will strive for deeper entrenchment of rule of law, for better public administration, for an increase in the choice of remedies provided to citizens and for increased respect of human rights. I believe that these four dimensions are increasingly gaining acceptance throughout the ombudsman world, including Europe. I note in passing that in addition to Denmark, where the Ombudsman's mandate has long included human rights, Finland changed its constitution in 1999 explicitly to include human rights in the Finnish Ombudsman's mandate, while in 2003 a similar development took place in Norway. This suggests an important convergence and the existence of a de facto common agenda among many, if not most, national institutions at the European level. An agenda that can help drive us forward, as each one of us does his or her thing, in his or her own way according to his or her own cultural traditions. Put otherwise, all of us subscribe, if you please, to common goals and common obligations, which are none other and can be none other than how to serve citizens better.

(Applåder)

Ordföranden: Thank you very much for your perspective on the development in the new democracies regarding the role and the institution of ombudsmen as well as your presentation of the role and the work of the European Ombudsman.

Frågor och diskussion

Ordföranden: Vi har nu tid för frågor och diskussion. Jag tänkte sedan också ge ordet till Claes Eklundh för några kommentarer.

Finns det några frågor eller reflexioner till de inlägg vi har haft här eller den tidigare paneldiskussionen?

Jag skulle vilja till både Europeiska ombudsmannen och litauiske ombudsmannen liksom företrädare för våra svenska ombudsmän ställa frågan om ni ser några risker för intressekonflikter, *conflicting interests*, mellan Europe-

iska ombudsmannen och de nationella ombudsmännen i takt med att gemensam rätt och nationell rätt kommer allt närmare varandra.

Jag nämner detta därför att ni nyss nämnde frågan om kontroll och övervakning av polis.

Nikiforos Diamandouros: It is always dangerous to say that I am not prepared to answer the question! Frankly, as I heard your question my own inclination is to say that I do not see any reason for concern of a potential conflict of interest between the European Ombudsman and the national ombudsmen, for the very simple reason that I have a very specific limit to my mandate. I am limited to supervising European institutions and their agencies and bodies. I very strictly abide to the principle of subsidiarity that is built into the treaties, which therefore means that I will confine myself to only this level. This having been said, perhaps going to the part of the discussion that took place earlier about the importance of formal or informal realities, I have a very strong and vibrant informal relationship that exists between the European Ombudsman and the national ombudsmen, where while completely respecting each of my colleagues' areas of competence I try to interact with them to learn from them, to pass information on to them, to participate in bringing them together so indeed we can have significant and sustained dialogues that allow us to be able to know the evolution of European law, transfer it to the national level, and be able therefore to anticipate the kinds of problems you are alluding to.

I think if you have a strict separation between the national and the European level a conflict of interest is unlikely to emerge.

Kestutis Virbickas: All Lithuanian citizens are waiting for this moment in May this year. Lithuania will become a member of the European Union. The Lithuanian Constitution and the Constitution of the European Union will develop a relationship. I am very interested in the role of the Ombudsman in the European Constitution.

Arne Fliflet: Allra först vill jag tacka för inbjudan att komma hit och lyssna till de många perspektivrika och tankeväckande inläggen. Det har varit mycket intressant.

Jag vill gärna knyta an till frågan om ombudsmannen kan vara en konkurrent på ett nationellt och internationellt plan. Jag tror inte att det är fråga om någon konkurrens. Det som kanske är en större utmaning för ombudsmannen, som i Norge är en juridisk institution och som i Norge ser mycket på materiella rättsliga frågor, är att man på många sätt utför uppgifter som ligger på förvaltningsdomstolar i Sverige.

Den utmaning som ombudsmannen står inför är ett svårt och komplicerat rättsligt system. Som ett tillägg till alla de nationella förvaltningsorgan som uttalar sig om rättsliga frågor och de nationella domstolarna har vi fått internationella domstolar och internationella övervakningsmyndigheter. Vi som inte är medlemmar i EU har ett ESA som vi skall förhålla oss till som övervakar om de norska förvaltningsmyndigheterna respekterar sina internationella förpliktelser inom EES-området. Så har vi EG-domstolen, som inte har någon

formell myndighet inom vårt område men som likväl är en viktig leverantör av premisser. Där finns domstolen för mänskliga rättigheter och andra internationella organ. I detta mycket komplicerade rättsliga system skall ombudsmannen försöka ge sina medborgare en vägledning om hur rättstillståndet är. Det är en stor och svår utmaning som ombudsmannen står inför.

Claes Eklundh: Jag vill först tacka konstitutionsutskottet för det här initiativet. Det är den finaste present man över huvud taget kan få i den situation jag befinner mig i nu när jag har slutat efter 16 år. För mig är det väldigt tillfredsställande att få till stånd den här typen av offentlig, öppen debatt om kontrollmakten. I Sverige har vi tagit ombudsmannainstitutionen för given i mycket större utsträckning än i de nya länder där den har introducerats. Den har betraktats som självklar och har inte tilldragit sig så stor uppmärksamhet.

Nu har det kommit ett par väsentliga skrifter om JO, dels Jesper Ekroths avhandling om JO-ämbetet, dels Katarina Alexius Borgströms utomordentliga monografi *JO och Tjänstemännen*.

Som Katarina Alexius Borgström påpekar har JO:s roll egentligen inte alls förändrats sedan 1810. Det är fortfarande fråga om skyddet för den enskildes rättssäkerhet i relationen till de organ som utövar offentlig makt, från början de statliga myndigheterna, nu också de kommunala myndigheterna. Det som också är fascinerande är hur lite regleringen har förändrats. Jag hade anledning för några år sedan att ta fram 1810 års instruktion. Jag kunde konstatera att den egentligen skilde sig väldigt lite från den nuvarande instruktionen från 1986. Det som är den stora styrkan i den regleringen är att riksdagen aldrig har försökt att i detalj binda upp vad JO skall göra och inte göra. Man har lagt fast det grundläggande uppdraget att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig förvaltning av lagar och andra författningar. Man har avgränsat ett tillsynsområde. Man har lagt fast vissa regler för handläggningen. Man har sedan i budgetregleringens form beslutat om dimensioneringen. I övrigt har man lämnat helt fritt åt JO att på grundval av riksdagens förtroende utforma sin verksamhet så att den vid varje tillfälle på bästa sätt har kunnat tjäna medborgarnas intressen. Som Katarina Alexius Borgström påpekade har det gjort att JO hela tiden har kunnat anpassa sig och sina insatser efter utvecklingen. Som Gunnar Hökmark påpekade inledningsvis är JO fortfarande en modern institution. Det är en institution som i hög grad lever i tiden.

Det här har sin grund i att rättsstatens idé är fixerad. Det är ingenting som är föränderligt. Det är fråga om att myndigheterna rättar sig efter den lagstiftning som finns. Lagstiftningen måste i sin tur bygga på en rimlig avvägning mellan det allmännas intressen och den enskildes intressen. Där har under senare tid de mänskliga rättigheterna kommit in i bilden. Här är naturligtvis det demokratiska beslutsfattandet en garanti för lagstiftningens kvalitet.

Den fråga som det här seminariet har gällt har varit om hur JO skall utvecklas i framtiden. Hur skall ett litet extraordinärt organ av JO:s typ med ett formellt omfattande uppdrag i det framtida samhället kunna fullgöra sin traditionella uppgift att värna om den enskildes rättigheter på bästa sätt? Ett sätt är naturligtvis att gå tillbaka till den historiska erfarenheten, nämligen att se efter

hur JO har anpassat sig till vad som händer i den omvärld som JO har att bevaka. I JO:s uppdrag måste ingå att fortlöpande följa utvecklingen och se var hoten mot den enskildes rättigheter finns och att använda de resurser man har på bästa möjliga sätt för att fullgöra sitt uppdrag.

Jag vill kommentera några punkter, några iakttagelser om förändringar som har inträffat under den ändå förhållandevis korta tid som jag har sysslat med detta. Katarina Alexius Borgström framhöll att JO är ett extraordinärt organ som är tänkt att komplettera de ordinära tillsynsorganen. 1973 års JO-utredning pekar på en mängd olika omständigheter i samhället, många företeelser, som finns där för att skydda den enskildes rättssäkerhet. Bland annat har den ordinära rättsliga tillsynen stor betydelse. Där har emellertid hänt saker och ting utan att beslutsfattarna riktigt har haft klart för sig vad de har gjort. Jag tänkte uppehålla mig vid mitt eget tillsynsområde, det centrala rättsväsendet, allmänna domstolar, åklagare och polis.

Vad gäller de allmänna domstolarna kan vi konstatera att det där aldrig har funnits någon ordinär rättslig tillsyn. Det är JO och JK som har haft uppdraget. JK är ett litet organ med begränsade möjligheter att agera. I praktiken har under senare år ansvaret för tillsynen av domstolarna vilat på JO, på ett extraordinärt organ. Det tror jag att man kan leva med. Domstolsverksamheten bedrivs under extrem öppenhet. Insynen i vad domstolarna gör är stor.

Annorlunda förhåller det sig med polis och åklagare. När jag inledde min tillsynsverksamhet på de områdena såg det ut på ungefär följande sätt. Vad gällde åklagarväsendet fanns en effektiv, kanske något underdimensionerad, men mycket kompetent tillsynsbyrå hos Riksåklagaren. Åklagarväsendet var organiserat så att ett stort antal åklagarmyndigheter hade samlats i ett antal regioner. I varje region fanns en regionåklagarmyndighet med en överåklagare som chef, som hade som en av sina huvuduppgifter att från den självständiga positionen utöva rättslig tillsyn över verksamheten hos de olika lokala åklagarmyndigheterna.

Hur ser det ut i dag? Tillsynsbyrån är sedan länge borta hos Riksåklagaren. Den aktiva rättsliga tillsynen från Riksåklagarens sida har helt försvunnit och har ersatts av en aktiv effektivitetstillsyn enligt principen ”valuta för pengarna”. Mål- och resultatstyrningen har helt tagit över tillsynsverksamheten.

Hur ser det ut när man kommer ned till den regionala verksamheten? Överåklagarna är inte längre chefer för självständiga regionmyndigheter. De är chefer för stora åklagarmyndigheter. Definitionsmässigt kan man inte utöva tillsyn över sin egen verksamhet. Det har alltså i stället blivit fråga om intern myndighetskontroll, som i och för sig fyller en viktig uppgift men ändå inte uppfyller kraven på en självständig tillsyn. Det här är ett fenomen som det har pekats på i debatten. Den ökande centraliseringen inom förvaltningen tar bort – eller reducerar åtminstone – underlaget, den formella grunden, för en väl fungerande ordinär tillsyn.

Hur ser det då ut när det gäller polisen? När jag började utövade länsstyrelserna en effektiv tillsyn över polismyndigheterna genom länspolischeferna. Sedan fick vi länspolismästarreformen. Den innebar att länsstyrelsens tillsyn

reducerades såtillvida att länspolismästarna inte kunde ha tillsyn över sin egen myndighet. Det innebar att de 24 största polismyndigheterna kom att stå under ordinär tillsyn bara av Rikspolisstyrelsen. Men den stora majoriteten stod ändå under regional tillsyn. Sedan fick vi länspolismyndighetsreformen. Därmed försvann möjligheten att över huvud taget utöva regional tillsyn genom länspolismästarna.

Slutresultatet är att den ordinära tillsynen av polisen i dag i stort sett, liksom i fråga om åklagarväsendet, är en effektivitets- och organisationstillsyn och inte en rättslig tillsyn. Under de här åren har det således inträffat att JO i stort sett är det enda organ som bedriver rättslig tillsyn över dessa viktiga områden. Det här är en komplikation på många olika sätt. Jag tänker inte utveckla det närmare, utan bara säga att mina erfarenheter av den tid då det fanns en välfungerande ordinär tillsyn var positiva. Vi kunde remittera ärenden till de ordinära organen, vi kunde ha allmänt informellt samråd i olika policyfrågor och så vidare. Detta är ett problem som man måste fundera över i framtiden när man ser på JO:s roll.

En fråga som jag också skulle vilja beröra lite är balansen mellan klagomålshantering och initiativ. Jag har ingen annan uppfattning än den som har framförts här i dag, nämligen att man på olika sätt, kanske genom dimensioneringen av organisationen eller på något annat vis, skall försöka föra över mer av JO:s resurser till aktiv uppsökande tillsynsverksamhet, framför allt i inspektionernas form. Det hänger också ihop med utvecklingen av den offentliga verksamheten. Den blir mer och mer komplicerad och mer och mer svårgenomskådlig för den enskilde. Det har mer och mer karaktären av en lycklig slump om en klagande i ett klagomål lyckas hitta någon väsentlig fråga eller ett grundläggande strukturfel i organisationen.

Antalet framgångsrika klagande är ganska litet. Det har normalt legat kring 10 % under alla år. Det är alltså inte genom klagomålen som vi hittar de kanske största och allvarligaste problemen. Det gör man genom uppsökande verksamhet. Det kräver tid och det kräver resurser.

En fråga som också är värd att säga några ord om är JO:s åklagarroll. Den har inte belysts så mycket av panelen här, men Fredrik Sterzel tog upp frågan om ansvarsutkrävande. JO:s åklagarroll är ganska betungande. Visserligen är det få åtalsärenden, men de tar mycket tid och resurser i anspråk. Men jag anser att åklagarrollen är outhärlig för JO:s del. Jag kan peka på hur debatten gick, i den mån ni inte kommer ihåg det, efter ämbetsansvarsreformen. Under hela tiden från den 1 januari 1976, när den trädde i kraft, och fram till dess att vi fick det nya tjänstefelet 1989 präglades den offentliga debatten om JO av påståenden om JO:s tandlöshet. Den debatten tog ett abrupt slut i och med att det nya tjänstefelsansvaret kom till, trots att antalet åtal efter reformens genomförande knappast blev större. Åtalsrätten har en stor psykologisk betydelse. Den har stor betydelse för JO:s auktoritet och för att JO i varje fall när det riktigt hettar till skall kunna ge sig in i just en sådan kamp mot makterna som Hans-Gunnar Axberger var inne på. Om JO riktigt skall kunna ta strid för den enskildes rättigheter så måste han ha effektiva vapen att göra det. I vårt sy-

stem är det åtalsrätten som är det vapnet. Jag kan säga att redan medvetandet och känslan hos ämbetsmännen och allmänheten av att vapnet finns och kan användas har en stor betydelse.

När striden rasade som värst mellan mig och polisen, vilket är ett antal år sedan nu, var jag inbjuden att berätta om JO för den dåvarande polisenämnden på Södermalm. Sedan jag hade framfört mitt budskap tog en av politikerna till orda och ställde följande fråga till mig: Är du medveten om att du ensam är ansvarig för all brottslighet i Sverige genom att polisen inte längre vågar göra någonting? Jag fick då sanningsenligt säga att det var jag inte medveten om. Det säger något om betydelsen i vår kultur och vår tradition av att detta vapen finns.

Ett straffrättsligt ansvar för allvarigare fel i myndigheternas verksamhet är enligt min mening nödvändigt. Det är då nödvändigt att ett tillsynsorgan som JO också har tillgång till det vapnet. Man skall komma ihåg att antalet tjänstefel som anhängiggörs totalt i Sverige inte är så väldigt stort. Det innebär att det ute i åklagarväsendet är ont om experter på tjänstefel – personer som har en överblick över systemet. Överblicken finns hos JO i första hand. Dels följer vi utvecklingen i den reguljära åklagarorganisationen, dels har vi ett särskilt uppdrag att bidra till en ändamålsenlig rättsutveckling på området.

Det som jag sade inledningsvis om tandlöshetsdebatten visar på vikten av att det finns ett fungerande rättsligt system för ansvarsutkrävande. Jag tycker att man gick alldeles för långt med ämbetsansvarsreformen. Jag tycker också att det som hände 1989 – trots att det var en stor förbättring – delvis var en halvmesyr i och med att det egendomliga disciplinansvarssystemet finns kvar. Det är ett arbetsrättsligt system för att utkräva ansvar för fel som i själva verket har drabbat tredje man. Arbetsgivaren och den anställde kanske är överens om att det var ganska bra med det felaktiga handlandet i den aktuella situationen. Det är inget bra system. Jag har stor förståelse för det som Katarina Alexius Borgström har föreslagit, nämligen att man skulle ha ett utvidgat straffansvar för att hantera också den typen av frågor. Jag kan erinra om fallet med ”sex i baksätet”, som ju var mycket diskuterat en gång i tiden. Det var inte ett tjänstefel men borde ändå kunna beivras straffrättsligt. Någonting som JK har påpekat är att det i dag är i stort sett omöjligt att utkräva straffrättsligt ansvar av en offentlig funktionär även för ganska allvarligt missbruk av offentliga medel. Han efterlyste en regel om ”ekonomiskt tjänstefel”.

Jag tänker inte säga någonting om JO:s tillsyn över domstolarna utöver det som redan är sagt. Jag instämmer i de synpunkter som har framförts här.

Till sist vill jag ta upp en fråga som nämndes inledningsvis när man talade om förskjutningen av makten i vårt politiska system från riksdagen till regeringen. Jag gör det därför att vi är riksdagens organ; det är riksdagens kontrollmakt vi talar om. Det nya budgetsysteem är kanske den viktigaste faktorn när det gäller maktöverflyttningen. Det har också drabbat riksdagens kontrollmakt på så sätt att de principer och riktlinjer som läggs fast för budgetarbetet vad gäller de statliga myndigheterna också tillämpas på riksdagens kontrollmaktsorgan. Detta innebär för JO:s del att vi under ett antal år har

varit underkastade ett ganska långtgående besparingskrav. Detta tycker jag är särskilt olyckligt i en situation där jag ser utvecklingstendenser som har påpekats här, som innebär att JO:s uppdrag har blivit mer omfattande och allt viktigare. Detta är också någonting som jag skulle vilja lägga i händerna på de folkvalda att fundera över.

Sammanfattningsvis är JO, som jag uppfattar det, en oerhört viktig institution i den demokratiska rättsstaten. Det visar inte minst den internationella utvecklingen. Jag tror att man kan göra JO ännu mer effektivt i skyddet för den enskildes rättssäkerhet med relativt enkla medel. Jag ser detta seminarium som en viktig startpunkt i en sådan utveckling.

Ordföranden: Tack så mycket för de här orden, Claes! Vi tycker också att riksdagens ombudsmän är mycket viktiga. Det är ett av skälen till detta seminarium. Jag skall be att få tacka dig, Claes, för 16 års insatser som chefs-JO. Tack alla som har medverkat i panelen och med olika inlägg i detta offentliga seminarium!

Ibland slås jag av att engelska är lite mer spännande än svenska. Jag vet inte om ni har sett att detta seminarium på engelska heter *Future challenges facing parliamentary control and the ombudsmen*. Det låter lite mer än ”inför framtiden”. På något sätt säger det också något mer. Jag tror nämligen att det finns en god och en dålig nyhet när det gäller JO-ämbetet och kontrollmakten. Den dåliga nyheten är möjligtvis att jag inte tror att det är en enskild regelförändring som gör att någonting blir bättre. Den goda nyheten är att man ständigt kan förändra och utveckla.

När vi talar om kontrollmakten är det mycket en fråga om riksdagen gentemot regeringen när vi ser hur saker och ting har förändrats av olika skäl. Det är viktigt för riksdagen att kontrollmakten på olika sätt kan vara stark och stärkas. Kontrollmakten är en fråga om process och balans, som egentligen ständigt utvecklas. En viktig fråga, som låter oerhört trivial, är att hela tiden hålla öppet för vad som skall kontrolleras. Frågan kom upp här i dag några gånger, när vi pekade på den typ av informella beslut som kommer ut via pressmeddelanden. Man kan också nämna ett antal andra saker som Claes pekade på nu senast, till exempel vad som har skett när vi har fått en centralisering av myndigheter och därmed en annan struktur. Jag tror att det är oerhört viktigt för processen och balansen att man har ett öppet öga för vad som sker och vilka luckor och tomrum som finns. Det är på det viset som man utvecklar både JO-ämbetet och håller riksdagens yttersta kontrollmakt stark. Det är viktigt att komma ihåg att i detta ligger också vad som inte kontrolleras och vem som inte kontrollerar. Även där står ju en del av de viktiga luckorna att finna.

Jag kom att tänka på det som Johan Hirschfeldt pekade på om att kontrollmakten var ett fördemokratiskt steg. Man kan också beskriva det på ett annat sätt. Kontrollmakterna är även ett slags ultimativ eller grundläggande del för en sund demokrati och rättsstat. Jag menar då inte bara JO, utan kontrollmakten som sådan är ett sätt att säkerställa att demokratins beslut också har en räckvidd in i verkligheten – att de blir av. Det finns genom historiens

lopp mängder med regimer som har haft på papperet perfekta konstitutioner men väldigt liten räckvidd för demokratins beslut.

Jag tror att det här seminariet har varit en bra tankeställare, inte minst för den mycket kvalificerade grupp som vi har här. Jag menar då inte i första hand konstitutionsutskottet utan våra gäster. Vi formar detta likt stenarna vid stranden som ständigt formas genom havets vågor. Så formar vi också de olika institutionerna genom att resonera och diskutera. Det kommer vi att ta fasta på i riksdagen. Vi för en diskussion som inte minst handlar om hur riksdagen kontra regeringen skall kontrollera ett grepp över politiken inom EU och även på andra områden.

Det är också någonting som i hög grad ligger på vår nya chefsombudsman Mats Melin och på våra ombudsmän Kerstin André, Nils-Olof Berggren, Anna-Karin Lundin och ställföreträdande JO Leif Ekberg som vi har glädjen att ha här i dag. Det ligger mycket makt på er när det gäller att förvalta inte bara detta seminarium utan också tankar och diskussioner. Vi kommer från konstitutionsutskottet och riksdagen att göra det och även att se till att ni har de bästa möjliga förutsättningarna för det – detta utan att ta upp den budgetdiskussion som Claes Eklundh startade. Tack för i dag!

Program för seminariet

- Kl. 8.30 Kaffe
- Kl. 9.00 Konstitutionsutskottets ordförande Gunnar Hökmark m
hälsar välkommen
- Kl. 9.05 **Så har JO-arbetet utvecklats**
Jur. dr Katarina Alexius Borgström
- Kl. 9.30 **Kontrollmakten – i dag och i morgon**
Paneldiskussion med:
Justitieombudsmannen Kerstin Andre
Professor Hans Gunnar Axberger
Hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt
Regeringsrådet Hans Ragnemalm
Professor em. Fredrik Sterzel
Moderator: KU:s vice ordförande Göran Magnusson s
- Kl. 10.45 Paus
- Kl. 11.00 **Ombudsmannarollen i olika system
– erfarenheter och framtidsperspektiv**
Mr Kestutis Virbickas, justitieombudsman
i Litauen
Ms Zita Zamackiene, justitieombudsman i Litauen
Professor Nikiforos Diamandouros, europeiska
ombudsmannen
- Kl. 11.40 **Fragor och diskussion**
Kommentarer från Claes Elvundh
- Kl. 12.15 Seminariet avslutas av konstitutionsutskottets ordförande
Gunnar Hökmark m

Seminariet avslutar också till engelska och svenska

Fotografier från seminariet



Avgående chefs-JO, Claes Eklundh



Konstitutionsutskottets ordförande, Gunnar Hökmark (m)



De inbjudna gästerna



Utskottet (t.v.) och de inbjudna gästerna (t.h.)



Utskottet (t.h.) och de inbjudna gästerna (t.v.)



**Justitieombudsman Kerstin André och
professor Hans-Gunnar Axberger**

1993/94:URD1	FÖRSVARSKOTTET Uppföljning av vapenstöld och vapenförvaring i försvaret
1993/94:URD2	KULTURKOTTET Bevakning vid centralmuseerna. En kartläggning
1993/94:URD3	FÖRSVARSKOTTET Kommunal beredskap – läge och problem
1993/94:URD4	SOCIALFÖRSÄKRINGSKOTTET Varför ökar antalet förtidspensionärer? – regelförändringar, yrkesförändringar och arbetslöshet 1980–1993
1993/94:URD5	KONSTITUTIONSKOTTET Samhällsinformation – regeringens och riksdagens roller
1993/94:URD6	KONSTITUTIONSKOTTET Samhällsinformation i riksdagen
1994/95:URD1	RIKSDAGENS KOTT, utvärderingsgruppen: Kottens roll och inflytande vid några utländska parlament – Förekommer uppföljning och utvärdering?
1994/95:URD2	LAGKOTTET Kunskapen om konsumentköplagen hos konsumenter och detaljister
1995/96:URD1	UTBILDNINGSKOTTET Påverkas lärarutbildningen av läroplanen?
1995/96:URD2	KONSTITUTIONSKOTTETS seminarium den 7 mars 1996 KU:s granskning – juridik och/eller politik?
1995/96:URD3	UTBILDNINGSKOTTET Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism i skolan Studenternas rörlighet mellan högskolorna efter 1993 års reform

1996/97:URD1	NÄRINGSUTSKOTTET Energionställningsprogrammen
1996/97:URD2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning – en uppföljning
1996/97:URD3	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Arbetslivsinriktad rehabilitering – En jämförande studie av anställdas och arbetslösas arbetslivsinriktade rehabilitering
1996/97:URD4	UTBILDNINGSUTSKOTTET Grundläggande högskoleutbildning Former för politik och planering
1996/97:URD5	UTBILDNINGSUTSKOTTET Hur går det för forskningen? Samarbetet mellan vissa forskningsstiftelser och statliga forskningsstiftelser och statliga forskningsfinansierande organ
1997/98:URD1	SOCIALUTSKOTTET Assistansersättningen Hur fungerar assistansersättningen för personer med stora funktionshinder?
1997/98:URD2	NÄRINGSUTSKOTTET Statens stöd till forskning och utveckling av informationsteknik inom det näringspolitiska området – uppföljning av satsningar 1993–1996
1997/98:URD3	UTBILDNINGSUTSKOTTET Planering av högskoleutbildning – vad är önskvärt och vad är möjligt?
1997/98:URD4	NÄRINGSUTSKOTTET Statens finansiering av teknisk FoU
1997/98:URD5	NÄRINGSUTSKOTTET Datoriseringen vid Patent- och registreringsverket

1998/99:URD1	BOSTADSUTSKOTTET Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling – Uppföljning av den hittillsvarande fördelningen av ramanslaget E1 under statsbudgetens utgiftsområde 18
1998/99:URD2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Pedagogisk utbildning för högskolans lärare Undervisningen om alkohol, narkotika och tobak (ANT) i skolan
1998/99:URD3	UTRIKESUTSKOTTET Sveriges uppföljning av två FN-konferenser under 1990-talet – FN:s konferens om miljö och utveckling, UNCED, i Rio de Janeiro, 1992 – FN:s kvinnokonferens i Peking, 1995
1998/99:URD4	UTRIKESUTSKOTTET En uppföljning och utvärdering av FN:s världskonferenser under 1990-talet – Regering, riksdag, myndigheter och frivilligorganisationer på nya internationella arenor – vem har makten över svensk utrikespolitik i FN-frågor?
1998/99:URD5	UTRIKESUTSKOTTET Internationell konflikthantering Quo vadit Europa? – freden, säkerheten och demokratin inför 2000-talet Paneldiskussion med Natos generalsekreterare Javier Solana Mänskliga rättigheter i interna konflikter och det civila samhällets roll
1998/99:URD6	SOCIALUTSKOTTET Läkemedel i framtiden
1999/2000:URD1	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Konstitutionsutskottets seminarium den 23 Mars 2000 Skall makten delas?
2000/01:URD1	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning om mångfald och konkurrens inom hälso- och sjukvården den 23 maj 2000
2000/01:URD2	FINANSUTSKOTTET Statens styrning och resultatuppföljning av Finansinspektionens verksamhet
2000/01:URD3	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Offentlig utfrågning angående Fördelningen av den politiska makten – kommunal självstyrelse?
2000/01:URD4	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning om att stärka den psykiska hälsan och förebygga suicidala beteenden, den yttersta konsekvensen av psykisk ohälsa den 20 mars 2001

2001/02:URD1	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning om samverkan inom psykiatriområdet. Den 13 november 2001
2001/02:URD2	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets offentliga utfrågning om integrationen i Öresundsregionen Den 19 februari 2002
2002/03:URD1	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets offentliga utfrågning om de svenska skattebaserna och internationaliseringen den 18 februari 2003
2002/03:URD2	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Valsystemet i Tyskland: En lyckad blandning? Magnus Isberg
2003/04:URD1	FÖRSVARsutskottet Försvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativ förmåga – utvärdering av försvarsbesluten 2000 och 2001. Jörgen Thulstrup. Oktober 2003
2003/04:URD2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Mellem barn og voksen. En opfølgingsanalyse vedrørende Vetenskapsrådet. Hanne Foss Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
2003/04:URD3	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Valutslag och regeringsbildning. Lars Seger och Lars Davidsson
2003/04:URD4	TRAFIKUTSKOTTET Planering av vägar och järnvägar – en uppföljnings- och utvärderingsstudie
2003/04:URD5	LAGUTSKOTTET Näringslivets självregleringsorgan – en uppföljningspromemoria
2003/04:URD6	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Personval 2002
2003/04:URD7	JUSTITIE- OCH SOCIALUTSKOTTEN Offentlig utfrågning om ungas väg in i missbruk, fredagen den 5 december 2003