



Delegationsbeslut inom JO-ämbetet

Sammanfattning

Utredningen föreslår att det införs en möjlighet för Riksdagens ombudsmän att delegera befogenheten att avgöra klagöärenden till anställda handläggare på JO-expeditionen. Detta sker främst med hänvisning till att andra möjligheter att öka beslutsförmågan i JO-organisationen i stort sett är uttömda och att det inte skulle innebära en så stor skillnad mot den faktiska beslutsordning som i dag tillämpas inom organisationen.

Enligt förslaget får en ombudsman genom ett särskilt beslut och chefsjustitieombudsmannen, efter samråd med de övriga ombudsmännen, dessutom genom en bestämmelse i arbetsordningen bemyndiga en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Delegationsrätten tar främst sikte på ärenden som kan avskrivas utan särskilt ingående undersökningar. Ett bemyndigande får därför inte innefatta rätten att göra en framställning till riksdagen eller regeringen, göra kritiska eller vägledande uttalanden, väcka åtal eller anmäla befattningshavare till disciplinärt förfarande eller överlämna ett ärende till en annan myndighet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Riksdagsstyrelsens förslag till riksdagsbeslut.....	3
Lagförslaget.....	4
<i>Bilaga 2010 års JO-utrednings betänkande Delegationsbeslut inom JO-ämbetet</i>	

Riksdagsstyrelsens förslag till riksdagsbeslut

Riksdagsstyrelsen överlämnar genom denna framställning 2010 års JO-utrednings lagförslag till riksdagen för ställningstagande. Beträffande motiveringen hänvisas till utredningens betänkande (se bilaga).

Riksdagen antar bifogat förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Stockholm den 16 juni 2010

På riksdagsförvaltningens vägnar

Per Westerberg

Anders Forsberg

I detta beslut har deltagit: Per Westerberg, ordförande, Sven-Erik Österberg (s), Lars Lindblad (m), Leif Jakobsson (s), Margareta Pålsson (m), Berit Andnor (s), Morgan Johansson (s), Magdalena Andersson (m), Roger Tiefensee (c), Johan Pehrson (fp) och Margareta Israelsson (s).

Lagförslaget

Förslag till lag om ändring i lagen (1986:675) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1986:675) med instruktion för Riksdagens ombudsmän att 15 och 22 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §¹

Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga

tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande,

tjänsteman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på ombudsmans vägnar, samt

kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga

tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, *samt*

kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

¹ Senaste lydelse 1995:404.

22 §²

Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

Ombudsman får genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar verkställa inspektion. Ombudsman får genom särskilt beslut och chefsjustitieombudsmannen, efter samråd med de övriga ombudsmännen, även genom bestämmelse i arbetsordningen bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Bemyndigande som avses i första och andra meningarna får inte innefatta rätt att göra framställning enligt 4 § första stycket, göra uttalande enligt 6 § första stycket, vidta åtgärd mot befattningshavare enligt 6 § andra och tredje styckena eller överlämna ärende till annan myndighet enligt 18 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

² Lydelse enligt proposition 2009/10:80.

Delegationsbeslut inom JO-ämbetet

Betänkande från 2010 års JO-utredning

Till riksdagsstyrelsen

Riksdagsstyrelsen beslutade den 17 februari 2010 att tillsätta en utredning om en översyn av instruktionen för Riksdagens ombudsmän med den inriktning som anges i konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU24. Uppdraget skulle genomföras av en utredare och slutredovisas senast vid styrelsens sammanträde i juni 2010. Till utredare utsågs f.d. kanslichefen Magnus Isberg. Utredningen har antagit namnet 2010 års JO-utredning.

Utredaren skulle vidare bistas av två experter, en från JO-expeditionen och en från Riksdagsförvaltningen. Riksdagsdirektören utsåg den 12 mars till experter kanslichefen Kjell Swanström, JO, och föredraganden Kristina Örtengren, konstitutionsutskottet.

Utredaren har haft fyra sammanträden med experterna. Utredaren har vidare samrått med de fyra justitieombudsmännen den 20 och 21 maj.

Utredningens arbete är i och med avlämnandet av denna rapport slutfört.

Stockholm den 7 juni 2010

Magnus Isberg

Innehållsförteckning

Till riksdagsstyrelsen.....	7
Innehållsförteckning.....	8
1 Sammanfattning.....	10
2 Uppdraget.....	11
2.1 Skrivelse från chefs-JO.....	11
2.2 Konstitutionsutskottets ställningstagande.....	12
2.3 Riksdagsstyrelsens beslut.....	13
3 Rättslig reglering.....	14
3.1 Reglering i lag.....	14
3.2 Arbetsordningen.....	16
3.3 Handläggningen av klagomålsärenden.....	18
4 JO-institutionens utveckling.....	20
5 Utvecklingen sedan den 1 juli 1995.....	26
5.1 Personal.....	26
5.2 Ärendeutvecklingen.....	27
5.3 Inspektionerna.....	29
5.4 Sammanfattning.....	30
6 Behövs delegationsbeslut inom JO-ämbetet?.....	31
7 Delegation av arbetsuppgifter.....	33
7.1 Nuvarande förhållanden.....	33
7.2 Tidigare förslag.....	33
1972 års JO-utredning (SOU 1975:23).....	34
1983 års JO-utredning (SOU 1985:26).....	35
7.3 Förhållanden hos ombudsmän i andra europeiska länder.....	36
7.4 Övervägande och förslag.....	39
Ska delegationsrätten vara obegränsad eller begränsad när det gäller vilka slags beslut som får delegeras?.....	39
Ska delegationsrätten vara obegränsad eller begränsad när det gäller till vilka befattningshavare som beslut kan delegeras?.....	40
Ska delegationen utformas som ett generellt bemyndigande eller som ett bemyndigande i enskilda ärenden?.....	41
Hur ska ombudsmännen kontrollera utnyttjandet av de delegerade befogenheterna?.....	42
Ska ett beslut som har fattats efter delegation kunna ”överklagas” till en ombudsman?.....	43
8 Författningskommentar.....	44
Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:675) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.....	44
15 §.....	44

22 §.....	44
Förslag till lag om ändring i lagen (1986:675) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.....	46

1 Sammanfattning

Utredningen föreslår att det införs en möjlighet för Riksdagens ombudsmän att delegera befogenheten att avgöra klagörenden till anställda handläggare på JO-expeditionen. Detta sker främst med hänvisning till att andra möjligheter att öka beslutsförmågan i JO-organisationen i stort sett är uttömda och att det inte skulle innebära en så stor skillnad mot den faktiska beslutsordning som i dag tillämpas inom organisationen.

Enligt förslaget får en ombudsman genom ett särskilt beslut och chefsjustitieombudsmannen, efter samråd med de övriga ombudsmännen, dessutom genom en bestämmelse i arbetsordningen bemyndiga en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Delegationsrätten tar främst sikte på ärenden som kan avskrivas utan särskilt ingående undersökningar. Ett bemyndigande får därför inte innefatta rätten att göra en framställning till riksdagen eller regeringen, göra kritiska eller vägledande uttalanden, väcka åtal eller anmäla befattningshavare till disciplinärt förfarande eller överlämna ett ärende till en annan myndighet.

2 Uppdraget

2.1 Skrivelse från chefs-JO

Vid behandlingen av ämbetsberättelsen från Riksdagens ombudsmän hösten 2009 (redog. 2009/10:JO1) framförde chefs-JO Mats Melin muntligen till konstitutionsutskottet tanken på en översyn av lagen (1986:675) med instruktion för Riksdagens ombudsmän mot bakgrund av den stora och kontinuerligt ökande ärendetillströmningen.

Den 4 december 2009 inkom Melin med en skrivelse till utskottet. I denna föreslog han att en utredning skulle tillsättas med uppdrag att föreslå de ändringar i lagen som kan fordras för att möjliggöra en anpassning av JO:s handläggnings- och beslutsformer till den ökande klagomållströmningen. Skrivelsen som bifogades utskottets betänkande i ärendet innehöll i huvudsak följande.

En utgångspunkt för utredningens överväganden bör vara att antalet klagomål till JO i varje fall inte kommer att minska. Det finns tvärtom anledning att anta att den ökning som ägt rum under senare år kommer att fortsätta. Det stora antalet anmälningar har lett till att en allt större del av en ombudsmans arbetstid måste användas till att personligen bedöma även enklare ärenden. Konsekvensen har blivit att allt mindre tid återstår för utredning och bedömning av de klagomålsärenden som är mest komplicerade och angelägna. En ytterligare effekt av den stora tillströmningen är att JO saknar tillräckligt utrymme för att verkställa inspektioner i rimlig omfattning.

För att JO även i fortsättningen ska kunna fylla sin viktiga samhällsfunktion fullt ut bör justitieombudsmännen kunna fokusera sitt arbete på att pröva klagomål – och på att pröva egna initiativ – som rör missförhållanden av betydelse eller som avser områden där behovet av rättslig vägledning är påtagligt. Det gäller även sådana ärenden i vilka granskningsuppgiften kan förmodas bli tämligen omfattande.

JO måste kunna organisera sin verksamhet så, att den hälft av klagomålen som avvisas eller avskrivs redan på grund av en bedömning av uppgifterna i anmälan kan handläggas så snabbt och effektivt som möjligt. Detta kan åstadkommas genom en ändring i JO-instruktionen som ger en ombudsman möjlighet att i viss utsträckning delegera rätten att fatta beslut till någon annan befattningshavare vid ombudsmannaexpeditionen. Principen att ombudsmannens uppdrag och ansvar är personligt ska givetvis lämnas intakt. Delegationsmöjligheten bör därför knytas till den enskilda ombudsmannen och innebära en rätt för honom eller henne att bemyndiga en annan befattningshavare att på ombudsmannens vägnar fatta beslut i avvisnings- och avskrivningsärenden.

Delegation av beslutanderätt fritar inte ombudsmannen från skyldigheten att se till att den som fattar beslut i hans eller hennes ställe gör det i enlighet med de bedömningsgrunder ombudsmannen lägger fast. Det ligger i sakens

natur att delegation inte kan komma i fråga beträffande beslut som innefattar kritik mot myndigheter eller tjänstemän eller i vilka vägledande uttalanden görs. Det är likaså självklart att delegation endast kan ske till befattningshavare som har de kvalifikationer och den erfarenhet som krävs.

Denna ordning kan genomföras genom ett tillägg av ett nytt femte stycke i 22 § JO-instruktionen med följande lydelse.

Ombudsman får genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar dels verkställa inspektion, dels fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Sådant bemyndigande får inte innefatta rätt att göra framställning enligt 4 § första stycket, göra uttalande enligt 6 § första stycket, vidta åtgärd mot befattningshavare enligt 6 § andra och tredje styckena eller överlämna ärende till annan myndighet enligt 18 §.

Förslaget innebär att den redan existerande rätten att delegera verkställandet av en inspektion flyttas från 15 § andra stycket till det nya stycket i 22 §.

2.2 Konstitutionsutskottets ställningstagande

Med anledning av skrivelsen från chefs-JO uttalade utskottet bl.a. följande i sitt betänkande 2009/10:KU24.

Det är av största betydelse att allmänhetens förtroende för JO-ämbetet bevaras. Det är nu drygt 20 år sedan en översyn av JO-instruktionen senast genomfördes. Sedan dess har ärendetillströmningen mer än fördubblats. Organisationerna är dock i stora drag densamma. Det stora antalet anmälningar har bl.a. lett till att många klagomål från enskilda tar alltför lång tid att handlägga. I förlängningen riskerar den uppkomna situationen att skada allmänhetens förtroende för JO-ämbetet.

En utredning bör tillsättas i syfte att genomföra en översyn av JO-instruktionen och eventuellt lägga fram förslag till ändring i instruktionen. Utredningen bör ges i uppdrag att undersöka om det bör införas en möjlighet att delegera rätten att fatta beslut till annan befattningshavare vid ombudsmannaexpeditionen i avvísings- och avskrivningsärenden. Den effektivisering av JO:s arbetsformer som en sådan delegationsmöjlighet skulle kunna innebära och de vinster den skulle kunna ge i form av ökad tid för t.ex. mer komplicerade klagomålsärenden och inspektioner ska vägas mot det att JO-ämbetet är ett personligt förtroendeämbete.

Utskottet föreslog ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om en översyn av instruktionen för Riksdagens ombudsmän med den inriktning som angetts. Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2009/10:174–175).

2.3 Riksdagsstyrelsens beslut

Riksdagsstyrelsen beslutade den 17 februari 2010 att tillsätta en utredning om en översyn av instruktionen för Riksdagens ombudsmän med den inriktning som anges i konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU24. Uppdraget

skulle genomföras av en utredare och slutredovisas senast vid styrelsens sammanträde i juni 2010.

3 Rättslig reglering

3.1 Reglering i lag

Enligt 12 kap. 6 § regeringsformen väljer riksdagen en eller flera ombudsmän att i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. En ombudsman får föra talan i de fall som anges i instruktionen.

En ombudsman får vidare enligt denna paragraf närvara vid en domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar och har tillgång till myndighetens protokoll och handlingar. Domstolar och förvaltningsmyndigheter samt tjänstemän hos staten eller en kommun ska tillhandagå ombudsmannen med de upplysningar och yttranden han eller hon begär. Sådan skyldighet åligger även annan, om han står under en ombudsmans tillsyn. Allmän åklagare ska på begäran biträda ombudsmannen.

Bestämmelsen innehåller också upplysningen att närmare bestämmelser om ombudsmännen finns i riksdagsordningen (RO).

Av 8 kap. 11 § RO framgår bl.a. att riksdagens ombudsmän ska vara fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Chefsjustitieombudsmannen är administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Riksdagen får dessutom välja en eller flera ställföreträdande ombudsmän som tidigare ska ha tjänstgjort som ombudsman.

Enligt en tilläggsbestämmelse till denna paragraf, 8.11.1, ska konstitutionsutskottet, på eget initiativ eller på begäran av någon av ombudsmännen, samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art.

Lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän innehåller bestämmelser om ombudsmännens uppgifter och ombudsmannaexpeditionens organisation. Vidare finns regler om hur klagomålen bör vara utformade och om handläggningen av ärendena.

Om ombudsmännens uppgifter finns bestämmelser i 1–11 §§. Den övergripande uppgiften för ombudsmännen är enligt 1 § att ha tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Tillsynsområdet anges i 2 §. Under ombudsmännens tillsyn står statliga och kommunala myndigheter, tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter samt annan som innehar tjänst eller uppdrag med myndighetsutövning. Undantagna från tillsyn är bl.a. riksdagens ledamöter, regeringen och statsråden och ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Enligt 3 § ska ombudsmännen särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds förnär i den offentliga verksamheten. Vid tillsyn över kommunala myndigheter ska en ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

Enligt 4 § ska ombudsmännen verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas. Det kan ske genom framställningar till riksdagen och regeringen.

Ombudsmännens tillsyn bedrivs enligt 5 § genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar. I 6 § föreskrivs att en ombudsman avgör ett ärende genom ett beslut där han eller hon får uttala att en åtgärd av en myndighet eller en befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller på annat sätt är felaktig eller olämplig. En ombudsman får också göra sådana uttalanden som avser att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning. En ombudsman får också som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta skyldighet i tjänsten eller uppdraget har begått en annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Om befattningshavaren har gjort sig skyldig till fel som kan beivras genom disciplinärt förfarande får en ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Anser en ombudsman att en befattningshavare bör avskedas eller avstängas från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han eller hon göra anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta om en sådan åtgärd.

Om organisationen finns bestämmelser i 12–16 §§. Enligt 12 § ska chefsjustitieombudsmannen i en arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen. I 13 § föreskrivs att det ska finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Anställda vid denna är en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt en personalförteckning. Kanslichefen ska under chefs-JO leda arbetet inom expeditionen.

Enligt 15 § får chefsjustitieombudsmannen oberoende av vad som följer av arbetsordningen genom särskilt beslut föreskriva att ett visst ärende eller grupp av ärenden ska hänskjutas till honom eller henne eller någon av de andra ombudsmännen. Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordningen eller genom särskilt beslut bemyndiga en tjänsteman vid expeditionen att vidta en åtgärd för att bereda ett ärende eller verkställa en inspektion samt kanslichefen att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef. Chefsjustitieombudsmannen beslutar vidare om en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring. En ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller då det av annat särskilt skäl finns behov av att en ställföreträdande ombudsman tjänstgör.

Instruktionens 17 § handlar om klagomålen. De bör enligt paragrafen anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Om klaganden har en handling som är av betydelse för utredningen och bedömningen bör den bifogas. Den som är berövad sin frihet får sända skrivelser till ombudsmännen utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom eller henne.

Allmänna bestämmelser om handläggningen av ärenden hos JO finns i 18–24 §§. En ombudsman får enligt 18 § lämna ett ärende till en annan myndighet, om ärendet lämpligen kan utredas och prövas av denna myndighet och myndigheten inte tidigare har prövat saken. I 19 § föreskrivs att en ombudsman skyndsamt bör lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, lämnas till en annan myndighet eller tas upp för behandling. Förhållande som ligger mer än två år tillbaka i tiden bör enligt 20 § inte tas upp till utredning, om det inte finns särskilda skäl. En ombudsman ska enligt 21 § verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden. 22 § innehåller regler om rätt för en ombudsman att uppdra åt någon annan att leda förundersökning, föra talan på ombudsmannens vägnar i visst fall samt vidta behövliga handläggningsåtgärder i vissa fall. I 23 § föreskrivs att ett ärende avgörs efter föredragning av tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ett ärende eller avskriva ett ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. Även andra ärenden kan avgöras utan föredragning, om särskilda skäl föreligger.

I proposition 2009/10:80 En reformerad grundlag föreslås ändringar i regleringen av Riksdagens ombudsmän i regeringsformen, riksdagsordningen och instruktionen. Bestämmelsen om JO:s rätt att närvara vid domstolars och förvaltningsmyndigheters överläggningar är enligt propositionen på principiella grunder diskutabel och föreslås bli avskaffad. Ändringarna i övrigt är av språkligt och formellt slag. Riksdagen har genom beslut den 2 juni 2010 antagit ändringarna i regeringsformen som vilande.

3.2 Arbetsordningen

Den nuvarande arbetsordningen är fastställd den 19 mars 1993 och gäller tills vidare. Den senaste ändringen vidtogs den 10 februari 2010.

Enligt 1 § är ombudsmännens tillsyn uppdelad i fyra ansvarsområden. Vad varje ansvarsområde omfattar framgår i detalj av en bilaga till arbetsordningen. Här anges vad som i huvudsak ingår i de fyra ansvarsområdena som ofta betecknas med de färger som anges inom parentes.

Ansvarsområde 1 (gul) omfattar allmänna domstolar, åklagarväsendet, polisväsendet, tullväsendet samt vissa ytterligare myndigheter under Justitiedepartementet. Till detta ansvarsområde hör också ärenden som innehåller oklara yrkanden eller faller utanför JO:s tillsynsområde oavsett vad ärendena handlar om. *Ansvarsområde 2* (vit) omfattar Kriminalvården, socialförsäkring, Försvarsmakten, överförmyndarväsendet samt vissa myndigheter under Närings- och Finansdepartementen. *Ansvarsområde 3* (blå) omfattar socialtjänst, omsorg om funktionshindrade, hälso- och sjukvård, utbildning och forskning samt förvaltningsdomstolar. *Ansvarsområde 4* (röd) omfattar myndigheter inom kultur- och arbetsmarknadsområdena, plan- och byggnadsväsendet, skatteväsendet, exekutionsväsendet, kommunikationsväsendet, jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd samt utlänningsärenden.

Om principerna för indelningen i ansvarsområden skriver Kjell Swanström bl.a. följande.³

För att minimera antalet ärenden som har bäring på mer än ett ansvarsområde har JO medvetet sökt avgränsa ansvarsområdena så att myndigheter som erfarenhetsmässigt ofta träffas av klagomål i samma ärende i största möjliga utsträckning ska tillhöra samma ansvarsområde.

Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade och informerar chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder i övrigt i den utsträckning som befinns erforderlig.

Det viktigaste instrumentet för praktisk samordning samt uppnående av konsensus i väsentliga frågor är enligt Swanström den icke författningsreglerade institution som hos JO kallas plenum. I plenum ingår de fyra ombudsmännen och kanslichefen. Dessa fem personer sammanträder regelbundet, i allmänhet en gång i veckan, för informella diskussioner om frågor av gemensamt intresse. För att så långt möjligt uppnå den eftersträfvade enhetligheten i JO:s framträdande utåt samråder ombudsmännen ibland med sina kollegor om pågående ärenden i vilka ställningstaganden av principiell betydelse aktualiseras.⁴

Enligt 2 § handläggs ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen tillhör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som ska handlägga ärendet.

Bestämmelserna i 4–7 och 10 §§ reglerar ombudsmannaexpeditionens anställda och deras uppgifter. I 5 § anges kanslichefens uppgifter. Bland annat räknas de fall upp där kanslichefen får besluta. 6 § innehåller regler om byråchefernas uppgifter och beslutsfunktioner. I 7 § anges föredragandenas uppgifter och när de får fatta beslut. I vissa fall gäller beslutsrätten först efter särskilt bemyndigande från en ombudsman. 10 § gäller personalen på registratörsexpeditionen och deras uppgifter.

Expeditionen av ombudsmännens beslut regleras i 8 § och biblioteket i 9 §.

Enligt 11 § avgörs en fråga om utlämnande av allmän handling på myndighetens vägnar av den justitieombudsman till vars ansvarsområde ärendet hör eller av chefsjustitieombudsmannen.

Vem som beslutar i säkerhets- och beredskapsfrågor anges i 12 §.

Enligt 13 § tar ombudsmännen emot besök av allmänheten efter överenskomst i varje särskilt fall. Ombudsmannaexpeditionens öppettider och telefontider anges i 14 §.

³ Se Swanström, Kjell, ”JO-ämbetet inifrån” i Ekroth, Jesper & Swanström, Kjell (red.), JO – Lagarnas väktare, Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond, Stockholm, 2009, s. 349.

⁴ a.a. s. 347 f.

3.3 Handläggningen av klagomålsärenden

Klagomålen sänds in med vanlig post, e-post eller telefax eller lämnas in på JO-expeditionen. Numera kommer mellan 40 och 50 % av klagomålen in via e-post. När klagoskriften har kommit in till JO fördelas den på respektive ombudsman av en tjänsteman på den administrativa enheten. Ärendet får en ärendemening och kodas på ett sakområde. Därefter registreras ärendet elektroniskt och får ett diarienummer.

Alla anmälningar är offentliga om det inte finns sekretesskäl som hindrar detta.

Sedan en akt lagts upp lämnas ärendet till en av de två byråcheferna hos den ombudsman som ärendet hänvisats till. Byråchefen fördelar ärendena för handläggning bland föredragandena på sin byrå. Är det föredragandens bedömning att ett ärende inte behöver utredas föreslår han eller hon att det avgörs direkt genom avskrivning (direktavskrivning). På vissa avdelningar går då ärendet direkt till ombudsmannen utan att först ha passerat byråchefen. Detta sker för att avlasta byråchefen arbete. Ombudsmannen tar översiktligt del av klagomålet innan han eller hon skriver på.

Ibland används för direktavskrivning av ärenden en uppsättning mallar som är elektroniskt lagrade och tillgängliga för alla som arbetar på ombudsmannaexpeditionen. Det finns mallar som är avpassade för ett antal olika, ofta förekommande avskrivningsgrunder. Om ingen mall används är det brukligt att till avskrivningsbeslutet bifoga ett informationsblad med uppgifter om handläggningen av avskrivningsärenden. Där framgår att avskrivning av en anmälan i allmänhet grundas på ett eller flera av följande skäl:

- Anmälan gäller något som är under pågående prövning i en annan instans.
- Anmälan gäller missnöje med en domstols eller en myndighets avgörande. JO kan inte ändra domar eller beslut.
- Det som anmälts ligger långt tillbaka i tiden. JO ska i princip inte ta upp sådant som är mer än två år gammalt.
- Anmälan innehåller alltför knapphändiga uppgifter eller har bedömts som svår att tyda.
- Det fel eller missförhållande som anmälan riktar sig mot har rättats.
- Det har inte framkommit annat än att den som anmälts i alla väsentliga delar handlat inom lagens ram.
- Det föreligger inte tillräckliga skäl för JO att ta upp ärendet, trots att gällande regler inte till fullo efterlevts.

Åtskilliga ärenden som inte direktavskrivs kan avgöras efter att föredraganden har studerat inlämnade akter och/eller inhämtat uppgifter per telefon eller e-post. Utredningsåtgärder av detta slag betecknas som "liten utredning". Klaganden brukar normalt inte beredas tillfälle att yttra sig över en sådan utredning. På grundval av utredningen upprättar föredraganden ett förslag till beslut, som uppvisas för byråchefen. Därefter beslutar ombudsmannen.

Om ärendet inte kan avgöras utan ytterligare utredningar är det normalt att ärendet skickas på remiss till den kritiserade myndigheten eller tjänstemannen. Ibland kan det vara nödvändigt att föredraganden upprättar en promemoria med frågor som önskas besvarade. Remisstiden är vanligen två månader. Klaganden i ett ärende och befattningshavare, som i ärendet kan bli föremål för kritik eller någon annan åtgärd, brukar innan ärendet avgörs alltid få yttra sig över utredningsmaterialet.

4 JO-institutionens utveckling⁵

JO-ämbetet tillkom genom 1809 års regeringsform. Det föreskrevs där att en justitieombudsman skulle utses vid varje riksdag för tiden intill nästa riksdag med uppgift att ha tillsyn över lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän. Ombudsmannen fick befogenhet att väcka åtal mot felande tjänstemän. Ämbetet tillmättes stor politisk betydelse och tillkom inte utan strid. Det skulle utgöra en av garantierna för den maktbalans mellan kung och riksdag som författningen vilade på. Det skulle också vara ett medborgarnas skydd mot maktfullkomlighet från domstolars och andra myndigheters sida.

Den första instruktionen för JO antogs av riksdagen i början av 1810. Till den förste JO valdes därefter Lars August Mannerheim som hade varit konstitutionsutskottets ordförande då de nya grundlagarna utarbetades. Mannerheim tillträdde ämbetet den 1 mars 1810.

JO-instruktionen gav ombudsmannen rätt att se alla handlingar hos myndigheterna och rätt att närvara vid deras överläggningar. JO utnyttjade denna möjlighet genom att företa inspektioner hos myndigheterna, i början särskilt på fängelser, häkten och arbetsinrättningar. Instruktionen öppnade också möjligheten för alla och envar att anföra klagomål hos JO mot tjänstemän och domare. Klagomålen uppgick i början endast till ett 50-tal per år och rörde huvudsakligen långsam ärendehandläggning hos myndigheterna. Först mot slutet av 1800-talet passerade antalet klagomål per år 100.

Till en början var åtal den enda sanktionsmöjlighet som JO förfogade över. Under 1800-talet började JO, om felet var av lindrigare slag, framföra kritiska uttalanden men bara under förutsättning att den kritiserade domaren eller tjänstemannen erkände sitt misstag och vidtog rättelse. Åtalsvapnet var dock under 1800-talet alltjämt det viktigaste i arsenalen, och under de första 100 åren väcktes drygt 1 000 åtal. Det sammanlagda antalet klagomål under samma period uppgick till ca 7 000.

Vid JO-reformen 1915 stadfästes den utveckling som ägt rum i praxis. Från att vara ett rent åklagarämbete blev JO en institution med kritiska och vägledande uttalanden som en allt viktigare uppgift. Samtidigt inrättades ett nytt ombudsmannaämbete, militieombudsmannen (MO), som hade samma uppgift i förhållande till krigsdomstolarna och försvarsväsendet som JO i förhållande till de civila domstolarna och myndigheterna. Därmed hade statsmakterna slagit in på den väg som kom att innebära att frågan om kapacitetsökningar för ombudsmännen löstes genom fler ombudsmän.

⁵ Detta avsnitt bygger bl.a. på SOU 1965:64 Riksdagens justitieombudsmän, SOU 1975:23 JO-ämbetet. Uppgifter och organisation, KU 1975/76:22, SOU 1985:26 JO-ämbetet. En översyn, KU 1986/87:2, bet. 1994/95:KU33 samt Ekroth, Jesper, ”JO-ämbetet 200 år – en historisk tillbakablick” i Ekroth, Jesper & Swanström, Kjell (red.), JO – Lagarnas väktare, Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond, Stockholm, 2009, s. 101.

Nästa större förändring ägde rum 1957 då de kommunala myndigheterna fördes in under JO:s tillsyn. En avgränsning gjordes dock så att endast de tjänstemän som var underkastade fullständigt ämbetsansvar omfattades av JO:s kontroll. Därmed uteslöts ledamöter av kommunala beslutande församlingar. En bestämmelse infördes också i JO-instruktionen som uppmanade ombudsmännen att beakta ”de särskilda betingelser under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar”.

Bland annat på grund av 1957 års reform ökade ärendetillströmningen till JO och redan 1963 tillsattes en ny utredning som hade till uppgift att föreslå åtgärder för att öka effektiviteten i ombudsmännens tillsynsverksamhet. Utredningens förslag byggde på två grundläggande tankegångar. Den ena var att en uppdelning av JO-ämbetet på flera ombudsmän inte var ändamålsenlig. Det personliga momentet skulle gå förlorat om fler ombudsmän utsågs. Den andra grundtanken var att den enskildes behov av rättsskydd i första hand borde tillgodoses genom de överinstanser och ordinarie tillsynsorgan som fanns inom rättsväsendet och förvaltningen.

Vid riksdagsbehandlingen av förslagen som ägde rum 1967 gick man ifrån den första tankegången. MO-ämbetet avskaffades visserligen men i stället utökades antalet justitieombudsmän till tre. För de tre ombudsmännen skulle det finnas två ställföreträdare. Detta skedde mot bakgrund av den starkt ökande tillströmningen av klagomål. Bara under de år som utredningsarbetet pågick ökade antalet klagomål från ca 1 200 till ca 1 800.

En fråga som särskilt diskuterades var om ombudsmännen hade någon skyldighet att pröva alla klagomål som kommer in. Utredningen ansåg detta i princip. Därför borde instruktionen ge JO befogenhet att underlåta prövning i vissa särskilt angivna fall. Det sammansatta konstitutions- och lagutskottet som beredde frågan i riksdagen kom till motsatt slutsats. Någon formell prövningsskyldighet förelåg inte och borde inte heller föreskrivas. Det borde i stället, med tanke på ämbetets utpräglade förtroendekaraktär, överlämnas till ombudsmännen själva att efter eget omdöme avgöra denna fråga. JO fick helt enkelt ägna sig åt klagomålsprövningen så mycket han eller hon ansåg sig ha tid eller resurser till. I instruktionen infördes en bestämmelse om att JO borde lämna klagomål utan åtgärd, om det från allmän och enskild synpunkt var av ringa betydelse att saken prövades (en s.k. generalklausul om avvisning). Nästa JO-utredning som tillsattes redan 1972 ändrade visserligen formuleringen men själva principen får anses gälla allttjämt.

Huvudproblemet för 1972 års JO-utredning var den fortsatta starka ökningen av klagomålen. Utredningen hade två förslag till åtgärder. För det första ville man fortsätta på den inslagna vägen till utbyggnad av JO-organisationen och föreslog att antalet ombudsmän skulle utökas till fyra. En av dem skulle vara justitieombudsman, tillika administrativ chef. Denna chefsombudsman skulle ha rätt att ge allmänna riktlinjer för verksamheten och planlägga arbetet i stort. De ställföreträdande ombudsmännen avskaffades. För det andra föreslog utredningen att beslutanderätten i vissa ärenden skulle kunna delegeras till en tjänsteman hos JO. Chefsombudsmannen skulle

i arbetsordning eller genom särskilt beslut kunna bemyndiga en kanslichef eller byråchef att avvisa eller avskriva ett ärende från fortsatt handläggning. Ett bemyndigande kunde också avse rätten för en kanslichef, byråchef eller annan tjänsteman att utforma och underteckna ett avvisnings- eller avskrivningsbeslut som en ombudsman fattat.

Utredningen behandlades av riksdagen hösten 1975. Det beredande utskottet, konstitutionsutskottet, underströk att klagomålsprövningen var JO:s viktigaste uppgift och mest ägnad att tillgodose syftet med JO:s verksamhet i stort. För att en lättnad i arbetsbördan skulle uppnås rekommenderade utskottet att JO i större utsträckning än tidigare skulle utnyttja möjligheten att överlämna klagomål till en annan myndighet för utredning och prövning. Detta motiverades med att de centrala förvaltningsmyndigheterna har tillsyn över hela verksamheten inom sitt förvaltningsområde och att det med hänsyn till JO-verksamhetens extraordinära karaktär var väsentligt att de ordinarie tillsynsorganen i första hand fick tillfälle att pröva framställda klagomål. Vidare underströks att JO borde underlåta att ta upp klagomål till prövning när ordinarie överklagningsmöjligheter fortfarande stod öppna. Också i syfte att minska arbetsbördan infördes en regel som innebar att JO normalt inte borde ta upp klagomål på förhållanden som låg mer än två år tillbaka i tiden. KU ansåg vidare att JO:s inspektionsverksamhet i första hand skulle inriktas på myndigheter som JO på grund av klagomålsfrekvensen eller andra orsaker fann anledning att särskilt kontrollera. KU godtog utredningens förslag om en fjärde ombudsman men avvisade förslaget om en möjlighet att delegera beslutsrätt i avvisnings- och avskrivningsärenden till vissa tjänstemän. För allmänhetens förtroende för JO var det enligt utskottet angeläget att de som klagar hos JO verkligen når fram till vederbörande ombudsman.

Under utredningstiden hade en ny regeringsform och riksdagsordning beslutats och trätt i kraft. Bestämmelserna om JO i båda dessa nya lagar fick en annan språklig utformning än i de gamla men innebar i sak små, i detta sammanhang oviktiga förändringar.

Redan vid beslutet om 1975 års JO-reform hade man förutsatt att en utvärdering skulle ske sedan tillräckliga erfarenheter hade gjorts. Denna utvärdering verkställdes av 1983 års JO-utredning.

Utredningen utgick i sina överväganden från att JO:s huvuduppgift alltjämt skulle vara att som ett extraordinärt organ vaka över rättssäkerheten. JO skulle vara en riksdagens och folkets ombudsman till vilken var och en kan vända sig när han eller hon anser att en myndighet eller en tjänsteman har handlat felaktigt. Denna uppgift bör främst fullgöras efter två linjer. Dels bör JO kunna ingripa mot redan begångna fel i den offentliga verksamheten. Dels bör JO ha möjlighet att genom vägledande uttalanden förhindra att fel uppstår. JO bör ha i princip fria händer när det gäller att välja vad som ska tas upp till prövning och vad tillsynen ska inriktas på.

Utredningen framhåller att prövningen av klagomål från enskilda är av central betydelse. Den principiella friheten för JO att bestämma inriktningen av sin tillsyn bör utnyttjas med stor försiktighet när det gäller klagomålspröv-

ningen. Klagomål bör inte avvisas endast för att JO ska hinna med annan verksamhet. Detta, ansåg utredningen, sker inte heller. Tvärtom tillämpar JO en generös praxis som det är i hög grad önskvärt att behålla.

Utredningen framhåller att JO också utövar sin tillsyn genom inspektions- och projektverksamhet. Antalet rutinartade inspektioner bör begränsas. Där- emot bör undersökningar av en viss typ av myndigheter eller av ett visst lag- stiftningsområde intensifieras. Detta bör dock ej ske på bekostnad av kla- gomålsprövningen. JO bör alltså ha resurser som medger tillräckliga insatser på båda områdena.

1983 års utredning konstaterar att chefsombudsmannens roll inte blivit den man avsåg med reformen. Rätten för denne att ge allmänna riktlinjer för verk- samheten och planlägga arbetet i stort har knappast alls utnyttjats. Man har i stället fått fyra i praktiken fristående ombudsmän som självständigt dispone- rar över verksamhet och personal, var och en inom sin avdelning. Olägenhet- erna med denna organisation är enligt utredningen flera. En organisation med flera chefer medför risk för vissa spänningar mellan cheferna och att cheferna blir obenägna att ta initiativ som påverkar övriga chefers arbetsförhållanden. Det finns också risk för att det uppkommer olika tillsynspraxis inom olika områden.

Redan intresset av att undvika olägenheter av detta slag talar enligt utred- ningen för att JO-ämbetet bör innehas av endast en person. Andra skäl var att en ordning med endast en ombudsman blir JO en till namnet känd riksdagens och folkets förtroendeman som har tillsyn över hela den offentliga verksam- heten. Denna ordning medger också större flexibilitet och större möjlighet för ombudsmannen att rationellt utnyttja JO-ämbetets samtliga resurser.

För att inte den enda ombudsmannen ska få alltför stor arbetsbörda och inte heller kvaliteten på JO-verksamheten ska försämrats föreslog utredningen att justitieombudsmannen vid sin sida ska ha tre medarbetare, lika kvalifice- rade som departementens rättschefer. Var och en av rättscheferna ska förestå en utredningsavdelning. I organisationen ska det också finnas byråchefer och föredragande.

Enligt utredningen ska JO i ärenden som inte är av större vikt kunna dele- gera beslutanderätten. Delegation ska inte kunna ske i ärenden som resulterar i beslut om åtal, disciplinämälan, begäran om avstängning eller avskedande eller ärenden som slutar i kritik av allvarigare slag. JO ska själv besluta också i alla andra viktigare frågor såsom inspektioner, remissvar, framställningar till regeringen eller riksdagen. Även när det gäller ärenden som avslutas med kritik av mindre allvarlig art eller där JO, utan att kritisera, gör vägledande uttalanden bör huvudregeln vara att ombudsmannen själv avgör sådana ären- den. I dessa fall bör det dock finnas möjlighet att delegera beslutsrätten till en rättschef. Delegationsrätten ska dock främst användas beträffande klagomål mot någon som inte står under JO:s tillsyn, klagomål som avser en fråga som inte är slutligt prövad av ordinarie myndighet, klagomål över fel som är mer än två år gamla och klagomål som inte innehåller någon preciserad kritik eller är så allmänt hållna att de inte kan utredas närmare. Hit ska också höra sådana

ärenden som efter utredning inte ger anledning till någon kritik eller vägledande uttalanden. I alla dessa ärendetyper, där det alltså blir fråga om avvisning eller avskrivning, bör delegation kunna ske till en rättschef eller byråchef. Till en rättschef bör också kunna delegeras rätten att besluta att ett ärende ska överlämnas till en annan myndighet för utredning där.

Riksdagsbehandlingen av utredningens betänkande skedde under 1986. Konstitutionsutskottet avvisade utredningens förslag till omorganisation av JO-institutionen. KU delade i många avseenden utredningens uppfattning om fördelarna med ett enmansämbete. Men ett särskilt problem med förslaget var den omfattande delegation av beslutanderätt till tjänstemän som förslaget förutsatte. Förslaget skulle medföra att JO-ämbetets särskilda karaktär skulle gå förlorad. Därför måste JO biträdas i sitt arbete av personer som valts till sina ämbeten av riksdagen. De borde lämpligen vara tre till antalet. De borde benämnas justitieombudsmän och ombudsmannen med den ledande ställningen chefsjustitieombudsman.

Chefsjustitieombudsmannens huvuduppgift borde enligt utskottet vara att ha det övergripande ansvaret både för verksamheten och för ämbetets organisation. Av största vikt var att chefsjustitieombudsmannen har befogenhet att bestämma vilken inriktning verksamheten ska ha i stort. Det bör vara en fråga för chefsjustitieombudsmannen att i en arbetsordning bestämma hur ärendena ska fördelas mellan honom eller henne och de övriga ombudsmännen och mellan dem inbördes. Chefsjustitieombudsmannen ska kunna göra ändringar i en bestämd fördelning, t.ex. genom att besluta att själv handlägga ett nyinkommet ärende. Liksom hittills ska varje ombudsman handlägga sina ärenden helt självständigt. Det bör inte förekomma att chefsjustitieombudsmannen annat än efter överenskommelse övertar ett ärende där handläggningen redan påbörjats. När det gäller inspektioner och projekt ska chefsjustitieombudsmannen kunna ta initiativ över hela fältet. Justitieombudsmännen bör ha samma befogenhet inom sina ansvarsområden. De bör emellertid samråda med chefsjustitieombudsmannen om sina planer.

Enligt utskottet var det viktigt att personalen kan utnyttjas för ämbetet i sin helhet. Det bör vara en fråga för chefsjustitieombudsmannen att i arbetsordningen eller på annat sätt närmare utforma reglerna för hur personalen ska disponeras.

Utskottets syn på chefsjustitieombudsmannens administrativa roll innebär att han eller hon är ensam beslutsfattare i administrativa frågor. Givetvis bör han eller hon samråda med övrig personal om administrativa problem på det sätt som normalt sker på arbetsplatser inom medbestämmandelagstiftningens ramar.

På KU:s förslag beslöt riksdagen att införa en ny instruktion för Riksdagens ombudsmän. Den gäller alltjämt.

Den senaste ändringen i JO-ämbetets organisation ägde rum den 1 juli 1995. På nytt var det ärendeutvecklingen som oroade. Eftersom varje tillsynsärende måste avgöras av en ombudsman var organisationen mycket sårbar. Problem kunde uppstå om t.ex. en ombudsman blev sjuk under en längre tid

eller under en period behöver arbeta koncentrerat med ett eller flera större och mer komplicerade ärenden.

I en skrivelse till KU föreslog chefsjustitieombudsmannen att en ordning med ställföreträdande ombudsmän valda av riksdagen skulle införas. En ställföreträdande ombudsman skulle tjänstgöra i en sjuk- eller semesterledig ombudsmans ställe eller parallellt med en ordinarie ombudsman. Ställföreträdande ombudsman skulle sökas i kretsen av nyligen pensionerade och högt kvalificerade jurister, företrädesvis bland personer som tidigare varit verksamma som JO.

KU ställde sig positivt till förslaget men ansåg att endast de personer som varit verksamma som ombudsmän kunde komma i fråga som ställföreträdande ombudsmän. Utskottet såg det som en väsentlig fördel att dessa personer redan hade granskats och godkänts av riksdagen. Enligt utskottet skulle det vara en fråga för chefsjustitieombudsmannen att besluta om en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring. För att slå vakt om JO-ämbetets extraordinära karaktär var det viktigt att denna möjlighet användes restriktivt.

5 Utvecklingen sedan den 1 juli 1995

Redovisningen för verksamheten vid JO sker för brutna år, dvs. fr.o.m. den 1 juli ett visst år t.o.m. den 30 juni följande år. Den ekonomiska redovisningen görs, efter den omläggning av budgetåret som skedde 1996, per kalenderår.

Starttidpunkten för beskrivningen och analysen av utvecklingen har satts till den 1 juli 1995. Ett viktigt skäl för detta är att det är från den tidpunkten som möjligheten funnits att förordna ställföreträdande ombudsmän. Det är också i mitten av 1990-talet som e-postutvecklingen på allvar tar fart. Det kan knappast råda någon tvekan om att e-posten har gjort det enklare att klaga hos JO.

5.1 Personal

Under perioden den 1 juli 1995–30 juni 2009 har två personer, båda män, tjänstgjort som chefsjustitieombudsmän och tio personer som justitieombudsmän, fyra män och sex kvinnor. Fyra personer har varit ställföreträdande justitieombudsmän, tre män och en kvinna, under denna period. Från början fanns endast en ställföreträdande JO men sedan hösten 1997 har det funnits två.

I allmänhet har längre vakanser på ombudsmannabefattningarna kunnat undvikas. Särskilt har detta varit fallet då avgångarna har varit förutsedda på grund av pensionering. Problem på grund av sjukdomar och oväntade avgångar inträffade emellertid vid flera tillfällen under senare hälften av 1990-talet. Detta ledde till långa vakanser i ett par fall. En ställföreträdande JO tjänstgjorde således utan uppehåll nästan ett år under en sjukledighet som ledde till pensionering och därefter i avvaktan på en ny JO:s tillträde. Den nya ombudsmannen avled efter bara tre månaders tjänstgöring. Sedan dröjde det åtta månader innan ännu en ny JO kunde tillträda. Men vakansen kunde tillfälligt fyllas av en ställföreträdande JO. En längre vakans inträffade något år senare men även den kunde fyllas ut av en ställföreträdande JO. Efter sekelskiftet har det i inget fall gått mer än halvannan månad mellan en JO:s avgång och en ny JO:s tillträde. De ställföreträdande ombudsmännen har ändå tjänstgjort ganska ofta under åren 2000 till 2006. Sedan 2007 handlar det dock huvudsakligen om tjänstgöring under semestertid.

Genomgången visar att de ställföreträdande ombudsmännen fyller en viktig funktion för att fylla ut organisationen under vakanser och ledigheter för ombudsmännen. De har möjligen också använts vid arbetstoppar.

Den senaste uppgiften om personalstyrkan på JO (exklusive ombudsmännen) är 56,25 årsarbetskrafter. Det skulle tyda på att personalen räknad i årsarbetskrafter i stort sett inte förändrats under perioden.

Den handläggande personalen består för närvarande av en kanslichef, åtta byråchefer (två på varje avdelning), fem områdesansvariga föredragande och

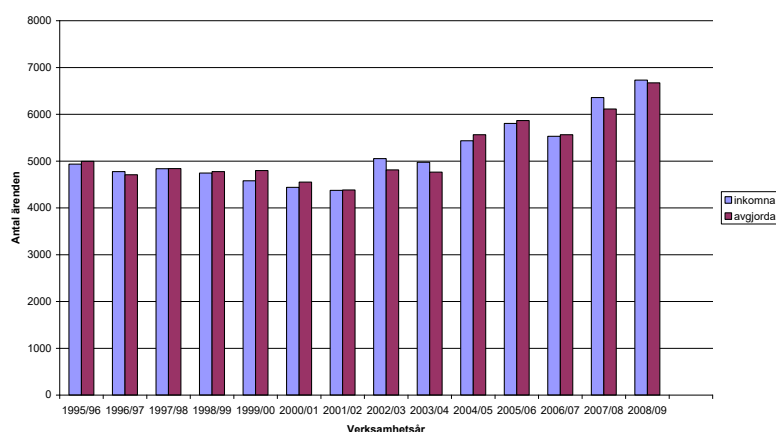
ett tjugotal föredragande. Föredragandena har samma anställningsform som rättsakkuniga i Regeringskansliet dvs. förordnanden på högst sex år. Anställningsformen områdesansvariga föredragande tillkom under slutet av 1990-talet för att organisationen skulle kunna behålla vissa föredragande efter utgången av anställningstiden. Övriga anställda är ett tiotal sekreterare och chefssekreterare. På grund av den informationstekniska utvecklingen skedde en förskjutning under 1990-talet från sekreterarpersonal till handläggande personal.

5.2 Ärendeutvecklingen

JO behandlar tre typer av ärenden: klagomål från allmänheten, ärenden som ombudsmännen själva tar initiativ till, ofta med anledning av inspektioner, samt remisser huvudsakligen i lagstiftningsärenden och vanligen från departementen. Den antalsmässigt helt dominerande kategorin av ärenden är klagomålen.

Under den aktuella perioden ökade antalet inkomna klagomål från ca 5 000 verksamhetsåret 1995/96 till nästan 7 000 under 2008/09 (se figur 1). Det handlar dock inte om någon kontinuerlig ökning. Tvärtom finns en svagt nedåtgående tendens under de sju första verksamhetsåren av den undersökta perioden. Därefter sker en kraftig ökning 2002/03 – nästan 700 klagomålsärenden fler än 2001/02. En ännu kraftigare ökning – drygt 800 ärenden – äger rum mellan 2006/07 och 2007/08. Antalet inkomna klagomål når då för första gången över 6 000.

Figur 1: Klagomålsärenden 1995/96-2008/09



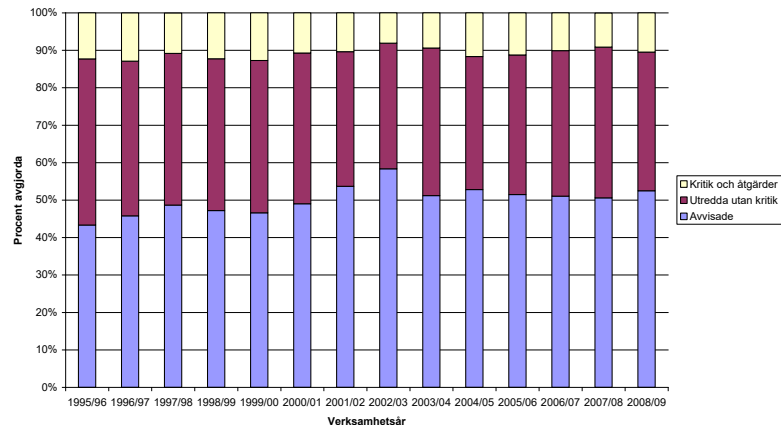
De avgjorda klagomålen håller jämn takt med de inkomna fram till ökningen verksamhetsåret 2002/03. Då och under det följande året ökar visserligen antalet avgjorda ärenden men inte tillräckligt för att behålla ärendebalansen på samma nivå som före ökningen. Men redan 2004/05 är man ifatt ökningen. 800 fler klagomålsärenden än året före avgörs. Vid den kraftiga ökning av

inkomna klagomål som ägde rum 2007/08 upprepas förloppet – först en otillräcklig ökning av antalet avgjorda ärenden men året därpå en ytterligare ökning som nästan når upp till antalet inkomna ärenden.

På tre av ansvarsområdena dominerar några få ärendegrupper. På ansvarsområde 1 är det polisväsendet, de allmänna domstolarna och åklagarväsendet, på ansvarsområde 2 kriminalvården och socialförsäkringarna och på ansvarsområde 3 socialtjänst och omsorgsverksamhet. Ansvarsområde 4 är mer heterogent.

När det gäller utgången av prövningen har klagomålsärendena delats upp i tre kategorier: avvisade och avskrivna (inklusive överlämnade till en annan myndighet), utredda utan kritik eller annat uttalande, utredda med kritik, vägledande uttalande eller åtgärd (framställning, förundersökning, åtal).

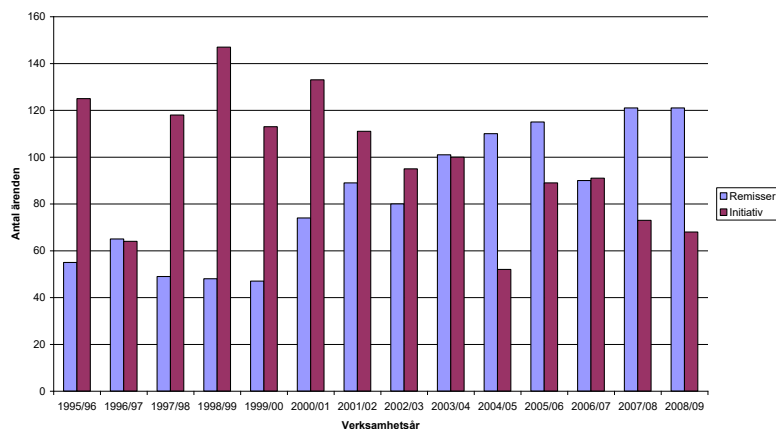
Figur 2: Utgången av de avgjorda ärendena 1995/96-2008/09



Under hela undersökningsperioden utgör de ärenden som föranleder kritik, vägledande uttalanden eller sanktionsåtgärder drygt 10 % av de avgjorda ärendena (se figur 2). Minst är denna andel 2002/03 (8 %) och störst 1996/97 (13 %). Det kan nämnas att antalet åtal och anmälan till disciplinär åtgärd under hela femtonårsperioden uppgår till 48 fall. De två andra kategorierna – utredda utan kritik eller annat uttalande och avvisade eller avskrivna – är vid början av undersökningsperioden ungefär lika stora till antalet. Men redan under det följande verksamhetsåret avvisas eller avskrivs fler ärenden än som utreds utan att det leder till kritik eller andra reaktioner. Efter hand ökar skillnaden mellan de båda grupperna så att när den är som störst 2002/03 avvisas eller avskrivs 57 % av klagomålsärendena medan endast 34 % utreds. Från och med verksamhetsåret 2001/02 avskrivs hälften eller mer av ärendena.

Om man sedan övergår till remisserna och initiativen räknas de i totalt, inte tusental. Man kan dock utgå från att de flesta remiss- och initiativärenden är mer arbetskrävande än de flesta klagomålsärenden. Naturligtvis försvåras antalsmässiga jämförelser mellan ärendekategorierna av detta förhållande.

Figur 3: Remisser och initiativ 1995/96-2008/09



Vad man kan notera är dock en stark ökning av antalet remisser (se figur 3). Det handlar om en fördubbling under perioden. När det gäller initiativen är förändringen nästan lika tydlig men den går i motsatt riktning. Särskilt markant är nedgången under de sista fem åren av undersökningsperioden.

När det gäller utgången av initiativen förekommer det av naturliga skäl inga avskrivningar. Däremot har ett fåtal initiativ (21 ärenden eller 2 % av initiativen) under hela perioden överlämnats till en annan myndighet för åtgärd. Den vanligaste utgången av ett initiativ är någon form av kritik, uttalande eller framställning. Detta sker i genomsnitt i 77 % av initiativärendena. Denna höga siffra måste givetvis ses mot bakgrund av att ett initiativ för det mesta föranleds av misstankar – grundade på uppgifter i massmedierna eller iakttagelser vid inspektioner eller i utredningar av klagomålsärenden – om att fel har begåtts. Men kritikandelen växlar starkt mellan åren. Lägsta andelen är 60 % under 1997/98 och 2002/03, den högsta 86–87 % under 2003/04 och 2008/09. Antalet åtal eller anmälningar till disciplinär bestraffning är under hela perioden 23 (2 %).

Avslutningsvis kan nämnas att antalet nyregistrerade ärenden (inklusive remisser och initiativ) fortsätter att öka under det innevarande verksamhetsåret. Under perioden den 1 juli 2009–30 april 2010 registrerades 6 149 ärenden, 470 (+8,28 %) fler än under motsvarande period 2008–09. Men även antalet avslutade ärenden ökade med 674 (+11,98 %).

5.3 Inspektionerna

Ett viktigt inslag i JO:s verksamhet är inspektionerna av myndigheterna. Inspektionerna är enligt chefs-JO Mats Melin värdefulla från flera synpunkter. De ger ombudsmannen och hans eller hennes medarbetare värdefulla insikter i myndigheternas faktiska verksamhet. Inspektionerna förser vidare myndighetschefer och andra anställda med en genomlysning av den egna

verksamheten. Slutligen har regelbundna inspektioner en preventiv verkan.⁶ Inspektionerna har således ett egenvärde när det gäller kontrollen av myndigheterna men kan också ge upphov till initiativärenden (se ovan).

Under den femtonårsperiod som undersökts har antalet dagar som ombudsmännen och deras medarbetare ägnar åt inspektioner varierat mellan som lägst 30 verksamhetsåret 2004/05 och som högst 60 verksamhetsåren 2000/01 och 2006/07. I ämbetsberättelsen för 2004/05 kommenteras det låga antalet inspektionsdagar. Det framhålls att minskningen huvudsakligen beror på att JO vid fördelningen av sina begränsade resurser måste prioritera hanteringen av det ökande antalet klagomål. Härmed har verksamhetsmålet – att varje ombudsman ska kunna ägna ca 15 arbetsdagar per år åt inspektioner – inte kunnat uppnås. Då myndighetsinspektionerna bedöms tillhöra JO:s nyttigaste och mest fruktbara verksamhetsgrenar, är detta enligt ämbetsberättelsen mycket olyckligt.

Någon tydlig tendens finns inte som gäller hela perioden. Däremot kan man konstatera att från bottenläget 2004/05 skedde en uppgång 2005/06 och 2006/07. Därefter har antalet inspektionsdagar åter fallit och uppgick 2008/09 till 35.

5.4 Sammanfattning

Det intryck man sammanfattningsvis får av den statistiska genomgången av utvecklingen under perioden 1995/96–2008/09 är att JO-institutionen är en mycket flexibel och på det hela taget väl fungerande organisation. De upprepade kraftiga ökningarna i tillströmningen av klagomålsärenden har kunnat bemästras utan att ärendebalanserna annat än tillfälligtvis har ökat. Detta har dock gått ut över inspektionerna, vilket i sin tur lett till en minskning av antalet initiativärenden. Ett intressant förhållande är att andelen klagomålsärenden som föranleder kritik, uttalanden eller sanktionsåtgärder ligger någorlunda stabilt på en nivå kring 10 %. Det tyder inte på att prövningen av klagomålsärendena, trots den stora mängden, skulle ha gjorts mindre noggrant. Inte heller tyder förhållandet på att de nytillkomna klagomålsärendena inte skulle vara lika välgrundade (eller lika ogrundade) som de som kom in tidigare. Att numera betydligt fler ärenden avvisas eller avskrivs än som utreds är däremot ett tecken i den riktningen. Men lika troligt är att tröskeln för att utreda ett ärende har höjts under trycket av ärendetillströmningen. På så sätt kan den ökade avskrivningsfrekvensen ha bidragit till att öka genomströmningen av ärenden.

⁶ Melin, Mats, "JO-ämbetet 200 år – en blick mot framtiden" i Ekroth, Jesper & Swanström, Kjell (red.), JO – Lagarnas väktare, Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond, Stockholm, 2009, s. 281 f.

6 Behövs delegationsbeslut inom JO-ämbetet?

Utgångspunkten för utredningen är den växande arbetsbördan för ombudsmännen och för hela organisationen på grund av den fortgående ökningen av antalet klagomålsärenden. Det finns inget som tyder på att tillströmningen skulle minska eller ens stabiliseras på den nuvarande nivån.

I och för sig har, som utredningen visat, JO-organisationen kunnat bemästra den uppkomna situationen utan att handläggningstiderna annat än tillfälligtvis ökat. Det är emellertid ett mer eller mindre konstant förhållande att ambitionerna när det gäller inspektionerna inte har kunnat fullföljas.

Den åtgärd på längre sikt som skulle kunna medverka till en minskning av tillströmningen av klagomålsärenden hos JO är en förbättring av den statliga och kommunala tillsynen på många områden. På ett av JO:s tyngsta områden, kriminalvården, finns över huvud taget ingen tillsyn av någon myndighet som tillfredsställer rimliga krav på oberoende. På andra områden där tillsyn utövas av någorlunda fristående myndigheter är tillsynen mer effektivitetsinriktad än rättsligt inriktad. Det finns emellertid exempel på områden där tillsynen under senare år förbättrats. Dit hör skolans område där en central myndighet, Skolinspektionen, har inrättats. Det är också positivt att regeringen på grundval av Tillsynsutredningens arbete (SOU 2002:14, SOU 2004:100) lämnat en skrivelse till riksdagen hösten 2009, En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79, bet. FiU12). Där betonas bl.a. att den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bl.a. riksdagen och regeringen har beslutat. Några konkreta förslag utlovas dock inte.

I avvaktan på sådana mer generella åtgärder på tillsynsområdet framstår det enligt utredningens uppfattning som angeläget att ytterligare förstärka JO:s beslutsförmåga. Åtgärder som tidigare vidtagits har gått ut på att öka organisationens resurser genom att tillsätta fler ombudsmän och utnyttja avgångna ombudsmän som vikarier främst vid vakanser, semestrar och annan längre frånvaro. Fler handläggare har under senare år kunnat anställas genom att man sparar in på biträdespersonal. Denna åtgärd har möjliggjorts av informationsteknikens utveckling.

Enligt utredningens uppfattning är det inte möjligt att använda dessa åtgärder ytterligare. Om inte ämbetet alldeles ska förlora sin personliga karaktär kan inte fler ombudsmän tillsättas eller de ställföreträdande ombudsmännen utnyttjas så mycket mera. Det är inte heller realistiskt att räkna med ökade anslag för att bygga ut tjänstemannaorganisationen om inte samtidigt JO:s uppgifter utökas. Informationstekniken är en dynamisk faktor i samhället. Men det är just nu svårt att se att så mycket ytterligare kan vinnas med åtgärder på detta område.

Två tidigare utredningar har föreslagit att ombudsmännen skulle få möjlighet att delegera inte bara beslut under beredningen av ett klagomålsärende utan också det slutliga avgörandet i de fall där ärendet avvisas eller avskrivs

från vidare handläggning. Vid båda tillfällena har riksdagen motsatt sig förslaget med hänvisning till att det skulle försvaga ämbetets personliga karaktär. Klagandena skulle gå miste om rätten att få ett besked direkt från en ombudsman. Det är förvisso sant att alla besked skrivs under av en ombudsman. Men det är också sant att många av de ärenden som avvisas eller avskrivs har ombudsmannen bara haft begränsad befattning med.

Rent principiellt är det ett stort steg att införa delegationsmöjligheter även om dessa möjligheter kringgärdas av olika begränsningar. Det har emellertid inte hindrat att sådana möjligheter har införts i en majoritet av de länder som utredningen med hjälp av JO:s internationella sekretariat tillfrågat (se nedan avsnitt 7.3). Av de 17 länder som svarat på denna förfrågan har 10 meddelat att ombudsmännen har mer eller mindre vidsträckta möjligheter att delegera beslutanderätt till anställda tjänstemän. Av ombudsmännen i våra nordiska grannländer har den danske och den norske ombudsmannen sådana möjligheter.

Utredningen har stannat för att föreslå att det införs möjligheter för de svenska ombudsmännen att delegera befogenheten att avgöra klagörenden till anställda handläggare på JO-expeditionen. Detta sker främst med hänvisning till att andra möjligheter att öka beslutsförmågan i JO-organisationen i stort sett är uttömda och att det inte skulle innebära en så stor skillnad mot den faktiska beslutsordning som i dag tillämpas inom organisationen.

7 Delegation av arbetsuppgifter

7.1 Nuvarande förhållanden

Enligt 15 § andra stycket i instruktionen får chefsjustitieombudsmannen i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta åtgärder för att bereda ett ärende och verkställa inspektion, dock utan rätt att framställa anmärkning eller göra annat uttalande på en ombudsmans vägnar. Kanslichefen kan bemyndigas att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef. Inom de ramar som anges i denna paragraf har chefs-JO utfärdat detaljerade delegationsbestämmelser i 5–7 §§ arbetsordningen.

Möjligheten för en tjänsteman att vidta förberedande åtgärder har funnits sedan JO-reformen 1957. Rätten att delegera befogenheten att inspektera infördes på förslag av 1963 års JO-utredning. Rätten för kanslichefen att besluta i administrativa ärenden har också funnits en längre tid men vidgades väsentligt på förslag av 1972 års JO-utredning så att endast anställandet av byråchefer undantas.

I 22 § finns regler som ger en ombudsman rätt att uppdra åt någon annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser en ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten (första stycket). Vidare får en ombudsman förordna en JO-tjänsteman att föra talan på ombudsmannens vägnar i vissa fall som anges i 7 §, dvs. i mål om disciplinansvar, avskedande, avstängning samt i vissa mål gällande behörighetsfrågor (tredje stycket). När en ombudsman har gjort anmälan i dessa frågor till en disciplinmyndighet får en ombudsman delegera frågor om handläggningsåtgärder till en JO-tjänsteman (fjärde stycket).

Dessa regler fick sin nuvarande utformning genom beslut av riksdagen 1987 (prop. 1986/87:160, KU 1987/88:6).

7.2 Tidigare förslag

Frågan om delegation av beslutsbefogenheter i klagörenden och initiativärenden behandlades av såväl 1972 som 1983 års JO-utredningar. Båda utredningarna lade fram förslag om sådana delegationsmöjligheter men förslagen avvisades av riksdagen. Det finns dock anledning för utredningen att redovisa innebörden av dessa förslag som kan tjäna som en ”idébank” för det förslag som utredningen lägger fram.

1972 års JO-utredning (SOU 1975:23)⁷

Utredningen ansåg att instruktionen borde öppna möjlighet för ombudsmännen att delegera beslutsbefogenhet. Möjligheten skulle vara så vidsträckt att ombudsmännen kunde få en väsentlig lättnad av arbetsbördan. Utredningen avvisade dock tanken på att överlämna vissa mindre betydelsefulla ärenden till föredragande för självständigt avgörande, oavsett om besluten innebar avskrivning eller erinran eller annan kritik. Föredragandena skulle alltså inte få ”fälla”. Men inte heller borde de få ”frikänna” någon tjänsteman eller myndighet. De borde endast få bestämma att en klagoskrift inte skulle föranleda någon åtgärd eller någon ytterligare åtgärd.

Enligt utredningen bör ombudsmännen ge sina föredragande anvisningar om vilka typer av ärenden som bör avvisas, avskrivas eller i övrigt inte föranleda någon åtgärd eller något uttalande. Ombudsmännen kan till en början överlåta åt en föredragande att avvisa klagomål mot en institution som inte ligger under JO:s tillsynsområde, klagomål över fel som är mer än två år gamla, klagomål som inte innehåller preciserad kritik eller är så allmän hållna att de inte kan utredas närmare och klagoskrifter som endast innefattar anmärkningar mot tidigare beslut av en ombudsman. Vidare kunde ombudsmännen tänkas delegera avgränsade grupper av ärenden som vanligen anses vara av mindre vikt, t.ex. klagomål på mathållningen på anstalter. Allteftersom arbetsbelastningen ökar och föredragandena får ökad erfarenhet bör det vara möjligt att överlåta åt dem att avskriva allt fler typer av ärenden. Det bör dock endast i uppenbara fall förekomma att föredragande får avskriva ett ärende, sedan beslut fattats om remiss till en myndighet eller tjänsteman.

För att uppnå största möjliga säkerhet och jämnhet i avskrivningspraxis bör enligt utredningen beslutsbefogenheten endast delegeras till kanslichefen och byråcheferna. Om en föredragande anser att ett ärende ska avskrivas eller avvisas får han alltså vända sig till sin byråchef, som har att fatta beslutet.

Utredningen ansåg att ombudsmännen, om de ansåg det lämpligt, kunde kontrollera byråchefernas beslut på olika sätt, t.ex. genom att föreskriva att avskrivna ärenden skulle anmälas summariskt en gång i veckan eller genom att granska vissa ärenden stickprovsvis. Vidare borde naturligtvis byråcheferna diskutera tveksamma fall med sin ombudsman. I ämbetsberättelserna skulle redovisas i vilken utsträckning ärenden avgjorts av tjänstemän under det gångna året.

Utredningen kunde också tänka sig en ordning där en ombudsman efter en föredragning (eller efter att själv ha läst akten) beslutar att någon ytterligare åtgärd inte ska vidtas. Ombudsmannen skulle då inte behöva befatta sig med ärendet fortsättningsvis utan ge föredraganden i uppdrag att utforma och skriva under expeditionen av avskrivningsbeslutet ”på JO:s uppdrag”.

Utredningen tog till slut upp frågan om hur man skulle göra när klaganden skriver till JO och är missnöjd med tjänstemannens beslut. En sådan skrivelse borde visas för den berörda ombudsmannen som beslutar om vilken åtgärd

⁷ Se särskilt avsnitt 11.3.9 s. 185–190.

som ska vidtas. Beskedet till klaganden behöver emellertid inte vara under-tecknat av ombudsmannen, men det bör framgå av beskedet att klagoskriften visats för honom.

Utredningen föreslog följande lydelse av 15 § andra stycket i lagen med instruktion för justitieombudsmannen:

Chefen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid kansliet att vidta åtgärd för ärendes beredande, kanslichef eller byråchef att avvisa ärende eller avskriva ärende från vidare handläggning, kanslichef, byråchef eller annan tjänsteman att utforma och underteckna avvísings- eller avskrivningsbeslut, som ombudsman har fattat, kanslichef, byråchef eller annan tjänsteman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på ombudsmans vägnar, kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

1983 års JO-utredning (SOU 1985:26)⁸

Först ska erinras om att utredningen föreslog en återgång till ordningen med en justitieombudsman. Under denne skulle det finnas tre avdelningar som var och en leddes av en rättschef.

En utgångspunkt för utredningens förslag var att justitieombudsmannen skulle ta ställning i delegationsfrågan i varje enskilt ärende. Utredningen ansåg det nämligen vara betydelsefullt att ombudsmannen kände till alla ärenden och hänvisade till motiven för riksdagens avslagsbeslut på 1972 års JO-utrednings förslag till delegationsregler.

Utredningen delade in klagörendena i fem olika kategorier enligt följande: 1) principiellt viktiga frågor och andra frågor av stor vikt (t.ex. mass-medialt uppmärksammade frågor), 2) klagomål som leder till kritik av allvarlig art, 3) klagomål som leder till kritik av mindre allvarlig art, 4) klagomål som avförts utan kritik och 5) klagomål som inte tas upp till behandling.

Utredningen ansåg att delegation av beslutsrätten inte borde tillåtas i ärenden i kategorierna 1) och 2). När det gäller ärenden i kategori 3) bör huvudregeln vara att justitieombudsmannen själv avgör ett sådant ärende. Möjlighet skulle dock finnas för honom att delegera beslutanderätten till en rättschef. Beslutanderätten i ärenden i kategorierna 4) och 5) skulle kunna delegeras till en rättschef eller byråchef.

Utredningen föreslog också vidgade delegationsmöjligheter när det gällde inspektioner. En rättschef skulle i samband med en verkställd inspektion kunna framföra kritik i frågor som inte är av större vikt och att göra vägläggande uttalanden i sådana frågor.

⁸ Se särskilt avsnitten 8.9.6 och 8.9.7 s. 249–255.

Utredningens förslag till lagregel hade följande lydelse:

Justitieombudsmannen får i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga rättschef att besluta om upptagande av initiativärende, tjänsteman vid utredningsavdelning att vidtaga åtgärd för ärendes beredande liksom att verkställa inspektion, samt chefen för administrativa avdelningen att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av rättschef och byråchef.

Justitieombudsmannen får genom särskilt beslut i klagomåls- eller initiativärende, som inte är av större vikt, bemyndiga rättschef att på justitieombudsmannens vägnar avgöra detta.

Justitieombudsmannen får genom särskilt beslut bemyndiga rättschef att i samband med verkställd inspektion på hans vägnar framställa anmärkning eller göra annat uttalande i fråga, som inte är av större vikt.

Justitieombudsmannen får genom särskilt beslut i ärende, som skall avslutas genom avvisnings- eller avskrivningsbeslut, bemyndiga byråchef vid utredningsavdelning att på justitieombudsmannens vägnar avgöra detta.

7.3 Förhållanden hos ombudsmän i andra europeiska länder

Enheten för internationella frågor vid JO-ämbetet har frågat ombudsmannainstitutioner i andra europeiska länder om ombudsmännen har rätt att delegera beslutsbefogenheter i klagomålsärenden till tjänstemän. Om det är fallet frågas också om delegationen är begränsad på något sätt och om hur delegationen fungerar i praktiken. Om det inte finns delegationsmöjligheter frågas om det förts några diskussioner om införande av delegationsmöjligheter och hur parlamentet ställt sig.

Svar har kommit in från 17 länder, nämligen Belgien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Litauen, Nederländerna, Norge Polen, Portugal, Slovakien, Storbritannien, Tjeckien och Ungern. Dessutom har ombudsmannen i Europeiska unionen och i Skottland svarat.

I 6 länder (Cypern, Frankrike, Grekland, Litauen, Slovakien, Ungern) samt i EU finns inga delegationsmöjligheter. Som argument anges i ett par fall att det är viktigt att klagande får svar direkt från en ombudsman. I några andra fall betonas att ombudsmannens karaktär av ett enmansämbete inte får rubbas. I Finland väljer riksdagen en justitieombudsman och två biträdande justitieombudsmän. Ingen av dem kan delegera beslutsbefogenheter. Men de biträdande justitieombudsmännen har en ställföreträdare som kan inträda när en biträdande justitieombudsman är jävig eller av någon annan orsak är förhindrad att utöva sitt uppdrag. I inget av dessa fall uppges att delegationsfrågan har diskuterats.

I övriga 10 länder och Skottland finns delegationsmöjligheter.

I *Belgien* kan ingen beslutsrätt delegeras men en avdelningschef kan få i uppdrag att underteckna en expedition av beslutet, men bara när beslutet gäller ett otillåtet klagomål, uppehåll i behandlingen av klagomålet, överläm-

nande av klagomålet, avskrivning av ärende som är ogrundat eller så välgrundat att myndigheten själv rättat till förhållandet.

Ombudsmannen i *Danmark* kan delegera beslutsrätt utan några begränsningar till högre tjänstemän, för närvarande till två av dem. I svaret framhålls att denna ordning i praktiken har fungerat väl både som en avlastning för ombudsmannen och en effektiv ”remedie” i organisationen.

I *Estland* kan ombudsmannen (där kallad justitiekansler) bemyndiga sin ställföreträdare eller en rådgivare att utföra hans uppgifter. I praktiken har delegationsmöjligheten endast använts så att viss korrespondens undertecknas av dessa tjänstemän.

Ombudsmannen på *Irland* kan delegera alla sina uppgifter (utom rapportskyldigheten till parlamentet) till vilken tjänsteman som helst på ombudsmannainstitutionen. För det dagliga arbetet innebär det att ett klagomål tas emot och bearbetas av en handläggare som även har ett bemyndigande att besluta. Majoriteten av klagomålen avslutas utan att ombudsmannen involveras.

I *Nederländerna* finns en intern reglering som innebär att ärenden på de flesta verksamhetsområdena kan avgöras av ett team av tjänstemän. Besluten behöver inte uppvisas för ombudsmannen. I svaret betonas att en väl fungerande delegation inte bara är en fråga om bra interna regler utan också om en god myndighetskultur och klara överenskommelser.

Sivilombudsmannen i *Norge* har rätt att delegera sin beslutsmyndighet till tjänstemän i vissa fall. I 9 § Stortingets allmänna instruktion för ombudsmannens verksamhet är den allmänna regeln att ombudsmannen personligen ska ta ställning till alla klagomål och alla initiativärenden. Han kan dock ge vissa medarbetare fullmakt att avsluta ärenden som klart kan avvisas eller som inte klart ger tillräcklig anledning till närmare behandling.

Mer detaljerade bestämmelser finns i ombudsmannens egen arbetsordning. I den ges avdelningscheferna fullmakt att avsluta ärenden

- där det är klart att klagomålet bör avvisas
- där, efter det att klagomålet, de inskickade och eventuellt inhämtade dokumenten granskats, det framstår som klart att klagomålet inte har utsikt att leda någonstans (føre frem) eller inte ger tillräcklig anledning till närmare behandling
- där klagomålet riktar sig mot förhållanden som ombudsmannen har undersökt och behandlat tidigare.

När ett ärende är avslutat efter ett fullmaktsbeslut och klaganden kommer tillbaka med en ny hänvändelse, bör saken som huvudregel läggas fram för ombudsmannen.

Klagomålet har inte utsikt ”att leda någonstans” när den aktuella genomgången visar att en närmare undersökning från ombudsmannens sida inte kan antas leda till något för klaganden gynnsamt resultat, och det inte heller i övrigt föreligger förhållanden som kan ha betydelse utöver detta ärende.

Vid värderingen av om ett ärende ”ger tillräcklig anledning till närmare behandling” ska hänsyn tas till

- om klagomålet reser frågor av rättsäkerhetsmässig betydelse, eller
- om klagomålet kan ge grund för att fokusera på viktiga frågor för sakbehandling av det avgörande som klagomålet gäller, eller
- om klagomålet kan ge grund för att fokusera på viktiga principer för sakbehandling av ärenden i allmänhet.

I *Polen* har avdelningscheferna kompetens att besvara klagomål på uppdrag av ombudsmannen för mänskliga rättigheter.

Ombudsmannen i *Portugal* biträds av två ställföreträdande ombudsmän som utses av ombudsmannen själv. Lagen som styr ombudsmannaverksamheten ger ombudsmannen rätt att delegera befogenheter i fråga om klagomålshandläggningen till de ställföreträdande ombudsmännen när det gäller

- att använda sig av undersökningsbefogenheter
- att göra preliminära undersökningar av klagomålets tillåtlighet
- att avvisa klagomål som inte faller inom ombudsmannens kompetensområde eller som bedöms vara obefogade eller inte tillräckligt grundade för att motivera en undersökning eller som redan har åtgärdats
- att hänvisa klaganden till en specifik juridisk eller administrativ åtgärd
- att i mindre allvarliga fall som inte upprepats rikta kritik mot den berörda myndigheten eller avskriva ärendet om en acceptabel förklaring erhållits.

Ytterligare anvisningar för i vilka fall klagomål får avvisas finns i interna regler.

Ombudsmannen (Parliamentary and Health Services Ombudsman) i *Storbritannien* har i lagstiftningen lika vidsträckt delegationsrätt som den irländska ombudsmannen. Några i lag angivna begränsningar till vissa tjänstemän eller till vissa beslut finns inte. Det finns emellertid en detaljerad plan där ombudsmannen är förbehållen rätten att fatta vissa beslut, huvudsakligen de som rör rapporteringen till parlamentet och samarbetet med andra ombudsmän medan andra beslut överläts till en erfaren tjänsteman eller ett team av erfarna tjänstemän. Ett team avgör om ett ärende ska undersökas, ett annat beslutar om lämplig åtgärd. Det händer att ombudsmannen själv ingår i ett team.

Ombudsmannen i *Skottland* har också obegränsad delegationsrätt. Genom interna regler sprids beslutanderätten i hela organisationen efter liknande principer som i Storbritannien. Ombudsmannens ansvar för verksamheten utövas genom kvalitetssäkring och andra mått på utförandet. Det finns också möjlighet för allmänheten i vissa fall att ifrågasätta ett beslut fattat av en mindre erfaren medarbetare.

I *Tjeckien* kan ombudsmannen delegera vissa uppgifter till sin ställföreträdare. Interna regler gör det också möjligt för avdelningschefer m.fl. tjänstemän att besluta i vissa ärenden eller om vissa steg i behandlingsprocessen. I praktiken fungerar ärendehantering på följande sätt. Alla klagomål som

ligger utanför ombudsmannens kompetensområde avvisas genom beslut av de ställföreträdande avdelningscheferna utan direkt inblandning av ombudsmannen. När det gäller klagomål inom kompetensområdet beslutar en avdelningschef om undersökningsåtgärder. Enhetscheferna håller kontakt med klagande och inhämtar information från myndigheterna. I komplicerade fall rådfrågas ombudsmannen eller hans ställföreträdare under handlägningsprocessen. Den slutliga rapporten med förslag till åtgärder undertecknas alltid av ombudsmannen eller hans ställföreträdare liksom rapporter till parlamentet och skrivelser till regeringen med begäran om åtgärder.

7.4 Övervägande och förslag

Om man ska införa en rätt för riksdagens ombudsmän att delegera sin beslutanderätt i klagomålsärenden bör man ta ställning till följande frågor:

- Ska delegationsrätten vara obegränsad eller begränsad när det gäller vilka slags beslut som får delegeras?
- Ska delegationsrätten vara obegränsad eller begränsad när det gäller till vilka befattningshavare som beslut kan delegeras?
- Ska delegationen utformas som ett generellt bemyndigande eller som ett bemyndigande i enskilda ärenden?
- Hur ska ombudsmännen kontrollera utnyttjandet av de delegerade befogenheterna?
- Ska ett beslut som har fattats på delegation kunna ”överklagas” till en ombudsman?

En frågeställning av annat slag är på vilken konstitutionell nivå delegationsrätten ska regleras. Utredningen har endast i uppgift att komma med förslag som gäller lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Sedan bör det vara en sak för chefs-JO att, om det behövs, utforma detaljerna i delegationsordningen i bestämmelser i arbetsordningen.

Ska delegationsrätten vara obegränsad eller begränsad när det gäller vilka slags beslut som får delegeras?

Som vi sett finns det flera exempel på en obegränsad delegationsrätt i detta hänseende bland de europeiska ombudsmannainstitutionerna. Med tanke på det motstånd som tidigare har funnits i riksdagen till delegationsrätt för ombudsmännen är det lämpligt att instruktionen innehåller vissa begränsningar när det gäller vilka typer av beslut som får delegeras.

Delegationsregeln kan ges en positiv eller negativ utformning. Den kan ange vilka typer av beslut som får delegeras eller vilka typer av beslut som inte får delegeras. De förslag till reglering som togs fram av 1972 och 1983 års JO-utredningar hade båda en positiv utformning, medan chefs-JO Mats Melin i sin skrivelse till konstitutionsutskottet (se ovan avsnitt 2.2) föreslår en negativ utformning.

Enligt 1972 års JO-utrednings förslag skulle chefs-JO i en arbetsordning eller genom särskilda beslut kunna delegera beslut dels att avvisa eller avskrivna ett ärende, dels att utforma och underteckna ett avvisnings- eller avskrivningsbeslut som en ombudsman fattat. 1983 års JO-utredning föreslog att justitieombudsmannen genom ett särskilt beslut skulle kunna delegera avgörandet av ett klagomålsärende som inte är av större vikt eller som ska avslutas genom ett avvisnings- eller avskrivningsbeslut.

Enligt chefs-JO:s förslag får en ombudsman genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Ett beslut efter delegation får dock inte innefatta en framställning till riksdagen eller regeringen (4 § första stycket instruktionen), kritik eller vägledande uttalande (6 § första stycket), väckande av åtal eller anmälan för disciplinärt förfarande mot befattningshavare (6 § andra och tredje styckena) eller överlämnande av ärende till en annan myndighet (18 §).

Reglerna öppnar i alla tre fallen för delegation av avvisnings- och avskrivningsbeslut. 1983 års förslag går längre; en delegation kan även avse ett klagomålsärende ”som inte är av större vikt”, oavsett vilket beslut som kommer att fattas.

En positiv utformning av lagregeln är tilltalande ur tydlighetssynpunkt. Lagstiftaren och allmänheten vet mer bestämt vilka beslut en befattningshavare vid JO-expeditionen får fatta. Övriga beslut måste fattas av en ombudsman. Men den negativa utformningen har stora fördelar från tillämparens synpunkt. Den sätter en yttersta gräns för vilka beslut som kan fattas efter bemyndigande. Men innanför denna gräns kan en ombudsman fritt bestämma vilka ärenden som lämpar sig för delegation och vilka ombudsmannen vill själv fatta beslut i. Denna flexibilitet är enligt utredningens uppfattning ett avgörande argument till förmån för den utformning som chefs-JO föreslagit.

Ska delegationsrätten vara obegränsad eller begränsad när det gäller till vilka befattningshavare som beslut kan delegeras?

I förslagen från 1972 och 1983 års JO-utredningar angavs i båda fallen vilka befattningshavare som efter delegation kunde få rätt att fatta beslut i klagomålsärenden. Enligt 1972 års JO-utredning skulle en kanslichef eller byråchef kunna besluta om avvisning eller avskrivning av ett ärende. Samma befattningshavare men även andra skulle kunna utforma och underteckna ett avvisnings- eller avskrivningsbeslut som en ombudsman fattat. 1983 års JO-utredning föreslog att bara en rättschef kunde bemyndigas att avgöra ett klagomålsärende som inte är av större vikt. Endast en byråchef kunde bemyndigas att avvisa eller avskrivna ett klagomålsärende.

Nuvarande chefs-JO föreslår att tjänstemän vid ombudsmannaexpeditionen utan begränsningar till vissa befattningar ska kunna få rätt att på en ombudsmans vägnar fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. I skrivelsen framhålls dock att delegation endast ska kunna ske till befattningshavare som har de kvalifikationer och den erfarenhet som krävs.

Utredningens bedömning är att chefs-JO:s förslag är att föredra. Det finns inte anledning att göra delegationsregeln mindre flexibel genom att föreskriva att endast vissa utpekade befattningshavare vid ombudsmannaexpeditionen ska komma i fråga som mottagare av bemyndiganden. Det är som chefs-JO själv anför självklart att det under alla förhållanden är kompetens och erfarenhet som ska vara avgörande.

Ska delegationen utformas som ett generellt bemyndigande eller som ett bemyndigande i enskilda ärenden?

Två modeller för utformningen av bemyndigandena figurerar i de tidigare utredningarna. I 1972 års utredning tänkte man sig att bemyndigandet antingen kunde få formen av en bestämmelse i arbetsordningen eller som ett särskilt beslut av chefs-JO för ett visst ärende eller grupp av ärenden. Vilket alternativ som skulle tillämpas i de olika delegationsfallen lämnades öppet. Men det är naturligt att tänka sig att rätten för en kanslichef eller byråchef att avvisa ett ärende eller avskriva ett ärende från vidare handläggning skulle införas som ett generellt bemyndigande i arbetsordningen. Rätten att delegera utformningen och undertecknandet av avvísings- eller avskrivningsbeslut som en ombudsman fattat skulle däremot beslutas av en ombudsman⁹ i ett särskilt ärende eller grupp av ärenden efter föredragning.

Som framgick ovan hade 1983 års utredning som utgångspunkt att justitieombudsmannen skulle få kännedom om varje klagomålsärende som kom in och fatta beslut om eventuell delegation av beslutanderätten för varje ärende.

En liknande ordning skulle bli följden av den nuvarande chefs-JO:s förslag med den skillnaden att inga kritikärenden kan delegeras och att bedömningen av delegationsfrågan inte ska göras av en utan av fyra ombudsmän, var och en på sitt ansvarsområde. Chefs-JO anser att principen om ombudsmannens personliga uppdrag och ansvar lämnas intakt med denna ordning.

Frågan är dock om denna ordning ger ombudsmännen tillräcklig arbetsavlastning. Ett stort antal ärenden torde vara av det slaget att den enda ändring som skulle ske av praktiskt slag med denna ordning är att undertecknandet av svaret till den klagande överflyttas från en ombudsman till en tjänsteman.

Utredningens uppfattning är att den föreslagna delegationsordningen bör kompletteras med en möjlighet att generellt bemyndiga tjänstemän vid JO-expeditionen att avvisa och avskriva vissa typer av ärenden. Det kan i första hand gälla de ärenden som innehåller oklara yrkanden eller faller utanför JO:s tillsynsområde och som i dag hör till ansvarsområde 1. Också andra typer av avskrivnings- eller avvísingsärenden skulle kunna avgöras på detta sätt. Det gäller t.ex. klagomål som kräver ändring i sak av en domstols eller en myndighets avgörande eller som gäller ett förhållande som ligger längre än två år tillbaka i tiden. I det senare fallet är regeln i 20 § JO-instruktionen inte undantagslös. I tveksamma fall får då ärendet gå vidare till en avdelning för bedöm-

⁹ Den föreslagna regleringen tycks dock inte medge att en ombudsman ger bemyndiganden, utan bara chefsjustitieombudsmannen.

ning. Om det redan av klagoskriften framgår att saken är under pågående prövning i någon annan instans borde även ett sådant ärende kunna avgöras utan beredning på en avdelning. Det finns säkert andra typer av klagomålsärenden som skulle kunna sorteras bort på detta sätt. Det gemensamma för dessa avskrivningsfall är att kriterierna är formella. Någon kunskap om förhållandena på det sakområde som anmälan gäller ska inte behövas.

Genom en sådan ”grindvaktsfunktion” avlastas inte bara ombudsmännen utan också byråcheferna och den övriga handläggande personalen på avdelningarna. Om ärenden som passerat ”grindvakten” visar sig vara klara avskrivningsärenden kan byråcheferna ytterligare avlastas genom att ärendena föredras skriftligt för ombudsmannen som delegerar till föredragande att utforma och skriva under beslutet.

För att en ”grindvaktsfunktion” ska bli effektiv och fungera ensartat på alla ansvarsområdena bör den enligt utredningens uppfattning anges i instruktionen och mer i detalj regleras i arbetsordningen. I den senare bör bl.a. fastställas vilka typer av ärenden som ska omfattas av denna handlägningsordning. Arbetsordningen beslutas av chefs-JO men för beslut i frågan om grindvaktsfunktionen bör det i instruktionen anges att samråd ska ske med de övriga ombudsmännen.

Om dessa båda delegationsmöjligheter infördes och utnyttjades skulle ungefär bortåt hälften av klagomålen kunna avgöras av en tjänsteman på administrativa avdelningen eller på någon av de andra avdelningarna. Den andra hälften skulle gå vidare för utredning och bedömning. Av dessa skulle den del som inte föranleder någon kritik eller annan åtgärd kunna avgöras av byråchef eller föredragande tjänsteman. Dessa ärenden utgör erfarenhetsmässigt ca 30–35 % av de totalt beslutade. Men det finns anledning att tro att ombudsmannen vill behålla beslutanderätten i många av dessa ärenden, t.ex. i ärenden där en myndighet eller tjänsteman efter ingående utredning och bedömning ”friskänns” från anklagelser om fel eller försummelser.

Hur ska ombudsmännen kontrollera utnyttjandet av de delegerade befogenheterna?

1972 års utredning ansåg att ombudsmännen kunde kontrollera delegerade beslut på olika sätt, t.ex. genom att föreskriva att avskrivna ärenden skulle anmälas summariskt en gång i veckan eller genom att granska vissa ärenden stickprovvis. Vidare borde tjänstemännen diskutera tveksamma fall med ”sin” ombudsman. I ämbetsberättelserna skulle redovisas i vilken utsträckning ärenden hade avgjorts av tjänstemän under det gångna året.

1983 års utredning hade inte något särskilt förslag beträffande kontroll av de delegerade befogenheterna. Möjligen ansågs det mindre viktigt eftersom alla ärenden skulle uppvisas för ombudsmannen innan delegationsbeslutet fattades.

Chefs-JO betonar i sin skrivelse att delegation av beslutanderätt inte fritar ombudsmannen från skyldigheten att se till att den som fattar beslut i hans eller hennes ställe gör det i enlighet med de bedömningsgrunder som om-

budsmannen lägger fast. Utredningen instämmer i denna uppfattning. Kontrollen kan t.ex. ske på det sätt som 1972 års utredning föreslog, dvs. genom summariska anmälningar varje vecka eller varannan vecka. Kopior av besluten bör givetvis lämnas fortlöpande till ombudsmannen.

Om man lägger till den delegationsmöjlighet som utredningen förordar så uppstår även i det fallet ett kontrollbehov. Ansvar för att det sker en kontroll faller i första hand på kanslichefen eller någon annan tjänsteman på den administrativa avdelningen som har att se till att praxis är fast och enhetlig när det gäller grunderna för avskrivning av ärenden på formella grunder.

Någon reglering behövs inte, i varje fall inte i instruktionen.

I detta sammanhang kan framhållas som önskvärt att en översikt lämnas i ämbetsberättelsen för hur reglerna för beslut efter delegation har utnyttjats under verksamhetsåret. Detta skulle underlätta riksdagens uppföljning av den förändrade beslutsordningen inom JO-ämbetet.

Ska ett beslut som har fattats efter delegation kunna "överklagas" till en ombudsman?

1972 års utredning tog upp frågan om hur man skulle göra när klaganden skriver till JO och är missnöjd med en tjänstemans beslut. En sådan skrivelse borde enligt utredningen visas för den berörda ombudsmannen som sedan beslutar om vilken åtgärd som ska vidtas. Beskedet till klaganden behövde emellertid inte vara undertecknat av ombudsmannen, men det borde framgå av beskedet att klagoskriften visats för honom.

Inte heller i denna fråga hade 1983 års utredning något förslag.

Utredningen anser att den rutin för behandling av "överklagande" av tjänstemannabeslut som på sin tid föreslogs av 1972 års JO-utredning kan tillämpas i den av utredningen föreslagna delegationsordningen.

Någon reglering behövs inte, i varje fall inte i instruktionen.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:675) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

15 §

Bestämmelsen i andra stycket om delegation till en tjänsteman vid JO-expeditionen att verkställa en inspektion flyttas till 22 §.

22 §

Som gällande lydelse anges den avfattning som bestämmelsen har i proposition 2009/10:80. Ändringen är en följdändring till propositionens förslag om ändring av beteckningen Regeringsrätten till Högsta förvaltningsdomstolen i regeringsformen. Ändringen i regeringsformen har antagits som vilande av riksdagen (bet. 2009/10:KU19).

Till det nya femte stycket flyttas bestämmelsen om delegation till en tjänsteman vid JO-expeditionen att verkställa en inspektion. Samtliga ombudsmän får denna delegationsrätt.

Vidare regleras i detta stycke den nya möjligheten för ombudsmännen att delegera beslutsrätten i klagorenden genom ett särskilt beslut. Chefsjustitieombudsmannen kan också, efter samråd med de övriga ombudsmännen, delegera denna beslutsrätt genom en bestämmelse i arbetsordningen.

Undantagna från rätten till delegation är beslut om framställning till riksdagen eller regeringen om författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida. Vidare undantas beslut som innehåller uttalande om att en åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Inte heller får en ombudsman delegera rätten att göra uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning. Rätten att väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott kan inte delegeras. Det kan inte heller rätten att för disciplinpåföljd anmäla befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel som kan beivras genom disciplinärt förfarande liksom rätten att anmäla till återkallelse av legitimation och till provotid i vissa fall. Vidare kan inte delegation ske av rätten att kräva att befattningshavare som gjort sig skyldig till brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse avskedas eller avstängs från sin tjänst. Slutligen kan inte en ombudsman delegera rätten att besluta att överlämna ett ärende till en annan myndighet.

BILAGAFörslag till lag om ändring i lagen (1986:675)
med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1986:675) med instruktion för Riksdagens ombudsmän att 15 och 22 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*15 §¹⁰

Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga

tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande,

tjänsteman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på ombudsmans vägnar, samt

kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga

tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, *samt*

kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

¹⁰ Senaste lydelse 1995:404.

22 §¹¹

Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

Ombudsman får genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar verkställa inspektion. Ombudsman får genom särskilt beslut och chefsjustitieombudsmannen, efter samråd med de övriga ombudsmännen, även genom bestämelse i arbetsordningen bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Bemyndigande som avses i första och andra meningarna får inte innefatta rätt att göra framställning enligt 4 § första stycket, göra uttalande enligt 6 § första stycket, vidta åtgärd mot befattningshavare enligt 6 § andra och tredje styckena eller överlämna ärende till annan myndighet enligt 18 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

¹¹ Lydelse enligt proposition 2009/10:80.