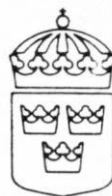


Förslag till riksdagen

1985/86:6



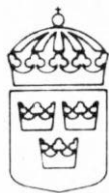
Förslag
1985/86:6

Skrivelse från talmanskonferensen med
överlämnande av ett från 1983 års JO-utredning
inkommet betänkande JO-ämbetet — En översyn
(SOU 1985:26)

Talmanskonferensen får härmed överlämna 1983 års JO-utrednings betänkande JO-ämbetet — En översyn (SOU 1985:26).

Stockholm den 9 oktober 1985

Ingemund Bengtsson



Statens offentliga utredningar

1985:26

Riksdagen

JO-ämbetet

En översyn

Betänkande avgivet av
1983 års JO-utredning
tillsatt av riksdagen
Stockholm 1985

Till riksdagens talmanskonferens

På uppdrag av riksdagen den 1 december 1982 tillsatte talmanskonferensen den 9 februari 1983 en utredning med uppgift att verkställa en översyn av JO-ämbetet.

Som ledamöter i utredningen utsågs den 17 mars 1983 riksdagsledamöterna Karin Ahrland, Gunnar Biörck i Värmdö, Bertil Fiskesjö, Yngve Nyquist och Jörn Svensson samt ersättaren Ulla-Britt Åbark. I juni 1983 förordnades f.d. justitierådet Jan Ljungar till ordförande i utredningen.

Genom beslut den 20 juni 1983 förordnades hovrättsassessorn Lars Hesser till sekreterare i utredningen och advokaten Catharina Markborn-Sörås till biträdande sekreterare.

Utredningen har antagit namnet 1983 års JO-utredning.

Utredningen har efter remiss avgett yttranden, den 14 december 1984 över poliseredningens betänkande Anmälningar mot polismän (Ds Ju 1984:10) och den 11 januari 1985 över ett förslag av diskrimineringsutredningen angående räckvidden av brottsbalkens bestämmelse om straff för olaga diskriminering.

Kommittén överlämnar härmed betänkandet JO-ämbetet — En översyn (SOU 1985:26).

I en fråga, som gäller antalet ombudsmän, har reservation avgetts av ledamoten Jörn Svensson. I en annan fråga, angående talerätt för JO på det kommunala området, har vidare särskilda yttranden avgetts av ledamöterna Karin Ahrland och Bertil Fiskesjö. Även ledamoten Gunnar Biörck har avgett särskilt yttrande.

Kommittén har härmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i maj 1985

Jan Ljungar

Karin Ahrland

Bertil Fiskesjö

Jörn Svensson

Gunnar Biörck

Yngve Nyquist

Ulla-Britt Åbark

/ Lars Hesser

Catharina Markborn-Sörås

Innehåll

<i>Utredningens förslag i huvuddrag</i>	9
<i>Författningsförslag</i>	21
1. Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen	21
2. Förslag till lag med instruktion för justitieombudsmannen	22
3. Förslag till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn	38
4. Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	41
5. Förslag till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)	42
6. Förslag till lag om ändring i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.	43
7. Förslag till lag om ändring i lagen (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket m. m.	45
8. Förslag till lag om ändring i lagen (1936:567) om domkapitel	46
9. Förslag till lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning	46
10. Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen	48
11. Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	48
12. Förslag till lag om ändring i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister	48
13. Förslag till lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m. m.	48
14. Förslag till lag om ändring i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall	49
15. Förslag till lag om ändring i besvärstadgan (RFS 1970:3) för riksdagen och dess verk	49
 1. <i>Utredningsuppdraget och arbetets bedrivande</i>	51
1.1 Direktiven	51
1.2 Utredningsarbetets bedrivande	55
 2. <i>JO-ämbetets utveckling till och med år 1975</i>	57
2.1 JO-ämbetets första 100 år	57
2.2 JO-reformerna 1915, 1941, 1957 och 1967	58
2.3 1974 års regeringsform och riksdagsordning	60

3	<i>1975 års JO-reform: ämbetsansvarsreformen m. m.</i>	63
3.1	Inledning	63
3.2	Ämbetsansvarsreformen	64
3.3	1975 års JO-reform	66
3.4	Vissa efter den 1 januari 1976 genomförda ändringar i disciplinlagstiftningen	68
4	<i>Utvecklingen efter år 1975</i>	71
4.1	JO:s arbetsuppgifter	71
4.2	JO:s befogenheter	72
4.3	Klagomålsprövningen m. m.	73
4.3.1	Ärendeutvecklingen och statistiska uppgifter	73
4.3.2	Handläggningen av klagörenden	77
4.4	Inspektions- och projektverksamheten	79
4.4.1	Inriktningen av JO:s inspektions- och projektverksamhet. Statistik	79
4.4.2	Särskilt om rutininspektionernas genomförande	81
4.5	Upplysnings- och rådgivningsverksamheten m. m.	81
4.6	JO:s sanktionsåtgärder: kritiska uttalanden m. m.	83
4.7	JO:s beslut: JO:s ämbetsberättelse	85
4.8	KU:s granskning av JO:s verksamhet: JO-delegationen	87
4.9	Organisationen	89
4.10	Gällande instruktion och arbetsordning för JO-ämbetet	91
5	<i>Vissa andra tillsynsorgan</i>	95
5.1	Allmänt	95
5.2	Speciella tillsynsorgan	96
5.2.1	Justitiekanslern (JK)	96
5.2.2	Vissa övriga organ	99
6	<i>Utländska förhållanden</i>	105
6.1	Inledning	105
6.2	Vissa utländska ombudsmannainstitutioner m. m.	107
6.2.1	Förhållandena vid tiden för 1972 års JO-utredning	107
6.2.2	Senare förhållanden	119
7	<i>Framförda förslag och synpunkter med anknytning till JO-ämbetet</i>	125
7.1	Reformkrav i riksdagen	125
7.2	Tjänsteansvarskommitténs förslag (Ds Ju 1983:7)	127
7.3	Militäransvarskommitténs förslag (SOU 1983:2)	128
7.4	Polisberedningens betänkande om anmälningar mot polismän (Ds Ju 1984:10)	129
7.5	Förslag rörande JO:s roll på hälso- och sjukvårdens område	130
7.6	Statskonsults utredning rörande JO-ämbetets administrativa funktioner	131

7.7	Rapport från institutet för rättsinformatik vid Stockholms universitet	132
7.8	Framförda synpunkter i övrigt	135
8	<i>Utredningens överväganden</i>	137
8.1	JO-ämbetet's ändamål och inriktning. Inledande synpunkter	137
8.2	JO:s tillsynsområde. Tillsynens innehåll	143
8.2.1	Allmänt om tillsynsuppgifterna	143
8.2.2	Tillsynskretsen	144
8.2.3	Det kommunala området	148
8.2.4	Enskilda organ	149
8.2.5	Tillsynen på vissa andra områden	151
	8.2.5.1 Polisområdet	151
	8.2.5.2 ADB-området	154
	8.2.5.3 Invandrare	155
8.3	Klagomålsprövningen m. m.	156
8.3.1	Allmänt	156
8.3.2	Tvåårsregeln	160
8.3.3	Skadeståndsutredning	161
8.3.4	Överlämnande	163
8.3.5	Handläggningen av klagörenden. Beslutens utformning	165
8.4	Inspektions- och projektverksamheten	166
8.4.1	Tidigare JO-reformer	166
8.4.2	JK-utredningens överväganden	170
8.4.3	Allmänna synpunkter	172
8.5	Upplysnings- och rådgivningsverksamheten m. m.	174
8.6	Sanktionsbefogenheter. JO:s kritikrätt	177
8.6.1	Åtal och disciplinmälan. JO:s praxis	177
8.6.2	JO:s erinringar och kritiska uttalanden	178
8.6.3	JO:s praxis, sedd i ett vidare perspektiv	179
8.6.4	JO:s sanktionsbehov	182
	8.6.4.1 Straffpåföljder	182
	8.6.4.2 Disciplinansvar m. m.	185
8.6.5	Närmare om JO som åklagare	189
	8.6.5.1 Åtal och förundersökning	189
	8.6.5.2 Sekretess	199
8.6.6	Närmare om disciplinansvaret m. m.	203
	8.6.6.1 Gällande ordning	203
	8.6.6.2 Ärenden om yrkesbehörighet	208
	8.6.6.3 Utredningen hos JO: 21 § tredje stycket JO-instruktionen	209
	8.6.6.4 Anmälan till disciplinmyndighet	212
	8.6.6.5 JO:s ställning i ärende hos disciplinmyndigheten	213
	8.6.6.6 JO:s talerätt	215
	8.6.6.7 Partsställningen hos domstolen	220
	8.6.6.8 Delegationsfrågor	221

	8.6.7	Kritik: vägledande uttalanden	223
8.7		Övriga befogenheter m. m.	226
	8.7.1	Allmänt	226
	8.7.2	Framställningar om författningsändring m. m.	228
	8.7.3	Särskilda befogenheter som diskuterats	233
		8.7.3.1 Rätt till tolkningsbesked	233
		8.7.3.2 Övrigt	235
	8.7.4	JO som remissorgan	239
8.8		Publicering av JO:s beslut m. m.	239
	8.8.1	Löpande publicering: ämbetsberättelsen	239
	8.8.2	JO:s expeditioner: avgiftsfrihet huvudregeln	241
8.9		Organisationen	242
	8.9.1	Inledning	242
	8.9.2	Organisationen efter 1975 års JO-reform. JO:s arbetsbalanser	243
	8.9.3	Chefsombudsmannens roll	245
	8.9.4	Nackdelar med dagens organisation. Fördelar med en ombudsman	245
	8.9.5	Statskonsults rapport	248
	8.9.6	Utredningens organisationsförslag. Delegation av beslutanderätten i vissa ärenden	249
	8.9.7	Vissa övriga delegationsfrågor m. m.	253
	8.9.8	Justitieombudsmannabefattningen	255
	8.9.9	JO:s handläggande tjänstemän	260
		8.9.9.1 Rättschef	260
		8.9.9.2 Byråchef	261
		8.9.9.3 Föredragande	261
	8.9.10	Den nya organisationens genomförande	263
8.10		JO:s roll i förhållande till riksdagen	265
	8.10.1	Allmänt	265
	8.10.2	Riksdagens årliga granskning av JO:s verksam- het	266
8.11		Författningsförslagen	269
	8.11.1	Justitieombudsmannen	269
	8.11.2	Justitiekanslern	271
		<i>Reservation och särskilda yttranden</i>	273
		<i>Summary of the Committee's Proposals</i>	281
<i>Bilaga 1</i>		PM upprättad inom JO-utredningen ang. talerätt för JO på det kommunala området	293
<i>Bilaga 2</i>		Rapport av Statskonsult Administrationsutveck- ling AB: "JO-ämbetets organisation"	301

Utredningens förslag i huvuddrag

År 1975 beslöts viss reformering av JO-ämbetet. Man förutsatte redan då att en utvärdering av reformen skulle ske sedan man vunnit tillräckliga erfarenheter av den. Mot denna bakgrund beslöt riksdagen i december 1982 att en översyn av JO-ämbetets verksamhet och organisation skulle komma till stånd. Följande år tillsatte riksdagens talmanskonferens 1983 års JO-utredning med uppgift att göra denna översyn.

Direktiven för utredningen finns i konstitutionsutskottets betänkande KU 1982/83:7. Betänkandet ställer inte upp några detaljerade direktiv för uppdraget. Där anges i stället, att utredningen borde kunna förutsättningslöst pröva både principiella frågor om ombudsmännens verksamhet och frågor som har att göra med ämbetets organisation.

JO:s uppgifter

Riksdagen skall som folkets företrädare kunna bevaka hur myndigheter och offentliga funktionärer tillämpar lagar och andra författningar. Enligt regeringsformen har JO att på riksdagens vägnar utöva en sådan kontroll. JO har alltså som riksdagens organ att vaka över rättssäkerheten i samhället.

Rättssäkerheten beror i första hand på författningarnas innehåll och på kvaliteten hos de myndigheter som har att tillämpa dem. Åtskilliga regler har ställts upp och en rad åtgärder vidtagits för att trygga de enskildas rättsskydd i förhållande till det allmänna. JO kan, om man så vill, säga vara en bland en mängd faktorer till skydd för rättssäkerheten — det är den samlade effekten av dessa faktorer som avgör hur starkt skyddet är.

Denna iakttagelse ger dock inte på något sätt anledning till att förringa betydelsen av JO-institutionen i dagens samhälle. Enligt utredningens mening är av stor vikt att medborgarna har tillgång till ett sådant övervakande organ som JO-ämbetet, vilket står fritt från den offentliga förvaltningen i övrigt (8.1). Just genom ämbetets fristående och oberoende ställning och genom att det innehas av högt kvalificerade personer kan det på ett effektivt sätt motverka fel i den offentliga verksamheten.

JO:s uppgift bör alltså vara att som ett extraordinärt organ vaka över rättssäkerheten. Givetvis är det i de enskildas kontakter med myndigheter och tjänstemän som kravet på rättssäkerhet gör sig särskilt gällande. JO bör vara en riksdagens och folkets ombudsman till vilken var och en

kan vända sig när han anser att en myndighet eller en tjänsteman har handlat felaktigt. JO:s uppgift bör vara att ta till vara de enskildas intresse av en lagenlig och korrekt behandling från myndigheternas sida.

Denna uppgift för JO bör fullgöras främst efter två linjer. Dels bör JO kunna ingripa mot redan begångna fel i den offentliga verksamheten. Dels bör JO ha möjlighet att främst genom vägledande uttalanden förhindra att fel uppstår.

Omfattningen av den offentliga verksamheten gör att JO inte har möjlighet att fullgöra sin uppgift genom en fortlöpande och heltäckande granskning av all offentlig verksamhet. JO bör ha i princip fria händer när det gäller att välja vad som skall tas upp till prövning och vad tillsynen skall riktas in på.

Tillsynsområdet

Under JO:s tillsyn står i dag — med några få undantag — alla statliga och kommunala myndigheter och deras befattningshavare. Tillsynen omfattar också alla andra som anförtratts uppgifter att utöva myndighet, såvitt avser denna deras verksamhet.

Utredningen har inte funnit anledning att föreslå någon förändring av tillsynsområdet (8.2).

När det gäller det kommunala området har en viss ökning av tillsynen skett under de senaste åren. Enligt utredningen är detta en riktig utveckling och i betänkandet framhålles att man bör ytterligare intensifiera tillsynen över sådana primärkommunala och landstingskommunala organ som har hand om uppgifter enligt statlig speciallagstiftning (8.2.3).

I betänkandet tas också upp frågan i vilken utsträckning JO bör öva tillsyn på det privaträttsliga området, bl.a. när det gäller samhällsägda företag (8.2.4). Utredningen har stannat för att inte föreslå någon utvidgning av JO:s tillsyn, främst av hänsyn till en rad gränsdragnings- och andra problem. I betänkandet framhålles också att den tillsyn som JO redan nu utövar på detta område, och som bör bestå, dock tar sikte på den mest centrala förvaltningsuppgift som kan tilldelas enskilda organ, nämligen uppgiften att utöva myndighet över medborgarna.

Andra tillsynsfrågor berörs också, såsom om behovet av en särskild invandrarombudsman, om granskning från JO:s sida av samtliga utredningar rörande våld av polisman samt om JO:s tillsyn på ADB-området. I dessa delar lägger utredningen inte fram några förslag: beträffande utredningens synpunkter i frågorna hänvisas till betänkandetexten (8.2.5.1 — 8.2.5.3).

Prövning av klagomål

JO verkar för närvarande främst genom att pröva anmälningar från enskilda mot myndigheter och deras företrädare samt genom att vid inspektioner och mera brett upplagda undersökningar — bl.a. i form av s.k. projektverksamhet — granska myndigheternas praxis i olika hänseenden.

Prövningen av klagomål från enskilda har central betydelse (8.3). Den

förut nämnda principiella friheten för JO att bestämma inriktningen av sin tillsyn bör utnyttjas med stor försiktighet när det gäller klagomålsprövningen. För den enskilde är av största betydelse att vägen till JO står öppen. Klagomål bör inte avvisas endast för att JO skall hinna med annan verksamhet. Det förekommer emellertid inte heller att klagomål avvisas av sådana skäl. Tvärtom tillämpar JO en generös praxis, låt vara att hans prövning givetvis blir mer eller mindre ingående beroende på vad saken gäller. Det är i hög grad önskvärt att denna praxis består.

I betänkandet utvecklas utförligt utredningens syn på klagomålsprövningen och vad som bör gälla för denna. Nu gällande regel om att JO inte bör utreda förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden bör bibehållas med vissa jämkningar (8.3.2—8.3.3). Det framhålls såsom angeläget att JO utnyttjar den möjlighet han redan nu har att överlämna ärenden till annan myndighet så snart det är fråga om klagomål som lämpligen kan handläggas där (8.3.4). Det föreslås att JO skall få rätt att överlämna klagomål till Sveriges advokatsamfund när klagomålet rör advokat som står under JO:s tillsyn.

Bredare undersökningar

Som nämnts utövar JO sin tillsyn också genom inspektions- och s.k. projektverksamhet (8.4). Enligt utredningens mening bör antalet mera rutinartade inspektioner begränsas i förhållande till nuläget. Utredningen fäster däremot stor vikt vid mera ämnesinriktade inspektioner och s.k. projektverksamhet. Genom större bredd i granskningen — av en viss typ av myndigheter eller av ett visst lagstiftningsområde — kan JO inte bara uppdaga vissa feltyper som kan drabba många utan också förebygga att sådana feltyper uppstår.

Enligt utredningens mening bör verksamheten med sådana bredare undersökningar intensifieras. Detta bör dock ej ske på bekostnad av klagomålsprövningen. JO bör alltså ha resurser till sitt förfogande som medger tillräckliga insatser på båda områdena.

Kritik. Vägledande uttalanden

Både klagomålsprövningen och inspektions- och projektverksamheten kan ge JO anledning till kritiska eller mera allmänt vägledande uttalanden (8.6.7). JO:s befogenhet att uttala sig om tjänstemännens handlande är av stor betydelse. Denna befogenhet bör inte begränsas. Den bör kunna utövas både i rättstillämpningsfrågor och i frågor av lämplighetskaraktär. Någon skyldighet för befattningshavarna att rätta sig efter JO-uttalanden finns i och för sig inte. Det är därför av största vikt att JO:s beslut är väl underbyggda och kan övertyga genom sin sakliga tyngd. Det har någon gång sagts att JO:s uttalanden under senare år minskat i auktoritet. Utredningen har inte funnit belägg för detta. Tvärtom är det tydligt att JO:s uttalanden efterlevs.

JO som åklagare

När det gäller JO:s möjlighet att ingripa mot redan begångna fel kan JO för närvarande åtala sådana fel som utgör brott i tjänsten (8.6.4.1). JO bör även i fortsättningen utöva en åklagarroll. Hans åtalsrätt bör på samma sätt som nu omfatta varje typ av brott som begås i offentlig tjänst.

En fråga för sig är vilka fel i tjänsten som bör vara straffbara. Det har emellertid inte varit en uppgift för utredningen att bedöma var gränserna kring det straffbara området bör gå. Frågan om vad som bör anses straffvärt är en vid fråga som inte kan bedömas enbart utifrån syftet att tillgodose JO:s sanktionsbehov eller att eljest stärka JO:s auktoritet. I betänkandet framhålles dock följande.

Bland brott i tjänsten är de av särskilt intresse som i brottsbalken (BrB) betecknas som myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning. Enligt 20:1 BrB kan den dömas för sådant brott "som i myndighetsutövning åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen" om gärningen "för det allmänna eller någon enskild medför förfång eller otillbörlig förmån som ej är ringa". Tjänsteansvarskommittén har i ett betänkande (DsJu 1983:7) föreslagit åtskilliga ändringar i paragrafen. I samband därmed har den kommittén också gjort en analys av begreppet myndighetsutövning som mynnar ut i att paragrafen redan i dag närmast borde läsas som om där stod att straffansvar inträder när någon åsidosätter en offentligrättslig författning (dvs. en sådan författning som reglerar det allmännas verksamhet) och därigenom skapar förfång etc. för annan. I en proposition våren 1985 (prop. 1984/85:117) har regeringen sagt sig inte vilja närmare överväga att s.a.s. förtydliga 20:1 BrB i enlighet med den nämnda analysen innan JO-utredningens arbete slutförts. Samtidigt uttalas i propositionen, att analysen torde bli av stort värde för den fortsatta rättstillämpningen. Med den innebörd som tjänsteansvarskommittén anser att begreppet myndighetsutövning har är möjligheten att tillämpa 20:1 BrB otvivelaktigt mera vidsträckt än vad man möjligen föreställt sig i tidigare praxis. Enligt utredningen bör man säkerställa att denna innebörd beaktas i rättstillämpningen. Utredningens mening är därför, att lagstiftaren bör auktorisera nämnda innebörd genom en lämplig omformulering av lagtexten (8.6.4.1 — 8.6.4.2).

Beträffande JO:s roll som åklagare lägger utredningen fram åtskilliga förslag (8.6.5). En huvudlinje i förslagen är att JO i sin brottsutredande verksamhet skall omfattas av samma lagregler som åklagare i allmänhet. Till dessa regler hör framför allt bestämmelserna i rättegångsbalken (RB) om förundersökning. Dessa bestämmelser är avsedda att trygga både den enskildes intresse av en allsidig och objektiv utredning och det allmänna intresset av att brott kan beivras effektivt. De bör gälla även för JO. Har JO inlett förundersökning och kommer han fram till att viss person begått ett brott i tjänsten skall JO åtala denne om inte gällande lagregler om åtalsunderlåtelse bör tillämpas. JO bör alltså, på samma sätt som för närvarande, vara underkastad samma regler om åtalsplikt (20:6 RB) och om åtalsunderlåtelse (20:7 RB) som de allmänna åklagarna.

En fråga för sig är om JO, när åtalsfrågan bedöms, bör ta hänsyn till ett ev. önskemål hos den misstänkte om att få skuldfrågan prövad av domstol. Tidigare ansågs JO böra göra det. Efter en ändring våren 1985 av reglerna i RB om åtalsunderlåtelse kan saken möjligen sägas ha kommit i ett annat läge. I samband med ändringen förklarade lagstiftaren att den omständigheten att den misstänkte begär åtal inte kan hindra åtalsunderlåtelse. Nu liksom tidigare bör dock åtalsunderlåtelse komma i fråga endast om det råder klarhet i skuldfrågan. Det bör därför normalt inte bli aktuellt med åtalsunderlåtelse om den misstänkte bestrider brottslighet. Gör den misstänkte det och begär åtal bör JO enligt utredningens mening normalt också anställa åtal.

Utredningen redovisar synpunkter och rekommendationer också i andra frågor som rör brottsutredningar hos JO och lägger även fram vissa förslag, t.ex. om viss sekretess under förundersökning av hän-syn framför allt till den misstänkte. I dessa delar hänvisas till betänkandetexten (8.6.5.1—8.6.5.2).

Disciplinansvar m. m.

Att fel i tjänsten inte utgör straffbart brott betyder inte att felet inte kan beivras. För statstjänstemän och andra som omfattas av lagen om offentlig anställning (LOA) gäller reglerna i den lagen om disciplinansvar och om avstängning och avskedande. För kommunala tjänstemän finns bestämmelser om disciplinansvar och avstängning i kollektivavtal (AB 84) och om avskedande i anställningsskyddslagen (LAS). På både det statliga och det kommunala området kan JO anmäla en tjänsteman till vederbörande myndighet och begära att tjänstemannen åläggs disciplinpåföljd, avstängs eller avskedas i anledning av tjänsteförseelse. På LOA-området kan JO dessutom överklaga myndighetens beslut i saken hos domstol.

JO har utnyttjat dessa regler endast i ringa omfattning. Detta kan delvis ha berott på att reglerna inte utformats på ett helt tillfredsställande sätt. Utredningen har därför funnit anledning att se över reglerna.

Utredningen föreslår åtskilliga ändringar på detta område. Till en början förstärks JO:s ställning i de ärenden rörande disciplinansvar eller avskedande som JO anmält till vederbörande myndighet (8.6.6.5). JO bör alltid ges tillfälle att yttra sig över sådant material som tillföres ärendet från annat håll, han bör ha rätt att vara närvarande när förhör hålles i ärendet och han bör ges tillfälle att när det behövs komplettera sin egen utredning. Om en sådan partsställning för JO finns regler i utredningens lagförslag.

I LOA sägs för närvarande (16:3 LOA) att domstol inte får bifalla ett yrkande av JO om att disciplinpåföljd skall åläggas eller skärpas om inte en sådan åtgärd är påkallad från allmän synpunkt. Enligt utredningens mening bör den prövning det här är fråga om inte ankomma på domstolen. I stället bör JO själv avgöra vilka ärenden som han skall driva vidare utifrån de allmänna synpunkter JO har att ta till vara. Om JO vid domstol yrkar att en arbetstagare skall avskedas eller avstängas gäller vidare enligt 16:3 LOA att JO kan få bifall bara "om myndighetsut-

övning är förenad med anställningen samt arbetstagaren har begått eller, vid avstängning, är misstänkt för brott för vilket är stadgat fängelse i minst två år". Av skäl som utvecklas närmare i betänkandet anser utredningen även denna begränsning olämplig. Utredningen föreslår alltså att samtliga nu avsedda bestämmelser i LOA upphävs (8.6.6.6).

Regeringen har nyligen föreslagit, att JK skall befrias från sin nu gällande skyldighet enligt arbetsvistlagen att förhandla med arbetstagarens fackliga organisation innan han hos domstol överklagar arbetsgivarens beslut i t.ex. ett disciplin- eller avskedandeärende. JO-utredningen har i sitt lagförslag tagit med en motsvarande regel med sikte på JO (8.6.4.2).

Sjukvårdspersonal m. fl.

För personal inom hälso- och sjukvårdsområdet finns särskilda regler om disciplinansvar för fel i yrkesutövningen. Detsamma gäller veterinärer. Båda kategorierna kan dessutom få sin behörighet att utöva yrket (legitimation) indragen på grund av sådana fel. JO kan för närvarande göra disciplinanmälan mot sådana personer som det nu är fråga om (förutsatt att de står under JO:s tillsyn). När det gäller personal inom hälso- och sjukvårdsområdet kan JO också överklaga beslut i disciplinärenden. Det är oklart om JO har samma rätt när det gäller veterinärer. I sitt lagförslag har utredningen tagit in en uttrycklig bestämmelse att JO har talerätt även beträffande dem (8.6.6.6). I förslaget ges JO även rätt att anmäla legitimationsfrågor till den myndighet som har att besluta i sådana frågor och vidare rätt att överklaga besluten (8.6.6.2; 8.6.6.6). När det gäller handläggningen av legitimationsfrågor hos myndigheten skall JO vidare ha rätt till samma partsställning som nämnts tidigare beträffande frågor om bl.a. disciplinansvar (8.6.6.5).

Disciplinansvar på det kommunala området

Som redan nämnts kan JO på det kommunala området anmäla en arbetstagare för disciplinär åtgärd, avstängning eller avskedande. Där emot kan JO inte överklaga den kommunala arbetsgivarens beslut. Ser man saken från JO:s horisont kan skäl anföras för att JO borde ha samma talerätt på det kommunala området som han har på LOA-området. På det kommunala området råder emellertid avtalsfrihet i disciplin- och avstängningsfrågor. Med bibehållen avtalsfrihet kommer en talerätt för JO, om sådan införes, normalt inte att leda till att JO också kan få till stånd en ändring av arbetsgivarens beslut i dessa frågor (synsättet utvecklas under 8.6.4.2 och i Bilaga I till betänkandet). Att i det läget överväga ett lagreglerat disciplinansvar som bas för talerätt för JO leder in på problem som ligger utanför utredningsuppdraget. Med hänsyn till frågans vikt anser utredningen, utan att ta ställning till den avvägning mellan skilda intressen som här måste till, att frågan bör utredas i särskild ordning.

Särskilda befogenheter för JO

I den offentliga debatten har förts fram skilda förslag om att ge JO särskilda befogenheter när det gäller att hjälpa enskilda som utsatts för fel eller försummelser från det allmännas sida. Förslagen har gått ut på att ge JO rätt att besluta om skadestånd från det allmänna, att ge JO rätt att i extraordinär väg överklaga myndighetsbeslut liksom att ge JO rätt att besluta att myndighetsbeslut tills vidare inte får verkställas (inhibition).

Gemensamt för samtliga dessa befogenheter är, att de kan sägas urholka JO:s ställning som ett extraordinärt organ som står vid sidan av de ordinarie myndigheterna. Begär en enskild hos JO att han skall få ut skadestånd, att JO skall besvära sig över ett beslut eller att JO skall meddela inhibition, borde JO — om förslagen genomförs — också bifalla begäran så snart det finns sakligt fog för det. JO borde inte kunna besluta i sådana saker efter eget gottfinnande. JO skulle alltså när det gäller sådana befogenheter som det nu är fråga om underkastas en undantagslös skyldighet att pröva alla framställningar och alltså i motsvarande mån förvandlas till en vanlig myndighet. I betänkandet anges även andra skäl till tveksamhet inför en sådan förvandling av JO-ämbetet (8.7.3.2). Några förslag i den riktningen läggs inte heller fram. Detta innebär dock inte, framhålls det, att den enskildes ställning i förhållande till myndigheterna inte skulle behöva stärkas. Vad som härvidlag bör komma till är emellertid sådana åtgärder som syftar till att förbättra — och förenkla — lagstiftningen och höja kvaliteten hos myndigheterna (8.1).

I betänkandet behandlas också vissa förslag som förts fram om att JO borde ha rätt att — utan rättegång i vanlig mening — vända sig till främst högsta domstolen och regeringsrätten och erhålla besked om tolkningen av gällande rätt i särskilda fall (8.7.3.1). Inte heller i denna del lägger utredningen dock fram något förslag. Frågan om en sådan rätt kräver att man tar ställning till åtskilliga både processrättsliga och andra problem och bör inte behandlas isolerad från den mera allmänna frågan om det ev. behovet av någon form av lagförklaringsinstitut som kan utnyttjas både av JO och andra. Denna sista fråga utreds för närvarande av rättegångsutredningen.

Organisationsfrågor

År 1975 beslöt riksdagen en ny organisation av JO-ämbetet. Tidigare hade funnits tre jämställda justitieombudsmän och två ställföreträdande ombudsmän. Reformen innebar att man avskaffade systemet med ställföreträdare och att man skulle ha fyra ombudsmän. En av ombudsmännen skulle vara administrativ chef. Denne chefsombudsman skulle ha rätt att ge allmänna riktlinjer för verksamheten och planlägga arbetet i stort.

Chefsombudsmannens roll har inte blivit den man avsåg med reformen (8.9.3). Den nämnda rätten för chefsombudsmannen har knappast alls utnyttjats. Man har i stället fått fyra i praktiken fristående ombudsmän som självständigt disponerar över verksamhet och personal, var och en inom sin avdelning.

Enligt utredningens mening har en organisation med flera, i stort sett likställda, ombudsmän flera svagheter (8.9.4). I en sådan organisation — utan rätt för ombudsman att delegera beslutanderätt till andra tjänstemän — medför en markant ökning av arbetsbördan att antalet ombudsmän måste utökas. En organisation med flera chefer medför typiskt sett risk för vissa spänningar, vilka kan leda till att cheferna ex.vis blir obenägna att ta initiativ som påverkar övriga chefers arbetsförhållanden. Med ett JO-ämbete som snarare består av skilda enheter än av en sammanhållen organisation finns risk för olika praxis inom olika tillsynsområden. En sådan organisation är inte flexibel: det kan vara svårt att inom en enhet dra fördel av tillfällig överkapacitet inom en annan enhet.

Redan intresset av att undvika olägenheter av nu antydd art talar för att JO-ämbetet bör innehas av endast en person. Ev. problem med gränsdragning mellan skilda tillsynsområden och ombudsmän skulle då falla bort, likaså risken för olika praxis på olika områden. Till förmån för tanken att låta JO-ämbetet innehas av endast en person kan också anföras skäl av mera allmän natur. Det skulle med denna lösning bara vara en person som i förhållande till riksdagen bär ansvaret för verksamheten. Med en enda person som riksdagens ombudsman tillgodoses den traditionella uppfattningen om JO som en till namnet känd riksdagens och folkets förtroendeman som har tillsyn över hela den offentliga verksamheten. En ordning med en ombudsman medger också större flexibilitet och möjlighet för ombudsmannen att rationellt utnyttja JO-ämbetets samtliga resurser och sätta in tillgänglig personalstyrka på områden där den för tillfället behövs mest. En organisation med ett enmansämbete kan också utan tvivel anordnas så, att den inte medför alltför stor arbetsbörda för ämbetets innehavare och inte heller medför risk för att kvaliteten på JO-verksamheten försämras eller att innehavaren saknar möjlighet att överblicka hela verksamheten.

I betänkandet föreslås en organisation med en justitieombudsman (8.9.6). Vid sin sida skall han ha kvalificerade medarbetare på en högre nivå än byråchef. I förslaget benämns de rättschefer. Detta anger att de bör vara jämställda med rättschefer i statsdepartement när det gäller t.ex. lönevillkor. Under justitieombudsmannen skall finnas tre utredande avdelningar och en administrativ avdelning. Chef för utredningsavdelning skall vara en rättschef. I organisationen skall vidare, liksom för närvarande, ingå byråchefer och föredragande.

I ärende som ej är av större vikt skall justitieombudsmannen kunna delegera beslutsrätten. Delegation skall inte kunna ske i ärenden som resulterar i beslut om åtal, disciplinanmälan, begäran om avstängning eller avskedande eller ärenden som slutar i kritik av allvarig art. Justitieombudsmannen skall själv besluta också i alla andra viktigare frågor såsom när det gäller att avgöra vilka inspektioner och projekt som skall genomföras, att avge yttranden med anledning av remisser, att göra framställningar till regeringen eller riksdagen om författningsändring m.m. Även när det gäller ärenden som avslutas med kritik av mindre allvarig art eller där JO, utan att kritisera, gör vägledande uttalanden, bör huvudregeln vara att justitieombudsmannen själv avgör sådant ären-

de. I dessa sistnämnda fall bör dock möjlighet finnas att delegera beslutsrätten till rättschef, nämligen när ärendet rör fråga som ej är av större vikt, t.ex. när det är fråga om att upprepa ett tidigare justitieombudsmannauttalande av vägledande natur. Tyngdpunkten i delegationsrätten skall ligga på ett annat område. Den skall kunna utnyttjas beträffande klagomål mot någon som inte står under JO:s tillsyn, klagomål som inte kan tas upp emedan det avser 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 ej kan utredas närmare. Hit hör också sådana ärenden där preciserade klagomål förs fram men som efter utredning inte ger anledning till någon kritik eller vägledande uttalanden. I dessa typer av ärenden — där det alltså blir fråga om att avvisa eller avskriva ärendet — bör delegation kunna ske till rättschef eller byråchef. Dessa ärendetyper omfattar drygt 80 % av det totala antalet JO-ärenden. — Till rättschef bör också kunna delegeras rätten att besluta att ärende skall överlämnas till annan myndighet för utredning där. Vidare bör justitieombudsmannen kunna uppdraga åt JO-tjänsteman att utföra JO:s talan i mål vid domstol om disciplinansvar m.m., en rätt som JO saknar i dag (8.6.6.8).

En utgångspunkt bör vara att justitieombudsmannen skall känna till alla ärenden. Varje ärende skall därför anmälas till honom, och han bör ta ställning till delegationsfrågan i varje särskilt ärende där delegation är aktuell. I betänkandet görs uttalanden om lämpliga rutiner för handläggningsordningen härvidlag.

I betänkandet läggs fram förslag och anförs synpunkter också i en rad andra frågor som gäller JO-ämbetets organisation och justitieombudsmannens ställning m.m. Hit hör frågor om justitieombudsmannens tjänsteperiod, löneställning och pensionsvillkor, om ersättare för justitieombudsmannen när denne på grund av t.ex. sjukdom eller jäv inte kan utöva ämbetet, om förbud för justitieombudsmannen att inneha eller utöva annat ämbete, om villkoren för justitieombudsmannens innehav av bisysslor, om rätt för JO att tillsätta tjänst som rättschef, om befogenheter för chefen för den administrativa avdelningen, etc. I dessa delar hänvisas till betänkandetexten (8.9.7—8.9.9).

Utredningen föreslår också vissa övergångsbestämmelser som syftar till att den nya organisationen av JO-ämbetet skall införas successivt i takt med att de nuvarande ombudsmännens mandatperioder löper ut (8.9.10).

Tidigare har påpekats att JO bör ha resurser till sitt förfogande som medger tillräckliga insatser både när det gäller klagomålsprövningen och beträffande inspektions- och projektverksamheten. Den nya organisationen, som bygger på ett av Statskonsult Administrationsutveckling AB framlagt förslag, medför emellertid rationaliseringsvinster. Enligt utredningens mening bör JO utan ytterligare resursförstärkning i nuläget ha tillräcklig kapacitet för båda uppgifterna, även med den intensifiering av projektverksamheten som förordats. Skulle JO:s arbetsuppgifter öka framöver kan resurserna utan svårighet byggas ut inom den nya organisationens ram.

Beslutens utformning. Ämbetsberättelsen

JO lägger ner ett betydande arbete på väl utformade beslut med utförliga motiveringar. Goda motiv kan anföras för detta: ökad förståelse av beslutens innehåll hos myndigheter och andra som berörs av beslutet. I betänkandet framhålls, att det i varje fall i mindre komplicerade ärenden ofta kan vara en fördel att begränsa skildringen av händelseförlopp och andra faktiska förhållanden (den s.k. recitdelen) till vad som har omedelbar betydelse för JO:s bedömning (8.3.5). En uppstramning av recitdelen får dock givetvis inte leda till att en klagande får uppfattningen att det klagomål han fört fram inte blivit redovisat och behandlat i beslutet.

Beslutens utformning har stor betydelse för den ämbetsberättelse som JO avger till riksdagen för varje verksamhetsår. I den skall JO bl.a. redovisa de viktigare beslut som meddelats under året. Ämbetsberättelsen bör tjäna både som upplysningskälla för myndigheterna och deras befattningshavare och som underlag för riksdagens granskning av JO:s verksamhet. För att ämbetsberättelsen på bästa sätt skall fylla dessa uppgifter kan ofta en ytterligare bearbetning av beslutet vara på sin plats så att recitdelen begränsas och större tonvikt kommer att ligga vid JO:s egen bedömning (8.8.1 och 8.10.2).

I andra hänseenden finns anledning att något bygga ut ämbetsberättelsen så att den underlättar riksdagens granskning och riksdagens möjligheter att följa JO:s verksamhet. Sålunda kunde vara av visst värde att i berättelsen mera utförligt redovisa vissa frågor, t.ex. JO:s iakttagelser av ev. brister i lagstiftningen på särskilda områden, JO:s pågående projekt och vad JO under kommande verksamhetsår särskilt avser att ägna sig åt.

Även i övrigt anläggs i betänkandet en rad synpunkter på frågor som rör JO:s beslut, t.ex. deras publicering genom ämbetsberättelsen och på andra sätt. Det föreslås också särskilda regler t.ex. om att alla beslut och andra expeditioner från JO med vissa undantag i princip skall vara avgiftsfria — i dag saknas över huvud taget regler i ämnet. I dessa delar hänvisas till betänkandetexten (8.8.1 — 8.8.2).

JO och riksdagen

I betänkandet slås fast, att politisering av JO:s verksamhet bör undvikas. Riksdagen bör styra JO:s verksamhet endast genom lagbestämmelser. Riksdagen bör inte kunna påverka JO:s handläggning av enskilda ärenden. Detta stämmer också överens med vad som gäller nu.

Vissa fortlöpande kontakter mellan JO och riksdagen måste finnas. JO bör, som för närvarande, alltid ha rätt att begära samråd med riksdagens JO-delegation i organisatoriska frågor. Också på samma sätt som nu skall samråd ske med delegationen innan JO fastställer arbetsordning eller begär anslag för verksamheten. Enligt utredningens förslag skall samråd också alltid ske innan rättschef utses.

Även konstitutionsutskottet (KU) får enligt utredningens förslag vissa nya uppgifter som rör JO. KU skall sålunda förordna ersättare för JO, då denne är jävig i ett ärende, och vidare övervaka JO:s ev. innehav av bisysslor.

KU:s huvuduppgift när det gäller JO är emellertid att en gång om året granska JO:s verksamhet och avge betänkande till riksdagen med redovisning av hur granskningen fallit ut. I betänkandet anläggs synpunkter på förfarandet i riksdagen efter denna granskning, särskilt när det gäller rätten att avge motion i anledning av JO:s ämbetsberättelse. Utredningen har dock inte funnit anledning att föreslå någon ändring i det system som råder nu (8.10.2).

Justitiekanslern

Vid sidan av vissa särskilda uppgifter har justitiekanslern (JK) samma uppgift att öva tillsyn över offentlig verksamhet som JO har. Gällande bestämmelser om JO:s och JK:s utrednings- och sanktionsbefogenheter överensstämmer i princip helt. Som framgått föreslår utredningen åtskilliga reformer när det gäller de bestämmelser som styr JO:s verksamhet. Enligt utredningens mening finns inte anledning att ha några avvikande regler för JK:s del. I betänkandet föreslås därför att de bestämmelser som styr JK:s verksamhet i allt väsentligt reformeras på motsvarande sätt (8.6.5.1 och 8.11.2).

Övriga frågor

I betänkandet behandlas ytterligare en rad frågor i vilka utredningen inte funnit någon lagstiftning erforderlig men där utredningen i stället strävat efter att klarlägga rättsläget eller ge synpunkter rörande lämpliga handlingsmönster. Hit hör, för att nämna några exempel, frågor om JO:s upplysnings- och rådgivningsverksamhet (8.5) och om JO som remissorgan (8.7.4), etc. I dessa delar hänvisas till texterna i betänkandet.

Författningsförslag

1. Förslag till Lag om ändring i riksdagsordningen

Riksdagen föreskriver beträffande riksdagsordningen

dels att ettbart av uttrycken "ombudsman", "ombudsmän", "riksdagens ombudsman" och "riksdagens ombudsmän" skall där de förekommer i 9 kap. 8 § och tilläggsbestämmelserna 3.8.3, 3.13.1, 4.6.1, 7.2.2, 8.10.1 och 8.10.2 bytas ut mot "justitieombudsmannen",

dels att 8 kap. 10 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.
10 §¹

Riksdagens ombudsmän, justitieombudsmännen, skall vara fyra. En av dessa skall också vara administrativ chef och bestämma inriktningen i stort av verksamheten.

Den ombudsman som skall vara administrativ chef väljes för sig och övriga ombudsmän väljes var för sig. Vid val med slutna sedlar av ombudsman tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket.

Val av ombudsman gäller för tiden från valet till dess nytt val har förrättats under fjärde året därefter. På hemställan av det utskott som granskar berättelse över ombudsmans verksamhet kan riksdagen dock dess förinnan entlediga ombudsman somej åtnjuter riksdagens förtroende.

Riksdagen väljer en ombudsman (justitieombudsmannen). Val av justitieombudsmannen gäller för tiden från valet till dess nytt val har förrättats under fjärde året därefter. Vid val med slutna sedlar tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket.

På hemställan av det utskott som granskar berättelse över justitieombudsmannens verksamhet kan riksdagen dock före valperiodens utgång entlediga honom om han ej åtnjuter riksdagens förtroende.

¹ Senaste lydelse 1975:1056

Nuvarande lydelse

Avgår ombudsman i förtid, skall riksdagen snarast välja efterträdare för ny fyraårsperiod.

Blir ombudsman av sjukdom eller annan orsak långvarigt hindrad att utöva sin tjänst, väljer riksdagen en person att tjänstgöra i hans ställe så länge hindret varar.

Föreslagen lydelse

Avgår justitieombudsmannen i förtid, skall riksdagen snarast välja efterträdare för ny valperiod.

Blir justitieombudsmannen av sjukdom eller annan orsak långvarigt hindrad att utöva sin tjänst, väljer riksdagen en person att tjänstgöra i hans ställe så länge hindret varar.

Om justitieombudsmannen på grund av jäv är förhindrad att handlägga ärende skall konstitutionsutskottet utse annan att övertaga detta.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

2. Val av justitieombudsmannen skall första gången förrättas i samband med att den ombudsman som är administrativ chef avgår.

3. 8 kap. 10 § andra stycket andra meningen, tredje stycket andra meningen och femte stycket, 9 kap. 8 § samt tillägsbestämmelserna 3.8.3, 3.13.1 och 4.6.1 skall i deras hittillsvarande lydelse tillämpas i fråga om ombudsman som valts före ikraftträdandet av denna lag. Sådan ombudsman får påkalla samråd med JO-delegationen om arbetsordning eller i andra frågor av organisatorisk art. Vad nu sagts om ombudsman gäller även ersättare för denne. Val enligt 8 kap. 10 § femte stycket i dess äldre lydelse skall beredas av JO-delegationen, som därvid samråder med de av partigrupperna utsedda ledamöterna i talmanskonferensen.

2. Förslag till**Lag med instruktion för justitieombudsmannen**

Nu gällande lag (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmannen¹.

Föreslagen lydelse

Riksdagen föreskriver följande.

Uppgifter

1 §

Justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig

1 §

Justitieombudsmannen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig

¹ Vid återgivandet av lagen har dels rubrikerna i lagen utesluts, dels ordningsföljden hos lagbestämmelserna i vissa fall kastats om så att dessa bestämmelser kunnat placeras inför motsvarande bestämmelser i lagförslaget.

Nu gällande lag

verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 §

Under *ombudsmännens* tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,

2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter, samt

3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet.

I fråga om krigsmän omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst överfurirs grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,

2. riksdagens förvaltningsstyrelse, riksdagens valprövningsnämnd, riksdagens besvärsnämnd eller kammarsekreteraren,

3. riksbanksfullmäktige, riksbankschefen och vice riksbankschefen, utom såvitt avser deltagande i utövning av riksbankens beslutanderätt enligt valutalagen (1939:350), riksbankens direktion, fullmäktige i riksgäldskontoret eller riksgäldsdirektören,

4. regeringen eller statsråd,

5. justitiekanslern,

6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra.

Med befattningshavare förstås i denna lag person som står under *ombudsmännens* tillsyn.

Föreslagen lydelse

verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 §

Under *justitieombudsmannens* tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,

2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter, samt

3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet.

I fråga om krigsmän omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst överfurirs grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Justitieombudsmannens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,

2. riksdagens förvaltningsstyrelse, riksdagens valprövningsnämnd, riksdagens besvärsnämnd eller kammarsekreteraren,

3. riksbanksfullmäktige, riksbankschefen och vice riksbankschefen, utom såvitt avser deltagande i utövning av riksbankens beslutanderätt enligt valutalagen (1939:350), riksbankens direktion, fullmäktige i riksgäldskontoret eller riksgäldsdirektören,

4. regeringen eller statsråd,

5. justitiekanslern,

6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Med befattningshavare förstås i denna lag person som står under *justitieombudsmannens* tillsyn.

Nu gällande lag

3 §

Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttaga regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej trädes för när i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall *ombudsman* beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 §

Ombudsmännen skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälpes. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, får *ombudsman* göra framställning i ämnet till riksdagen eller regeringen.

5 §

Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som *ombudsmännen* finner påkallade.

6 § första stycket

Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. *Ombudsman* får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Föreslagen lydelse

3 §

Justitieombudsmannen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttaga regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej trädes för när i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall *justitieombudsmannen* beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 §

Justitieombudsmannen skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälpes. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, får *justitieombudsmannen* göra framställning i ämnet till riksdagen eller regeringen.

5 §

Justitieombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som *justitieombudsmannen* finner påkallade.

6 §

Justitieombudsmannen avgör ärende genom beslut, vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. *Justitieombudsmannen* får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Nu gällande lag

6 § andra stycket¹

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott. Vid prövning av fråga om åtal gäller 20 kap. 6 § och 7 § första och tredje stycket rättegångsbalken.

22 § andra stycket
andra meningen

I mål, som anhängiggjorts vid underrätt, bör talan fullföljas till högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

6 § tredje stycket

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinåtgärd.

Föreslagen lydelse

7 §

Justitieombudsmannen får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott. Har justitieombudsmannen tagit upp ett ärende till utredning och finns i ärendet anledning att anta, att sådant brott förövat, som han äger åtala, skall tillämpas vad som i fråga om brott som hör under allmänt åtal finns stadgat i lag rörande förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt.

I mål, som anhängiggjorts vid underrätt, bör talan fullföljas till högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

8 §

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får justitieombudsmannen göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinåtgärd. Justitieombudsmannen får även till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd göra anmälan i anledning av fel i yrkesutövningen om återkallelse eller begränsning av behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården liksom om återkallelse av behörighet att utöva veterinäryrket.

¹ Senaste lydelse 1977:1023

Nu gällande lag

6 § fjärde stycket

Anser *ombudsman* det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstänges från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

7 §

Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får *ombudsman* föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av *ombuds-*

Föreslagen lydelse

Anser *justitieombudsmannen* det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstänges från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

I ärende, som justitieombudsmannen anmält, skall tillfälle beredas honom att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som tillförts ärendet av annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu sagts skall dock ej gälla ärende angående avstängning.

9 §

Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får *justitieombudsmannen* föra talan vid domstol om ändring i beslutet. *Detsamma gäller i fråga om beslut mot hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärer rörande sådant särskilt disciplinansvar som gäller för fel i yrkesutövningen eller sådana behörighetsfrågor som sägs i 8 § första stycket.* Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av *justitie-*

Nu gällande lag

man, är denne ensam befattningshavarens motpart i tvisten.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på *ombudsman*.

8 §

Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det ej påkallas av särskilda skäl.

9 §

Om *ombudsmans* befogenhet att väcka åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning föreskrives i regeringsformen.

10 §

Ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot statsråd samt åtal som riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock ej åtal mot *ombudsman*.

Ombudsman är även skyldig att biträda utskott med förundersök-

Föreslagen lydelse

ombudsmannen eller har även denne sökt ändring i beslutet, är justitieombudsmannen befattningshavarens motpart i tvisten och ensam företrädare för det allmänna.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på *justitieombudsmannen*. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken *justitieombudsmannen* för talan.

10 §

Justitieombudsmannen bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det ej påkallas av särskilda skäl.

11 §

Om *justitieombudsmannens* befogenhet att väcka åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning föreskrives i regeringsformen.

12 §

Justitieombudsmannen är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot statsråd samt åtal som riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ.

Justitieombudsmannen är även skyldig att biträda utskott med för-

Nu gällande lag

ningen mot befattningshavare som nämns i första stycket.

11 §

Ombudsmännen skall årligen senast den 15 oktober tillställa riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år — den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § och 6 § andra—fjärde stycket och 7 § samt för andra viktigare beslut som *ombudsmännen* har meddelat. Berättelsen skall även upptaga en översikt över verksamheten i övrigt.

25 §

Samtidigt som ämbetsberättelse lämnas till riksdagen skall diarié, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

12 § första och andra styckena

Om antalet ombudsmän föreskrives i riksdagsordningen.

Den av ombudsmännen som riksdagen valt till administrativ chef bestämmer inriktningen i stort av verksamheten.

13 § första stycket första meningen

Ombudsmännen skall till sitt förfogande ha en *gemensam expedition* (*ombudsmannaexpeditionen*).

12 § tredje stycket

Varje *ombudsman* har ett tillsynsområde. I arbetsordning meddelas föreskrifter om tillsynsområdenas omfattning och om fördelning av dessa.

Föreslagen lydelse

undersökningen mot befattningshavare som nämns i första stycket.

13 §

Justitieombudsmannen skall årligen senast den 15 oktober tillställa riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år — den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § och 7—9 §§ samt för andra viktigare beslut som *justitieombudsmannen* har meddelat. Berättelsen skall även upptaga en översikt över verksamheten i övrigt.

Samtidigt som ämbetsberättelse lämnas till riksdagen skall diarié, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

Organisation

14 §

Justitieombudsmannen skall till sitt förfogande ha en expedition (*ombudsmannaexpeditionen*). *Den skall bestå av tre uredningsavdelningar och en administrativ avdelning.* Varje *uredningsavdelning* har ett tillsynsområde. I arbetsordning meddelas föreskrifter om tillsynsområdenas omfattning och om fördelning av dessa.

Nu gällande lag

13 § första stycket
andra och tredje meningarna

Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får ombudsmännen anlita annan personal samt experter och sakkunniga.

13 § andra stycket

Kanslichefen skall under den ombudsman som är administrativ chef leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

13 § tredje stycket

I arbetsordning föreskrives vilka byråer som skall finnas och vilken arbetsfördelning i övrigt som skall gälla.

14 § första meningen

Den ombudsman som är administrativ chef fastställer arbetsordning och de allmänna föreskrifter i övrigt som fordras för arbetet inom ombudsmannaexpeditionen utöver denna instruktion.

27 § första stycket

Den ombudsman som är administrativ chef tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han icke enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen. Faller

Föreslagen lydelse

15 §

Vid ombudsmannaexpeditionen är anställda tre rättschefer samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får justitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga.

Rättschef skall under justitieombudsmannen leda arbetet inom utredningsavdelning. Chefen för administrativa avdelningen skall under justitieombudsmannen leda arbetet inom den avdelningen.

I arbetsordning föreskrives vilka byråer som skall finnas inom utredningsavdelning och vilken arbetsfördelning i övrigt som skall gälla.

Med tjänsteman vid utredningsavdelning avses i 17, 27 och 28 §§ rättschef, byråchef vid sådan avdelning samt föredragande.

16 §

Justitieombudsmannen skall fastställa arbetsordning och de allmänna föreskrifter i övrigt som fordras för arbetet inom ombudsmannaexpeditionen utöver denna instruktion. Han tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han icke enligt 17 § överlåter dessa uppgifter på chefen för administrativa avdelningen. Han skall samråda med JO-delegationen innan han fastställer arbetsordning, begär anslag för verk-

Nu gällande lag

tjänsten under viss ombudsmans tillsynsområde bör samråd i tillsättningsfrågan äga rum med denne.

14 § andra och tredje meningarna

Han skall samråda med JO-delegationen och övriga ombudsmän innan han fastställer arbetsordning eller begär anslag för verksamheten. Envar av ombudsmännen får påkalla samråd med JO-delegationen.

15 §

Den ombudsman som är administrativ chef får, efter samråd med de andra ombudsmännen, i arbetsordning eller genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller viss annan ombudsman oberoende av de fastställda tillsynsområdena. Han får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga

tjänsteman vid ombudsmannas expeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande,

kanslichef, byråchef eller annan tjänsteman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat

Föreslagen lydelse

samheten eller tillsätter rättschef. Han får också eljest påkalla samråd med JO-delegationen.

När rättschef på grund av semester, sjukdom, tjänsteresa eller annan orsak är hindrad att utöva sin tjänst, får justitieombudsmannen förordna annan person att tjänstgöra i rättschefens ställe. Om rättschef är långvarigt hindrad att utöva sin tjänst skall justitieombudsmannen samråda med JO-delegationen, innan sådant förordnande ges.

17 §

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

Nu gällande lag

uttalande på ombudsmans vägnar,
samt

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

Föreslagen lydelse

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.

16 §

När den ombudsman som är administrativ chef har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans ställe. Om två eller flera varit ombudsmän lika länge, har den äldste av dem företräde.

Blir ombudsman av sjukdom eller annan orsak så långvarigt hindrad att utöva sin tjänst att den om-

18 §

När justitieombudsmannen på grund av semester, sjukdom, tjänsteresa eller annan orsak är hindrad att utöva sin tjänst skall han förordna rättschef att tjänstgöra i hans ställe. Är han ur stånd att meddela sådant förordnande skall den av rättscheferna som varit rättschef längst tid upprätthålla ämbetet. Under justitieombudsmannens frånvaro får ej fattas beslut av större vikt, som inte utan olägenhet kan anstå till dess justitieombudsmannen återkommer i tjänst.

Om val av person att tjänstgöra i justitieombudsmannens ställe, om denne blir långvarigt hindrad att

Nu gällande lag

budsman som är administrativ chef anser behov finnas av ersättare, skall denne anmäla detta till riksdagen.

17 §

Klagomål bör 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. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.

Den som är berövad sin frihet får sända skrift till *ombudsmännen* utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom.

På klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

Föreslagen lydelse

utöva sin tjänst, finns bestämmelser i 8 kap. 10 § riksdagsordningen.

19 §

Om justitieombudsmannen finner att han på grund av jäv ej kan handlägga ärende skall han underätta konstitutionsutskottet, som utser annan att övertaga detta.

20 §

För den händelse justitieombudsmannen avgår i förtid, skall den av rättscheferna som varit rättschef längst tid upprätthålla ämbetet till dess val av efterträdare ägt rum. Därunder får ej fattas beslut av större vikt, som inte utan olägenhet kan anstå.

21 §

Justitieombudsmannen får inte under sin ämbets tid inneha eller utöva annat ämbete.

Om klagomål

22 §

Klagomål bör 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. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.

Den som är berövad sin frihet får sända skrift till *justitieombudsmannen* utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom.

På klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

Nu gällande lag

18 §

Är fråga, som väckts genom klagomål, av sådan beskaffenhet att den lämpligen kan utredas och prövas av annan myndighet än ombudsmännen och har myndigheten ej tidigare prövat saken, får ombudsman överlämna klagomålet till denna myndighet för handläggning. Klagomål får dock överlämnas till justitiekanslern endast efter överenskommelse med denne.

19 §

Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan myndighet eller upptages till utredning.

20 §

Ombudsman bör ej till utredning upptaga förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det ej är från allmän synpunkt väsentligt att saken utredes.

Även om på följd för påstått brott i tjänsten har bortfallit, äger ombudsman verkställa utredning om brottet, om det uppkommer fråga angående enskilt anspråk med an-

Föreslagen lydelse

23 §

Är fråga, som väckts genom klagomål, av sådan beskaffenhet att den lämpligen kan utredas och prövas av annan myndighet än justitieombudsmannen och har myndigheten ej tidigare prövat saken, får justitieombudsmannen överlämna klagomålet till denna myndighet för handläggning. Klagomål får dock överlämnas till justitiekanslern endast efter överenskommelse med denne.

Avser klagomål befattningshavare som är advokat och är den fråga som väckts genom klagomålet sådan, att den enligt 8 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken kan prövas av organ inom Sveriges advokatsamfund, får justitieombudsmannen överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

24 §

Justitieombudsmannen bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 23 § eller upptages till utredning.

Allmänna bestämmelser om handläggningen

25 §

Justitieombudsmannen bör ej till utredning upptaga förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger.

Nu gällande lag

ledning av detta eller det är från allmän synpunkt väsentligt att saken utredes.

21 §¹

Ombudsman skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När *ombudsman* enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden, får han förelägga vite om högst 1 000 kronor. *Ombudsman* får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att befattningshavare som sägs i 7 § gjort sig skyldig till förseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att skriftlig anmaning enligt 14 kap. 1 § första stycket lagen (1976:600) om offentlig anställning ej kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får *ombudsman* utfärda sådan anmaning. Anmaning som nu har sagts gäller även som underrättelse enligt 29 § lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.

Föreslagen lydelse

26 §

Justitieombudsmannen skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När *justitieombudsmannen* enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden, får han förelägga vite om högst 1 000 kronor. *Justitieombudsmannen* får utdöma försuttet vite. Vad nu sagts gäller ej när *justitieombudsmannen* begär upplysningar vid förhör under förundersökning.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1976:600) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till förseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att skriftlig anmaning enligt 14 kap. 1 § första stycket nämnda lag ej kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får *justitieombudsmannen* utfärda anmaning av motsvarande innehåll. Vad som nu sagts äger tillämpning även beträffande befattningshavare som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om anmaning i annan författning. Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl. har gjort sig skyldig till förseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att befattningshavaren ej hinner erhålla underrättelse enligt 29 §

¹ Senaste lydelse 1980:15

Nu gällande lag

När ombudsman är närvarande vid domstols eller myndighets överläggningar har han ej rätt att yttra sin mening.

22 § första stycket

Ombudsman får uppdraga åt annan att väcka och utföra åtal som han har beslutat, dock ej åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten.

22 § andra stycket
första meningen

Beslut att fullfölja talan till högsta domstolen får ej fattas av annan än ombudsman.

23 §

Ärende avgöres efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller avskriva ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. Ombudsman kan också avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.

Föreslagen lydelse

nämnda lag inom två år efter förseelsen, får justitieombudsmannen utfärda anmaning med föreläggande för denne att inom viss tid hos hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd svara på vad justitieombudsmannen i anmaningen anför mot honom.

När justitieombudsmannen är närvarande vid domstols eller myndighets överläggningar har han ej rätt att yttra sin mening.

27 §

Justitieombudsmannen får uppdraga åt annan att leda förundersökning som justitieombudsmannen beslutat liksom att väcka och utföra åtal som han har beslutat, dock ej näråtgärden avser ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten. Beslut att fullfölja talan i högre rätt får ej fattas av annan än justitieombudsmannen.

I fall som avses i 9 § får justitieombudsmannen förordna tjänsteman vid utredningsavdelning att utföra talan på justitieombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 8 § får justitieombudsmannen bemyndiga tjänsteman vid utredningsavdelning att vidta erforderliga handläggningsåtgärder.

28 §

Om justitieombudsmannen ej beslutar annat avgörs ärende efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid utredningsavdelning eller särskilt utsedd föredragande.

Nu gällande lag

24 §

Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll föres vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

26 §

Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som *chefsombudsmannen* bestämmer.

27 § andra stycket¹

Utöver vad som följer av 9 § anställningsstadgan för riksdagen och dess organ, äger *chefsombudsmannen* besluta att tjänst som byrådirektör eller avdelningsdirektör skall tillsättas utan att kungöras till ansökan ledig.

Föreslagen lydelse

29 §

Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll föres vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

Övriga bestämmelser

30 §

Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som *justitieombudsmannen* bestämmer.

31 §

Expedition skall utfärdas utan avgift om ej särskild anledning föranleder till annat.

Skall avgift utgå skall den bestämmas med tillämpning av den avgiftslista, som finns fogad till kungörelsen (1964:618) om expeditionsavgift m. m.

32 §

Utöver vad som följer av 9 § anställningsstadgan för riksdagen och dess organ, äger *justitieombudsmannen* besluta att tjänst som byrådirektör eller avdelningsdirektör skall tillsättas utan att kungöras till ansökan ledig.

¹ Senaste lydelse 1977:1023

Nu gällande lag

28 §

Om besvär över beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrives i besvärstadgan för riksdagen och dess verk.

Föreslagen lydelse

33 §

Om besvär över beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrives i besvärstadgan för riksdagen och dess verk.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986, då lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen skall upphöra att gälla, allt såvitt ej annat följer av vad som sägs nedan.

1 riksdagsordningen finns bestämmelser om när val första gången skall ske av den justitieombudsman som avses i den nya lagen.

2. Innan den justitieombudsman, som avses i den nya lagen, blivit utsedd skall i stället för bestämmelserna om administrativ avdelning och om chef för sådan avdelning i 14—17 §§ i den nya lagen tillämpas vad som sägs om kanslichef och om uppgifter för denne i 13 och 15 §§ i den äldre lagen.

Så länge ombudsman, vald före den nya lagens ikraftträdande, innehar sin befattning skall beträffande honom tillämpas bestämmelserna i övrigt i 13 och 15 §§ i den äldre lagen liksom 12 § andra och tredje styckena, 14 och 16 §§ samt 27 § första stycket i den lagen, allt så långt dessa bestämmelser avviker från 14—17 §§ och 18 § första stycket i den nya lagen. Vad som sägs i de äldre bestämmelserna om chefsombudsman skall, sedan den justitieombudsman, som avses i den nya lagen, blivit utsedd, gälla denne. Härvid skall 16 § första stycket i den äldre lagen tillämpas även i fall som avses i 20 § i den nya lagen. Har utredningsavdelning inrättats ingår den i ombudsmannaexpeditionen enligt 13 § i den äldre lagen. I arbetsordning enligt 12 § tredje stycket i den lagen skall meddelas föreskrifter även om fördelning av tillsyn mellan tillsynsområde som innehas av ombudsman och utredningsavdelnings tillsynsområde. Ombudsmän som valts före den nya lagens ikraftträdande jämte den justitieombudsman, som avses i den nya lagen, står ej under tillsyn av varandra.

3. Vad som sägs om justitieombudsmannen i 1—13 och 22—28 §§ i den nya lagen skall tillämpas i fråga om ombudsman, som valts före den lagens ikraftträdande, så länge denne därefter innehar sin befattning. Härvid skall vad som sägs om tjänsteman vid utredningsavdelning i 27 § andra och tredje styckena samt 28 § gälla tjänsteman som biträder ombudsman inom dennes tillsynsområde. Bestämmelserna i 12 § gäller ej förundersökning och åtal mot den justitieombudsman, som avses i den nya lagen, eller mot annan ombudsman. Vad som sägs om justitieombudsmannen i 30 och 32 §§ i den nya lagen skall, innan denne blivit utsedd, i stället gälla chefsombudsmannen.

4. Vid tillämpning av 15 och 16 §§ i den nya lagen skall iaktas, att sammanlagda antalet ombudsmän, valda före den lagens ikraftträdan-

de, samt rättschefer ej får överstiga fyra. Innan den justitieombudsman, som avses i den nya lagen, blivit utsedd ankommer på chefsombudsmannen befogenhet att utse rättschef i enlighet med bestämmelserna i 16 § samt att tillämpa 17 § vad avser arbetet inom den utredningsavdelning som rättschefen skall leda. Sedan den justitieombudsman, som avses i den nya lagen, blivit utsedd äger även annan ombudsman tillämpa 17 § fjärde stycket såvitt avser byråchef som biträder honom inom hans tillsynsområde.

5. Vad som under 2—4 sägs om ombudsman, som valts före den nya lagens ikraftträdande, gäller även sådan ersättare som avses i 16 § andra stycket i den äldre lagen.

6. Vad som i annan författning sägs om justitieombudsmannen skall även tillämpas på ombudsman, som valts före den nya lagens ikraftträdande, så länge denne innehar sin befattning, liksom på ersättare för denne.

3. Förslag till

Lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn

Härigenom föreskrivs att 5—7 samt 10 §§ i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Justitiekanslern får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget. *Vid prövning av fråga om åtal gäller 20 kap. 6 § samt 7 § första, tredje och fjärde styckena rättegångsbalken.*

I mål som har anhängiggjorts vid tingsrätt bör talan fullföljas till högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Föreslagen lydelse

5 §

Justitiekanslern får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget. *Har justitiekanslern tagit upp ett ärende till utredning och finns i ärendet anledning att anta, att sådant brott förövats, som han äger åtala, skall tillämpas vad som i fråga om brott som hör under allmänt åtal finns stadgat i lag rörande förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt.*

I mål som har anhängiggjorts vid tingsrätt bör talan fullföljas till högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Har befattningshavare åsidosatt vad som åligger honom i hans tjänst och kan felet beivras genom disciplinärt förfarande, får justitiekanslern göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd.

Har befattningshavare åsidosatt vad som åligger honom i hans tjänst och kan felet beivras genom disciplinärt förfarande, får justitiekanslern göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. *Justitiekanslern får även till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd göra anmälan om återkallelse eller begränsning av behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården liksom om återkallelse av behörighet att utöva veterinäryrket.*

I ärende, som justitiekanslern anmält, skall tillfälle beredas honom att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som tillförts ärendet av annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu sagts skall dock ej gälla ärende angående avstängning.

Anser justitiekanslern det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstänges från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

Anser justitiekanslern det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstänges från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

7 §

Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för offentliga tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får justitiekanslern föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Närmare

Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för offentliga tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får justitiekanslern föra talan vid domstol om ändring i beslutet. *Detsamma*

Nuvarande lydelse

bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av justitiekanslern eller har även denne sökt ändring i beslutet, är justitiekanslern *ensam befattningshavarens motpart i tvisten*.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på justitiekanslern.

Domstol och förvaltningsmyndighet samt tjänsteman hos staten eller kommun skall tillhandagå justitiekanslern med de upplysningar och yttranden som han begär. Sådan skyldighet åligger även annan, om han står under justitiekanslerns tillsyn.

När justitiekanslern begär upplysningar eller yttrande, får han förelägga vite om högst 1 000 kro-

Föreslagen lydelse

gäller i fråga om beslut mot hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärer rörande sådant särskilt disciplinansvar som gäller för fel i yrkesutövningen eller sådana behörighetsfrågor som sägs i 6 § första stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av justitiekanslern eller har även denne sökt ändring i beslutet, är justitiekanslern *befattningshavarens motpart i tvisten och ensam företrädare för det allmänna*.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på justitiekanslern. *Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken justitiekanslern för talan¹.*

10 §

Domstol och förvaltningsmyndighet samt tjänsteman hos staten eller kommun skall tillhandagå justitiekanslern med de upplysningar och yttranden som han begär. Sådan skyldighet åligger även annan, om han står under justitiekanslerns tillsyn.

När justitiekanslern begär upplysningar eller yttrande, får han förelägga vite om högst 1 000 kro-

¹ Detta stycke har utformats i överensstämmelse med det förslag till ändring i 7 § som lagts fram i prop. 1984/85:117.

Nuvarande lydelse

nor. Justitiekanslern får döma ut försuttet vite.

Föreslagen lydelse

nor. Justitiekanslern får döma ut försuttet vite. *Vad nu sagts gäller ej när justitiekanslern begär upplysningar vid förhör under förundersökning.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

4. Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Häri genom föreskrivs i fråga om sekretesslagen att 11 kap. 4 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Sekretess gäller hos riksdagens ombudsmän och justitiekanslern i deras tillsyn över offentlig verksamhet och hos justitiekanslern i hans verksamhet för att bevaka statens rätt eller tillhandagå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter endast i den mån det följer av andra eller tredje stycket. Sekretess gäller inte i något fall beslut av justitieombudsman varigenom ärende avgörs.

Erhåller justitieombudsman eller justitiekanslern i verksamhet, som anges i första stycket, från myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos ombudsmannen eller justitiekanslern. Förekommer uppgiften i sådan handling som har upprättats med anledning av verksamheten, gäller sekretess hos ombudsmannen eller justitiekanslern dock endast i den mån det kan antas att allmänt eller enskilt in-

Föreslagen lydelse

11 kap.
4 §

Om inte annat följer av 5 kap. 1 § eller 9 kap. 17 §, gäller sekretess hos justitieombudsmannen och justitiekanslern i deras tillsyn över offentlig verksamhet och hos justitiekanslern i hans verksamhet för att bevaka statens rätt eller tillhandagå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter endast i den mån det följer av andra eller tredje stycket. Sekretess gäller inte i något fall beslut av justitieombudsmannen varigenom ärende avgörs.

Erhåller justitieombudsmannen eller justitiekanslern i verksamhet, som anges i första stycket, från myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos justitieombudsmannen eller justitiekanslern. Förekommer uppgiften i sådan handling som har upprättats med anledning av verksamheten, gäller sekretess hos justitieombudsmannen eller justitiekanslern dock endast i den mån det kan antas att allmänt eller

Nuvarande lydelse

tresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

Erhåller *justitieombudsman* eller justitiekanslern i verksamhet, som anges i första stycket, uppgift från enskild, gäller sekre~~ss~~ enligt 2 kap. i den mån det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs.

Föreslagen lydelse

enskilt intres~~se~~ lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

Erhåller *justitieombudsmannen* eller justitiekanslern i verksamhet, som anges i första stycket, uppgift från enskild, gäller ~~sekre~~ss enligt 2 kap. i den mån det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

5. Förslag till**Lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291)**

Härigenom föreskrivs att 35 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Besvär över kammarrättens ~~s~~ beslut i ett mål som har anhängiggjorts hos kammarrätten genom överklagande eller underställning prövas av regeringsrätten endast om regeringsrätten har meddelat prövningstillstånd.

Meddelas ej prövningstillstånd, står kammarrättens beslut fast. Erinran därom skall intagas i regeringsrättens beslut.

Vad som sägs i första stycket gäller ej talan i mål om utlämnande av allmän handling *och* talan, som i mål om disciplinansvar *föres av riksdagens ombudsmän* eller justitiekanslern.

Föreslagen lydelse

35 §¹

Besvär över kammarrättens ~~s~~ beslut i ett mål som har anhängiggjorts hos kammarrätten genom överklagande eller underställning prövas ~~av~~ regeringsrätten endast om regeringsrätten har meddelat prövningstillstånd.

Meddelas ej prövningstillstånd, står kammarrättens beslut fast. Erinran därom skall intagas i regeringsrättens beslut.

Vad som sägs i för~~s~~ta stycket gäller ej talan i mål om utlämnande av allmän handling *samt* talan, som *justitieombudsmannen* eller justitiekanslern *för* i mål om disciplinansvar *eller om återkallelse eller begränsning av behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården eller om återkallelse av behörighet att utöva veterinäryrket*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

¹ Senaste lydelse 1980:275

6. Förslag till

Lag om ändring i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl. dels att 14, 24 och 40 §§ skall ha nedan angivna lydelse, dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 38 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §

Har den som avses bli föremål för disciplinpåföljd enligt denna lag inte inom två år efter förseelsen erhållit underrättelse enligt 29 § eller motsvarande underrättelse från riksdagens ombudsmän eller justitiekanslern, får påföljd ej åläggas.

Har den som avses bli föremål för disciplinpåföljd enligt denna lag inte inom två år efter förseelsen erhållit underrättelse enligt 29 § eller anmaning från justitieombudsmannen eller justitiekanslern, får påföljd ej åläggas.

Om rätt att utfärda anmaning som sägs i första stycket finns det särskilda föreskrifter.

24 §

Frågor om disciplinansvar skall tas upp på anmälan av socialstyrelsen eller av den patient som saken gäller eller, om patienten inte själv kan anmäla saken, en nära anhörig till honom.

Andra frågor som avses i 19 § tas upp på anmälan av socialstyrelsen eller på ansökan av den som saken gäller.

Om rätt för riksdagens ombudsmän och för justitiekanslern att göra anmälan som avses i första stycket finns det särskilda föreskrifter.

Frågor om disciplinansvar skall tas upp på anmälan av socialstyrelsen eller av den patient som saken gäller eller, om patienten inte själv kan anmäla saken, en nära anhörig till honom.

Andra frågor som avses i 19 § tas upp på anmälan av socialstyrelsen eller på ansökan av den som saken gäller.

Om rätt för justitieombudsmannen och för justitiekanslern att göra anmälan om frågor enligt 19 § angående disciplinansvar och om återkallelse eller begränsning av behörighet i anledning av fel i yrkesutövningen finns det bestämmelser i lagen (1980:1000) med instruktion för justitieombudsmannen och i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

38 a §

I fråga om handläggningen av ärenden om disciplinansvar och om återkallelse eller begränsning av behörighet, som anmälts av justitieombudsmannen eller justitiekanslern, finns det särskilda bestämmelser i lagen (198:0000) med instruktion för justitieombudsmannen och i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

40 §

Talan mot ansvarsnämndens beslut som är slutligt får föras av

1. socialstyrelsen för att tillvarata allmänna intressen,
2. enskild som enligt 24 § första stycket har anmält en fråga om disciplinansvar, om beslutet har gått honom emot,
3. annan som beslutet angår, om det har gått honom emot.

Om rätt för riksdagens ombudsmän och justitiekanslern att söka ändring i beslut om disciplinansvar finns det bestämmelser i lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen och i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn. Talan skall väckas inom fyra veckor från det beslutet har meddelats.

Med anledning av talan som anges i andra stycket får dock disciplinpåföljd åläggas eller skärpas endast om det är påkallat från allmän synpunkt.

Talan mot ansvarsnämndens beslut som är slutligt får föras av

1. socialstyrelsen för att tillvarata allmänna intressen,
2. enskild som enligt 24 § första stycket har anmält en fråga om disciplinansvar, om beslutet har gått honom emot,
3. annan som beslutet angår, om det har gått honom emot.

Om rätt för justitieombudsmannen och justitiekanslern att söka ändring i beslut om disciplinansvar och om återkallelse eller begränsning av behörighet i anledning av fel i yrkesutövningen finns det bestämmelser i lagen (198:0000) med instruktion för justitieombudsmannen och i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn. Talan skall väckas inom fyra veckor från det beslutet har meddelats.

7. Förslag till

Lag om ändring i lagen (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket m. m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket m. m. *dels* att i lagen skall införas en ny paragraf, 5 a §, av nedan angivna lydelse, *dels* att 13 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Om rätt för justitieombudsmannen och för justitiekanslern att göra anmälan om återkallelse av legitimation för veterinär i anledning av fel i yrkesutövningen och om handläggningen av sådant ärende finns det bestämmelser i lagen (198 :0000) med instruktion för justitieombudsmannen och i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

13 §¹

Talan mot lantbruksstyrelsens beslut enligt 2—5, 7 eller i särskilt fall enligt 8 § föres hos kammarrätten genom besvär.

Mot annat beslut av lantbruksstyrelsen enligt denna lag föres talan hos regeringen genom besvär.

Beslut som lantbruksstyrelsen eller kammarrätten meddelar med stöd av denna lag länder till omedelbar efterrättelse, om annat ej förordnas.

Talan mot lantbruksstyrelsens beslut enligt 2—5, 7 eller i särskilt fall enligt 8 § föres hos kammarrätten genom besvär.

Mot annat beslut av lantbruksstyrelsen enligt denna lag föres talan hos regeringen genom besvär.

Beslut som lantbruksstyrelsen eller kammarrätten meddelar med stöd av denna lag länder till omedelbar efterrättelse, om annat ej förordnas.

Om rätt för justitieombudsmannen och för justitiekanslern att söka ändring i beslut som rör återkallelse av legitimation i anledning av fel i yrkesutövningen finns det bestämmelser i lagen (198 :0000) med instruktion för justitieombudsmannen och i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn. Talan skall väckas inom fyra veckor från det beslutet har meddelats.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

¹ Senaste lydelse 1975:73

8. Förslag till Lag om ändring i lagen (1936:567) om domkapitel

Härigenom föreskrivs att 13 § 2 mom. lagen (1936:567) om domkapitel skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

2 mom.¹ Åsidosätter innehavare av prästerlig befattning vad som åligger honom i befattningen, äger det domkapitel under vilket han lyder besluta om disciplinpåföljd, avskedande, åtalsanmälan och avstängning med motsvarande tillämpning av 18 och 21—26 §§ statstjänstemannalagen (1965:274). Lyder han ej under domkapitel, tillkommer befogenhet, som nu har sagts, den myndighet som regeringen förordnar.

2 mom. Åsidosätter innehavare av prästerlig befattning vad som åligger honom i befattningen, äger det domkapitel under vilket han lyder besluta om disciplinpåföljd, avskedande, åtalsanmälan och avstängning med motsvarande tillämpning av 18 och 21—26 §§ statstjänstemannalagen (1965:274). Lyder han ej under domkapitel, tillkommer befogenhet, som nu har sagts, den myndighet som regeringen förordnar.

I fråga om handläggningen av ärenden om disciplinansvar och avskedande, som anmälts av justitieombudsmannen eller justitiekanslern, finns det särskilda bestämmelser i lagen (198 :0000) med instruktion för justitieombudsmannen och i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

9. Förslag till Lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1976:600) om offentlig anställning

dels att ettbart av uttrycken "riksdagens ombudsman" och "riksdagens ombudsmän" skall där de förekommer i 1 kap. 2 §, 11 kap. 5 §, 14 kap. 5 § och 15 kap. 3 § bytas ut mot "justitieombudsmannen",

¹ Senaste lydelse 1975:956

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 14 kap. 11 §, av nedan angivna lydelse, och

dels att 16 kap. 3 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

11 §¹

I fråga om handläggningen av ärenden om disciplinansvar och avskedande, som anmälts av justitieombudsmannen eller justitiekanslern, finns det särskilda bestämmelser i lagen (198:0000) med instruktion för justitieombudsmannen och i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

16 kap.

3 §

Om rätt för riksdagens ombudsman och justitiekanslern att söka ändring i beslut enligt 10 eller 11 kap. eller 13 kap. 1 § är föreskrivet i lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen och i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn. Talan skall väckas inom fyra veckor från det beslutet har meddelats.

Med anledning av talan som avses i första stycket får dock disciplin på följd åläggas eller skärpas endast om det är påkallat från allmän synpunkt. Avskedande eller avstängning får beslutas endast om myndighetsutövning är förenad med anställningen samt arbetstagen har begått eller, vid avstängning, är misstänkt för brott för vilket är stadgat fängelse i minst två år.

Om rätt för justitieombudsmannen och justitiekanslern att söka ändring i beslut enligt 10 eller 11 kap. eller 13 kap. 1 § är föreskrivet i lagen (198:0000) med instruktion för justitieombudsmannen och i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn. Talan skall väckas inom fyra veckor från det beslutet har meddelats.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

¹ Förutvarande 14 kap. 11 § upphävd 1979:214

10. Förslag till Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att i 9 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen orden "riksdagens ombudsman" skall bytas ut mot "justitieombudsmannen".

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

11. Förslag till Lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att ettbart av uttrycken "riksdagens ombudsman", "justitieombudsman" och "någon av riksdagens ombudsmän" skall där de förekommer i 3 kap. 3 §, 7 kap. 8 §, 20 kap. 10 § och 54 kap. 9 § rättegångsbalken bytas ut mot "justitieombudsmannen".

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

12. Förslag till Lag om ändring i lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister

Härigenom föreskrivs att i 8 och 10 §§ lagen (1963:197) om allmänt kriminalregister ordet "justitieombudsman" skall bytas ut mot "justitieombudsmannen".

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

13. Förslag till Lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m. m.

Härigenom föreskrivs att i 3, 6 och 8 §§ lagen (1965:94) om polisregister m. m. orden "riksdagens ombudsmän" skall bytas ut mot "justitieombudsmannen".

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

14. Förslag till

Lag om ändring i lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall

Härigenom föreskrivs att i 15 § lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall orden "någon av riksdagens ombudsmän" skall bytas ut mot "justitieombudsmannen".

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

15. Förslag till

Lag om ändring i besvärstadgan (RFS 1970:3) för riksdagen och dess verk

Härigenom föreskrivs att i 1 och 2 §§ besvärstadgan (RFS 1970:3) för riksdagen och dess verk orden "riksdagens ombudsmän" skall bytas ut mot "justitieombudsmannen".

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

1 Utredningsuppdraget och arbetets bedrivande

1.1 Direktiven

Utredningens direktiv finns i konstitutionsutskottets betänkande KU 1982/83:7 om översyn av JO-ämbetet m.m. I anslutning till behandlingen av fem motioner om riksdagens kontrollmakt (motion 1981/82:255 av Joakim Ollén, motion 1981/82:1071 av Arne Gadd och Hans Pettersson i Helsingborg, motion 1981/82:1147 av Gunnar Biörck i Värmdö, motion 1981/82:1154 av Hans Lindblad och Daniel Tarschys samt motion 1981/82:2022, yrkande 3, av Gösta Bohman m.fl.) tog utskottet i betänkandet upp frågan om en översyn av JO-ämbetet samt vissa andra frågor rörande riksdagens kontrollmakt.

I betänkandet redogjordes inledningsvis för huvuddragen i den reformering av JO-ämbetets organisation och verksamhet som riksdagen på grundval av ett av 1972 års JO-utredning avgivet betänkande (SOU 1975:23) beslöt hösten 1975 (KU 1975/76:22, rskr 27) genom antagande av lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen. Det erinrades i betänkandet om att konstitutionsutskottet redan i samband med 1975 års JO-reform, som i princip trädde i kraft den 1 januari 1976, förutsatte att en utvärdering av reformen skulle ske sedan tillräckliga erfarenheter vunnits av denna. Vidare erinrades om att frågan om JO-ämbetets ställning uppmärksammats i riksdagen vid ett flertal tillfällen efter 1975 års reform, dels i samband med granskningen av JO-ämbetsberättelse, dels med anledning av tidigare motionsyrkanden om översyn av JO-ämbetet (se vidare 4.8 och 7.1). Därefter redogjordes närmare för innehållet i och handläggningen av de i betänkandet behandlade motionerna.

I motion 1981/82:255 yrkades att frågan om huvudmannaskapet för den statliga revisionsverksamheten skulle utredas. Enligt motionen kunde detta lämpligen ske i samband med en översyn av JO-ämbetet. Över motionen inhämtades remissyttranden av riksdagens revisorer, JO Per-Erik Nilsson och riksrevisionsverket. Riksdagens revisorer tillstyrkte att en utredning tillkallades för att undersöka hur riksdagens kontroll av statsverksamheten skulle kunna förstärkas. JO Nilsson var positiv till förslaget i motionen men ansåg att i nuläget en översyn av JO-ämbetet borde prioriteras. Han hänvisade därvid bl.a. till att förvaltningsutredningens då pågående arbete borde avvaktas. Riksrevisionsverket konstaterade att riksdagen så sent som år 1980 behandlat den statliga revi-

sionsverksamheten och fattat beslut om vissa ändringar inom denna. Enligt riksrevisionsverket fanns det inte skäl att föranstalta om en utredning beträffande revisionens huvudmannaskap.

I motion 1981/82:1154 konstaterades att någon samlad översyn av riksdagens kontrollfunktion aldrig har utförts. I samband med en översyn av JO-ämbetet borde enligt motionen en undersökning göras på vilket sätt riksdagen på ett mer inträngande sätt skulle kunna fullgöra sin uppgift att granska regeringen och förvaltningen.

I motion 1981/82:1071 yrkades att en särskild ombudsman för invandrarfrågor tillsattes. I avgivna remissyttranden över motionen av JO Anders Wigelius och statens invandrarverk avstyrktes motionen, bl.a. med hänvisning till att justitieombudsmännen har till uppgift att utöva tillsyn över rättstillämpningen i offentlig verksamhet och alltså har att behandla frågor som rör invandrarernas förhållande till myndigheterna.

Enligt både motion 1981/82:1147 och motion 1981/82:2022 borde en översyn av JO-ämbetet komma till stånd. I den förstnämnda motionen efterlystes närmare kontakter mellan riksdagen och justitieombudsmännen i fråga om JO:s granskningsverksamhet. Det anfördes bl.a. att det vore naturligt att överväga om inte den granskning, som JO nu företar för riksdagens räkning men helt utan kontakt med riksdagen, skulle kunna i viss omfattning ske i närmare kontakt med riksdagen. Om riksdagen eller något riksdagsutskott skulle finna anledning att utreda förhållandena inom någon viss del av förvaltningen, borde ett uppdrag härom kunna lämnas till JO. Själva uppdraget borde enligt motionen lämnas av konstitutionsutskottet, som ju svarar för denna del av riksdagens granskande verksamhet. JO skulle också i sin instruktion kunna åläggas att, om han vid genomgång av någon förvaltningsgren fann omständigheterna vara sådana att riksdagen borde orienteras därom, göra en anmälan till riksdagen oberoende av om det gäller ett från konstitutionsutskottet erhållet uppdrag eller egna iakttagelser. Riksdagen skulle därigenom få möjlighet att på grund av sådana rapporter själv fullgöra denna uppgift att granska förvaltningen, varom talas i 1:4 regeringsformen. I motion 1981/82:2022 pekades på behovet av att ombudsmännens verksamhet organiserades så att JO i större utsträckning skulle få tillfälle att ägna sig åt principiellt viktiga frågor och därvid direkt kunna fästa riksdagens uppmärksamhet på sådana förhållanden inom statsförvaltningen som är av intresse och bör leda till ingripande från riksdagens sida. Vidare framhölls vikten av att inspektionsverksamheten gavs rimligt utrymme.

I betänkandet anförde konstitutionsutskottet för egen del följande:

— — —

Vad först gäller önskemålet om en samlad översyn av riksdagens kontrollmakt, däri inbegripet frågan om huvudmannaskapet för den statliga revisionen, anser utskottet att det i och för sig kan anföras skäl som talar för att kontrollmaktsfrågan tas upp i ett vidare perspektiv. Enligt utskottet bör emellertid denna fråga inte aktualiseras i förevarande sammanhang. Som anförts under remissbehandlingen bör resultatet av förvaltningsutredningens¹ arbete avvaktas.

Som inledningsvis framhållits har riksdagen under förra riksmötet uttalat sig för en översyn av JO-ämbetets verksamhet och

¹Förvaltningsutredningen avgav i juni 1983 betänkandet Politisk styrning — administrativ självständighet (SOU 1983:39).

organisation. Enligt utskottet är det påkallat att nu företa en sådan. I likhet med vad som skedde vid den förra JO-reformen bör det uppdras åt en parlamentariskt sammansatt utredning att genomföra översynen. Utredningen, som lämpligen tillsätts av talman konferensen, bör inte vara bunden av några detaljerade direktiv i sitt uppdrag utan kunna förutsättningslöst pröva både principiella frågor om ombudsmännens verksamhet och frågor som har att göra med ämbetets organisation. Utskottet anser sig dock böra peka på några frågeställningar som förefaller ha särskild aktualitet vid en översyn av JO-ämbetet.

Enligt regeringsformen granskar riksdagen rikets styrelse och förvaltning. JO:s uppgift definieras i regeringsformen på det sättet att JO i enlighet med sin av riksdagen beslutade instruktion har att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Av instruktionen framgår att JO särskilt skall vaka över att saklighet och opartiskhet iakttas samt att grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när. Vidare skall JO verka för att brister i lagstiftningen avhjälps.

Frågan är hur JO på bästa sätt skall kunna fullgöra dessa uppgifter. En tendens i JO:s verksamhet som kunnat iakttas under senare år är att mycken tid och stort intresse ägnas åt att hjälpa enskilda människor till rätta i olika sammanhang i förhållande till myndigheterna. Exempelvis har JO vid ett antal tillfällen anordnat s.k. öppna hus för att ge allmänheten möjlighet till direkt personlig kontakt med JO. Det bör enligt utskottet vara naturligt för den nya JO-utredningen att uppmärksamma denna verksamhet.

En viktig fråga är avvägningen mellan den s.k. klagomålsprövningen å ena sidan och inspektionsverksamheten å den andra. Det är möjligt att en viss förskjutning av JO:s verksamhet till förmån för det senare arbetsfältet bör komma till stånd. Enligt utskottet har utvecklingen visat betydelsen av JO:s insatser i vad gäller granskningen av principiellt viktiga lagstiftningsområden. De nuvarande justitieombudsmännen är också överens om att sådana uppgifter bör komma mera i förgrunden. Mot bakgrund härav bör utredningen särskilt överväga hithörande problem. Det kan därvid bli nödvändigt att också undersöka möjligheten att delegera beslutanderätten i vissa ärenden till erfarna tjänstemän vid JO-expeditionen. Utskottet har med det anförda inte velat säga att klagomålsprövningen är mindre betydelsefull. Som utskottet betonade vid den senaste reformeringen av JO-ämbetet hör tvärtom klagomålsprövningen till JO:s viktigaste uppgifter.

Vid en översyn av JO-ämbetet är det enligt utskottet naturligt att även beakta JO:s roll i förhållande till riksdagen. Utskottet har i samband med den förra JO-reformen understrukit att tillgången till en utanför den offentliga förvaltningen stående, helt självständigt verkande ombudsmannainstitution som har sin grund i folkrepresentationens förtroende i hög grad är ägnad att stärka medborgarnas tilltro till rättsordningen. Denna självständighet gäller även mot riksdagen som aldrig påverkar JO:s handläggning av enskilda ärenden. Denna ordning skall givetvis inte rubbas. Enligt utskottets mening bör dock utredningen vara oförhindrad att ta upp frågan huruvida JO:s granskning av rättstillämpningen på olika områden i ökad utsträckning kan ske efter kontakt med riksdagen. Detsamma gäller riksdagens uppföljning av iakttagelser som JO gjort. Utskottet vill erinra om att verksamheten hos riksdagens revisorer under senare år har getts en sådan inriktning.

Viktiga frågor för utredningen att ta upp är självfallet JO:s sanktionsmöjligheter. Det gäller här sådana frågor som ansvarsprövning på JO:s initiativ vid allmän domstol eller talan från JO:s sida i disciplinär väg. Utskottet vill erinra om att den s.k. tjänste-

ansvarskommitten² f.n. överväger hithörande frågor. Även förhållandet till justitiekanslern kan vara av intresse att studera. En viktig fråga är JO:s rätt och möjlighet att agera till förmån för enskild som lidit skada till följd av felaktig myndighetsutövning.

Dagens samhälle karaktäriseras av en snabb utveckling på många områden. Den fortgående datoriseringen får t.ex. betydelsefulla verkningar för myndigheternas rättstillämpning. Riksdagens ombudsmän har här en viktig roll när det gäller att följa den framtida rättsutvecklingen.

I samband med 1975 års JO-reform underströks att JO-ämbetet inte skulle utvecklas till ett stort ämbetsverk. Detta uttalande äger i hög grad sin giltighet även i dag. Det är därför av stor betydelse att den nya JO-utredningen ägnar största uppmärksamhet åt erfarenheterna av JO-ämbetets organisation.

Vissa ytterligare frågor som tagits upp i motionerna bör självfallet också övervägas av utredningen. Utskottet tänker t.ex. på frågan om invandrarnas särskilda behov av insatser från JO:s sida med hänsyn till deras speciella situation. Möjligheterna till samarbete i granskningsfrågor mellan JO och riksdagens revisorer bör också uppmärksammas.

Med hänvisning till det anförda förordar utskottet att en översyn av JO-ämbetet kommer till stånd. Enligt utskottet är det av vikt att utredningsarbetet bedrivs skyndsamt.

Utskottet hemställde att riksdagen uppdrog åt talmanskonferensen att tillsätta en utredning med uppgift att verkställa en översyn av JO-ämbetet i enlighet med vad utskottet anfört samt att riksdagen förklarade motionerna besvarade med vad utskottet anförde.

Fyra av utskottets ledamöter (Hans Nyhage, Gunnar Biörck i Värmdö, Elisabeth Fleetwood och Birger Hagård) anförde i anslutning till utskottets yttrande om en samlad översyn av riksdagens kontrollmakt följande:

Riksdagens kontrollmakt gäller dels gentemot regeringen, dels gentemot domstolar och förvaltningsmyndigheter. Regeringens handlande granskas i första hand, från konstitutionell synpunkt, av konstitutionsutskottet; domstolar och myndigheter, statliga och kommunala, granskas ur juridisk synvinkel i första hand av justitieombudsmännen, och den statliga förvaltningen sakrevisionsmässigt främst av riksdagens revisorer. Riksdagen som sådan har möjlighet att agera på basis av framställningar från konstitutionsutskottet och riksdagens revisorer. Förändringar av något av de instrument (KU, JO och RR), som i första hand tillhandahåller underlag för riksdagens utövande av kontrollmakten, kan givetvis påverka även de andra kontrollinstrumentens uppgifter och funktioner. En översyn av JO-ämbetets uppgifter och verksamhet, för vilken riksdagen redan under förra riksmötet uttalat sig, är emellertid i sig en så omfattande uppgift att denna för närvarande bör ha företräde framför den större uppgiften att verkställa en "samlad översyn" av riksdagens kontrollmakt. Detta förhållande bör likväl icke utgöra hinder för en utredning om JO-ämbetet att i sina överväganden, om så anses erforderligt, också inbegripa relationerna mellan de organ, som riksdagen har till förfogande för utövande av kontrollmakten, såväl inbördes som i förhållande till riksdagen själv. I vilken omfattning en "samlad översyn" därefter kan anses erforderlig blir rimligtvis beroende av vad en utredning

² Tjänsteansvarskommittén avgav i april 1983 betänkandet Tjänsteansvar i offentlig verksamhet (Ds Ju 1983:7).

av JO-ämbetet kommer fram till liksom av vad förvaltningsutredningen kan ha att anföra i saken.

Utskottets hemställan bifölls av riksdagen den 1 december 1982 (rskr 1982/83:29). Följande år tillsatte riksdagens talmanskonferens 1983 års JO-utredning.

1.2 Utredningsarbetets bedrivande

I ett tidigt skede av utredningsarbetet har ordföranden och sekreterarna sammanträffat på JO-ämbetet med justitieombudsmännen Per-Erik Nilsson, Anders Wigelius, Sigvard Holstad och Tor Sverne för att få en uppfattning om ombudsmännens syn på JO-verksamheten. I ett senare skede har ombudsmännen inför utredningen i dess helhet redovisat sin syn på olika under utredningsarbetet uppkommande frågor. Ordföranden och sekreterarna har vidare sammanträffat med dels förre justitieombudsmannen Ulf Lundvik, dels kanslichefen vid JO-ämbetet, Ulf Hagström. En av sekreterarna har därutöver intervjuat ämbetets byråchefer.

Utredningen har vidare inhämtat vissa uppgifter från justitiekanslern (JK) och riksåklagaren (RÅ). Detta har skett genom att ordföranden och sekreterarna har sammanträffat med JK Bengt Hamdahl och RÅ Magnus Sjöberg.

Med syftet att ställa det svenska JO-ämbetet i ett internationellt perspektiv har en enkätundersökning genomförts beträffande JO-institutionerna i vissa utländska stater och delstater.

I juni 1984 anordnades i Stockholm den tredje internationella ombudsmannakonferensen. Vid konferensen deltog utredningens ordförande som observatör.

Under hösten 1984 har på utredningens uppdrag Statskonsult Administrationsutveckling AB, som under våren 1984 på uppdrag av JO gjort en utredning gällande JO-ämbetets administrativa enhet och ett av ämbetets fyra avdelningskanslier, gjort en översyn av JO-ämbetets organisation.

JO-utredningens arbete har utmynnat i en serie lagförslag, däribland främst ett förslag till ny lag med instruktion för JO. De närmare motiven till lagförslagen återfinns i avsnitt 8. Där berörs också de lagrum i den nu gällande JO-instruktionen som ersätts av andra regler i den nya instruktionen. Vissa bestämmelser i den nuvarande instruktionen behandlas ej närmare i betänkandet. Det är bestämmelser som utredningen funnit böra i sak orubbe föras över till den nya instruktionen. Vilka de är framgår av den parallelluppställning av de två instruktionerna som redovisas i början av betänkandet.

Slutligen anmärkes, att utredningen inte kunnat beakta sådana författningar som beslutats eller lagförslag som lagts fram efter den 1 maj 1985.

2 JO-ämbetets utveckling till och med år 1975

2.1 JO-ämbetets första 100 år

Beträffande JO-ämbetets tillkomst och dess utveckling under de första 100 åren kan hänvisas till följande skildring lämnad av 1972 års JO-utredning (SOU 1975:23 s. 35 f.).

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

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

Den första instruktionen för JO antogs av riksdagen i januari 1810 och utfärdades på riksdagens begäran av Kungl. Maj:t den 27 februari samma år i det s.k. årstrycket. Sedan smärre ändringar vidtagits i instruktionen utfärdades den i sin nya lydelse den 1 mars 1830 i Svensk författningssamling (SFS 1830 s. 296).

Även om ämbetet vid sin tillkomst främst skulle utöva kontroll av domare och tjänstemän för riksdagens räkning, kom så småningom — i synnerhet vid parlamentarismens genombrott — uppgiften att vara en konstitutionell garanti att förlora i betydelse. I stället utvecklade ämbetet sig till en instans till vilken allmänheten kunde vända sig med klagomål mot myndigheter och tjänstemän. Under de första hundra åren verkade JO främst genom egna initiativ, såsom inspektioner och granskning av fångförteckningar. Antalet klagomål var med våra mått mätt synnerligen blyg-

samt. Mer än hundra klagomål under ett år blev det först 1887 och under hela hundraårsperioden uppgick det sammanlagda antalet inkomna klagoskrifter till endast ca 7 000, vilket motsvarar vad som nu kommer in på drygt två år.

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

2.2 JO-reformerna 1915, 1941, 1957 och 1967

Under 1900-talet har JO-institutionen blivit föremål för ett flertal större reformer. I det följande återges mycket kortfattat huvuddragen i de i rubriken angivna reformerna (mera ingående redogörelser för vissa av reformförslagen lämnas på andra ställen i betänkandet i sitt sammanhang med de frågor som behandlas). Framställningen bygger i stora delar på förra JO-utredningens betänkande (SOU 1975:23 s. 36 ff.).

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

Reformen 1941 (prop. 1940:152, KU 1940:18, KU 1941:6, prop. 1941:10 och ILU 1941:8) syftade till en förstärkning av JO:s och MO:s ställning gentemot domare och andra tjänstemän. Till grund för reformen låg betänkandet Justitiekanslerns, justitieombudsmannens och militieombudsmannens allmänna ämbetsställning m.m. (SOU 1939:7). Genom reformen förlängdes ombudsmännens ämbetsperiod från ett till fyra år och ändrades reglerna om val av ombudsman. Vidare förbättrades ombudsmännens löne- och pensionsförhållanden samt utfärdades vissa bestämmelser, som syftade till att effektivisera deras arbete, bl.a. gavs ombudsmännens ställföreträdare, som ditintills trätt i tjänst endast när ombudsman haft förhinder, rätt att i begränsad utsträckning tjänst-

göra samtidigt med ombudsman. Nya instruktioner utfärdades (SFS 1941:140 och 141).

Genom 1957 års reform utsträcktes JO:s tillsyn, som tidigare i princip inte omfattat kommunalförvaltningen¹, till att omfatta alla som hade fullständigt ämbetsansvar. Detta innebar att JO fick tillsyn över kommunala styrelser och nämnder och kommunaltjänstemän men inte över fullmäktige. Vissa begränsningar i tillsynen över de kommunala befattningshavarna föreskrevs dock. Reformen föregicks av två utredningar (betänkandena Justitieombudsmannainstitutionen m.m. /SOU 1955:50/ samt JO och kommunerna /SOU 1957:2/). Utredningsarbetet resulterade dels i vissa grundlagsändringar (prop. 1956:161, KILU 1956:2 och KU 1957:13), dels i ny ombudsmannainstruktion, gemensam för JO och MO (SFS 1957:165; prop. 1957:127 och ILU 1957:33). Genom reformen utsträcktes också ställföreträdarnas rätt att tjänstgöra samtidigt med ombudsman från en till tre månader per år. Tilläggas bör att denna tid år 1959 förlängdes till högst sex månader och år 1963 till högst nio månader per år.

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

Här skall tilläggas följande. Vid 1967 års JO-reform behandlades ombudsmännens erinringspraxis. Någon ändring av denna ansågs inte påkallad. Däremot diskuterades vilka bestämmelser i saken, som JO-instruktionen borde innehålla. Den ovannämnda bestämmelsen i 1915 års JO-instruktion (3 §), som utan saklig ändring överförts till 1941 och 1957 års instruktioner, reglerade endast icke uppsåtliga fel, som i och för sig var straffbara. Sedan lång tid tillbaka hade ombudsmännen emeller-

¹Vissa undantag förekom dock. Som exempel kan nämnas att kommunaltjänsteman, vilken liksom tjänsteman vid polis- eller åklagarväsendet haft att fullgöra statliga uppgifter, ansågs vara föremål för JO:s tillsyn beträffande handhavandet av dessa uppgifter.

tid ansett sig kunna meddela åtalseftergift även vid uppsåtliga fel. Vidare hade de ansett sig berättigade och skyldiga att uttala sin mening om riktigheten eller lämpligheten av en tjänstemans handlande även om detta inte kunde anses straffbart. Denna praxis hade riksdagen vid flera tillfällen, senast år 1964 med anledning av en motion, godtagit. 1967 års sammansatta utskott ansåg att instruktionsbestämmelsen om underlåtande av åtal m.m. borde ges en avfattning som närmare anslöt till sedan länge tillämpad praxis. Till följd härav intogs i 12 § i 1967 års instruktion en bestämmelse av följande lydelse: "Om förekommet fel ej är av allvarlig beskaffenhet och särskilda skäl inte föranleder annat, bör ombudsman, i stället för att väcka åtal eller göra anmälan till myndighet med disciplinär bestraffningsrätt, låta bero vid erinran, vunnen rättelse, avgiven förklaring eller vad som i övrigt förekommit."

2.3 1974 års regeringsform och riksdagsordning

År 1974 antogs slutligen en ny regeringsform (RF) och en ny riksdagsordning (RO). Dessa författningar trädde i huvudsak i kraft den 1 januari 1975. De grundläggande bestämmelserna om JO fick i RF och RO en helt annan utformning än tidigare. Enligt uttalanden i förarbetena (grundlagberedningens betänkande SOU 1972:15 s. 209 och prop. 1973:90 s. 429; se även KU 1973:26 s. 16) innebar emellertid de nya bestämmelserna om JO enbart en ändring i lagtextens disposition och utformning och inte en ändring i sak. I RF samlades bestämmelserna om JO i två paragrafer. Bestämmelserna, vilka gäller oförändrade, har följande lydelse.

12:6 RF

Riksdagen väljer en eller flera ombudsmän att i enlighet med instruktion som riksdagen beslutar utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Ombudsman får föra talan i de fall som angives i instruktionen.

Ombudsman får närvara vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar och har tillgång till myndighetens protokoll och handlingar. Domstol och förvaltningsmyndighet samt tjänsteman hos staten eller kommun skall tillhandagå ombudsman med de upplysningar och yttranden han begär. Sådan skyldighet åligger även annan, om han står under ombudsmans tillsyn. Allmän åklagare skall på begäran biträda ombudsman.

Närmare bestämmelser om ombudsman finns i riksdagsordningen.

12:8 RF

Åtal för brott i utövningen av tjänst som ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten väckes i högsta domstolen av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern.

Högsta domstolen prövar också om ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten enligt vad därom är föreskrivet skall

skiljas eller avstängas från sin tjänst eller vara skyldig att undergå läkarundersökning. Talan väckes av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern.

I RO upptogs bestämmelser som berör JO i bl.a. följande avsnitt: tilläggsbestämmelse 3.8.3 (bestämmelser om förslagsrätt för riksdagens ombudsmän), tilläggsbestämmelse 3.13.1 (bestämmelser om motionsrätt med anledning av redogörelse från riksdagens ombudsmän), tilläggsbestämmelse 4.6.1 (beredningen av ärenden om riksdagens ombudsmän görs av KU), tilläggsbestämmelse 7.2.2 (hänvisningsbestämmelse till 8.10.2), 8:10 (val av ombudsman och ombudsmans ställföreträdare m.m.) jämte tilläggsbestämmelser 8.10.1—2 (bestämmelser om JO-delegationen, val av ombudsman och ställföreträdare m.m.) samt 9 kap. 8 § första stycket p. 2 (bestämmelser om att åtal mot ombudsman endast får beslutas av KU).

Flera av bestämmelserna angår riksdagens roll i förhållande till JO. Här gäller bl.a. följande. Det ankommer på riksdagen att inom ramen för regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser om ombudsmännen ge generella riktlinjer för deras verksamhet genom att fastställa instruktion för dem. Riksdagen får inte ge ombudsmännen direktiv för hur de skall agera i enskilda fall. Ombudsmännen handlar självständigt och deras beslut kan inte överklagas. Frågor om instruktionsändringar bereds av KU. Val av JO bereds av JO-delegationen, som väljs av KU och består av sex ledamöter av detta utskott. Innan JO-delegationen framlägger sitt förslag skall delegationen samråda med de ledamöter i talmanskonferensen, som särskilt representerar de partier som finns företrädade i riksdagen. Samtliga partigrupper i riksdagen får på detta sätt tillfälle att yttra sig innan JO-delegationen framlägger förslag till riksdagen om justitieombudsman. JO-delegationen har vidare, som tidigare nämnts (se 2.2), uppgift att vara ett organ för samråd mellan ombudsmännen och riksdagen i frågor av organisatorisk art. Enligt RO:s tilläggsbestämmelse 8.10.1 skall JO-delegationen, då ombudsman påkallar det, samråda med ombudsman i sådana frågor. En gång om året skall riksdagen granska ombudsmännens ämbetsförvaltning. Granskningen, som utförs av KU, grundas på i första hand den ämbetsberättelse, som ombudsmännen skall avge till riksdagen för varje verksamhetsår. KU skall avge ett betänkande över sin granskning. På hemställan av KU kan riksdagen under pågående valperiod entlediga ombudsman. Motion får väckas med anledning av förslag från JO och av JO:s ämbetsberättelse. Sådan motion bereds av KU. — JO:s verksamhet bekostas av riksdagen, som beviljar anslag på grundval av förslag från ombudsmännen efter samråd med JO-delegationen.

I samband med 1975 års JO-reform skedde vissa ändringar av RO:s tilläggsbestämmelse 7.2.2, 8:10 och tilläggsbestämmelse 8.10.2. Förändringarna föranleddes av att antalet ombudsmän ändrades och att de ställföreträdande ombudsmännen avskaffades.

3 1975 års JO-reform; ämbetsansvarsreformen m. m.

3.1 Inledning

1975 års JO-reform grundades på ett utredningsförslag av 1972 års JO-utredning (SOU 1975:23). Utredningen hade tillsatts av riksdagen, som med anledning av en växande arbetsbörda hos JO ansåg att särskilda åtgärder måste vidtas. År 1967 var sammanlagda antalet klagomål hos JO och MO 1 810. Antalet ökade därefter i stort sett successivt för att år 1971 uppgå till 3 149 klagomål. Trots att antalet avgjorda ärenden kontinuerligt ökat hade JO:s arbetsbalanser vuxit år efter år för att vid 1971 års utgång uppgå till sammanlagt 1 114 ärenden. 1972 års JO-utredning lade fram olika förslag för att försöka komma till rätta med ombudsmännens arbetsbörda. Här skall några av dessa förslag redovisas.

1972 års JO-utredning föreslog en ny organisation. Ställföreträdarna skulle avskaffas och antalet ombudsmän ökas från tre till fyra. En av ombudsmännen, chefsombudsmannen, skulle vara administrativ chef med rätt att ge allmänna riktlinjer för arbetets bedrivande. Enligt utredningen motsvarade de dåvarande ombudsmännens arbetsbörda — de båda ställföreträdarna hade under t.ex. år 1974 tagits i anspråk i sammanlagt ca nio månader — ungefär fyra heltidsarbetande ombudsmän. Utredningen befärade att en ökad arbetsbelastning skulle inbjuda till att ställföreträdarna skulle tas i anspråk året om, något som i praktiken skulle innebära sammanlagt fem heltidsarbetande ombudsmän. Det ansågs vara olämpligt att det i stort sett unika förfaringssättet att riksdagen väljer en tjänsteman till en förtroendepost skulle komma till användning i allt flera fall, allteftersom arbetsuppgifterna fortsatte att öka. En personalförstärkning borde därför inte beröra ämbetets topp utan de under ombudsmännen lydande tjänstemännen. Vidare angavs att en ökande arbetsmängd borde mötas genom delegation av beslutanderätten i vissa ärenden till underlydande tjänstemän. Utredningen föreslog att chefsombudsmannen i arbetsordning eller genom särskilt beslut skulle få bemyndiga dels kanslichef eller byråchef att avvisa eller avskriva ärende från vidare handläggning, dels kanslichef, byråchef eller annan tjänsteman att utforma och underteckna avvísings- och avskrivningsbeslut, som ombudsman fattat. Ett annat förslag gällde en omformulering av den genom 1967 års reform tillkomna generalklausulen om avvísning av klagomål (se 2.2), vilken ansågs för snävt utformad. Enligt den nya lydelsen borde ombudsman avskriva klagoärende från handläggning, om han fann det vara av mindre vikt att saken utreddes.

1972 års JO-utredning framlade vidare förslag om ändringar av bl.a. JO:s tillsynsområde och sanktionsbefogenheter, vilka ändringar var föranledda av den s.k. ämbetsansvarsreformen, som trädde i kraft den 1 januari 1976 (se 3.2). Under hösten 1975 beslöt riksdagen (KU 1975/76:22, rskr 27) om reformering av JO-ämbetet genom antagande av lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen. De nya bestämmelserna trädde i princip i kraft den 1 januari 1976. Innan närmare redogörelse lämnas för 1975 års JO-reform — detta sker under 3.3 — skall först lämnas vissa uppgifter om ämbetsansvarsreformen.

3.2 Ämbetsansvarsreformen¹

Det ansvarssystem, som gällde för offentliga funktionärer innan ämbetsansvarsreformen den 1 januari 1976 trädde i kraft, var till övervägande delen av straffrättslig natur.

I 20 kap. brottsbalken (BrB) fanns bestämmelser om fyra s.k. självständiga ämbetsbrott. Dessa var tjänstemissbruk (20:1), tagande av muta eller av otillbörlig belöning (20:2), brott mot tystnadsplikt (20:3) och tjänstefel (20:4). Även lindriga försummelser i tjänsteutövningen var straffbara som tjänstefel. Straffet för brott mot 20:1—3 BrB var suspension eller avsättning; om skäl fanns till det kunde därutöver även dömas ut ett fängelsestraff. I ringa fall var straffet endast böter. För tjänstefel enligt 20:4 BrB var straffet böter eller suspension, i grova fall suspension eller avsättning jämte fängelse som möjligt tilläggsstraff. I 20:12 BrB fanns en beskrivning av vilka som hade fullständigt ämbetsansvar och vilka som hade s.k. partiellt ämbetsansvar. Att en befattningshavare hade fullständigt ämbetsansvar innebar att han kunde ställas till ansvar för samtliga ämbetsbrott, medan partiellt ämbetsansvar innebar att ansvar ej förelåg för tjänstemissbruk och tjänstefel, däremot för övriga ämbetsbrott. I princip ansågs alla som anställda som tjänstemän hos stat eller kommun ha fullständigt ämbetsansvar. Dock drogs en gräns nedåt så att ämbetsansvar inte ansågs föreligga när en tjänst bara innefattade relativt osjälvständig verksamhet. Härutöver ansågs ämbetsansvaret omfatta även vissa befattningshavare hos allmänna inrättningar som utövade någon offentlig funktion eller tjänade ett allmännyttigt ändamål, likaså vissa personer som utan anställning utövade ett offentligt uppdrag. Partiellt ämbetsansvar tillkom bl.a. ledamöter i beslutande statlig eller kommunal församling, dvs. riksdagsmän, ledamöter i kommunfullmäktige och landsting, samt valda ledamöter i taxeringsnämnd och jurymedlemmar. JO hade tillsyn över dem som var underkastade fullständigt ämbetsansvar. De som endast hade partiellt ämbetsansvar stod alltså ej under JO:s tillsyn. JO ägde som särskild åklagare väcka åtal, när någon som stod under hans tillsyn, brutit mot lag eller annan författning eller på annat sätt åsidosatt något tjänsteåliggande. Vid sidan av ämbetsansvaret fanns också ett disciplinärt ansvar för statstjänstemän och statligt lönereglerade kommunaltjänstemän, vilka kunde på administra-

¹ Reformen grundades på ämbetsansvarskommitténs betänkanden Ämbetsansvaret (SOU 1969:20) och Ämbetsansvaret II (SOU 1972:1). Regeringens förslag till riksdagen återfinns i prop. 1975:78. Riksdagsbehandlingen redovisas bl. a. i justitiekottets betänkande 1975:22.

tiv väg dömas till disciplinstraff för i princip varje typ av tjänsteförseelse. JO hade rätt att i anledning av tjänsteförseelse göra anmälan till den myndighet som hade rätt att besluta om disciplinansvar. Från detta disciplinansvar var undantagna bl. a. de som utövade ordinarie domartjänst liksom högre tjänstemän i övrigt (i princip byråchefer och högre). För deras del skulle brott i tjänsten beivras efter åtal.

Det nya ansvarssystemet innebar i huvudsak följande. Det ditintills gällande ämbetsansvaret ersattes med ett ansvarssystem som nära anslöt till den ordning som rådde på arbetsmarknaden i övrigt och som innebar att det i princip ankom på arbetsmarknadens parter att genom avtal komma överens om vilka påföljder som skulle finnas för försummelser i tjänsten. Ett straffrättsligt ansvar skulle dock finnas kvar beträffande vissa särskilt straffvärda handlingar, nämligen myndighetsmissbruk (20:1 BrB) — i oaktsamhetsfall betecknat som vårdslös myndighetsutövning (20 kap. 1 § andra stycket BrB) — samt, liksom tidigare, mutbrott (20:2 BrB) och brott mot tystnadsplikt (20:3 BrB). Straffbestämmelserna om myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning var tillämpliga på envar som anförtratts utövning av offentlig myndighet, oavsett om denna utövades genom en traditionellt organiserad myndighet eller genom ett privaträttsligt subjekt. Undantag gjordes dock för ledamot i beslutande statlig eller kommunal församling. För myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning skulle gälla att brotten var subsidiära i förhållande till de allmänna brotten, dvs. om förfarandet utgjorde också annat brott så skulle i princip endast dömas för detta. Brotten i 20:2 och 3 utformades så att de inte längre tog sikte enbart på offentliga funktionärer. Straffpåföljden för brott mot 20:1—3 BrB var endast de allmänna straffen fängelse eller böter; de särskilda ämbetsstraffen suspension och avsättning avskaffades. Enligt 20:4 BrB kunde emellertid den som valts till statligt eller kommunalt uppdrag, med vilket var förenat myndighetsutövning, skiljas från uppdraget av domstol om han begått allvarligare brott.

För vissa yrkeskategorier skulle, liksom tidigare, gälla vissa särbestämmelser. För t.ex. hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärer förelåg sålunda speciella regler som stadgade ett särskilt straffrättsligt ansvar för förseelser i yrkesutövningen, närmast motsvarande det gamla tjänstefelsansvaret. Dessa bestämmelser var i fråga om hälso- och sjukvårdspersonal intagna i lagen (1975:100) med vissa bestämmelser för personal inom hälso- och sjukvård m.fl. och för veterinärernas del i 29 § allmänna veterinärinstruktionen (1971:810).

Det tidigare straffansvaret för tjänstefel hade således i huvudsak avlösts av ett vidgat disciplinärt ansvar. För arbetstagare åt staten samt sådana arbetstagare hos kommuner och vissa andra inrättningar, vilkas anställningar var statligt reglerade, gällde ett lagreglerat disciplinsystem innehållande bl.a. bestämmelser om disciplinansvar, avskedande, avstängning och läkarundersökning, beslutande myndighet och talan mot disciplinmyndighets beslut. Bestämmelser härom intogs i statstjänstemannalagen (1965:274) och kommunaltjänstemannastadgan (1965:602). Frågor om disciplinansvar, avstängning och avskedande prövades enligt

dessas bestämmelser enligt huvudregeln av den myndighet som arbetstagen löd under. Disciplinpåföljderna var varning och löneavdrag. Beträffande vissa högre befattningshavare — från byråchefspanelet och uppåt — skulle prövning ske av en särskild nämnd, statens ansvarsnämnd. Om arbetstagare önskade söka ändring i beslut av aktuellt slag skulle han väcka talan inom fyra veckor från den dag han fick del av beslutet. Sådan talan skulle väckas enligt reglerna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen), dvs. antingen vid arbetsdomstolen eller vid tingsrätt. För vissa funktionärsgrupper — bl.a. statsråd, justitieråd, regeringsråd, JO och JK, riksdagen och dess organ, präster och militärer — skulle gälla särskilda ansvarsregler. På det rent kommunala området rådde liksom tidigare avtalsfrihet i disciplinfrågor; parterna på den kommunala arbetsmarknaden reglerade i kollektivavtal frågor om disciplinansvar (numera AB 84). För bl.a. hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärer skulle i fråga om fel begångna i yrkesutövningen gälla ett särskilt lagreglerat disciplinansvar. Prövning av sådana frågor skulle göras av medicinalväsendets resp. veterinärväsendets ansvarsnämnd. Sedan ämbetsansvarsreformen trätt i kraft har vissa smärre ändringar skett i straff- och disciplinlagstiftningen. För vissa av ändringarna i det lagreglerade disciplinsystemet redogörs i 3.4.

3.3 1975 års JO-reform

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

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

Vissa av de av 1972 års JO-utredning framlagda förslagen godtogs ej av riksdagen. Detta gällde bl.a. förslaget om delegation till vissa högre

JO-tjänstemän av beslutsrätt i avvisnings- och avskrivningsärenden samt bestämmelserna om s.k. generalklausul (förslagen redovisade i 3.1). 1967 års instruktion ersattes av en ny instruktion för JO, lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen. Den nya instruktionen trädde, som tidigare nämnts, i princip i kraft den 1 januari 1976. Vissa delar av instruktionen, främst gällande JO-ämbetets nya organisation, trädde dock i kraft först den 8 maj 1976, dvs. dagen efter det att val av ombudsmän ägt rum. Därvid valdes till justitieombudsman, tillika administrativ chef med särskilda befogenheter, justitieombudsmannen Ulf Lundvik samt till justitieombudsmän, ställföreträdande justitieombudsmannen hovrättslagmannen Anders Wigelius (omvald första gången i november 1980 och andra gången i november 1984), kanslichefen Karl-Erik Uhlin och kammarrättslagmannen Leif Ekberg. I december 1978 efterträdde hovrättspresidenten Per-Erik Nilsson (omvald i november 1982) Lundvik som justitieombudsman, tillika administrativ chef för ombudsmannaexpeditionen. I maj 1979 valdes departementsrådet Sigvard Holstad (omvald i maj 1983) att efterträda Ekberg och i november 1980 valdes justitierådet Tor Sverne (omvald i november 1984) att efterträda Uhlin.

Gällande instruktionsbestämmelser återges i början av betänkandet, vid författningsförslag 2.

3.4 Vissa efter den 1 januari 1976 genomförda ändringar i disciplinlagstiftningen

Sedan ämbetsansvarsreformen den 1 januari 1976 trätt i kraft har vissa ändringar skett i straff- och disciplinlagstiftningen. Här skall nämnas några ändringar i det lagreglerade disciplinsystemet. Från den 1 januari 1977 återfinns bestämmelserna om disciplinansvar, avskedande, avstängning och talan mot disciplinmyndighets beslut för statliga och vissa kommunala arbetstagare inte längre i statstjänstemannalagen och kommunaltjänstemannastadgan utan i lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA); den eljest upphävda statstjänstemannalagen äger dock fortfarande viss tillämpning på präster (se vidare 7.2). Det särskilt lagreglerade disciplinansvaret för hälso- och sjukvårdspersonal återfinns sedan den 1 juli 1980 i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. (tillsynslagen). Beslutande myndighet enligt tillsynslagen är en särskild nämnd, hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN). Den nämnden äger pröva frågor om disciplinansvar samt vissa behörighetsfrågor, bl.a. ärenden om återkallelse av legitimation. JO har rätt att hos HSAN anmäla frågor om disciplinansvar. Däremot har JO inte möjlighet att påkalla prövning av behörighetsfrågor (se vidare 7.5). Samtidigt med att tillsynslagen trädde i kraft upphävdes det särskilda straffrättsliga ansvaret för hälso- och sjukvårdspersonal. Motsvarande ansvar för veterinärpersonalen liksom det särskilda disciplinansvaret för

sådan personal har inte undergått någon förändring¹. Bestämmelserna härom finns alljämt i veterinärinstruktionen (1971:810, omtryckt 1982:1027). Beslutande disciplinmyndighet för veterinärpersonal är enligt förordningen (1967:425, omtryckt 1978:289) med instruktion för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna veterinärväsendets ansvarsnämnd, som utgör en del av lantbruksstyrelsen. Den nämnden prövar vidare bl.a. ärenden om återkallelse av legitimation för veterinär.

¹Tjänsteansvarskommittén har föreslagit att det särskilda straffansvaret för veterinärer skall avskaffas (se 7.2).

4 Utvecklingen efter år 1975

4.1 JO:s arbetsuppgifter

JO utövar sin i regeringsformen och JO-instruktionen ålagda tillsyns- uppgift genom i huvudsak följande verksamhet. JO handlägger till en början inkommande klagomål¹. Sedan 1975 års JO-reform genomförts har tillströmningen av klagomål per verksamhetsår legat mellan omkring 3 000—3 700 ärenden. Klagomålshandläggningen, som arbetsmässigt sett är den klart dominerande arbetsuppgiften för JO, kan sägas ange ramen för JO:s verksamhet. Det utrymme som kan finnas för andra uppgifter än klagomålshandläggningen avgörs nämligen av vilka resurser som åtgår för denna uppgift. De arbetsuppgifter som efter klagomålshandläggningen tar mest tid i anspråk är JO:s inspektions- och projektverksamhet. JO:s inspektioner är av olika slag. Man kan här skilja mellan inspektioner som sker rutinemässigt (rutininpektioner), inspektioner som företas av någon speciell anledning (inspektioner på förekommen anledning) och ämnesinriktade inspektioner. Vid en rutininpektion söker JO med ledning av diariet, genomläsning av akter och registratur m.m. efter ev. fel. De fel JO finner är ofta av formell natur. En inspektion på förekommen anledning kan t.ex. vara föranledd av att ett stort antal klagomål har riktats mot myndigheten eller av någon uppmärksammas händelse, som påkallar undersökning på platsen. De ämnesinriktade inspektionerna har släktskap med den s. k. projektverksamhet, som bedrivits inom JO-ämbetet av i första hand JO Nilsson. Härmed avses bl. a. systematiska undersökningar av bestämda delar av ett rättsområde, t. ex. undersökningar av praxis. Sedan materialet sammanställts och utvärderats har detta redovisats i särskilda beslut tryckta i offset (projekthäften). Efter 1975 års JO-reform har den tid som nedlagts på inspektionsverksamheten nedgått något. Merparten av de inspektioner, som genomförts, synes ha varit av rutinkaraktär. Antalet ärenden, som

¹Det har, bl. a. i remissvar över 1975 års betänkande, gjorts gällande att termen klagomål inte är helt adekvat med hänsyn till att de brev och skrivelser, som allmänheten inger till JO inte alltid har karaktären av klagomål. Sålunda anmäler enskild person inte sällan en sak till prövning för JO utan att uttala något missnöje med den åtgärd eller liknande det är fråga om. Ett annat fall är att besked begärs av JO om hur en viss rättslig fråga är att bedöma. I detta betänkande används emellertid termen klagomål såsom beteckning på de skrivelser och brev till JO varigenom ett JO-ärende anmäls.

upptagits i samband med inspektioner, har under senare år minskat och vissa år t.o.m. understigit det antal ärenden, som upptagits med anledning av studium av tidningar m.m. (Angående förklaringar härtill, se 4.3.1.) Under verksamhetsåren 1980/81 — 1983/84 har det genomsnittliga antalet initiativärenden per verksamhetsår legat på omkring 100.

En betydelsefull uppgift för JO är att ge allmän spridning åt sina viktigare beslut till myndigheter och befattningshavare. Detta har i första hand skett genom den årligen utkommande ämbetsberättelsen och särtryck av ämbetsberättelsen. Därtill kommer bl.a. de ovannämnda, under löpande år utgivna, projekthäftena.

Vid sidan av sin tillsynsverksamhet bedriver JO vad som kan betecknas som upplysnings- och rådgivningsverksamhet. Det är här bl.a. fråga om att besvara förfrågningar från allmänheten — framförda vid personliga besök, vid telefonsamtal eller genom klagoskrifter — om olika spörsmål, vilka inte behöver böttna i att frågeställaren anser sig utsatt för någon felaktig eller olämplig behandling. Här kan vidare nämnas att JO vid några tillfällen under åren 1977 — 1982 på olika platser anordnat mottagning för allmänheten, s.k. öppna hus, för att ge människor råd och hjälp. Avsikten med dessa mottagningar har även varit att sprida information om JO-ämbetet. Detta har vidare skett genom att JO-ämbetet varje år besvarat en mängd brev med förfrågningar och tagit emot åtskilliga besök. Vidare har ombudsmännen spridit kännedom om ämbetet vid olika utlandsbesök. Bland de arbetsuppgifter, som JO ytterligare utför, märks att avge yttranden till riksdag, riksdagsutskott, regering eller statsråd med anledning av remisser.

4.2 JO:s befogenheter

Med JO:s befogenheter åsytas i detta betänkande dels de befogenheter, som tillkommer JO i utredningshänseende, dels JO:s befogenheter enligt 4 § instruktionen (JO:s rätt att göra framställning till riksdagen eller regeringen om författningsändring eller annan åtgärd) och 6 § första stycket instruktionen (JO:s rätt till kritiska och/eller vägledande uttalanden), dels ock JO:s sanktionsbefogenheter. Härtill kommer JO:s befogenhet att i samband med åtal utföra målsägandens skadeståndstalan (enligt 22 kap. RB) och JO:s rätt att under vissa omständigheter tillhandagå klagande med utredning rörande brott i tjänsten som vållat skada, trots att påföljd för brottet bortfallit och åtal således inte kan väckas (20 § andra stycket JO-instruktionen).

JO:s utredningsbefogenheter finns angivna i 12 kap. 6 § andra stycket RF ("Ombudsman får närvara vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar och har tillgång till myndighetens protokoll och handlingar. Domstol och förvaltningsmyndighet samt tjänsteman hos staten eller kommun skall tillhandagå ombudsman med de upplysningar och yttranden han begär. Sådan skyldighet åligger även annan, om han står under ombudsmans tillsyn. Allmän åklagare skall på begäran biträ-

da ombudsman.”). Enligt 21 § andra stycket JO:s instruktion gäller vidare att ombudsman, när han enligt RF:s föreskrifter begär upplysningar och yttranden, får förelägga vite samt att han får utdöma försuttet vite.

JO:s möjlighet att göra framställning till riksdagen eller regeringen om författningsändring eller annan åtgärd har efter 1975 utnyttjats endast i begränsad omfattning. Under tiden 1976/77—1983/84 avläts endast sammanlagt sju framställningar, alla ställda till regeringen. En förklaring till det ringa antalet framställningar är att JO under senare år, då han vid avgörande av ett ärende uppmärksammat ett förhållande han anser bör föranleda lagstiftning eller annan åtgärd, funnit det vara tillräckligt att översända en kopia av beslutet i ärendet till berört departement och /eller riksdagsutskott eller, i det fall att saken bedömts vara av intresse för en sittande statlig utredning, direkt till utredningen i fråga.

När det gäller JO:s befogenhet enligt 6 § första stycket instruktionen att göra kritiska och/eller vägledande uttalanden kan nämnas att erinran eller annan kritik under perioden 1976/77—1983/84 framförts i ca 14 % av avgjorda klag- och initiativärenden.

JO:s sanktionsbefogenheter utgörs i första hand av hans åtalsrätt samt hans rätt att hos vederbörande myndighet göra anmälan för beslut om disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning (6 § andra—fjärde styckena JO:s instruktion). Hit hänförs vidare hans rätt att överklaga brottmålsdomar i mål vari han väckt åtal och vissa beslut i ärenden om disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning. JO har i sin tillsynsverksamhet inte — och har aldrig haft — befogenhet att själv meddela straffrättsliga eller disciplinära påföljder och har inte heller några sådana befogenheter som brukar tillkomma en besvärinstans. Vad JO kan göra är alltså att hos vederbörande myndighet söka utverka straff, disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning. Både före och efter 1975 års JO-reform har det årliga antalet ärenden, vari JO beslutat om åtal eller gjort anmälan för disciplinär åtgärd, legat på en mycket låg nivå (se vidare 4.6 och 8.6.1).

4.3 Klagomålsprövningen m.m.

4.3.1 Ärendeutvecklingen och statistiska uppgifter

I nedanstående tabell redovisas utvecklingen av samtliga ärenden hos riksdagens ombudsmän den 1 januari 1969 — den 30 juni 1984. Att som startår valts år 1969 sammanhänger med att detta är det första hela kalenderår under vilket den nya organisationen enligt 1967 års JO-reform var i funktion.

Tabell I Ärendeutvecklingen hos riksdagens ombudsmän 1969-01-01—1984-06-30

	Nya klagö- ären- den	Nya initiativ- ärenden		Övriga ärenden	Adm. ären- den ¹	Summa nya ärenden	Avgjorda ärenden		Utg. balans
		Inspek- tioner	Studium av tidn. m.m.				Totalt	varav klago- och initia- tiv- ärenden	
1969	2 708	344	49	5	22	3 128	2 948	2 923	757
1970	2 606	415	42	9	18	3 090	2 997	2 970	850
1971	3 149	314	32	4	32	3 531	3 267	3 236	1 114
1972	3 187	294	63	6	27	3 577	3 738	3 707	953
1973	3 219	414	31	3	32	3 699	3 693	3 662	959
1974	3 095	539	27	8	42	3 711	3 702	3 662	968
1975	3 025	384	26	12	35	3 482	3 655	3 602	795
1.1—30.6.									
1976 ²	1 622	70	8	2	9	1 711	1 821	1 809	697
1976/77	2 933	169	35	5	28	3 170	2 968	2 939	899
1977/78	2 993	116	47	14	—	3 170	3 419	3 408	650
1978/79	3 023	156	9	13	—	3 201	3 142	3 126	709
1979/80	3 211	116	24	10	—	3 361	3 103	3 090	967
1980/81	3 464	47	40	20	—	3 571	3 471	3 456	1 067
1981/82	3 399	39	56	22	—	3 516	3 546	3 522	1 037
1982/83	3 688	89	44	25	—	3 846	3 763	3 744	1 120
1983/84	3 397	40	61	30	—	3 528	3 343	3 315	1 305
Summa	48 719	3 546	594	188	245	53 292	52 576	52 171	14 847

¹ Fr.o.m. 1977/78 redovisas inte de administrativa ärendena i den i JO:s ämbetsberättelse intagna statistiken.

² Fr.o.m. den 1 juli 1976 redovisas JO:s verksamhet budgetårsvis.

Av uppgifterna i tabellen framgår bl.a. följande. Antalet klagomål efter 1975 års JO-reform har ökat. Under perioden 1969—1975 inkom sålunda till JO i medeltal 2 998 klagöärenden per år mot 3 264 ärenden i medeltal per år för perioden 1976/77—1983/84. Antalet klagöärenden har dock inte, som framgår av tabellen, ökat år från år. Den minskning av antalet klagöärenden, som skedde under det senaste verksamhetsåret (1983/84), kan enligt uppgift i JO:s ämbetsberättelse 1984/85 till en viss del förklaras av ändrade registreringsrutiner. Härmed åsyftas följande. För det fall att en klagande, efter det att JO avgjort ett av klaganden tidigare anmält klagomål, återkommit till JO utan att anföra något nytt i sak, har den nya klagoskriften, om den inkommit efter det att tre månader förflutit från utgången av det verksamhetsår varunder klagöärendet avgjordes, åsatts ett nytt ärendenummer. Den nya rutinen innebär att klagoskriften, oavsett när den inkommit, läggs till handlingarna i det tidigare ärendet utan åsättande av nytt ärendenummer. Enligt uppgift har nyordningen inneburit ett bortfall under verksamhetsåret 1983/84 av omkring 100 klagöärenden. JO:s på eget initiativ upptagna ärenden har efter 1975 års JO-reform gått ned kraftigt. Under perioden 1969—1975 var antalet initiativärenden i medeltal 425 per år medan motsvarande siffra för perioden 1976/77—1983/84 var 136. Minskning-

en har i första hand gällt de initiativärenden som upptagits i samband med inspektioner (386 inspektionsinitiativärenden/år i medeltal under den första perioden mot 97/år under den senare perioden). Härtill finns åtminstone två förklaringar. Dels har inspektionsverksamheten efter 1975 års JO-reform nedgått något (se härom vidare nedan under 4.4.1), dels har JO under senare år i ökad utsträckning avgjort frågor och problem i samband med inspektionerna utan att något särskilt initiativärende lagts upp. Dessa spörsmål har således behandlats i samband med de samtal som avslutar en inspektion. Det sammanlagda antalet klagomål och initiativärenden uppgick för perioden 1969—1975 till 23 963 ärenden, dvs. 3 423 ärenden i medeltal per år, medan motsvarande siffror för perioden 1976/77—1983/84 var 27 196 ärenden resp. 3 400 ärenden per år. Vad därefter gäller antalet årligen avgjorda klagomål och initiativärenden har årsmedeltalet för den första perioden legat på 3 395 (totalt för hela perioden 23 762 ärenden), medan motsvarande siffror för perioden 1976/77—1983/84 var 3 325 resp. 26 600. Under perioden 1980/81—1983/84 har JO avgjort drygt 3 500 ärenden per år i genomsnitt. Trots detta har balansen under senare år stigit för att vid utgången av verksamhetsåret 1983/84 ligga på 1 305 ärenden. Jämför man med balansen vid 1975 års utgång, 795 ärenden, innebär detta att balansen ökat med över 64 %. De äldsta av de nyssnämnda 1 305 oavgjorda ärendena härrörde från år 1980 (10 ärenden), 36 ärenden var från år 1981, 131 från år 1982, 449 från år 1983 samt 679 från år 1984.

Beträffande i Tabell I angivna "Övriga ärenden" gäller bl.a. följande. Merparten av ärendena i gruppen "Remisser och andra skrivelser" avser remisser från olika statsdepartement. Eftersom JO är ett riksdagsorgan anges i sådana remisser att riksdagens ombudsmän "bereds tillfälle att avge yttrande". Det torde emellertid inte förekomma att JO avstår från att besvara sådan remissbegäran. En mindre del av remisserna kommer från riksdagen. — De interna administrativa ärendena hos JO redovisas inte längre i den officiella — i JO:s ämbetsberättelse intagna — statistiken. Av uppgifter inhämtade från JO-ämbetet framgår bl.a. följande. De administrativa ärendena hos JO delas in i A-, B-, C- och D-ärenden. Dessa ärenden gäller i första hand olika frågor beträffande personalen hos JO. Under de senaste verksamhetsåren har sammanlagda antalet ärenden av detta slag uppgått till drygt 300/år. Ca hälften av ärendena har avgjorts av chefsombudsmannen medan återstående ärenden har avgjorts av kanslichefen eller chefen för den administrativa enheten. Vid sidan av dessa ärenden förekommer en rad andra ärenden såsom MBL-, företagsnämnds-, personalnämnds-, skyddskommitté- och förslagskommittéärenden. På personal/ekonomisektionen hos administrativa enheten handläggs ärenden gällande tjänstgöringsuppgifter, reseräkningar, förskott, räkningar och fakturor, arvodesräkningar m.m.

Härefter övergår till frågan om de genom 1975 års JO-reform beslutade åtgärderna och framlagda rekommendationerna i syfte att begränsa JO:s klagomålsprövning (jfr ovan under 3.3) haft någon effekt. Här åsyftas då i första hand den i 20 § första stycket JO:s instruktion intagna bestämmelsen (tvåårsregeln), rekommendationen att JO borde underlätta att uppta klagomål till prövning när ordinarie besvärsmöjligheter

fortfarande står öppna och rekommendationen att i ökad utsträckning överlämna klagomål till annan myndighet. För att belysa frågan har i nedanstående tabell redovisats vissa uppgifter avseende JO:s handläggning av avgjorda klagörenden under tiden den 1 januari 1969—den 30 juni 1984.

Tabell 2 Vissa uppgifter rörande JO:s handläggning av klagörenden 1969-01-01—1984-06-30

	Avvisade eller avgjorda utan särskild utredning	Överlämnade enl. 18 § JO:s instruktion (9 § 1967 års JO-instr.)	Avgjorda efter särskild utredning	Summa avgjorda klagörenden
1969	747	100	1 692	2 539
1970	787	89	1 742	2 618
1971	1 137	126	1 630	2 893
1972	1 281	175	1 895	3 351
1973	1 280	142	1 778	3 200
1974	1 163	131	1 819	3 113
1975	1 214	95	1 893	3 202
1.1—30.6.				
1976	678	44	879	1 601
1976/77	1 226	54	1 569	2 849
1977/78	1 179	66	1 926	3 171
1978/79	1 105	42	1 782	2 929
1979/80	1 205	37	1 748	2 990
1980/81	1 314	93	1 958	3 365
1981/82	1 293	90	2 044	3 427
1982/83	1 418	74	2 130	3 622
1983/84	1 251	60	1 896	3 207
Summa ärenden	18 278	1 418	28 381	48 077

När det i tabellen anges att ett ärende avvisats/avgjorts "utan särskild utredning" innebär detta att i princip inga utredningsåtgärder vidtagits. Avgörandet av sådant ärende har således normalt grundats enbart på den skrift — jämte ev. medföljande handlingar — varigenom ärendet anmälts. Begreppet "särskild utredning" inrymmer olika slag av utredningsåtgärder såsom granskning av en inlånad akt, inhämtande av uppgifter per telefon, inhämtande av skriftlig utredning genom remissförfarande eller regelrätta förhör. Av uppgifterna i tabellen framgår att JO under perioden 1969—1975 årligen i genomsnitt dels avvisat/avgjort utan särskild utredning ca 36 % av klagörendena medan motsvarande siffra under perioden 1976/77—1983/84 var ca 39 %. I och för sig saknas uppgift om hur många av dessa ärenden som JO avslutat genom att tillämpa tvåårsregeln resp. att hänvisa till kvarstående ordinarie besvärsmöjligheter. Oavsett hur härmed förhåller sig kan dock konstateras att det genomsnittliga antalet ärenden/år som avvisats/avgjorts utan utredning efter 1975 års JO-reform endast ökat med några få procentenheter. När det gäller antalet ärenden, som JO överlämnat till annan myndighet,

har dessa, tvärtemot ovannämnda rekommendation, minskat. Under perioden 1969—1975 överlämnade JO årligen i genomsnitt ca 4 % av klagörendena mot endast ca 2 % under perioden 1976/77—1983/84. I detta sammanhang skall lämnas några uppgifter om de myndigheter till vilka JO överlämnat klagomål. Under senare år har den största delen av överlämnade klagomål gällt klagomål mot taxeringsnämnder. Dessa klagomål har lämnats över till skattechefen i resp. län. Den överlämnandemöjligheten öppnades när skattecheferna genom en taxeringsreform, som började tillämpas år 1979, fick uppgiften att öva tillsyn över taxeringsarbetet i resp. län. JO har sedan 1981 årligen överlämnat ca 35 ärenden till skattecheferna för utredning och prövning. Samtidigt har JO begärt redovisning av skattechefernas blivande beslut i saken. Andra myndigheter som JO varje år överlämnat klagomål till är RÅ eller annan åklagare samt kriminalvårds- eller socialstyrelsen. Särskild utredning utfördes genomsnittligen i knappt 60 % av de avgjorda klagörendena under perioden 1969—1975 och i knappt 59 % av ärendena under perioden 1976/77—1983/84. Av statistik upprättad inom JO-ämbetet för åren 1981/82, 1982/83 och 1983/84 framgår att remiss då skedde i 28 %, 26 % resp. 26 % av antalet avgjorda klagörenden, att granskning av inlånad akt förekom i 17 %, 19 % resp. 19 % av dessa ärenden medan inhämtande av telefonupplysningar skedde i 14 % av ärendena för ettvarvt av de tre verksamhetsåren.

4.3.2 Handläggningen av klagörenden

I förevarande avsnitt lämnas en redogörelse för hur handläggningen av en klagomålsskrivelse till JO normalt går till, från det att den kommit in till dess att beslut i ärendet expedierats och ärendet avslutats.

Inkommande post öppnas varefter nya ärenden fördelas på resp. ombudsman. Fördelningen görs av en tjänsteman inom den administrativa enheten. Samtidigt åsätts de nya ärendena ärendemening samt kodnummer från ett kodningsschema omfattande drygt 30 kodnummer. Handlingarna går sedan till en tjänsteman hos registratören som registrerar de nya ärendena i JO:s dataanläggning. (Ärenderegistrering över data påbörjades hos JO i april 1977.) Därvid undersöks om klaganden tidigare har anfört klagomål hos JO; i förekommande fall tas äldre akter fram ur JO:s arkiv. Handlingarna hålls därefter tillgängliga för pressen, något som i allmänhet sker dagen efter det att dessa inkommit till JO. Därefter erhåller registratören handlingarna. Sedan registratören lagt upp akt för de nya ärendena lämnas de normalt till vederbörande byråchef, som efter genomläsning av handlingarna fördelar ärendena för handläggning bland föredragandena på sin byrå. Vissa av ärendena handlägger byråchefen dock själv. Föredraganden i ett ärende läser igenom klagoskriften och ev. medföljande handlingar. Är det föredragandens bedömning att de inkomna handlingarna i ett ärende inte behöver kompletteras utan att saken direkt kan avgöras uppsätter han ett beslut eller brev i saken, varefter ärendet är klart för föredragning. I många fall är det dock nödvändigt att göra vissa utredningsåtgärder. Sådana åtgärder

kan bestå i att ta del av uppgifter i akter som inlånas eller att per telefon inhämta muntliga upplysningar. Utredningsåtgärder av detta slag har ibland betecknats som "liten utredning". Inhämtade telefonuppgifter brukar antecknas i en PM som undertecknas av föredraganden och som ingår bland aktmaterialet. Klaganden brukar inte normalt beredas tillfälle att yttra sig över "liten utredning". I det fall att ett ärende efter sådan utredning anses kunna avgöras upprättar föredraganden förslag till avvisnings- eller avskrivningsbeslut, varefter han normalt föredrar ärendet för ombudsman. JO Wigelius (och någon gång möjligen annan JO) har emellertid i nu behandlat slag av ärenden tillämpat ett förfarande, som ibland betecknats som "faktisk delegation". Föredragning sker då inte för ombudsman utan för byråchef, som justerar de förslag till avgörande som föredraganden satt upp. Därefter skrivs avgörandet ut och detta undertecknas av föredraganden varefter byråchefen sätter sina initialer under föredragandens namn. Akten går sedan in till ombudsmannen för underskrift. Någon föredragning sker alltså inte för denne; det förekommer dock att vederbörande byråchef helt kort redogör för saken. I allmänhet har beslutsförslagen godtagits. Det kan nämnas, att förfarings sättet med "faktisk delegation" tillämpades redan av JO Lundvik.

Om den bedömningen görs att man av klagoskriften och eventuell "liten utredning" inte kan avgöra saken utan ytterligare utredning, sänds ärendet i allmänhet på remiss till den kritiserade myndigheten eller tjänstemannen och/eller till vederbörande chefsmyndighet. I remisskrivelsen begärs upplysningar, utredning eller yttrande eller en kombination av dessa åtgärder. I många fall är det tillfyllest att i remissen hänvisa till innehållet i klagoskrivelsen. Ibland kan det emellertid vara nödvändigt att inom JO-ämbetet upprätta en särskild PM, vari uttryckligen anges den eller de frågor som önskas besvarade genom remissen. Remisstiden är vanligen en månad. I remisser till centrala myndigheter anges ofta inte någon remisstid. Enligt gällande arbetsordning får remiss beslutas av ombudsman, kanslichef eller byråchef. I allmänhet torde JO:s remisser beslutas av byråchef. Remiss till central myndighet brukar dock ombudsman själv besluta om. I vissa ärenden kan det behövas flera remisser dels till berörda myndigheter, dels till expertmyndigheter. Klaganden i ett ärende och befattningshavare, som i ärendet kan bli föremål för kritik eller annan åtgärd, brukar innan ett ärende avgörs alltid tillställas utredningsmaterialet för yttrande. När det gäller remisser från JO är i allmänhet förfarandet hos den myndighet som skall avge remissen skriftligt. Ibland kan det emellertid vara aktuellt för remissorganet att hålla muntligt förhör, något som normalt sker om JO i remisskrivelsen begärt "utredning". Det förekommer också att JO:s egna tjänstemän håller förhör, något som sker antingen per telefon, vid personligt sammanträffande på vederbörande tjänstemans arbetsplats eller i JO-ämbetets lokaler. Ärenden vari annan utredning än "liten utredning" utförts föredras regelmässigt för ombudsman.

JO:s ärenden avslutas genom ett särskilt uppsatt beslut eller genom ett till klaganden/anmälaren ställt personligt brev. (Under 4.7 redogörs vidare för JO:s beslut.) Arbetet med att infordra akter, skriva ut remisser,

kommunicera inkommande skrifter och expediera beslut m.m. sker på resp. ombudsmans avdelningskansli; alla inkommande handlingar till JO-ämbetet går dock först över registratörsexpeditionen. Efter det att ett beslut har expedierats från ett avdelningskansli överlämnas akten med däri hörande handlingar till registratörsexpeditionen. Sedan uppgift om dag för avgörandet inmatats i JO:s data, går handlingarna i akten igenom på registratörsexpeditionen och återställs inlämnade handlingar. Därmed är ärendehandläggningen avslutad.

4.4 Inspektions- och projektverksamheten

4.4.1 Inriktningen av JO:s inspektions- och projektverksamhet. Statistik.

Under början av 1970-talet inspekterade var och en av de tre ombudsmännen i medeltal ca 30 dagar per år. Därtill kom ett mindre antal inspektionsdagar utförda av ombudsmans ställföreträdare. I viss utsträckning överlämnade ombudsmännen därutöver åt tjänstemän att verkställa inspektioner på ombudsmans vägnar. Sedan 1975 års JO-reform genomförts har inspektionsverksamheten totalt sett nedgått något. Under verksamhetsåret 1976/77 inspekterade ombudsmännen under sammanlagt drygt 60 dagar. Under de därpå följande två verksamhetsåren ökade inspektionsverksamheten något. Under femårsperioden den 1 juli 1979—30 juni 1984 har JO inspekterat i den i Tabell 1 angivna omfattningen.

Tabell 1 Antalet inspektionsdagar¹

Period	JO Nilsson	JO Wigelius	JO Uhlin (t.o.m. 1980- 11-19)	JO Holstad	JO Sverne (fr.o.m. 1980- 11-20)	Summa inspektionsdagar
1979/80	13	20	23	18		= 74
1980/81	32	11	3	11	6	= 63
1981/82	41	30		15	19	= 105
1982/83	8	13		17	14	= 52
1983/84	15	26		18	31	= 90

¹ I tabellen redovisas det totala antalet dagar som nedlagts på inspektionsverksamheten. Här ingår således även vissa, sannolikt inte särskilt många, inspektionsdagar, varunder endast JO-tjänstemän — men inte ombudsman själv — deltagit.

Antalet inspekterade myndigheter per år har nedgått väsentligt. Under åren 1970—1975 inspekterade JO i genomsnitt 120 myndigheter/år, medan motsvarande siffra för perioden 1976/77—1983/84 var ca 56. Den klart övervägande delen av inspektionerna under den förra perioden gällde statliga myndigheter. Fördelningen av utförda inspektioner på statliga, landstingskommunala och primärkommunala myndigheter under perioden 1976/77—1983/84 framgår av nedanstående tabell.

Tabell 2 Inspekterade myndigheter

Period	Statliga ¹	Landstings- kommunala	Primär- kommunala	Summa
1976/77	41	5	5	51
1977/78	47	1	9	57
1978/79	32	5	3	40
1979/80	46	1	9	56
1980/81	50	4	5	59
1981/82	53	4	12	69
1982/83	34	3	15	52
1983/84	45	4	18	67

¹Inspekterade försäkringskassor har redovisats som statliga myndigheter.

Inspektioner företagna på förekommen anledning synes inte på något av ombudsmännens tillsynsområden ha varit särskilt vanliga. På JO Wigelius' och JO Holstads områden har rutininspektioner dominerat. De fel som uppmärksammas vid rutininspektioner synes mestadels utgöras av brister i själva handläggningsrutinerna. JO Svernes inspektioner inom socialtjänstområdet har under senare år till stor del varit ämnesinriktade. Vid dessa inspektioner har bl.a. beaktats om de nya sociallagarna tillämpats på ett för landet enhetligt sätt. Vid sidan av de ämnesinriktade inspektionerna har JO Sverne genomfört undersökningar av vissa särskilt utvalda frågor. En av dessa undersökningar gällde handläggningstiden vid utförande av vårdnadsutredningar (se JO:s ämbetsberättelse 1982/83 s. 189 ff). En annan fråga gällde granskning av vissa beslut om omedelbart omhändertagande av barn enligt 6 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (se JO:s ämbetsberättelse 1984/85 s. 178 ff). I dessa fall har JO Sverne, efter det att material insamlats och ställts samman, utvärderat detta, varefter resp. undersökning avslutats genom ett särskilt beslut vari hans slutsatser redovisats och förslag till åtgärder framförts. JO Nilsson har under senare år utfört ganska få rutininspektioner och i stället ägnat sig åt ämnesinriktade inspektioner/projekt. I 1983/84 års ämbetsberättelse (s. 15) lämnas följande redogörelse härför:

Under senare år har i JO:s arbete på området för tillsyn av skatte- och kronofogdemyndigheterna liksom av de allmänna förvaltningsdomstolarnas arbete med skattemål de traditionella verksamhetsformerna kompletterats med systematiska undersökningar av bestämda delar av en myndighets ansvarsområde — s.k. projekt — vilka redovisats som särskilda beslut under den gemensamma titeln "JO om ...". Projekten har initierats av enskilda anmälningar, gjorda iakttagelser eller av önskemålet att få en bild av hur en viss lagstiftning fungerar främst mot bakgrund av de övergripande kraven på enhetlighet och effektivitet i tillämpningen. Som ett viktigt och naturligt led i detta arbete ingår besök hos myndigheter där intresset koncentreras till just den eller de aktuella frågorna. Vidare förekommer i dessa sammanhang mera formlösa besök hos myndigheter m.m.

Närmare uppgifter om de häften, tryckta i offset, vari JO Nilsson redovisat sina projekt, lämnas i avsnitt 4.7.

JO och JK har i allmänhet hållit sig underrättade om varandras inspektionsplaner och därför synes man ha kunnat undvika att en myndighet under kort tidrymd blivit föremål för dubbla inspektioner.

4.4.2 Särskilt om rutininspektionernas genomförande

Redogörelsen i detta avsnitt tar i första hand sikte på JO:s rutininspektioner.

JO:s inspektioner brukar i allt väsentligt genomföras med biträde av JO:s egen personal. Någon gång förekommer det dock att tjänstemän hos andra myndigheter anlitas. Inspektionerna föregås av visst förberedande arbete, såsom studium av instruktioner, arbetsordningar m.m., planläggning av vilka frågor som vid inspektionerna skall ägnas särskild uppmärksamhet osv. Tidigare kunde det förekomma att JO oanmälde inspekterade en myndighet. Numera torde dock JO alltid i förväg upplysa om en förestående inspektion. Under senare år synes det endast mera sällan ha förekommit att en inspektion utförts utan att vederbörande ombudsman själv deltagit. I allmänhet inleds en inspektion med att ombudsmannen vid samtal med den inspekterade myndighetens chef får en orientering om myndighetens verksamhet. Därefter följer ofta en rundvandring på myndigheten. JO:s tjänstemän granskar sedan stickprovsvis beslut och domar, protokoll, dagboksblad m.fl. handlingar. Ibland begärs vissa speciella akter fram, t.ex. akterna i de äldsta oavgjorda ärendena eller målen. Ombudsmännen själva torde inte under senare år ha deltagit i själva granskningen, vilken — beroende på myndighetens storlek — kan pågå från några timmar till flera dagar. Inspektionen avslutas därefter genom att ombudsmannen och hans föredragande sammanträffar med myndighetens chef och ev. andra befattningshavare. Härvid redovisar föredragandena de iakttagelser de under granskningen gjort. Sedan berörd befattningshavare fått yttra sig, förklarar ombudsmannen hur han ser på saken varvid han kan framföra ev. kritik. Är det fråga om allvarigare fel eller ärenden, som behöver utredas närmare, brukar ett särskilt initiativinspektionsärende läggas upp. I sådant ärende sker därefter remiss på vanligt sätt. Under senare år har tendensen varit att JO i större utsträckning än tidigare vid det avslutande samtalet avgör olika frågor genom påpekanden och smärre anmärkningar (jfr ovan under 4.3.1). De vid inspektionerna förda protokollen redovisar inte alla de frågor som behandlats vid den genomgång, som avslutar en inspektion. Det är vanligt att befattningshavare vid den inspekterade myndigheten under inspektionsavslutningen tar upp olika problem och inhämtar JO:s syn på dessa.

4.5 Upplysnings- och rådgivningsverksamheten m. m.

Som tidigare framgått (4.3.1) avvisas/avgörs en stor del av JO:s klagorendena utan särskild utredning eller efter endast "liten utredning". I

dess ärenden har JO alltså inte funnit anledning till kritik eller vägledande uttalanden. För tillsynsverksamhetens utövande såsom den är beskriven i RF och JO:s instruktion fordras inte någon närmare motivering i dessa slag av ärenden. Detta oaktat har JO under lång tid i regel motiverat sina ifrågavarande beslut, inte sällan ganska utförligt. Det förekommer att anmälan bottnar i ett missförstånd om myndighets/befattningshavares åtgärder, vilka kanske varit helt korrekta. I sådant fall brukar JO ofta försöka rätta till missförståndet genom att närmare redovisa handläggningsgången och förklara åtgärdernas innebörd. Vissa skrivelser till JO innehåller över huvud taget inte någon kritik av myndighet/befattningshavare utan innebär kanske endast allmänna förfrågningar av rättshjälpskaraktär el. likn. Sådana skrivelser föranleder ibland ingen annan åtgärd från JO:s sida än en underrättelse till sökanden att det inte ingår i JO:s uppgift att besvara sådana frågor eller att lämna råd och anvisningar till enskilda. I många fall lämnar dock JO som en ren serviceåtgärd vissa upplysningar. Det kan naturligtvis även i de ärenden som JO låter utreda förekomma förfrågningar m.m. vilka JO behandlar på enahanda sätt. Förfrågningar som gäller JO-ämbetet registreras inte som klagörenden utan ingår bland JO:s administrativa ärenden (s.k. C-ärenden, jfr ovan 4.3.1).

I JO:s verksamhet ingår också att ta emot telefonsamtal och besök från enskilda. Varje dag framförs till JO per telefon en rad klagomål och förfrågningar. Det kan här inskjutas att JO bara i undantagsfall går med på att ett JO-ärende tas upp på grund av muntligt klagomål. Många av telefonsamtalen är — liksom många av anmälningarna i de ärenden som avvisas/avgörs utan särskild utredning — föranledda av att den uppringande missförstått myndighets/befattningshavares åtgärder. JO:s uppgift blir alltså i dessa fall att försöka förklara för den uppringande vad som förekommit. Inte sällan ställs frågor av rättshjälpsliknande slag. Ombudsmännen själva torde i ganska ringa omfattning ta emot besök och telefonsamtal utan dessa uppgifter utförs i första hand av JO:s föredragande.

En annan sida av upplysningsverksamheten är att — vid sidan om den information som ges genom JO:s beslut och ämbetsberättelser — förbättra kunskapen om JO-ämbetets arbetsuppgifter och arbetsmetoder. Under senare år har JO vidtagit olika åtgärder i detta syfte. I det följande skall lämnas vissa uppgifter om några av dessa åtgärder.

I 1975 års betänkande föreslogs att JO-ämbetet skulle låta utarbeta en informationsbroschyr som gavs stor spridning och som sedan kunde finnas tillgänglig t.ex. för undervisningsändamål eller för att tillställas klagande som visat sig ha missuppfattat ämbetets uppgifter. Under hösten 1977 utgav JO-ämbetet en illustrerad, tryckt broschyr om JO. Broschyren har därefter omarbetats vid två tillfällen; år 1980 utkom en andra upplaga och år 1984 en tredje upplaga. I broschyren lämnas information om JO:s verksamhet, om hur det går till att klaga hos JO osv. Den senaste upplagan har tryckts i 20 000 ex. Informationsmaterial beträffande JO-ämbetet finns också på olika utländska språk.

I syfte att sprida ökad kännedom om JO-ämbetet bland invandrare anordnades under hösten 1977 och våren 1978 tre olika möten med

invandrare och representanter för invandrarföreningar. Vid dessa tillfällen höll JO Lundvik föredrag om JO-institutionen. I samband med två av mötena — i Västerås och Kalmar — fick de som så önskade tala i enrum med JO eller någon av hans medföljande föredragande. Tolkar på olika språk fanns att tillgå. I Västerås mottogs 37 besök av invandrare och 15 klagoskrifter (författade med JO:s eller föredragandenas hjälp) lämnades in. I Kalmar talade 16 invandrare med JO eller någon av föredragandena; en klagoskrift framlämnades vid det tillfället.

I samband med inspektioner i Jönköping i september 1980 och i Göteborg (Angered) i januari 1981 anordnade JO Nilsson med medarbetare s.k. öppna hus. Genom annonser, affischer och lokalradion hade allmänheten informerats om JO-besöket. I ämbetsberättelsen för det aktuella verksamhetsåret angavs syftet ha varit att nå fram till människor som det fanns anledning tro inte skulle komma att skriva till JO och som därför inte fick den hjälp eller de råd de behövde.

I april 1982 hade JO Nilsson och JO Holstad jämte medarbetare mottagning för allmänheten i Karlstad. Mottagningen hade förberetts med att de, som ville träffa JO, några veckor i förväg fått tala med en handläggare hos JO och berätta något om vad saken gällde. Handläggaren gjorde anteckningar om saken och gav den enskilde besked om tid och plats för mottagningen. I det fall att saken inte omfattades av JO:s tillsyn lämnade handläggaren besked om detta och ett onödigt besök kunde på det viset undvikas.

Därefter har inte några öppna hus förekommit. I detta sammanhang kan nämnas att JO vid inspektioner av fängvårdsanstalter, psykiatriska sjukhus och liknande institutioner brukar bereda de intagna möjlighet att samtala med vederbörande ombudsman.

För att ge pressen ökad information om JO-ämbetet och de förutsättningar under vilka JO arbetar anordnades i mars 1981 på JO-ämbetet en "journalistdag" för ett antal av journalistförbundet utvalda journalister. I sammankomsten deltog från ämbetets sida de fyra ombudsmännen jämte några av deras medarbetare. Efter information om JO-ämbetets uppgifter, organisation m.m. genomgicks och diskuterades ett antal särskilt utvalda — just avgjorda — ärenden. Verksamheten med journalist-dagar har därefter fortsatt.

JO-ämbetet tar årligen emot åtskilliga besökande, som önskar och erhåller information om JO:s verksamhet. Många av dem har varit från utlandet, där intresset för den svenska JO-institutionen är mycket stort. Ombudsmännen har vidare vid ett flertal utlandsbesök spridit kännedom om ämbetet.

4.6 JO:s sanktionsåtgärder; kritiska uttalanden m.m.

I nedanstående tabell anges JO:s ingripanden i avgjorda klagomåls- och initiativärenden under tiden den 1 januari 1969 — den 30 juni 1984.

Tabell 1 JO:s ingripanden 1969-01-01 — 1984-06-30 (Siffrorna avser, där annat ej angivits, antal ärenden)

	Avgjorda utan kritik	Erinran eller annan kritik	Åtal	Disciplin-anmälan	Övriga ¹	Summa avgjorda ärenden
1969	1 527	535	7 ²	2 ²	854	2 923
1970	1 433	652	1	2	882	2 970
1971	1 355	611	1	2	1 267	3 236
1972	1 613	628	5	1	1 460	3 707
1973	1 673	551	6	3	1 429	3 662
1974	1 735	621	6	1	1 299	3 662
1975	1 645	639	3	—	1 315	3 602
1.1—30.6.						
1976	742	337	2	—	728	1 809
1976/77	1 321	335	1	1	1 281	2 939
1977/78	1 675	485	—	3	1 245	3 408
1978/79	1 508	468	1	2	1 147	3 126
1979/80	1 424	417	3	3	1 243	3 090
1980/81	1 548	495	1 ³	—	1 408	3 456
1981/82	1 647	484	3	2 ⁴	1 385	3 522
1982/83	1 719	519	8 ⁵	2	1 492	3 744
1983/84	1 534	465	2	1	1 313	3 315
Summa	24 099	8 242	50	25	19 748	52 171

¹ Under denna rubrik har inräknats dels ärenden som avvisats eller avgjorts utan särskild utredning, dels ärenden som överlämnats till annan myndighet för utredning och prövning, dels ock ärenden som föranlett framställning till regeringen (tidigare Kungl Maj:t) eller riksdagen.

² Under år 1969 meddelades 7 åtalsbeslut och gjordes 2 disciplinänmälningar. I den i 1970 års ämbetsberättelse intagna statistiken redovisas dock endast sammanlagt 7 åtals- och disciplinärenden. I summan 2 923 har endast 7 ärenden medräknats.

³ Siffran avser 5 klagomål rörande samma person, mot vilken riktades ett åtalsbeslut. I summan 3 456 har dock samtliga 5 klagomål medräknats.

⁴ Siffran avser 3 ärenden, vilka avslutats genom disciplinänmälan mot två befattningshavare. I summan 3 522 ingår dock alla 3 ärendena.

⁵ Några av åtalsbesluten grundade sig på flera klagomål. I summan 3 744 har samtliga till grund för åtalsbesluten förekommande klagomål, 12, medräknats.

Av uppgifterna i tabellen framgår bl.a. följande. Under åren 1969—1975 var antalet åtal från JO:s sida i genomsnitt fyra om året. Därefter har JO fram t.o.m. verksamhetsåret 1983/84 meddelat sammanlagt 21 åtalsbeslut, dvs. i genomsnitt 2—3 om året. Av åtalsbesluten gällde 11 brott enligt 20 kap. BrB och 5 brott av krigsman enligt 21 kap. samma balk. Det bör i detta sammanhang påpekas att JO efter 1975 knappast torde ha meddelat beslut om åtalseftergift (åtalsunderlåtelse). Situationen dessförinnan var självfallet helt annorlunda med hänsyn till ämbetsansvarets dåvarande utformning och bestämmelsen i 12 § i 1967 års JO-instruktion om åtalseftergift (jfr 3.3).

Under åren 1969—1975 uppgick antalet disciplinänmälningar till i genomsnitt 1—2 om året. Detsamma var fallet under tiden den 1 januari 1976—den 30 juni 1984 då JO gjorde totalt 14 disciplinänmälningar. Fem av anmälningarna har gått till statens ansvarsnämnd, tre till veder-

börande bestraffningsberättigade militära befattningshavare och tre till medicinalväsendets ansvarsnämnd eller HSAN. Återstående tre anmälningar har gått till arbetarskyddsstyrelsen, länsstyrelsen i Malmöhus län och polisstyrelsen vid polismyndigheten i Stockholms polisdistrikt. I 12 av fallen har disciplinpåföljd utdömts. Endast två av ärendena har fullföljts. Det ena fallet gällde ett beslut om varning meddelat av arbetarskyddsstyrelsen. Talan mot beslutet fördes hos arbetsdomstolen av vederbörande befattningshavares organisation. Arbetsdomstolen avslag talan. I det andra fallet förde JO talan hos arbetsdomstolen mot ett av ovan nämnda polisstyrelse meddelat beslut att inte ålägga två polisassistenter någon disciplinär påföljd. Arbetsdomstolen gjorde inte ändring i beslutet.

Under åren 1969–1975 utdelade JO erinran eller annan kritik i genomsnittligen 605 ärenden om året medan motsvarande siffra var drygt 470 ärenden för perioden den 1 januari 1976–den 30 juni 1984. Antalet avgjorda klag- och initiativärenden låg under den förra perioden på i genomsnitt 3 395 ärenden om året, medan motsvarande siffra för den senare perioden var 3 342. Detta innebär att erinran eller annan kritik meddelats under den förra perioden i knappt 18 % av de avgjorda ärendena och under den senare perioden i ca 14 %.

JO:s befogenhet att som särskild åklagare väcka åtal gäller, som tidigare nämnts, person som står under hans tillsyn och som genom brott åsidosatt något åliggande i sin befattning.

Handläggningen av de JO-ärenden, som gått till åtal, har i allmänhet tillgått på följande sätt. Ärendena har normalt anmälts genom klagomål; endast tre av ärendena under tiden den 1 januari 1976–den 30 juni 1984 har upptagits på JO:s initiativ. Utredningen i ärendena har mestadels utförts genom att JO efter en inledande undersökning har uppdragit åt åklagare att föranstalta om förundersökning. Sedan vederbörande åklagare redovisat den förundersökning som verkställts har JO beslutat om åtal, varefter han uppdragit åt allmän åklagare att utföra åtalet i enlighet med av JO bestämd gärningsbeskrivning. Handläggningen har dock inte i alla fall följt detta mönster utan det har bl.a. förekommit att utredningar skett enbart genom JO:s personal samt att JO delegerat åt byråchef att utföra beslutat åtal. Inom JO-ämbetet har rått viss tveksamhet om JO vid utredning av ett åtalsärende är bunden av rättegångsbalkens och i andra författningar intagna bestämmelser om förundersökning. En ambition har dock varit att, i varje fall analogiskt, tillämpa bl.a. vissa centrala bestämmelser i rättegångsbalken tillkomna i den misstänktes intresse.

4.7 JO:s beslut; JO:s ämbetsberättelse

Som nämnts ovan under 4.3.2 avslutas JO:s ärenden antingen genom ett särskilt uppsatt beslut eller genom ett till klaganden/anmälaren ställt personligt brev. Sistnämnda form är vanligt förekommande i de ärenden som avvisas/avgörs utan att utredning företagits eller efter endast "liten utredning". Beslut i JO-ärende, vari yttrande inhämtats eller utredning på annat sätt gjorts, expedieras — förutom till klaganden/anmälaren —

till vederbörande myndighet/befattningshavare och ibland också till annan myndighet, t.ex. vederbörande centrala myndighet. Mynnar JO-beslut ut i framställning till riksdagen eller regeringen eller skall det lämnas över för kännedom till en sittande utredning, viss myndighet el. likn. expedieras självfallet beslutet dit. Vissa myndigheter har en stående beställning på viktiga JO-beslut, t.ex. riksskatteverket i exekutionsrättsliga ärenden. Beträffande JO:s inspektionsprotokoll gäller att dessa i första hand expedieras till den myndighet som inspekterats samt i förekommande fall till överordnad tillsynsmyndighet.

Härefter övergår till redogörelse för olika vägar att ge mera allmän spridning åt JO:s beslut. Om JO anser att ett beslut i anslutning till beslutstillfället bör få publicitet förekommer det att ett pressmeddelande görs, vari beslutets innehåll refereras i koncentrerad form. Pressmeddelandet och beslutet skickas till/hämtas av de tidningar som har anmält resp. kan förväntas vara intresserade av beslutet. JO har vidare utnyttjat möjligheten att genom olika fack- och verkstidningar få viss spridning av viktigare JO-beslut. Bland de tidningar som därvid kommit i fråga kan nämnas riksskatteverkets publikation ("Rättsinformation serie C"), Domstolsverket informerar, Aktuellt från KVS, Socialstyrelsens meddelandeblad, planverkets publikationer, Läkartidningen, tidskriften Socialförfattningar, Kommun-Aktuellt och RÅ-nytt. Någon enstaka gång har ett beslut som väntats tilldra sig stor uppmärksamhet getts ut i tryckt form i anslutning till beslutsfattandet, t.ex. JO:s beslut år 1978 i den s.k. "Affären Ingmar Bergman". Under senare år har publicering under löpande verksamhetsår skett av vissa beslut av JO Nilsson genom utgivande av häften, tryckta i offset. Under åren 1980–1984 utgavs följande åtta häften på skatte- och exekutionsväsendets områden:

1. Taxering i dataåldern — synpunkter för kommande år m.m.
2. Enskilda mål före allmänna? — synpunkter på hur arbetstygda kronofogdemyndigheter kan prioritera
3. JO om skattemyndigheterna — taxeringskontroll m.m. (1982:S1)
4. JO om skattemyndigheterna — taxeringsnämnderna (1982:S2)
5. JO om felaktiga skattekrav — synpunkter på några viktiga ADB-rutiner i skatteuppbörd och indrivningsverksamhet (1982:S3)
6. JO om fastighetstaxering — synpunkter för kommande år (1983:S1)
7. JO om kronofogdemyndigheterna och konkurstillsynen — några iakttagelser och förslag (1983:E1)
8. JO om moderna efterforskningsmetoder i skatte- och kronofogdemyndigheternas verksamhet — en undersökning av laglighet och lämplighet (1984:I).

Häftena har tryckts i upplagor, som varierat mellan 800 och 10 000 ex.

Efter respektive verksamhetsårs utgång har i enlighet med föreskriften i 11 § JO:s instruktion publicering av JO:s viktigare beslut skett i den tryckta ämbetsberättelsen. För att få till stånd en snabbare spridning utkom JO-ämbetet i februari 1977 med en korrekturupplaga av ämbetsberättelsen, innehållande under andra halvåret 1976 meddelade beslut som bedömdes vara av mera allmänt intresse. I den hösten 1977 tryckta ämbetsberättelsen intogs därefter texten i ifrågavarande beslut i oför-

ändrat skick. Verksamheten med korrekturupplaga fortsatte därefter under ytterligare tre år — sista gången var februari 1980 — men har därefter inte förekommit.

Ämbetsberättelsen (framställd i boktryck) består av tre huvudavdelningar, nämligen en skrivelse till riksdagen innehållande uppgifter om organisationen och verksamheten m.m., ett antal av respektive ombudsman utvalda beslut i klagomål och initiativärenden, vilka återgetts antingen i sin helhet (referat) eller i form av en koncentrerad redogörelse för beslutet med tyngdpunkten på ombudsmannens bedömning (notiser) samt vissa bilagor, däribland ett sakregister och en sammanfattning på engelska. Ämbetsberättelsen innehåller stundom också särskilda för berättelsen skrivna artiklar angående vissa speciella frågor, t.ex. om JO:s tillsynskompetens. Innehållet i de särskilda häften, som utgivits av JO Nilsson på skatte- och exekutionsväsendets områden, har i allmänhet helt eller delvis intagits (i offsettryck) i ämbetsberättelserna. Dessa har således under de senaste åren delvis framställts i boktryck, delvis i offset. Ämbetsberättelsen, som dessa år uppgått till omkring 480 sidor, ingår i riksdagstrycket och tryckningen av den belastar inte JO:s budget. 1984/85 års ämbetsberättelse trycktes i en upplaga av 6 000 ex. till en kostnad av 194 610 kr. Del av upplagan gick direkt från Norstedts tryckeri till vissa större avnämare, t.ex. domstolsverket och länsstyrelserna. JO-ämbetet svarade självt för viss distribution. Ca hälften av upplagan gick från tryckeriet till riksdagens tryckeriexpedition för utdelning till riksdagens ledamöter, riksdagens organ samt utsändning till olika myndigheter enligt en utsändningslista. Viss del av upplagan behölls för försäljning till allmänheten. Priset för 1984/85 års ämbetsberättelse var 70 kr. Under år 1984 utgavs vidare särtryck av ämbetsberättelsen beträffande kriminalvårdsområdet (300 ex.) och vårdområdet (socialtjänst, hälso- och sjukvård m.m.; 3 500 ex.). Vidare utgavs särtryck av dels vissa i ämbetsberättelsen intagna beslut på förmynderskapslagstiftningens område (500 ex.), dels sammanfattningen på engelska (700 ex.). Tryckningskostnaderna för särtrycken uppgick till sammanlagt 30 591 kr.

4.8 KU:s granskning av JO:s verksamhet; JO-delegationen

Beträffande KU:s årliga granskning av ombudsmännens verksamhet (jfr 2.3) gäller bl.a. följande. Ombudsmännen avger i början av varje riksmöte — enligt 11 § JO:s instruktion senast den 15 oktober — till riksdagen en berättelse över verksamheten under tiden den 1 juli föregående år — den 30 juni granskningsåret. Ämbetsberättelsen delas ut till alla riksdagsmän. I samband med att ämbetsberättelsen föreligger företräder ombudsmännen personligen inför KU och därvid lämnas de kompletterande uppgifter som de själva eller utskottet anser behövliga. Vid sin granskning har utskottet tillgång till alla avgöranden av ombudsmännen under granskningsperioden (jfr 25 § JO:s instruktion). Utskottskansliet bistår utskottet med granskning och genomgång av ombudsmännens akter, föredragning av enskilda ärenden m.m. KU redovisar sin granskning i

ett betänkande. I detta betänkande behandlas också de motionsyrkanden, som väckts med anledning av ämbetsberättelsen och som gäller frågor som har samband med KU:s granskningsuppgift. Sedan 1958 har det granskande utskottet — år 1971 övertog KU granskningsuppgiften från första lagutskottet — inte gjort några särskilda uttalanden om ombudsmännens ämbetsutövning. Tidigare kunde det visserligen någon gång förekomma att utskottet uttalade kritik mot JO:s handläggning av särskilda ärenden liksom för övrigt också att utskottet instämde i vissa av JO gjorda uttalanden eller påpekanden. Såväl före som efter år 1958 har emellertid de till riksdagen avgivna betänkandena utmynnat i att någon anledning till anmärkning inte förekommit. Sedan år 1977 har KU i stället angivit att granskningen ej gett anledning till något särskilt uttalande från utskottets sida.

Första gången som en motion väcktes med anledning av JO:s ämbetsberättelse torde ha varit hösten 1977 (motion 1977/78:17 av Lars Werner m.fl. med anledning av JO:s ämbetsberättelse 1977/78). I motionen yrkades att riksdagen lade ämbetsberättelsen till handlingarna med gillande av vissa uttalanden i motionen rörande dels JO:s handläggning av vissa särskilda angivna enskilda ärenden, dels JO:s verksamhet i allmänhet. I sistnämnda del klagades över att JO-ämbetet inte gjorde någon systematisk uppföljning av lagars, speciellt nya lagars, tillämpning. Enligt motionärerna hade riksdagen ett stort behov av sådan systematisk återinformation rörande tillämpningen av och genomslagskraften i de egna besluten. Vidare anfördes i motionen bl.a. att JO i alltför många fall underlåtit att vidtaga möjliga korrigeringsåtgärder och att omöjligheten att få ett felaktigt beslut korrigerat och avsaknaden av vägar att få felaktigheter prövade i allmän domstol utgjorde en brist i rättssäkerheten. Därefter har väckts ytterligare fyra motioner — samtliga av Lars Werner m.fl. — med anledning av JO:s ämbetsberättelse (motion 1978/79:25 med anledning av JO:s ämbetsberättelse 1978/79, motion 1979/80:89 med anledning av JO:s ämbetsberättelse 1979/80, motion 1982/83:29 med anledning av JO:s ämbetsberättelse 1982/83 samt motion 1984/85:50 med anledning av JO:s ämbetsberättelse 1984/85). I motionerna har vissa angivna enskilda JO-avgöranden kritiserats. Det har i de två första motionerna yrkats att riksdagen skall besluta lägga JO:s ämbetsberättelse till handlingarna med gillande av de uttalanden som framförts i resp. motion¹. I de båda efterföljande motionerna har yrkats, i motion 1982/83:29 att riksdagen skall beakta vad som anförts i motionen och i motion 1984/85:50 att riksdagen skall uttala sig i enlighet med vad som anförts i motionen. KU har avstyrkt samtliga motionsyrkanden. Riksdagen har därefter avslagit yrkandena.

Med anledning av sin granskningsbefogenhet har KU fortlöpande fått motta skrivelser från allmänheten i vilka enskilda personer uttalat missnöje över beslut i JO-ärenden som de anmält m.m. Antalet skrivelser av aktuellt slag uppgick 1.1—30.6. 1976 till 39, 1976/77 till 54, 1977/78 till 41, 1978/79 till 37, 1979/80 till 25, 1980/81 till 25, 1981/82 till 28, 1982/83 till 16 och 1983/84 till 37.

JO-delegationen har — efter 1975 års JO-reform — vid sidan av de

¹ I motion 1978/79:25 har framställts ytterligare ett yrkande, som dock i detta sammanhang är utan intresse.

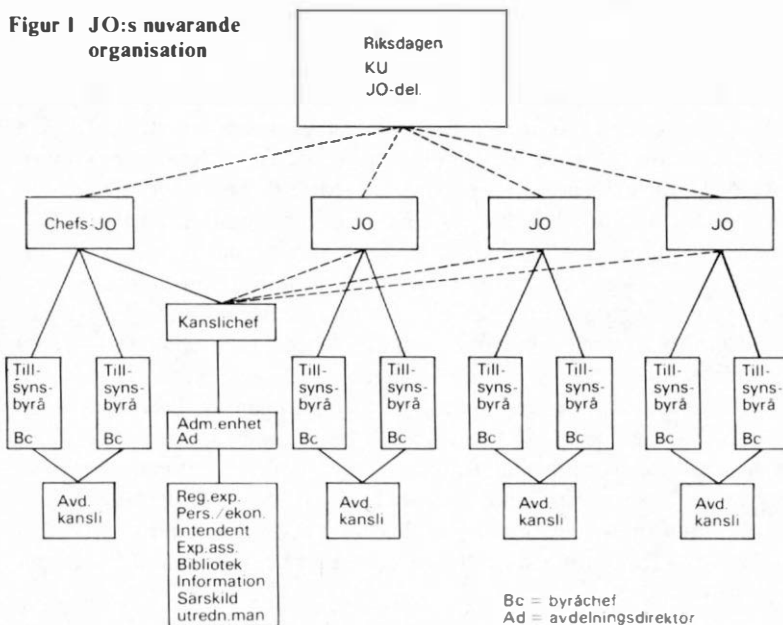
sammanträden, som avsett beredning av val av ombudsman, sammanträtt på begäran av ombudsman en å två gånger per år för samråd gällande i första hand budgetfrågor och ändringar i JO:s arbetsordning. Det har förekommit att ombudsmännen vid sådant sammanträde på frågor ifrån JO-delegationens ledamöter redogjort för ombudsmännens praxis i olika hänseenden gällande JO:s ärendehandläggning.

4.9 Organisationen

Enligt JO:s anslagsframställning i oktober 1975 bestod JO:s handläggande personal av — förutom tre ombudsmän och två ställföreträdare — 28 personer, varav en kanslichef och fem byråchefer. Personalen i övrigt uppgick till 25 personer. Den sammanlagda personalstyrkan omfattade således 58 personer. Härtill kom anlitad extra juristhjälp (i ovannämnda anslagsframställning hade avsatts 300 000 kr. för detta ändamål). Varje ombudsman hade ett tillsynsområde. JO-expeditionen förestods av kanslichefen. Inom expeditionen fanns enligt då gällande arbetsordning fem byråer (administrativa byrån, domstolsbyrån, försvarsbyrån samt första och andra förvaltningsbyrån). Varje byrå förestods av en byråchef.

Enligt 1975 års JO-reform skulle det finnas fyra ombudsmän vilka till sitt förfogande skulle ha en gemensam expedition (ombudsmannaexpeditionen). Kanslichefen skulle under den ombudsman som var administrativ chef leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde. Sedan organisationen enligt 1975 års JO-reform helt genomförts har den fått i nedanstående figur angivna utformning.

Figur 1 JO:s nuvarande organisation



Som framgår av figuren består JO-expeditionen av en administrativ enhet, åtta tillsynsbyråer och fyra avdelningskanslier (två tillsynsbyråer och ett avdelningskansli hos varje ombudsman). Chef för den administrativa enheten är en avdelningsdirektör, underställd kanslichefen. Av figuren framgår de arbetsuppgifter som utförs av olika arbetsgrupper inom administrativa enheten. Arbetet på tillsynsbyrå leds av en byråchef som till sin hjälp har ett antal föredragande, vilka alla, med något enda undantag, är jurister. På varje avdelningskansli tjänstgör tre personer. Enligt den senaste anslagsframställningen — avgiven i oktober 1984 — utgjordes JO-ämbetets personal av, förutom de fyra ombudsmännen, en handläggande personal om 32 personer (1 kanslichef, 8 byråchefer, 20 föredragande samt chefen för administrativa enheten, innehavaren av en informationstjänst samt en särskild utredningsman) medan biträdespersonalen uppgick till 23 personer, således sammanlagt 59 personer. Det skall då anmärkas att man i 1984 års anslagsframställning, i motsats till vad som var fallet i 1975 års, har inräknat anlitad extra juristhjälp bland den handläggande personalen. Under åren 1981—1983 inrättades tre extra arvodestjänster som föredragande. För dessa och för tillfälligt anlidade specialföredragande har enligt 1984 års anslagsframställning avsatts 600 000 kr.

Den nuvarande kanslichefen har innehaft sin befattning sedan den 1 juni 1976. Enligt gällande arbetsordning skall kanslichefen verkställa särskilda utredningar, bereda ärenden av särskilt betydelsefull natur samt biträda ombudsmännen i övrigt med sin sakkunskap, allt efter chefsombudsmannens bestämmande. Kanslichefen är vidare personalchef och arkivansvarig samt svarar för expeditionens lokaler och inventarier. Genom beslut i december 1978 har till kanslichefen delegerats viss beslutanderätt gällande olika personella och kamerala frågor. Den nuvarande kanslichefen har årligen handlagt ca 50—60 tillsynsärenden, bl.a. ärenden på det kyrkorättsliga området.

Efter valet den 7 maj 1976 av nya ombudsmän (se 3.3) fördelades tillsynsområdena mellan dem på i huvudsak följande sätt. JO Wigelius fick rättsväsendet, kriminalvården och exekutionsväsendet, JO Ekberg fick det sociala vårdområdet, skolväsendet, skatte- och taxeringsväsendet, JO Uhlin fick försvarsväsendet och större delen av förvaltningen i övrigt och JO Lundvik fick återstående tillsynsuppgifter, däribland allmänna handlingars offentlighet. JO Lundviks — dåvarande chefsombudsmannen — tillsynsområde var betydligt mindre än de övriga ombudsmännens; antalet ärenden på hans område låg på omkring 300 per år medan de övriga ombudsmännen erhöll vardera mellan 800—1 100 ärenden per år. Därefter har indelningen av tillsynsområdena vid flera tillfällen ändrats. (För den nuvarande fördelningen av tillsynsområden redogörs nedan under 4.10.) Dessa ändringar, som bl.a. förestavats av en strävan att åstadkomma från funktionell synpunkt så sammanhängande tillsynsområden som möjligt, har inneburit att ärendefördelningen mellan de olika ombudsmännen jämnats ut. Verksamhetsåren 1981/82—1983/84 har fördelningen av JO:s ärenden på de olika ombudsmännen varit följande.

	1981/82	1982/83	1983/84
Nilsson	747	802	728
Wigelius	1 111	1 210	1 046
Holstad	731	919	868
Sverne	927	915	886

Utgifterna för JO-ämbetet har sedan verksamhetsåret 1976/77 uppgått till följande belopp: 1976/77 — 6 990 908 kr., 1977/78 — 8 898 278 kr., 1978/79 — 9 298 728 kr., 1979/80 — 10 622 755 kr., 1980/81 — 11 626 559 kr., 1981/82 — 13 392 773 kr., 1982/83 — 13 927 084 kr., 1983/84 — 15 137 458 kr. För verksamhetsåren 1984/85 och 1985/86 har anvisats i förslagsanslag 14 929 000 kr. resp. 14 887 000 kr.

4.10 Gällande instruktion och arbetsordning för JO-ämbetet

Instruktionen för riksdagens ombudsmän (1975:1057, ändr. 1977:1023 och 1980:15) består av 28 paragrafer (återgivna i början av betänkandet vid författningsförslag 2). I 1 — 11 §§ anges ombudsmännens uppgifter. I anslutning till 12:6 RF sägs i 1 § att justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i instruktionens 2 § (vari JO:s tillsynsområde presenteras, jfr under 3.3) tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. I tillsynsverksamheten ingår också enligt 4 § att ombudsmännen skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. 3 § upptar vissa särskilt väsentliga tillsynsåligganden för JO, nämligen att tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttagit regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten. I 5 § anges att ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar som ombudsmännen finner påkallade.

I 4, 6 och 7 §§ anges ombudsmännens befogenheter vid avgörande av ärenden. Som huvudregel gäller att ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Vidare får ombudsman göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning (6 § första stycket). Ombudsman får vidare göra framställningar till riksdagen eller regeringen om författningsändringar m.m. (4 §). 6 § andra — fjärde styckena innehåller bestämmelser om ombudsmans åtalsbefogenhet och hans rätt att hos vederbörligt organ göra anmälan för beslut om disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning. 7 § innehåller bl.a. bestämmelser om JO:s möjlighet att föra ett beslut av disciplinmyndighet under domstols prövning. 8 § upptar viss begränsning i ombudsmännens tillsyn, nämligen att ombudsman ej bör ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det ej påkallas av särskilda skäl. 9 och 10 §§ gäller vissa särskilda åklagaruppgifter för JO i anslut-

ning till bl.a. 12:3 och 8 RF samt 9:8 RO, vilka gäller åtal mot statsråd, justitieråd och regeringsråd, vissa befattningshavare hos riksdagen m.m. Avsnittet gällande JO:s uppgifter avslutas med 11 § som upptar ett åliggande för ombudsmännen att varje år senast den 15 oktober avge ämbetsberättelse till riksdagen.

Nästa avsnitt av instruktionen, omfattande 12–16 §§, gäller JO-ämbetets organisation. I 12 § hänvisas till att det i RO finns föreskrifter om antalet ombudsmän. Enligt 8:10 RO skall riksdagens ombudsmän, justitieombudsmännen, vara fyra. Den av ombudsmännen som valts till administrativ chef skall enligt 8:10 RO och förevarande instruktionsbestämmelse bestämma inriktningen i stort av verksamheten. I 12 § föreskrivs vidare att varje ombudsman skall ha ett tillsynsområde. I 13 § anges bl.a. att ombudsmännen till sitt förfogande har en gemensam expedition med en kanslichef, byråchefer och annan personal. Enligt 14 § skall den närmare organisationen framgå av arbetsordning, vilken skall fastställas av den ombudsman som är administrativ chef. Fastställandet måste föregås av samråd med JO-delegationen och övriga ombudsmän. I 15 § finns bestämmelser som reglerar befogenheterna för den ombudsman som är administrativ chef, bl.a. såvitt gäller möjligheten till delegation av arbetsuppgifter på olika tjänstemän hos JO. 16 § innehåller bl.a. bestämmelser om ersättare för ombudsman, som är långvarigt hindrad att utöva sin tjänst.

I nästa avsnitt, 17–19 §§, ges bestämmelser om klagomål. I 17 § anges bl.a. att klagomål bör anföras skriftligen och vad klagoskriften bör innehålla. Enligt 18 § får ombudsman överlämna klagomål till annan myndighet för utredning och prövning, om det kan anses lämpligt och myndigheten ej tidigare prövat saken. Klagomål får dock överlämnas till JK endast efter överenskommelse med denne. 19 § upptar en bestämmelse om att ombudsman skyndsamt bör lämna klagande besked om klagomåls handläggning.

Härefter följer ett avsnitt, 20–24 §§, som innehåller allmänna bestämmelser om handläggningen. 20 § första stycket innehåller en rekommendation att JO ej bör till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det ej är från allmän synpunkt väsentligt att saken utreds. I 20 § andra stycket ges regler om utredning i vissa fall då fråga uppkommer om enskilt anspråk. I förevarande avsnitt av instruktionen ges vidare bl.a. bestämmelser om ombudsmans befogenhet att bryta preskription för disciplinpåföljd (21 § tredje stycket), om befogenhet för ombudsman att uppträda åt annan att väcka och utföra åtal (jfr 12 kap. 6 § andra stycket sista p. RF) och om överklagande av domar till högsta domstolen (22 §). I 23 § anges att ärende avgörs efter föredragning men att ombudsman äger avgöra ärende utan föredragning. 24 § innehåller bestämmelser om diariier, beslut, protokoll o. d.

Instruktionen avslutas med ett avsnitt med rubriken Övriga bestämmelser, innehållande 25–28 §§. Här återfinns bestämmelser om öppet-hållande för allmänheten, tillsättande av tjänster, talan mot JO-beslut i interna administrativa ärenden m.m.

Enligt gällande *arbetsordning* för JO-expeditionen, vilken fastställdes den 27 oktober 1976 och ändrades senast den 19 december 1980 (återgi-

ven senast i JO:s ämbetsberättelse 1981/82 s. 401 ff), har tillsynsområdena i huvudsak fördelats så att JO Nilsson övervakar skatte- och exekutionsväsendet, svenska kyrkan och all övrig civil förvaltning som inte övervakas av annan JO, JO Wigelius övervakar de allmänna domstolarna, åklagarna, polisen, kriminalvården, överförmyndarna och utlänningslagstiftningen, JO Holstad övervakar försvaret, byggnadsväsendet, arbetsförmedlingen och vissa kommunala organ medan JO Sverne övervakar hälso- och sjukvården, socialtjänsten och den allmänna försäkringen. Sedan den 1 juli 1982 handlägger Holstad dessutom ärenden rörande utbildningsväsendet, vilka ärenden dessförinnan handlagts av JO Sverne. I arbetsordningen ges närmare besked om kanslichefens, byråchefernas och övriga tjänstemäns arbetsuppgifter, om undertecknande och expediering av beslut m.m.

5 Vissa andra tillsynsorgan

5.1 Allmänt

Grunden för vårt demokratiska statsskick fastslås i 1 kap. 1 § första stycket regeringsformen (RF), vari utsägs att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Folkets främsta företrädare är riksdagen (1:4), vars huvuduppgifter är att stifta lag, besluta om skatt till staten och bestämma hur statens medel skall användas. Riksdagen har också att granska rikets styrelse och förvaltning. Rikets styrelse är anförtrord regeringen (1:6).

Den yttersta kontrollen över riksdagen ligger hos folket, vilket förhållande manifesteras genom de allmänna valen till riksdagen.

Riksdagens mera övergripande kontrollfunktioner ligger inbyggda redan i det konstitutionella systemet, genom den ställning riksdagen har i förhållande till regeringen. Främst kommer detta till uttryck i den behandling regeringens propositioner undergår i riksdagen. Den riksdagen tillerkända rätten att bestämma över hur statens medel skall användas innebär också en möjlighet för riksdagen att kontrollera förvaltningen.

Särskilda bestämmelser om riksdagens kontrollmakt återfinns i 12 kap. RF. Den kontrollmakt, som där beskrivs, har dock en mera begränsad innebörd; regleringen avser de särskilda organ — och metoder — som är direkt anvisade för kontrolländamål. Sådana kontrollmetoder är riksdagens befogenhet att avge misstroendeförklaring mot statsråd (12:4) och riksdagsledamots rätt att till statsråd framställa interpellation eller fråga i angelägenhet rörande dennes tjänsteutövning (12:5).

De kontrollorgan, som vunnit reglering i 12 kap. RF, är riksdagens konstitutionsutskott (1—3 §§), dess ombudsmän (6 och 8 §§) och dess revisorer (7 §).

I motsats till vad som gäller för riksdagen regleras inte regeringens förvaltningskontroll i grundlag, bortsett ifrån att justitiekanslern (JK) omnämns som ett under regeringen lydande organ (11:6 RF).

Enligt 11:6 RF lyder JK, riksåklagaren (RÅ), de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna under regeringen. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om inte myndigheten enligt RF eller annan lag är myndighet under riksdagen.

Statsförvaltningen består av centrala, regionala och lokala förvaltningsmyndigheter. De centrala myndigheterna, t.ex. RÅ och rikspolisstyrelsen, har att utöva tillsyn över hela verksamheten inom sitt förvalt-

ningsområde. En regional myndighet har motsvarande **s**kyldighet i förhållande till underlydande, statliga eller kommunala organ, inom sitt distrikt.

Vid sidan av den ordinarie tillsyn som utövas av centrala och regionala myndigheter inom sina förvaltningsområden fungerar, som nämnts, dels KU, dels också vissa speciella tillsyns- och kontrollorgan, nämligen, under riksdagens huvudmannaskap, JO och riksdagens revisorer, samt JK och riksrevisionsverket (RRV), som lyder under regeringen.

Kortfattat kan sägas, att JK — liksom JO — har att särskilt tillvarata rättssäkerhetens intressen i myndigheternas handläggning medan RRV och riksdagens revisorer — under olika huvudmannaskap — främst skall ägna sig åt den ekonomiska sidan av myndigheternas verksamhet. För rationaliseringsarbetet inom statsförvaltningen svarar — under regeringen — också statskontoret, som dock inte har någon tillsyns- eller inspektionsrätt över statliga myndigheter.

Bland de nämnda kontrollorganen kommer i det följande endast JK att beröras närmare; JK:s tillsynsverksamhet överensstämmer i princip med JO:s och förslag om ändringar för JO:s vidkommande kan därför föranleda behov av motsvarande ändringar i lagstiftningen rörande JK. Då utredningsdirektiven (KU 1982/83:7 s. 9) särskilt pekar på den fortgående datoriseringen i samhället och dess verkningar på myndigheternas rättstillämpning finns anledning att även beröra det organ som har att utöva tillsyn på det området, datainspektionen (5.2.2).

Avslutningsvis kan också nämnas vissa klagomålsprövande organ, som inte har någon tillsynsfunktion över förvaltningen utan vars tillsyn mera är inriktad på näringslivet. Några av dessa organ har något oegentligt erhållit sitt namn — ombudsman — efter JO-ämbetet, såsom t.ex. näringsfrihetsombudsmannen (NO) och konsumentombudsmannen (KO). Härtill kommer jämställdhetsombudsmannen (JämO), som har att främja jämställdhet inom både det privata och det offentliga arbetslivet.

5.2 Speciella tillsynsorgan

5.2.1 Justitiekanslern (JK)

Justitiekanslersämbetet inrättades av Karl XII år 1713. Ämbetets benämning var från början "högste ombudsman" men ändrades genom en ny kansliordning 1719 till justitiae canceller. Justitiekanslern utsågs av Konungen, bortsett från en kortare period vid 1700-talets mitt, 1766—1772, då han tillsattes av ständerna genom val. Sådant justitiekanslersämbetet var utformat under denna period kan det sägas utgöra en föregångare till det under ständerna lydande JO-ämbetet, som tillskapades genom 1809 års RF. I och med Gustav III:s statsvälvning 1772 blev justitiekanslern åter ett Konungens förtroendeämbete. Genom 1809 års RF blev justitiekanslersämbetet fristående på så sätt att det befriades från sammankoppling med något riksråds- eller statsrådsämbete, vilket förekommit under tiden närmast före 1809. Efter 1809 års RF har egentligen endast två större förändringar av JK-ämbetet skett,

nämligen dels genom 1840 års departementalreform, dels i samband med 1948 års rättegångsreform. Departementalreformen innebär bl.a. att justitiekanslerns chefskap över nedre justitierevisionen försvann och att skyldigheten att jämte två ledamöter av högsta domstolen närvara i statsrådet, när justitieärenden behandlades, bortföll. I samband med 1948 års rättegångsreform utbröts de högsta allmänna åklagaruppgifterna ur JK-ämbetet och lades på det nyinrättade riksåklagarämbetet (RÅ)¹.

Justitiekanslerns nuvarande uppgifter framgår av lagen (1975:1339, senast ändrad 1982:1169) om justitiekanslerns tillsyn och förordningen (1975:1345, senast ändrad 1982:972) med instruktion för justitiekanslern.

Enligt 1 § lagen om JK:s tillsyn (JK-lagen) — liksom enligt instruktionen för JO — avser tillsynsuppgiften även annat än ren författningstillämpning. Det stadgas där sålunda, att JK har tillsyn "över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden".

JK:s tillsynsområde (2 och 3 §§ JK-lagen) sammanfaller i stort med JO:s tillsynskrets. Tillsynen omfattar i princip alla statliga och kommunala myndigheter samt personer som är knutna till sådana myndigheter. Under tillsynen faller vidare andra som, utan att vara knutna till statlig myndighet, innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna deras verksamhet. JK:s tillsyn omfattar dock ej regeringen eller statsråd, riksdagens myndigheter eller anställda och uppdragstagare vid riksdagens myndigheter, ej heller ledamöter av riksdagen, kyrkomötet eller beslutande kommunal församling.

JK:s tillsynsverksamhet utövas i huvudsak på samma sätt som JO:s motsvarande verksamhet, genom prövning av klagomål och genom inspektioner samt genom att JK av eget initiativ vidtar en undersökning av ett anmärkningsvärt förhållande som han fått kännedom om, exempelvis genom uppgifter i massmedia. En annan form för JK:s tillsyn, vilken saknar motsvarighet hos JO-ämbetet, är granskningen av de årliga ärendeförteckningar, som vissa statliga myndigheter har att avlämna till JK enligt allmänna verksstadgan (1965:600).

För att kunna utöva sina tillsynsfunktioner har JK i princip samma befogenheter som JO. JK kan företa inspektioner hos domstolar och förvaltningsmyndigheter. Han får vidare närvara vid deras överläggningar och har tillgång till deras protokoll och handlingar (9 § JK-lagen). Myndigheter, tjänstemän hos staten eller kommun samt i övrigt personer, som står under JK:s tillsyn, skall vidare tillhandagå JK med de upplysningar och yttranden, som denne begär, varvid JK har befogenhet att förelägga vite om högst 1 000 kronor samt att utdöma försuttet vite (10 §).

Har befattningshavare, som står under JK:s tillsyn, begått brott i tjänsten, kan JK väcka åtal mot denne (5 § JK-lagen), liksom givetvis fullfölja talan mot dom i anledning av sådan talan. Kan ett fel i tjänsten beivras disciplinärt kan JK göra anmälan till vederbörande disciplin-

¹Uppgifterna avseende den historiska bakgrunden är i huvudsak hämtade ur JK-utredningens betänkande, SOU 1978:59 s. 35f.

myndighet (6 § första stycket). Anser JK att en befattningshavare bör avskedas eller avstängas på grund av brott eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, kan JK göra anmälan om detta till den som har att besluta i saken (6 § andra stycket). Myndighets beslut i sådana frågor kan överklagas av JK, om det rör befattningshavare under hans tillsyn och beslutet avser tillämpningen av särskilda bestämmelser för offentliga tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse (7 §).

Beträffande JK:s åklagarfunktion kan vidare framhållas, att JK — liksom JO — enligt 12:8 RF (jfr 8 § JK-lagen) kan i högsta domstolen väcka åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten samt väcka talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten liksom om skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning.

Utöver tillsynsverksamheten har JK också andra uppgifter, som saknar motsvarighet för JO-ämbetets del. JK är sålunda regeringens rådgivare i det att han skall tillhandagå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter (3 § tredje stycket instruktionen för JK). Denna uppgift inrymmer bl.a. att JK till regeringen avger remissyttranden, i allmänhet över lagförslag. Emellanåt förekommer det, att regeringen ger JK särskilda utredningsuppdrag. JK har vidare i uppgift att bevaka statens rätt, vilket innebär att han företräder staten i civila processer och vid uppgörelser utom rätta, i den mån uppgiften inte ankommer på annan myndighet (3 § första stycket instruktionen). De flesta ärendena avser den skadereglering, som äger rum enligt bestämmelserna i kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall (se vidare i slutet av detta avsnitt). — Bland JK:s övriga åligganden (7 § instruktionen) kan framhållas skyldigheten att vaka över tryckfriheten enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF).

Enligt 9:1 TF skall JK vaka över att de gränser för tryckfriheten som anges i TF ej överskrids. JK är ensam åklagare i mål om tryckfrihetsbrott, i annat tryckfrihetsmål än mål om tryckfrihetsbrott samt i mål som annars avser brott mot bestämmelse i TF (9:2 TF). När det gäller annat brott mot TF än tryckfrihetsbrott av befattningshavare under JO:s tillsyn är dock JO enligt sin instruktion (6 § JO-instruktionen) också behörig att såsom särskild åklagare väcka åtal. Enligt 14 § lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar ankommer det på JK att väcka allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott i en sådan tidning. — Enligt 7 § instruktionen för JK åligger det JK att väcka allmänt åtal för yttrandefrihetsbrott enligt bestämmelser i radioansvarighetslagen (1966:756). Samma åtalsbefogenhet äger JK enligt lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio. — JK har också viss befattning med advokatväsendet (jfr 8 § instruktionen). Enligt 8:6 RB äger JK sålunda rätt att hos vederbörande organ inom advokatsamfundet påkalla åtgärd mot advokat, som åsidosätter sin plikt eller inte längre är behörig att vara advokat. Mot beslut av organet i frågor om uteslutning ur samfundet, om varning eller om erinran äger JK enligt 8:8 RB föra talan genom besvär till högsta domstolen. — JK har vidare (9 § instruktionen) vissa uppgifter enligt särskilda bestämmelser i datalagen (1973:289), kreditupplysningslagen (1973:1173), inkassolagen (1974:182) och lagen (1977:20) om TV-övervakning. JK har rätt att föra talan mot beslut enligt dessa lagar för att tillvarata allmänna intressen. — Slutligen

tillkommer JK (9 § instruktionen) vissa uppgifter enligt lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar i samband med ansökan om att förening skall träda i likvidation samt enligt lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål angående förlängning av anhållningstid.

Enligt 11 § instruktionen för JK har JK att varje år före den 1 april lämna regeringen arbetsredogörelse för det senaste kalenderåret.

Ur arbetsredogörelsen för år 1984 har följande uppgifter inhämtats. Det året utgjordes den handläggande personalen i regel av — förutom justitiekanslern — sex jurister. Antalet ärenden som förekom till handläggning uppgick till 3 871, varav 3 507 avgjordes och 364 balanserades till år 1985. Antalet inkomna ärenden hade ökat från 3 352 till 3 591; ökningen var framför allt att tillskriva JK:s uppgifter utanför tillsynsverksamheten. 743 tillsynsärenden hade tillkommit under året, varav dock 281 var att hänföra till granskningsärenden, dvs. granskning av ärendeförteckningar. Om man bortser från granskningsärendena har JK:s tillsynsärenden under åren 1979—1984 uppgått till 404, 401, 410, 472, 489 resp. 462. Antalet tillsynsärenden hos JK har, med bortseende från granskningsärendena, under berörda sex verksamhetsår uppgått till i medeltal ungefär 12 % av motsvarande ärenden hos JO. JK har angivit att för närvarande mellan en tredjedel och hälften av arbetsbördan hos JK är att hänföra till tillsynsverksamheten.

Slutligen kan nämnas, att JK-ämbetet varit föremål för utredning under senare år (se JK-utredningens betänkande SOU 1978:59). I en departementspromemoria (Ds Ju 1983:5), Myndigheternas bevakning av statens rätt, som bygger på JK-utredningens betänkande, har föreslagits nya regler om myndigheternas bevakning av statens privaträttsliga angelägenheter. Reglerna föreslås samlade i en ny rättsbevakningsförordning, som är avsedd att ersätta avskrivningskungörelsen (1965:921), kungörelsen (1972:416) om statsmyndigheternas skadereglering i vissa fall och ett 40-tal olika bestämmelser om process- och skaderegleringsbehörighet intagna i instruktionerna för skilda myndigheter. De nu angivna förslagen är under beredning i justitiedepartementet. — Ett av JK-utredningen framfört förslag om att JK:s uppgift att bevaka statens rätt i allt väsentligt skulle övertas av en nyinrättad myndighet, statsadvokaten, har skrinlagts (prop. 1980/81:100 Bilaga 5 s. 85).

5.2.2 Vissa övriga organ

Syftet bakom 1809 års RF var att åstadkomma en maktindelning mellan kungen och ständerna. Med uppgift att tillse att denna intention upprätthölls tillskapades ett kontrollsystem med fem olika institutioner som grundpelare, varom bestämmelser intogs i 96—108 §§ RF. Dessa kontrollinstitut utgjordes av JO, riksätten, opinionsnämnden, KU och tryckfrihetskommittén. Härtill kom revisionskontrollen genom statsutskottet och riksdagens revisorer. I dag finns endast tre av kontrollorganen kvar, nämligen KU, JO och riksdagens revisorer.

Statsutskottets egentliga revisionsverksamhet upphörde redan efter något decennium. Bestämmelserna om utskottets revisions-

uppgift kvarstod dock i stort sett oförändrade fram till 1969 års partiella författningsreform, som i huvudsak trädde i kraft år 1971; statsutskottet upphörde i samband med den nya utskottsorganisation, som genomfördes vid samma tid. Tryckfrihetskommittéer, som hade att värna om tryckfriheten, avskaffades genom antagandet av 1949 års tryckfrihetsförordning. Opinionsnämnden, som hade till uppgift att från befattningen skilja sådan ledamot av högsta domstolen och — från 1909 — ledamot av regeringsrätten som förverkat det allmänna förtroendet — fråga var alltså om en politisk kontroll över de två högsta domstolarna — upphörde genom den nu gällande regeringsformen, som i det väsentliga trädde i kraft med ingången av år 1975. Samtidigt avskaffades riks-rätten, som haft att döma i mål om ansvar för statsrådets, högsta domstolens och — från 1909 — regeringsrättens ledamöter för allvarigare fel i tjänsten. Trots att riks-rätten och opinionsnämnden avskaffades först år 1975, hade de dock sedan lång tid tillbaka dessförinnan kommit att sakna egentlig praktisk betydelse. De kvarvarande kontrollorganen under riksdagen har inte heller fått bestå ograverade; under årens lopp har de genomgått stora förändringar, såväl vad avser uppgifter som organisatorisk uppbyggnad.

Konstitutionsutskottets (KU:s) främsta uppgift enligt 1809 års RF var att granska statsråden, det s.k. dechargeinstitutet. Granskningen av statsrådsprotokollen utgjorde underlag för såväl juridiska som politiska aktioner. Efter parlamentarismens genombrott i början av 1900-talet kom granskningen att inriktas på att departementen tillämpade allmänna förvaltningsrättsliga principer. Dechargeinstitutet var dock fortfarande i hög grad politiserat. I samband med 1969 års partiella grundlagsreform, varigenom enkammarriksdagen genomfördes och misstroendeförklaringsinstitutet — för utkrävande av politiskt ansvar — tillkom, skedde en reform av KU:s protokollgranskning; inriktningen av själva granskningsarbetet skulle vara administrativ och inte politisk (KU 1968:20 s. 40). I praktiken är granskningen dock fortfarande delvis politiserad¹.

Enligt 12 kap. 1 § i gällande RF har KU att granska "statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning". Granskningen omfattar regeringens remittering av lagförslag till lagrådet, propositionsavlämnandet, utgivningen av Svensk Författningssamling och regeringens handläggning av riksdagens skrivelser. Granskningen kan vidare innefatta regeringens utövande av normgivningsmakten — på vilket område särskilda undersökningar gjorts av KU under senare år — ev. tidsutdräkt beträffande statsrådets besvarande av interpellationer och frågor samt regeringens handläggning av besvär-särenden. Till denna mera allmänna kontroll av administrativ praxis vid regeringsärendenas handläggning kommer en detaljgranskning av ett antal särskilda ärenden.

Initiativrätt till granskningen tillkommer dock inte enbart KU. I 12:1 RF stadgas sålunda, att varje annat utskott och varje riksdagsledamot får hos KU skriftligen väcka fråga om statsråds tjänsteutövning eller handläggningen av regeringsärende.

När skäl föreligger till det, dock minst en gång om året, åligger det KU

¹Holmberg-Stjernquist, Grundlagarna (1980), s. 404.

att meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit förtjäna uppmärksamhet (12:2 RF). Med anledning därav kan riksdagen göra framställning till regeringen. KU:s granskning redovisas i ett betänkande, i anslutning till vilket en särskild debatt hålles i riksdagen.

Skulle vid KU:s granskning något brottsligt förfarande i tjänsteutövningen framkomma, kan KU besluta om åtal: åtalet prövas av högsta domstolen (12:3 RF). Statsråd är dock ansvariga endast om tjänsteplikten grovt har åsidosatts.

Utöver sin uppgift enligt 12:1 RF har KU att bereda ärenden som rör grundlagarna och riksdagsordningen (4:4 RO) samt ärenden om lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen, ärenden om press- eller partistöd, lagstiftning om radio, television och film liksom andra ärenden som angår yttrandefrihet, opinionsbildning och religionsfrihet, övriga ärenden om riksdagen, riksdagens ombudsman och riksdagens myndigheter utom riksbanken, riksgäldskontoret och riksdagens revisorer, ärenden om medgivande från riksdagen att väcka talan mot riksdagsledamot eller att ingripa i hans personliga frihet samt ärenden av allmän betydelse för den kommunala självstyrelsen (tilläggsbestämmelse 4.6.1 RO). — KU består av femton ledamöter.

I detta sammanhang finns anledning att framhålla också den verksamhet som består i att KU — liksom andra riksdagsutskott — gör resor inom landet och utomlands i syfte att samla in kunskaper och erfarenheter rörande frågor, som hör till utskottets uppgifter att bereda. Sådana resor företas en eller ett par gånger om året inom landet och en gång vart tredje år utomlands.

(Beträffande KU:s motsvarighet i Förbundsrepubliken Västtyskland, Petitionsausschuss, med uppgifter delvis olikartade från KU:s, hänvisas till avsnitt 6.2.2.)

Riksdagens revisorer utses genom att riksdagen inom sig väljer revisorer att granska den statliga verksamheten (12:7 RF). Närmare bestämmelser om riksdagens revisorer återfinns i riksdagsordningen. I 8:11 RO utsägs, att revisorerna skall var tolv till antalet och att de väljes för riksdagens valperiod. Riksdagen fastställer instruktion för revisorerna; nu gällande instruktion antogs av riksdagen år 1974 (SFS 1974:1036; RFS 1975:9, ändrad senast 1982:5).

Enligt 1 § instruktionen har revisorerna till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Den administrativa praxis, som tillämpas vid regeringsarbetet, är dock undantagen från revisorernas granskning; som tidigare nämnts tillkommer sådan granskning KU. Statlig verksamhet, som bedrivs i form av aktiebolag eller stiftelse, faller enligt instruktionen inte heller inom revisorernas granskningsområde. Enligt 12 kap. 7 § första stycket andra meningen RF kan riksdagen emellertid besluta, att revisorernas granskning skall omfatta också annan verksamhet än statlig sådan. Detta innebär, att revisorerna på riksdagens uppdrag kan granska statsunderstödd verksamhet, även om denna utövas av kommunala organ eller enskilda. Enligt vederbörande departementschef (prop. 1973:90 s. 435) är förevarande bestämmelse i RF tillämplig också på den verksamhet, som bedrivs av statliga bolag.

Granskningen skall främst ta sikte på förhållanden med anknytning

till statens budget men kan även avse en bedömning av statliga insatser i allmänhet.

Riksdagens revisorer tar årligen upp ett trettiotal ärenden; under verksamhetsåret 1983/84 var 30 ärenden uppförda på granskningsplanen. Förslag till nya granskningsärenden inhämtas bl.a. från riksdagsutskotten vid de överläggningar som revisorerna varje år har med utskotten. Framställningar med anledning av vad som uppmärksammats vid granskningen görs alltid till riksdagen².

Riksdagens ombudsmän har en i RF inskriven rättighet att få del av myndigheternas alla handlingar. Motsvarande rättighet är i och för sig ej grundlagsfäst för revisorerna. Däremot finns bestämmelser om deras befogenhet att infordra allmänna handlingar, uppgifter och yttranden i särskild lag, lagen (1974:585) om skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar m.m.

Enligt instruktionen (14 §) har revisorerna att senast den 15 oktober varje år tillstålla riksdagen en berättelse över sin verksamhet för det gångna verksamhetsåret. Berättelsen granskas av finansutskottet (FiU), som även bereder övriga ärenden om revisorerna (se tilläggsbestämmelse 4.6.2 RO).

För den löpande utredningsverksamheten förfogar revisorerna över ett av dem tillsatt kansli, som förestås av en kanslichef (6 § instruktionen). Ur verksamhetsberättelsen för budgetåret 1983/84 kan inhämtas, att utgifterna för revisionsverksamheten uppgick till 6 756 000 kr., varav 4 139 000 kr. avsåg lönekostnader.

Förvaltningsrevision under regeringens huvudmannaskap utövas av *riksrevisionsverket* (RRV). Enligt principbeslut av riksdagen 1967 (prop. 1967:79, SU 1967:82, rskr 194) skall RRV:s förvaltningsrevision vara "en fortlöpande tillsyn över all statlig och statsunderstödd verksamhet som är väsentlig ur ekonomisk synpunkt. Kontrollen skall inriktas på att bedöma lönsamheten av verksamheten och på en prövning av att verksamheten bedrivs i så effektiva formersom möjligt". RRV är ett regeringsorgan och har i sin granskning att utgå ifrån de värderingar och bedömningar som regeringen har satt upp beträffande myndigheternas verksamhet.

Enligt nu gällande instruktion (1973:444, ändrad senast 1981:744) har RRV bl.a. (7 §) att varje år till regeringen avlämna dels en beräkning av statsverkets inkomster för nästkommande budgetår, avsedd som underlag för inkomstberäkningen i budgetpropositionen, dels en beräkning över utfallet av statsbudgeten för löpande budgetår och en reviderad beräkning av statsverkets inkomster för nästkommande budgetår avsedd som underlag för inkomstberäkningen i kompletteringspropositionen,

²Riksdagen fattade år 1979 beslut (se riksdagens arbetsformsutrednings betänkande — förslag 1978/79:4 — och FiU 1978/79:26) om närmare samverkan mellan revisorerna och utskotten; genom ett tilläggsstadgande i instruktionen (7 § andra stycket) skall revisorerna, i samband med upprättande av granskningsplan och när skäl annars föreligger, samråda med riksdagens utskott angående granskningsverksamheten. I samband därmed beslöts också den ändringen i instruktionen (12 §), att revisorerna alltid skall göra sina framställningar direkt till riksdagen; tidigare skedde sådana framställningar ofta direkt till regeringen.

dels ock en verksamhetsberättelse för det senaste budgetåret, vilken berättelse även skall tillställas riksdagens revisorer. Vidare skall avlämnas en redovisning av statsbudgetens utfall för det senaste budgetåret och berättelser över granskning av affärsverkens redovisning och bokslutshandlingar.

RRV har rätt (10 §) att ofördröjligen få varje handling utlämnad och få de upplysningar och uppgifter, som verket behöver för sin granskning. Är innehållet i sådan handling, upplysning eller uppgift av den karaktären, att den inte utan synnerliga skäl bör komma till annans kännedom, skall vederbörande myndighet underställa frågan regeringens prövning.

Chef för RRV är dess generaldirektör (13 §). Verket leds av en styrelse (12 §) med minst åtta ledamöter, varibland skall ingå chefen för statskontoret.

En del motionsförslag under senare år har syftat till en genomgripande förändring av den totala statliga revisionen. Sålunda har t.ex. föreslagits (motionerna 1978/79:218, 1980/81:400 och 1981/82:255, samtliga av Joakim Ollén; jfr även 1980/81:363 av Gunnar Björck i Värmdö) att lägga hela den statliga kontrollverksamheten vad avser revision under riksdagen.

Motion 1978/79:218 avstyrktes (FiU 1979/80:41) liksom motionerna 1980/81:363 och 1980/81:400 (KU 1981/82:11), de båda senare bl.a. med hänvisning till förvaltningsutredningens dåmera pågående arbete (dess betänkande SOU 1983:39 "Politisk styrning-administrativ självständighet"). Beträffande motionen 1981/82:255 hänvisas till redogörelsen ovan under 1.1.

Med anledning av två motioner (1982/83:359 av John Andersson samt 1982/83:2170 av Margaretha af Ugglas och Arne Andersson i Ljung) förordade riksdagens finansutskott (FiU 1983/84:10) utredning av frågan om formerna för riksdagens revisorers insyn i de statliga aktiebolagen och stiftelserna: enligt utskottet borde översynen även innefatta riksrevisionsverkets befogenheter. Utskottet ansåg att starka skäl talade för att riksdagens revisorers befogenhet att granska statliga aktiebolag och stiftelser borde vidgas. En sådan utökning av granskningsrätten var enligt utskottet dock förknippad med betydande avvägningsproblem mellan å ena sidan riksdagens revisorers behov av en så fullständig insyn som möjligt i hela den statliga företagssektorn och å andra sidan intresset av att låta de statliga bolagen arbeta under samma kommersiella betingelser som andra företag. Sedan riksdagen godtagit utskottets betänkande (rskr 1983/84:3) har regeringen tillkallat en särskild utredare för att utföra den av riksdagen föreslagna utredningen. I direktiven för utredningen (Dir. 1984:21) har bl.a. angetts, att en viktig utgångspunkt bör vara att de statliga bolagens kommersiella betingelser inte försämrats. Utredningsarbetet bör enligt direktiven vara slutfört senast den 1 september 1985.

Statskontoret har inte någon tillsyns- eller inspektionsrätt över statliga myndigheter utan verkar genom upplysning och rådgivning. Statskontoret är enligt sin instruktion (1965:703, senast ändrad 1982:272) central förvaltningsmyndighet för rationalisering, administrativ utveckling och automatisk databehandling (ADB), i den mån denna uppgift inte an-

kommer på annan myndighet (2 §). Det åligger statskontoret särskilt att bl.a. följa utvecklingen inom verksamhetsområdet och vidta erforderliga åtgärder, att utarbeta förslag till föreskrifter och andra anvisningar samt i övrigt ge vägledning om arbetsmetoder, administrativa och tekniska hjälpmedel och dylikt som stöd för myndigheterna samt att anskaffa utrustning för ADB och verka för samordning i frågor om ADB (3 §). Statskontoret skall samråda med RRV i ärende som rör det verkets arbetsområde samt hålla det underrättat om sin verksamhet i övrigt (5 §). Som nyss nämnts ingår chefen för statskontoret i RRV:s styrelse. På motsvarande sätt sitter generaldirektören för RRV i statskontorets styrelse, som består av minst tio ledamöter. Statskontoret lämnar också (3 a §), inom ramen för tillgängliga resurser, de statliga myndigheterna råd och upplysningar i vissa frågor om ADB. I sådana frågor går statskontoret på begäran kommunala myndigheter till handa med de råd och upplysningar kontoret kan lämna. I sin verksamhet på ADB-området skall statskontoret samråda med datainspektionen.

Datainspektionen är en central förvaltningsmyndighet med uppgift att utfärda licens enligt datalagen samt att pröva frågor om tillstånd och att utöva tillsyn enligt datalagen, kreditupplysningslagen och inkassolagen.

Datainspektionens verksamhet på ADB-området regleras främst av datalagen (1973:289), dataförordningen (1982:480) och förordningen (1973:292) med instruktion för datainspektionen. Tyngdpunkten i verksamheten ligger i tillståndsprövningen och tillsynen av personregister enligt datalagen; datainspektionen har att utöva tillsyn över att ADB inte medför otillbörligt intrång i personlig integritet. Inspektionen har rätt att för tillsynen erhålla tillträde till lokal där automatisk databehandling utförs eller där datamaskin eller utrustning eller upptagning för ADB förvaras. Den har också rätt att få tillgång till handling som rör ADB samt föranstalta om körning av datamaskin.

Det åligger inspektionen särskilt att med uppmärksamhet följa utvecklingen i fråga om automatisk databehandling av personuppgifter och användningen av sådana uppgifter i kreditupplysnings- och inkassoverksamhet, att hos regeringen lägga fram förslag till åtgärder, som är påkallade för att främja de syften inspektionen skall befordra och att inom sitt verksamhetsområde lämna myndigheter, organisationer och enskilda råd och upplysningar.

JK får, som redan nämnts under 5.2.1, föra talan mot datainspektionens beslut enligt datalagen för att tillvarata allmänna intressen.

Datainspektionen leds av en styrelse bestående av elva ledamöter. Ordförande i styrelsen är generaldirektören och chefen för datainspektionen.

6 Utländska förhållanden

6.1 Inledning

Som nämnts under 5.2.1 utgjorde JK-ämbetet, sådant det var utformat under åren 1766—1772, en föregångare¹ till JO-ämbetet. Under denna korta period tillsattes JK av ständerna genom val; i och med statsvälva-ningen 1772 blev JK dock åter ett Konungens förtroendeämbete. Genom 1809 års RF tillkom så det under riksdagen lydande JO-ämbetet.

Det skulle dröja länge innan någon motsvarighet till det svenska JO-ämbetet tillskapades utomlands. Så skedde först år 1919, då Finland inrättade sitt JO-ämbete. I Danmark tillkom ett liknande ämbete år 1953. I Norge hade en ombudsman för försvaret tillsatts redan år 1952, medan ett motsvarande ämbete för civilförvaltningen inrättades först tio år senare.

Inte minst på grund av Danmarks förste ombudsman, professor Stephan Hurwitz, och hans betydande internationella rykte kom JO-institutionen att utvecklas till ett slags nordisk exportartikel. Framför allt den danska ombudsmannalagstiftningen har utgjort modell för lagstiftningen i andra länder. Efter dansk förebild införlivade år 1962 Nya Zeeland — som första land utanför Norden — ombudsmannainstitutionen. Här-efter har idén spritts till ett stort antal nationer i Europa, Amerika, Asien, Afrika och Oceanien, både enhetsstater och federala stater; i dag före-kommer mer än 90 ombudsmannainstitutioner fördelade på ett drygt trettio-tal länder². Under 6.2 kommer närmare uppgifter att lämnas rör-ande JO-idéns spridning världen över.

Begreppet "ombudsman" används — såväl i Sverige som utomlands — i många olika sammanhang. 1972 års JO-utredning fann det därför nödvändigt att göra en avgränsning av ombudsmannabegreppet, som kom att nära ansluta till typiska drag i den svenska ombudsmannainsti-tutionen (SOU 1975:23 s. 59 f.):

De länder som infört ombudsmän efter svensk förebild har främst tagit fasta på möjligheterna för allmänheten att framföra klagomål

¹För en utförlig historisk bakgrundsbeskrivning se bl.a. Gerald E. Caiden, *Inter-national Handbook of the Ombudsman: Evolution and Present Function* (1983; s. 9 f. och 23 ff.) och Ulf Lundvik i *The Ombudsman Journal*, Number 2 — September 1982, s. 85 ff.

²Jfr Gerald E. Caiden, a.a. s. 5.

direkt till en av parlamentet kontrollerad förtroendeman.

Vid en internationell jämförelse finns det anledning att anknyta ombudsmannadefinitionen till just dessa egenskaper. Med ombudsman kommer således i fortsättningen att förstås en oberoende och politiskt fristående förtroendeman med uppgift att övervaka offentlig förvaltningsverksamhet, vilken antingen tillsätts av parlamentet eller tillsätts av någon annan, vanligen statsöverhuvudet eller regeringen, men kan avsättas av parlamentet.

Denna definition innebär att en hel del ombudsmannaliknande institutioner kommer att falla bort. Det gäller t.ex. de i öststaterna förekommande "prokuratorerna" vilka utses av regeringarna och närmast kan liknas vid den svenske justitiekanslern. Det gäller vidare den tremannakommission som förekommer i Tanzania, vilken mottager klagomål från enskilda men utses av presidenten på kort tid — två år — och är ansvarig endast inför honom. Presidenten kan i Tanzania också när som helst avbryta en av kommissionen påbörjad undersökning.

Vidare finns här ingen anledning att närmare behandla de ombudsmän som på senare år inrättats för att lokalt kontrollera kommunalförvaltningen i olika länder och som vanligen på ett eller annat sätt är ansvariga inför lokala politiska organ. Sådana lokala ombudsmän finns bl.a. i Israel, USA och i Schweiz. — — —

Ett gränsfall utgör den franske ombudsmannen som varken tillsätts eller kan avsättas av nationalförsamlingen. Trots detta har den franske ombudsmannen medtagits i jämförelsen¹ eftersom han i övrigt företer stora likheter med övriga ombudsmän.

Följande definition på begreppet ombudsman har ställts upp av The International Bar Association. Det skall vara fråga om ett ämbete vars verksamhet är reglerad i grundlag eller lag och vars innehavare ansvarar inför den lagstiftande församlingen. Ombudsmannen skall behandla klagomål från allmänheten mot myndigheter och tjänstemän eller skall kunna agera på eget initiativ. Han skall ha rätt att göra undersökningar, rekommendera åtgärder och offentliggöra rapporter. Dessa minimikrav på en klassisk ombudsman — i amerikansk terminologi "legislative ombudsman" — uppfylls av ett 80-tal institutioner i världen. Möjligen bör också medräknas de s.k. petitionsutskott som finns i vissa staters lagstiftande församlingar. Vidare finns ombudsmän med speciella tillsynsområden såsom militära myndigheter, utbildning, sjukvård, socialvård, kriminalvård, skatter, näringar, massmediafrågor, data- och integritetsfrågor, språkliga eller sociala minoritetsproblem etc. Slutligen finns det "executive ombudsmen" bl.a. i vissa delstater och städer i USA, som har tillkommit på initiativ av delstatens guvernör eller borgmästaren. Dessa ombudsmän står för informationskontor med servicefunktioner, viss klagomålsprövning m.m. Det lär finnas nästan 500 "konfliktlösare", "övervakare" etc. i världen som kallar sig ombudsman. Låneordet från svenskan har alltså hög status².

Ombudsmännen världen över sammanträffar numera regelbundet — vart fjärde år — till konferens för att dryfta gemensamma spörsmål. Så

¹Härmed avses en internationell jämförelse som gjordes av 1972 års JO-utredning och som kommer att återges under 6.2.1.

²Framställningen är hämtad ur en uppsats av Johan Hirschfeldt i Förvaltningsrättslig Tidskrift 1982 s. 295 f.

avhölls den första internationella ombudsmannakonferensen år 1976 i Edmonton, Kanada, den andra år 1980 i Jerusalem och den senaste år 1984 i Stockholm. I Edmonton har också inrättats ett internationellt ombudsmannainstitut, vars president är förutvarande JO Ulf Lundvik. År 1978 bildades i Stockholm stiftelsen Internationella Ombudsmannabiblioteket i Stockholm, som har till uppgift att främja den vetenskapliga forskningen rörande JO-institutionen i Sverige och motsvarande organ i andra länder. Det internationella ombudsmannabiblioteket finns numera i riksdagsbiblioteket.

6.2 Vissa utländska ombudsmannainstitutioner m.m.

6.2.1 Förhållandena vid tiden för 1972 års JO-utredning

1972 års JO-utredning lämnade i sitt betänkande en redogörelse för ombudsmannaidéns spridning utomlands samt redovisade en systematisk jämförelse av olika egenskaper hos ett antal ombudsmannainstitutioner (SOU 1975:23 s. 61-74). Den utredningens skildring återges även här¹, varefter under 6.2.2 lämnas vissa kompletterande uppgifter vilka för fram skildringen till dagsläget.

● Ombudsmannaidéns spridning

Efter 1809 dröjde det till 1919 innan en ombudsman infördes i ett annat land, nämligen Finland, och först 1953 tillkom ett liknande ämbete i Danmark i samband med grundlagsrevisionen detta år. År 1952 inrättades i Norge en ombudsman för försvaret. Denne har emellertid en speciell ställning genom att vara ordförande i två särskilda granskningsnämnder. Sedan 1950-talet har idén spritts vidare ut över världen.

Det danska ombudsmannasystemet uppvisar i jämförelse med det svenska avsevärda olikheter, ett förhållande som i hög grad förklarar de skillnader som det svenska systemet företer vid en allmän internationell jämförelse. Anledningen är närmast att det blev det danska systemet som under loppet av 1950-talet blev känt i den anglosaxiska världen — främst Storbritannien och samväldesländerna. En väsentligt bidragande orsak var den aktivitet som den förste danske ombudsmannen — Stephan Hurwitz — utövade för att bl.a. i England och USA upplysa om ombudsmannainstitutionen. Även om kännedomen om det svenska ämbetet under 1960-talet ökades i samband med artiklar, föredrag och resor av främst dåvarande JO Bexelius, var det danska systemet lättare att anpassa till anglosaxisk förvaltningstradition.

Hurwitz publicerade artiklar i flera engelska och amerikanska tidskrifter och gjorde uppmärksammade framträdanden bl.a. i engelsk TV, och åstadkom därigenom en omfattande offentlig

¹ Till skildringen, som även omfattar fyra tabeller, har fogats några kommentarer i fotnot 2—9 samt i fotnot c—e under Tabell 1.

Tabell I Vissa grundläggande uppgifter om ombudsmannainstitutionen i olika länder

Land	Ämbetet in- rättat år	Antal om- budsmän	Utses av	Ämbetsperiod	Kvalifikationskrav
Sverige	1809	3 ^c	Riksdagen	4 år, kan avsättas	(Enl. gamla RF juridiskt kun- nande) ^d
Finland	1919	1	Riksdagen	4 år, oberoende av riksdagens mandatperiod, kan ej avsättas	Juridiskt kunnande
Danmark	1953	1	Folketinget	4 år = folketingsperioden, kan avsättas	Juridisk utbildning
Västtyskland	1956	1	Förbundsdagen	5 år, kan avsättas	Minst 1 års militär tjänst
Nya Zeeland	1962	1 ^c	Generalguvernören på för- slag av representanthuset	3—4 år = parlamentsperioden, kan avsättas av generalguvernören efter hänvändelse från representanthuset	Inga speciella krav
Norge	1952, 1963 ^a	2	Stortinget	4 år = stortingsperioden, kan avsättas med 2/3 majoritet	Juridisk utbildning
Guyana	1966	1	Regeringen efter samråd med oppositionsledarna	4 år, kan avsättas endast av en särskild tribunal	Inga speciella krav
Alberta, Kanada	1967	1	Guvernören på förslag av lagstiftande församlingen	5 år, kan avsättas av guver- nören efter hänvändelse från lagstiftande församlingen	Inga speciella krav
Storbritannien	1967	1	Statsöverhuvudet på förslag av regeringen	Ej fixerad. Måste avgå vid 65 år. Kan avgå på egen begäran eller avsättas efter hänvändelse från båda husen	Inga speciella krav

Hawaii, USA	1967	1	Legislaturen efter gemensam omröstning med majoritet i båda husen	6 år. Högst 3 perioder. Kan avsättas med 2/3 majoritet i båda husen	Inga speciella krav
Nord-Irland	1969	1	Guvernören	Jfr Storbritannien	Inga speciella krav
Väst-Australien	1971	1	Guvernören	5 år, kan avsättas av guvernören på eget initiativ eller efter hänvändelse från båda husen	Inga speciella krav
Israel ^b	1971	1	Knesset	*	*
Frankrike	1973	1	Regeringen	6 år, kan ej avsättas, ej omval	*

^a "Ombudsmannen för försvaret" tillkom 1952 och är ordförande i två nämnder, en för militär personal och en för värnpliktiga civilarbetare. "Ombudsmannen för förvaltningen" tillkom 1963.

^b Den israeliske state-comptrollern är samtidigt ombudsman. 1972 tillkom en ombudsman för försvaret och en för polisen. Dessa står dock ej direkt under Knessets kontroll, varför de ej redovisats här.

^c Antalet ombudsmän i Sverige är numera fyra.

^d Enligt nya RF inga speciella krav.

^e Antalet ombudsmän i Nya Zeeland är numera tre; se vidare under 6.2.2.

* Uppgift saknas.

debatt i England. År 1959 anordnade FN ett seminarium på Ceylon där bl.a. Hurwitz medverkade med en rapport, som sedan publicerades på Nya Zeeland. Där inrättades ett ombudsmannaämbete 1962. Utan samband med den anglosaxiska debatten tillkom i Norge 1963³ en ombudsman för civilförvaltningen.

Förutom den aktivitet som utvecklades av den danske ombudsmannen bidrog FN och internationella juristkommissionen till att sprida idén vidare bl.a. vid konferenser och i artiklar.

År 1967 hade institutionen etablerats i fem andra länder — Storbritannien, Guyana, Mauritius och provinserna Alberta och New Brunswick i Kanada — alla således samväldesländer — samt den amerikanska delstaten Hawaii.

Ombudsmannainstitutionen har senare införts i ytterligare ett antal samväldesländer eller f.d. samväldesländer på nationell eller delstatlig nivå, bl.a. Väst-Australien, Nord-Irland, Ghana⁴, Fiji och Pakistan samt ytterligare 5 provinser i Kanada.

I Amerika har ombudsmän tillkommit i några nordamerikanska delstater — Nebraska och Iowa — och även i Syd-Amerika där Venezuela infört en ombudsmannaliknande kommission.

I Europa däremot har tanken haft svårare att vinna fotfäste även om debatten i flera länder under senare år varit intensiv.

Västtyskland införde dock tidigt en motsvarighet till den dåvarandesvenske MO (1956) och Frankrike fick en ombudsman 1973.

Spridningen av ombudsmannaidén från Sverige tog således lång tid. Först i samband med den offentliga förvaltnings starka expansion efter andra världskriget grundlades på olika håll ett intresse för att införa ett från regeringsmakten fristående organ för kontroll av den enskildes rättssäkerhet. Kulturella och språkliga barriärer hindrade till en början effektivt idéns spridning utanför Norden. Betydelsefullt var också det — i ett internationellt perspektiv — på många sätt egenartade svenska förvaltningssystemet med frånvaro av ministerstyrelse, med fri ställning för ämbetsverken i förhållande till regeringsmakten och riksdagen och med ett personligt ämbetsansvar hos tjänstemännen. En genomgång av den internationella debatten visar att dessa förhållanden från början på många håll var ett avgörande argument för att inte acceptera idén, t.ex. i de övriga två nordiska länderna — Danmark och Norge — som ju i övrigt uppvisar små kulturella och språkliga skillnader i jämförelse med Sverige.

Sedan Danmark, som har ministerstyrelse, infört systemet utan problem bortföll till en del de argument som baserades på att en fristående kontroll av en ombudsman skulle komma i konflikt med ministrarnas ansvarighet och centrala politiska ledning av förvaltningen i en parlamentarisk demokrati. Det principiella argumentet kvarstod emellertid och har antagligen spelat en stor roll för att hindra spridningen av ombudsmannaidén till fler parlamentariska demokratier.

I icke-parlamentariska stater som t.ex. USA har argumenten mot ombudsmannaidén gått efter delvis samma linjer. Viktigare är emellertid i USA liksom i andra länder med majoritetsvals system att doktrinen kring det representativa systemet tilldelar parlamentsledamöterna rollen som försvarare av den enskilde individens gentemot förvaltningen. I England var t.ex. detta ett väsentligt

³ "Lov om Stortingets Ombudsmann for forvaltningen" antogs år 1962.

⁴ SOU 1975:23 anges i en fotnot följande: Någon ombudsman har dock inte tillsatts eftersom konstitutionen upphävdes och parlamentet upplöstes i samband med militärkuppen 1972. Till detta kan fogas, att den förste ombudsmannen tillträdde år 1980.

argument mot tanken på en ombudsman, vilket sedan också påverkade ombudsmannainstitutionens utformning där.

I Europas kontinentalstater däremot, där man som regel har ett omfattande system av rättssäkerhetskontroll i form av fristående förvaltningsdomstolar, har den avgörande invändningen varit att det just på grund härav saknas behov av en ombudsmannainstitution. Debatten i t.ex. Frankrike, Italien och Österrike har följt dessa linjer. Av kontinentalstaterna med förvaltningsdomstolar har endast Frankrike infört ett ombudsmannasystem som emellertid på flera väsentliga punkter fått en speciell utformning.

Ombudsmännens ställning

Karaktéristiskt för ombudsmännen världen över är någon form av ansvar inför folkrepresentationen. I alla ombudsmannasystem tar sig detta ansvar som regel två uttryck, dels att parlamentet kan avsätta ombudsmannen, dels att ombudsmannen är redovisningskyldig till parlamentet och måste avlämna periodiska rapporter om sin granskningsverksamhet. Däremot är det främst en nordisk företeelse att parlamentet väljer ombudsmannen. I de flesta länder utanför Norden (Hawaii är ett undantag) tillsätts ombudsmännen av statsöverhuvudet, på delstatsnivå i federala stater av guvernören, eller av regeringen, ibland på förslag av folkrepresentationen.

Frankrike är ett undantag från regeln om vidsträckt parlamentarisk kontroll genom att nationalförsamlingens inflytande är begränsat till att deputeraderna kan framställa klagomål till ombudsmannen.

Ansaret inför parlamentet markeras i vissa länder, bl.a. Danmark och Norge, av en koppling mellan valperioden för ombudsmannen och folkrepresentationens mandatperiod. Detta gäller numera ej i Sverige, eftersom mandatperioden för riksdagen är tre år, medan ombudsmännen väljs på fyra år. Valperioderna varierar vanligen mellan 4—6 år. Endast den engelske och nord-irländske ombudsmannen saknar fixerad ämbetsperiod. I ett par länder förekommer förbud mot omval (Frankrike) eller en begränsning av antalet valperioder (Hawaii).

Bortsett från det beroende som ligger i valproceduren, i kontroll av ombudsmännens förvaltning genom rapportskyldigheten och i avsättningsmöjligheten samt i anslagstilldelningen är doktrinen i alla länder att ombudsmännen inom ramen för sin kompetens skall inta en fri och oberoende ställning i sin granskningsverksamhet och inte kunna påverkas i enskilda fall. I de flesta länder med ombudsmän uppfattas posten som ett förtroendeämbete kopplat till valet av en enskild, kompetent person.

Det personliga momentet i ombudsmannatanken har överallt övertagits från det svenska systemet. Detta har sannolikt bidragit till att man endast undantagsvis finner mer än en ombudsman i varje land. Norge har dock två ombudsmän — en för civilförvaltningen och en för försvaret. Sveriges nuvarande system med tre ombudsmän och två ställföreträdare⁴ är internationellt sett unikt. Ställföreträdare förekommer visserligen på flera håll men ingestans, inte ens i länder med mycket stort antal klagomål och utredande tjänstemän, har det ansetts nödvändigt med mer än en ombudsman.

Endast i de nordiska länderna uppställs formella kvalifikationskrav på juridisk utbildning eller kunnande.⁵ Det hindrar dock inte

⁴Numera dock fyra ombudsmän och inte några ställföreträdare.

⁵Numera dock ej i Sverige.

att höga jurister ofta utsetts till ombudsmän även i andra länder. Att man utanför Norden inte uppställt formella krav på juridiskt kunnande hänger troligen samman med att granskningen i dessa länder har en delvis annorlunda karaktär, ett förhållande som det finns anledning att återkomma till i de följande två avsnitten.

Ombudsmännens tillsynsområde

JO:s tillsynsområde är internationellt sett mycket omfattande. Med undantag för den finländska ombudsmannen finns det inte någon ombudsman vars granskning täcker praktiskt taget hela den offentliga verksamheten, vilket är fallet med JO.

Civilförvaltningen är det tillsynsområde som genomgående återfinns i alla ombudsmannasystem bortsett från det västtyska. Som regel är också hela civilförvaltningen med få undantag föremål för granskning. Undantagen gäller som regel sådana institutioner som i likhet med den svenske JK själva har granskningsfunktioner. Ett exempel utgör den norska riksrevisionen, som ej står under kontroll av ombudsmannen för civilförvaltningen.

En speciell fråga i detta sammanhang gäller tillsynen över regeringen. Som nämnts inledningsvis kom i Sverige statsrådet redan 1809 att granskas i särskild ordning och ministerstyrelse förekommer ej⁶. De allra flesta länder som sedan infört ombudsmän har däremot ministerstyrelse. Ministerstyrelsedoktrinen gör ministern ansvarig för hela förvaltningen inom hans ministerium. Ministrarna kan därför i princip inte undgå kontroll av ombudsmännen, men i flera länder undantas beslut som fattats av hela regeringen. Ombudsmännens granskning, främst i länder utanför Norden, har emellertid en inriktning som gör frågan om den personkrets som omfattas av kontrollen mindre intressant.

När det gäller militärförvaltningen faller den som regel inom ombudsmännens tillsynsområde utomlands liksom i Sverige. Ett självklart undantag är här ombudsmännen på delstatsnivå i federala stater, eftersom försvaret inte är någon delstatsangelägenhet.

Vid en internationell jämförelse gäller den mest iögonfallande skillnaden domstolsväsendet. I alla länder utom Sverige och Finland är domstolsväsendet undantaget från ombudsmännens granskning. De flesta som infört ombudsmannaämbeten är utpräglade commonlaw-länder som Storbritannien och samväldesländerna eller länder med mer eller mindre starka sedvanerättsliga inslag i sina rättssystem som t.ex. Danmark. Domstolsväsendets ställning som en tredje statsmakt, oberoende av statsöverhuvud, regering eller folkrepresentation har i dessa länder ansetts utesluta varje kontroll. Även om debatten i Sverige i samband med tillkomsten av 1809 års regeringsform hade starka inslag av maktodelningsdoktrin kom såväl domstolarna som förvaltningen att lyda under Kungl. Maj:t, och båda kunde kontrolleras av riksdagen, visserligen inte direkt men väl av riksdagens ombudsman.

Den kommunala förvaltningen var 1809 av obetydlig omfattning och blev inte föremål för justitieombudsmannens kontroll. Detta senare förhållande gällde ända fram till 1957 då JO fick en viss, men fortfarande begränsad tillsyn över kommunalförvaltningen. Att kommunalförvaltningen över huvud taget kom under JO:s tillsyn var sannolikt beroende på den förändrade ställning som kommunerna fått i förhållande till statsmakten under efterkrigstiden. I takt med en starkt ökad specialreglerad verksamhet

⁶I en här ej återgiven inledning angavs, att den juridiska och politiska kontrollen av statsråden redan 1809 skildes ut och förlades till ett särskilt riksdagsutskott.

Tabell 2 Ombudsmännens tillsynsområden i olika länder

Land	Civiltförvaltningen	Militärförvaltningen	Domstolar	Kommunala organ
Sverige	Ja, dock ej statsråden eller JK	Ja	Ja	Ja, dock ej fullmäktige eller landstingsledamöter
Finland	Ja, även statsråden i viss utsträckning	Ja	Ja	Ja
Danmark	Ja, även statsråden	Ja	Nej	Ja, dock ej fullmäktige eller nämndbeslut
Väst-tyskland	Nej	Ja	Nej	Nej
Nya Zeeland	Ja, dock ej ministrarna	Praktiskt taget alla militära frågor utslutna	Nej	Viss kommunal verksamhet bl. a. undervisning och sjukvård
Norge	Ja (ombudsmannen för förvaltningen); dock ej tillsyn över riksrevisionen	Ja (ombudsmannen för försvaret)	Nej	Ja (ombudsmannen för förvaltningen); dock ej tillsyn över kommunstyrelse (= fullmäktige) eller fylkesting (= landsting)
Guyana	Ja, även regeringsledamöter; dock ej utrikesfrågor och vissa andra frågor	Ja	Nej	Nej
Alberta, Kanada	Ja, delstatens förvaltning	Nej, ej delstatsangelägenhet	Nej	Nej
Storbritannien	Ja, dock ej t. ex. personalfrågor, ej nationaliserade industrier, ej sjukhusen	Ja, dock ej personalfrågor	Nej	Nej
Hawaii, USA	Ja, delstatens förvaltning	Nej, ej delstatsangelägenhet	Nej	Ja
Nord-Irland	Ja; samma inskränkningar som i Storbritannien + frågor som rör United Kingdom	Ej angelägenhet för Nord-Irland	Nej	Ja, även fullmäktige
Väst-Australien	Ja, dock ej regeringsbeslut	Nej	Nej	Nej
Israel	Ja, dock ej regeringsbeslut eller vissa personalfrågor, ej heller polisväsendet	Nej	Nej	Ja
Frankrike	Ja	*	Nej	*

* Uppgift saknas

började kommunalförvaltningen alltmer uppfattas som en integrerad del av den offentliga förvaltningen.

Utvecklingen av den kommunala verksamheten i de andra nordiska länderna har varit likartad den i Sverige, och i Danmark fördes kommunalförvaltningen under ombudsmannens tillsyn 1962, sannolikt under påverkan av den svenska reformen 1957. Även i Norge infördes liknande regler då ombudsmannen för civiltförvaltningen tillkom 1963.

Utanför Norden har däremot utvecklingen när det gäller kommunalförvaltningen varit annorlunda. Särskilt i Storbritannien, samväldet och USA har kommunerna behållit en fristående ställning och verksamheten har inte ökat på samma sätt som i de nordiska länderna, där staten ålagt kommunerna allt fler uppgifter. När det gäller dessa länder har därför kommunalförvaltningen som regel uteslutits från ombudsmännens tillsyn, även om frågan om att inlemma kommunerna i ombudsmännens granskning varit livligt debatterad.

Ombudsmännens uppgifter

De svenska ombudsmännens granskning har hittills väsentligen varit en laglighetsprövning riktad mot enskilda tjänstemäns beslut och åtgärder. Betydelsefullt för denna inriktning av granskningen har varit det i många avseenden specifika svenska ämbetsansvaret som gör tjänstemannen personligen straffrättsligt ansvarig för de beslut han fattar⁷. Med undantag för Finland saknas utomlands direkta motsvarigheter till det svenska ämbetsansvaret.

Redan Danmark och Norge skiljer sig från Sverige med avseende på granskningens inriktning, genom att ombudsmännen har kompetens att i viss utsträckning göra skönsmässiga bedömningar och ingripa mot "orimliga beslut" resp. "klart orimliga beslut". Även i dessa två nordiska länder är emellertid granskningsuppgiften väsentligen inriktad mot person och ej mot myndighet eller mot besluten som sådana, vilket inte är fallet i övriga länder. Särskilt i anglosaxiska länder gäller klagomålsprövningen väsentligen beslut eller åtgärder som kränker enskilds rätt. I Storbritannien skall ombudsmannen undersöka orättvisa som orsakats av "maladministration" — ett begrepp som inte är närmare definierat i den lag som reglerar The Parliamentary Commissioner. Eftersom förvaltningsprocesslagstiftning saknas i Storbritannien har The Parliamentary Commissioner därför i praxis själv fått närmare precisera innebörden i begreppet "maladministration". Denna precisering har i första hand anknytits till formella handläggningsfel. Skälighetsprövning är också formellt förbjuden i Storbritannien, men i praxis har denna bestämmelse uppmjukats. På ett likartat sätt är ombudsmännens uppgifter definierade i samväldesländerna i övrigt. I en del av dessa, t.ex. Nya Zeeland, är emellertid ombudsmannens kompetens mycket vitt definierad genom en uppräknning av de beslut och åtgärder som han kan ingripa mot.

Även om det sålunda finns avsevärda formella skillnader i ombudsmännens uppgifter i Sverige i jämförelse med världen i övrigt har skillnaderna sannolikt på senare år utjämnats genom den förändring som det svenska ämbetet genomgått. Visserligen dominerar fortfarande den tjänstemannaorienterade granskningen, men det har blivit vanligare att ombudsmännen gör vägledande uttalanden i anslutning till myndigheternas praxis utan att enskilda tjänstemän blir föremål för erinringar.

⁷Som bekant har detta ämbetsansvar numera avskaffats i Sverige, där dock straffansvar alltså kan inträda för oriktig myndighetsutövning.

Tabell 3 Ombudsmännens uppgift i olika länder

Land	Uppgift
Sverige	Tillsyn över ämbetsmäns tillämpning av lagar och andra författningar. Väsentligen laglighetsprövning.
Finland	Tillsyn över att lagar och förordningar efterlevs. Skall ingripa mot tjänsteman som i sin tjänsteutövning gjort sig skyldig till svikligt förfarande, partiskhet eller grov försumlighet, kränkt enskild medborgares lagliga rätt eller överskridit sin befogenhet.
Danmark	"Indseende" över förvaltningen. Därvid kontrollera om någon tjänsteman i sin tjänsteutövning "verkat för obehöriga syften, fattat godtyckliga eller orimliga beslut eller eljest gjort sig skyldig till tjänsteförsummelse". Laglighets- och viss skälighetsprövning.
Västtyskland	Skydda grundläggande rättigheter och assistera förbundsdagen i dess parlamentariska kontroll av krigsmakten.
Nya Zeeland	Undersöka om förvaltningsbeslut eller förvaltningsåtgärder som påverkar någon person eller grupp personer i dennes eller dess personliga kapacitet, t. ex. är "lagstridiga", "orimliga", "orättvisa", "diskriminerande", "felaktiga", "tillkommit i obehöriga syften" eller "otillräckligt grundade". Laglighets- och viss skälighetsprövning.
Norge	Tillse att det i den offentliga förvaltningen inte övas orätt mot den enskilda medborgaren samt att tjänstemän i förvaltningen ej heller eljest gör sig skyldiga till fel eller försummelse i tjänsten. Viss skälighetsprövning vid "klart orimliga beslut".
Guyana	Undersöka "orättvisa" till följd av ett administrativt beslut.
Alberta, Kanada	Jfr Nya Zeeland. Liknande formulering.
Storbritannien	Undersöka klagomål från allmänheten, förmedlade genom en parlamentsledamot, beträffande orättvisa orsakad av "maladministration" i förvaltningsåtgärder utförda på kronans vägnar. Skälighetsprövning förbjuden.
Hawaii, USA	Undersöka ett departements eller ett verks eller en tjänstemans administrativa handlingar varigenom en individ kränkts.
Nord-Irland	Jfr Storbritannien. Liknande formulering.
Väst-Australien	Jfr Nya Zeeland. Liknande formulering.
Israel	Pröva klagomål över åtgärder som direkt skadar klaganden själv eller direkt undanhåller honom förmåner, om åtgärden är olaglig, ej i överensstämmelse med god administration, orimligt sträng eller uppenbart orättvis.
Frankrike	Pröva klagomål över att ett offentligt organ ej fullgjort sin uppgift.

Ombudsmännens utredningar och åtgärder

Prövning av klagomål är den väsentliga arbetsuppgiften för alla ombudsmän världen över och i de flesta länder har enskilda medborgare rätt att få klagomål undersökta. Endast Storbritannien och Frankrike utgör här undantag. I Storbritannien är rätten att klaga förbehållen parlamentsledamöter, i Frankrike likaså,

Tabell 4 Ombudsmännens utredningar i olika länder

Land	Klagomålsgranskning			Inspektioner; initiativärenden	Tillgång till handlingar
	Klagomål från en- skilda	Antal klagomål (år)	% anmärkningar		
Sverige	Ja	3 095 (— 74)	ca 10 %	Ja, omfattande och rutinmässiga; 566 initiativärenden (— 74)	Ja, alla. Allmänna handlingar offentliga
Finland	Ja	996 (— 73)	ca 5 %	Ja, omfattande och rutinmässiga; 103 initiativärenden (— 73)	Ja, alla. Allmänna handlingar offentliga
Danmark	Ja	1 393 (— 73)	ca 9 %	Ja, men relativt få rutinmässiga; 68 initiativärenden (— 73)	Ja, med vissa undantag bl. a. statshemligheter
Västtyskland	Ja	8 000 (— 71)	*	Ja	Ja
Nya Zeeland	Ja	865 (— 74)	ca 13 %	Rätt att inspektera, få genomförs; ej initiativärenden	Ja, men kronjuristen kan hemligstämpla av stats- säkerhetsskäl
Norge (forsv.)	Ja	230 (— 73)	*	Ja, omfattande; 1 initiativärende (— 73)	Ja, alla
(civilf.)	Ja	1 447 (— 73)	ca 5 %	Ja, få inspektioner; 21 initiativ- ärenden (— 73)	Ja, alla
Guyana	Ja	150 (— 67)	*	*	*
Alberta, Kanada	Ja	535 (— 68)	ca 30 % av närmare utredda fall	Rätt att inspektera, få genomförs	Ja, men kronjuristen kan hemligstämpla av statssäker- hetsskäl

Storbritannien	Nej, endast parlamentsledamöter	704 (— 74)	ca 14 %	Ej rätt att inspektera: ej initiativärenden	Ja, alla. Publicering kan dock hindras av kabinetsminister
Hawaii, USA	Ja	Ej möjligt att uppskatta; klagomål även per telefon		Rätt att inspektera, få genomförs	Ja, alla
Nord-Irland	Ja	600 (— 71)	ca 10 %	Ej rätt att inspektera: ej initiativärenden	Jfr Storbritannien
Väst-Australien	Ja	*	*	Rätt att inspektera och att initiera ärenden	Jfr Nya Zeeland
Israel	Ja	10 000 (— 72)	*	Omfattande inspektioner. Stort antal initiativärenden	Ja
Frankrike	Nej, endast parlamentsledamöter, borgmästare, kommunfullmäktige m. fl.	*	*	*	Ja, men ministerns tillstånd krävs

* Uppgift saknas

men där kan förutom parlamentsledamöter t.ex. borgmästare, kommunfullmäktige och fackföreningar framställa klagomål. Motiven för dessa begränsningar är delvis olika, i Storbritannien väsentligen hänsyn till parlamentsledamöternas traditionella roll som försvarare av den enskilde gentemot staten, i Frankrike farhågor för en överväldigande mängd klagomål.

I de flesta länder ställs krav på att klagomålen skall vara skriftliga och undertecknade. Endast på Hawaii mottas klagomål per telefon. Bortsett från kravet på skriftlighet finns inte några formella begränsningar eller hinder. På Nya Zeeland uttas dock en mindre avgift för varje klagomål.

Vad däremot gäller frågan om vilka klagomål som skall prövas innehåller de flesta författningar, som reglerar ombudsmännens verksamhet, mer eller mindre detaljerade bestämmelser. Givetvis skall alltid klagomål som faller utanför ombudsmännens tillsynsområde och kompetens avvisas. Därutöver finns ibland regler som undantar bagatellartade fall eller klagomål där den klagande saknar eller har ett begränsat personligt intresse av att saken prövas. Sådana regler finns bl.a. i flera samväldesländer, där ombudsmännens granskning främst inriktas på beslut som är av betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Vid sidan härom gäller också i de flesta samväldesländer att klagomål som har överklagats eller kan överklagas i administrativ ordning, liksom givetvis ärenden som är under domstolsprövning, skall avvisas.

Antalet klagomål varierar starkt mellan olika länder. De svenska ombudsmännen nås av flera klagomål än ombudsmännen i de flesta andra länder och antalet överträffas endast i Israel och i Västtyskland. Till en del sammanhänger det jämförelsevis höga antalet klagomål i Sverige med tillsynsområdets omfattning, men sannolikt är det också beroende av att ombudsmannainstitutionen är väl känd bland allmänheten. Till detta senare förhållande bidrar inte endast ämbetets ålder utan också att offentlighetsprincipen möjliggör en omfattande publicitet kring ombudsmännens verksamhet. Allmänhetens kunskaper bör givetvis med tiden öka i de länder som nyligen infört ombudsmannaämbeten. En relativt allmän tendens världen över är också att antalet klagomål ökar, även om ökningen varit särskilt kraftig i Sverige under senare år⁸.

Uppgifter om ombudsmännens utredningsteknik utomlands är ganska sparsamt förekommande i det tillgängliga materialet. Som regel har ombudsmännen en stab av medarbetare som motsvarar föredragandena i det svenska JO-ämbetet. Antalet tjänstemän varierar emellertid starkt från t.ex. 3 personer på Nya Zeeland till ett 60-tal i England.

I stor utsträckning bygger utredningarna på skriftligt utredningsmaterial, och även om offentlighetsprincipen i den svenska formen huvudsakligen finns endast i Finland har ombudsmännen som regel tillgång till alla handlingar som kan erfordras för utredningarna. Undantag från denna huvudregel finns dock på sina håll. På grund av frånvaron av offentlighetsprincipen är ombudsmännens utredningar normalt hemliga fram till dess att rapport avlämnas till parlamentet, då de eventuellt publiceras. I vissa fall kan också publicering förbjudas.

Som regel finns föreskrifter om skyldighet för tjänstemän och myndigheter att ställa sig till förfogande för förhör eller att lämna upplysningar av betydelse för utredningen. Ibland finns också föreskrifter om att tjänstemän skall ges tillfälle att yttra sig innan ombudsmannen fattar sitt beslut.

⁸Uppgiften rörande Sverige avser förhållandena före år 1976. Angående den senare utvecklingen, se under 4.3.1.

Rätt att inspektera myndigheter på förekommen anledning finns främst i de nordiska länderna. Flera ombudsmän, i första hand de nordiska, kan ta upp ärenden till prövning på eget initiativ. Bortsett från Finland är emellertid den typ av rutinmässig inspektionsverksamhet som bedrivs av JO mindre vanlig utomlands, och där den förekommer har den betydligt mindre omfattning än i Sverige. Även i Israel förekommer ett stort antal inspektioner, vilket sammanhänger med att ombudsmannafunktionerna utövas av den israeliske State comptrollern, som närmast är en motsvarighet till riksdagens revisorer och riksrevisionsverket i Sverige. Värdet av den rutinmässiga inspektionsverksamheten har i den internationella debatten ibland ifrågasatts (Gellhorn)⁴ främst med hänsyn till att den offentliga förvaltningsverksamhetens omfattning bedömts göra en sådan kontroll mycket lite effektiv.

När det gäller ombudsmännens sanktionsmöjligheter är de svenska och finska ombudsmännens ställning som åklagare unik. Däremot kan ombudsmännen i flera länder rekommendera åtal eller anmäla en tjänsteman till disciplinmyndighet. Vanligast torde detta vara i de övriga nordiska länderna genom att granskningen där i hög grad är riktad mot enskilda tjänstemän. Ombudsmännen världen över verkar emellertid främst genom tyngden i sina uttalanden. I anglosaxiska länder föreskrivs ibland (Nord-Irland) att ombudsmannen genom förhandlingar mellan den felande myndigheten och den förfördelade bör söka få rättelse till stånd. Möjlighet att ändra myndighets beslut eller beordra nytt beslut saknas i alla ombudsmannasystem.

Frekvensen ärenden som föranleder kritik från ombudsmännen varierar men håller sig som regel kring 10 procent eller därunder. I Sverige är siffran något högre, vilket sammanhänger med den större anmärkningsfrekvensen i initiativärendena. Jämförs siffrorna för anmärkningar i JO:s klagörenden med anmärkningsfrekvensen hos andra ombudsmän är skillnaderna obetydliga.

6.2.2 Senare förhållanden

I fråga om de förhållanden som 1972 års utredning redovisat och som återgivits under 6.2.1 har en del förändringar ägt rum. Dels har nya ombudsmannainstitutioner tillkommit, dels har beträffande vissa redan existerande JO-institutioner vissa ändringar skett. De ändrade förhållandena har — i den mån de befunnits vara av intresse i sammanhanget — givit anledning till följande kompletteringar¹.

Europa

Beträffande Finland bör tilläggas följande. År 1971 intogs i regeringsformen ett stadgande om tillsättande av en biträdande justitieombudsman

⁴Jfr W. Gellhorn, *Ombudsman and others: Citizens protectors in nine countries*. London: O.U.P., Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1967.

¹De kompletterande uppgifterna har hämtats ur JO:s ämbetsberättelser 1976/77 s. 14 ff. och 1978/79 s. 20 ff., Gerald E. Caiden, *International Handbook of the Ombudsman: Country Surveys* (1983), Ulf Lundvik i *The Ombudsman Journal* (Number 2 — September 1982, s. 85 ff.), L. Nordskov Nielsen i *Juristen & Økonomen* 1980 s. 261 ff. samt från svaren i en enkätundersökning som utredningen genomfört under 1984 avseende JO-institutionerna i övriga nordiska länder och ett antal länder utanför Norden (jfr 1.2).

och en suppleant för honom. Först från och med år 1980 har suppleanten anlitats i större utsträckning, i medeltal 1 1/2—2 1/2 månader om året. — År 1983 inkom till justitieombudsmannen 1 231 nya klagomål och upptogs på eget initiativ 68 ärenden till prövning. Sammanlagt 1 247 ärenden avgjordes, varav ca 5 % ledde till kritik; ett av ärendena renderade åtal och tre anmälan om disciplinärt förfarande.

Den norske ombudsmannen för civilförvaltningen fick under år 1983 motta 1 597 klagomål från allmänheten, medan 37 initiativärenden upptogs till prövning. Ungefär 16 % av de avgjorda ärendena ledde till anmärkning eller kritik. Endast fem institutioner inspekterades under år 1983.

I fråga om klagomålsfrekvensen hos den danske ombudsmannen kan sägas följande. Perioden 1970—1977 karakteriserades av en ökning av antalet klagomål: ettvarvt av åren 1975—1977 låg antalet klagomål mellan 1 800 och 1 900. Därefter har en minskning ägt rum: 1 751 (år 1978), 1 513 (år 1979), 1 451 (år 1980), 1 518 (år 1981), 1 255 (år 1982) och 1 320 (år 1983). Under år 1983 upptogs 38 initiativärenden till prövning. Samma verksamhetsår ledde knappt 6 % av de avgjorda ärendena till anmärkning eller kritik.

Beträffande Storbritannien kan nämnas följande. När den parlamentariske ombudsmannen för förvaltningen (The Parliamentary Commissioner for Administration) tillsattes år 1967, var hans tillsynsområde starkt begränsat. Som framgått under 6.2.1 (Tabell 2) föll utanför ombudsmannens tillsyn de lokala myndigheterna, nationaliserade industrier, sjukhus samt personalfrågor. Vissa av dessa luckor har dock därefter fyllts, i det att ombudsmän för den lokala förvaltningen och för sjukvården inrättats. De lokala ombudsmännen (tre i England, en i Skottland och en i Wales) svarar självständigt för var sitt område. Den parlamentariske ombudsmannen för förvaltningen har tillika fått ställning som ombudsman för sjukvården. I Nord-Irland hade år 1969 införts en parlamentarisk ombudsman för förvaltningen efter brittisk modell. — Som nämnts tidigare är rätten att framföra klagomål till ombudsmannen för förvaltningen begränsad till parlamentsledamöterna. Under år 1983 mottog ombudsmannen för förvaltningen från parlamentsledamöter 751 klagomål. Knappt 11 % av de avgjorda ärendena ansågs berättigade.

Som nämnts under 6.2.1 infördes ombudsmannasystemet i Frankrike år 1973. Vid sidan av den statliga ombudsmannen utsågs år 1977 en ombudsman för staden Paris. Det senare ämbetet vilar inte på någon föreskrift i lag utan på ett beslut av Paris' borgmästare. — Den statlige ombudsmannen (le Mediateur) mottog år 1974 1 659 klagomål och år 1979 4 316 klagomål.

I Portugal utsågs år 1976 en ombudsman och i Österrike inrättades året därpå, 1977, ett ämbete med tre ombudsmän. Under 1980-talet har ombudsmän utsetts också i Irland (Eire) och i Spanien.

I Förbundsrepubliken Tyskland finns, som nämnts tidigare, sedan 1956 ett militieombudsmannaämbete. Någon justitieombudsman finns inte på förbunds nivå men däremot — sedan år 1974 — på delstatsnivå (Rheinland-Pfalz). Uppgifter liknande JO:s i Sverige fullgörs i förbunds-

republiken och i delstaterna — utom Niedersachsen — av särskilda parlamentsutskott (Petitionsausschuss). Petitionsutskotten har till uppgift att undersöka medborgarnas klagomål mot offentliga myndigheter och att skydda de enskildas rättigheter. Petitionsutskottet på federal nivå, som år 1975 gjordes obligatoriskt, består av 29 ledamöter. År 1983 fick utskottet motta 12 568 klagomål. Ämbetsperioden för utskottsledamöterna är vanligen fyra år, motsvarande mandatperioden till Bundestag.

I Schweiz finns sedan år 1971 en ombudsman för staden Zürich. Även kantonen Zürich har ett ombudsmannaämbete, vars förste innehavare tillträdde år 1978. Dessa ombudsmän har inrättats för lokal kontroll av kommunalförvaltning. — I Italien finns i vissa delar av landet ombudsmän på regional nivå, t.ex. i Toscana sedan 1974 och i Ligurien sedan 1976.

I Sovjetunionen finns sedan länge ett generalprokuratorämbete som utövar funktioner som delvis överensstämmer med en ombudsmans. Närmast kan dock ämbetet sägas motsvara en kombination av justitiekanslers- och riksåklagarämbetena i Sverige. Generalprokuratorn står i spetsen för en stor organisation. Ett motsvarande ämbete finns i Polen. I Jugoslavien och dess delstater finns däremot ombudsmän som har vissa likheter med den svenska JO.

Det senaste tillskottet i Europa är Nederländerna, som efter många års diskussioner erhöll en ombudsman år 1982. För en ämbetsperiod om sex år utses ombudsmannen av parlamentet (underhuset), som också kan avsätta honom; omval är tillåtet. För det fall en kvinna skulle utses till innehavare av ämbetet skall hon — enligt en särskild bestämmelse i lagen om ombudsman — benämnas "the National ombudswoman".

Amerika

I Amerika har ombudsmannainstitutionen vunnit fotfäste framför allt i Kanada och USA. Av Kanadas provinser är det numera endast den minsta, Prince Edward Island, som saknar ombudsman. Först var Alberta och New Brunswick, som införde ombudsmannainstitutionen år 1967. Inrättandet av en federal ombudsman har diskuterats och föreslagits alltsedan 1960 men hittills utan framgång; däremot finns vissa speciella ombudsmän på federal nivå, bl.a. för de officiella språken. — Beträffande provinsen Alberta kan ytterligare sägas följande. Under år 1983 inkom 3 154 nya klagomål, varav 1 025 skriftliga; endast skriftliga klagomål undersöks. Under ombudsmannainstitutionens första 17 år, 1967 — 1983, har i genomsnitt 27,9 % av de undersökta klagomålen ansetts helt eller delvis berättigade.

I USA förekommer numera en brokig flora av ombudsmän. Ombudsmän i vanlig mening, utsedda av parlamentet (legislative ombudsmen) finns i delstaterna Hawaii, Nebraska, Iowa och Alaska. I Puerto Rico och Guam verkar också ombudsmän av den klassiska typen. Vid sidan av dessa ombudsmän förekommer i många stater ett stort antal personer eller institutioner som mottar klagomål och gör undersökningar på olika områden och som stundom kallas "executive ombudsmen"; dessa utses

av guvernören. Många av de större städerna har också inrättat särskilda stadsombudsmän. Det förekommer även regionala ombudsmän (för "counties"). I ett flertal stater finns vidare speciella ombudsmän för särskilda förvaltningsområden, såsom skolväsendet, fångvården och af-färsväsendet. — Beträffande delstaten Hawaii kan följande nämnas. Klagomål får där framföras också per telefon; 85—90 % av klagomålen anmäls på detta sätt. Verksamhetsåret 1978/79 — 10 år efter det att ombudsmannainstitutionen börjat verka — hade antalet klagomål tredubblats, från 983 till 3 188. Ungefär en tredjedel av alla förfrågningar, som klassificeras som klagomål, bedöms helt eller delvis berättigade.

Jamaica samt Trinidad och Tobago har också utsett ombudsmän.

Afrika

I Tanzania finns sedan mitten av 1960-talet en permanent tremanna-kommission med uppgifter liknande en ombudsmans (jfr ovan under 6.1). I Nigeria (år 1975) och Zambia (år 1973) har liknande institutioner inrättats. I Ghana tillträdde år 1980 en ombudsman. Sedan år 1969 har ön Mauritius i Indiska Oceanen också en ombudsman; den förste ombudsmannen var för övrigt svensk.

Asien

I Asien förekommer ombudsmän endast i vissa länder. I Israel utövade The State Comptroller (närmast motsvarande riksdagens revisorer och riksrevisionsverket) länge ombudsmannafunktioner. År 1971 lagreglerades denna verksamhet och en särskild avdelning för klagomål från allmänheten inrättades. The State Comptroller är alltså tillika ombudsman. Redan dessförinnan, år 1967, hade tillsatts en ombudsman för staden Jerusalem och därefter har så skett också i andra städer. I Israel finns också en militieombudsman. — The State Comptroller/ombudsmannen mottog under verksamhetsåret 1982/83 5 761 skriftliga och omkring 2 000 muntliga klagomål. Ungefär en tredjedel av klagomålen föranledde kritik.

I Indien finns i vissa delstater ombudsmän ("lokayukta"). Ett federalt ämbete som "överombudsman" ("lokalpal") har diskuterats men finns ännu inte. — I Pakistan tillsattes en ombudsman år 1983.

Australien

Genom lagstiftning år 1976 inrättades ett ombudsmannaämbete på federal nivå i Australien (The Commonwealth Ombudsman), med tillträde året därpå. År 1983 införlivades med ämbetet en redan existerande militär ombudsmannafunktion, som hade tillkommit år 1975. Under åren 1972—1979 hade ombudsmän utsetts i Australiens delstater. — Den federale ombudsmannen biträdades av tre deputy ombudsmen och ytterligare sex medarbetare, som brukar benämnas assistant ombudsmen. Ombudsmannen och hans deputy ombudsmen utses av generalguvernören för en tid som inte får överstiga sju år; omval får ske. Ombudsman liksom deputy ombudsman kan avsättas av generalguvernören efter

hänvändelse från båda parlamentshusen och i vissa fall på guvernörens eget initiativ. Klagomål får framföras såväl skriftligen som muntligen: enkla klagomål får handläggas muntligen. Under verksamhetsåret 1982/1983 fick ombudsmannen motta 2 887 skriftliga och 10 451 muntliga klagomål; härtill kom 3 095 förfrågningar som inte betraktades som klagomål. Av de avgjorda klagomålen ledde ca 37 % av de skriftliga och ca 65 % av de muntliga till kritik.

Världen i övrigt

Som nämnts under 6.1 var Nya Zeeland det första land utanför Norden som anammade ombudsmannaidén, vilket skedde år 1962. Vissa ändringar i ombudsmannalagstiftningen beslöts år 1975. Bl.a. utvidgades ämbetet, så att det nu finns en chefsombudsman och två andra ombudsmän. En viss regional uppdelning har gjorts mellan de två sistnämnda ombudsmännen. Chefsombudsmannen leder och fördelar arbetet samt handhar jämte den ene ombudsmannen klagomål som rör den centrala förvaltningen. Vidare har tillsynsområdet utvidgats till att omfatta även de lokala myndigheterna. En annan förändring är att mandatperioden — utan koppling till parlamentets valperiod — fastställts till fem år. Antalet klagomål uppgick verksamhetsåret 1976/77 till 2 075, 1977/78 till 2 010 och 1978/79 till 1 635. Under åren 1962—1976 föranledde nästan 24 % av de undersökta klagomålen någon form av anmärkning, vilket motsvarade ungefär 10 % av samtliga under perioden inkomna klagomål.

Papua Nya Guinea beslöt 1975 att inrätta ett ombudsmannaämbete, bestående av en chefsombudsman och två andra ombudsmän. Ombudsmännen väljs första gången för en period om — vanligtvis — tre år; omval brukar ske för en sexårsperiod.

7 Framförda förslag och synpunkter med anknytning till JO-ämbetet

7.1 Reformkrav i riksdagen

Under tiden efter 1975 års JO-reform har olika förslag rörande JO-ämbetets ställning diskuterats i riksdagen vid ett flertal tillfällen. I det följande återges en sammanfattning av dessa förslag och deras behandling¹.

I KU:s betänkande 1975/76:39 behandlades motion 1975/76:901 av Astrid Kristensson och Bengt Börjesson, vari hemställdes att riksdagen lät utarbeta och anta regler som gav JO och JK möjlighet att kunna påkalla domstols prövning av tvistig rättsfråga. I motionen pekades på att JO:s auktoritet genom ämbetsansvarsreformen i realiteten hade försvagats. JO:s uttalanden hade enligt motionärerna haft sin särskilda tyngd genom medvetandet om att JO kunnat väcka åtal för tjänstefel och därigenom hävda sin lagtolkning. Ämbetsansvarsreformen hade därför aktualiserat frågan om JO:s rätt att väcka talan vid domstol för prövning av viss rättsfråga, antingen på JO:s eget initiativ eller på begäran av en tjänsteman, som blivit föremål för kritik från JO:s sida. KU avstyrkte i betänkandet motionen under hänvisning till att det med hänsyn till den korta tid ämbetsansvarsreformen varit i kraft inte fanns tillräckligt underlag för att bedöma reformens inverkan på JO:s och JK:s ställning.

I KU:s betänkande 1979/80:20 upptogs ett flertal motioner angående rättssäkerhetsfrågor. Några av motionerna tog sikte på JO-ämbetets roll i samhället. Två av dessa — motion 1977/78:493 av Lars Werner m.fl. (yrkande I) och motion 1978/79:1093 av Rolf Hagel och Alf Lövenborg — gick ut på att JO-ämbetet skulle avskaffas. KU, som betonade värdet av att riksdagen till sitt förfogande har JO-institutionen som ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet, avstyrkte dessa motionsyrkanden. I tre av de i betänkandet behandlade motionerna framfördes yrkanden om utredning för förstärkning av JO-ämbetet (motion 1977/78:283 av Per Gahrton, motion 1978/79:344 av Olle Wästberg och motion 1978/79:1611 av Gösta Bohman m.fl.). I motionen av Gahrton angavs att det var önskvärt att JO:s verksamhet knöts an till rättsordningen i övrigt och inte blott bestod i fristående meningsyttringar utan

¹Redogörelsen, som avser tiden fram till JO-utredningens tillsättande, omfattar inte de i KU:s betänkande 1982/83:7 behandlade motionerna (se ovan under 1.1) och inte heller de under 4.8 nämnda motionerna med anledning av JO:s ämbetsberättelse.

rättslig verkan. Vidare framhölls det att det var önskvärt att JO fick möjligheter att i det enskilda fallet bistå den medborgare som på ett eller annat sätt blivit kränkt i sin rätt. I motionen av Wästberg anfördes bl.a. att JO:s gamla funktion som åklagarämbete genom praxis successivt försvagats och ersatts av normerande uttalanden samt att det fanns anledning för riksdagen att undersöka allmänhetens attityd till JO och att åter se över JO-ämbetets funktioner. I motionen av Bohman m.fl. hemställdes under hänvisning till vissa uttalanden i motion 1978/79:1108 av samma motionärer om utredning som syftade till att JO:s instruktion ändrades så att JO:s granskning fick en betydligt vidare innebörd. Det framhölls vidare i motionen att det var sällsynt att JO tog initiativ till författningsändringar vilket bl.a. torde sammanhänga med att riksdagen uttalat ett klart förord för att JO skall prioritera klagomålsprövningen. KU framhöll (KU 1979/80:20 s. 7) att det i och för sig kunde bli aktuellt med en ny översyn av JO-ämbetet. Utskottet ansåg sig emellertid inte böra ta initiativ till en sådan översyn innan den utvärdering av ämbetsansvarsreformen, som avsågs ske, hade påbörjats. Motionerna om utredning av JO-ämbetet avstyrktes därför.

I KU:s betänkande 1980/81:8 om vissa frågor rörande den statliga förvaltningen m.m. behandlades bl.a. motion 1979/80:1051 av Jan Prytz och Allan Ekström, vari yrkades att en utredning om JO-ämbetets insatsmöjligheter tillsattes, att bedrivas jämsides och i nära samverkan med den just pågående utredningen (av tjänsteansvarskommittén) om straff- och disciplinansvaret i offentlig verksamhet. Motionen innehöll bl.a. följande synpunkter. JO-institutionen kunde snabbt försvagas om allmänheten förlorade tilltron till ämbetets möjligheter att ingripa till de enskildas förmån. Nuvarande ordning innebar i realiteten att JO inte kunde göra annat än rikta förmaningar till de myndigheter, som han funnit ha förfarit felaktigt, utom i mycket sällsynta fall, där det kunde bli fråga om att resa krav om disciplinär åtgärd eller straff. JO:s möjligheter att ingripa till den enskildes förmån borde också ökas. KU avstyrkte motionen under hänvisning till att tjänsteansvarskommitténs arbete inte borde föregripas.

I KU:s betänkande 1981/82:11 om vissa frågor rörande riksdagens kontrollmakt m.m. behandlades bl.a. motion 1980/81:404 av Olle Wästberg. Motionären begärde en utredning om JO-ämbetets framtida roll och organisation. Motionen hade bl.a. följande innehåll. JO-ämbetets auktoritet borde stärkas. Det var av vikt att JO fick ökade maktmedel och att ämbetet knöts fastare till förvaltningen och rättsväsendet i övrigt. JO:s uttalanden och ståndpunkter kunde då direkt konfronteras med de vanliga organen i rättslivet och inte längre endast utgöra meningsyttringar. KU hemställde att motionen förklarades besvarad med vad utskottet anfört, nämligen bl.a. att det avsåg att under år 1982 föreslå tillsättandet av en utredning rörande JO-ämbetets verksamhet och organisation.

Det skall slutligen endast tilläggas att riksdagen i samtliga nu nämnda fall beslöt i enlighet med KU:s betänkanden.

7.2 Tjänsteansvarskommitténs förslag (Ds Ju 1983:7)

Tjänsteansvarskommittén hade i uppgift att företa en i princip förutsättningslös granskning av det ansvarssystem, som gäller för funktionärer i offentlig verksamhet. Kommittén har i sitt slutbetänkande Tjänsteansvar i offentlig verksamhet (Ds Ju 1983:7) inte funnit anledning att fråga de mera grundläggande motiv på vilka det nuvarande ansvarssystemet är uppbyggt. När det gäller det straffrättsliga området har tjänsteansvarskommittén bl.a. haft att behandla frågan om utformningen av de särskilda brotten myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning i 20:1 BrB. Kommittén har, i samband med förslag om vissa ändringar i lagrummet, sökt utforma detta så, att det mera konkret anger innebörden av begreppet myndighetsutövning. Vad angår reglerna om disciplinansvar m.m. har kommittén inte funnit anledning föreslå några mera ingripande förslag om ändring av gällande regelsystem. Av de förslag som likväl lagts fram skall här nämnas ett som direkt tar sikte på JO:s verksamhet, nämligen ett förslag att avskaffa JO:s — och JK:s — skyldighet enligt arbetstvistlagen att förhandla med vederbörande fackliga organisation innan JO (JK) kan få talan prövad i domstol. I betänkandet behandlas vidare bl.a. JO:s och JK:s möjligheter att ingripa mot förseelser i den offentliga tjänsteutövningen. Det erinras om att de möjligheter som nu finns, särskilt i disciplinärt hänseende, kommit att endast sparsamt utnyttjas. Det erinras också om att det klarläggande av räckvidden hos 20:1 BrB som åsyftas i kommitténs ovannämnda förslag även kan tjäna syftet att tillhandahålla JO och JK ett mera lätthanterligt instrument när det gäller möjligheten att ingripa straffrättsligt mot missbruk av den offentliga makten. Beträffande de särregler i disciplinsystemet som gäller för vissa persongrupper har kommittén inte funnit anledning till någon ändring annat än beträffande präster och veterinärer. För prästernas del har föreslagits en modernisering av de regler rörande disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan och avstängning som enligt hänvisning i lagen om domkapitel finns i den eljest upphävda statstjänstemannalagen, så att de regler i dessa frågor som finns i LOA i det väsentliga blir gällande även för dem. Genomförs förslaget innebär det att JO skulle få talerätt beträffande beslut om disciplinansvar, avskedande och avstängning rörande präster, något som JO för närvarande inte har. Beträffande veterinärer har det föreslagits att det särskilda straffansvar för vissa förseelser i yrkesutövning, som för hälso- och sjukvårdspersonalens del avskaffades år 1980, upphävs även i fråga om veterinärer.

I en den 28 februari 1985 dagtecknad proposition (prop. 1984/85:117 om vissa frågor rörande tjänsteansvaret i offentlig verksamhet m.m.) har tjänsteansvarskommitténs förslag om utformningen av 20:1 BrB och därmed sammanhängande frågor samt förslaget om att avskaffa skyldigheten för JO och JK att förhandla med arbetstagarens fackliga organisation före process i en arbetstvist tagits upp. Till dessa frågor återkommer utredningen under 8.6.4.1 resp. 8.6.4.2. I fråga om tjänsteansvars-

kommitténs ovannämnda förslag gällande präster anförs i propositionen att det befunnits motiverat att avvakta den sittande kyrkoförfattningsutredningens (Kn 1982:06) slutliga förslag — den utredningen har i uppdrag att se över kyrkolagstiftningen — innan frågan om en modernisering av ansvarsreglerna för präster tas upp. Tjänsteansvarskommitténs förslag om upphävande av det särskilda straffansvaret för veterinärer har ännu inte lett till några författningsändringar från regeringens sida.

7.3 Militäransvarskommitténs förslag (SOU 1983:2)

Militäransvarskommittén hade i uppdrag att se över den särskilda straff- och processlagstiftningen för det militära försvaret.

För närvarande gäller bl.a. att krigsmän — bestämmelser om vilka som hör till denna kategori finns i 21 kap. BrB — är underkastade särskilda straff- och disciplinbestämmelser, intagna i BrB, lagen (1973:18) om disciplinstraff för krigsmän, militära rättegångslagen (1948:472) och kungörelsen (1948:691) angående den militära rättsvården.

Kommittén har redovisat sitt arbete i betänkandet Nytt militärt ansvarssystem (SOU 1983:2). Betänkandet upptar långtgående reformförslag som åsyftar en anpassning av det militära ansvarssystemet till det regelsystem som gäller inom samhället i övrigt. Detta innebär bl.a. att flertalet straffbestämmelser i 21 kap. BrB rörande brott av krigsman avskaffas och att alla anställda vid försvarsmakten — och inte blott såsom för närvarande krigsmän med typiskt civila arbetsuppgifter — i fredstid skall följa samma regelsystem som gäller offentligt anställda i allmänhet. Innebörden härav är bl.a. att reglerna om disciplinansvar i LOA blir tillämpliga på i princip all sådan personal; för närvarande gäller inte reglerna om disciplinansvar i LOA för krigsman. För de värnpliktigas del införs ett nytt, utomstraffrättsligt disciplinsystem, återgivet i ett förslag till lag om disciplinansvar för värnpliktiga. Enligt förslaget skall värnpliktig, som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter vad han på grund av reglementen, instruktioner, förmäns order eller i övrigt skall iaktta i tjänsten åläggas disciplinpåföljd för disciplinförseelse. Om felet är ringa skall påföljd dock ej åläggas. Beslutande myndighet i disciplinärende är den myndighet vid vilken den värnpliktige tjänstgör eller senast tjänstgjort, om regeringen ej föreskriver annat. Relativt lindriga och enkla förseelser där några större bedömningssvårigheter av juridisk natur ej föreligger får enligt förslaget prövas av bataljonchef eller kompanichef eller motsvarande chef. En värnpliktig som ålagts disciplinpåföljd av en chef, som nyss sagts, får hos myndigheten begära omprövning av beslutet. Myndighets beslut om disciplinpåföljd får av den värnpliktige överklagas genom besvär hos den tingsrätt inom vars domkrets myndigheten är lokaliserad. Tingsrättens beslut får överklagas genom besvär i hovrätten. Hovrättens beslut får ej överklagas. I domstolarna skall det allmänna talan föras av allmän åklagare. Förfarandet i disci-

plinärendena bygger på förvaltningslagens förfaranderegler men även förfarandereglerna i LOA har beaktats. Den värnpliktige skall vid muntligt förhör underrättas om vad som anförs mot honom och höras i saken. Om det är lämpligare får underrättelsen ske skriftligen, varvid den värnpliktige skall uppmanas att yttra sig över vad som anförs mot honom. Om det behövs skall anmälaren och andra som kan lämna uppgifter i saken höras muntligen och skriftligen. Det har inte varit avsikten att den som gör en anmälan skall inta ställning som part i förvaltningslagens mening. JO och JK äger påkalla prövning av disciplinansvarsfråga beträffande värnpliktig som står under deras tillsyn. Någon talerätt för dessa organ över disciplinmyndighetens beslut i ett disciplinärende är inte åsyftad: enligt förslaget är det endast vederbörande värnpliktig som skall kunna föra talan mot disciplinmyndighets beslut.

Militäransvarskommittén föreslår vidare att två av paragraferna i JO:s instruktion — 2 och 21 §§ — skall ändras. I 2 § andra stycket gällande JO:s tillsynskrets föreslås att uttrycket "krigsmän" ersätts av begreppet "militär och civilmilitär personal vid försvarsmakten". Förslaget innebär i princip inte någon ändring i sak av JO:s tillsynskompetens på det militära området. I 21 § tredje stycket gällande JO:s rätt att bryta preskription för disciplinpåföljd föreslås ett tillägg till styckets sista mening, vilken därefter skulle få följande lydelse: "Anmaning som nu har sagts gäller även som underrättelse enligt 29 § lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. och enligt 25 § lagen (1900:0000) om disciplinansvar för värnpliktiga."

Militäransvarskommitténs förslag är under beredning i försvarsdepartementet.

Utredningen tar i avsnitt 8.6.6.6 upp frågan om inte JO och JK, för det fall den föreslagna disciplinlagen för värnpliktiga genomförs, bör ges talerätt när det gäller disciplinbeslut enligt den lagen. Under 8.6.6.3 återkommer utredningen till det föreslagna tillägget i 21 § tredje stycket JO-instruktionen.

7.4 Polisberedningens betänkande om anmälningar mot polismän (Ds Ju 1984:10)

1981 års polisberedning (Ju 1981:02) har i ett delbetänkande — Anmälningar mot polismän: Ds Ju 1984:10 — behandlat frågan om handläggningen av anmälningar mot polispersonal för brott eller förseelser i tjänsten. Enligt polisberedningens direktiv i frågan (dir. 1983:68) kunde det av flera skäl ifrågasättas om gällande handläggningsregler var tillräckligt långtgående. Målet angavs vara att finna en ordning som utesluter föreställningar hos allmänheten om att utredningsförfarandet påverkas av ovidkommande faktorer.

Enligt polisberedningen föreligger ett påtagligt reformbehov endast i fråga om handläggning av anmälningar om våld av polismän. Polisberedningen föreslår vissa förändringar som har samband med själva

anmälningsupptagningen. Vidare framläggs förslag som syftar till att stärka medborgarinflytandet över handläggningen av anmälningar om polisvåld. Polisberedningen kommer därefter in på frågan om åtgärder med avseende på uppgiften att hålla förhör under förundersökning av förevarande slag. Polisberedningen diskuterar därvid det alternativet att polisen skall befrias från att hålla förhör och att den uppgiften i stället skall läggas på allmän åklagare. Polisberedningen finner emellertid vid en avvägning mellan fördelarna och nackdelarna av detta alternativ att nackdelarna överväger. Något förslag till ändrade bestämmelser i fråga om förhørsledningen läggs därför inte fram. Därefter kommer man in på frågan om det är möjligt att åstadkomma en "opartisk" granskning av i första hand samtliga utredningar som har gjorts i anledning av anmälan om obefogat polisvåld. De organ som därvid i första hand skulle kunna komma i fråga skulle enligt polisberedningen vara JO eller JK. Enligt polisberedningen skulle, om JO:s resurser förstärks, JO-alternativet inte bara ge möjlighet att få en granskning till stånd utan också möjlighet att — i den mån JO:s egna resurser medger att han övertar utredningarna — i viss utsträckning befria polisen från att hålla förhör. Polisberedningen behandlar därefter JK-alternativet, som enligt beredningen dock är ett sämre alternativ — bl.a. från organisationsmässig synpunkt — och förenat med så pass betydande nackdelar, att det inte kan rekommenderas. Polisberedningen har, med hänsyn till att JO är en del av riksdagens kontrollmakt, inte framlagt några konkreta förslag angående den roll JO skulle få.

Polisberedningens betänkande, som remissbehandlats, övervägs för närvarande inom justitiedepartementet. Åtskilliga av de remissorgan, som yttrat sig över polisberedningens JO-alternativ (däribland JO Wigelius), har ställt sig positiva till detta. Vissa av remissorganen, bl.a. JK och RÅ, har emellertid bestämt avstyrkt förslaget. Under 8.2.5.1 redovisar utredningen sin syn i saken.

7.5 Förslag rörande JO:s roll på hälso- och sjukvårdens område

Det ankommer på hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) att — utöver frågor om disciplinansvar — även pröva behörighetsfrågor beträffande vissa yrkesutövare på hälso- och sjukvårdens område. I 19 § andra stycket lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. (tillsynslagen) anges de behörighetsfrågor, som HSAN äger pröva. I denna bestämmelse anges till en början att HSAN prövar frågor som avses i 15—18 §§ i tillsynslagen, dvs. i första hand ärenden om återkallelse av legitimation att utöva yrke inom hälso- och sjukvården och återfående av legitimation. I bestämmelsen anges vidare att HSAN prövar frågor om begränsning av legitimerade yrkesutövares behörighet. Härmed avses främst återkallande av begränsad behörighet att utöva läkaryrket och tandläkaryrket, liksom också begränsning av rätten för läkare och tandläkare att förskriva narkotiska läkemedel och teknisk

sprit. HSAN kan inte ta upp behörighetsärenden på eget initiativ utan endast efter anmälan av socialstyrelsen eller på ansökan av den som saken gäller. Under vissa förutsättningar äger HSAN meddela interimistiskt beslut om återkallelse av legitimation.

Som nämnts under 3.4 har JO rätt att hos HSAN anmäla frågor om disciplinansvar men ej behörighetsfrågor.

I ett beslut den 5 oktober 1983 (dnr 1786-1982) av JO Sverne gällande vissa iakttagelser i samband med inspektion av HSAN väcktes frågan om inte JO borde ges möjlighet att hos HSAN kunna anmäla behörighetsfrågor beträffande yrkesutövare på hälso- och sjukvårdens område. Sedan en kopia av beslutet tillställts socialdepartementet uppdrog regeringen åt socialstyrelsen att — i anslutning till ett tidigare, dåmera ännu ej redovisat, uppdrag gällande bl.a. möjligheterna till en snabbare handlägningsordning i ärenden om återkallelse av legitimation m.m. — även överväga frågan om JO borde ges möjlighet att hos HSAN anmäla behörighetsfrågor. Socialstyrelsen har i september 1984 till regeringen redovisat sina överväganden i saken genom att hänvisa till vissa förslag framlagda av en inom socialstyrelsen tillsatt arbetsgrupp. Förslagen går bl.a. ut på följande. HSAN skall ges ökade möjligheter att besluta interimistiskt om återkallelse av legitimation. Vidare skall HSAN ges rätt att under vissa förutsättningar få meddela interimistiskt beslut i ärenden om begränsning av legitimerade yrkesutövares behörighet. JO — liksom JK — skall få anmäla frågor enligt 19 § andra stycket tillsynslagen.

Socialdepartementet har remissbehandlat förslagen. Sedan JO-utredningen vid kontakt med socialdepartementet upplyst om att utredningen i sitt betänkande tar upp frågan om rätt för JO — och JK — att hos HSAN anmäla frågor enligt 19 § andra stycket tillsynslagen har socialdepartementet tillställt JO-utredningen kopior av handlingarna i lagstiftningsärendet. Av remissvaren framgår att inget av de remissorganen, som yttrat sig över förslaget om att låta JO och JK anmäla behörighetsfrågor av ovannämnda slag, haft något att erinra mot detta. Utredningens överväganden i saken redovisas under 8.6.6.2.

7.6 Statskonsults utredning rörande JO-ämbetets administrativa funktioner

Statskonsult Administrationsutveckling AB (i fortsättningen Statskonsult) utförde under våren 1984 på uppdrag av JO-ämbetet en översyn av ämbetets administrativa funktioner. Utredningen avsåg organisationen och verksamheten på administrativa enheten och ett av ämbetets fyra avdelningskanslier. I en förstudie från juni 1984 framlade Statskonsult olika förslag till förändringar av organisationen och verksamheten inom administrativa enheten och avdelningskanslierna. Förslagen innebär i största korthet följande.

Vad först gäller avdelningskanslierna skall personalstyrkan på varje kansli, uppgående till tre personer, minskas till två personer. De fyra personer som därvid friställs skall flyttas över till en skrivpool. I studien

framhålls dock att samtliga avdelningskanslier bör studeras och en noggrann resursdimensionering göras innan slutlig ställning till avdelningskansliernas storlek tas. Den administrativa enhetens arbete skall ledas av en chef med odelat ansvar för enheten och för administrativa frågor inom hela myndigheten. (Tidigare i förstudien hade konstaterats att ansvars- och befogenhetsuppdelningen mellan bl.a. kanslichefen och chefen för administrativa enheten inte var helt klar.) Administrativa enheten skall vidare organiseras i tre grupper, nämligen administrationsgruppen, expeditiionsgruppen och skrivpoolen. (Beträffande den nuvarande utformningen av den administrativa enheten kan hänvisas till figuren i 4.9.) Administrationsgruppen och expeditiionsgruppen skall bestå av vardera fem personer samt skrivpoolen av fyra personer, hämtade från avdelningskanslierna (jfr ovan). Personalen på skrivpoolen skall successivt minskas till en person för att därefter organisatoriskt kunna flytta in i administrationsgruppen. Informations- och bibliotekstjänsterna bör dras in. Den särskilda utredningsman, som tillhör den administrativa enheten (se figuren i 4.9), berörs ej av Statskonsults utredning. Det framhålls att han i och för sig formellt tillhör administrativa enheten men att han har andra, ej administrativa, uppgifter. Enligt förstudien innebär den föreslagna organisationen en minskning av JO-ämbetets personal med 5–6 personer.

I JO:s anslagsframställning i oktober 1984 anges att de personalinskränkningar, som Statskonsults förstudie mynnar ut i, till en början förutses kunna ske genom pensionsavgångar: såväl JO:s registrator som intendent går i pension under första halvåret 1985. Det anges att en förutsättning för att ej återbesätta tjänsterna är dels att registratorns resp. intendentens arbetsuppgifter kan fördelas på andra tjänstemän, dels att uppgifterna att svara för receptionen och den därmed sammanhängande bevakningen — för närvarande utförs dessa uppgifter av intendenten och expeditiionsvakterna — övertas av registratorspersonalen, dels att administrativa enhetens olika arbetsgrupper (jfr ovan under 4.9) flyttas närmare varandra så att samarbete och cirkulationstjänstgöring underlättas i första hand mellan personal/ekonomisektionen och registratorsexpeditiionen. I anslagsframställningen uppges vidare att JO-ämbetet tagit upp förhandlingar med berörda personalorganisationer för att realisera förslagen samt att tanken är att, innan det kan bli aktuellt att dra in registrator- och intendenttjänsterna, hålla dessa vakantsatta.

7.7 Rapport från institutet för rättsinformatik vid Stockholms universitet

I december 1981 uppdrog regeringen åt institutet för rättsinformatik vid Stockholms universitet att under ledning av dåvarande docenten, numera professorn Peter Seipel utföra en vetenskaplig undersökning rörande tillämpningen av offentlighetsprincipen vid myndigheternas användning av ADB.

Som bakgrund till detta uppdrag kan nämnas följande.

Offentlighetsprincipen, i den betydelsen att de handlingar som förvaras hos myndigheter skall vara allmänt tillgängliga, har länge gällt i vårt land och är numera förankrad i 2 kap. i 1949 års tryckfrihetsförordning (TF). Från att tidigare endast ha omfattat handlingar i traditionell mening utvidgades så småningom i praxis tillämpningsområdet till att avse också ADB-upptagningar. Vid 1973 och 1974 års riksdagar antogs ändringar av TF, innebärande att i princip samma regler skulle gälla för ADB-upptagningar och andra tekniska upptagningar som för handlingar i ordets ursprungliga betydelse: vissa spärregler för ADB-upptagningar infördes dock. En reformering av 2 kap. TF, som trädde i kraft den 1 januari 1978, medförde bl.a. regler om ökad insyn i myndigheternas ADB-lagrade information. På grundval av uttalanden i förarbetena till nyssnämnda reformering fick datalagstiftningskommittén (DALK) i uppdrag att ytterligare se över frågan om offentlighetsprincipens tillämpning på ADB-lagrad information. År 1980 avlämnade DALK betänkandet Offentlighetsprincipen och ADB (SOU 1980:31), som i sina huvuddrag kom att ligga till grund för en proposition i saken (prop. 1981/82:37). Propositionen ledde till vissa ändringar i TF och i sekretesslagen. Ändringarna i TF var inte särskilt inriktade på ADB-upptagningar utan tog sikte på alla typer av allmänna handlingar; genom dessa ändringar grundlagfästes rätt till anonymitet för den som begär att få ta del av en handling (2 kap. 14 § tredje stycket) och krav på skyndsamhet vid tillhandahållande av allmän handling (2 kap. 13 § andra stycket). Ändringarna i sekretesslagen (ändring av 15 kap. 1 § samt införande av fem nya paragrafer, 15 kap. 9—13 §§) tillkom i syftet att förhindra att ADB-systemen byggdes ut på ett sätt som försvårade tillämpningen av offentlighetsprincipen. Enligt de grundläggande nya stadgandena, 9 och 10 §§, är myndighet skyldig att anordna sin ADB-verksamhet med beaktande av såväl offentlighetsprincipen som av enskildas rätt att själva utnyttja terminal eller tekniskt hjälpmedel hos myndigheten för att få del av allmänna handlingar. Under remissbehandlingen av DALK:s betänkande (SOU 1980:31) hade några remissinstanser aktualiserat frågan om en översyn av de grundläggande principerna för handlingsoffentligheten, mot bakgrund framför allt av de särskilda problem som uppstått genom ADB-användning. Justitieministern gjorde i den tidigare nämnda propositionen den bedömningen att det fanns skäl att ytterligare belysa hur TF:s begreppsapparat fungerade i förhållande till ADB; avsikten var att i första hand låta studera dessa problem inom departementet. Efter det att propositionen förelagts riksdagen beslöt regeringen om ovan nämnda uppdrag till Seipel. KU (KU 1981/82:21 s. 5) sade sig inte ha något att erinra mot att en sådan förberedande probleminventering utfördes; KU förutsatte dock, att — med hänsyn till ämnets vikt — något förslag till lösning inte förelades riksdagen, förrän frågan också blivit penetrerad i en parlamentariskt sammansatt utredning.

Professor Seipel har redovisat resultatet av den vetenskapliga undersökningen i en rapport (IRI-rapport 1983:8), med titeln Offentlighetens begrepp — TF, ADB och Allmänna handlingar. I rapporten pekas bl.a. på möjligheten att ge JO den särskilda uppgiften och resurserna att verka som tillsynsorgan. I anslutning härtill uttalas följande (s. 82):

Eftersom tyngdpunkten i det rättsliga intresset förskjuts i riktning mot systemkonstruktion och systemutformning bör man överväga att se över kontrollmekanismerna på offentlighetsområdet. En

möjlighet är att ge JO den särskilda uppgiften och resurserna att verka som tillsynsorgan. Detta skulle kunna innebära bl.a. att JO:s ämbetsberättelse innehöll ett särskilt avsnitt om utvecklingen av offentlighetsstrukturen hos myndigheternas ADB-system (sektorvis, myndighetsvis, problemvis). Det skulle kunna innebära att JO fick möjligheter till väl förberedda initiativ till lagstiftningsåtgärder. Det skulle också kunna innebära att JO kunde med bindande verkan uttala sig om utformningen av ADB-system i enskilda fall — t.ex. att ett datorbaserat diarium hos en viss myndighet inte får kopplas till ordbehandlingsfunktioner så att allmänna och icke allmänna handlingar blandas och terminalsökning för allmänheten därmed omöjliggörs. På det viset skulle en möjlighet öppnas för allmänheten att genom hänvändelse till JO få offentlighetsstrukturen hos enskilda myndigheters ADB-system prövad. Möjligheter av detta slag skulle kunna övervägas i samband med den nu pågående översynen av JO:s arbetsuppgifter (jfr KU 1982/83:7).

Promemorian har remissbehandlats. Rörande frågan om JO som tillsynsorgan yttrade sig datainspektionen, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV) och JO Sverne. Datainspektionen ansåg att det kanske hade varit naturligare att JK skulle fylla den föreslagna funktionen som kontrollorgan, med hänsyn dels till JK:s erfarenheter på dataområdet, dels till att JO — till skillnad från JK — i vart fall hittills saknat funktioner av denna art. På grund av den traditionella kontrollfunktionen hos både JK och JO syntes det emellertid enligt datainspektionen inte lämpligt att belasta någon av dem med i förväg bindande åtgärder. Statskontoret ansåg att det inte borde inrättas någon speciell tillsynsfunktion för att bevaka utvecklingen inom offentlighetsområdet: myndigheternas användning av ADB borde i princip övervakas och ses till på samma sätt som verksamheten i övrigt. Enligt RRV borde JO- och JK-ämbetena inom ramarna för sina nuvarande rättsvårdande uppgifter ombesörja erforderliga uppföljningsåtgärder på det aktuella området, medan statskontoret — liksom hittills — skulle ombesörja erforderlig rådgivning.

JO Sverne anslöt sig till KU:s i utredningsdirektiven uttalade uppfattning (KU 1982/83:7 s. 9), att den fortgående datoriseringen får betydelsefulla verkningar för myndigheternas rättstillämpning och att JO här har en viktig roll, när det gäller att följa den framtida rättsutvecklingen. Han ställde sig emellertid tveksam till att JO:s uppgifter borde sträcka sig så långt som föreslagits i promemorian. Enligt Svernes bedömning skulle förslaget innebära, att JO i sin verksamhet måste ha tillgång till erfaren teknisk expertis inom ADB-området, vilket JO för dagen inte har. Ett genomförande av förslaget skulle alltså innebära en utbyggnad av såväl JO:s verksamhet som organisation. Sverne pekade på att det i dag finns andra myndigheter, som förfogar över teknisk expertis inom ADB-området, bl.a. statskontoret och datainspektionen. Enligt Svernes uppfattning finns det inte tillräcklig anledning att även tillföra JO-ämbetet expertis av sådan karaktär. Sverne anförde avslutningsvis, att det var väsentligt att ADB-systemens tillgänglighet för offentligheten blev föremål för ökad uppmärksamhet men att de kontrolluppgifter som skisserats i promemorian i första hand borde ankomma på annan statlig

myndighet, t.ex. datainspektionen.

Professor Seipels rapport bildar underlag för tilläggsdirektiv (dir. 1984:48) i frågan, som i december 1984 utfärdats för data- och offentlig-hetskommittén (Ju 1984:06).

Utredningen återkommer till frågan om JO:s tillsyn på ADB-området under 8.2.5.2.

7.8 Framförda synpunkter i övrigt

JO Nilsson har vid olika tillfällen, bl.a. i föredrag vid den andra internationella ombudsmannakongressen i Jerusalem 1980, framfört olika förslag till förändringar av JO:s roll och verksamhet. Några av förslagen har gällt nya befogenheter för JO, i första hand syftande till att ge JO möjlighet att medverka till rättelse i det enskilda fallet. I det följande återges några av förslagen.

1. Ombudsman skall ges befogenhet att förordna om att verkställighet av ett beslut — utan anknytning till eller direkt betydelse för tredje man — inte skall få ske så länge saken prövas av ombudsman (inhibitionsrätt).

2. Ombudsman skall ges möjlighet att få till stånd en särskild prövning av en myndighets beslut i ett ärende inför en administrativ domstol av inte alltför låg dignitet i ett läge där överklagande inte längre är möjligt därför att tidsfristen för detta löpt ut och det inte finns något tredjemansintresse i saken (extraordinär besvärsmätt).

3. Ombudsman skall få rätt att ekonomiskt kompensera den som drabbats av en myndighets fel eller försummelse.

Till utredningen har från Medborgarrättsrörelsen (MRR) överlämnats en kopia av en skrivelse, som tidigare ingivits till KU, dock efter det att KU:s betänkande med förslag till direktiv för utredningen avgivits. Skrivelsen innehåller synpunkter på två frågor gällande JO, vilka MRR anser att utredningen bör behandla. Den första frågan gäller JO:s möjligheter att hjälpa enskild som blivit skadad till följd av felaktig myndighetsutövning. I denna del anförs i skrivelsen bl.a. följande:

MRR har tidigare fört fram tankar att JO skulle utrustas med tillgång till speciella rättsmedel, med vilkas tillhjälp JO skulle kunna vända sig direkt till behöriga myndigheter och åstadkomma rättelse i beslut som blivit felaktiga till förmån för den förfördelade. Den enskilde som lidit en rättsförlust genom en myndighets felaktiga förfarande är inte mycket hjälpt av att JO uttalar att myndigheten gjort fel, när JO inte sedan kan göra något för att undanröja felet. En tyngdpunkt i den blivande utredningens arbete bör ligga på detta fält. JO-ämbetets betydelse för medborgarna skulle markant öka, om dessa hade verklig hjälp att hämta hos JO, inte bara förstående ord i de fall då en myndighet gjort ett allvarligt fel.

Den andra frågan gäller JO-ämbetets närmare anknytning till rättsordningen i övrigt. I denna del anförs i skrivelsen bl.a. följande:

De i och för sig viktiga uttalanden JO i dag gör i olika rättsfrågor hänger så att säga i luften. De saknar anknytning till den värld där

de som enligt grundlagen verkligen bestämmer om gällande svensk rätts innehåll befinner sig. För JO-ämbetets fortsatta utveckling är viktigt att JO-ämbetets verksamhet icke förs in på ett sidospår som för bort från rättsutvecklingen hos de organ som enligt gällande rätt har ansvaret för denna utveckling. MRR har i detta sammanhang tidigare fört fram tanken att JO skulle tillägga en rätt att direkt hos de båda högsta instanserna, högsta domstolen och regeringsrätten, ev. också hos regeringen, föra talan om fastställelse av visst rättsförhållande. På samma sätt som i dag kan ske i ärenden om förhandsbesked, framför allt på skatteområdet, skulle JO kunna på grundval av erfarenheter i något JO-ärende beskriva en viss rättslig frågeställning och hemställa att den höga instansen skall fastställa en viss av JO förordad tolkning av de rättsregler som är att tillämpa i den beskrivna situationen. På detta sätt skulle flera fördelar vinnas på en gång. De uttalanden om lags tolkning, som JO nu gör och vilkas rättsliga betydelse är oviss, skulle, om de bekräftades av den behöriga instansen, omedelbart få karaktären av prejudikat. JO skulle på detta sätt kunna snabbt föra fram viktiga tillämpningsfrågor till slutligt avgörande. Man skulle inte behöva avvakta att ett mål småningom skulle av en slump komma upp till bedömning i vederbörande slutinstans. Från JO:s synpunkt är viktigt att han på detta sätt skulle få möjlighet att omedelbart få sina tolkningar av gällande rätt prövade i slutinstanserna och väl i allmänhet godkända. Skulle den ansvariga instansen någon gång gå emot JO, hade systemet den fördelen att man då fick ett klart besked om att JO:s tolkning var oriktig och sålunda inte skulle följas.

Utredningen återkommer till de ovan framförda förslagen och synpunkterna under 8.7.3.

8 Utredningens överväganden

8.1 JO-ämbetets ändamål och inriktning. Inledande synpunkter

När JO-ämbetet tillskapades år 1809 var avsikten att ge riksdagen en möjlighet att kontrollera de ämbetsmän som lydde under regeringsmakten. Syftet med ämbetet redovisades väl inte närmare när regler om JO togs in i 1809 års regeringsform. Belysande är dock följande uttalande — delvis citerat under 2.1 — av 1809 års konstitutionsutskott, som utarbetade förslag till regeringsformen: "Utskottet är därom övertygat, att en sann medborgerlig anda icke länge skall saknas hos ett ursprungligen fritt och manligt folk, som njuter en under grundlagens helgd skyddad tryckfrihet, vars regeringsärenden offentligen behandlas och granskas, vars allmänna och individuella rättigheter iakttagas av en utav nationalrepresentationen förordnad väktare över lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän, — — —." Utskottets syfte med förslaget att inrätta ett JO-ämbete belyses ytterligare av en del uttalanden som gjordes av skilda utskottsledamöter under debatterna inom riksdagen rörande den nya regeringsformen. Ett sådant uttalande löd: "Utskottet hade — — — ansett en av folket förordnad väktare över lagarnas efterlevnad vara nödig icke blott för folkets säkerhet utan även för dess övertygelse om dess säkerhet under lagarnas skydd."

Vad man eftersträfvade var alltså att tillgodose folkets behov av rätts-säkerhet, att skapa garantier för att regeringens domare och ämbetsmän efterlevde de lagar de var satta att tillämpa. Det är också intresset av att tillgodose de enskildas rättssäkerhet som i allt väsentligt varit — och ansetts böra vara — vägledande för JO:s verksamhet under de 175 år ämbetet funnits till. Att så enligt utredningens mening bör vara fallet även för framtiden skall senare beröras ytterligare.

År 1809 framfördes emellertid också en del synpunkter som visar att man genom JO:s kontrollmakt även tänkte sig kunna stärka riksdagens ställning i det konstitutionella systemet. I det dåtida statsskicket, med viss maktfördelning — och därav följande motsatsförhållande — mellan regering och riksdag, kunde JO-ämbetet även ses som en konstitutionell garanti med spetsen riktad mot själva regeringsmakten. En del tidiga ingripanden från JO:s sida tyder också på att JO själv ansåg sig ha viss befogenhet att granska hur regeringsmakten utövades. I och med parla-

mentarismens framväxt finns det dock inte längre anledning att tilldela JO en sådan roll. I vår nya regeringsform har skrivits in, att riksdagen är folkets främsta företrädare, att riksdagen ensam har lagstiftningsmakten och att regeringen är ansvarig inför riksdagen. I enlighet med detta ankommer givetvis på riksdagen att granska regeringens allmänna politik och att övervaka regeringens funktion som högsta förvaltningsmyndighet. För hur denna kontrollmakt skall utövas finns särskilda regler i regeringsformen. Ett intresse för riksdagen är emellertid också att den som folkets företrädare skall kunna bevaka hur myndigheter och offentliga funktionärer tillämpar lagar och andra författningar. Enligt regeringsformen ankommer en sådan kontrolluppgift på JO.

Också enligt utredningens mening bör JO:s uppgift vara att "utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar" (12:6 RF). JO har därmed att bevaka allmänhetens rättssäkerhet. Det är givetvis i de enskildas mellanhavanden med myndigheter och tjänstemän som kravet på rättssäkerhet gör sig särskilt gällande. Det är då naturligt, att JO kommit att uppfattas som en folkets ombudsman till vilken var och en kan vända sig när han anser att en myndighet eller en tjänsteman har handlat felaktigt. Enligt utredningens mening bör också JO:s huvuduppgift vara att tillvarata de enskildas intresse av en lagenlig och korrekt behandling från myndigheternas sida. Detta kan ske genom prövning av enskildas klagomål men också genom JO:s inspektioner och projekt.

När det gällt att förverkliga syftet med JO-ämbetet har inriktningen av JO:s verksamhet helt naturligt förändrats i takt med samhällsutvecklingen.

JO-ämbetet konstruerades från början som ett åklagarämbete. Ser man till de åtal som JO väckte under åren 1810—1910, sammanlagt i 050 stycken, märker man att merparten eller omkring 750 åtal väcktes mot domare och andra befattningshavare inom rättsväsendet¹. Denna inriktning av JO:s tillsyn är inte förvånande. Den offentliga förvaltningsapparaten var av liten omfattning under 1800-talet. Medborgarna i allmänhet hade knappast kontakt med andra befattningshavare än domare, poliser och andra som tillhörde rättsväsendet. Det var i deras verksamhet som den enskildes krav på rättssäkerhet blev särskilt påtagligt.

Läget i dag är helt annorlunda. Den fortlöpande tillväxten av den offentliga sektorn, särskilt kraftig under de två senaste årtiondena, har lett till en ny inriktning av JO:s verksamhet. Ofta återkommande kontakter med de offentliga organen har blivit ett normalt inslag i den enskildes liv. Antalet författningar av vars riktiga tillämpning den enskilde är beroende har ökat undan för undan. Ett fortlöpande beroendeförhållande mellan samhällsorganen och de enskilda kan särskilt iakttas på vissa områden, t.ex. de som styrs av skattelagstiftningen och sociallagstiftningen. Det är också på sådana områden som JO:s insatser under senare år kommit att inriktas särskilt.

Parallellt med denna utveckling har emellertid också löpt ett starkt

¹ Siffrorna hämtade ur Alfred Bexelius uppsats JO-ämbetet 150 år, SvJT 1960 s. 81 ff.

intresse från lagstiftarens sida att på olika sätt öka den enskildes rättskydd och stärka hans ställning i förhållande till det allmännas organ. Grunden för detta skydd finns lagd i den nya regeringsformen. Där anges att den offentliga makten "utövas under lagarna", på ett annat ställe sägs att den offentliga makten skall utövas med respekt för de enskilda människornas frihet och värdighet, och det uttalas även, att de som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet. I regeringsformen tillförsäkras medborgarna gentemot det allmänna också vissa grundläggande fri- och rättigheter såsom yttrandefrihet och informationsfrihet, skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp, etc.

Genom en serie lagstiftningsåtgärder har man därutöver sökt tillgodose intresset av rättssäkerhet på skilda områden. Av central betydelse är till en början den offentlighetsprincip, fotad i tryckfrihetsförordningen, som normalt medger full insyn i myndigheternas verksamhet och tillgång till de handlingar myndigheterna innehar. På de allmänna domstolarnas område märks 1948 års rättegångsbalk med dess klara regler om förfarandet och med regler om öppna förhandlingar med tillträde för i princip envar, om lika ställning inför domstolen för både tilltalad och åklagare och om rätt för den tilltalade till offentligt försvar, etc. Dessa rättegångsregler — fortlöpande reviderade och för närvarande underkastade ett mera genomgripande reformarbete — har minskat behovet av insatser från JO:s sida på domstolsområdet. Också på de administrativa myndigheternas område har man i modern lagstiftning sökt skydda de enskildas intressen. Med rättssäkerheten som ledstjärna har tillkommit en förvaltningslag — också den underkastad visst reformarbete för närvarande — som reglerar förfarandet i ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och som har särskilda skyddsregler för fall när ärendena avser myndighetsutövning. Med sikte på förvaltningsdomstolarna har också tillskapats särskilda lagar, däribland en förvaltningsprocesslag, i syfte bl.a. att förbättra rättsskyddet för den enskilde i dessa domstolars verksamhet. När den enskilde har en rättslig angelägenhet att bevaka, vare sig det är hos domstol eller hos förvaltningsmyndighet, kan han enligt rättshjälpslagen få ekonomisk hjälp av staten både för att bekosta juridiskt biträde och för andra kostnader. Genom de allmänna advokatbyråerna tillhandahåller staten biträde och rådgivning enligt den lagen. Av grundläggande betydelse för den enskilde, både när det gäller domstolars utslag och andra myndigheters beslut, är hans lagstadgade, mycket vidsträckt rätt att överklaga sådana utslag och beslut och få en ny prövning av sin sak till stånd i högre instans. Ett viktigt element när det gäller att förhindra felaktigheter i författningstillämpningen är den tillsyn som överordnade myndigheter på i första hand förvaltningsområdet har att utöva beträffande underlydande myndigheter och befattningshavare. Betydelsefull är också den roll som tillagts överordnade organ när det gäller att beivra redan begångna fel genom att tillämpa förekommande regler om disciplinpåföljd, uppsägning och avskedande. Särskilt allvarliga fel i den offentliga verksamheten är dessutom straffbelagda och kan alltså beivras efter åtal från i första hand de allmänna åklagarnas sida. Ett särskilt skydd för den enskilde har slutligen ställts upp i skade-

ståndslagen med dess långtgående regler om rätt till ersättning från det allmänna i fall av oriktig myndighetsutövning.

Även i andra hänseenden än de som berörts hittills har åtgärder vidtagits eller övervägs åtgärder för att förstärka den enskildes ställning och förbättra kontakterna mellan enskilda och myndigheter. Det gäller här sådana saker som utbildning av förvaltningspersonal för att öka dess kompetens, regelförenkling och undanröjande av onödig byråkrati, decentralisering och delegering för att föra besluten närmare medborgarna, förstärkning av folkstyrelsen i myndigheternas verksamhet och effektivisering av samhällsinformationen.

Det är alltså ett rikt utvecklat system av regler som ställts upp och åtgärder som vidtagits för att trygga den enskildes rättsskydd i förhållande till det allmänna. Till detta system fogar sig den ofta betydelsefulla bevakning som utövas av dagens massmedia med siktet inställt på ev. missförhållanden inom den offentliga verksamheten. Det är mot bakgrund av detta system man i dag har att se JO:s roll som en ytterligare garant av rättssäkerheten.

När JO-ämbetet kom till år 1809 var den offentliga förvaltningen av relativt liten omfattning och lagstiftningen blygsam till sitt omfång. Det var naturligt att då se JO som en central faktor när det gällde att upprätthålla rättssäkerheten. Det gjordes då också uttalanden av innebörd att faran för bristande sådan säkerhet inte var så stor då ämbetsmännens åtgärder kontrollerades av en allmän tryckfrihet och av JO. I dag är situationen en annan. JO är endast en bland en mängd faktorer till skydd för rättssäkerheten; det är den samlade effekten av dessa faktorer som avgör graden av detta skydd.

Det som nu sagts ger emellertid på intet sätt anledning till att förringa betydelsen av JO-institutionen i dagens samhälle. Enligt utredningens mening är av stor vikt att ha tillgång till ett från den offentliga förvaltningen i övrigt fristående JO-ämbete, som just genom sin fristående och oberoende ställning och genom att innehas av högt kvalificerade personer kan på ett effektivt sätt motverka fel i den offentliga verksamheten. Det är också tydligt att JO:s uttalanden, genom den auktoritativa betydelse de tillmäts och genom den spridning de får, efterlevs inom tjänstemannakåren. Inte minst betydelsefullt är att JO genom sina iakttagelser kan hålla riksdagen underrättad om ev. brister i lagstiftningen. Det bör emellertid också beaktas att JO-institutionen inte bara är ett från förvaltningen i övrigt fristående organ utan också bör ses som ett organ av extraordinär karaktär. Dess verksamhet ersätter inte och bör inte heller ersätta de åtgärder och den tillsyn till rättssäkerhetens fromma som ankommer på andra samhällsorgan att genomföra.

I samband med att den nu gällande lagen med instruktion för JO kom till år 1975 gjorde KU vissa uttalanden, som godtogs av riksdagen och som därmed visar hur riksdagen då mera allmänt såg på JO:s roll. KU anförde följande (KU 1975/76:22 s. 48 f.):

JO-institutionen är enligt regeringsformen ett av riksdagens kontrollorgan. I vårt parlamentariska system innebär detta inte att JO skall ha rollen som folkrepresentationens kontrollant av regeringsmaktens utövande. JO:s huvuduppgift är i stället att tillvarata

den enskildes intresse av en lagenlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida. Denna verksamhet utövar JO huvudsakligen genom att pröva anmälningar från enskilda mot statliga och kommunala myndigheter samt företrädare för dessa och genom att vid inspektioner granska myndigheternas praxis i olika hänseenden. Det är enligt utskottet uppenbart att den svenska riksdagens ombudsmannainstitution, som inte minst under senare år tjänat som förebild för många andra länder, som inrättat liknande tillsynsorgan, fått ökad betydelse i takt med den offentliga förvaltningens växande omfattning och lagstiftningens alltmer komplicerade karaktär.

Som framhölls i samband med antagandet av den nya grundlagen vill utskottet understryka att JO-ämbetet är och i framtiden bör förbli ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rätts-säkerhet och att institutionen sålunda inte är avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället. Detta följer redan av att JO saknar befogenhet att ändra eller upphäva felaktiga beslut. JO-institutionen skiljer sig därigenom väsentligt från andra organ i den svenska rättsordningen. Utskottet vill erinra om att riksdagen i samband med 1967 års reform av JO-ämbetet underströk att tillgången till en utanför den offentliga förvaltningen stående, helt självständigt verkande institution som har sin grund i folkrepresentationens förtroende och som de enskilda kan vända sig till med sina klagomål mot myndigheternas verksamhet bidrar till att stärka medborgarnas förtroende för rättsordningen. Denna självständighet — som gäller även gentemot riksdagen, som aldrig påverkar ombudsmännens handläggning av ärenden — är institutionens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse. Enligt utskottet har detta riksdagsut-talande full giltighet även i dag.

Utredningen kan i alla delar ansluta sig till det som KU sålunda anförde och vill ytterligare framhålla vikten av att JO är ett extraordinärt organ. I ett ärende som redan tagits upp av myndighet är det i allmänhet först när de ordinarie vägarna för den enskilde att komma till sin rätt inte längre kan utnyttjas som det bör ankomma på JO att ingripa. Såsom KU även uttalade i sitt nyss citerade betänkande bör sålunda JO, för att ta ett exempel, inte göra uttalanden i rättstillämpningsfrågor innan ett ärende slutligt avgjorts i ordinarie besvärsväg. Betydelsen av att JO är ett organ av extraordinär natur framhävs ytterligare om man tar i betraktande den kraftiga tillväxten av den offentliga sektorn och det omfång lagstiftningsverksamheten har i dag. På många områden har samhällsutvecklingen dessutom gjort det nödvändigt med en alltmer komplicerad lagstiftning, som ställer stora krav på dess tillämpare. Den ökande användningen av s.k. ramlagstiftning kan också vålla problem hos de myndigheter som skall omsätta allmänt formulerade föreskrifter i praktiskt handlande. Även den fortgående datoriseringen har medfört rättstillämpningsproblem. Denna utveckling gör att insatser från JO:s sida kan framstå som än mer betydelsefulla än tidigare och kan också utgöra motiv till att i JO:s tillsyn lägga särskild tonvikt vid s.k. projektverksamhet — till detta skall återkommas senare. Omfattningen av den offentliga verksamheten medför emellertid samtidigt att JO, även om ämbetet byggs ut kraftigt, inte har möjlighet att göra annat än punktvisa insatser. JO:s extraordinära ställning bör då också innebära, att JO skall ha i

princip fria händer när det gäller att välja vad som skall tas upp till prövning och vad tillsynen skall riktas in på.

Av JO:s ställning som extraordinärt organ vid sidan av myndighetsorganisationen bör också följa att JO:s handlingsfrihet inte bör begränsas genom att JO tillförs uppgifter eller ärenden som omvandlar JO till en vanlig myndighet. Till denna fråga återkommer utredningen under 8.2.5.

Den självständiga ställning JO bör inta som extraordinärt organ bör slutligen även gälla i förhållande till JO:s uppdragsgivare riksdagen. Politisering av JO:s verksamhet bör undvikas. Såsom hittills bör riksdagen inte kunna påverka JO:s handläggning av enskilda ärenden eller i särskilda fall ge JO direktiv om vilka frågor som skall granskas. På samma sätt som för närvarande bör riksdagen styra JO:s verksamhet endast genom bestämmelser utfärdade i lag. Frågan om JO:s förhållande till riksdagen skall ytterligare beröras under 8.10.

När det gäller sättet att genomföra JO:s tillsyn finns till en början anledning att knyta an till vad som nämnts om att JO-ämbetet från början konstruerades som ett åklagarämbete. Enligt utredningens mening bör JO även framdeles utöva en åklagarroll. JO bör vara utrustad med sådana sanktionsmedel som gör det möjligt för honom att kraftfullt ingripa mot allvarligare missförhållanden i den offentliga verksamheten, i de svåraste fallen med åtal och i andra fall genom att inleda sådant förfarande som kan leda till ex.vis disciplinpåföljd eller avskedande. Att det på detta område finns anledning att överväga vissa reformer skall beröras under 8.6.

Emellertid måste beaktas den förskjutning av tyngdpunkten i JO:s verksamhet som ägt rum i modern tid och som lett till att JO:s åklagarroll fått träda tillbaka för en annan funktion hos JO, nämligen att tillgodose de enskildas rättssäkerhetsintresse genom uttalanden till vägledning för de offentliga organen i frågor rörande lagtolkning, praxis etc. Vad saken gällt har varit att inte endast ingripa mot begångna fel utan att genom vägledande uttalanden förhindra att fel upprepas eller uppstår. Enligt utredningens mening är detta en riktig utveckling. Under 8.6.1 – 8.6.3 skall belysas hur denna rollförändring hos JO har bakgrund i förändrade synsätt över huvud inom det offentliga arbetslivet.

JO utövar sin tillsyn huvudsakligen genom prövning av klagomål från enskilda och genom egna initiativ, främst inspektionsverksamhet. Under senare år har tillsynen även tagit sig uttryck i s.k. projektverksamhet. Enligt utredningens mening är det inte i första hand klagomålsprövningen utan de andra verksamhetsformerna — om här bortses från rena rutininspektioner — som är mest effektiva när det gäller att förverkliga syftet med JO-ämbetet, dvs. tillgodose rättssäkerheten. Genom större bredd i granskningen — av en viss typ av myndigheter eller av ett visst lagstiftningsområde — kan JO inte bara uppdaga vissa feltyper som kan drabba många utan också förebygga att sådana feltyper uppstår. Det är i sådana sammanhang som vägledande uttalanden från JO:s sida får särskild betydelse. Utredningens uppfattning är, att den projektverksamhet som inletts bör fortsätta och intensifieras.

Detta bör emellertid inte leda till att klagomålsprövningen begränsas

i den meningen att anförda klagomål avvisas för att JO skall hinna med sina övriga uppgifter. För den enskilde som lidit oförrätt eller anser sig ha lidit sådan orätt är av största betydelse att vägen till JO står öppen. I direktiven för utredningen uttalas också, att klagomålsprövningen hör till JO:s viktigaste uppgifter. För närvarande är det också klagoärendena som i första hand ger JO anledning inte bara till kritik utan också till vägledande uttalanden (se vidare under 8.6.7). Det bör för övrigt framhållas, att den helt övervägande delen av ärenden som leder till påföljdsåtgärder från JO:s sida i dag härrör från klagomålsprövningen och inte från JO:s övriga verksamhet.

Det får anses, att var och en av de uppgifter som nu behandlats — inspektions- och projektverksamheten samt klagomålsprövningen — måste till för att JO skall kunna fullgöra sin tillsynsverksamhet på ett riktigt sätt. JO-ämbetet måste då också ha sådana resurser att uppgifterna kan utföras. Utredningen skall senare (8.3 och 8.4) mera i detalj redovisa sin syn på vad som bör inrymmas i dessa uppgifter. Längre fram (8.5) skall utredningen också behandla den upplysnings- och rådgivningsverksamhet som i viss utsträckning bör ankomma på varje offentligt organ men som det är särskilt viktigt att JO utövar i sin egenskap av att vara folkets ombudsman. Utredningen vill senare (8.9) också återkomma till frågan om JO-ämbetets organisation och resursbehov och om möjligheten för JO att inom ramen för ämbetets nuvarande resurser fullgöra de uppgifter som enligt utredningen bör ankomma på JO.

8.2 JO:s tillsynsområde. Tillsynens innehåll

8.2.1 Allmänt om tillsynsuppgifterna

JO:s tillsynsuppgift anges i 12:6 RF vara att i enlighet med instruktion som riksdagen beslutar utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Instruktionen innehåller bestämmelser om JO:s tillsynsuppgift och tillsynskrets i 1—4 §§. I 1 § anges att JO inom sitt tillsynsområde har att utöva tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. 2 § beskriver den krets av myndigheter och personer som omfattas av tillsynen. I 4 § anges att det i tillsynsverksamheten också ingår att verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas. Där anges vidare att JO, om det under tillsynsverksamheten uppkommer anledning att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, fårgöra framställning i saken till riksdagen eller regeringen. I 3 § första stycket upptas några särskilt väsentliga tillsynsåligganden för JO, nämligen att tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttagit regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten. Stadgandet anknyter alltså till regeringsformens grundläggande bestämmelser om de villkor som gäller för offentlig verksamhet och ger uttryck för den

under 8.1 angivna huvuduppgiften för JO, nämligen att tillvarata de enskildas intresse av en lagenlig och korrekt behandling från myndigheternas sida. I 3 § andra stycket anges att JO vid sin tillsyn över kommunala myndigheter skall beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

Utredningen anser bestämmelserna om JO:s tillsynsuppgift i 12:6 RF samt 1 § och 3 § första stycket i JO-instruktionen lämpligt utformade. Till bestämmelserna i 2 §, 3 § andra stycket samt 4 § JO-instruktionen återkommes under 8.2.2, 8.2.3 resp. 8.7.2.

8.2.2 Tillsynskretsen

I 1967 års instruktion för JO angavs JO:s tillsynsområde på följande sätt (1 §): "Riksdagens ombudsmän (justitieombudsmännen) har tillsyn över att de tjänstemän och andra, som är underkastade fullständigt ämbetsansvar, i sin tjänsteutövning efterlever lagar och andra författningar och i övrigt fullgör sina åligganden." Tillsynsområdet bestämdes alltså till en personkrets angiven med utgångspunkt i det straffrättsliga ämbetsansvaret. Till följd av 1975 års ämbetsansvarsreform var det nödvändigt att finna en ny metod för att ange JO:s tillsynsområde. Detta var en betydelsefull uppgift för 1972 års JO-utredning. Den utredningen hade att utgå från det allmänt hållna grundlagsstadgandet i 12 kap. 6 § första stycket RF. De förslag till preciseringar, som JO-utredningen lade fram i sitt betänkande (SOU 1975:23), godtogs i allt väsentligt av riksdagen (jfr K U 1975/76:22 s. 55-56 och s. 68-69). I 2 § i instruktionen för JO har tillsynsområdet angetts på följande sätt.

2 §

Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter, samt
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet.

I fråga om krigsmän omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst överfurirs grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagens förvaltningsstyrelse, riksdagens valprövningsnämnd, riksdagens besvärsnämnd eller kammarsekreteraren,
3. riksbanksfullmäktige, riksbankschefen och vice riksbankschefen, utom såvitt avser deltagande i utövning av riksbankens beslutanderätt enligt valutalagen (1939:350), riksbankens direktion, fullmäktige i riksgäldskontoret eller riksgäldsdirektören,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern,
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra.

Med befattningshavare förstås i denna lag person som står under ombudsmännens tillsyn.

Här skall något beröras de överväganden, som låg bakom JO-utredningens förslag till tillsynsområde för JO (se närmare SOU 1975:23 s. 147 ff.).

JO-utredningen övervägde till en början om JO:s tillsyn skulle kopplas till begreppet myndighetsutövning. Enligt utredningens mening var det självklart att var och en som utövar offentlig myndighet skulle stå under JO:s tillsyn i denna sin verksamhet. Utredningen fann emellertid att man ej borde inskränka tillsynen till den krets som utövar offentlig myndighet, eftersom det kunde antas att begreppet myndighetsutövning skulle komma att tolkas restriktivt och att alltför många viktiga samhällsfunktioner då skulle komma utanför den rättssäkerhetsgaranti som JO:s tillsyn utgör. Utredningen stannade för att föreslå att JO:s tillsyn skulle omfatta i första hand statliga och kommunala myndigheter och inrättningar och i andra hand tjänstemän och befattningshavare vid dessa myndigheter och inrättningar. Dessutom skulle var och en som, utan att höra till en statlig eller kommunal myndighet eller inrättning, utövar offentlig myndighet, stå under JO:s tillsyn, såvitt avser denna verksamhet¹.

Utredningen ansåg alltså att tillsynen primärt borde riktas mot myndigheterna (och inrättningarna) och först i andra hand mot de enskilda befattningshavarna vid dessa. Utredningen anförde att JO:s tillsyn är till främst för att tillgodose allmänhetens intresse av rättssäkerhet i förhållande till myndigheterna och att tillsynen vid inspektionerna redan nu så gott som undantagslöst i första hand avser myndigheterna.

Uttrycket inrättning tillfogades för att det inte skulle råda något tvivel om att t.ex. museer, bibliotek, skolor, sjukvårdsinrättningar, laboratorier, kommittéer och nämnder skulle stå under JO:s tillsyn, allt under förutsättning att de kunde räknas till den statliga eller kommunala förvaltningsorganisationen. Som framgått innehåller 2 § första stycket 1. Instruktionen orden ”och inrättningar”; riksdagen slopade orden utan motivering. I ett av remissvaren över JO-utredningens betänkande — avgivet av JO Bertil Wennergren — diskuterades avfattningen av bestämmelsen. Där anfördes bl.a. följande. Begreppet myndighet är inte entydigt men ändå i allt väsentligt otvistigt. De gränsdragningssvårigheter som gör sig gällande torde inte vara mera besvärande än att de bör kunna bemästras. Det faller sig naturligt att därvid eftersträva en samordning med tryckfrihetsförordningens myndighetsbegrepp. Sker så behövs inte det tillägg som utredningen föreslagit, nämligen ”och inrättningar”.

Till uttrycket statliga eller kommunala myndigheter (eller inrättningar) skulle enligt utredningen inte räknas bolag, stiftelser eller andra organ som är organiserade i privaträttsliga former (privaträttsliga subjekt), även om staten eller kommun äger dem eller har ett avgörande inflytande i dem. Privaträttsliga subjekt som sådana skulle således inte stå under JO:s tillsyn; om deras funktionärer fullgjorde myndighetsutövande funktioner skulle emellertid funktionärerna, såvitt avser denna verksamhet, bli underkastade JO:s tillsyn.

I en andra punkt i utredningens förslag upptogs alltså ”tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter och inrättningar” (orden ”och inrättningar” även här strukna i den slut-

¹ Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF kan förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning skall det ske med stöd av lag.

liga instruktionstexten). Detta innebar enligt utredningen att under JO:s tillsyn skulle falla — utöver arbetstagare som är anställda av staten eller kommun — ledamöter av styrelser, verk, nämnder, kommittéer eller andra sådana inrättningar som hör till staten eller till kommun. — Av offentliga uppdragstagare skulle enligt punkt 2 under JO:s tillsyn stå de som är så nära knutna till den statliga eller kommunala myndighetsorganisationen att de kan sägas vara befattningshavare vid myndigheterna.

Enligt utredningen skulle JO:s tillsyn omfatta samtliga tjänstemän och befattningshavare vid myndigheter (och inrättningar) av aktuellt slag, således även de med lägre ställning och med helt osjälvständig verksamhet. Utredningen, som alltså inte fann det nödvändigt med en "nedre gräns" för JO:s tillsyn, ansåg emellertid att det i instruktionen skulle erinras om att JO ej borde ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det ej påkallades av särskilda skäl. En sådan bestämmelse återfinns också i instruktionens 8 §.

Enligt 2 § första stycket 3. omfattar JO:s tillsyn även "annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet". Utredningen anförde i denna del bl.a. att under JO:s tillsyn borde stå var och en som utövar offentlig myndighet oberoende av om vederbörande är statligt eller kommunalt anställd och oberoende av om myndighetsutövningen sker genom en traditionellt organiserad myndighet eller genom ett enskilt rättssubjekt. Som exempel på funktionär hos privaträttsligt subjekt, som kan omfattas av JO:s tillsyn enligt punkt 3, angav JO-utredningen hos AB Svensk Bilprovning anställda bilbesiktningsmän. Av dessa utförda myndighetsutövningsuppgifter skulle falla under JO:s tillsyn. Däremot skulle inte AB Svensk Bilprovning som sådant stå under JO:s tillsyn.

Beträffande den kommunala sektorn ansåg JO-utredningen att JO i princip skulle ha tillsyn över hela kommunalförvaltningen, dock med undantag för kommunfullmäktige och andra beslutande kommunala församlingar och dess ledamöter. I anslutning till sistnämnda undantag påpekade JO-utredningen att heltidsarbetande kommunala förtroendemän som samtidigt är ledamöter av fullmäktige, alltså flertalet kommunalråd och landstingsråd, bör vara undantagna från JO:s tillsyn endast såvitt gäller sådana åtgärder som de vidtar just i sin egenskap av fullmäktige.

Enligt 2 § tredje stycket omfattar ombudsmännens tillsyn inte riksdagens ledamöter (punkt 1) och ledamöter av beslutande kommunala församlingar (punkt 6). I utredningens förslag hade också intagits undantag för riksdagen och sådana riksdagens organ, som skall bestå av enbart riksdagsledamöter och som intimt hör samman med riksdagsarbetet, samt kommunfullmäktige och andra beslutande kommunala församlingar: med kommuner borde jämsättas landstingskommuner, kommunalförbund, församlingar och kyrkliga samfälligheter, även om detta inte angavs i författningstexten. KU ansåg emellertid — med hänvisning till det myndighetsbegrepp som används i grundlagen, enligt vilket riksdagen och andra beslutande församlingar inte är att hänföra till myndigheter — att något undantag därvidlag inte behövde göras i lagtexten: undantag borde dock stadgas beträffande ledamöterna i dessa församlingar (KU 1975/76:22 s. 68). KU förutsatte vidare, att vissa riksdagsorgan — liksom dithills varit fallet — skulle vara undantagna från JO:s tillsyn, utan att detta uttryckligen angavs i lagtexten, nämligen utskotten, talmannen, löne delegationen, krigsdelegationen, JO-delegationen samt riksdagens revisorer. Inte heller sådana organ ansågs böra stå under JO:s tillsyn, för vilka

enligt 9:8 RO och särskilda föreskrifter, till vilka hänvisas i tilläggsbestämmelse 9.8.2 till RO, finns särskilda åtalsregler. Detta gäller bl.a. riksdagens förvaltningsstyrelse, riksdagens valprovsningsnämnd, riksdagens besvärsnämnd och kammarsekreteraren² (punkt 2) samt riksbanksfullmäktige, riksbankschefen och vice riksbankschefen (undantag har dock föreskrivits i visst hänseende), riksbankens direktion, fullmäktige i riksgäldskontoret och riksgäldsdirektören (punkt 3).

Vidare är enligt 2 § tredje stycket från JO:s tillsyn undantagna regeringen och statsråd (punkt 4) och justitiekanslern (punkt 5), varjämte det i paragrafens fjärde stycke anges att ombudsmännen inte står under tillsyn av varandra. Enligt 1972 års JO-utredning följde det av RF, att regeringen eller enskilt statsråd inte skulle stå under tillsyn av JO; enligt 12:1 RF ankommer granskningen av statsrådens tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning på KU. I likhet med vad sedan gammalt gällde borde inte heller JK stå under tillsyn av ombudsmännen. Beträffande frågan om tillsyn av ombudsmännen påpekade utredningen att dess förslag att en av ombudsmännen skulle vara chef i någon mån kunde innebära ett avsteg från principen att ombudsmännen ej skulle stå under tillsyn av varandra men att principen fortfarande borde gälla som huvudregel.

Det kan anmärkas, att JO enligt 10 § instruktionen är skyldig att väcka och utföra åtal som KU beslutat mot statsråd samt åtal som riksdagsutskott beslutat mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ. JO har således en åklagarroll även beträffande vissa personer som eljest inte står under JO:s tillsyn.

I JO:s ämbetsberättelse lämnas varje år under ett särskilt avsnitt en redogörelse för hur JO i vissa ärenden bedömt sin tillsynskompetens. Hur många ärenden som JO årligen låter bli att ta upp till prövning emedan de faller utanför hans kompetensområde kan inte med säkerhet anges. Av ämbetsberättelserna för senare år framgår dock, att ca 100 ärenden årligen avvisats eller avgjorts utan särskild utredning emedan de rört frågor utanför kompetensområdet eller innehållit oklara yrkanden.

I anslutning till den genomgång av JO:s tillsynskrets som gjorts här-
ovan vill utredningen till en början endast uttala följande.

När det gäller omfattningen av JO:s tillsyn över statliga och kommunala myndigheter och befattningshavare finns enligt utredningen ingen anledning att frånga de ståndpunkter som ligger till grund för den nuvarande regleringen. Detsamma gäller beträffande de i instruktionen angivna undantagen från tillsynen (2 § tredje stycket p. 1—6).

I vissa frågor som rör tillsynskretsen vill utredningen anlägga en del närmare synpunkter. Det gäller bl.a. JO:s tillsyn på det kommunala området samt även tillsynen över sådan offentlig verksamhet som handhas av organ utanför myndighetsområdet. Dessa och vissa andra frågor tas upp i de närmast följande avsnitten.

² De särskilda åtalsreglerna gäller inte anställda hos riksdagen och dess verk. Undantag har dock gjorts beträffande kammarsekreteraren, som genom sina funktioner i riksdagen intar en särställning bl.a. så till vida att han utses genom val (9:1 RO).

8.2.3 Det kommunala området

Som tidigare nämnts erinras i 3 § andra stycket JO-instruktionen om att JO vid sin tillsyn över kommunala myndigheter skall beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas. 1972 års JO-utredning anförde följande om bestämmelsen (SOU 1975:23 s. 157):

Enligt utredningens mening bör självklart även i fortsättningen gälla att JO bör beakta den folkliga självstyrelsens villkor och ej onödigt hämma den kommunala verksamheten. Saken synes så uppenbar att ett särskilt instruktionsstadgande härom skulle kunna undvaras. Genom att kommunfullmäktige uttryckligen är undantagna från JO:s tillsyn kommer naturligtvis även sådana beslut och andra åtgärder som kommunala nämnder eller tjänstemän vidtar i enlighet med fullmäktiges direktiv — och som ej strider mot lag eller annan författning — att gå fria från JO:s kritik. Om däremot en kommunal nämnd eller en tjänsteman i annat fall vidtar åtgärder som är till men för en enskild, t.ex. oriktigt tillämpar ett beslut om kommunala avgifter, synes JO vara oförhindrad att påtala detta. Eftersom det i samband med det nu pågående utredningsarbetet inte, vare sig i direktiven eller eljest, har framställts några önskemål om att de hittillsvarande principerna för JO:s tillsyn över kommunalförvaltningen skall revideras, har utredningen stannat för att det även i fortsättningen skall finnas en bestämmelse i instruktionen om JO:s tillsyn över kommunalförvaltningen. Vid utformningen av denna bestämmelse bör särskilt beaktas att nya RF i sin inledande paragraf har ett stadgande om kommunal självstyrelse.

Vid behandlingen i riksdagen av utredningens förslag påpekade KU (KU 1975/76:22 s. 55), att kommunernas självständiga ställning var en bärande princip i det svenska samhällssystemet och att det därför var en självklarhet att JO i sin verksamhet skulle respektera den kommunala självstyrelsens villkor. Enligt utskottet var dock väsentligt att en erinran om detta fanns intagen i instruktionen — en sådan bestämmelse kunde underlätta för JO att avvisa klagomål som berörde en fråga där enligt JO:s bedömning det kommunala självstyrelseintresset hindrade honom att ingripa.

1983 års JO-utredning ansluter sig till det nu redovisade synsättet och vill därutöver tillägga följande.

Som tidigare nämnts är ledamöter av beslutande kommunala församlingar undantagna från JO:s tillsyn (2 § tredje stycket p. 6 i instruktionen). I enlighet med principen om kommunal självstyrelse bör därmed JO:s tillsyn normalt inte heller rikta in sig på de åtgärder som kommunala nämnder och befattningshavare vidtar för verkställighet av församlingarnas beslut eller eljest utför i enlighet med direktiv från församlingarnas sida. Läget är emellertid ett annat så snart det är fråga om författningstillämpning, särskilt när denna tar sikte på enskilda människor. Den enskildes rättssäkerhetsintresse utgör motiv för att JO skall öva tillsyn över att författningarna tillämpas riktigt oavsett om denna tillämpning anförtratts kommunala nämnder eller tjänstemän eller lagts på statliga organ.

I takt med att den offentliga verksamheten byggs ut har de kommu-

nala organens betydelse ökat. Genom beslut av statsmakterna har ansvaret för allt fler uppgifter lagts på kommunerna, både primärkommunerna och landstingskommunerna.

Huvuddelen av den offentliga expansionen under de senaste decennierna faller på kommunerna. Av uppgifter, hämtade ur kommunaldemokratiska kommitténs betänkande Kommunalforskning i Sverige (SOU 1983:15 s. 15), framgår att år 1960 16 % av det totala antalet offentligt anställda var sysselsatta i den primärkommunala sektorn och 11 % i den landstingskommunala, eller sammanlagt 27 %. Motsvarande siffror hade år 1980 ökat till 36 resp. 25 %, eller sammanlagt 61 %. Härvid har inte medräknats lärare, som är kommunalt anställda men med statligt reglerade tjänster.

Ansvaret för en mångfald samhällsuppgifter, som direkt berör den enskilde, har alltså kommit att åvila kommunerna, särskilt inom områdena för socialvård, hälso- och sjukvård och undervisning. Sådan kommunal verksamhet innefattar även myndighetsutövning, som vid fel eller försumselse kan föranleda straffansvar för myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning samt disciplin- och skadeståndsansvar. Inom kommunerna är det framför allt i de nämnder, som handhar uppgifter enligt statlig speciallagstiftning, som sådan myndighetsutövning förekommer; i de fakultativa nämnderna är det myndighetsutövande inslaget mindre framträdande.

Den utveckling som sålunda ägt rum har också ökat betydelsen av JO:s tillsyn på det kommunala området. JO:s verksamhet har emellertid hittills varit till övervägande del inriktad på tillsyn inom det statliga området. Ser man exempelvis på inspektionsverksamheten under de senaste fem verksamhetsåren (1979/80 — 1983/84) finner man, att 75,3 % av inspektionerna avsett statliga myndigheter medan 19,4 % avsett primärkommunala organ och 5,3 % gällt landstingskommunala organ (jfr Tabell 2 under 4.4.1). Härmed kan jämföras, att ungefärligen hälften av de ärenden som JO under samma period tagit upp i anledning av sina inspektioner härrör från det kommunala området. Under de senaste tre verksamhetsåren har dock skett en viss ökning av tillsynen på det primärkommunala området. Denna ökning är främst att tillskriva den mera ämnesinriktade inspektionsverksamhet som JO Sverne utövat med sikte på socialtjänstområdet. Utredningen anser detta vara en riktig utveckling. Enligt utredningens mening bör man fortsätta på den inslagna vägen och ytterligare intensifiera tillsynen över sådana primärkommunala och landstingskommunala organ som handhar uppgifter enligt statlig speciallagstiftning. I linje med vad som anförs under 8.4.3 finns anledning att låta en utökad tillsyn främst ta sig uttryck i sådan riktad inspektions- och projektverksamhet som berörs där (se vidare i det avsnittet).

8.2.4 Enskilda organ

Under JO:s tillsyn står, som nämnts tidigare, även person som inte är befattningshavare hos en myndighet men som innehar annan tjänst eller

uppdrag varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet. Tillsynen omfattar således varje form av myndighetsutövning, även när myndighetsutövningen anförtratts t.ex. en person i hans anställning hos ett samhällsägt företag eller eljest hos ett privaträttsligt bildat rättssubjekt. Utredningen anser detta vara en riktig ordning. I och för sig kunde ifrågasättas om inte tillsynen borde utvidgas när det gäller sådana enskilda rättssubjekt som det nu är fråga om. Vissa allmänna intressen finns som talar för att även t.ex. de samhällsägda företagen förs in under JO:s tillsyn.

I linje med ett sådant synsätt ligger synpunkter som förts fram i ett betänkande av kommunalföretagskommittén (Handlingsoffentlighet utanför myndighetsområdet, SOU 1983:61). Kommittén behandlade i betänkandet frågan om offentlighetsprincipens tillämpning hos vissa privaträttsliga organ som tillagts offentliga förvaltningsuppgifter. Enligt kommittén var det viktigt att allmänheten bereddes insyn såväl i privaträttsliga organ med statliga uppgifter som i sådana aktiebolag och stiftelser vari kommun eller landstingskommun ensam bestämde (liksom också i sådana aktiebolag, stiftelser eller föreningar vilka bildats interkommunalt). Enligt kommittén gick det inte att i generella termer ange den krets av organ för vilka offentlighetsprincipen borde gälla. Här till bidrog varierande sekretessbehov hos skilda typer av organ. Möjligheten att införa offentlighet — och därmed tillgång för den enskilde till organets handlingar — måste bedömas för varje organ för sig. På grund av det stora antalet organ som det rörde sig om hade kommittén inte kunnat göra en fullständig genomgång under den för kommittén bestämda utredningstiden. Kommittén hade därför koncentrerat sig på enskilda organ med särskilt viktiga förvaltningsuppgifter, nämligen sådana som innefattade myndighetsutövning. Dessa återfanns i stort sett bara på det statliga området. Kommittén föreslog en lag enligt vilken som allmänna handlingar, i princip tillgängliga för envar, skulle bedömas, beträffande en del organ samtliga handlingar hos organet och beträffande andra organ de handlingar som hörde till viss verksamhet hos organet. I lagförslaget räknades organen upp i ett 50-tal punkter. Vissa sekretessregler föreslogs också. När det gäller sådana kommunala och interkommunala företag som nämnts ovan föreslogs en annan ordning: enligt särskilda regler i kommunallagstiftningen skulle åligga kommunerna att bestämma om allmänheten skulle få del av organens handlingar och, om så skulle vara fallet, tillse att organen i fråga blev bundna av sådana bestämmelser — det skulle här alltså bli fråga om en offentlighetsprincip av privaträttslig karaktär.

Kommunalföretagskommitténs förslag har sitt ursprung i iakttagelsen, att de skilda instrument som skapats för att trygga rättssäkerheten i offentlig verksamhet — offentlighetsprincipen, rätten att överklaga de offentliga organens beslut, JO:s tillsyn, etc. — normalt kan användas endast inom den traditionella förvaltningsorganisationen. I takt med att offentliga funktioner i allt större utsträckning lagts på organ utanför denna förvaltningsapparat växer också intresset av att tillskapa motsvarande rättssäkerhetsinstrument med sikte på sådana organ.

Så har i och för sig skett på vissa punkter. Oriktig myndighetsutövning kan beivras med straffrättsliga regler oavsett om myndighetsutövningen lagts på tjänstemän hos myndigheter eller på befattningshavare hos

privaträttsligt bildade organ. JO:s tillsyn omfattar också, som nämnts, all myndighetsutövning, var den än förekommer. Ytterligare ett steg tas om offentlighetsprincipen införs hos enskilda organ på sätt som kommunalföretagskommittén föreslagit. Som också redan nämnts kan frågan resas om inte också JO:s tillsyn borde utvidgas till att mera generellt omfatta sådana enskilda organ som det nu är fråga om.

En sådan utvidgning reser emellertid genast betydande gränsdragnings- och andra problem. Till en början märkes att det här är fråga om en stor mängd organ. Enbart på det statliga området finns över 1 200¹ bolag som helt eller till en del ägs av staten eller av bolag vari staten äger del. I närmare 1 000 av dessa företag äger staten mer än hälften av aktierna. Företagen har i Sverige mellan 275 000 och 300 000 anställda. Härtill kommer ett ej obetydligt antal statliga stiftelser och andra enskilda organ med statliga uppgifter. På det primärkommunala och det landstingskommunala området uppgår antalet företag till mellan 1 300 och 1 400. Att föra samtliga nu avsedda organ under JO:s tillsyn skulle innebära en kraftig ökning av JO:s arbetsbörda. Några mera påtagliga positiva effekter härvidlag skulle inte nås även om man begränsade tillsynen ex.vis till att avse endast sådana organ vari det allmänna till följd av aktieinnehav eller eljest har avgörande bestämmanderätt. Andra begränsningsmetoder kunde i och för sig övervägas: intresset av att låta JO öva tillsyn över vissa organ — t.ex. sådana som enbart ägnar sig åt ren affärsverksamhet i konkurrens med privata företag — ter sig inte lika starkt som när det gäller andra organ. Att i generella termer uttrycka en gränsdragningsmetod med hänsyn till arten av de olika organens verksamhet ter sig emellertid ogörligt. Tillsynsbehovet skulle behöva bedömas för varje organ för sig, och man skulle hamna i samma problem som det vilket mötte kommunalföretagskommittén. På det kommunala området tillstöter ytterligare vissa problem. Bl.a. märkes att av de kommunala företagen ett antal om 800—900 sysslar med fastighetsförvaltning vilket, om JO fick tillsyn över dem, skulle kunna leda till en inte alldeles lämplig ordning enligt vilken JO skulle kunna få att bedöma vad som kan beskrivas som hyresgästers klagomål mot hyresvärd.

Mot bakgrund av de nu anförda omständigheterna har utredningen stannat för att inte nu föreslå någon utvidgning av JO:s tillsyn på det privaträttsligt reglerade området. Den tillsyn som JO redan för närvarande utövar där — och som bör bestå — tar dock sikte på den mest centrala förvaltningsuppgift som kan tilldelas enskilda organ, nämligen uppgiften att utöva myndighet över medborgarna.

8.2.5 Tillsynen på vissa andra områden

8.2.5.1 Polisområdet

Under 7.4 har redogjorts för vissa av de förslag och synpunkter som framförts i polisberedningens delbetänkande Anmälningar mot polis-

¹ Samtliga siffror här och i det följande avser år 1982.

män (Ds Ju 1984:10) gällande handläggningen av anmälningar mot polismän för obefogat våld.

Frågan om hur anmälningar mot polispersonal för brott eller förseelser skall handläggas har tidigare behandlats i två statliga utredningsbetänkanden (SOU 1975:20, Särskilda regler för handläggning av anmälan mot polisman samt SOU 1979:71, Handläggningen av anmälningar mot polispersonal). Utredningarna har huvudsakligen syftat till att undanröja den misstro mot handläggningen av anmälningar av aktuellt slag som ofta har kommit till uttryck i den allmänna debatten. Misstron har angivits hänga samman med att polisen fyller en primär funktion vid utredningen av misstanke om brott även när det gäller anmälningar mot någon i den egna organisationen. Betänkandena har i princip inte lett till någon lagstiftning. Olika åtgärder har dock under senare år vidtagits — främst gällande ändrade regler för behandlingen av sådana anmälningar — vilka syftat till att få en handläggningsordning som innebär att allmänhetens förtroende för polisväsendet upprätthålls samtidigt som kraven på rättssäkerhet och objektivitet tillgodoses. I slutet av år 1983 fick 1981 års polisberedning (Ju 1981:02) genom tilläggsdirektiv (dir. 1983:68) bl.a. i uppdrag att ytterligare överväga frågan om handläggningen av anmälningar mot polismän. Polisberedningen har behandlat frågan i det delbetänkande som nämnts tidigare.

I polisberedningens betänkande tas, såvitt nu är av intresse, upp frågan om förändringar bör göras av själva utredningsförfarandet beträffande våldsanmälningar mot polismän. Efter att ha diskuterat olika uppslag stannar polisberedningen för att förorda att JO får i uppgift att generellt eftergranska *samtliga* utredningar som gjorts om våld av polisman samt att JO övertar utredningen eller delar av den i sådana speciella fall där han anser det vara påkallat (Ds Ju 1984:10 s. 12). Polisberedningen framhåller att den inte bör framlägga konkreta förslag angående den roll JO skulle få eftersom JO är en del av riksdagens kontrollmakt, men att beredningen anser sig oförhindrad att lägga fram vissa synpunkter. Enligt beredningen skulle det vara en fördel om JO bereddes möjlighet att mera fortlöpande än för närvarande följa ärenden i vilka polispersonal anmälts för obefogat våld. Det anges att man mycket väl kan tänka sig en ordning innebärande att *samtliga* våldsanmälningar jämte övriga handlingar översänds till JO samt att JO själv övertar utredningen eller delar av denna i sådana speciella fall där han anser det vara påkallat. Det framhålls vidare, att mycket skulle vara vunnet om JO-ämbetet hade större praktisk möjlighet än för närvarande att hålla förhör i svårbedömda eller särskilt uppmärksammade fall liksom att efterhandsgranska *samtliga* utredningar som har gjorts i anledning av anmälan om obefogat våld (a.a. s. 112).

Polisberedningens betänkande innehåller inte några närmare uppgifter om förekomsten av anmälningar om polisvåld. Däremot finns uppgifter om totala antalet anmälningar mot polismän. Under åren 1981—1983 uppgick dessa till 1 256, 1 081 resp. 1 116. Det framgår att ungefär 1/3 av anmälningarna gällde Stockholms polisdistrikt samt att år 1982 nästan hälften av dessa sistnämnda anmälningar gällde polisvåld (172 av 353).

En anledning till att polisberedningen förordat att JO utför en generell granskning av våldsanmälningarna är JO:s breda erfarenhet av polisverksamheten.

JO har under senare år handlagt mellan 350 och 400 klagorenden/år på polisområdet. Härtill kommer omkring 5—10 initiativärenden/år. JO inspekterar varje år några polismyndigheter: under det senaste verksamhetsåret (1983/84) skedde inspektion av åtta sådana myndigheter. Under perioden 1976—1983/84 avgjorde JO sammanlagt 3 011 ärenden på polisväsendets område. I ärendena meddelade JO sammanlagt fem åtalsbeslut mot polismän. Dessa gällde misshandel (två fall), myndighetsmissbruk, olaga frihetsberövande och vårdslös myndighetsutövning. Uppgift om hur många av JO:s ärenden som innehåller påståenden om obefogat polisivåld finns ej. Det bör — liksom skett i polisberedningens betänkande — påpekas att åtskilliga av JO:s polisärenden inte innehåller påståenden om någon form av tjänsteförseelse e.d. Det kan t.ex. vara fråga om klagomål över att viss lagstiftning är dålig, att vissa hjälpmedel som polisen använder sig av är tekniskt bristfälliga, att viss skyltning är felaktig vilken skyltning inte ankommer på polisen utan på gatukontoret, osv. Under senare år har 60—70 % av JO:s klagorenden på polisområdet avgjorts utan utredning eller efter s.k. liten utredning (jfr 4.3.2). Återstående ärenden har — med undantag för de ärenden som överlämnats till annan myndighet — avgjorts efter remissförfarande. Hos JO finns två handläggare, som tidigare har tjänstgjort inom polisväsendet. Dessa, vilka har omfattande erfarenhet av polisutredningar, anlitas huvudsakligen för handläggning av polisärenden. De gör inte så sällan egna utredningar och håller själva förhör. I allmänhet hålls dessa förhör för att komplettera den utredning i ett ärende, som föreligger efter sedvanligt remissförfarande. Sedan början av 1970-talet har JO hämtat en av sina föredragande från åklagarbanan för handläggning av åklagar- och polisärenden.

Polisberedningen har inte närmare utvecklat hur JO:s eftergranskning och handläggning skulle tillgå. Som framgått ovan synes två huvudalternativ vara aktuella, nämligen att JO kopplas in antingen så snart en anmälan gjorts eller först sedan vederbörande myndigheter (polis/åklagare) avslutat sin utredning. I bägge fallen har tydligen tanken varit att JO skulle ges rätt att ensam bestämma när han önskade överta ett ärende. Det sistnämnda ger JO-utredningen anledning framhålla att den inte anser det — mot bakgrund av den ställning som JO har vid sidan av den ordinarie myndighetsorganisationen — möjligt att låta JO inta överordnad ställning gentemot ordinarie myndighetsorgan.

Innan utredningen tar upp den principiella frågan om det med hänsyn till JO:s extraordinära ställning bör komma ifråga att tilldela JO en särskild förvaltningsuppgift i fråga om fall av påstått polisivåld vill utredningen framhålla följande. Även om man skulle inskränka sig till att låta JO endast eftergranska själva anmälningarna med ev. tillhörande handlingar skulle detta enligt utredningens mening innebära en omfattande arbetsuppgift. Skulle JO själv överta utredningarna i ett icke obetydligt antal ärenden och genom sin personal hålla olika förhör m.m. skulle — bl.a. mot bakgrund av att JO-ämbetet har säte i Stockholm — olika problem av praktisk natur uppkomma.

Polisberedningen har inte ansett något principiellt hinder föreligga mot att JO utför en generell granskning av anmälningar om polisorld. Beredningen har därvid pekat på polisverksamhetens särskilda karaktär och dess betydelse för medborgarna. Vidare har påpekats att det tidigare förekommit att JO och dåvarande MO ålagts vissa uppgifter av fortlöpande karaktär¹. JO-utredningen vill för egen del anföra följande. Under 8.1 har utredningen framhållit vikten av att JO är ett extraordinärt organ. Utredningen har vidare angivit att det av JO:s ställning som extraordinärt organ vid sidan av myndighetsorganisationen också bör följa att JO:s handlingsfrihet inte bör begränsas genom att JO tillförs uppgifter eller ärenden som omvandlar JO till en vanlig myndighet. Utredningen anser inte att det finns skäl som motiverar att man avviker från det synsättet när det gäller den nu diskuterade tillsynsuppgiften, oberoende av om denna innebär att alla anmälningar skall gå till JO eller att verkställda utredningar skall eftergranskas av JO. En tillsynsuppgift i fråga om fall av påstått polisorld är av principiellt annorlunda art än de i det föregående omnämnda uppgifter av fortlöpande karaktär, vilka JO och dåvarande MO tidigare haft. Det bör uppmärksammas att, för den händelse JO skulle tillföras en uppgift av aktuellt slag, det skulle bli fråga om en verksamhet vilken såsom förvaltningsuppgift hos JO inte blir underkastad någon tillsyn.

8.2.5.2 ADB-området

I utredningsdirektiven (KU 1982/83:7 s. 9) påpekas bl.a., att den fortgående datoriseringen i samhället får betydelsefulla verkningar för myndigheternas rättstillämpning och att riksdagens ombudsmän här har en viktig roll när det gäller att följa den framtida rättsutvecklingen.

Som nämnts under 7.7 har i en av regeringen initierad rapport (IRI-rapport 1983:8) den tanken framkastats, att JO skulle tilldelas en särskild tillsynsfunktion på förevarande område. Frågor som berörs i rapporten utreds för närvarande av data- och offentlighetskommittén (Ju 1984:06).

Utan att föregripa den kommitténs arbete, vill JO-utredningen dock uttala följande. JO-institutionen är och bör vara ett extraordinärt organ, vars huvuduppgift är att utöva tillsyn över att offentliga befattningshavare efterlever lagar och andra författningar. JO har att beivra felaktig författningstillämpning, oberoende av om denna beror på bristfälliga ADB-rutiner eller annat. Om JO därutöver tillfördes en särskild tillsynsuppgift på ADB-området, skulle detta sannolikt komma att ta i anspråk en betydande del av hans resurser. Det skulle även kräva att JO-ämbetet tillfördes teknisk expertis som ämbetet för närvarande saknar. Främför allt skulle emellertid JO-institutionen såvitt gäller nu avsedd verksamhet komma att i viss mening inta ställning som ett ordinärt myndighetsorgan

¹ Polisberedningen synes åsyfta den granskning som JO och MO tidigare utförde beträffande avskrifter av anholdningsliggare (s.k. "fånglistor") och arrestantkort. Skyldigheten att insända sådana avskrifter upphörde, i fråga om anholdningsliggare vid årsskiftet 1953/54 och i fråga om arrestantkort vid halvårsskiftet 1973.

med motsvarande begränsning av JO:s extraordinära ställning. Man möter här alltså samma problem som berörts i närmast föregående avsnitt där frågan gällde om JO borde tillföras en fortlöpande granskningsuppgift på polisområdet. Det kan dessutom erinras om att det redan finns ett särskilt tillsynsorgan rörande datafrågor, datainspektionen, vilken myndighet ev. borde anförtros de kontrolluppgifter som det nu är fråga om.

Mot bakgrund av det som nu anförts och då tillsynsfrågan på ADB-området synes böra övervägas i ett vidare perspektiv med sikte inte enbart på JO-institutionens roll — sådana överväganden kan förväntas ske genom data- och offentlighetskommittén — anser sig utredningen inte böra ta upp frågan till vidare behandling i detta utredningssammanhang.

8.2.5.3 Invandrare

I utredningens direktiv anges att utredningen bör överväga frågan om invandrarnas särskilda behov av insatser från JO:s sida med hänsyn till deras speciella situation. Bakgrunden till direktiven på denna punkt utgörs av, som framgick under 1.1, en motion (1981/82:1071), vari framfördes önskemål om en särskild invandrarombudsman för invandrarfrågor. I motionen anfördes bl.a. följande. Det vore önskvärt att riksdagen hade tillgång till en speciell ombudsman för invandrarfrågor. Argumenten för detta sägs vara i det närmaste uppenbara "eftersom invandrarnas situation — speciellt under den första tiden i Sverige — är svår liksom rätts- och förvaltningstillämpningarna svåra att kontrollera och följa av lagstiftarna". En speciell invandrarombudsman skulle ha att granska domstolars och andra myndigheters verksamhet när det gäller invandrare och utifrån sina erfarenheter föreslå riksdagen lämpliga åtgärder. Invandrarombudsmannen skulle tillsättas för att i likhet med JO när det gäller allmänna rätts- och förvaltningsfrågor följa invandrapolitikens tillämpning.

I yttranden över motionen av JO Wigelius och Statens invandrarverk (se under 1.1) avstyrktes denna.

Enligt utredningens mening finns inte anledning att tillägga JO någon särskild i författning utpekad tillsynsuppgift rörande invandrare. Inte heller anser utredningen att JO — lika litet på detta område som på andra områden under hans tillsyn — bör ges några särskilda direktiv om vad han skall rikta in sin tillsyn på. Utredningen konstaterar för övrigt att de uppgifter som enligt motionen skulle åvila den föreslagna invandrarombudsmannen enligt gällande ordning redan ankommer på JO. Behovet av en särskild invandrarombudsman kan därför ifrågasättas. Självfallet är det angeläget att JO beträffande invandrare — liksom beträffande andra utsatta grupper i samhället — är beredd att, så snart det är påkallat, ingripa till deras hjälp med de medel som står till buds samt att JO påtalar ev. brister i den lagstiftning som rör dem. Det finns naturligtvis behov av olika åtgärder för att hjälpa invandrarna till rätta i deras mellanhavanden med myndigheter m.m. Dessa insatser bör emellertid i

- första hand göras av olika ordinarie organ i samhället. Även JO kan dock
- inom ramen för sin upplysnings- och rådgivningsverksamhet (se 8.5)
 - vara behjälplig härmed.

8.3 Klagomålsprövningen m.m.

8.3.1 Allmänt

I direktiven för 1983 års JO-utredning (se närmare under 1.1) anges en viktig fråga vara avvägningen mellan klagomålsprövningen och inspektionsverksamheten. Där uttalas också, att det är möjligt att en viss förskjutning av JO:s verksamhet till förmån för det senare arbetsfältet bör komma till stånd. Enligt KU hade utvecklingen visat betydelsen av JO:s insatser när det gäller granskningen av principiellt viktiga lagstiftningsområden; det angavs också att justitieombudsmännen själva var överens om att sådana uppgifter borde komma mera i förgrunden. Samtidigt förklaras i direktiven, att KU med det som nu återgivits inte velat säga att klagomålsprövningen är mindre betydelsefull; enligt KU hörde tvärtom klagomålsprövningen till JO:s viktigaste uppgifter.

Utredningen har under 8.1 redovisat sin ståndpunkt i saken, som i allt väsentligt överensstämmer med vad KU sålunda anfört. Denna ståndpunkt utmynnar i att den projektverksamhet som inletts bör fortsätta och intensifieras. Detta skall beröras ytterligare under 8.4. Såsom utredningen också har framhållit bör emellertid klagomål inte avvisas endast emedan JO skall hinna med annan verksamhet. Utredningen har under 8.1 redovisat ståndpunkten att JO visserligen bör i princip vara fri att välja vad som skall tas upp till närmare granskning och vad tillsynen skall inriktas på. På de skäl som anförts där är enligt utredningens mening oundvikligt att JO tillerkännes sådan frihet. Denna principiella frihet bör emellertid utnyttjas med stor försiktighet när det gäller klagomålsprövningen. För de enskilda är av största betydelse att vägen till JO står öppen.

I JO:s nuvarande praxis förekommer emellertid inte heller, att klagomål avvisas av sådana skäl som berörts nu. JO prövar i princip varje klagomål, mer eller mindre ingående beroende på sakens natur. När prövning uteblir från JO:s sida är det endast i sådana fall där JO anser sig böra överlämna klagomålen till annan myndighet för dess prövning eller där prövning redan pågår hos ordinarie besvärinstans eller där ordinarie besvärmöjligheter fortfarande står öppna för den klagande eller slutligen där JO tillämpar regeln i 20 § första stycket i JO-instruktionen om att JO normalt inte bör ta upp till utredning förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden. Till dessa fall kommer givetvis också de fall där JO över huvud taget inte är behörig att pröva klagomålen emedan de avser organ eller personer som inte står under hans tillsyn. En annan sak är att den prövning JO gör i åtskilliga fall kan bli summarisk utan någon särskild utredning. Detta beror dock då på

t.ex. att klagomålet uppenbart är utan fog eller att det eljest är helt klart att fortsatt utredning skulle bli utan betydelse.

JO tillämpar alltså en generös praxis när det gäller klagomålsprövningen. Enligt utredningens mening är det i hög grad önskvärt att denna praxis består.

Frågan om den omfattning i vilken JO bör ägna sig åt klagomålsprövning hänger dock ytterst samman med frågan om vilka resurser som bör stå till JO:s förfogande. JO:s tillsyn tarsig även uttryck i inspektions- och projektverksamhet och som redan framhållits anser utredningen att den verksamheten bör intensifieras så långt den avser sådana bredare undersökningar som nämnts under 8.1. JO bör alltså ha resurser till sitt förfogande som medger tillräckliga insatser på samtliga nu angivna verksamhetsområden. En övre gräns för resurser måste dock finnas; JO-ämbetet kan inte tillåtas en obegränsad tillväxt. Mot denna bakgrund finns anledning att något beröra den hittillsvarande utvecklingen av antalet klagomålsärenden och hur utvecklingen kan tänkas gestalta sig framöver.

Under lång tid efter JO-ämbetets tillkomst år 1809 utövade JO sin verksamhet främst genom egna initiativ. Klagomål och framställningar från enskilda förekom visserligen, men i ganska blygsam omfattning. Efter hand förändrades emellertid läget och i dag är klagomålsprövningen den största av JO:s arbetsuppgifter. Ser man till utvecklingen från 1920-talet och framåt kan man iaktta att det årliga antalet klagomål och framställningar¹ ända in på 1950-talet stannade vid ca 500 eller något därutöver (om man bortser från en kraftig men tillfällig ökning under åren för andra världskriget, med ett maximum ett år av ca 2 000). Från mitten av 1950-talet ökade emellertid antalet med en särskilt kraftig stegring i slutet av 1960- och början av 1970-talen. År 1971 passerade antalet för första gången 3 000. Under 1970-talet skedde dock en utjämning och perioden fr.o.m. år 1972 t.o.m verksamhetsåret 1978/79 uppvisar ett årligt genomsnitt av inte fullt 3 100 klagoärenden. Fr.o.m. verksamhetsåret 1979/80 har återigen skett en viss ökning med en topp 1982/83 av 3 688 klagoärenden. 1983/84 redovisas återigen en nedgång av antalet till 3 397 eller en lägre siffra än de tre närmast föregående verksamhetsåren (se närmare Tabell I under 4.3.1).

Utvecklingen under 1970- och 1980-talen har alltså inte blivit vad man ev. kunde ha anledning räkna med mot bakgrund av den kraftiga klagomålsökningen under tiden närmast dessförinnan. Det var mot bakgrund av bl.a. den befarade ökningen som 1972 års JO-utredning hade att överväga åtgärder för att komma till rätta med JO:s arbetsbörda. Den utredningen sökte därvid bedöma vad som orsakade klagomålsökningen. Någon entydig förklaring fann man inte möjligt att ange, utan orsaken fick spåras i en lång rad samverkande faktorer. Man pekade givetvis på tillväxten av den offentliga verksamheten men också på sådana omständigheter som en ökad kännedom om JO hos allmänheten

¹ I det följande avses härmed det totala antalet klagomål och framställningar hos såväl JO som MO såvitt avser tiden fram till mars 1968 då MO-ämbetet avskaffades.

till följd av en intensiv massmediabevakning, en förbättrad skolutbildning och en mer samhällskritisk, mindre auktoritetspräglad inställning till myndigheter och förvaltning (se SOU 1975:23 s. 99 ff. och s. 277 f.). När det gäller den offentliga sektorns tillväxt kan för övrigt iakttas, att antalet offentligt anställda² ökade från 1,11 milj. år 1972 till 1,59 milj. år 1983 eller med ca 40 %, medan antalet klagomål — 3 187 år 1972 och 3 688 1982/83 — uppvisade en ökning under samma tid med endast ca 15 %.

Mot bakgrund av utvecklingen hittills finns i och för sig anledning att räkna med en fortsatt ökning i framtiden av klagomålsfrekvensen, om man nämligen ser saken på längre sikt. Det är dock inte möjligt att sia om storleken av en sådan ökning. Inte heller finns hållpunkter för att bedöma om en framtida ökning kommer att ske kontinuerligt eller mera så att säga ryckvis — för en mera ojämn utveckling talar möjligen de siffror som redovisats för tiden från 1970-talets början fram till nu. Utvecklingen under den sistnämnda perioden ger dock för närvarande inte anledning till att rekommendera någon ändring i JO:s tidigare nämnda, generösa praxis när det gäller klagomålsprövningen eller att överväga några lagregler i syfte att begränsa denna prövning.

Som framgått tidigare (2.2) medförde 1967 års JO-reform att man i instruktionen för JO tog in en bestämmelse enligt vilken JO borde lämna klagomål utan åtgärd, om det från allmän och enskild synpunkt var av ringa betydelse att saken prövades. 1972 års JO-utredning ansåg att bestämmelsen var något snävt utformad och föreslog en ny lydelse enligt vilken JO borde avskrivna klagörenden från handläggning om JO fann det vara av mindre vikt att saken utreddes (3.1). Förslaget om en sådan generalklausul följdes dock inte av riksdagen, som i stället tog bort den tidigare klausulen ur instruktionen. KU anförde följande i saken (KU 1975/76:22 s. 52):

Utskottet vill erinra om att i samband med 1967 års reform framhölls att någon generell skyldighet för JO att pröva inkomna ärenden inte förelåg. Någon sådan bestämmelse är enligt utskottets mening inte heller påkallad. Den frågan kan då ställas om det är nödvändigt att instruktionen innehåller bestämmelser om att JO under vissa omständigheter skall underlåta att pröva en anmälan från enskild. Utskottet anser det tveklaktigt om en sådan bestämmelse är av något värde. Det bör framhållas att i ett organ av så utpräglad förtroendekaraktär som JO-ämbetet förefaller det mer ändamålsenligt att helt överlämna sådana bedömningsfrågor som om ett ärende skall upptas till prövning eller ej till JO:s eget avgörande. Den avvägning av motstående intressen som här måste ske är enligt utskottets mening inte ägnad att lösas med formella bestämmelser. Det anförda leder till att någon generalklausul av berört slag inte bör införas i instruktionen.

1983 års JO-utredning kan helt instämma i KU:s uttalande.

På förslag av 1972 års JO-utredning infördes i JO-instruktionen däremot den tidigare nämnda s.k. tvåårsregeln (se under 3.3) enligt vilken JO inte bör till utredning ta upp förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det inte är väsentligt från allmän synpunkt att saken

² Härmed avses anställda hos staten, landstingen och primärkommunerna.

utreds. Förslaget motiverades av intresset att komma till rätta med JO:s arbetsbörda. Själva tidsregeln i bestämmelsen hänger samman med ämbetsansvarsreformen och dess nya regler om ansvar i offentlig tjänst av innebörd bl.a. att disciplinpåföljd enligt LOA inte kan åläggas arbetstagar efter en tvåårsperiod och att preskriptionstiden för brottet vårdslös myndighetsutövning satts till två år.

Enligt 1983 års JO-utredning bör en motsvarighet till tvåårsregeln finnas i JO-instruktionen även framöver. Utredningen vill dock inte främst se regeln som ett medel att minska JO:s arbetsbörda — i det hänseendet torde regeln för övrigt ha haft endast marginell betydelse. Tonvikt bör i stället läggas vid att regeln ger en anvisning om att JO normalt inte bör pröva om en förseelse blivit begången när det till följd av preskription inte längre är möjligt för JO att ingripa med påföljdsåtgärder mot den som ev. felat. Som 1972 års JO-utredning framhöll torde det dessutom beträffande påstådda fel som är mer än två år gamla ofta inte vara möjligt att åstadkomma en tillförlitlig utredning och inte heller finnas ett lika påtagligt behov av en kontroll från JO:s sida som när det gäller mer aktuella fel (SOU 1975:23 s. 103). JO bör dock ha fria händer att pröva även preskriberade fel om JO finner att en sådan prövning är påkallad från allmän synpunkt, t.ex. emedan felet är av sådan art att det bör ge anledning till vägledande uttalanden från JO:s sida. Givetvis är regeln ej avsedd att hindra prövning av ifrågasatt äldre brottslighet som ej är preskriberad. — Under 8.3.2 vill utredningen återkomma till frågan om den närmare utformningen av tvåårsregeln.

Omfattningen av JO:s klagomålsprövning påverkas givetvis av åtskilliga andra faktorer.

Genom 1967 års JO-reform infördes i JO-instruktionen en regel om rätt för JO att överlämna klagomål till annan myndighet — dock ej JK — för handläggning där. Genom 1975 års reform öppnades möjlighet för JO att efter överenskommelse med JK överlämna klagomål även till denne. Enligt utredningens mening bör rätten att överlämna klagomål utnyttjas där det är möjligt. Saken skall beröras ytterligare under 8.3.4.

Under 8.1 har uttalats, att JO inte bör göra uttalanden om rättstillämpningsfrågor i ett ärende, som redan tagits upp av ordinarie myndighet, innan ärendet slutligt avgjorts i ordinarie besvärsväg. Enligt sin praxis tar JO inte heller upp klagomål till prövning när klaganden ännu har kvar sina ordinarie besvärmöjligheter. Inte heller brukar JO pröva klagomål som anförs hos JO samtidigt som den klagande besvarar sig hos ordinarie instans. Denna praxis bör bestå. Någon lagregel om avvísning i nu avsedda fall anser utredningen inte erforderlig. Det kan för övrigt tänkas fall, där uppenbara olagligheter från en myndighets sida kan motivera undantag från nämnda praxis. — När JO låter bli att pröva ett klagomål emedan klaganden fortfarande har sin besvärsrätt kvar, bör JO dock givetvis, när det finns anledning till det, göra den klagande uppmärksam på denna rätt och påpeka hur den klagande skall förfara för att utnyttja sin rätt. Vad som anförts i det föregående har tagit sikte på klagomål innehållande påståenden om felaktig rättstillämpning i materiellt hänseende. Innehåller klagomål påståenden om processuella fel, felaktigt uppträdande el. likn. i ett ärende är utrymmet för ett ingri-

pande från JO:s sida i allmänhet större, trots att ärendet är under prövning hos ordinarie myndighet eller efter besvär kan komma under prövning av sådan myndighet.

En särskild fråga är om JO bör vara restriktiv när det gäller klagomål från personer som utan att utnyttja sin besvärsmöjlighet låtit besvärstiden löpa ut och i stället vänt sig till JO. Under 8.1 har framhållits vikten av att se JO som ett extraordinärt organ. Där har också sagts, att det bör ankomma på JO att ingripa först när de ordinarie vägarna för den enskilde att komma till sin rätt inte längre kan utnyttjas. Det kunde då ev. göras gällande, att den enskilde, som inte sökt utnyttja dessa vägar, inte heller borde kunna vända sig till JO. Den principiella ståndpunkten i 8.1 får emellertid inte hårdnas. Säkerligen är det i många fall så, att det är personer med sociala problem eller andra svårigheter som försitter sina ordinarie besvärmöjligheter. Den omständigheten att en person själv stängt de ordinarie vägarna att komma till sin rätt bör över huvud taget inte vara skäl för JO att ej ingripa i fall när orätt verkligen begåtts. JO:s praxis är inte heller sådan. Utredningens ståndpunkt är alltså, att JO:s på denna punkt generösa praxis bör bestå och att någon avvisningsregel ej bör ställas upp (ang. motsvarande synsätt hos 1972 års JO-utredning, se SOU 1975:23 s. 104).

1972 års JO-utredning övervägde att ställa upp en föreskrift om avvisning av klagomål hos JO från den som ej har personligt intresse i saken. Utredningen avvisade dock den tanken, bl.a. med hänsyn till svårigheten att dra en gräns mellan den som personligen är berörd och den som är så litet berörd att hans klagomål ej framstår som värt att pröva. Utredningen påpekade också, att många klagomål av icke-parter avser väsentliga samhällsfrågor, som kan vara väl värda en undersökning från JO:s sida (a.a.s. 105). 1983 års JO-utredning intar samma ståndpunkt som den föregående utredningen.

17 § första stycket JO-instruktionen innehåller vissa bestämmelser om hur ett klagomål bör vara utformat och vad det bör innehålla. Såsom framhölls när lagrummet tillkom är bestämmelserna endast att se som en rekommendation om vad en klagande bör iaktta. Inte heller enligt utredningens mening bör det ställas upp några formella krav på klagomålen. Brister klaganden i något sådant hänseende som avses i 17 § bör det inte föra med sig att hans klagomål avvisas — det är inte den vägen man bör gå om syftet enbart är att minska JO:s arbetsbörda. Ev. oklarheter i ett anfört klagomål bör i stället undanröjas genom att kontakter tas med den klagande från JO:s sida. Det är också så JO förfar i praxis.

Av betydelse för omfattningen av JO:s klagomålsprövning är slutligen också själva tillvägagångssättet vid handläggningen av klagoärenden och utformningen av beslut i sådana ärenden. Till detta återkommer utredningen under 8.3.5.

8.3.2 Tvåårsregeln

I närmast föregående avsnitt har berörts regeln i 20 § första stycket JO-instruktionen om att JO inte bör ta upp till utredning förhållanden

som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det ej är från allmän synpunkt väsentligt att saken utreds. I och för sig skulle behovet av en sådan regel ev. kunna ifrågasättas. Det synsätt regeln speglar skulle i stället kunna ta sig uttryck endast i en av JO tillämpad praxis. Under 8.1 har utredningen också uttalat ståndpunkten, att JO bör ha i princip fria händer när det gäller att välja vad som skall tas upp till prövning och vad tillsynen skall riktas in på. Denna ståndpunkt utesluter emellertid givetvis ej att riksdagen genom en lagregel ger en anvisning om att JO normalt inte bör pröva vissa äldre förseelser. Under 8.3.1 har utredningen också uttalat, att en sådan anvisning bör finnas i JO-instruktionen även framöver. Till de motiv för regeln som anförts där kan fogas, att det stundom kan av både praktiska och psykologiska skäl vara ändamålsenligt att JO i ett beslut kan hänvisa till en uttrycklig regel i stället för att endast kunna åberopa t.ex. en i JO:s tidigare praxis framvuxen ståndpunkt.

När det gäller regelns utformning saknas anledning att göra ändring i själva tidsbestämningen i regeln. Däremot kunde möjligen övervägas en annan formulering än den som använts för att uttrycka undantag från huvudregeln att JO ej bör pröva äldre förhållanden, nämligen "om det ej är från allmän synpunkt väsentligt att saken utredes". JO Nilsson har som sin mening uttalat att det citerade uttrycket är olyckligt formulerat; enligt Nilsson har det retat många i det att de flesta klagande anser att just deras ärende är särskilt väsentligt. Utan att åsyfta någon ändring i sak kunde övervägas att ersätta uttrycket med "om ej särskilda skäl föreligger". JO skulle då mot bakgrund av de skäl och omständigheter som en klagande anført kunna i beslut uttala, att dessa ej är sådana som avses i regeln och att sådana skäl inte heller eljest föreligger. I 25 § i förslaget till ny JO-instruktion har sistnämnda uttryckssätt använts.

Det kan tilläggas att samma uttryckssätt användes av 1963 års JO-utredning när den föreslog en långtgående — och av riksdagen ej godtagen — regel av innehåll att klagomål som anfördes senare än ett år efter det att det påtalade förhållandet inträffat eller upphört, skulle tas upp till prövning "endast om särskilda skäl därför föreligger".

8.3.3 Skadeståndsutredning

I 20 § andra stycket JO-instruktionen återfinns stadgande att JO äger verkställa utredning rörande ett preskriberat brott om fråga angående enskilt anspråk med anledning av detta uppkommer eller det från allmän synpunkt är väsentligt att saken utreds.

En föregångare till stadgandet återfanns i 1957 års instruktion för JO och MO. Dessförinnan hade JO tillämpat den praxis att han bistått den enskilde med utredning i saken, endast i fall då den mot vilken talan riktats hade forum i överrätt. Om anspråket gällde någon som hade att svara i underrätt, fick den enskilde klara sig utan sådant bistånd av JO. Denna olikhet hade bakgrund i en rättegångsföreskrift, 22:8 RB. Enligt allmänna regler var en målsägande oförhindrad att själv föra talan om enskilt anspråk i anledning av ämbetsbrott, för vilket åtal skulle ske vid underrätt.

Skulle däremot åtal för sådant brott upptas omedelbart av högre rätt, hade målsäganden enligt 22:8 RB inte rätt att väcka talan om enskilt anspråk i anledning av brottet för det fall inte åtal därför ägde rum eller hans talan biträdades av åklagaren. I 1957 års instruktion togs in ett stadgande, enligt vilket ombudsman var skyldig att — trots brottspreskription — biträda med utredning om ämbetsbrott eller annat brott, varigenom ämbetsman åsidosatt sin tjänsteplikt, om fråga uppkom om ett enskilt anspråk i anledning av brottet. Sådan skyldighet förelåg emellertid inte, om anspråket skulle tas upp av underrätt och det måste anses vara av ringa betydelse för den som framställt anspråket att hans talan prövades. Utredningsskyldighet föreskrevs alltså inte för alla förekommande fall, som skulle komma att prövas i underrätt. Som exempel på omständigheter, som skulle kunna medföra att utredning underläts, angavs i ett av de betänkanden som föregick 1957 års reform (SOU 1955:50 s. 106) bl.a. följande. Om saken var uppenbart oggrundad eller om den påstådda skadan framstod som obetydlig, behövde JO inte föranstalta utredning. Även övergreppets art kunde göra en utredning mindre angelägen. I 1967 års instruktion omformulerades stadgandet och erhöi följande innebörd. I fall av enskilt anspråk i anledning av ämbetsbrott, skulle ombudsman äga verkställa utredning om brottet, trots inträdd preskription. Sådan utredning angavs böra verkställas i ärenden som avsåg tjänstemän med forum i överrätt, dvs. sådana fall där målsäganden enligt 22:8 RB inte fick föra talan om det enskilda anspråket om inte hans talan biträdades av åklagare.

När motsvarande bestämmelse togs in i 1975 års instruktion ströks den särskilda regeln om utredning i fall enligt 22:8 RB. Motivet härför var att en enskild numera, enligt skadeståndslagen, kan i stor utsträckning yrka skadestånd direkt av det allmänna i stället för att behöva vända sig mot den befattningshavare som felat. För övrigt kan tilläggas, att den begränsning i den enskildes talerätt, som tidigare följde av 22:8 RB, numera i allt väsentligt blivit upphävd genom lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1982 (SFS 1981:1312).

Utredningen anser det tveksamt om JO-instruktionen bör uppta en sådan regel som nu diskuteras. De ursprungliga motiven för en särregel beträffande skadeståndsutredning saknar i dag bärkraft. När JO tar upp en preskriberad gärning till prövning bör det inte i första hand ske emedan gärningen föranlett skada utan på grund av gärningens allvarliga natur från allmän rättssäkerhetssynpunkt, därvid förekommande skada givetvis kan ytterligare belysa allvaret hos gärningen. Ett annat synsätt skulle kunna leda till att JO mera uppträder som ett biträde åt den enskilde i dennes enskilda rättsliga angelägenheter än som en garant för allmänna rättssäkerhetsintressen. Det kan för övrigt framhållas, att särregeln i praktiken kommit att tillämpas endast i något sällsynt undantagsfall.

Uppgiften att genom åtal beivra brott ankommer i första hand på de allmänna åklagarna. Sker förundersökning genom deras försorg kan denna utnyttjas av en målsägande som underlag för ett skadeståndsanspråk. Har förundersökning ej ägt rum emedan det är fråga om ett preskriberat brott saknar målsäganden denna möjlighet. I en sådan situation har målsäganden givetvis ofta behov av utredningsbiträde. Enbart detta behov bör emellertid, mot bakgrund av vad som anförts

tidigare, inte utgöra skäl för att lägga en biträdesuppgift på det extraordinära organ som JO utgör.

Med det som nu sagts har avsikten dock inte varit att ange ett undantagslöst hinder för JO att hjälpa enskilda genom att utreda preskriberade brott. Särskilda skäl för en sådan utredning kan självklart föreligga med hänsyn ex.vis till skadans art eller omfattning eller gärningens allvarliga natur i övrigt. Vad utredningen önskat uttrycka är endast, att särregeln i 20 § andra stycket rörande skadeståndsutredning bör kunna utgå. På de fall som nu avses bör i stället regeln i 20 § första stycket, med den i föregående avsnitt föreslagna lydelsen, kunna tillämpas.

Utgår den nämnda särregeln ur 20 § andra stycket torde även återstoden av stycket kunna upphävas. Denna återstod anger, att JO äger utreda preskriberade brott när det är från allmän synpunkt väsentligt att saken utreds. Även detta fall täcks av den föreslagna bestämmelsen i paragrafens första stycke.

I utredningens lagförslag (se 25 § i författningsförslag 2) har följaktligen endast sistnämnda bestämmelse tagits med.

8.3.4 Överlämnande

Enligt huvudregeln i 18 § JO-instruktionen får JO överlämna klagomål till annan myndighet för handläggning, om fråga som väckts genom klagomålet är av sådan beskaffenhet att den lämpligen kan utredas och prövas av den andra myndigheten och denna inte tidigare prövat saken. Som nämnts under 8.3.1 infördes motsvarande bestämmelse redan i 1967 års JO-instruktion.

1972 års JO-utredning lade tonvikt vid att ett sätt för JO att begränsa prövningen av klagomål var att överlämna dem till annan myndighet för utredning och prövning. Enligt den utredningens bedömning utnyttjade JO ej i full utsträckning den möjlighet som JO-instruktionen gav. Överlämnande skedde mest av ärenden som rörde kriminalvård, sjukvård och åklagarväsendet. Utredningen ansåg att man i större utsträckning, särskilt inom andra förvaltningsområden än de nämnda, borde söka utnyttja denna möjlighet när det gällde klagomål som var alltför väsentliga för att avskrivas omedelbart men som helst inte borde föranleda en JO-utredning. Klara avskrivningsfall borde dock, påpekade utredningen, inte överlämnas till annan myndighet eftersom man därigenom ådrog den onödigt arbete (SOU 1975:23 s. 109).

Vid sin behandling av 1972 års JO-utrednings betänkande uttalade KU (KU 1975/76:22 s. 52):

Utredningens förslag att ombudsmännen i större utsträckning än nu sker skall utnyttja möjligheten att överlämna anmälningar till annan myndighet för utredning och prövning har mottagits positivt av de flesta remissinstanser som yttrat sig i frågan. Även utskottet anser att utredningens förslag på denna punkt är lämpligt. Genom att statsförvaltningen i huvudsak är uppbyggd med centrala, regionala och lokala förvaltningsmyndigheter har i allmänhet den centrala förvaltningsmyndigheten tillsyn över hela verksamheten inom sitt förvaltningsområde. Den regionala myn-

digheten har motsvarande uppgift i förhållande till underlydande statliga eller kommunala organ.

Det är vidare med hänsyn till JO-ämbetets extraordinära karaktär väsentligt att de ordinarie tillsynsorganen i första hand utnyttjas för nu berörd klagomålsprövning. Liksom utredningen vill utskottet emellertid understryka vikten av att de ordinarie tillsynsorganen inte åsamkas onödigt arbete genom att uppenbara avskrivningsfall överlämnas.

1983 års JO-utredning ansluter sig till vad KU sålunda anförde och vill endast tillägga följande.

Under åren 1969—1975 överlämnade JO till annan myndighet ca 4 % av klagörendena (se under 4.3.1). Det var mot den bakgrunden de nyss citerade uttalandena gjordes. Under perioden 1976/77—1983/84, dvs. efter 1975 års JO-reform, överlämnades emellertid endast ca 2 % av klagörendena. Utvecklingen har alltså gått i motsatt riktning mot vad man tänkte sig i samband med reformen. Orsakerna till denna utveckling är svåra att ange. Ett skäl skulle kunna vara, att möjligheterna till överlämnande med hänsyn till ärendenas natur varit mera begränsade än man föreställt sig skulle bli fallet. Utredningen vill för sin del endast framhålla det angelägna i att JO utnyttjar den möjlighet till överlämnande som finns så snart det är fråga om klagomål som lämpligen kan handläggas av annan myndighet.

I JO:s ämbetsberättelse 1981/82 anges att 35 ärenden, som enligt JO:s bedömning syntes röra enkla eller klara försummelser från taxeringsfunktionärers sida, överlämnats till skattechefen i respektive län för utredning och prövning. Den nya rutin som JO därmed införde (närmare motiverad i ämbetsberättelsen s. 15) finner utredningen praktisk och ändamålsenlig. Där så finnes lämpligt bör den användas även framöver både på taxeringsområdet och på andra områden¹.

Ett särskilt fall där överlämnande bör övervägas är när en ifrågasatt tjänsteförseelse av en offentlig arbetstagare inte alls eller endast i ringa grad rör någon enskilds intresse och där det därför finns anledning att behandla förseelsen inom ramen för det offentliga arbetsgivar-arbetsgarförhållandet. I sådant fall bör JO normalt — och utan egen anmälan — överlämna klagörendet till den myndighet som har att pröva om påföljdsförfarande skall inledas eller ej (till saken återkommes under 8.6.6.4).

Vidare ter sig naturligt att JO till allmän åklagare överlämnar anmälningar till JO om brott i tjänsten när fråga är om allmänna brott — t.ex. misshandel eller förskingring — och en utredning i saken skulle ta en betydande del av JO:s resurser i anspråk. Till frågor i övrigt om JO:s utnyttjande av polisens och de allmänna åklagarnas resurser för förundersökning återkommer utredningen under 8.6.5.1. Där skall också beröras frågan om möjlighet att från allmän åklagare till JO föra över ärende som JO lämpligen bör handlägga.

I detta sammanhang skall även tas upp en särskild fråga, nämligen om

¹ Att det är lämpligt att JO följer upp vad som sker i ett sålunda överlämnat ärende, se under 8.7.1.

möjlighet för JO att överlämna klagomål mot advokat till Sveriges advokatsamfund. Frågan aktualiseras av att under JO:s tillsyn står dels de advokater som är anställda hos allmänna advokatbyråer — dessa byråer är ju att se som statliga myndigheter — dels de privatpraktiserande advokaterna nämligen så långt dessa senare utövar myndighet, vilket kan vara fallet när de fattar beslut enligt rättshjälpslagen.

Enligt stadgarna för samfundet gäller för närvarande följande. Görs hos samfundet anmälan mot en advokat tar samfundets styrelse upp ärendet. Finner styrelsen att disciplinärt ingripande inte är påkallat åger styrelsen avgöra ärendet. I annat fall skall styrelsen hänskjuta ärendet till samfundets disciplinnämnd som då har att besluta i disciplinfrågan. Har styrelsen inte funnit anledning att hänskjuta ett ärende till disciplinnämnden, har JK rätt att inom viss tid hos nämnden påkalla åtgärd mot advokaten. Enligt 8:8 RB har JK också rätt att i högsta domstolen föra talan mot beslut av disciplinnämnden.

Vad saken nu gäller är inte att ge JO samma befogenheter som enligt det nyss återgivna tilldelats JK. Däremot ter sig ändamålsenligt att JO tilläggserätt att till samfundet överlämna sådana klagomål mot advokat, vilka rör försummelse inom det område som faller under JO:s tillsyn. Bestämmelse härom har tagits med i 23 § andra stycket i utredningens förslag till ny JO-instruktion.

Beträffande slutligen möjligheten för JO att överlämna klagomål till JK finns enligt utredningens mening inte anledning att ändra nuvarande ordning enligt vilken sådant överlämnande kan äga rum endast efter överenskommelse.

8.3.5 Handläggningen av klagörenden. Beslutens utformning

Under 4.3.2 har skildrats den nuvarande gången hos JO av ett klagörendes handläggning, från det ärendet kommer in till JO fram till dess att beslut fattas och expedieras. Utredningen saknar anledning att ifrågasätta den praxis som tillämpas. Den ter sig både praktisk och ändamålsenlig. För övrigt bör frågor om lämplig handläggningsgång i första hand ankomma på JO-ämbetet att bedöma med utgångspunkt i ämbetets organisation och resurser.

Under 8.9 kommer utredningen att diskutera vissa organisationsfrågor. Lösningen av dessa — t.ex. när det gäller spörsmål om delegation av JO:s beslutsrätt — kan givetvis få återverkningar på själva handläggningen av klagörenden. Det finns därför anledning att återkomma även till vissa handläggningsfrågor, något som i första hand sker under 8.9.6.

En sådan fråga vill utredningen dock beröra redan i detta sammanhang eftersom den främst har betydelse för klagörendena. Den gäller bestämmelsen i 23 § JO-instruktionen att ärende avgörs efter föredragning, från vilken bestämmelse undantag får göras endast när ett ärende skall avvisas eller avskrivs eller, beträffande andra ärenden, när särskilda skäl föranleder det. För JK gäller inte motsvarande begränsning. I

instruktionen för JK (18 §) stadgas i stället att JK får avgöra ärende utan föredragning. Det torde inte finnas några bärande skäl för denna åtskillnad mellan JO och JK. I allmänhet är det säkerligen av praktiska skäl nödvändigt att JO:s beslut föregås av föredragning i någon form. Härav följer emellertid inte att JO ej bör ha rätt att, när han finner det ändamålsenligt, avgöra ett ärende utan föredragning. Utredningen återkommer till frågan under organisationsavsnittet (8.9.6).

Slutstenen i handläggningen av ett klagöärende läggs genom det beslut JO fattar. JO lägger ner ett betydande arbete på väl utformade beslut med utförliga motiveringar. Goda motiv kan anföras för detta: ökad förståelse av beslutens innehåll hos myndigheter och andra som berörs av besluten. I den mån JO:s arbetsbörda därav skulle lättas kunde dock övervägas att avfatta beslut i mera förenklad form, inte bara, såsom nu sker, i avviserings- och avskrivningsärenden, utan även i andra fall. Avkall bör givetvis inte göras på kravet att JO:s beslut skall vara fullständiga i den meningen att de anger de faktiska och rättsliga omständigheter som ligger till grund för det slut som JO kommer till. I varje fall i mindre komplicerade ärenden kan dock ofta vara en fördel att begränsa skildringen av händelseförlopp och andra faktiska förhållanden till vad som har omedelbar betydelse för JO:s bedömning. Utredningen är dock medveten om att ett sådant snävare skrivsätt stundom kan vara lika arbetskrävande som en mera utförlig framställning. En snävare skrivning bör inte heller få leda till att en klagande får uppfattningen att det klagomål han framfört inte blivit redovisat och behandlat i beslutet. Utredningen vill likväl framhålla intresset av att JO tar vara på möjligheten att avfatta mera kortfattade beslut i de fall JO finner förhållandena kunna medge det. Utformningen av besluten har betydelse också för ämbetsberättelsens innehåll; till detta återkommes under 8.8.1.

8.4 Inspektions- och projektverksamheten

8.4.1 Tidigare JO-reformer

JO:s inspektionsverksamhet var till en början och långt in på 1900-talet främst inriktad på domstolar, polismyndigheter, fångvårdsanstalter och länsstyrelser. Så småningom började JO också ägna uppmärksamhet åt åklagarmyndigheter, andra anstalter för frihetsberövande än fångvårdsanstalter samt i viss mån den statliga förvaltningen i övrigt. Numera förekommer inspektioner inom alla typer av offentliga organ. Under mitten av 1950-talet inspekterade JO och hans ställföreträdare under ca 4 veckor per år.

Genom 1957 års reform (se 2.2) kom den kommunala förvaltningen — med vissa inskränkningar — under JO:s tillsyn.

I förarbetena (SOU 1955:50 och SOU 1957:2) gjordes bl.a. följande uttalanden beträffande JO:s inspektionsverksamhet. JO borde öka sin inspektionsverksamhet från dåvarande ca 4 veckor per år

till ca 8 veckor/år. Den ökade inspektionsverksamheten borde i första hand läggas på förvaltningen. JO:s viktigaste tillsynsobjekt var inte de kommunala utan de statliga förvaltningsmyndigheterna. JO:s initiativverksamhet borde således i första hand sättas in på sistnämnda område i den utsträckning hans arbetsbörda och personalresurser tillät. JO borde inte inspektera de kommunala myndigheterna, annat än i särskilda fall, såsom då det var fråga om frihetsberövande åtgärder eller då det eljest påkallades av särskilda skäl. Det betonades att tillsynen över kommunala myndigheter och befattningshavare inte fick utövas så att den kommunala självstyrelsen därigenom kränktes.

Under de första åren efter 1957 års reform inspekterades ett hundratal myndigheter per år men på grund av JO:s arbetsförhållanden minskades antalet inspekterade myndigheter därefter till omkring 50 per år. Inspektionerna gällde lokala och regionala organ. Endast en mindre del av inspektionsverksamheten gällde kommunalförvaltningen.

MO ägnade vid tiden för 1957 års reform en större del av sin tid åt inspektioner än JO, nämligen omkring 6 veckor per år. Hans plan gick ut på att besöka de olika militära enheterna vart femte år och den kunde i stort sett följas. Under de sista åren av ämbetets tillvaro — MO-ämbetet avskaffades i mars 1968 — utsträcktes inspektionerna även till några centrala förvaltningsmyndigheter inom försvarsväsendet.

I betänkandet av 1963 års JO-utredning (SOU 1965:64; se 2.2) föreslogs att JO:s inspektionsverksamhet rörande förvaltningen skulle göras mer omfattande.

Utredningen betonade vikten av att inspektioner gjordes av anstalter och liknande vårdinrättningar för kontroll av den vård som de intagna undergick. Utredningen föreslog även en utökad kontroll av taxeringsväsendet samt utvidgad inspektionsverksamhet beträffande vissa områden av kommunalförvaltningen, särskilt i vad avsåg frihetsberövande åtgärder samt sådana delar av den specialreglerade förvaltningen i vilka de enskildas rättsskyddssintresse var särskilt framträdande. Beträffande den specialreglerade kommunala förvaltningen i övrigt liksom beträffande den icke specialreglerade förvaltningen (egenförvaltningen) ansåg utredningen att inspektion borde ske endast då särskilda skäl därtill förelåg. Utredningen framhöll vidare det önskvärda i att JO inte bara inspekterade lokala och regionala organ utan att även centrala verk och myndigheter inspekterades. Det påpekades därvid att det ditintills inte hade varit möjligt för JO att besöka några centrala myndigheter med undantag för kriminalvårdsstyrelsen. Enligt utredningen borde JO vid inspektion av centrala myndigheter dels uppmärksamma myndigheternas praxis i principiella frågor av allmän förvaltningsrättslig art, dels granska av dessa myndigheter utfärdade tillämpningsföreskrifter i de delar som är lämpade för sådan kontroll. Utredningen anförde vidare bl.a. att domstolsväsendet och kriminalvårdsmyndigheterna borde inspekteras i ungefär samma utsträckning som tidigare.

1967 års sammansatta utskott (KILU 1967:1) framhöll att det ansåg det särskilt angeläget att en avsevärd utökning av inspektionsverksamheten kom till stånd. Utskottet ville dock inte fixera någon bestämd tidsåtgång för verksamheten. Utskottet anslöt sig i stort till de förslag, som framförts av 1963 års JO-utredning.

Enligt utskottet borde särskilt inspektionsverksamheten beträffande civilförvaltningen utökas. Utskottet framhöll vidare att inspektioner inom den del av den sociala sektorn som gemensamt kan betecknas som vårdområdet (främst barna- och ungdomsvården samt nykterhetsvården) borde väsentligt utökas. Utskottet instämde i utredningens uppfattning att inspektionsverksamheten av övrig specialreglerad förvaltning, utanför vårdområdet, borde utökas. Bland de verksamhetsområden där intensifiering av inspektionsverksamhet var särskilt angelägen med hänsyn till den enskildes behov av extra rättsskydd pekade utskottet på byggnadsväsendet, hälsovården samt utbildningsväsendet. I fråga om den kommunala egenförvaltningen (den icke specialreglerade förvaltningen) menade utskottet i likhet med utredningen att någon utökning inte borde ske. Vidare anslöt sig utskottet till utredningens ståndpunkt att tillsynen över taxeringsväsendet borde öka. Utskottet instämde vidare i utredningens förslag till vidgad tillsyn över centrala förvaltningsmyndigheter, särskilt sådana med tillsynsfunktioner i förhållande till kommunala organ. När det gällde tillsynen av de allmänna domstolarna påpekade utskottet bl.a. att rättegångsreformen medfört en minskning av det tidigare tillsynsbehovet och att de då pågående förändringarna i domstolsorganisationen — syftande till att nedbringa antalet underrätter — skulle komma att underlätta ombudsmännens tillsyn. Utskottet betonade vidare det angelägna i att reformen inte ledde till minskad tillsyn av försvaret.

Under åren efter 1967 års reform intensifierades inspektionsverksamheten. Antalet inspekterade myndigheter uppgick under åren 1968—1974 till 100—120 per år. Ombudsmännens inspektionsverksamhet låg på i genomsnitt 30 dagar per ombudsman och år.

1972 års JO-utredning anförde i sitt betänkande (SOU 1975:23 s. 118 ff.) bl.a. följande angående JO:s inspektionsverksamhet.

Vid diskussion av inspektionsverksamheten måste man skilja på inspektioner som företas av en speciell anledning (inspektioner på förekommen anledning) och inspektioner som sker rutinmässigt (regelbundna inspektioner). Det är mycket betydelsefullt att JO företar inspektioner av förstnämnt slag närhelst det finns särskild anledning till det, t.ex. därför att ett flertal klagomål riktats mot myndigheten eller JO på annat sätt fått misstanke om speciella missförhållanden.

När det gällde JO:s regelbundna inspektioner (i fortsättningen används beteckningen rutininspektioner) framhöll utredningen bl.a. följande.

Rutininspektionsverksamheten har troligen vissa preventiva effekter. Det förhållandet att myndigheterna vet att de kan bli utsatta för inspektioner torde medföra att tjänstemännens noggrannhet ökar och att deras strävan att iaktta gällande bestämmelser förbättras. Rutininspektionerna är ett sätt för JO att upptäcka begångna fel och utgör således ett led för att beivra dessa. Det torde dock ofta vara de mindre allvarliga felen som upptäcks vid rutininspektion. En av utredningen genomförd ärendestudie hade således givit vid handen att majoriteten av alla ärenden, som JO tagit upp på eget initiativ i samband med inspektioner, gällde formella fel i handläggningen. Utredningen drog den slutsatsen att JO hade tämligen små möjligheter att genom inspektioner träffa på fel i materiellt hänseende av större betydelse från rättssäkerhetssyn-

punkt. Utredningen pekade dock på att rutininspektioner var ett sätt för JO att skaffa sig personlig inblick i förhållanden och på områden som är för honom mer eller mindre okända. Utredningen anförde vidare bl.a. följande. Inspektioner är tidskrävande och för- och efterarbetet är betydande. Inspektionsverksamheten för- rycker arbetet med att pröva inkomna klagomål. Genom inspektionerna tillgodoses inte den enskildes behov av rättssäkerhet på samma omedelbara sätt som vid klagomålsprövningen. Det är en övermänsklig uppgift för JO att under en rimlig tidsrymd besöka alla myndigheter. Det årliga antalet inspektioner av en viss typ av myndigheter är så litet att det fordras flera år för att JO skall få ett något så när representativt underlag för att lära känna praxis i hela landet. Det måste därför i första hand ankomma på de centrala förvaltningsmyndigheterna, som ofta i sina instruktioner är ålag- da att utöva tillsyn över underlydande myndigheter, att inspektera dessa. Det bör framhållas att JO är en extraordinär tillsynsmyndighet som ej bör utnyttjas för inspektionsuppgifter vilka lika väl kan utföras av andra myndigheter. Inspektionsverksamhet som utövas av andra myndigheter — utredningen tänkte därvid i första hand på dels ordinarie tillsynsorgan, dels vissa speciella tillsynsorgan, såsom riksrevisionsverket och riksdagens revisorer — har emellertid ofta en annan karaktär än JO:s inspektioner. De synes nämligen på det hela taget vara mera inriktade på effektivitet, organisation, utbildning, teknisk materielkontroll och ekonomisk revision än egentlig rättssäkerhetskontroll. Utredningens slutsats blev därför att det, trots den omfattande inspektionsverksamheten från de centrala verkens sida, förelåg behov av en kontroll som är inriktad på att enskilda ärenden har handlagts i enlighet med författningar och med tillbörligt beaktande av enskildas intresse.

Utredningen tog vidare upp frågan om förhållandet mellan JO:s och JK:s inspektionsverksamhet.

Efter det att utredningen redovisat viss del av innehållet i direktiven för den vid det aktuella tillfället sittande JK-utredningen (jfr 5.2.1) framhöll utredningen att om JK-ämbetet skulle få i uppgift att ägna mera tid åt inspektioner av de offentliga myndigheterna, något som utredningen ansåg att det fanns flera skäl som talade för, skulle JO kunna väsentligt minska sin inspektionsverksamhet för att kunna i större utsträckning ägna sig åt dels klagomålsprövning, dels annan initiativverksamhet än regelbundna inspektioner, t.ex. undersökning på bred basis av myndigheternas handläggning av en viss typ av ärenden eller granskning av de centrala verkens tillämpningsföreskrifter.

Sammanfattningsvis anförde utredningen följande.

JO bör i första hand inspektera myndigheter då särskild anledning föreligger för detta. Även andra inspektioner, regelbundet återkommande eller stickprovsvis gjorda, bör dock företas i viss utsträckning. Det kan vara lämpligt att inrikta inspektioner på att studera särskilt utvalda frågor. Som ett exempel härpå pekade utredningen på en av JO Lundvik genomförd undersökning gällande taxeringsnämndernas tillämpning av taxeringsförordningen och de lokala skattemyndigheternas tillämpning av reglerna om skattetillägg och förseningsavgifter, vilken undersökning bl.a. omfattade ett stort antal inspektionsiakttagelser (se JO:s ämbetsberättelse 1975 s. 353 ff.). Utredningen fann det inte nödvändigt att rutininspektionerna skulle ta i anspråk så stor del av varje

ombudsmans tid som sex till åtta veckor per år jämte den förhållandevis långa tid som åtgick för för- och efterarbete. Utredningen framhöll att JO inte skulle behöva känna sig tvungen att inspektera ett visst antal myndigheter per år utan att JO, om andra väsentliga arbetsuppgifter trängde sig på, borde kunna minska på i första hand rutininspektionerna. Utredningen påpekade vidare att inspektionsprotokollen ibland var alltför omfattande. Vidare ifrågasatte utredningen om inte JO, i stället för att resa ut och besöka en myndighet i taget, genom breda undersökningar av vissa frågor riktade till alla myndigheter, t.ex. inom en viss förvaltningsgren, i många fall förmodligen skulle få ett bättre underlag för att främja en enhetlig praxis och uppdaga brister i lagstiftningen.

KU framhöll i sitt betänkande (KU 1975/76:22 s. 54 f.) med anledning av ovannämnda förslag av 1972 års JO-utredning bl.a. följande. JO:s inspektionsverksamhet utgör ett effektivt medel för JO att kontrollera efterlevnaden av lagar och författningar och för att träffa på fel och brister i rättstillämpningen och lagstiftningen. Samhällsutvecklingen har dock inneburit att en rad andra möjligheter till kontroll av och insyn i myndigheternas verksamhet numera står till buds. Inspektionsverksamheten har en viktig funktion att fylla, särskilt vad gäller att förebygga oenhetlig praxis hos myndigheterna och andra brister i rättstillämpningen. Mot bakgrund av den betydelse som utskottet tillmäter klagomålsprövningen är en inskränkning av inspektionsverksamheten — och då i första hand de rutinmässiga inspektionerna — ofrånkomlig. JO:s inspektioner borde därför i första hand inriktas på inspektioner på förekommen anledning. I den mån arbetsbördan gör det möjligt borde dock andra inspektioner — regelbundet eller stickprovsvis — företas. Utskottet delade utredningens uppfattning att inspektionerna därvid lämpligen borde inriktas på studier av särskilt utvalda frågor.

Beträffande utvecklingen av JO:s inspektionsverksamhet efter år 1975, inklusive JO:s projektverksamhet, hänvisas till redogörelsen under 4.4.

8.4.2 JK-utredningens överväganden

Den under 5.2.1 nämnda JK-utredningen anförde i sitt betänkande JK-ämbetet — Översyn av justitiekanslerns arbetsuppgifter och statens tvistehandläggning (SOU 1978:59 s. 65 f. samt s. 72 ff.) bl.a. följande angående JK:s inspektionsverksamhet.

Under senare år har JK:s inspektionsverksamhet inskränkt sig till en eller ett par veckor om året. Inspektionerna har mera varit inriktade på att erhålla en allmän överblick av vederbörande myndighets handläggningsrutiner än att detaljstudera enskilda ärenden. Någon egentlig planläggning med JO om vilka myndigheter som skall inspekteras äger inte rum. JK:s inspektionsverksamhet har i huvudsak avsett domstols-, åklagar- och polisväsendet samt kriminalvården. En del av inspektionerna har snarare varit besök i studiesyfte än regelrätta inspektioner. Den traditionella typen av inspektioner — att med ledning av studier av diarium, akter och registratur granska rättssäkerheten i rättskipning och förvaltning — borde ha sin plats i JK-ämbetets verksam-

het. JK borde ha möjligheter att tillfälligt knyta till sig tjänstemän, som har speciell erfarenhet från den verksamhet, som granskas, om sådana tjänstemän ej finns att tillgå inom JK-ämbetet. Inte bara nyssnämnda typ av inspektioner borde förekomma utan man borde även kunna tänka sig studiebesök och inspektioner inriktade på någon särskilt utvald rättsfråga, t.ex. tillämpningen av en viss författning. JK borde undersöka en myndighet så snart särskild anledning finns, t.ex. om någon uppmärksammas händelse inträffat som ger anledning till undersökning på platsen eller om ett särskilt stort antal klagomål riktats mot myndigheten. Utformningen av inspektionerna måste i hög grad få variera beroende på vilken myndighet som besöks. Det vore värdefullt om JK vid sina inspektioner inte bara ägnade uppmärksamhet åt fel i enstaka ärenden utan även åt att myndigheten i stort fungerade väl och effektivt. Särskilt angeläget syntes det därvid vara att beakta om de administrativa författningar som styr myndighetens verksamhet och handläggningsrutiner är lämpligt utformade, så att de ej lägger onödigt band på arbetet. JK:s tillsyn borde emellertid främst vara inriktad på rättssäkerheten i handläggningen. JK liksom tjänstemännen vid JK-ämbetet är jurister och det är rättsliga frågor som de har särskilda kvalifikationer för. För rent ekonomiska frågor och frågor om kontorsrationalisering och tekniska hjälpmedel i arbetet och om myndigheternas organisation över huvud taget är lämplig finns riksrevisionsverket och statskontoret med sin särskilda sakkunskap. Härtill kommer den omfattande granskningsverksamhet som riksdagens revisorer utövar. Även om JK ej skall vara förhindrad att beakta sådana frågor, i den mån han kommer i beröring med dem, bör han dock ej rimligen ägna någon betydande del av sitt arbete åt dem. I vissa fall kan det emellertid ligga nära till hands att JK i sådan fråga samarbetar med riksrevisionsverket, som ju har att utöva fortlöpande skrevision. Finner JK vid inspektioner eller eljest påtagliga brister i organisation eller arbetsrutiner kan han ha anledning att ta upp saken med riksrevisionsverket, om förhållandena ej är sådana att han bör direkt vända sig till regeringen. — JK-utredningen ansåg vidare att det var angeläget att JK:s inspektionsverksamhet ökade ej obetydligt. När det gällde frågan om urvalet av de myndigheter, som borde inspekteras, framhöll utredningen bl.a. följande. Det måste i första hand ankomma på de centrala förvaltningsmyndigheterna att inspektera sina underlydande myndigheter. JK:s inspektionsverksamhet borde därför till stor del inriktas på sådana områden där inspektioner från ordinarie tillsynsorgan ej förekommer. JK borde vid bestämmande av vilka myndigheter som skall inspekteras ge viss förtur åt dels myndigheter, som själva utövar inspektioner inom sitt verksamhetsområde och genom anvisningar och liknande styr underordnade myndigheters verksamhet, dels åt myndigheter som saknar centralmyndighet med inspektionsrätt. Som exempel på myndigheter som JK särskilt borde uppmärksamma angavs socialstyrelsen, kriminalvårdsverket, invandrarverket och livsmedelsverket.

Det skall anmärkas, att ovannämnda synpunkter och överväganden, vilka återfinns i ett av JK-utredningens huvudavsnitt benämnt JK:s tillsyn över offentliga befattningshavare, inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

8.4.3 Allmänna synpunkter

I utredningens direktiv anges i fråga om JO:s inspektions- och projektverksamhet följande:

En viktig fråga är avvägningen mellan den s.k. klagomålsprövningen å ena sidan och inspektionsverksamheten å den andra. Det är möjligt att en viss förskjutning av JO:s verksamhet till förmån för det senare arbetsfältet bör komma till stånd. Enligt utskottet har utvecklingen visat betydelsen av JO:s insatser i vad gäller granskningen av principiellt viktiga lagstiftningsområden. De nuvarande justitieombudsmännen är också överens om att sådana uppgifter bör komma mera i förgrunden.

Under 8.1 har utredningen konstaterat att såväl inspektions- och projektverksamheten som klagomålsprövningen måste till för att JO skall kunna fullfölja sin tillsynsverksamhet på ett riktigt sätt. Utredningen har därvid framhållit att det inte i första hand är klagomålsprövningen utan JO:s inspektions- och projektverksamhet — med undantag för rena rutininspektioner — som är mest effektiva när det gäller att tillgodose rättssäkerheten. Utredningen har vidare som sin uppfattning angivit att JO:s projektverksamhet bör fortsätta och intensifieras. Till utveckling av vad som sålunda framhållits får utredningen anföra följande.

Vad först gäller JO:s inspektioner på förekommen anledning kan utredningen nöja sig med att slå fast att JO bör genomföra sådana inspektioner när behov härav bedöms föreligga. Som angivits under 4.4.1 synes inspektioner av detta slag inte ha varit särskilt vanligt förekommande.

Som redan framhållits under 8.1 är utredningens uppfattning att JO:s projekt ger större utbyte än JO:s rutininspektioner när det gäller att uppdaga fel och att förebygga fel i den offentliga verksamheten. Belysande är att JO funnit anledning att redovisa sina projektiakttagelser dels i särskilda projekthäften, vilka getts ganska omfattande spridning (jfr under 4.7), dels — helt eller delvis — i JO:s ämbetsberättelse, medan JO:s iakttagelser vid genomförda rutininspektioner ganska sällan publicerats, något som i så fall skett genom redovisning i ämbetsberättelsen. Man bör kunna utgå ifrån att det material, som JO erhåller vid sina rutininspektioner, enligt JO:s egen bedömning ofta inte är av det slag att det ger anledning till vägledande uttalanden för en större krets. Utredningens ståndpunkt är alltså att JO:s projektverksamhet bör intensifieras. Det har ibland tryckts på att JO genom rutininspektionsverksamheten kan få värdefulla inblickar, som kan vara till nytta för honom vid klagomålsprövningen. Samma effekt skulle dock i många fall sannolikt kunna uppnås genom att JO i rent studiesyfte besöker en myndighet och där samtalar med dess tjänstemän och diskuterar olika frågor. Det anförda innebär dock inte att JO:s rutininspektioner, vilka naturligtvis i och för sig medför olika positiva effekter — inte minst av preventiv natur — skall upphöra helt. Antalet sådana inspektioner bör dock begränsas i förhållande till nuläget.

Huvudsyftet med JO:s inspektions- och projektverksamhet bör — såsom utvecklats under 8.1 — vara att tillgodose allmänhetens behov av

rättssäkerhet. Vid en inspektion bör således rättssäkerhetsaspekter vara vägledande då JO skall avgöra vad han skall ta upp. JO:s verksamhet bör inte inriktas på att undersöka en myndighets ekonomiska och rent organisatoriska förhållanden, utan dessa frågor bör i första hand uppmärksammas av riksrevisionsverket, statskontoret eller riksdagens revisorer. Det skall här betonas att såväl JO som, nästan undantagslöst, hans föredragande är jurister (de allra flesta är domstolsjurister) utan närmare ekonomisk och administrativ sakkunskap. Det går naturligtvis inte att dra någon skarp skiljelinje mellan vad som är att hänföra till JO:s tillsynsuppgifter och vad som bör falla under andra kontrollorgans tillsyn. Om en myndighet t.ex. inte är rationellt organiserad, kan det i och för sig medföra vissa konsekvenser för rättssäkerheten, såsom långa handläggningstider osv., något som gör det berättigat att JO tar upp saken. Det är självklart att JO, om han i sin inspektionsverksamhet gör iakttagelser som han finner att det i första hand ankommer på annat kontrollorgan att ingripa mot, bör underrätta detta härom. En sådan kontakt kan, beroende på sakens beskaffenhet, ske antingen under hand eller i formell ordning och syfta till ett direkt samarbete mellan JO och det aktuella kontrollorganet. Kontaktvägen kan naturligtvis gå även åt andra hållet. Ett exempel på detta är den anmälan som riksdagens revisorer under 1983 gjorde till JO om statens anslag till Operan. Det är enligt utredningens mening inte erforderligt med någon formell reglering av de — troligen få — fall där det kan vara aktuellt med samarbete mellan JO och riksdagens revisorer eller annat kontrollorgan.

Som bl.a. 1972 års JO-utredning framhållit är den tillsynsverksamhet som centrala myndigheter och andra överordnade ordinarie organ i samhället utför i förhållande till underordnade myndigheter i allmänhet av annan karaktär än den tillsyn som JO utövar. Det bör dock framhållas att vissa undantag finns. Utredningen tänker bl.a. på den inspektionsverksamhet som utövas på vissa delar av rättsväsendets område. Det är ett önskemål att de ordinarie tillsynsorganen förses med sådana resurser att de i större omfattning än för närvarande blir i stånd att utföra inspektioner av "JO-karaktär".

När det gäller förhållandet mellan JO:s och JK:s inspektionsverksamhet bör betonas, att det är orealistiskt att tänka sig att JK:s inspektionsverksamhet, vilken är av avsevärt mindre omfattning än JO:s, skulle i sådan mån kunna utökas att det skulle leda till en märkbar avlastning av JO:s motsvarande verksamhet. Det räcker därvid att peka på att JK-ämbetet, som vid sidan av sin tillsynsuppgift har en rad andra uppgifter, har en handläggande personal som under det senaste verksamhetsåret (1984) i regel utgjordes av endast sju personer (JK själv samt sex jurister; jfr 5.2.1).

Vad angår den mera riktade inspektions- och projektverksamheten vill utredningen tillägga följande.

Såsom tidigare redovisats har JO under senare år på vissa områden kompletterat sin sedvanliga tillsyn med systematiska undersökningar av bestämda delar av en myndighets ansvarsområde. Genom sådana undersökningar kan JO få en mera övergripande bild av hur en viss lagstiftning fungerar och om den tillämpas enhetligt och eljest på ett ur rättssä-

kerhetssynvinkel tillfredsställande sätt. Nu avsedda undersökningar, med siktet inställt på en viss typ av myndigheter eller på ett visst lagstiftningsområde, kan givetvis läggas upp på skilda sätt med ett större eller mindre inslag av inspektioner och besök hos berörda myndigheter. JO Nilsson har sålunda genomfört brett upplagda projekt med inriktning på bl.a. skatte- och kronofogdemyndigheterna samt de allmänna förvaltningsdomstolarnas arbete med skattemål. JO Sverne har genomfört en serie ämnesinriktade inspektioner inom socialtjänstområdet därvid bl.a. undersökts om sociallagstiftningen tillämpats på ett enhetligt sätt. Det är denna typ av verksamhet som utredningen anser särskilt värdefull och som bör träda alltmer i förgrunden. Enligt utredningens mening finns dock ej anledning att ange någon ståndpunkt beträffande inriktning m.m. när det gäller den mera riktade inspektions- och projektverksamhet som JO bör genomföra. JO bör i princip ha fria händer härvidlag. Till frågan om möjligheten att resursmässigt bereda ökat utrymme för denna verksamhet återkommer utredningen under 8.9.10.

En särskild fråga gäller fördelningen av JO:s inspektioner mellan de statliga, landstingskommunala och primärkommunala områdena. Saken har berörts under 8.2.3. Såsom framhållits där är det — mot bakgrund av den kommunala sektorns kraftiga expansion och arten av den verksamhet, som där numera bedrivs — rimligt att JO:s tillsyn över det kommunala området utökas.

Som redan framgått är utredningens ståndpunkt att det bör ankomma på JO att själv bestämma inriktningen av projektverksamheten och den mera riktade inspektionsverksamheten. När det gäller själva genomförandet av JO:s projekt och inspektioner — även rutininspektioner — (kortfattade redogörelser för gällande ordning har lämnats under 4.4) finner utredningen inte heller anledning att lägga fram några särskilda synpunkter eller förslag; JO bör självfallet vara i princip fri att efter eget omdöme lägga upp sin verksamhet. Här skall endast framhållas att utredningen anser det lämpligt att JO — vid granskning av mera speciella frågor — tillfälligt knyter till sig tjänstemän med särskild erfarenhet av den verksamhet, som skall granskas, om sådan erfarenhet inte finns att tillgå inom JO-ämbetet.

8.5 Upplysnings- och rådgivningsverksamheten m.m.

Under avsnitt 4.5 har lämnats vissa uppgifter angående den verksamhet, som där betecknats som JO:s upplysnings- och rådgivningsverksamhet. Därmed avses olika åtgärder från JO:s sida för att hjälpa enskilda till rätta i deras mellanhavanden med myndigheterna. Allmänt gäller i dessa fall, inte att de enskilda blivit utsatta för någon felaktig eller olämplig myndighetsåtgärd el. likn. utan att de av olika skäl kan vara i behov av viss information m.m. (När det gäller JO:s möjligheter att hjälpa enskilda som lidit skada till följd av felaktig myndighetsutövning m.m. hän-

visas till redogörelsen under 8.7.1, jfr även 8.3.3.) I JO-utredningens direktiv anges av intresse för saken följande:

En tendens i JO:s verksamhet som kunnat iakttas under senare år är att mycken tid och stort intresse ägnas åt att hjälpa enskilda människor till rätta i olika sammanhang i förhållande till myndigheterna. Exempelvis har JO vid ett antal tillfällen anordnat s.k. öppna hus för att ge allmänheten möjlighet till direkt personlig kontakt med JO. Det bör enligt utskottet vara naturligt för den nya JO-utredningen att uppmärksamma denna verksamhet.

Under 4.5 har angivits några exempel på JO:s upplysnings- och rådgivningsverksamhet. Som där framgått är det inte ovanligt att enskilda skriver till JO på grund av att de tror sig ha blivit felaktigt behandlade, något som kan ha sin grund i missuppfattning om vederbörande myndighets/befattningshavares åtgärder. Som exempel kan nämnas missförstånd angående den rätta innebörden av ett meddelat avgörande. I dessa fall brukar JO ofta lägga ner ett icke ringa arbete på att i sina svar till klagandena förklara vad som förekommit i syfte att undanröja föreliggande missförstånd. Ett annat under 4.5 omnämnt fall gäller skrivelser till JO innehållande allmänna förfrågningar i olika frågor, t.ex. om en rättsregel:s innebörd, vilka förfrågningar inte behöver ha något samband med klagomål mot myndighet el. likn. Andra exempel är förfrågningar avseende rättstillämpningen i någon speciell fråga eller hur frågeställaren bör förfara i en angiven tvist mellan enskilda personer. Ibland föranleder förfrågningar av aktuellt slag inte annat svar från JO:s sida än att det inte ingår i JO:s uppgifter att besvara allmänna förfrågningar rörande innehållet i författningar eller att lämna enskilda råd och anvisningar i deras civilrättsliga mellanhavanden. I många fall brukar emellertid JO som en ren serviceåtgärd antingen lämna svar på själva frågorna — detta gäller dock inte rättsfrågor, som redan är under domstols eller annan myndighets bedömning eller som kan väntas komma under sådan myndighets bedömning — eller hänvisa frågeställaren till viss myndighet, till advokat osv. för erhållande av upplysningar i saken.

De nyss angivna exemplen har gällt förfrågningar m.m. framförda i skrivelser till JO. Vid sidan härav förekommer, som nämnts under 4.5, att enskilda antingen per telefon eller vid personliga besök tar upp frågor av angivna slag. I dessa samtal synes ombudsmännen själva mera sällan vara engagerade utan samtalen förs i allmänhet med JO:s föredragande.

Den nu beskrivna upplysnings- och rådgivningsverksamheten har självfallet olika positiva effekter. Utredningen har — bl.a. vid samtal med ombudsmännen själva — fått uppfattningen att den nuvarande inriktningen och omfattningen av verksamheten är väl avvägd. Några påpekanden bör dock göras. I vissa fall synes det lämpligaste vara om ett missförstånd mellan en klagande hos JO och en myndighet får redas ut av myndigheten själv, särskilt om det framgår att klaganden inte tidigare gjort några försök att få klarläggande besked från myndigheten. En lämplig åtgärd från JO:s sida i dessa fall kan vara att JO till myndigheten överlämnar klagandens skrivelse för besvarande där samt att JO avskriver sitt eget ärende, varvid klaganden upplyses om överlämnandet. Om det bedöms lämpligt kan JO därvid naturligtvis påpeka för klaganden att

det står denne fritt att, för den händelse denne inte skulle anse svaret från myndigheten tillfredsställande, återkomma till JO. Motsvarande förfarande torde ibland också kunna tillämpas i fråga om vissa till JO ställda frågor, vilka i första hand bör besvaras på annat håll. Som exempel kan nämnas frågor gällande en angiven myndighets uppgifter osv. Det bör inskjutas att JO självfallet inte bör medverka till att t.ex. olika rättstillämpningsfrågor, vilka kan komma under domstols eller annan myndighets prövning, besvaras. Det är naturligtvis angeläget, mot bakgrund av JO-ämbetets extraordinära ställning och det allmänna önskemålet att JO på bästa sätt tillvaratar sina resurser, att JO tillser att information m.m. av aktuellt slag, där det är möjligt, lämnas av de ordinarie myndigheterna och befattningshavarna hos dessa. Enligt utredningens mening är det inte nödvändigt att reglera det ovan beskrivna förfaringssättet genom särskilda bestämmelser i JO:s instruktion.

Som tidigare framgått tar man på JO-ämbetet emot enskilda, som uppsöker ämbetet för att dryfta olika spørsmål. Sedan 1977 har JO vidare vid vissa tillfällen — sammanlagt sex — mottagit enskilda besökande vid anordnande av s.k. öppna hus på olika platser i landet. De första öppna husen, vilka ägde rum under 1977 och 1978, vände sig till invandrare och invandrarföreningar. De följande mottagningarna, vilka anordnades 1980, 1981 och 1982, riktade sig i första hand till enskilda med frågor och klagomål gällande de skatte- och exekutionsrättsliga områdena; den senaste mottagningen gällde dock också enskilda med klagomål mot militära och kommunala myndigheter.

Den hittillsvarande verksamheten med anordnande av öppna hus har resulterat i ett endast mycket begränsat antal ärenden av direkt intresse för JO:s tillsynsverksamhet. JO:s ämbetsberättelse för de aktuella åren innehåller bara något enstaka ärende, som härrör från mottagning i form av öppet hus. Mot bakgrund av de resurser, som sådan mottagning kräver, kan det ifrågasättas om verksamhet av aktuellt slag utgör en särskilt lämplig metod för att komma på brister och felaktigheter i författningstillämpningen m.m och för att hjälpa enskilda som lidit skada. Detta har emellertid inte i första hand varit syftet utan ändamålet har främst varit att kunna hjälpa enskilda till rätta i deras kontakter med myndigheterna. Ett annat ändamål har varit att genom mottagningarna öka kännedomen om JO-ämbetet.

Utredningen ställer sig inte avvisande till nu avsedd verksamhet: de öppna husen har innefattat åtskilliga positiva inslag. Dessa får dock vägas mot de kostnader och personalresurser som verksamheten tar i anspråk. Det får ankomma på JO-ämbetets ledning att avgöra i vad mån utrymme finns för sådan verksamhet.

Under 4.5 har redogjorts för olika åtgärder, som vidtagits för att sprida allmän kännedom om JO-ämbetet (utarbetande av informationsbroshyr, anordnande av journalistdagar m.m.). Det är självfallet ett önskemål att JO-ämbetet får lämplig publicitet. Utredningen finner det inte påkallat att i förevarande del framlägga några särskilda förslag.

8.6 Sanktionsbefogenheter. JO:s kritikerätt

8.6.1 Åtal och disciplinanmälan. JO:s praxis

JO har rätt att som särskild åklagare väcka åtal mot person som står under hans tillsyn och som genom brott åsidosatt något åliggande i sin befattning (6 § andra stycket JO-instruktionen). Denna rätt avser alla typer av brott begångna i den offentliga tjänsten och således ej endast brott mot 20 kap. BrB. Ämbetsansvarsreformen medförde emellertid en begränsning av åtalsmöjligheten genom att tjänstefel i allmänhet avfördes från det straffbara området och, såvitt nu är av intresse, endast oriktig myndighetsutövning bibehölls som straffbar gärning.

JO har även möjlighet att anmäla en tjänsteman till vederbörande myndighet för disciplinär åtgärd. Bestämmelse om rätt för JO att göra disciplinanmälan togs in först i 1967 års instruktion. Härigenom lagfästes ett av ombudsmännen tidigare ibland tillämpat förfaringsätt att, när ett begäret fel inte ansågs kräva åtal, överlämna handlingarna i ärendet till vederbörande myndighet för prövning av felet i disciplinär ordning.

Enligt nu gällande regler har JO alltså rätt att i anledning av tjänsteförseelse göra anmälan till den myndighet som kan besluta om disciplinansvar (6 § tredje stycket JO-instruktionen). Rätten är numera utvidgad till att även gälla rätt att påkalla prövning av frågor om avskedande (6 § fjärde stycket JO-instruktionen; före ämbetsansvarsreformen, då ännu avsättning fanns som brottspåföljd liksom också som disciplinstraff, kunde JO i stället i samband med åtal yrka sådan påföljd och även genom disciplinanmälan föranleda att avsättning utmättes som disciplinstraff). En anmälan från JO kan även ta sikte på att tjänstemannen skall avstängas från sin tjänst. JO:s anmälningsrätt är dessutom kompletterad med en rätt att vid domstol föra talan om ändring i vederbörande myndighets beslut (7 § JO-instruktionen). Denna talerätt för JO tar sikte såväl på det fall att myndigheten ej alls mätt ut någon disciplinapåföljd eller krävt ut en enligt JO alltför lindrig påföljd, som på det fall att det avskedande inte kommit till stånd som enligt JO bort följa på gärningen. Talerätten avser även myndighetens beslut i avstängningsfrågor. Vidare har JO nu angiven talerätt oavsett om JO gjort anmälan till myndigheten eller saken initierats på annat sätt. Talerätten avser beslut som gäller tillämpning av bestämmelser i tjänstemannaförfattning (främst LOA) om disciplinapåföljd, avskedande och avstängning. Härav följer, att JO inte har rätt att föra talan mot beslut i hithörande frågor på det rent kommunala området, där frågorna regleras i avtal och — såvitt avser avskedande — i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Vidare gäller JO:s talerätt över huvud inte beslut i uppsägningsfrågor.

Det kan tilläggas, att JO innan han väcker talan vid domstol i en disciplin-, avskedande- eller avstängningsfråga är skyldig att förhandla i tvistefrågan med berörd facklig organisation (4:7 och 5:1 arbetstvistlagen; jfr domen AD 1981 nr 68). Det kan också anmärkas, att JO:s talan skall väckas mot såväl den arbetstagare som det är fråga om som dennes fackliga organisation (4:5 arbetstvistlagen).

Det kan också antecknas, att de nu angivna bestämmelserna rörande JO i det väsentliga har motsvarighet i lagen om JK:s tillsyn.

När det gäller den utsträckning i vilken JO utnyttjat sin rätt att åtala och att göra disciplinanmälan märkes följande.

Som framgått tidigare (se 2.1 och 8.1) inrättades JO ursprungligen som ett åklagarämbete. Även obetydliga fel, som inte föranledde skada för någon enskild, beivrades genom åtal. Efter hand har emellertid åklagarrollen fått en alltmera underordnad betydelse. Vid seklets början försköts tyngdpunkten från åtal till erinringar och andra uttalanden (ILU 1964:15 s. 5); åtal väcktes då i bortåt 5 à 10 % av ärendena. Under tiden därefter, fram till 1940-talet, var fråga om åtal i 2 à 3 % av de avgjorda ärendena. Efter en tillfällig stegring under åren för andra världskriget rörde man sig under tiden därefter och fram till 1960-talet kring 1 %-streck (jfr bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1973 s. 611). Därefter har varit fråga om endast enstaka åtal årligen från JO:s sida (se Tabell I under 4.6).

Beträffande disciplinanmälningar märkes, att antalet sådana efter ämbetsansvarsreformen hållit sig på samma låga nivå som dessförinnan, dvs. ett eller ett par fall om året (jfr under 4.6). Samtidigt har efter reformen antalet ärenden där JO framställt kritik minskat något. Mot bakgrund av den kraftigt accentuerade tillväxten av den offentliga sektorn som satte in i slutet av 1960-talet och som fortsatte under 1970-talet (se 8.2.3 och 8.3.1) kan denna utveckling te sig något överraskande. Möjligen skulle man också ha kunnat förvänta, att ämbetsansvarsreformen skulle ha medfört en viss ökning av antalet disciplinanmälningar, i det att tjänstefel till följd av reformen inte längre kunde beivras i straffrättslig väg (låt vara att ökningen skulle ha blivit tämligen obetydlig med hänsyn till att antalet åtal från JO:s sida var blygsamt redan före reformen).

8.6.2 JO:s erinringar och kritiska uttalanden

Den nyss skildrade utvecklingen av JO:s praxis när det gäller utnyttjandet av rätten att åtala och att göra disciplinanmälan kan till en början ses mot följande bakgrund.

Som tidigare nämnts var den ursprungliga tanken bakom JO-ämbetet, att ingripandena skulle ske i form av åtal. Frågor av mindre allmän vikt kunde JO dock överlämna till JK för rättelse; denna möjlighet, som borttogs ur instruktionen år 1915, fick emellertid inte någon större praktisk betydelse. Ganska snart uppkom nämligen den praxis att i ringare fall ersätta åtalsåtgärd med en erinran till vederbörande tjänsteman i anledning av felaktig eller olämplig behandling av tjänsteärenden; 1859 års lagutskott uttalade, att JO:s "väktarkall" inte borde användas för att beivra tillfällig ovarsamhet eller brist på nödig uppmärksamhet, även om tjänstemannen kunde vara förtjänt av en tillrättavisning¹. Utskottet sade sig gilla, att JO beträffande smärre fel lät bero vid en erinran

¹ Se Alfred Bexelius uppsats JO-ämbetet 150 år, SvJT 1960 s. 84 f.

till vederbörande. Denna s.k. erinringspraxis tillkom alltså vid sidan av instruktionen men skrevs i samband med att MO-ämbetet inrättades år 1915 in i JO- och MO-instruktionerna. Erinringar kom tidigt att bli den vanligast tillämpade formen för JO:s ingripanden. Genom instruktionsstadganden — såväl 1915 som senare — gavs uttrycklig befogenhet åt ombudsmännen att låta saken bero, om vederbörande tjänsteman hade felat endast av ovarsamhet eller utan vrång avsikt. I 1967 års JO-instruktion lagfästes också ytterligare en av ombudsmännen redan tidigare tillämpad praxis, på det sättet att det uttryckligen infördes möjlighet dels att meddela åtalseftergift även vid uppsåtliga fel, dels att kunna låta bero vid vad i saken förekommit om en tjänsteåtgärd varit felaktig eller mindre lämplig utan att den därför kunde läggas vederbörande till last som ett fel för vilket åtal eller disciplinärt förfarande kunde komma i fråga. I sistnämnt hänseende hade ombudsmännen, utan erinran från riksdagen, ansett sig berättigade — och skyldiga — att pröva också sådana ärenden samt att uttala sin mening rörande det riktiga eller lämpliga i tjänstemannens handlande, dock utan att behöva beteckna det som felaktigt.

Föreskrifterna i 1967 års JO-instruktion avseende åtalseftergift i straffbara fall upphävdes genom antagandet av 1975 års JO-instruktion. De ansågs inte längre behövliga i och med att vanliga tjänstefel i enlighet med ämbetsansvarsreformen inte längre skulle beivras i straffrättslig väg. Reglerna om åtalsunderlåtelse i 20:7 RB skulle i stället tillämpas också av JO. Till frågorna om åtalsunderlåtelse och kritiska uttalanden återkommes nedan under 8.6.5.1 resp. 8.6.7.

8.6.3 JO:s praxis, sedd i ett vidare perspektiv

Som framgått under de två närmast föregående avsnitten har JO:s praxis, utvecklad långt innan ämbetsansvarsreformen genomfördes, inneburit, att endast relativt få åtal väckts årligen. Även antalet disciplinanmälningar har legat på en låg nivå. I sådana åtgärders ställe har trätt erinringar i skilda former. JO:s utövande av åklagarbefogenheten har över huvud alltmåra trätt tillbaka för en annan funktion, nämligen att vara vägledare för de offentliga organen i frågor rörande rättssäkerhet, lagtolkning, praxis, etc. Denna utveckling bör ej ses isolerad utan bedömas i ett större sammanhang.

Vad angår JO:s alltmåra begränsade åklagarroll finns anledning att se denna mot bakgrund av den utsträckning i vilken lagföringar — efter åtal av JO eller JK eller allmän åklagare — över huvud taget skett under senare år för brott mot 20 kap. BrB (före 1964 25 kap. strafflagen). Som strax skall visas har sedan ämbetsansvarsreformen genomfördes år 1976 antalet lagföringar gått ned drastiskt. En klart markerad nedgång kan emellertid iakttas redan under årtiondena närmast före reformen. Under sista hälften av 1950-talet uppgick antalet lagföringar till ungefär 150 per år. Under 1960-talet sjönk antalet till i genomsnitt omkring 115 per år för att under första hälften av 1970-talet stanna vid ett genomsnittligt antal av endast något över 80 per år. Nedgången efter reformen har inneburit,

att det totala antalet lagföringar under åttaårsperioden 1976—1983 uppgått till något över 100, vilket innebär ett årsgenomsnitt av ca 13. Det bör noteras, att merparten av dessa lagföringar, något över 90 stycken, skett under åren 1979—1983. Härtill kan anmärkas att antalet åtalsbeslut från JO:s sida under perioden 1.1.1976 — 30.6.1984 uppgick till 21, vilket innebär i genomsnitt två—tre åtal om året.

Utvecklingen när det gäller antalet åtal har alltså varit ungefär densamma hos de allmänna åklagarna som hos JO och i båda fallen inlett långt före ämbetsansvarsreformen. Före den reformen kunde motsvarande utveckling iakttas också hos de allmänna domstolarna: oavsett att det straffrättsliga tjänstefelsansvaret i princip var undantagslöst förekom, att åtal ogillades under hänvisning ex.vis till att gärningen ej var "av beskaffenhet att böra föranleda ansvar".

Utvecklingen har inneburit en ny syn — redovisad inte endast i JO:s praxis — på sanktionsmedlens användning och på frågan hur man bäst skall komma till rätta med felaktigheter i den offentliga tjänsteutövningen. Denna nya syn har motsvarighet i det betraktelsesätt över huvud beträffande förhållandet mellan den offentlige arbetsgivaren och dennes arbetstagare som började växa fram under 50- och 60-talen och som hade ett omedelbart samband med de värderingar, som samtidigt började föras till torgs när det gäller arbetstagarnas villkor på den privata arbetsmarknaden.

Det nya synsättet tog sig till en början uttryck i 1965 års tjänstemannalagstiftning. För den statliga sektorns del innebar lagstiftningen bl.a., att avtalsfrihet liksom strejkrätt infördes i lönefrågor, och det slogs fast i BrB att som tjänstefel inte fick betraktas sådan arbetsvägran som bestod i att en tjänsteman deltog i en fackligt anordnad strejk. Väl bibehölls inom hela det offentliga tjänstemannaområdet det tidigare rådande förbudet att träffa avtal om åligganden i tjänsten (ett förbud som lagfästes och som tidigare ansetts följa av ämbetsansvaret). Frågan om disciplinansvar när sådana åligganden åsidosattes vann likaledes lagreglering för det statliga områdets del medan frågan beträffande den kommunala sektorn hänfördes till avtalsområdet. Den praktiska hanteringen av frågor om felaktigheter i den offentliga tjänsteutövningen och om orsakerna till att fel begicks fick emellertid, i vissa stycken, en annan inriktning. Redan genom lagstiftningen gavs tjänsteman, som omfattades av den, rätt att i disciplinären den anlitade biträde t.ex. av en facklig funktionär. Det började också kunna skönjas en utveckling mot att i uppsägnings- och disciplinfrågor överlägga eller på annat sätt samråda med vederbörande fackliga organisation innan frågorna avgjordes. Det växte fram ett intresse av att genom skilda personaladministrativa åtgärder skapa bättre förutsättningar för utövandet av den offentliga verksamheten. Intresset började knyta sig till frågor om personalutveckling och om personalutbildning — särskilt på normtillämpningsområdet — om förhållandet mellan över- och underordnade, om omplacering och utbyte av arbetsuppgifter etc. Särskilda organ inrättades för hantering av en del av hithörande frågor — här kan nämnas de under 60-talet tillkomna statens personalutbildningsnämnd, statens personalvårdsnämnd, civila statsförvaltningens personalnämnd m.fl. (organen har i dag motsvarighet i nämnden för vissa omplaceringsfrågor /NOM/, statens institut för personaladministration och personalutbildning /SI PU/, statens arbetsmarknadsnämnd

/SAMN/ m.fl.). Under 70-talet följde så de reformer som berörts tidigare: ämbetsansvarsreformen, som i stora stycken kan ses som en kodifiering av tidigare rådande praxis, och den nya tjänstemannalagstiftningen, slutligt manifesterad i LOA, varigenom i princip full avtalsfrihet infördes även i frågor om tjänsteåligganden och de fackliga organisationernas rätt till medverkan ytterligare stärktes.

Även den antydda utvecklingen när det gäller den praktiska hanteringen av frågor om ev. förseelser har fortsatt under 70-talet. Det är ej möjligt att bedöma i vilken utsträckning man i myndigheterna valt att komma till rätta med hithörande problem på annat sätt än genom att ingripa med påföljder av skilda slag. Åtskilliga omständigheter tyder emellertid på att det sker i betydande omfattning. En enkät, gjord av tjänsteansvarskommittén hos ett antal myndigheter, visade att det hos dem inte skett någon ökning av antalet disciplinärenden efter ämbetsansvarsreformen — tvärtom hade hos de flesta av de myndigheter där disciplinärenden var regelbundet förekommande skett en minskning av antalet sådana ärenden (Ds Ju 1983:7 s. 134 ff.). Betydelse i sammanhanget har givetvis haft den ordning enligt vilken överläggningar skall äga rum med vederbörande fackliga organisation innan beslut fattas i saken — en ordning som är lagfäst beträffande avskedande- och uppsägningsfrågor samt — på det rent kommunala området — avtalsreglerad när det gäller rena disciplinfrågor och som på LOA-området, där sådan reglering saknas beträffande disciplinärenden, i praktiken likväl tillämpas i stor utsträckning även i sådana ärenden. På LOA-området synes dessutom kunna iakttas en viss obenägenhet att över huvud taget ingripa med uppsägning eller avskedande, möjligen delvis betingad av en önskan att inte få en intagen ståndpunkt underkänd av arbetsdomstolen i händelse av tvist. (Det kan härvidlag iakttas, att den offentlige arbetsgivaren i händelse av att ett avskedande sker i strid mot LOA inte kan åläggas att utge allmänt skadestånd, något som kan ske när ett avskedande eller en uppsägning vidtas i strid mot LAS. Ett förslag år 1978 om att införa sådan skadeståndsskyldighet även i fall av brott mot LOA föranledde flera remissinstanser att betona risken av att en sådan sanktion kunde få en återhållande effekt på statsmyndigheternas behöriga handlande i hithörande ärenden. Även vederbörande departementschef beaktade risken för en passiviserande effekt och något förslag i saken lades ej fram för riksdagen /se prop. 1978/79:84 s. 10 och departementspromemorian DsB 1978:3/.)

Som redan antytts hängde utvecklingen inom den offentliga sektorn nära samman med de värderingar som under 50- och 60-talen började göra sig gällande på den privata arbetsmarknaden. Från att tidigare främst ha koncentrerat sig på arbetslivets ekonomiska villkor började intresset mer och mer knyta sig till sådana frågor som är att hänföra under det ofta begagnade — låt vara något obestämda — begreppet företagsdemokrati. Redan år 1946 tillkom de första avtalen mellan SAF och LO respektive TCO rörande information, samråd m.m. i sådana frågor, de s.k. företagsnämndsavtalen. Efter en revidering av avtalen år 1958 ersattes de av nya företagsnämndsavtal år 1966, vilka även innefattade en överenskommelse mellan parterna om främjande av samarbetet mellan företagsledning och anställda och om inrättande av det för parterna gemensamma organet Utvecklingsrådet för samarbetsfrågor. Mot slutet av 60-talet fördes en tidigare inledd men nu intensifierad debatt om företagsdemokratien. Debattämnen blev arbetsmiljö och arbetstillfredsställelse, och krav restes från arbetstagarsidan på medinflytande över bl.a. personalpolitiken, ex. vis

när det gällde frågor om anställningens bestånd, omplaceringsfrågor etc. På de fackliga organisationernas kongresser lades fram brett upplagda framställningar av reformkrav och möjliga problemlösningar (se t.ex. rapporterna till LO-kongressen år 1971). Det läge som sålunda var rådande i slutet av 60-talet och början av 70-talet utgjorde bakgrund till det reformarbete som lades på bl.a. den s.k. Aman-utredningen och arbetsrättskommittén och som resulterade i föregångaren till nuvarande LAS och i MBL m.fl. lagar. Den nya synen på personalpolitiska frågor tog sig i lagstiftningen flera uttryck: här behöver blott påminnas om MBL:s allmänna regler om primär förhandlingsskyldighet i en rad frågor, däribland vissa omplaceringsfrågor (11 § MBL), om tolkningsföreträde för arbetstagsidan vid tvist om kollektivavtal rörande påföljd för arbetstagare som har begått avtalsbrott (33 § MBL), om den särskilda skyldigheten för arbetsgivaren att överlägga med berörd facklig organisation innan beslut fattas i en uppsägnings- eller avskedandefråga (30 § LAS), om regeln att saklig grund för uppsägning inte föreligger i fall när omplacering är möjlig (7 § LAS), om förbudet att utan stöd i kollektivavtal (ev. författning) ingripa t.ex. disciplinärt mot förseelse som omfattas av MBL:s skadeståndsregler (62 § MBL), etc.

Det nya synsättet — inom såväl den offentliga som den privata arbetsmarknaden — kan sägas ha byggt på uppfattningen, att man skulle kunna nå bättre betingelser för arbetslivet — ökad samarbetsanda, goda arbetsresultat osv. — genom att i stället för påföljder av skilda slag ingripa med vad man bedömde som konstruktiva och framåtsyftande åtgärder.

Det är mot denna bakgrund man i betydande utsträckning bör se den praxis som — tidigt utvecklad — alljämt tillämpas hos JO.

8.6.4 JO:s sanktionsbehov

8.6.4.1 Straffpåföljder

Mot utvecklingen av JO:s praxis, skildrad i det tidigare, finns enligt utredningens mening i det väsentliga inte anledning att rikta någon erinran. Denna utveckling innebär dock givetvis inte, att det skulle saknas behov av straffbestämmelser med vilka JO kan ingripa mot allvarigare fel i den offentliga verksamheten. Som redan nämnts finns sådana regler för närvarande i form av särskilda straffbestämmelser rörande myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning. Härtill kommer de mera allmänna straffbestämmelserna rörande mutbrott och brott mot tystnadsplikt liksom också de regler rörande skilda typer av förmögenhetsbrott och förfalskningsbrott etc., vilka senare regler såvitt nu är i fråga kan få tillämpning när sådana brott begås i tjänsten mot det allmänna eller någon enskild såsom målsägande.

Frågan kan ställas, om dessa straffbestämmelser ger JO tillräckliga möjligheter att ingripa mot fel som begås i den offentliga verksamheten. Från mera allmänna utgångspunkter diskuterade tjänsteansvarskommittén, om det fanns behov av att införa eller — såsom det egentligen skulle bli fråga om med hänsyn till det tidigare rådande, i princip undantagslösa ämbetsansvaret — återinföra straffansvar för någon viss typ av

tjänstefel vid sidan av det nu straffbara området. Ett skäl skulle kunna vara, att avkriminaliseringen lett till en ökad benägenhet att begå gärningar av någon sådan typ som avkriminaliserats. Tjänsteansvarskommittén framhöll emellertid att de erfarenheter, som vunnits sedan ämbetsansvarsreformen genomfördes, inte ger vid handen, att så skulle vara fallet med någon gärningstyp, vare sig av allvarligare eller mera harmlös art (Ds Ju 1983:7 s. 204). Begränsar man perspektivet till att enbart gälla JO:s roll som beivrare av tjänsteförseelser, finns ej heller belägg för att de offentliga funktionärerna numera skulle visa större ohörsamhet mot JO:s uttalanden emedan utrymmet för åtal blivit mera begränsat än tidigare. Tvärtom kan på goda grunder hävdas, att JO:s uttalanden, såsom framhållits under 8.1, efterlevs inom tjänstemannakåren.

JO:s åtalsrätt bör dessutom inte ses isolerad från de andra påföljds-möjligheter som — ehuru sällan utnyttjade — står JO till buds. Att ett fel begånget i offentlig verksamhet inte omfattas av ett särskilt straffbud betyder inte att felet ej kan beivras. Såsom framgått tidigare har JO bl.a. möjlighet att anmäla en offentlig tjänsteman till vederbörande myndighet för disciplinär åtgärd eller för avskedande och på främst LOA-området har JO tillagts rätt att utkräva sådana påföljder vid domstol. Till dessa möjligheter för JO att ingripa skall återkommas under 8.6.4.2.

När det gäller straffpåföljder vill utredningen också tillägga följande. Frågan om utformningen av de straffregler som bör kunna tillämpas på fel i den offentliga verksamheten är ett spørsmål som inte bör bedömas enbart mot bakgrund av JO:s verksamhet. Vad som är straffvärt eller ej kan ej avgöras utifrån syftet att tillgodose JO:s sanktionsbehov eller att eljest stärka JO:s auktoritet. Såsom framhållits i skilda sammanhang tidigare är JO ett extraordinärt organ. Brottsbekämpning — och därmed avses även brott i den offentliga verksamheten — ankommer i första hand på de allmänna åklagarna. Över huvud måste frågan om vad som bör anses straffvärt ses ur ett vidare perspektiv. Denna vidare fråga faller utanför ramen för de spørsmål, begränsade till JO:s verksamhet och organisation, som JO-utredningen har att ägna sig åt.

Med ett sådant vidare synsätt som nyss antytts har tjänsteansvarskommittén nyligen haft att behandla frågan om utformningen i 20:1 BrB av de särskilda brotten myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning (Ds Ju 1983:7). Såvitt avser dessa straffbestämmelser har den kommittén inte föreslagit några mera långtgående reformer utan i stället uttryckt uppfattningen, att det straffbara området enligt 20:1 BrB i princip bör vara oförändrat (se ytterligare under 7.2). Krav på sådana reformer har i allmänhet inte heller rests under remissbehandlingen av kommitténs förslag.

I den under 7.2 omnämnda propositionen om vissa frågor rörande tjänsteansvaret i offentlig verksamhet m.m. (prop. 1984/85:117) har vederbörande departementschef förklarat sig inte för det närvarande böra föreslå någon ändring av 20:1 BrB och härvidlag anfört bl.a. följande (s. 14):

Jag anser för egen del, i likhet med kommittén, att en straffrättslig bestämmelse av det slag som nu återfinns i 20 kap. 1 § brottsbalken inte kan undvaras. Vidare finner jag att de principer som legat till

grund för straffbudets utformning i stort äger samma giltighet i dag som när de fördes fram i samband med ämbetsansvarsreformen. Jag kan visserligen i någon mån ha förståelse för de kritiska synpunkter JO haft, särskilt när det gäller påvisade begränsningar hos det disciplinära ansvarssystemet. Emellertid finner jag inte detta utgöra tillräcklig anledning att nu ändra principerna för straffbarhetens omfattning. Jag delar således kommitténs och majoritetens av remissinstanserna uppfattning att det straffbara området i lagbudet i princip bör vara oförändrat. Det kan emellertid finnas anledning att återkomma till denna fråga efter det att den av riksdagen år 1983 tillsatta utredningen som har till uppgift att göra en översyn av JO-ämbetet har avslutat sitt arbete.

I propositionen tas också upp frågan om det kan finnas anledning att, som tjänsteansvarskommittén föreslagit, närmare precisera det straffbara området i lagtexten utan att därmed åsyfta någon egentlig ändring i sak¹. I denna del anför departementschefen bl.a. följande (s. 15):

För egen del är jag medveten om att tolkningen av begreppet myndighetsutövning har vållat svårigheter i rättstillämpningen. Med visst fog kan man därför i och för sig hävda att det vore motiverat att i själva lagtexten närmare precisera kriminaliseringens räckvidd. Genom de domstolsavgöranden som förekommer på området och vars frekvens förefaller öka har dock den innebörd som skall tilläggas begreppet successivt blivit klarare. I flera fall har sålunda hithörande frågor prövats av högsta domstolen. Den mycket noggranna och ingående analys som begreppet har underkastats i utredningens betänkande torde vidare, som framhållits vid remissbehandlingen, bli av stort värde för den fortsatta rättstillämpningen.

Departementschefen anför härefter ytterligare vissa argument mot en lagändring samt tillägger:

Mot den bakgrund som jag har angett nu finner jag inte intresset av att förtydliga bestämmelsen väga så tungt att det skulle uppväga de nackdelar som otvivelaktigt är förenade med att utmönstra uttrycket myndighetsutövning ur den grundläggande bestämmelsen om myndighetsmissbruk. Med hänsyn till hur denna har tolkats i rättspraxis vill jag f.ö. ifrågasätta om inte en lösning i linje med kommittéförslaget rent faktiskt skulle innebära en utvidgning av kriminaliseringen, nämligen till sådana områden av den offentliga verksamheten som rör lagtillämpning utan att det därför är fråga om utövande av myndighet. En sådan utvidgning, som främst torde få betydelse för den kommunala sektorn, är kanske ingalunda obefogad. Frågan har dock ett sådant samband med spörsmålet om JO:s kompetensområde att jag inte är beredd att närmare överväga den innan den förut nämnda utredningen angående JO-ämbetets framtid har slutförts.

¹ Enligt 20:1 BrB kan den dömas för myndighetsmissbruk resp. vårdslös myndighetsutövning "som i myndighetsutövning åsidosätter vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen" om gärningen "för det allmänna eller någon enskild medför förfång eller otillbörlig förmån som ej är ringa". Enligt en av tjänsteansvarskommittén gjord analys av begreppet myndighetsutövning borde paragrafen närmast läsas som om där stod att straffansvar inträder när någon åsidosätter en offentligrättslig författning (dvs. en sådan författning som reglerar det allmännas verksamhet) och därigenom skapar förfång etc.

Såsom JO-utredningen framhållit tidigare är spørgsmålet om vad som bör anses straffvärt en vid fråga som inte kan bedömas enbart utifrån sådana synpunkter rörande JO:s verksamhet som JO-utredningen bör pröva. På ett annat sätt förhåller det sig emellertid med frågan om den innebörd som bör läggas i begreppet myndighetsutövning och därmed med frågan om räckvidden av straffbestämmelserna i 20:1 BrB. Med den innebörd som tjänsteansvarskommittén anser begreppet böra tilläggas är möjligheten att tillämpa 20:1 BrB otvivelaktigt mera vidsträckt än vad man möjligen föreställt sig i tidigare praxis. Ett sådant vidare synsätt synes, såsom antyds i propositionen, främst få betydelse för den kommunala sektorn, där möjligheterna för JO att få till stånd disciplinära ingripanden är mera begränsade än på LOA-området. En fråga är då om det finns behov av att låta tjänsteansvarskommitténs begreppsbestämning komma till uttryck i lagtexten eller på annat sätt auktoriseras av lagstiftaren. Till denna fråga vill utredningen återkomma i det närmast följande avsnittet.

8.6.4.2 Disciplinansvar m.m.

Att ett fel begånget i offentlig verksamhet inte omfattas av en särskild straffbestämmelse betyder inte, som framhållits tidigare, att felet inte kan beivras. För den statligt reglerade sektorns del kan här återigen erinras om det särskilda disciplinansvar varom regler ges främst i LOA. Är fråga om allvarigare eller upprepade förseelser kan även de särskilda lagreglerna om uppsägning och avskedande tillämpas. JO har på LOA-området, som också nämnts tidigare, tillagts rätt att — i sista hand vid domstol — utkräva såväl disciplinansvar som avskedande. De nu anförda reglerna erbjuder JO en inte oväsentlig metod att komma till rätta med felande offentliga funktionärer. JO har emellertid utnyttjat reglerna endast i blygsam omfattning. Om detta berott av att reglerna utformats på ett för JO:s verksamhet inte alldeles tillfredsställande sätt kan givetvis finnas anledning att överväga en ändring av reglerna.

På en punkt har tjänsteansvarskommittén föreslagit en sådan ändring, nämligen avskaffande av JO:s skyldighet enligt arbetstvistlagen att förhandla med vederbörande offentliga arbetstagares fackliga organisation innan JO kan få talan prövad vid domstol. En sådan förhandlingsskyldighet — välmotiverad när det gäller tvister mellan arbetsgivare och arbetstagare — ter sig inte påkallad när fråga är om en tvist mellan en offentlig funktionär och JO i vilken tvist JO inte är bärare av ett arbetsgivarintresse utan av det allmänna, medborgerliga intresset av att offentlig verksamhet sköts korrekt. JO-utredningen ansluter sig till tjänsteansvarskommitténs förslag. I den proposition som berörts under 8.6.4.1 har för JK:s del föreslagits en regel om undantag från nämnda förhandlingsskyldighet att tas in i lagen om JK:s tillsyn medan det uttalas att frågan om motsvarande ändring bör göras för JO:s del torde få tas upp av vederbörande utskott vid riksdagsbehandlingen. I sitt förslag till ny instruktion för JO har JO-utredningen — i 9 § tredje stycket — tagit med en sådan undantagsregel som nu avses. JO-utredningen vill komplettera nämnda ändringsförslag med bl.a. följande.

För närvarande kan JO, såsom framgår av 16:3 LOA, inte få framgång

med en vid domstol förd talan om att disciplinpåföljd måtte åläggas eller skärpas utan att domstolen finner sådan åtgärd påkallad från allmän synpunkt. Regeln kan ev. befaras avhålla JO från att väcka talan. Hit-hörande prövning — som i själva verket bör vara avgörande för om JO bör väcka talan eller ej — bör ankomma på JO själv. Domstolen bör endast pröva själva saken och inte frågan vilket allmänt intresse den har; se vidare under 8.6.6.6. Beträffande möjligheten för JO att föra talan om avskedande — liksom om avstängning — märkes vidare, att sådan åtgärd enligt 16:3 LOA får beslutas av domstolen endast om myndighets-utövning är förenad med anställningen samt arbetstagare har begått — eller, vid avstängning, är misstänkt för — brott för vilket är stadgat fängelse i minst två år. På skäl som närmare kommer att utvecklas under 8.6.6.6 bör även denna begränsning av JO:s befogenheter avskaffas. Utredningen vill senare återkomma även till vissa andra reformförslag som bl.a. åsyftar att undanröja onödiga begränsningar i JO:s möjligheter att ingripa mot fel och försummelser.

Såsom redan nämnts i skilda sammanhang är läget på det rent kommunala området ett annat än läget på det statligt reglerade området när det gäller disciplinansvar. På det förra området råder avtalsfrihet i disciplinfrågor medan LAS blir tillämplig när det blir fråga om att ingripa med avskedande eller uppsägning på grund av förseelse i tjänsten. JO kan göra anmälan till vederbörande kommunala myndighet för att få till stånd prövning av frågor om disciplinansvar, avskedande och avstängning. JO kan dock ej föra talan mot myndighetens beslut i frågorna. (Frågan om JO:s tillsyns rätt över kommunala myndigheter och befattningshavare har berörts ovan under 8.2.3.)

Det är tydligt att den ordning med full avtalsfrihet i disciplinfrågor som råder på det kommunala området begränsar JO:s möjligheter att ingripa där. Frågan om sådan avtalsfrihet behandlades i samband med 1975 års ämbetsansvarsreform. Det synsätt som då blev vägledande var att det från den enskilde medborgarens synpunkt fick anses mest väsentligt att överträdelse inom myndighetsutövningens område blev utredda och beivrade på ett tillfredsställande sätt. Beträffande tjänsteförseelser i övrigt kunde medborgarnas skyddsintresse sällan anses ha sådan styrka att det inte lämpligen kunde tas till vara inom ramen för arbetsgivarens samlade bedömning. Härtill kom, att det dittillsvarande avtalsreglerade systemet ansågs ha fungerat tillfredsställande. Mot denna bakgrund ansågs att det inte fanns några bärande skäl för att på det kommunala området införa ett lagreglerat disciplinansvar som dittills inte tillämpats för kommunala arbetstagare (jfr beträffande det nu återgivna prop. 1975:78 s. 156-157). Tjänsteansvarskommittén, som också behandlade frågan om avtalsfrihet, fann sig inte kunna rikta någon mera avgörande invändning mot det mera praktiska synsätt som 1975 fått vara vägledande när en åtskillnad gjorts mellan den statliga och den kommunala sektorn beträffande disciplinansvarets utformning. Den kommittén tillade även, att parterna på den kommunala arbetsmarknaden också tagit det ansvar som följer av den där rådande avtalsfriheten i det att de i kollektivavtal tagit upp till reglering frågan om disciplinansvar i sådan utsträckning som allmänt sett fick anses tillfredsställande. När det gällde

den särskilda frågan om att genom en begränsning av avtalsfriheten öka JO:s befogenheter uttalade kommittén, att det här var fråga om en intresseavvägning där för närvarande intresset av avtalsfrihet fick anses väga tyngre. Kommittén tillade också att, sett i stort, den rådande begränsningen av JO:s befogenheter till allenast anmälningsrätt hittills inte medfört några mera betydande komplikationer (jfr i övrigt Ds Ju 1983:7 s. 276 ff. och s. 395).

Utredningen vill i detta sammanhang anföra följande. De motiv som i samband med ämbetsansvarsreformen anfördes för den nu rådande ordningen på det kommunala området synes i första hand vara praktiskt betingade och ter sig ur logisk synvinkel måhända inte till alla delar övertygande. Ser man saken från JO:s horisont kan skäl anföras för att JO borde ha samma möjligheter att få till stånd domstolsprövning av disciplin- och avskedandefrågor på det kommunala området som han har på LOA-området. I JO:s verksamhet har också förekommit fall beträffande vilka det möjligen varit önskvärt att JO haft mera vidsträckt befogenheter att ingripa.

Tjänsteansvarskommittén har redovisat två sådana fall. Det har i dessa gällt kommunala organ, som bestått av kommunala förtroendemän vilka ej omfattas av gällande kollektivavtalsbestämmelser om disciplinansvar, men som samtidigt haft att bedöma sådan felaktig handläggning vari organets tjänstemän också haft del (se närmare härom Ds Ju 1983:7 s. 233 ff. och s. 396). I en sådan situation kan föreligga risk att disciplinorganet underlåter att ingripa mot sina felande tjänstemän. De jävsregler som för närvarande gäller för ledamöter i de kommunala nämnderna (se 4—5 §§ förvaltningslagen /1971:290/ samt 3:9 och 3:13 kommunallagen /1977:179/) utgör ej tillfredsställande skydd mot att disciplinorganet i sådana fall underlåter att ingripa mot sina felande tjänstemän.

Kommunerna kan enligt 3:14 kommunallagen frivilligt låta en särskild nämnd handlägga frågor om disciplinansvar m.m., vilka rör personal hos annan nämnd. När det gäller disciplinfrågor har emellertid denna möjlighet utnyttjats endast av ett fåtal kommuner. Det kunde övervägas att införa en mera långtgående jävsregel enligt vilken beslutanderätten i disciplinfrågor i fall som det nu är fråga om lades över på ett neutralt kommunalt organ. Enligt utredningens mening skulle dock, såsom tjänsteansvarskommittén framhållit, en sådan regel utgöra ett ingrepp i den frihet för kommuner att själva bestämma över uppläggningsen av sin verksamhet, som följer av principen om kommunal självstyrelse (a.a. s. 397).

I och för sig kunde övervägas att, med bibehållen avtalsfrihet i övrigt, i lag ge JO rätt att uppträda som arbetstagarens motpart och i denna egenskap få till stånd överprövning — i sista hand vid arbetsdomstolen — av de kommunala beslut i disciplin- och avskedandefrågor som det nu är fråga om. Det är emellertid tydligt att en sådan ordning på disciplinansvarsområdet normalt inte kommer att motsvaras av en möjlighet för JO att också få till stånd en ändring av arbetsgivarens beslut. Eftersom avtalsparter som är ense disponerar över avtalstolkningen förfogar de också över bedömningen av frågan om en viss av JO påtalad åtgärd

utgör avtalsbrott resp. omfattas av avtalets disciplinregler. Att i det läget överväga ett lagreglerat disciplinansvar som bas för talerätt för JO ter sig inte möjligt i detta utredningssammanhang; frågan om lagreglering eller avtalsfrihet på det kommunala området är ett spørsmål som bör bedömas utifrån ett vidare synsätt än det som endast har utgångspunkt i JO:s behov av sanktionsmedel¹. Med hänsyn till frågans vikt anser dock utredningen, utan att ta ställning till den avvägning mellan skilda intressen som här måste till, att frågan bör utredas i särskild ordning.

Under 8.6.4.1 har berörts frågan om möjligheten för JO att i straffrättslig väg ingripa mot fel i offentlig verksamhet. I anslutning till det och till vad som nyss nämnts rörande de två av tjänsteansvarskommittén redovisade JO-fallen kan följande uttalande av den kommittén citeras (Ds Ju 1983:7 s. 398):

Det saknas för övrigt skäl för antagande att de situationer, som förelåg i de två JO-ärendena utgjort annat än undantagsfall. Däremot finns skäl att erinra om det synsätt som kommittén anlagt — — — rörande den framtida utformningen av 20:1 BrB och om möjligheten att i straffrättslig väg komma till rätta med situationer likartade de nu nämnda. Med den utformning 20:1 BrB för närvarande har kan det, som också påpekas i kommitténs direktiv, föreligga svårigheter att i det enskilda fallet avgöra om ett fel omfattas av lagrummet. Det klarläggande av lagrummets räckvidd som åsyftas med kommitténs förslag — — — kan även tjäna att undanröja tvekan i fråga om möjligheten att ingripa straffrättsligt mot såväl nämndledamöter som tjänstemän hos nämnderna i fall av författningsstridiga förfaranden.

Även enligt JO-utredningens mening finns anledning att betona betydelsen av att 20:1 BrB — närmare bestämt det däri använda begreppet myndighetsutövning — tillägges den mera vidsträckt innebörd som redovisats av tjänsteansvarskommittén. I den proposition som berörts under 8.6.4.1 nämns att en sådan vidare innebörd främst torde få betydelse för den kommunala sektorn. Otvivelaktigt är det också så, att en mera långtgående möjlighet att tillämpa 20:1 BrB utgör ett betydelsefullt komplement till JO:s mera begränsade möjligheter att utnyttja andra påföljdsmetoder när det gäller kommunala tjänstemän. Med angiven innebörd hos lagrummet klarläggs också den inte oväsentliga utsträckning i vilken JO kan ingripa även mot nämndledamöter som förfar författningsstridigt. Fråga är då, såsom också nämnts under 8.6.4.1, om tjänsteansvarskommitténs begreppsbestämning bör i någon form auktoriseras av lagstiftaren. Enligt JO-utredningens mening bör det ske, så att man säkerställer att nämnda innebörd av begreppet myndighetsutövning beaktas i rättstillämpningen. Förslag till den omformulering av lagtexten som härvidlag kan te sig befogad bör under det fortsatta lagstiftningsarbetet lämpligen utarbetas inom regeringskansliet.

¹ Angående bakgrunden till det nu redovisade synsättet, se vidare den promemoria som fogats till betänkandet som Bilaga 1.

8.6.5 Närmare om JO som åklagare

8.6.5.1 Åtal och förundersökning

I 12 kap. 6 § första stycket RF stadgas, att JO får föra talan i de fall som anges i den instruktion som riksdagen beslutar. Utöver denna allmänna behörighetsregel finns i 12 kap. 8 § första stycket RF ett stadgande som ger JO — och JK — exklusiv rätt att åtala justitieråd och regeringsråd för brott i tjänsteutövningen, därvid åtal skall väckas i högsta domstolen (jfr NJA 1983 s. 685).

Den nyssnämnda allmänna behörigheten att väcka åtal preciseras närmare i JO-instruktionen, där det sägs att JO får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott (6 § andra stycket)¹.

Frågan är då i vilken utsträckning JO är skyldig att utnyttja sin åtalsrätt, i vad mån JO alltså har åtalsplikt. Även på denna punkt ger nyssnämnda lagrum i JO-instruktionen besked: där anges att 20 kap. 6 § och 7 § första och tredje styckena RB gäller när JO prövar fråga om åtal.

I 20:6 RB stadgas, att "åklagare skall, om ej annat är stadgat, tala å brott, som hör under allmänt åtal". Stadgandet anger alltså en principiell skyldighet för åklagare att väcka åtal för angivna brott, och i enlighet med JO-instruktionen gäller denna åtalsplikt även JO. 20:7 RB upptar vissa regler om undantag från åtalsplikten i det att där anges särskilda fall då åtalsunderlåtelse får ske. Även dessa regler gäller för JO i enlighet med hänvisningen i JO-instruktionen².

I 10 § JO-instruktionen finns härutöver en särskild regel om skyldighet för JO att väcka och utföra åtal mot statsråd och mot vissa befattningshavare hos riksdagen, vilken regel dock kan förbigås i detta sammanhang.

Vilken är då den närmare innebörden av den åtalsplikt som gäller för JO i enlighet med hänvisningen i JO-instruktionen till 20:6 RB?

För de allmänna åklagarnas del är frågan om åtalsplikten innebörd relativt enkel att besvara. Enligt 23:1 RB skall förundersökning inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Förundersökningen inleds av polismyndighet eller åklagare (23:3). Under förundersökningen skall utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom (23:2). Då förundersökningen avslutats skall åklagaren med-

¹ Att JO:s åtalsrätt inte är underkastad sådana begränsningar som beträffande vissa brott är uppställda i BrB (såsom att brottet ej får åtalas av annan än målsägande, att målsägande anger brottet till åtal eller att åtal finnes påkallat från allmän synpunkt) torde få anses följa av 20 kap. 5 § första stycket BrB jämte 6 § JO-instruktionen; jfr 20 kap. 2 § andra stycket RB.

² Hänvisningen i JO-instruktionen tar sikte på 20:7 RB i dess lydelse före den 1 april 1985. Genom lagändring som trädde i kraft den dagen (SFS 1985:13) har paragrafen erhållit delvis nytt innehåll samt utformats på ett annat sätt än tidigare, därvid en del av det äldre innehållet flyttats över till en ny paragraf, 7 b §. Hänvisningen är därför för närvarande något missvisande.

dela beslut huruvida åtal skall väckas (23:20). Ger förundersökningen fog för påstående att viss person begått brott som hör under allmänt åtal är åklagaren pliktig att väcka åtal i enlighet med 20:6 RB om inte reglerna om åtalsunderlåtelse föranleder till annat.

JO kan på olika vägar få kännedom om sådana omständigheter som ger anledning anta, att sådant brott begåtts som omfattas av hans åtalsrätt. Det kan ske via tidningsstudium, genom läsning av klagomålsskrifter och på andra sätt. Är då JO, så snart han fått sådan kännedom, skyldig att inleda en undersökning motsvarande den som enligt det nyss återgivna ankommer på polismyndighet och allmän åklagare samt avsluta undersökningen med beslut om åtal i de fall undersökningen ger fog för det? Ser man endast till den blanka hänvisningen i JO-instruktionen till 20:6 RB skulle möjligen kunna hävdas att så är fallet. En så långtgående åtalsplikt synes emellertid inte ha varit avsedd. En begränsning följer för övrigt redan av den särskilda bestämmelsen i JO-instruktionen om rätt för JO att i vissa fall överlämna klagomål till annan myndighet — t.ex. en allmän åklagare — för handläggning där (18 §). En generell åtalsplikt synes dessutom inte stå i alldeles god överensstämmelse med de nuvarande bestämmelserna i instruktionen om att JO dels inte bör ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte påkallas av särskilda skäl (8 §), dels inte bör till utredning ta upp förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte är från allmän synpunkt väsentligt att saken utreds (20 §)³.

Enligt utredningens mening bör visserligen för JO i princip gälla såväl de förut nämnda reglerna om åtalsplikt och åtalsunderlåtelse som — såsom senare skall beröras ytterligare — bestämmelserna i RB om förundersökning. JO:s skyldighet att tillämpa nu avsedda regler bör emellertid inte utformas så, att man urholkar JO:s ställning som ett extraordinärt organ: såsom framhållits under 8.1 bör JO ha i princip fria händer när det gäller att välja vad som skall tas upp till prövning och vad tillsynen skall riktas in på.

När det gäller förundersökning och ev. åtal i anledning av klagomål finns därför anledning att ett ögonblick uppehålla sig vid stadgandet i 19 § JO-instruktionen, vari anges att JO bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan myndighet eller tas upp till utredning. Det är sedan JO, i valet mellan de olika åtgärder som anges i 19 §, beslutat att ta upp klagomålet till utredning som bundenhet av reglerna om förundersökning och åtal bör inträda. Detsamma bör gälla i fall när JO på eget initiativ — och således utan föregående klagomål — beslutar att ta upp en sak till utredning.

I enlighet härmed bör i JO-instruktionen den nuvarande hänvisningen i 6 § andra stycket till angivna lagrum i RB ersättas med en bestämmelse av följande innebörd:

Har JO tagit upp ett ärende till utredning och finns i ärendet anledning att anta, att sådant brott förövats, som JO äger åtala, skall tillämpas vad som i fråga om brott som hör under allmänt

³ Ang. viss föreslagen ändring av detta lagrum se under 8.3.2 och 8.3.3.

åtal finns stadgat i lag rörande förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt.

En sådan hänvisning i JO-instruktionen till annan lag kommer såvitt avser åtal och åtalsunderlåtelse att omfatta inte bara reglerna därom i RB utan även vissa regler om främst åtalsunderlåtelse i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och i militär rättegångslag (1948:472)⁴.

Vad angår förundersökning tar den föreslagna hänvisningen till annan lag i första hand sikte på de bestämmelser därom som återfinns i 23 kap. RB. Dessa bestämmelser är avsedda att trygga erforderlig utredning i frågorna om ett brott blivit begånget, om någon skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl finns för åtal mot den misstänkte. Ytterligare en viktig uppgift för förundersökningen är att förbereda blivande huvudförhandling inför domstol⁵. Bestämmelserna är avsedda att trygga både den enskildes intresse av en allsidig och objektiv utredning⁶ och det allmänna intresset av att brott kan effektivt beivras⁷.

Enligt utredningens mening bör nu avsedda regler gälla för JO på samma sätt som de gäller för åklagare i allmänhet, låt vara med den begränsning som följer av den tidigare diskuterade instruktionsbestämmelsen⁸. Av hänvisningen i den bestämmelsen till vad som i lag finns stadgat om allmän åklagares befogenheter följer bl.a., att JO är likställd med sådan åklagare även vad angår användande av straffprocessuella tvångsmedel under förundersökningen (se fotnot 7).

Man kan ställa den förut berörda frågan om inte de lagregler som styr de allmänna åklagarnas verksamhet, såsom reglerna om förundersökning och om åtalsplikt, redan nu omfattar även JO i dennes roll som särskild åklagare.

Vad angår de förutnämnda bestämmelserna om åtalsplikt och åtalsunderlåtelse i 20:6 och 7 RB uttalade 1972 års JO-utredning, att dessa bestämmelser syntes i princip gälla även särskild åklagare, och enligt den utredningens mening saknades därför anledning att i JO-instruktionen ta upp några bestämmelser i ämnet (SOU 1975:23 s. 140). I remissyttrande över utredningens lagförslag intog emellertid kammarrätten i Göteborg en motsatt ståndpunkt och menade, att nu avsedda regler i RB i princip inte gällde

⁴ Angående förslag rörande ett nytt militärt ansvarssystem som ersätter den lagen, se SOU 1983:2.

⁵ Jfr 23:2 RB: "Under förundersökningen skall — — — målet så beredas, att bevisningen kan vid huvudförhandlingen förebringas i ett sammanhang." I brottmål där åklagare för talan saknas som bekant motsvarighet till sådan förberedelse inför rätten som äger rum i tvistemål.

⁶ Jfr t.ex. bestämmelserna i 23:4 RB om att vid förundersökningen skall beaktas inte bara omständigheter som talar emot den misstänkte utan även de som är gynnsamma för honom, och att bevis som är till den misstänktes förmån skall tillvaratas vid undersökningen.

⁷ Jfr vissa regler i 24—28 kap. RB om straffprocessuella tvångsmedel samt bestämmelsen i 23:16 RB att om användande av tvångsmedel under förundersökningen gäller vad som stadgas i de nämnda kapitlen. Jfr också t.ex. bestämmelserna i 23:7 och 8 RB om hämtning resp. medtagande till förhör. Se även lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål.

⁸ Att förundersökning i vissa fall dock inte är erforderlig, se nedan.

särskilda åklagare och därmed JO. Kammarrätten påpekade också, att gamla RF (96 §) innehöll stadgande om att ombudsman var underkastad "samma ansvar och plikt, som allmän lag och rättegångsordning för aktörer utstaka", medan nu gällande RF (12:6) endast innehåller bestämmelse om åtalsrätt för JO. Om man således tidigare kunde åberopa gamla RF som stöd för RB:s tillämplighet på JO, så förelåg enligt kammarrätten numera inte längre förutsättningar för det. Vid KU:s behandling av lagförslaget uttalade KU att det ansåg det tveksamt om 20:6 och 7 RB utan vidare var tillämpliga på JO som särskild åklagare och förordade att JO-instruktionen — såsom också sedan skedde — kompletterades med hänvisning till angivna lagrum i RB (KU 1975/76:22 s. 57 och s. 70).

Frågan om RB:s tillämplighet på särskilda åklagare, däribland JO, bör i första hand bedömas mot bakgrund av vad lagstiftaren vid RB:s tillkomst avsåg rörande den lags räckvidd. RB innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse som besvarar frågan. Inte heller finns några uttalanden i förarbetena till RB ägnade att ge vägledning i saken. Väl finns i det kapitel i RB som handlar om åklagare och polismyndighet en bestämmelse som anger, att "om särskilda åklagare gälle vad om dem är stadgat" (7 kap. 8 § första stycket RB, jfr bestämmelsen i 20 kap. 2 § andra stycket RB, att "om befogenhet för särskild åklagare att tala å brott, som hör under allmänt åtal, gälle vad särskilt är föreskrivet"). Därav kan emellertid inte utan vidare dras några slutsatser om tillämpligheten av RB vid sidan av sådana särskilda stadganden. Sådana slutsatser medger inte heller den enda bestämmelse i RB som — för visst fall — berör befogenheter för JO (7 kap. 8 § andra stycket: "Ej må annan särskild åklagare än justitiekanslern eller justitieombudsman besluta, att åtal skall väckas eller fullföljas i högsta domstolen").

Viss vägledning kan emellertid hämtas ur följande förhållande. RB antogs av riksdagen redan år 1942. Det beslöts senare att den skulle träda i kraft först den 1 januari 1948 (SFS 1942:740 och 1946:804). Under mellantiden, nämligen år 1946, genomfördes vissa ändringar i skilda författningar, vilka ändringar avsågs träda i kraft samtidigt med RB. Bland dessa författningar ingick bl.a. två (numera upphävda) lagar vilka innehöll regler om särskilda åklagare, s.k. tullåklagare, nämligen lagen (1923:147) om straff för olovlig varuinförsel och lagen (1924:225) med särskilda bestämmelser angående olovlig befattning med spritdrycker och vin. I båda lagarna infördes 1946 samma bestämmelse av följande innehåll: "Om tullåklagares befogenhet i fråga om brott, som avses i denna lag, skall, om ej i arbetsordning eller eljest annat bestämts, vad angående allmän åklagare är stadgat äga motsvarande tillämpning" (SFS 1946:866 och 867). I förarbetena till de två likalydande bestämmelserna uttalades, att det ansetts erforderligt att tullåklagarna i större utsträckning än vad som tidigare varit fallet jämfördes med de allmänna åklagarna. Det noterades vidare att det på vissa anförda skäl inte borde möta hinder att "tillägga tullåklagare samma befogenheter med avseende å tvångsmedel som enligt nya RB tillkomma allmän åklagare". Det tillades ytterligare bl.a.: "På tullåklagare borde vidare ankomma att enligt de regler, som gälla för allmän åklagare, verkställa förundersökning och annan utredning angående brott, som skall beivras av tullåklagare. I förslagen ha införts bestämmelser av nu angiven innebörd" (prop. 1946:334 s. 14-15 och 19).

Den slutsatsen ligger nära, att 1946 års lagstiftning bygger på uppfattningen att reglerna i RB rörande åklagares befogenheter inte äger tillämpning på särskilda åklagare utan sådana särskilda

stadganden som infördes genom den lagstiftningen⁹. Det synes inte finnas anledning att härvidlag göra skillnad mellan JO och andra särskilda åklagare. Det är med utgångspunkt i denna uppfattning som det tidigare i detta avsnitt redovisade förslaget till ny bestämmelse i JO-instruktionen har utformats.

Som framgått syftar den föreslagna instruktionsbestämmelsen, som tagits in i 7 § första stycket i förslaget till ny JO-instruktion, till att likställa JO med de allmänna åklagarna vid tillämpningen av de lagregler rörande åklagare som återfinns främst i RB. Hänvisningen i bestämmelsen tar sikte på vad som "finns stadgat i lag" rörande vissa särskilt angivna ämnen, såsom förundersökning etc. Därmed utesluts sådana bestämmelser i hithörande ämnen som regeringen efter bemyndigande i lag givits rätt att meddela. Ett sådant bemyndigande återfinns i 23:24 RB, där det stadgas att närmare föreskrifter om undersökningsledares verksamhet, om protokoll vid förundersökning m.m. meddelas av regeringen. Vidare är givetvis uteslagna sådana föreskrifter som regeringen i egenskap av högsta förvaltningsmyndighet har rätt att utfärda med sikte på de regeringen underställda myndigheterna, t.ex. de allmänna åklagarna. En del av dessa föreskrifter är sådana att de eventuellt borde tillämpas även av JO. Detta gäller främst den med stöd av 23:24 RB utfärdade förundersökningskungörelsen (1947:948). Utredningen har emellertid inte funnit anledning att så i detalj reglera JO:s verksamhet som skulle bli fallet om bestämmelser motsvarande t.ex. den kungörelsen gjordes tillämpliga på JO. Det bör i stället lämnas åt JO att bedöma när situationen är sådan att en analogisk tillämpning av nu avsedda bestämmelser är befogad. Beträffande andra föreskrifter, närmast sådana som avser viss uppgiftsskyldighet i särskilda fall¹⁰, har med hänsyn till det ringa antal ärenden av hithörande slag som det är fråga om hos JO, inte ansetts erforderligt med en längre gående uppgiftsskyldighet än den som gäller för JO i förhållande till JO:s uppdragsgivare riksdagen.

Den föreslagna bestämmelsen är givetvis ej avsedd att hindra JO från att anlita polisen och de allmänna åklagarna i JO:s brottsbeivrande verksamhet.

I ärenden hos JO vilka rör ifrågasatt brottslighet i tjänsten förfar JO ofta så att JO — vanligen efter ett inledande remissförfarande — uppdrar åt allmän åklagare att föranstalta om förundersökning¹¹ varvid denne anlitar biträde av polis för att genomföra

⁹ Samma synsätt synes för övrigt ha legat till grund för den lag om straff för varusmuggling, vilken år 1960 ersatte lagen om straff för olovlig varuinförsel och som tillerkänner vissa befattningshavare vid tullverket en mera begränsad åklagarroll (jfr SFS 1960:418, 13, 14 och 24 §§ samt prop. 1960:115 s. 94 ff.).

¹⁰ Jfr kungörelsen (1971:933) om rättsstatistiken, enligt vilken de allmänna åklagarna har att lämna vissa statistiska uppgifter i enlighet med närmare föreskrifter som meddelas av RÅ, samt kungörelsen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem, enligt vilken åklagarmyndighet har att lämna vissa uppgifter till rikspolisstyrelsen, bl.a. om beslut i åtalsfrågor, i enlighet med föreskrifter som meddelas av vederbörande centrala myndighet.

¹¹ I nuvarande läge, då viss osäkerhet ansetts råda om RB:s tillämplighet i JO-ärenden, brukar JO inte själv fatta formellt beslut om att inleda förundersökning. Jfr i övrigt 12 kap. 6 § andra stycket RF: "Allmän åklagare skall på begäran biträda ombudsman."

undersökningen. Sedan denna slutförts återställs ärendet till JO, som därefter fattar beslut i frågan om åtal skall väckas eller ej. Det kan förekomma att JO finner det nödvändigt att komplettera undersökningen och uppdrar åt sina egna medarbetare att åstadkomma kompletteringen. I vissa fall ombesörjer JO själv all erforderlig utredning innan JO beslutar i åtalsfrågan. Uppgiften att väcka och utföra åtal vid domstol uppdrar JO — med stöd av 22 § första stycket JO-instruktionen — som regel åt allmän åklagare eller — någon enstaka gång — åt någon av sina medarbetare.

Den ordning JO tillämpar kan helt naturligt i det väsentliga bestå även om utredningens förslag genomförs. Tar JO — efter klagomål eller eljest — upp ett ärende till handläggning och beslutar om förundersökning, kan han anlita allmän åklagare för genomförandet av förundersökningen, i vars slutskede JO har att ta ställning i åtalsfrågan. Som nämnts kan JO också uppdra åt t.ex. allmän åklagare att väcka och utföra åtal som JO beslutat (i 22 § första stycket JO-instruktionen gäller härvidlag undantag endast beträffande åtal mot justitieråd och regeringsråd). — Det kan anmärkas, att åtgärder, som allmän åklagare vidtar under förundersökning vilken beslutats av JO och i vilken JO således får anses vara förundersökningsledare, inte torde kunna överprövas av högre allmän åklagare. — JO skall givetvis också, i stället för att själv ta upp ett klagomål till utredning, kunna överlämna klagomålet till allmän åklagare för handläggning, varvid det ankommer på denne att besluta i frågorna om förundersökning och åtal (jfr 18 § JO-instruktionen).

Den föreslagna ordningen enligt vilken JO fattar beslut om förundersökning skulle också undanröja vissa problem som stundom uppstår när JO anlitar polismyndighet för utredningsarbete. Vid en intervju som inom utredningen hållits med två befattningshavare vid stockholmspolisens disciplinrätt har sålunda framkommit följande. Har JO remitterat ett ärende om anmälan mot en polisman till polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt för utredning blir inte fråga om förundersökning, eftersom JO i sådant ärende inte fattar beslut därom, utan om en administrativ utredning¹². Detta innebär att de regler som rör förundersökning inte kan tillämpas, såsom bestämmelserna om tvångsmedel mot den som utan giltig orsak vägrar åtlyda kallelse till förhör (23:7 RB), om skyldighet att delge den, som skäligen misstänks för brott, besked om misstanken (23:18 RB), etc. Det har förekommit att man nödgats göra avbrott i utredningen för att hos JO inhämta besked i frågan om JO anser att polismyndigheten bör vidta sådana åtgärder som ingår i förundersökning.

Som nämnts kan JO enligt 22 § första stycket JO-instruktionen på annan, t.ex. någon av sina medarbetare, delegera rätten att väcka och utföra åtal som JO har beslutat med den begränsningen att rätten ej får avse åtal mot justitieråd och regeringsråd. Enligt utredningens mening bör JO även ha rätt att — med motsvarande begränsning¹³ — uppdra åt annan att leda

¹² Jfr 12 kap. 6 § andra stycket RF: "Domstol och förvaltningsmyndighet samt tjänsteman hos staten eller kommun skall tillhandagå ombudsman med de upplysningar och yttranden han begär."

¹³ Åtal mot justitieråd och regeringsråd för brott i tjänsteutövningen skall enligt 3:3 RB tas upp till prövning direkt av högsta domstolen. Att sådant åtal i vissa fall ej behöver föregås av förundersökning, se nedan.

sådan förundersökning som JO beslutat. Bestämmelse om detta har tagits med i utredningens lagförslag, se 27 § första stycket i författningsförslag 2. Med hänsyn främst till JO:s arbetssituation bör dock JO, så snart det finns fog för det, utnyttja allmän åklagare för hithörande uppgifter¹⁴.

En särskild fråga som rör förundersökning hos JO är om JO bör kunna överta ett ärende från allmän åklagare och själv fortsätta förundersökning i ärendet. Ett sådant övertagande skulle ev. kunna bli aktuellt i fall när JO redan inlett förundersökning rörande gärning av viss person som misstänks även för annat brott vilket föranlett förundersökning hos allmän åklagare samt gemensam utredning rörande de två gärningarna ter sig befogad. Även andra fall kan tänkas där ett övertagande skulle kunna vara motiverat. Givetvis bör ej förekomma, att förundersökning rörande samma gärning äger rum samtidigt hos flera åklagare. Pågår sålunda förundersökning rörande viss gärning hos en allmän åklagare bör JO ej utan vidare kunna inleda förundersökning rörande samma gärning. Om inte av annat bör detta möjligen anses följa av grunderna för stadgandet i 45 kap. 1 § tredje stycket RB om förbud att mot tilltalad väcka nytt åtal för gärning, för vilken han redan står under åtal. Frågan blir då om JO genom särskilt lagstadgande bör tillerkännas rätt till sådant övertagande som nämnts härövan. Enligt utredningens mening är dock behovet av en sådan regel inte sådant att den bör genomföras. Dels torde antalet fall, där regeln skulle kunna få tillämpning, vara mycket begränsat. Dels bör i dessa få fall saken kunna lösas i samförstånd mellan JO och berörd allmän åklagare. Det får för övrigt anses ligga i sakens natur, att reglerna i RB om skyldighet för allmän åklagare att inleda förundersökning och om åtalsplikt för sådan åklagare inte utgör hinder för honom att avbryta förundersökning emedan sådan efter angivet samråd i stället utföres av JO. Det bör anmärkas, att den i detta avsnitt föreslagna instruktionsbestämmelsen avseende JO inte är avsedd att hindra att JO på motsvarande sätt och i samförstånd med allmän åklagare avbryter sin förundersökning och låter den allmänne åklagaren inleda egen förundersökning.

Ytterligare en fråga som rör förundersökning hos JO är tillämpligheten, sedan förundersökning inletts, av bestämmelsen i 12 kap. 6 § andra stycket RF om skyldighet för bl.a. offentliga tjänstemän att tillhandagå JO med de upplysningar och yttranden JO begär. Bestämmelsen är i 21 § andra stycket JO-instruktionen kompletterad med föreskrift att JO, när sådana upplysningar och yttranden begärs, får förelägga vite om högst 1 000 kr. samt att JO även får döma ut försuttet vite. Den som inte efterföljer JO:s begäran eller dröjer med att åtlyda sådan begäran torde få anses därigenom åsidosätta sin tjänsteplikt och kunna t.ex. åläggas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse¹⁵.

¹⁴ Beträffande allmän åklagare följer för övrigt redan av det tidigare berörda stadgandet i 12 kap. 6 § andra stycket RF skyldighet att biträda JO i nu avsett hänseende.

¹⁵ Att sådana förseelser tidigare kunde föranleda ansvar såsom straffbart tjänstefel, se ett flertal fall beskrivna i JO:s ämbetsberättelser, senast i JO:s ämbetsberättelse 1967 s. 32 ff. (särsk. s. 49).

Den angivna bestämmelsen i RF kan visserligen inte anses innebära en skyldighet för tjänstemannen att på begäran av JO motivera eller eljest försvara ett visst förfaringsätt: tjänstemannen är så till vida inte skyldig att så att säga ange sig själv för brott eller annan tjänsteförseelse. Däremot åligger det honom att sanningsenligt uppge alla sakförhållanden som rör tjänsten och t.ex. ge besked om de tjänsteåtgärder han vidtagit i form av beslut eller eljest¹⁶.

Det som nu sagts gör sig gällande i sådana ärenden hos JO i vilka det inte äger rum någon förundersökning. Beslutar JO att inleda sådan undersökning förändras dock läget. För JO:s möjligheter att inhämta upplysningar från en tjänsteman under förundersökning bör inte gälla andra regler än de som är stadgade för åklagare i allmänhet. När JO vill höra någon under förundersökning bör det alltså ske under förutsättningar och i former som anges i gällande bestämmelser om förundersökning¹⁷. Enligt utredningens mening bör det nu angivna synsättet komma till uttryck i lagtext, förslagsvis på det sättet att bestämmelserna i 21 § andra stycket JO-instruktionen om rätt för JO att förelägga och utdöma vite kompletteras med stadgande att nämnda bestämmelser ej gäller när JO begär upplysningar vid förhör under förundersökning. Bestämmelser härom har tagits in i 26 § andra stycket i förslaget till ny JO-instruktion.

I sammanhanget bör uppmärksammas, att det i 23:22 RB stadgas visst undantag från den allmänna skyldigheten enligt 23:1 RB att inleda förundersökning så snart anledning finns att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Enligt 23:22 RB är förundersökning sålunda inte nödvändig om tillräckliga skäl för åtal ändå föreligger och det är fråga om brott, för vilket det inte är stadgat svårare påföljd än böter, eller sådant brott av vissa högre befattningshavare, vilket skall tas upp till prövning direkt av hovrätt eller högsta domstolen och ej kan antas föranleda annat än böter. (Undantagsregeln gäller även vissa andra brott som här dock saknar intresse.) Det skulle alltså kunna förekomma att JO med stöd av undantagsregeln låter bli att inleda förundersökning även om han funnit anledning anta att ett brott begåtts. Av grunderna för det föreslagna tillägget till 21 § andra stycket JO-instruktionen bör emellertid följa, att JO i sådant fall inte bör tillämpa regeln om rätt att utnyttja vite när det gäller att inhämta upplysningar från den JO misstänker för brottet.

Som framgått är det åtskilliga regler som blir styrande för JO:s verksamhet när JO beslutar att inleda förundersökning. (Att sådant beslut får betydelse även i sekretesshänseende, se under 8.6.5.2.) Dessa regler saknar givetvis tillämpning under det inledande skede av JO:s utredning av

¹⁶ För en fördjupning i frågan om uppgiftsskyldighetens räckvidd kan hänvisas till Nils Alexanderson, Justitieombudsmannen (Sveriges Riksdag, band 16, 1935 s. 186), JO:s ämbetsberättelser 1924 s. 134 ff. och 1974 s. 200 ff. Jfr även Stig Jägerskiöld, Svensk tjänstemannarätt, del 2:1, 1959 s. 389 f.

¹⁷ Jfr bestämmelserna i 23 kap. RB om rätt att hålla förhör med envar som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen (6 §), om hämtning och medtagande till förhör (7 och 8 §§) och om rätt att anställa vittnesförhör vid domstol redan under förundersökningen med den som vägrar att yttra sig vid förhör hos t.ex. åklagaren (dock ej med den misstänkte; 13 §).

ett ärende, som kan föregå ett sådant beslut, och varunder JO ännu har att överväga andra åtgärder, såsom t.ex. att initiera ett disciplinförfarande. Det är därför betydelsefullt att ett beslut om att inleda förundersökning klart manifesteras utåt genom att det ges skriftlig form. Det är också av vikt att personer som JO önskar höra under förundersökning ges besked om att förhören med dem utgör led i sådan undersökning. Att JO bör förfara på nu angivet sätt ligger dock i sakens natur. Någon särskild lagregel därom synes inte nödvändig.

I detta avsnitt finns anledning att beröra ytterligare en fråga, som angår JO:s tillämpning av reglerna om åtalsplikt och åtalsunderlåtelse. Spörsmålet gäller om JO vid sin bedömning av om åtal skall väckas bör ta någon hänsyn till ett ev. önskemål hos vederbörande tjänsteman om att få skuldfrågan prövad av domstol.

1972 års JO-utredning ansåg, att åtal borde anställas om tjänstemannen begär det, dock under förutsättning att det påstådda felet ansågs vara straffbart — däremot syntes enligt den utredningen tjänstemannen inte med fog kunna kräva åtal om JO ansåg att tjänstemannen handlat fel men att felet ej var straffbart eller att tjänstemannen handlat olämpligt men ej felaktigt; tjänstemannen måste tåla sådan kritik av JO, som ej innefattade påstående om tjänstefel (SOU 1975:23 s. 134 och 135). KU anslöt sig till vad utredningen anfört och gjorde endast ett tillägg av innebörd, att tjänstemannen i sist angivna situationer inte heller skulle kunna kräva att JO gjorde disciplinmälan mot honom (KU 1975/76:22 s. 57 och s. 62; se även under 8.6.6.4).

1983 års JO-utredning ansluter sig i och för sig till KU:s och den tidigare utredningens synsätt men vill tillägga följande rörande JO:s tillämpning av reglerna om åtalsunderlåtelse.

I förarbetena till de ursprungliga bestämmelserna i 20:7 RB — då åtalsunderlåtelse i paragrafen benämndes åtalseftergift — framhölls, att en förutsättning för eftergift naturligen var att sådana omständigheter förelåg att den misstänkte var skyldig till brottet: eftergift borde i allmänhet inte förekomma i annat fall än då han erkänt brottet (SOU 1938:44 s. 259). Om den misstänkte under förundersökningen bestred brottslighet låg alltså i sakens natur att åtalseftergift normalt ej kunde ske, alldeles oavsett om den misstänkte dessutom begärde att åtal skulle äga rum. I nämnda förarbeten utsades emellertid dessutom, att eftergift inte heller borde ske, om den misstänkte motsatte sig detta.

Enligt sin nuvarande lydelse — gällande sedan den 1 april 1985 — stadgar 20:7 RB som förutsättning för åtalsunderlåtelse i de flesta fall, att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts. I anslutning härtill görs följande motivuttalande (prop. 1984/85:3 s. 23):

En principiell förutsättning för åtalsunderlåtelse bör vidare, liksom enligt gällande rätt, vara att det råder klarhet i skuldfrågan. Med hänsyn härtill kan den omständigheten att den misstänkte begär åtal i allmänhet inte anses vara ett sådant viktigt enskilt intresse som förhindrar åtalsunderlåtelse.

Den nuvarande lagstiftningen kan alltså sägas ge uttryck åt att den misstänktes ståndpunkt i åtalsfrågan — här avses alltså ej skuldfrågan —

ej skall tillmätas betydelse när frågan om åtalsunderlåtelse bedöms¹⁸. Samtidigt bör dock beaktas, att åtalsunderlåtelse normalt inte bör bli aktuell i fall när den misstänkte bestrider skuld. Enligt utredningens mening får anses gälla att, om den misstänkte gör det och begär åtal, JO normalt också bör anställa åtal.

En särskild situation inträder i det fall att tjänstemannen begär åtal först efter det att JO redan beslutat om åtalsunderlåtelse. Enligt 20 kap. 7 b § RB får ett beslut om åtalsunderlåtelse återkallas om särskilda omständigheter föranleder det. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att den är avsedd att tillämpas sparsamt och att det i princip krävs att nya omständigheter inträffat för att frågan om åtalsunderlåtelse skall omprövas (prop. 1984/85:3 s. 27 och s. 53-54). Mot bakgrund härav och av det tidigare anförda torde ett beslut om åtalsunderlåtelse inte kunna återkallas enbart emedan den misstänkte protesterar mot beslutet och begär åtal. Som framgått förutsätter ett sådant beslut normalt, att den misstänkte erkänt brottet. En sådan ny omständighet, vilken skulle kunna motivera att ett beslut om åtalsunderlåtelse återkallas, skulle därför någon gång möjligen kunna vara, att den misstänkte återtar sitt erkännande och bestrider skuld.

I anslutning till vad som nu anförts om åtalsunderlåtelse vill utredningen framhålla att JO, när beslut fattas om sådan underlåtelse, bör motivera beslutet genom att skriftligen närmare ange den lagregel som åberopas för detta.

En fråga, som i detta sammanhang bör behandlas, är om motsvarighet till de förslag till nya bestämmelser, som diskuterats i detta avsnitt — liksom till de förslag gällande JO:s sanktionsbefogenheter, vilka framläggs under 8.6.6 — bör införas för JK:s del. I denna fråga anlägger utredningen följande synsätt. De tillsynsuppgifter, som JK tillagts är, om man bortser från de under 5.2.1 angivna speciella tillsynsuppgifterna, i huvudsak identiska med de som fullgörs av JO. Gällande bestämmelser angående JO:s och JK:s utrednings- och sanktionsbefogenheter överensstämmer i princip helt. Anledning att för framtiden låta det ena organet ha befogenheter av nyssnämnt slag vilka inte tillkommer det andra organet finns inte. Utredningen anser därför att ny reglering enligt de framlagda förslagen i detta avsnitt liksom enligt förslagen under 8.6.6 (JO:s sanktionsbefogenheter på det disciplinära området m.m.) bör få motsvarighet för JK:s vidkommande. Även de synpunkter som anlagts rörande undantag för JO:s del från tillämpningen av förundersökningskungörelsen m.fl. förordningar gör sig gällande i fråga om JK. Utredningen framlägger därför även förslag till ändringar i lagen om justitie-

¹⁸ Det äldre synsättet kom dock, i viss mån, alltså till uttryck i samband med att man år 1981 utvidgade möjligheterna att lägga ned en förundersökning (SFS 1981:1285). I proposition med förslag i ämnet uttalades att man normalt borde bifalla en begäran från den, som misstänks för ett brott men nekar till brottet, att förundersökningen skall fullföljas (prop. 1981/82:41 s. 23).

Det kan också iaktas, att den misstänktes ståndpunkt i åtalsfrågan skall beaktas efter det att åtal väckts. I 20 kap. 7 a § RB — likaledes tillkommen 1981 — stadgas sålunda, att åtalsunderlåtelse inte får beslutas sedan åtal väckts, om den tilltalade motsätter sig det. Bestämmelsen har inte närmare motiverats i den nämnda propositionen (jfr s. 13-14 och s. 32-33 däri).

kanslerns tillsyn.

I utredningens förslag till ändring i JK-lagen (författningsförslag 3) har motsvarighet till de i detta avsnitt behandlade bestämmelserna i 7 § första stycket och 26 § andra stycket i förslaget till ny JO-instruktion tagits in i 5 § första stycket resp. 10 § andra stycket JK-lagen. Beträffande frågan om motsvarighet för JK till förslaget i 27 § första stycket i den föreslagna JO-instruktionen återkommer utredningen under 8.11.2.

8.6.5.2 Sekretess

Beträffande sekretess — dvs. förbud att röja viss uppgift — finns vissa bestämmelser i sekretesslagen (1980:100) vilka tar direkt sikte på JO (och JK). Bestämmelserna, som återfinns i 11:4 sekretesslagen, har dock begränsad räckvidd. De avser JO:s (och JK:s) tillsyn över offentlig verksamhet (4 § första stycket)¹ och är tillämpliga endast i två särskilt angivna fall.

Det första fallet (reglerat i 4 § andra stycket) avser uppgift som JO (eller JK) i sin nyssnämnda tillsynsverksamhet erhåller från annan myndighet. Är uppgiften sekretessbelagd där gäller sekretessen också hos JO (resp. JK). En betydelsefull begränsning finns dock. Förekommer uppgiften i en handling hos JO (eller JK) som har upprättats, hos JO (JK) eller annan myndighet, med anledning av tillsynsverksamheten — ett yttrande, ett inspektionsprotokoll, en anmälan, el. likn. — gäller sekretess hos JO (JK) endast i den mån det kan antas att ett allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs (detta är ett strängare skaderekvisit än vad som i allmänhet ställs upp i sekretesslagens olika sekretessregler).

Det andra fallet (angivet i 4 § tredje stycket) avser uppgift som JO (eller JK) i sin tillsynsverksamhet erhåller från enskild. Beträffande sådan uppgift gäller sekretess endast till skydd för sådana intressen som nämns i 2 kap. sekretesslagen, nämligen rikets säkerhet eller rikets förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. Sekretessen gäller dessutom endast i den mån det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs.

Det bör framhållas, att sekretess inte i något fall gäller beslut av JO varigenom ärende avgörs (4 § första stycket). Även om ett beslut innehåller uppgift som i och för sig är sekretessbelagd hos JO, är beslutet i sin helhet offentligt.

Det är alltså en mycket begränsad sekretess som gäller i JO:s (och JK:s) tillsynsverksamhet. Denna begränsning gäller i alla ärenden som denna verksamhet omfattar — i lagförarbetena påpekas, att "i tillsynsverksamheten ingår åtal, anmälan rörande disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning samt talan vid domstol angående sådan åtgärd" (prop. 1979/80:2 Del A s. 298 samt Ds Ju 1977:11 Del 2 s. 614)².

¹ För JK:s del avser bestämmelserna även hans verksamhet för att bevaka statens rätt eller tillhandagå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter, något som i detta sammanhang kan lämnas åt sidan.

² Obs. dock att utanför tillsynsverksamheten faller JO:s befattning enligt 10 § JO-instruktionen med åtal mot t.ex. statsråd. För brottsutredning i sådana sammanhang torde gälla de sekretessregler i 5:1 och 9:17 sekretesslagen, vilka berörs närmare i det följande.

När det gäller den brottsbeivrande verksamhet som ankommer på åklagare i allmänhet och polismyndigheterna finns också särskilda regler om sekretess i sekretesslagen.

I 5 kap. sekretesslagen ges sålunda vissa regler om sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga och beivra brott. Där stadgas, att sekretess bl.a. gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål (1 § första stycket p. 1) eller till åklagar- eller polismyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (1 § första stycket p. 3), om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Med sikte på bl.a. brottsbeivrande verksamhet finns vidare i 9 kap. sekretesslagen vissa bestämmelser om sekretess med hänsyn till skyddet för enskilds förhållanden. Huvudregeln i sammanhanget (17 §) är uppbyggd ungefärligen på samma sätt som nyssnämnda 5:1 och stadgar sekretess bl.a. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål (17 § första stycket p. 1) liksom i åklagar- och polismyndighets verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (17 § första stycket p. 3) för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. I sådan verksamhet som nu sagts — förundersökning etc. — gäller dessutom sekretess för anmälan eller utsaga från enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Från nu angivna bestämmelser i 9:17 stadgas vissa undantag i 9:18. Sekretess gäller sålunda bl.a. inte beslut huruvida åtal skall väckas eller beslut om att lägga ned förundersökning. Vidare upphör sekretessen normalt om den eljest sekretessbelagda uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal.

Man skulle möjligen kunna ställa frågan om bestämmelserna i 5 och 9 kap. om sekretess i bl.a. brottsbeivrande verksamhet är avsedda att tillämpas i JO:s och JK:s tillsynsverksamhet jämsides med de förut berörda bestämmelserna i 11:4 rörande sådan verksamhet. I yttrande av lagrådet över det dit remitterade förslaget till sekretesslag uttalas beträffande JK, att det sekretesskydd som på grund av de allmänna sekretessreglerna i 2—10 kap. i lagförslaget gäller även hos JK är främst sekretess för bl.a. brottsbeivrande verksamhet i 5:1 och 9:17 (prop. 1979/80:2 Del A s. 477). Såsom får anses framgå av yttrandet i övrigt görs emellertid uttalandet för att skildra vilken sekretess som föreligger hos JK i ärenden utanför tillsynsverksamheten³. Uttalandet får antas ta sikte på JK:s upp-

³ Lagrådets uttalande lyder i sin helhet: "Det föreliggande lagförslaget innehåller inte någon särskild reglering av sekretessen i de delar av JK:s verksamhet, som inte är hänförliga till tillsynsverksamheten, bortsett från att i 9 kap. 6 § finns en regel om överföring till JK av sekretess hos datainspektionen i ärenden om tillstånd eller tillsyn, som enligt lag ankommer på inspektionen. Datainspektionen har uppgifter av angivet slag enligt datalagen, kreditupplysningslagen och inkassolagen. I övrigt föreligger sekretess hos JK i ärenden utanför tillsynsverksamheten i den mån så följer av de allmänna reglerna i 2—10 kap. i lagförslaget. Det sekretesskydd som på grund av dessa regler gäller även hos JK är främst sekretess för förundersökning och brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamhet i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § samt sekretess som enligt vissa särskilt i 2—6 kap. meddelade bestämmelser är knuten till en uppgift som sådan oavsett var den förekommer."

gift som åklagare i t.ex. tryckfrihetsmål, vilken uppgift faller utanför den verksamhet som i sekretesshänseende regleras i 11:4. I förarbetena till sistnämnda lagrum uttalas ju också, som nämnts tidigare, att i den tillsynsverksamhet som avses i lagrummet även ingår åtal, varmed naturligen måste avses ärenden som leder till åtal, dvs. ärenden som innefattar brottsutredning.

Som framgått är sekretesskyddet enligt 5:1 och 9:17 sekretesslagen avsevärt mera långtgående än det sekretesskydd som följer av de på JO:s (och JK:s) tillsynsverksamhet tillämpliga bestämmelserna i 11:4 sekretesslagen. Motivet till de begränsningar som följer av sistnämnda lagrum har helt naturligt bakgrund i intresset av öppenhet och offentlig insyn i särskilt den verksamhet som ankommer på JO — en utgångspunkt för lagstiftningen har dessutom varit att JK:s tillsynsverksamhet bör likställas med JO:s i sekretesshänseende (se prop. 1979/80:2 Del A s. 297 f. och Ds Ju 1977:11 Del 2 s. 612 f.).

Även enligt utredningens mening bör JO:s tillsyn präglas av största möjliga öppenhet. Sekretess bör gälla endast när tungt vägande skäl talar för det.

Emellertid bör beaktas en omständighet som inte särskilt berörts i förarbetena till nuvarande lagstiftning. Den gäller förhållandet mellan sådan brottsutredande verksamhet som ingår i JO:s tillsyn och motsvarande verksamhet som, främst i form av förundersökning, ankommer på de allmänna åklagarna och polismyndigheterna. I enlighet med det tidigare återgivna gäller i sekretesshänseende olika regler för utredning av brott i offentlig verksamhet beroende på om det är JO eller allmän åklagare/polis som verkställer utredningen. Denna icke alldeles självklara åtskillnad blir än mer accentuerad om gällande bestämmelser om förundersökning skall, såsom föreslås under 8.6.5.1, tillämpas av JO på samma sätt som de är att tillämpa av de allmänna åklagarna. Man har att utgå från att JO i framtiden normalt kommer att förfara så, att JO fattar beslut om att inleda förundersökning och därefter uppdrar åt allmän åklagare att genomföra denna (jfr vad som sägs om nuläget under 8.6.5.1). Nuvarande lagstiftning kommer då att medföra, att det beträffande samma brottsutredning kommer att gälla skilda sekretessregler i olika skeden av utredningen. Detta ter sig ej som en lämplig ordning. Över huvud taget kan sägas, att det ev. behovet av sekretesskydd under förundersökning gör sig lika gällande oavsett om det är allmän åklagare eller JO som utför förundersökningen. Vad nu sagts äger till en början giltighet beträffande det skydd för enskild mot insyn i dennes mera personliga förhållanden m.m. som följer av 9:17 sekretesslagen. Vad angår det skydd för själva brottsutredningen som stadgas i 5:1 sekretesslagen är behovet av sådant skydd måhända inte särskilt ofta förekommande i JO:s brottsutredande verksamhet med hänsyn till arten av den brottslighet varmed JO som åklagare har att ta befattning: normalt blir det härvidlag fråga om myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning, dvs. brottstyper där frågan om en brottslig gärning begåtts ofta kan begränsas till en prövning av ett i och för sig offentligt myndighetsbeslut. Man får dock räkna med att även brottsutredningar hos JO någon gång kan ha behov av nu avsett skydd för att kunna bedrivas så effektivt som möjligt.

Mot bakgrund av vad nu anförts anser utredningen, att samma regler i sekretesshänseende bör gälla för brottsutredningar oavsett om dessa utförs av JO eller av allmän åklagare, ev. på uppdrag av JO. Göres bestämmelserna i 5:1 och 9:17 sekretesslagen tillämpliga även på JO:s brottsutredande verksamhet bör dock framhållas, att detta endast helt marginellt sätter åt sidan grundsatsen om öppenhet i JO:s verksamhet — brottsutredningar hos JO är få till antalet jämfört med det mycket stora antalet JO-ärenden i övrigt och det är endast i en del av dem som sekretessbestämmelser kan bli att tillämpa.

Vad angår JO:s tillsynsverksamhet i övrigt finner utredningen inte anledning till ändring i den mera begränsade sekretessreglering som enligt 11:4 sekretesslagen gäller för den verksamheten. Väl kan även i dithörande ärenden, t.ex. sådana som rör frågor om disciplinärt ingripande, förekomma uppgifter, särskilt om enskilda personliga förhållanden, vilka kan framstå som skyddsvärda. En utvidgad sekretess här skulle emellertid komma att stå i motsättning till vad som i allmänhet gäller för myndigheter — statliga och kommunala — när dessa handlägger ärenden rörande ev. åtgärder i anledning av ifrågasatt tjänsteförseelse. Det finns inte några sekretessregler som särskilt tar sikte på uppgifter i ärenden hos myndigheter rörande t.ex. disciplinansvar, avskedande, uppsägning och avstängning⁴. Det ter sig inte motiverat att i sekretesshänseende göra åtskillnad mellan JO och andra myndigheter när det gäller handläggning av sådana ärenden som det nu är fråga om (jfr det synsätt i frågan om sekretess över huvud i dylika ärenden som anlagts av tjänsteansvarskommittén i Ds Ju 1983:7 s. 322 ff.).

Ytterligare bör anmärkas följande. Den nya sekretessreglering, gemensam för JO och de allmänna åklagarna, som diskuterats ovan kommer i praktiken för JO:s del i tillämpning sedan JO fattat beslut om att inleda förundersökning. En klar gräns bör emellertid dras mot det tidigare skede av ett ärendes handläggning, varunder regleringen icke gäller. Detta bör ske på det sättet att JO, såsom av andra skäl framhållits som önskvärt under 8.6.5.1, manifesterar sitt förundersökningsbeslut utåt genom att ge det skriftlig form.

Som även nämnts under 8.6.5.1 är i vissa fall — angivna i 23:22 RB — inte nödvändigt att genomföra en brottsutredning i form av förundersökning. Även på sådan utredning är reglerna i 5:1 och 9:17 sekretesslagen tillämpliga — jfr den tidigare citerade punkten 3 i första stycket av båda lagrummen. Att fråga är om sådan utredning och ej om annan tillsynsverksamhet klargörs givetvis genom att JO i beslut om att i visst fall tillämpa sekretess uttryckligen hänvisar till aktuell punkt i sekretessbestämmelserna.

⁴ I sekretesslagen finns viss sekretess stadgad med sikte på t.ex. ärenden om omplacering (till skydd för uppgifter om enskilda personliga förhållanden, 7:11) samt ärenden om åtalsanmälan (till skydd för den brottsbeivrande verksamheten, 5:1). Jfr även bestämmelsen i 13:2 om överföring av sekretess när myndighet i ärende om t.ex. disciplinansvar eller skiljande från tjänsten från annan myndighet erhåller uppgift som är sekretessbelagd där. Dessa regler kan dock förbigås i detta sammanhang.

Den nya regleringen kan lagtekniskt utformas så, att man i 11:4 sekretesslagen anger, att där upptagna sekretessregler blir att tillämpa där ej annat följer av 5:1 och 9:17 sekretesslagen.

En sådan hänvisning till 9:17 kommer att avse även de tidigare berörda undantag från sekretess enligt 9:17 som följer av 9:18; redan i 9:17 görs sådant undantag genom hänvisning där till det senare lagrummet.

Vidare får den nya regleringen anses omfatta även uppgifter i sådana handlingar, som kommer in till JO såsom redovisning av en utav t.ex. allmän åklagare på JO:s uppdrag utförd brottsutredning. Sådana handlingar bör anses ingå i den av JO beslutade brottsutredningen och således ej vara omfattade av regeln om överförd sekretess i 11 kap. 4 § andra stycket.

Anmärkas bör också, att begreppet åklagarmyndighet i 5:1 och 9:17 i enlighet med hänvisningen får anses omfatta också JO som åklagare.

Förslag till nu angiven lagändring har upptagits i början av detta betänkande (författningsförslag 4). Förslaget har utformats så, att det omfattar både JO och JK.

8.6.6 Närmare om disciplinansvaret m.m.

8.6.6.1 Gällande ordning

I detta avsnitt skall i första hand lämnas vissa uppgifter angående gällande bestämmelser om disciplinansvar, avskedande och avstängning på det statligt reglerade området. Redogörelsen utgör en bakgrund till de frågor, som tas upp i avsnitten 8.6.6.2 — 8.6.6.8.

De arbetstagare, som omfattas av disciplinansvarsbestämmelserna i LOA är i första hand statliga arbetstagare samt kommunala arbetstagare, vars anställningar är statligt reglerade och ej avser prästerlig tjänst. Sådan arbetstagare får åläggas disciplinpåföljd (varning eller löneavdrag) för tjänsteförseelse, om han uppsåtligen eller av oaktsamhet har åsidosatt vad som ålegat honom i hans anställning och felet ej är ringa (10:1 LOA). I 11:1 och 2 LOA stadgas att arbetstagare får avskedas om han begått brott eller — genom annan gärning än brott — grov tjänsteförseelse, som visar att han är uppenbarligen olämplig att inneha sin anställning. Detsamma gäller om arbetstagare, som av myndighet ålagts disciplinpåföljd, inom två år därefter i anställning hos samma myndighet på nytt har begått tjänsteförseelse och därigenom visar sig uppenbarligen olämplig att inneha sin anställning. I 13 kap. LOA finns bestämmelser om avstängning av arbetstagare. Enligt 13:1 LOA gäller bl.a. att om förfarande inletts, som syftar till att avskeda en arbetstagare, får arbetstagaren avstängas under förutsättning att gärningen i fråga kan antagas medföra avskedande. För vissa yrkeskategorier gäller särregler i disciplinärt hänseende. För hälso- och sjukvårdspersonal återfinns dessa regler i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. (tillsynslagen) och för veterinärer i förordningen (1971:810) med allmän veterinärinstruktion (omtryckt 1982:1027).

Frågor om disciplinansvar, avskedande och avstängning enligt LOA prövas i allmänhet av den myndighet, som arbetstagaren lyder under (15:3 LOA), dvs. vanligtvis anställningsmyndigheten. Ibland har dock en central förvaltningsmyndighet beslutanderätten i disciplinfrågor även beträffande personal som är anställd hos underordnade regionala eller lokala myndigheter. Beslutanderätten i disciplinfrågor inom anställningsmyndigheten eller den myndighet, på vilken prövningen anmars ankommer, ligger vanligtvis på dess styrelse. I s.k. enråds-myndigheter ankommer beslutanderätten på myndighetens chef, t.ex. RÅ. Inom vissa myndigheter, t.ex. domstolsverket, har inrättats särskilda disciplinnämnder. I andra myndigheter har beslutanderätten i disciplinfrågor lagts på ett särskilt kollegium av chefstjänstemän. Som tidigare nämnts (se 3.2) finns ett särskilt beslutsorgan — statens ansvarsnämnd — i frågor om disciplinansvar, avskedande och avstängning beträffande sådana arbetstagare, vilka innehar eller uppehåller ordinarie domartjänst, tjänst som byråchef eller därmed jämställd eller högre statlig tjänst eller annan tjänst som regeringen bestämmer (15:4 LOA). På riksdagsområdet finns ett motsvarande organ, riksdagens ansvarsnämnd, som dock hitintills ej haft några ärenden att pröva.

Frågor om disciplinansvar, avskedande och avstängning för präster prövas enligt 13 § 2 mom. lagen (1936:567) om domkapitel av det domkapitel under vilket vederbörande befattningshavare lyder. Befogenhet att med avseende på biskop pröva frågor av nyss angivna slag tillkommer enligt 20 § nämnda lag en särskild nämnd, ansvarsnämnden för biskopar. Gällande bestämmelser för nämnden återfinns i förordningen (1983:398) med instruktion för ansvarsnämnden för biskopar. För domkapitels och ansvarsnämndens handläggning av ärenden av aktuellt slag är vissa av bestämmelserna i den eljest upphävda statstjänstemannalagen tillämpliga.

Frågor om disciplinansvar för hälso- och sjukvårdspersonal, som omfattas av tillsynslagen, prövas av hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN). Förutom ärenden om disciplinansvar har HSAN även att pröva vissa frågor om behörighet att utöva yrke inom hälso- och sjukvården (19 § andra stycket tillsynslagen; jfr 7.5). Frågor om disciplinföljd rörande under lantbruksstyrelsen stående veterinärer, vilka i sin yrkesutövning gjort sig skyldiga till förseelse, oförstånd eller oskicklighet, prövas av veterinärväsendets ansvarsnämnd, som utgör en del av lantbruksstyrelsen (se 21 a § 2 p. förordningen /1967:425/ med instruktion för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna; omtryckt 1978:289). Veterinärväsendets ansvarsnämnd handlägger vidare frågor om avskedande enligt 11 kap. och avstängning enligt 13:1 LOA beträffande veterinär, som är anställd hos lantbruksstyrelsen eller hos statligt organ som lyder under styrelsen, under förutsättning att frågan rör fel eller försummelse i yrkesutövning såsom legitimerad veterinär (21 a § 1 p. i nyss angivna förordning). Slutligen prövar nämnden bl.a. återkallande av sådan behörighet att utöva yrke eller verksamhet som meddelas av lantbruksstyrelsen (21 a § 3 p.; jfr lagen /1965:61/ om behörighet att utöva veterinäryrket m.m.).

I den fortsatta framställningen används beteckningen *disciplinmyndig-*

het som benämning på den myndighet eller det organ, som i första instans beslutar i frågor om disciplinansvar, avskedande och avstängning medan beteckningen *disciplindomstol* används som benämning på den instans, som överprövar disciplinmyndighets beslut.

En fråga om disciplinansvar kan självfallet aktualiseras på olika sätt, antingen inom den egna organisationen eller genom anmälan från någon som står utanför myndigheten. (Till JO:s rätt att göra disciplinanmälan återkommes senare.) Det är disciplinmyndigheten som beslutar om disciplinförfarande skall inledas. Detta sker genom att skriftlig anmaning utfärdas till arbetstagaren, varigenom denne bereds tillfälle att yttra sig över vad som anförts mot honom (14 kap. 1 § första stycket LOA). Sådant yttrande får lämnas muntligen om arbetstagaren begär det eller det annars anses lämpligt. För att kunna ta ställning till om disciplinärt förfarande formellt skall inledas och anmaning alltså utfärdas kan viss förberedande utredning behöva verkställas. I allmänhet torde det ankomma på viss befattningshavare eller befattningshavare i viss ställning hos anställningsmyndigheten att verkställa sådan utredning. Denna befattningshavare torde också i allmänhet ha behörighet att avskrika ärendet, under förutsättning att anmaning till arbetstagaren inte blivit utfärdad. Sedan anmaning utfärdats får ärendet däremot inte avskrivas utan formell prövning av disciplinmyndigheten (se JO:s ämbetsberättelse 1975/76 s. 475). Anmaning skall utfärdas, när fråga om disciplinansvar uppkommer. I det fall att statens ansvarsnämnd är beslutande myndighet gäller att anställningsmyndigheten, sedan fråga om disciplinansvar uppkommit, utan dröjsmål skall göra disciplinanmälan till ansvarsnämnden (5 § första stycket förordningen /1975:1344/ med instruktion för statens ansvarsnämnd; omtryckt 1976:1026). Det ankommer därefter på ansvarsnämnden att utfärda anmaning. I disciplinärende, som avgörs av myndighet, som arbetstagaren lyder under, finns inte någon formell motpart till arbetstagaren. I ärende hos statens ansvarsnämnd är anställningsmyndighet, som anmält ärendet, arbetstagarens motpart (12 § nyssnämnda förordning).

Beträffande disciplinfrågor enligt tillsynslagen gäller att dessa skall tas upp på anmälan av socialstyrelsen eller av den patient, som saken gäller eller, om patienten själv inte har anmält saken, en nära anhörig till honom. Anmälaren är part i ärendet. Enligt 29 § tillsynslagen skall anmälan och därtill hörande handlingar lämnas över till den mot vilken åtgärd ifrågasätts och mottagaren föreläggas att svara inom viss tid. Vissa undantag härifrån finns dock, bl.a. om det är uppenbart att talan inte kan bifallas. Enligt 31 § skall anmälaren, om det inte är onödigt, ges tillfälle att ta del av svaret samt ges tid att skriftligen yttra sig.

Hos veterinärväsendets ansvarsnämnd betraktas inte anmälare som part i disciplinärende hos nämnden. I sådant ärende äger bl.a. bestämmelserna i 14:1 LOA om anmaning tillämpning (se 21 b § instruktionen för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna).

JO äger enligt 6 § JO-instruktionen rätt att dels göra disciplinanmälan i fråga om fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, dels anmäla fråga om avskedande eller avstängning. Anmälan görs hos disciplinmyndigheten. I anmälan preciserar JO, på grundval av den utred-

ning som företagits i det aktuella ärendet, vad han lägger arbetstagaren till last. Sedan anmälan inkommit till vederbörande disciplinmyndighet ankommer det på denna att utfärda anmaning och låta arbetstagaren yttra sig (att även JO har rätt att i vissa fall utfärda anmaning, se under 8.6.6.3). I disciplinmyndighetens fortsatta handläggning av ärendet tar sedan JO, som saknar partsställning hos disciplinmyndigheten, normalt inte någon del. Sedan disciplinmyndigheten avgjort ärendet tillställs JO det beslut, som meddelats. I ärende, som JO anmält till statens ansvarsnämnd, behandlas JO, trots att uttryckliga bestämmelser här om saknas, som motpart till arbetstagaren. I ärende, som JO anmält till HSN, intar han ställning som part. I det fall att JO skulle stå som anmälare av ärende hos veterinärväsendets ansvarsnämnd — såvitt är känt har detta hittills ej förekommit — är ovisst om han skulle komma att behandlas som part. Ärendehandläggningen hos veterinärväsendets ansvarsnämnd bygger i fråga om partsställning och besvärsmätt på grundsatsen att förfarandet är en intern angelägenhet mellan lantbruksstyrelsen och vederbörande yrkesutövare.

Härefter skall lämnas vissa uppgifter om de förfarandebestämmelser som, utöver de som nämnts i det föregående, gäller för ärenden om disciplinansvar m.m. enligt LOA. I lagens 14 kap. finns — utöver den ovannämnda anmaningsbestämmelsen — endast ett fåtal sådana bestämmelser. Några regler om det förberedande utredningsförfarande, som i allmänhet föregår den formella handläggningen av ärenden av aktuellt slag, finns inte, vare sig i LOA eller på annat håll. Bestämmelserna i 14 kap. LOA gäller således handläggningen efter det att sanktionsförfarande inletts, något som alltså sker genom att skriftlig anmaning, vilken kan sägas motsvara stämning i ett rättegångsförfarande, utfärdas. Det ankommer på disciplinmyndigheten att tillse att erforderlig utredning föreligger i de ärenden som skall prövas och myndigheten har möjlighet att förordna om kompletterande utredning. Sådan kompletterande utredning kan också enligt 14 kap. 1 § andra stycket LOA verkställas på begäran av arbetstagaren, något som skall ske om det inte är uppenbart att utredningen saknar betydelse. Arbetstagaren kan enligt bestämmelsen även begära att andra skall yttra sig i saken, t.ex. en facklig företrädare. Sedan anmaning utfärdats har disciplinmyndigheten, som inte själv tillagts några särskilda tvångsmedel för att t.ex. säkerställa ett vittnes inställelse och som ej får höra vittne under ed, möjlighet att hos allmän domstol påkalla vittnesförhör eller sakkunnigförhör samt begära föreläggande för någon att tillhandahålla skriftlig handling eller föremål (14:2 LOA). Bestämmelserna i LOA kompletteras av förvaltningslagens bestämmelser, vilka är tillämpliga på ärenden om disciplinansvar m.m. Det är inte bara förvaltningslagens allmänna bestämmelser (intagna i 4—13 §§), som äger tillämpning utan även de särskilda bestämmelserna (14—19 §§) om förfarandet i förvaltningsärenden. Bland de stadganden i förvaltningslagen som är av intresse kan bl.a. nämnas bestämmelser om rätt för part att anlita ombud eller biträde, om aktinsyn, om beslutsmotivering och om underrättelse till part om innehållet i beslut. Bestämmelserna om rätt att anlita ombud eller biträde — intagna i 6 § förvaltningslagen — torde äga tillämpning också på det

förberedande utredningsstadiet. Som ombud eller biträde kan anlitas någon från arbetstagarens fackliga organisation. Arbetstagaren kan vidare i vissa fall lämnas allmän rättshjälp i ärendet, varvid t.ex. advokat kan förordnas till biträde åt honom. I tillsynslagen finns intagna olika förfarandebestämmelser gällande de ärenden, som HSAN handlägger. LOA:s och förvaltningslagens förfarandebestämmelser äger tillämpning även i veterinärväsendets ansvarsnämnds ärenden angående disciplinansvar.

Härefter skall redogöras något för vad som gäller i fråga om överprövning hos domstol av disciplinmyndighets beslut. Tidigare gällde att endast den som ådömts disciplinär påföljd m.m. ägde överklaga disciplinmyndighetens beslut. Genom 1975 års JO-reform fick dock även JO (och JK) rätt att överklaga beslut i ärenden av sådant slag. (Till JO:s talerätt återkommes längre fram i detta avsnitt.) Beslut i disciplinärenden m.m. enligt LOA kan omprövas av tingsrätt eller arbetsdomstolen i den ordning som gäller enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen). Vill arbetstagaren söka ändring, skall han enligt 16:2 LOA väcka talan mot arbetsgivaren inom fyra veckor från det att han fick del av beslutet. Gäller kollektivavtal mellan arbetsgivaren och arbetstagarens organisation, har organisationen rätt att i stället för arbetstagaren väcka talan. Sådan talan skall väckas vid arbetsdomstolen (2:1 och 4:5 arbetstvistlagen). I de fall arbetstagaren själv står som part i målet sker överprövningen i tingsrätt med möjlighet att överklaga tingsrättens avgörande hos arbetsdomstolen. Innan arbetstagarens organisation väcker talan skall s.k. tvisteförhandling enligt 4:7 arbetstvistlagen ha ägt rum. Om tingsrätt på talan av arbetstagaren upphäver disciplinmyndighetens beslut eller dömer till lindrigare påföljd än myndigheten bestämt, kan myndigheten föra saken vidare till arbetsdomstolen.

Talan mot beslut i fråga avgjord av HSAN resp. veterinärväsendets ansvarsnämnd får överklagas hos kammarrätt genom besvär. Talan över kammarrätts beslut anförs hos regeringsrätten. Taleberättigad beträffande beslut av HSAN är enligt 40 § tillsynslagen socialstyrelsen, om det gäller att tillvarata allmänna intressen, enskild som gjort disciplinämälan, om beslutet gått honom emot samt annan, som beslutet angår, om det har gått honom emot. Beträffande talerätt i fråga om beslut av veterinärväsendets ansvarsnämnd finns inga uttryckliga bestämmelser. Endast den som blivit föremål för nämndens åtgärd, exempelvis meddelats disciplinpåföljd, har ansetts ha talerätt.

Härefter behandlas JO:s talerätt beträffande disciplinmyndighets beslut. Enligt 7 § första stycket JO-instruktionen får JO föra talan vid domstol om ändring av beslut av myndighet mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar, avskedande eller avstängning. Bestämmelsen tar endast sikte på talan till befattningshavarens nackdel. JO:s talerätt gäller även beslut i ärende hos disciplinmyndighet, vilket JO ej anmält. JO:s talerätt gäller till en början beslut av disciplinmyndighet i ärende enligt LOA. I LOA finns bestämmelser om JO:s talerätt intagna i 16 kap. 3 § första stycket LOA, vari anges att JO beträffande beslut i ärenden enligt 10 kap. LOA (disciplinansvar), 11

kap. LOA (avskedande) och 13:1 LOA (avstängning) äger väcka talan inom fyra veckor från det att beslutet meddelades. I målet hos domstolen är JO givetvis part, nämligen i egenskap av kärke. Söker befattningshavaren ändring i beslut, vilket tillkommit efter anmälan av JO, är JO ensam dennes motpart i målet, se 7 § andra stycket JO-instruktionen. (Beträffande partsställningen hos domstolen återkommes nedan under 8.6.6.7.) Vidare har JO talerätt när det gäller beslut av HSAN i disciplinärenden (40 § andra stycket tillsynslagen). En förutsättning är naturligtvis att vederbörande befattningshavare omfattas av JO:s tillsyn. Frågan om JO:s rätt att föra talan mot beslut av veterinärväsendets ansvarsnämnd i disciplinärenden behandlas under 8.6.6.6.

JO äger inte talerätt beträffande beslut i ärenden om disciplinansvar, avskedande eller avstängning gällande präster och biskopar.

När statstjänstemannalagen den 1 januari 1977 ersattes av LOA undantogs prästerna i svenska kyrkan från bl.a. LOA:s disciplinbestämmelser. I stället skulle vissa bestämmelser i den eljest upphävida statstjänstemannalagen äga motsvarande tillämpning på präster. Bestämmelsen i 53 a § statstjänstemannalagen om talerätt för JO mot beslut i disciplin-, avskeds- och avstängningsärenden — bestämmelsen överensstämmer i allt väsentligt med 16:3 LOA — skulle dock inte äga tillämpning.

Tjänsteansvarskommittén har i sitt slutbetänkande (Ds Ju 1983:7) föreslagit att LOA:s bestämmelser om disciplinansvar m.m. — däribland 16:3 — skall äga tillämpning beträffande nu behandlade slag av ärenden. Genomförs förslaget innebär detta alltså att JO får talerätt mot beslut av domkapitel och ansvarsnämnden för biskopar i ärenden om disciplinansvar, avstängning och avskedande.

Med anledning av talan från JO:s sida i disciplinärende enligt LOA eller tillsynslagen får disciplinpåföljd åläggas eller skärpas endast om det är påkallat från allmän synpunkt (16 kap. 3 § andra stycket LOA resp. 40 § tredje stycket tillsynslagen; till saken återkommes nedan under 8.6.6.6). I 16 kap. 3 § andra stycket LOA finns vidare vissa bestämmelser vilka inskränker JO:s talerätt i avskeds- och avstängningsärenden (se vidare härom under 8.6.6.6).

8.6.6.2 Ärenden om yrkesbehörighet

Under 7.5 har redovisats vissa delar av en utredning, som socialstyrelsen utfört på uppdrag av socialdepartementet. Av intresse i detta sammanhang är därvid ett i socialstyrelsens utredning ingående förslag om att JO — och JK — skall äga rätt att hos HSAN anmäla frågor enligt 19 § andra stycket tillsynslagen. Bestämmelsen omfattar, såvitt nu är av intresse, frågor om återkallelse av legitimation att utöva yrke inom hälso- och sjukvården samt andra frågor om begränsning av legitimerade yrkesutövers behörighet. Socialstyrelsen har som skäl för förslaget angivit att det, mot bakgrund av gällande befogenhet för JO och JK att anmäla disciplinfrågor hos HSAN, kan synas vara naturligt att dessa organ också får anmäla behörighetsfrågor, att några skäl som talar däremot inte funnits föreligga samt att det inte heller framkommit några skäl som

ger anledning att bedöma skilda behörighetsfrågor på olika sätt.

JO-utredningen får för egen del anföra följande. Vad som kan diskuteras är om JO bör ges möjlighet att påkalla prövning av frågor om återkallelse eller begränsning av behörighet i anledning av fel i yrkesutövningen av hälso- och sjukvårdspersonal under JO:s tillsyn. Sådana frågor, vilka för närvarande endast kan tas upp av HSN efter anmälan av socialstyrelsen eller på ansökan av den saken gäller, har nära samband med frågor om disciplinansvar. De skäl, som ligger till grund för att JO getts rätt att påkalla prövning av disciplinärenden, kan fullt ut åberopas för att ge JO rätt att anmäla också frågor av diskuterat slag.

Som angivits ovan under 8.6.6.1 prövar veterinärväsendets ansvarsnämnd i fråga om veterinärer återkallande av sådan behörighet att utöva yrke eller verksamhet som meddelas av lantbruksstyrelsen, se 21 a § 3 p. i instruktionen för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna. Enligt utredningens mening bör JO tillerkännas befogenhet att begära prövning av fråga om återkallelse av legitimation för veterinär med anledning av fel i yrkesutövningen. Härvid kan hänvisas till de skäl, som nyss anförts för att JO skall ha motsvarande befogenhet på hälso- och sjukvårdens område.

Utredningen har i 8 § första stycket i sitt förslag till ny JO-instruktion tagit in bestämmelser om befogenhet för JO att begära prövning av här behandlade ärenden om yrkesbehörighet. Vidare har en erinran om dessa bestämmelser tagits in både i tillsynslagen (se 24 § tredje stycket i författningsförslag 6) och i lagen om behörighet att utöva veterinäryrket m.m. (se 5 a § i författningsförslag 7). Vad angår talerätt för JO när det gäller beslut i hithörande ärenden, se under 8.6.6.6.

För JK:s del bör motsvarande befogenheter gälla. De har angivits i 6 § första stycket i förslaget till ändring i JK-lagen.

8.6.6.3 Utredningen hos JO: 21 § tredje stycket JO-instruktionen

En anmälan av JO till disciplinmyndighet om disciplinansvar, avskedande eller avstängning grundar sig på den utredning av saken som JO vidtagit. Som nämnts under 8.6.6.1 finns inte i LOA eller på annat håll några särskilda förfarandebestämmelser i fråga om den förberedande utredning hos anställningsmyndighet som i allmänhet föregår utfärdandet av anmaning, varigenom den formella handläggningen av ett disciplin-, avskeds- eller avstängningsärende inleds. Inte heller för JO finns några särskilda sådana bestämmelser. I ombudsmännens remissvar över tjänsteansvarskommitténs slutbetänkande påpekades att frånvaron av fasta regler för utredningsförfarandet i ärenden av disciplinär natur kan orsaka olika problem för JO. I remissvaret angavs att frågorna borde uppmärksammas av JO-utredningen.

Inledningsvis kan i detta sammanhang framhållas att det under utredningen av JO:s ärenden normalt sett naturligtvis inte går, av handlingarna i ärendet eller eljest, att utläsa om saken är sådan att JO har siktet inställt på disciplinpåföljd eller annan här avsedd sanktionsåtgärd.

Några särskilda bestämmelser, t.ex. speciella utredningsbefogenheter, vilka tar sikte på sådana ärenden, vilka kan komma att avslutas genom

anmälan om disciplinpåföljd m.m., finns således ej. Utredningen anser inte heller att det föreligger tillräckligt starka skäl för att införa sådana bestämmelser. De befogenheter, som JO för närvarande har att tillgå vid utredningarna i sina ärenden, får anses tillräckliga även på förevarande område. Det kan här tilläggas att, för den händelse utredningen i ett av JO hos disciplinmyndighet anmält ärende mot förmodan skulle vara ofullständig, det ankommer på disciplinmyndigheten att tillse att utredningen kompletteras. Under 8.6.6.5 föreslås dessutom att JO ges en partsliknande ställning under disciplinmyndighets handläggning, varför JO den vägen kommer att få möjlighet att komplettera utredningen i ett ärende som han anmält.

Utredningen behandlar härefter den ovannämnda bestämmelsen i 21 § tredje stycket i JO:s instruktion. Stadgandet har följande lydelse:

Kan det misstänkas att befattningshavare som sägs i 7 § gjort sig skyldig till förseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att skriftlig anmaning enligt 14 kap. 1 § första stycket lagen (1976:600) om offentlig anställning ej kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda sådan anmaning. Anmaning som nu har sagts gäller även som underrättelse enligt 29 § lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl.

Stadgandet i första meningen ger således JO befogenhet att, om vissa förutsättningar är uppfyllda, under handläggningen av ett JO-ärende bryta preskription för disciplinpåföljd. I praktiken betyder detta, att JO kan utfärda anmaning, om han under handläggningen av ärende, som han överväger att efter utredning anmäla för åläggande av disciplinär påföljd enligt LOA, gör den bedömningen att vederbörande disciplinmyndighet kommer att få svårt att hinna med anmaning enligt 14:1 LOA. I anmaning enligt nyssnämnda lagrum skall anges vad som åberopas mot vederbörande befattningshavare. Det sålunda formulerade gärningspåståendet utgör processföremålet hos disciplinmyndigheten, varför denna, då den skall avgöra disciplinärendet, i princip inte äger ingå i prövning av andra förhållanden än som i anmaningen lagts befattningshavaren till last. En av JO utfärdad anmaning skall självfallet ha motsvarande innehåll och verkan. Av det anförda följer att disciplinmyndighet vid sitt avgörande av ett av JO initierat disciplinärende, vari JO utfärdat anmaning, under sin handläggning i princip inte får åberopa andra omständigheter än som tagits upp i JO:s anmaning.

Som framgått ovan anges det i slutet av första meningen i 21 § tredje stycket JO:s instruktion att ombudsman får utfärda "sådan anmaning". Språkligt avser hänsyftningen anmaning enligt 14:1 LOA. Detta uttryckssätt synes dock inte helt adekvat. Vad JO gör är att han utfärdar anmaning *motsvarande* sådan anmaning som enligt LOA skall utfärdas av disciplinmyndigheten. Utredningen har i sitt förslag till ny JO-instruktion — i 26 § tredje stycket — justerat lagtexten i enlighet härmed.

Vidare märks följande. Genomförs tjänsteansvarskommitténs förslag till viss ändring i lagen (1936:567) om domkapitel (se Ds Ju 1983:7 s. 33) kommer den nu avsedda regeln om anmaning att gälla även präster som omfattas av den lagen. Tills vidare har regeln i utredningens lagförslag

kompletterats med en bestämmelse som redan nu för in präster under JO:s anmaningsrätt. Bestämmelsen har utformats så, att den även omfattar veterinärer under JO:s tillsyn (beträffande dem återfinns regler om disciplinansvar och om anmaning i 28 § allmänna veterinärinstruktionen och 21 b § instruktionen för lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna).

Beträffande utformningen av nu avsedda ändringar i lagtexten, se vidare nedan.

Härefter skall motsvarande fråga inom hälso- och sjukvårdsområdet beröras, se andra meningen i 21 § tredje stycket JO:s instruktion. Enligt 29 § tillsynslagen skall den, mot vilken utgärd ifrågasätts, av HSAN tillställas den till HSAN gjorda anmälan eller ansökan jämte föreläggande om att svara inom viss tid. När sådan underrättelse tillställs vederbörande avbryts preskription (jfr 14 § tillsynslagen). Den nu behandlade bestämmelsen i JO:s instruktion innebär att JO har rätt att vid preskriptionsfara bryta preskription genom att tillställa vederbörande anmaning att inom viss tid avgesvar till HSAN. Även i sådan anmaning skall anges vad som åberopas mot den mot vilken disciplinåtgärd ifrågasätts. Vid den slutliga prövningen av disciplinfrågan utgör gärningspåståendet i anmaningen processföremålet hos HSAN.

I syfte att tydligare ge uttryck åt den sålunda avsedda innebörden hos 21 § tredje stycket bör denna bestämmelse utformas på följande sätt:

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1976:600) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till förseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att skriftlig anmaning enligt 14 kap. 1 § första stycket nämnda lag ej kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får JO utfärda anmaning av motsvarande innehåll. Vad som nu sagts äger tillämpning även beträffande befattningshavare som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om anmaning i annan författning. Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. har gjort sig skyldig till förseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att befattningshavaren ej hinner erhålla underrättelse enligt 29 § nämnda lag inom två år efter förseelsen, får JO utfärda anmaning med föreläggande för denne att inom viss tid hos hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd svara på vad JO i anmaningen anför mot honom.

Vidare har viss följdändring gjorts i 14 § tillsynslagen, se författningsförslag 6.

Det skall påpekas, att det framlagda förslaget innebär att militäransvarskommitténs förslag till tillägg beträffande nyssnämnda lagrum (se ovan under 7.3) måste arbetas om vartill kommer en följdändring i den av militäransvarskommittén föreslagna disciplinlagen motsvarande ovannämnda följdändring i tillsynslagen.

Den föreslagna bestämmelsen i JO-instruktionen (26 § tredje stycket i författningsförslag 2) bör ha sin motsvarighet i JK-instruktionen, se vidare under 8.11.2.

8.6.6.4 Anmälan till disciplinmyndighet

I förevarande avsnitt skall utredningen ange vissa synpunkter i frågan om när JO bör anmäla ett ärende hos disciplinmyndighet. Den fortsatta framställningen gäller i första hand disciplinärenden men tar i tillämpliga delar sikte även på avskedande- och avstängningsärenden liksom de övriga slag av ärenden som JO — enligt vad som framgått under 8.6.6.2 — bör äga rätt att anmäla.

För att disciplinpåföljd enligt LOA skall kunna åläggas fordras, som nämnts tidigare, att vederbörande arbetstagare uppsåtligen eller av oaktamhet åsidosatt vad som ålegat honom i hans anställning samt att felet ej är ringa (10 kap. 1 § första stycket LOA). I lagrummet anges att disciplinmyndigheten under angivna förutsättningar "får" ålägga disciplinpåföljd (i motsvarande äldre bestämmelser i statstjänstemannalagen /18 §/ och kommunaltjänstemannastadgan /18 §/ angavs att disciplinmyndigheten "må" ålägga etc.).

Några författningsbestämmelser innehållande några anvisningar eller rekommendationer om när JO bör utnyttja sin befogenhet att anmäla disciplinärenden finns ej. I 1975 års JO-betänkande anfördes i saken bl.a. följande (SOU 1975:23 s. 141):

Frågan i vilken utsträckning JO skall anmäla felande tjänsteman för disciplinär åtgärd är svårare att ta ställning till. Till en början får man beakta att disciplinpåföljd enligt propositionen¹ inte skall kunna åläggas om inte tjänstemannen fått skriftlig anmaning att yttra sig inom två år från gärningen. I fråga om äldre fel synes det således inte vara meningsfyllt att göra disciplinanmälan. — — —

Vidare bör beaktas att disciplinmyndigheten enligt förslaget ej obligatoriskt skall ådöma disciplinpåföljd för felet, utan den "må" göra detta, vilket ger utrymme för viss skälighets- och lämplighetsprövning. Det är således inte säkert att en anmälan från JO resulterar i disciplinpåföljd. Det synes då vara följdriktigt att även JO har möjlighet att pröva om påföljd fordras i det enskilda fallet. Enligt utredningens mening bör JO således göra disciplinanmälan endast om han anser felet så allvarligt att disciplinpåföljd fordras. Är felet ringa synes det vara olämpligt att göra disciplinanmälan, eftersom någon påföljd ej kan åläggas vid ringa fel.

Vid behandlingen av 1975 års betänkande framhöll KU, som konstaterade att ingen av remissinstanserna erinrat mot förslaget om rätt för JO att göra disciplinanmälan, bl.a. att "den syn som präglar de nya reglerna om ansvar i offentlig tjänst, nämligen att fel i tjänsten i princip skall betraktas som avtalsbrott, inte innebär att det allmännas intresse av att offentliga funktioner fullgörs på ett från rättssäkerhetssynpunkt riktigt sätt bortfallit" (KU 1975/76:22 s. 58 f.).

1983 års JO-utredning får anföra följande. Som framgått finns inga bestämmelser i JO:s instruktion eller på annat håll, som innebär några villkor eller inskränkningar i fråga om de disciplinärenden, som JO enligt 6 § tredje stycket JO:s instruktion får anmäla. Enligt utredningens mening är detta inte heller nödvändigt utan JO bör själv få avgöra när han skall utnyttja sina ifrågavarande befogenheter. JO bör självfallet

¹ Härvid åsyftades propositionen rörande ämbetsansvaret (prop. 1975:78).

endast göra disciplinanmälan om han anser att felet i fråga är så allvarligt att disciplinpåföljd fordras. Vidare bör JO anmäla ärenden endast där saken är sådan att det, ur de allmänna intressen JO skall bevaka, är påkallat med disciplinär påföljd. Om JO av andra skäl — och då närmast i fall när den aktuella förseelsen ej rör någon enskilds intresse — anser det motiverat med disciplinpåföljd bör han överlämna ärendet till vederbörande disciplinmyndighet utan formell anmälan. (Saken har berörts ovan under 8.3.4.) Den omständigheten att disciplinmyndighet i remiss-svar eller på annat sätt under utredningen av ett JO-ärende ev. må ha redovisat en inställning, som skulle kunna tyda på att disciplinmyndigheten — om disciplinärt förfarande skulle påkallas från JO:s sida — inte skulle komma att bifalla JO:s talan, bör inte hindra JO från att initiera ett disciplinförfarande. Skulle JO inte få bifall till sin talan eller skulle den endast delvis bifallas har han, när det gäller det statligt reglerade området, möjlighet att föra saken vidare till disciplindomstol. På det rent kommunala området saknar JO denna möjlighet. Skulle han där anse att disciplinmyndighets beslut är alltför milt kan han dock reagera häröver genom ett eget uttalande. (Jfr i övrigt vad som sägs under 8.6.4.2 om talerätt för JO på det kommunala området.)

Det kan anmärkas, att den omständigheten att JO har befogenhet att avsluta saken genom att kritisera vederbörande befattningshavare inte bör föranleda att disciplinanmälan underlåtes om skäl föreligger för sådan.

Ytterligare en fråga, som bör beröras i detta avsnitt, är om JO bör tillmötesgå en begäran från vederbörande befattningshavare om att göra disciplinanmälan även om JO själv inte anser detta påkallat. Detta ansåg 1972 års JO-utredning (SOU 1975:23 s. 141) medan KU (1975/76:22 s. 62; jfr under 8.6.5.1) inte ansåg att tjänstemannens inställning hade betydelse i sammanhanget. 1983 års JO-utredning anser inte att det finns anledning att inta annan ståndpunkt än den KU redovisade. Befattningshavares önskemål att få ett ifrågasatt fel bedömt av disciplinmyndighet bör i princip således inte ha någon betydelse för JO:s bedömning av om han skall söka utverka disciplinär påföljd.

8.6.6.5 JO:s ställning i ärende hos disciplinmyndigheten

Som framgått under 8.6.6.1 gäller att JO inte intar partsställning i ärende, som han enligt 6 § tredje och fjärde styckena JO:s instruktion anmält till disciplinmyndighet; sedan den 1 juli 1980 är han dock part i disciplinärendet, som han anmält till HSN.

Ämbetsansvarskommittén intog den ståndpunkten att någon rätt för JO att uppträda som part i disciplinärendet hos disciplinmyndighet eller domstol inte syntes böra komma ifråga, men att JO alltid borde beredas tillfälle till yttrande såväl under disciplinärendets handläggning hos myndigheten som under domstolens prövning därav (SOU 1972:1 s. 188).

Propositionen om reformering av ämbetsansvaret innehöll inte några särskilda regler om JO:s ställning i disciplinprocessen, utan departementschefen hänvisade till då pågående utredningar om JO- och JK-ämbetena samt anförde bl.a. följande (prop. 1975:78

s. 174): "I den mån statsmakterna i sitt kommande ställningstagande på grundval av JO- och JK-utredningarnas överväganden skulle finna att yttranderätt eller partsställning bör tillerkännas JO och JK i disciplinärendet hos arbetsgivaren eller inför domstol torde de lagändringar som behövs få vidtas i det sammanhanget."

I 1975 års JO-betänkande framhölls att det enklaste och mest effektiva skulle vara att göra JO till part i ärenden som han anmäler hos disciplinmyndighet, något som skulle innebära att JO borde dels få yttra sig till disciplinmyndighet dels, om muntligt förhör hölls, få närvara personligen eller genom ombud (SOU 1975:23 s. 165). Därefter synes frågan inte ha diskuterats ytterligare. I specialmotiveringen till 6 § tredje stycket anges i betänkandet endast att JO, såsom bestämmelsen formulerats, inte borde anses som en part i ärendet hos vederbörande disciplinmyndighet (a.a. s. 221).

Som framgått under 8.6.6.1 behandlas JO i ärenden hos statens ansvarsnämnd som part, trots att författningsbestämmelser härom saknas.

I instruktionen för statens ansvarsnämnd anges i 12 § beträffande annat ärende hos ansvarsnämnden än sådant som anmälts av JO, JK eller allmän åklagare¹, att "den myndighet där tjänstemannen är eller senast har varit anställd anses som hans motpart, om ej särskilda skäl föranleder annat". Beträffande partsställningen i ärende, som anmälts av JO, JK eller allmän åklagare innehåller instruktionen inga bestämmelser.

1983 års utredning får anföra följande. Förfarandet i disciplinärenden bygger på officialprincipen, vilket innebär att det är disciplinmyndigheten som har ansvar för att ett disciplinärende blir fullständigt utrett. Detta innebär emellertid inte att det skulle vara utan intresse att låta JO kunna följa handläggningen av ett disciplinärende, som han anmält. För närvarande ges JO också möjlighet härtill vid handläggning hos statens ansvarsnämnd. Vid dess handläggning av ärenden, som JO anmält, har JO således i praktiken en partsliknande roll. JO har rätt att inkomma med kompletterande utredning, att ta del av vederbörande befattningshavares ståndpunkter etc. Enligt utredningens mening är detta en lämplig ordning. Man behöver här bara peka på att det för JO kan finnas ett intresse att bemöta under disciplinmyndighetens handläggning framkomna nya omständigheter vilka inte tidigare varit kända för JO. Anledningen att göra skillnad mellan fall då ett anmält JO-ärende handläggs av statens ansvarsnämnd, av "vanlig" disciplinmyndighet enligt LOA eller av annat organ föreligger ej. JO bör ges rätt, inte bara att komplettera egen utredning och att ta del av och yttra sig över utredning som tillförts ärendet av annan, utan också att närvara vid ev. muntligt förhör inför disciplinmyndigheten. JO bör således ges en partsliknande roll. Vad som här anförts bör inte bara gälla de disciplinärenden, som JO anmäler hos disciplinmyndighet utan även avskedandeärenden samt sådana behörighetsärenden för vilka har redogjorts i föregående avsnitt. Däremot anser utredningen att den föreslagna ordningen inte lämpar sig för av JO anmällda avstängningsärenden, detta främst med hänsyn till den bråd-

¹ Allmän åklagare har behörighet att anmäla fråga om avstängning enligt 13:1 LOA på grund av misstanke om brott (se 15:3 LOA).

ska, varmed sådana ärenden skall handläggas. I utredningens förslag till ny JO-instruktion har i 8 § tredje stycket tagits in en bestämmelse som anger de föreslagna befogenheterna för JO.

För JK:s del återfinns motsvarande bestämmelse i 6 § andra stycket i förslaget till ändring av JK-lagen.

De framlagda författningsförslagen omfattar dessutom en ny paragraf i LOA — 14:11 — liksom en ny paragraf i tillsynslagen — 38 a § — vari tagits in erinran om dessa bestämmelser.

En erinran om ifrågavarande bestämmelser, såvitt dessa gäller handläggningen av ärende — anmält av JO eller JK — angående återkallelse av legitimation för veterinär har tagits in i en ny paragraf i lagen om behörighet att utöva veterinäryrket m.m. (se 5 a § i författningsförslag 7). I fråga om disciplin- och avskedandeärenden angående veterinär bör en motsvarande erinran tas in i lämplig veterinärförfattning. Det ankommer dock inte på utredningen att framlägga förslag härom.

Om militäransvarskommitténs förslag till lag om disciplinansvar för värnpliktiga (se ovan under 7.3) genomförs bör en erinran tas in även i den lagen. Genomförs tjänsteansvarskommitténs ovan under 8.6.6.3 nämnda förslag till viss ändring i lagen om domkapitel bör en hänvisning tas in i den lagen till den föreslagna bestämmelsen i 14:11 LOA. I avbidan på en sådan reform har tills vidare, i utredningens lagförslag, tagits in en erinran i 13 § 2 mom. lagen om domkapitel om de nya bestämmelserna i JO-instruktionen och JK-lagen (se författningsförslag 8).

8.6.6.6 JO:s talerätt

Under 8.6.6.1 har översiktligt redogjorts för JO:s talerätt när det gäller beslut av disciplinmyndighet. Här skall till en början något närmare beröras frågan om rätt för JO att föra talan mot beslut av veterinärväsendets ansvarsnämnd i disciplinärende beträffande veterinär under lantbruksstyrelsens inseeende. Att frågan här behandlas särskilt beror på att tveksamhet kan råda om JO på förevarande område har någon talerätt.

I JO:s instruktion finns bestämmelser om JO:s talerätt beträffande disciplinmyndighets beslut intagna i 7 § första stycket, som har följande lydelse.

Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Bestämmelserna gäller således i "ärende om tillämpningen av *särskilda bestämmelser för tjänstemän* i lag eller annan författning". Mot bakgrund av att det särskilt reglerade disciplinansvaret för veterinärer inte bara gäller offentligt utan också privat yrkesverksamma veterinärer skulle det kunna ifrågasättas om de ifrågavarande bestämmelserna i JO:s instruktion över huvud taget är tillämpliga på veterinärområdet. Det

skall i detta sammanhang påpekas att KU vid sin behandling av 1975 års betänkande (KU 1975/76:22 s. 71) anförde att bestämmelserna i 7 § första stycket JO:s instruktion getts en allmän avfattning men att de i praktiken tog sikte på beslut enligt statstjänstemannalagen och kommunaltjänstemannastadgan¹. Frågan om JO:s talerätt på det nu behandlade området är alltså något oklar. Av intresse i detta sammanhang är förhållandena på hälso- och sjukvårdsområdet. Som angivits tidigare har JO där talerätt, något som framgår av den i 40 § andra stycket tillsynslagen intagna hänvisningen till bestämmelserna i JO:s instruktion om talerätt för JO. Någon ändring av innehållet i 7 § första stycket JO:s instruktion gjordes ej i samband med tillsynslagens tillkomst. Enligt utredningens mening finns det inte anledning att på veterinärområdet ha en annorlunda reglering. Det bör emellertid av författning tydligt framgå att JO har talerätt när det gäller beslut i disciplinärenden av veterinärväsendets ansvarsnämnd, självfallet dock under den förutsättningen att fråga är om veterinär under JO:s tillsyn. En grundläggande bestämmelse om detta har inte sin plats i den av regeringen utfärdade veterinärinstruktionen, oavsett att reglerna om disciplinansvar i och för sig finns där. Bestämmelsen har i stället i utredningens förslag tagits upp som ett tillägg till bestämmelserna i första stycket i 7 § JO-instruktionen, se 9 § första stycket i förslaget till ny JO-instruktion. Den har därvid utformats så, att den även tar sikte på talerätt för JO beträffande ärenden på hälso- och sjukvårdsområdet angående sådant särskilt disciplinansvar som finns för fel i yrkesutövningen. Det ter sig lämpligt att det i veterinärinstruktionen tas in en hänvisning till JO:s instruktion på samma sätt som skett i 40 § andra stycket tillsynslagen. Det ankommer emellertid inte på JO-utredningen att framlägga förslag härom.

När det gäller beslut av HSAN och veterinärväsendets ansvarsnämnd i ärenden om behörighetsfrågor av det slag som JO enligt utredningens förslag ovan under 8.6.6.2 skall få anmäla bör JO, oavsett om det är han som anmält saken eller ej, ges rätt att föra talan mot sådant beslut. I ovannämnda 9 § första stycket har tagits in bestämmelser härom var jämte en hänvisning till dessa bestämmelser tagits in i såväl tillsynslagen som lagen om behörighet att utöva veterinäryrket m.m.

Om militäransvarskommitténs under 7.3 omnämnda förslag till lag om disciplinansvar för värnpliktiga genomförs uppkommer fråga om inte JO bör tillerkännas rätt att föra talan mot disciplinbeslut enligt den lagen, såvitt avser person som omfattas av JO:s tillsyn. Enligt utredningens mening är det svårt att finna några skäl, som talar för att JO på förevarande område inte skulle tillerkännas sådan talerätt. Här liksom eljest när det gäller statliga befattningshavare under JO:s tillsyn bör JO ha möjlighet att tillvarata de allmänna intressen, som JO är satt att bevaka genom att föra talan mot beslut av vederbörande disciplinmyndighet. Eftersom militäransvarskommitténs betänkande är under beredning har dock utredningen inte kunnat lägga fram något förslag i saken.

Härefter skall JO:s talerätt i en speciell situation behandlas.

¹ Som tidigare angivits har dessa författningar från den 1 januari 1977 i huvudsak ersatts av LOA.

7 § första stycket JO:s instruktion reglerar endast JO:s talerätt mot beslut av disciplinmyndighet. Några bestämmelser om vad som gäller i fråga om JO:s rätt att föra talan mot tingsrätts avgörande hos arbetsdomstolen finns ej. (Som angivits under 8.6.6.1 kan det förekomma att ett beslut i ett ärende angående disciplinansvar, avskedande eller avstängning enligt LOA överprövas av först tingsrätt och därefter av arbetsdomstolen.) I förarbetena till motsvarande bestämmelse i JK-lagen (7 § första stycket) har emellertid saken berörts. I den proposition, som ligger till grund för den lagen (1975/76:52 s. 26), anförde vederbörande departementschef att det, trots att uttryckliga föreskrifter härom saknades, fick anses stå klart att JK är behörig att överklaga tingsrätts dom när JK själv för talan vid tingsrätten som kärke liksom att, om domen överklagas av tjänstemannen, uppträda som dennes motpart i högre rätt. Departementschefen gjorde vidare tillägg av innebörd, att JK självfallet är behörig att överklaga tingsrätts dom i de övriga fall JK ensam skall vara tjänstemannens motpart i tvisten vid tingsrätten, dvs. när tjänstemannen där för talan mot beslut som tillkommit efter anmälan av JK eller när både tjänstemannen och JK söker ändring i arbetsgivarens beslut.

1983 års JO-utredning instämmer i dessa uttalanden. Vad som sålunda anförts beträffande JK bör självfallet gälla fullt ut beträffande JO. Det kan inte anses nödvändigt att författningsreglera saken.

När det gäller JO:s talerätt beträffande beslut i disciplinfrågor finns det anledning att diskutera den bestämmelse som återfinns i 16 kap. 3 § andra stycket första meningen LOA och som stadgar att disciplinpåföljd med anledning av talan av JO (eller JK) får åläggas eller skärpas endast om det är påkallat från allmän synpunkt.

Ur förarbetena till 1975 års JO-reform kan i detta sammanhang återges följande.

1972 års JO-utredning angav att det "synes lämpligt att föreskriva att domstolen skall ålägga eller skärpa disciplinpåföljd endast om det är från allmän synpunkt påkallat. Därigenom markeras att det inte är några specifika arbetsgivarintressen som skall tillvaratas utan medborgarnas intresse av korrekt tjänsteutövning" (SOU 1975:23 s. 166).

KU anförde (1975/76:22 s. 77) att den ansåg det lämpligt att föreskriva att domstolen vid sin prövning, när JO för talan, främst skall beakta allmänna synpunkter.

Den angivna regleringen innebär alltså att i det fall att domstolen i ett ärende, som överklagats av JO, i motsats till JO inte skulle anse den angivna förutsättningen uppfylld, domstolen inte äger bifalla JO:s talan. Det bör observeras, att om det är arbetstagaren som väckt talan hos domstolen — då med begäran om lindrigare påföljd — och JO är part i saken, något som ju är fallet om det är JO som ursprungligen initierat ärendet hos disciplinmyndigheten, det inte synes föreligga något hinder för domstolen att, även om den inte anser att disciplinpåföljd är påkallad från allmän synpunkt, fastställa disciplinmyndighetens beslut om disciplinpåföljd. Denna skillnad synes svår förståelig.

Enligt utredningens mening bör, såsom redan nämnts under 8.6.4.2, den ifrågavarande bestämmelsen ändras så att domstol över huvud taget

inte skall ha möjlighet att på nu angiven grund vägra bifall till en talan av JO. Det finns enligt utredningens mening ingenting som talar mot att låta JO själv avgöra huruvida en disciplinpåföljd är påkallad från allmän synpunkt. I detta sammanhang kan för övrigt hänvisas till den ordning, som gäller vid åtalsprövning av vissa brott, vilka endast får åtalas om det är påkallat från allmän synpunkt. Sådan prövning görs av åklagaren. Beslutas därvid om åtal är domstolen därefter bunden av åklagarens ifrågavarande bedömning.

Det kan diskuteras om ifrågavarande stadgande i 16:3 LOA helt skall utgå eller om lagrummet bör innehålla anvisning om att JO endast skall utnyttja sin talerätt under förutsättning att detta är påkallat av allmänna skäl el. likn. Enligt utredningens mening finns det emellertid inte behov av att i lagtext reglera saken utan JO bör — i enlighet med det synsätt som redovisats i fråga om JO:s rätt att hos disciplinmyndighet anmäla ärenden (se ovan under 8.6.6.4) — ha möjlighet att utan formella inskränkningar avgöra saken. Man bör givetvis kunna utgå ifrån att JO inte utnyttjar sin talerätt i andra fall än där detta är motiverat utifrån de allmänna intressen JO är satt att bevaka.

Vad som ovan anförts bör även gälla beträffande JO:s rätt att föra talan mot HSAN:s beslut i disciplinärenden. Den i 40 § tredje stycket tillsynslagen intagna bestämmelsen, vilken motsvarar den ovannämnda bestämmelsen i 16 kap. 3 § LOA, bör därför utgå. Även beträffande beslut av veterinärväsendets ansvarsnämnd i disciplinfrågor bör det sagda gälla.

Härefter behandlas en annan bestämmelse som har betydelse för JO:s talerätt. Bestämmelsen angår beslut i ärenden angående avstängning eller avskedande och återfinns i 16 kap. 3 § andra stycket andra meningen LOA ("Avskedande eller avstängning får beslutas endast om myndighetsutövning är förenad med anställningen samt arbetstagaren har begått eller, vid avstängning, är misstänkt för brott för vilket är stadgat fängelse i minst två år"). Bakgrunden till stadgandet är följande. Genom 1975 års JO-reform intogs i statstjänstemannalagen — i en ny paragraf, 53 a § — bestämmelser om rätt för JO att vid domstol föra talan mot beslut angående avskedande och avstängning. I paragrafen angavs att avskedande eller avstängning endast fick beslutas av domstolen under förutsättning att myndighetsutövning var förenad med arbetstagarens tjänst, att arbetstagaren begått brott för vilket var stadgat fängelse i minst två år samt att han genom gärningen visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten. En motsvarande bestämmelse intogs i 56 a § kommunaltjänstemannastadgan. Från den 1 januari 1977 återfinns innehållet i dessa bestämmelser (med sikte på såväl JO som JK) i ovannämnda lagrum i LOA. Förutsättningen att arbetstagaren genom gärningen har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten har dock slopats, något som emellertid inte torde ha inneburit någon ändring i sak. 1972 års JO-utredning utformade stadgandet i 53 a § statstjänstemannalagen efter förebild av den genom ämbetsansvarsreformen tillkomna bestämmelsen i 20:4 BrB. Enligt denna bestämmelse kan domstol i straffprocess skilja en — statlig eller kommunal — vald förtroendeman från uppdraget, om denne begått brott för vilket är stadgat fängelse i två år eller

däröver och han genom brottet har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha uppdraget.

Genom ämbetsansvarsreformen avskaffades bl.a. avsättning som brottspåföljd. För de offentliga arbetstagarnas del kom i stället att tillämpas reglerna om avskedande i statstjänstemannalagen/kommunaltjänstemannastadgan (numera 11 kap. LOA) och lagen (1974:12) om anställningsskydd (numera lagen /1982:80/ om anställningsskydd). Uppdragstagare omfattades inte av ifrågavarande författningar. Uppdragstagare i allmänhet kan normalt skiljas från uppdraget genom att detta återkallas. Beträffande de arbetstagare, som valts till statligt eller kommunalt uppdrag, gäller emellertid inte någon allmän rätt att återkalla uppdraget. För vissa av dessa senare uppdragstagare, nämligen de som utövar myndighet, ansågs det i samband med ämbetsansvarsreformen nödvändigt att införa bestämmelser som gav domstol möjlighet att i samband med fällande dom i brottmål skilja dem från uppdraget. Bestämmelser härom intogs alltså i 20:4 BrB.

1972 års JO-utredning erinrade om att JO till följd av bestämmelsen i 20:4 BrB i samband med åtal kan föra talan om att uppdragstagare, som utövar myndighet, skall skiljas från tjänsten. Utredningen ansåg att det borde finnas en möjlighet för domstol att — även utanför straffprocess — under särskilda omständigheter skilja en tjänsteman från tjänsten på talan av JO, om arbetsgivaren inte ville begagna sin möjlighet att avskeda tjänstemannen. Enligt utredningen borde dock som villkor gälla att tjänstemannen utövar offentlig myndighet och att han dömts för ett allvarligt brott och därigenom visat sig uppenbarligen olämplig att inneha sin tjänst (SOU 1975:23 s. 166).

KU delade utredningens ståndpunkt att JO:s talerätt borde vara på angivet sätt inskränkt (KU 1975/76:22 s. 70 och 77).

Enligt 1983 års JO-utredning finns det inte anledning att på sätt som skett knyta an till det i 20:4 BrB intagna rekvisitet om viss strafftid. Det kan nämligen tänkas fall där befattningshavare, utan att ha begått brott, visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänst — det kan t.ex. vara fråga om upprepade grova tjänsteförseelser — och där det föreligger ett intresse från allmän synpunkt att få ett avskedande till stånd. Utredningen anser därför att den ifrågavarande förutsättningen bör utgå. Enligt utredningens mening finns det inte anledning att i lagtext inta några anvisningar om vilka fall JO bör föra vidare till domstol. Det bör kunna förutsättas, att JO i praktiken inte för talan om avskedande eller avstängning beträffande arbetstagare, som inte utövar offentlig myndighet. Utredningen föreslår därför att hela det nu behandlade avsnittet i 16 kap. 3 § andra stycket LOA tas bort.

Det finns inte heller anledning att i fråga om JO:s rätt att föra talan mot beslut i behörighetsärenden gällande hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärer inta några särskilda bestämmelser, vilka inskränker JO:s talerätt. Även på dessa områden bör det överlåtas på JO att avgöra vilka ärenden som bör överklagas.

För JK:s del bör bestämmelserna i 9 § första stycket i förslaget till ny JO-instruktion (rörande talerätt i disciplin- och behörighetsärenden på hälso- och sjukvårdsområdet samt veterinärområdet) åtföljas av en mot-

svarande ändring i lagen om JK:s tillsyn, se 7 § första stycket i författningsförslag 3. Förslagen om att upphäva 16 kap. 3 § andra stycket LOA liksom 40 § tredje stycket tillsynslagen får omedelbart effekt för JK:s del eftersom dessa lagrum omfattar inte bara JO utan även JK.

Om militärsvarskommitténs förslag om en särskild disciplinlag för värnpliktiga genomförs och JO tillerkänns talerätt beträffande disciplinbeslut enligt den lagen bör självfallet tillses att motsvarande talerätt införs för JK:s del.

Förslaget om att JO (och JK) skall ges talerätt i vissa behörighetsfrågor rörande hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärer medför vidare en ändring i 35 § tredje stycket förvaltningsprocesslagen (se författningsförslag 5).

8.6.6.7 Partsställningen hos domstolen

I mål hos domstol angående disciplinansvar, avskedande och avstängning enligt LOA sker handläggningen enligt arbetstvistlagen. I normalfallet är det statens arbetsgivarverk eller den verket satt i sitt ställe¹, som företräder staten som arbetsgivare och som är motpart till arbetstagaren (dock inte när arbetstagaren är anställd hos riksdagen eller någon av riksdagens myndigheter). Då JO genom 1975 års JO-reform tillerkändes partsställning hos domstolen i vissa mål torde avsikten ha varit att JO i dessa mål ensam skulle vara part på arbetsgivarsidan. Det får anses ligga i sakens natur att så blir fallet när JO, med stöd av 7 § första stycket JO-instruktionen, som kärande för talan vid domstol mot disciplinmyndighets beslut. Ytterligare ett fall där JO ensam skall representera det allmänna som arbetstagarens motpart regleras i 7 § andra stycket JO-instruktionen, som lyder:

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, är denne ensam befattningshavarens motpart i tvisten.

Det finns emellertid ett tredje fall där motsvarande partsställning bör tillkomma JO. Söker arbetstagaren ändring vid domstol i beslut som inte tillkommit efter anmälan av JO, skall vederbörande statliga myndighet (enligt tidigare nämnd huvudregel arbetsgivarverket) vara motpart i tvisten. Söker i sådant fall även JO ändring i beslutet skulle tydligen tre parter uppträda i tvisten, varav de två parterna på arbetsgivarsidan skulle kunna inta skilda ståndpunkter till tvistefrågan. Denna situation ter sig ej lämplig. Den har för JK:s del observerats och eliminerats i 7 § andra stycket lagen om JK:s tillsyn, vilken bestämmelse avfattats på följande sätt:

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet

¹ Enligt 5 § förordningen (1978:813) med instruktion för statens arbetsgivarverk kan arbetsgivarverket lämna över åt annan statlig myndighet att handlägga frågor som ankommer på verket.

tillkommit efter anmälan av justitiekanslern eller har även denne sökt ändring i beslutet, är justitiekanslern ensam befattningshavarens motpart i tvisten.

Enligt utredningens mening bör 7 § andra stycket JO-instruktionen (9 § andra stycket i förslaget till ny JO-instruktion) avfattas i överensstämmelse med det nu återgivna lagrummet. Båda lagrummen bör dessutom justeras så, att de anger, ej att JO resp. JK är ensam motpart utan att JO (JK) är motpart och ensam företrädare för det allmänna².

Eftersom både JO och JK har rätt att föra talan mot disciplinmyndighets beslut i ärenden om disciplinansvar m.m. skulle det teoretiskt kunna tänkas att de bägge blir parter i samma mål och att det allmänna därför — i strid mot vad som nyss sagts — blir företrätt av två representanter. Det synes emellertid föga sannolikt att denna situation kan komma att uppstå: man kan utgå från att JO och JK kommer överens om att endast en av dem skall bevaka det allmännas intressen. Skäl att införa särskilda bestämmelser som reglerar saken kan därför inte anses föreligga.

Det kan vidare diskuteras, om de ovannämnda bestämmelserna i JO:s instruktion, vilka gäller partsställningen hos den instans, som överprövar disciplinmyndighetens beslut, bör kompletteras med bestämmelser om vad som gäller i partshänseende hos arbetsdomstolen i JO-mål, som fullföljts från tingsrätt. Även i dessa mål bör självfallet JO, vare sig det är han själv och/eller vederbörande arbetstagare som fört saken vidare till arbetsdomstolen, ensam företräda det allmänna. (I den under 8.6.6.6 omnämnda prop. 1975/76:52 /s. 26/ intog vederbörande departementschef denna ståndpunkt beträffande JK.) Enligt utredningens mening är det inte nödvändigt att i JO:s instruktion inta några särskilda bestämmelser härom.

8.6.6.8 Delegationsfrågor

Gällande bestämmelser ger inte JO rätt att delegera vare sig befogenheten att besluta om anmälan till disciplinmyndighet enligt 6 § tredje och fjärde styckena i JO:s instruktion eller befogenheten att söka ändring i disciplinmyndighets avgöranden i enlighet med 7 § första stycket instruktionen. Enligt utredningens mening bör det även i fortsättningen ankomma på JO personligen att fatta ifrågavarande beslut. Detsamma bör gälla beslut varigenom JO anmäler behörighetsfrågor enligt 8 § första stycket JO:s instruktion (i dess föreslagna lydelse) samt beslut varigenom JO söker ändring i disciplinmyndighets beslut i sådana behörighetsfrågor (9 § första stycket i dess föreslagna lydelse). Utredningen återkommer till saken under 8.9.7.

Med hänsyn till de ovan under 8.6.6.5 framlagda förslagen, varigenom JO tillerkänns vissa befogenheter under disciplinmyndighets behandling av disciplin-, avskedande- eller behörighetsärende, som JO anmält, upp-

² Genom en sådan skrivning täcks följande fall in. Ett disciplinärende enligt tillsynslagen anmäls av enskild till HSAN. Denna nämnds beslut överklagas av dels JO (JK), dels den enskilde (se 45 § tillsynslagen). I detta fall får vederbörande yrkesutövare två motparter, nämligen både JO (JK) och den enskilde.

kommer fråga om JO bör ges rätt att på tjänsteman eller annan delegera de handläggningsåtgärder som ankommer på JO i sådant ärende. Enligt utredningens mening är det ganska självklart att JO inte själv skall behöva vidta dessa åtgärder utan att JO skall ha möjlighet att kunna uppdra åt annan att göra detta. Det synes inte finnas anledning att utsträcka delegationsmöjligheten till annan än JO-tjänsteman. Då delegationsbestämmelsen i 15 § JO:s instruktion om att JO kan bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta åtgärd för ett ärendes beredande endast synes gälla ärende, som är under handläggning hos JO, blir det erforderligt att införa en särskild delegationsbestämmelse gällande nu diskuterade slag av ärenden. Utredningen återkommer till saken i organisationsavsnittet (se 8.9.7). Beträffande frågan om ev. motsvarighet för JK:s del, se 8.11.2.

JO:s instruktion innehåller inte heller några bestämmelser som ger JO möjlighet att i mål hos disciplindomstol där JO är part, på annan delegera rätten att utföra JO:s talan. Saken har uppmärksamats av JO Holstad, som till utredningen har överlämnat en inom JO-ämbetet den 26 mars 1982 dagtecknad promemoria där frågan behandlas. Promemorian har följande innehåll:

PM ang. JO:s delegationsrätt i visst fall

Under förra året anmälde JO Holstad till en myndighet ett av en tjänsteman begånget fel som ansågs kunna beivras genom disciplinärt förfarande. Myndigheten tilldelade tjänstemannen en varning. Tjänstemannens organisation väckte talan vid arbetsdomstolen och yrkade att domstolen skulle upphäva beslutet om varning. I den situationen är enligt JO-instruktionen JO ensam befattningshavarens motpart i tvisten. Fråga uppkom då om JO kunde uppdra åt annan att föra talan i målet.

Frågan om delegationsmöjlighet i disciplinmål har inte berörts i SOU 1975:23 eller KU 1975/76:22.

Enligt 15 § instruktionen kan JO bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta åtgärd för ett ärendes beredande. Enligt 22 § får JO uppdra åt annan att väcka och utföra åtal som han har beslutat, dock inte åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten.

Den typ av mål det är fråga om företer visserligen stora likheter med brottmål i andra instans men det är ändå fråga om tvistemål. På 22 § JO-instruktionen torde man därför inte kunna grunda någon delegationsmöjlighet. Uppdraget att föra talan torde knappast heller kunna hänföras till "ärendes beredande". En rätt att delegera kan därför inte heller grundas på 15 § JO-instruktionen. Om man mot bakgrund av vad som skrivits om det "personliga momentet" i ämbetsutövningen utgår från att det krävs en uttrycklig föreskrift för att delegation skall kunna ske, torde slutsatsen bli att det inte är möjligt för JO att uppdra åt annan att föra talan i denna typ av mål.

Eftersom JK när det gäller denna typ av mål kan komma i samma situation som JO, kan det vara av intresse att jämföra med JK-instruktionen (1975:1345). Den innehåller en särskild bestämmelse för disciplinmålen av följande lydelse (14 § tredje stycket).

I mål som avses i 7 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn får justitiekanslern förordna byråchef hos justitie-

kanslern eller annan lämplig person att föra talan på justiekanslerns vägnar.

Den bestämmelsen kan då ses mot bakgrund av första stycket i samma paragraf, som ger JK rätt att förordna ombud att utföra talan i mål som rör statens rätt.

Om JO-instruktionen har den innebörd som antagits här, är det rimligt att den tillförs en motsvarighet till den återgivna bestämmelsen i JK:s instruktion. Man kan peka på bl.a. att delegationsmöjligheten finns när det gäller att väcka och utföra åtal, något som måste anses vara en mer ingripande åtgärd än att föra talan om disciplinpåföljd.

JO-utredningen delar de överväganden och slutsatser som redovisats i promemorian. Vad där sägs gör sig gällande beträffande både mål om disciplinansvar och mål om avskedande eller avstängning. Mot denna bakgrund och med beaktande av de framlagda förslagen om talerätt för JO i vissa mål gällande behörighetsfrågor (se ovan under 8.6.6.6) föreslår utredningen att JO ges möjlighet att bemyndiga JO-tjänsteman att utföra hans talan i alla de slag av mål som avses i 9 § JO-instruktionen (i dess föreslagna lydelse). Till delegationsfrågan återkommes i organisationsavsnittet (se 8.9.7).

8.6.7 Kritik; vägledande uttalanden

I avsnitt 8.6.2 har något berörts frågan om kritiska uttalanden från JO:s sida. Här skall ytterligare tilläggas följande. Under 2.2 har vid redogörelsen för 1967 års JO-reform lämnats vissa uppgifter angående JO:s då sedan lång tid tillbaka tillämpade s.k. erinringspraxis. Härmed avsågs i första hand två slag av erinringar, dels uttalanden i samband med åtalseftergift, dels kritiska uttalanden utanför området för straffbara tjänstefel. Förstnämnda slag av erinringar gällde alltså ärenden där JO konstaterat straffbart tjänstefel men där han låtit bero vid "erinran, vunnen rättelse, avgiven förklaring eller vad som i övrigt förekommit". Förekomsten av uttalanden i samband med åtalseftergift torde under ganska lång tid före ämbetsansvarsreformen ha undergått en minskning med hänsyn bl.a. till den begränsning av det straffbara området för vanliga tjänstefel som i viss mån blev följden av domstolarnas praxis (se ovan under 8.6.3). I och med avkriminaliseringen den 1 januari 1976 av vanliga tjänstefel blev utrymmet för uttalanden i samband med åtalseftergift från JO:s sida ytterst begränsat och någon särskild grund för sådan eftergift (numera åtalsunderlåtelse) för JO — motsvarande den som fanns intagen i 12 § i 1967 års instruktion — fanns det då inte längre förutsättningar för. Det andra slaget av JO-erinringar gällde alltså kritiska uttalanden om befattningshavares handlande utanför det straffbara området. Det är sistnämnda slag av kritiska uttalanden, som regleras genom 6 § första stycket första meningen i gällande instruktion. Stadgandet har följande lydelse: "Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig."

Tidigare erinringspraxis inrymde vidare uttalanden av JO om lämpligheten av en tjänstemans handlande, utan att detta i något avseende varit felaktigt eller olämpligt. I gällande instruktion finns bestämmelser om detta i 6 § första stycket andra meningen, som har följande lydelse: "Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning."

Här skall återges vissa i samband med 1967 och 1975 års JO-reformer framförda synpunkter i fråga om sådana vägledande uttalanden som nu avses.

I 1963 års JO-utrednings betänkande uttalades i specialmotiveringen till motsvarigheten¹ till 6 § första stycket andra meningen i gällande JO-instruktion bl.a. följande (SOU 1965:64 s. 219): "Varken i grundlag eller gällande instruktion finnes något stadgande rörande ombudsmännens verksamhet för att främja enhetlighet och ändamålsenlighet i rättstillämpningen. Som i andra sammanhang nämnts fullgöres denna uppgift, som vuxit fram i ombudsmännens praxis, främst genom de råd och anvisningar som lämnats i samband med inspektionerna och genom de redogörelser för mera beaktansvärda ärenden och inspektionsiakttagelser, som ombudsmännen intager i sina ämbetsberättelser. Med hänsyn till betydelsen och omfattningen av denna verksamhet bör en föreskrift därom införas i instruktionen."

1972 års JO-utredning anförde i frågan bl.a. följande (SOU 1975:23 s. 136): "Mera tveksam kan man vara om det önskvärda i att JO uttalar sig i rena lämplighetsfrågor, t.ex. organisationsfrågor, och att JO enligt sin instruktion skall verka för en 'ändamålsenlig' rättstillämpning. Riksdagen har dock vid flera tillfällen tidigare godtagit att JO gör sådana uttalanden. Enligt utredningens mening finns det knappast anledning att ta bort denna bestämmelse ur instruktionen, men det synes lämpligt att göra JO uppmärksam på det angelägna i att han i sådana frågor uttalar sig med återhållsamhet och i medvetande att han endast lägger fram en personlig åsikt²."

I KU:s betänkande över 1972 års JO-utrednings förslag behandlades JO:s kritiska och vägledande uttalanden i ett sammanhang. KU anförde därom följande (KU 1975/76:22 s. 61 f.): "De uttalanden som JO finner att utredningen i ett ärende kan ge anledning till utmynnar som tidigare framhållits i det övervägande antalet fall inte i åtal eller disciplinämälan. I sådana fall låter sig JO i stället oftast nöja med att i sina avgöranden anlägga mer eller mindre kritiska synpunkter på myndighets eller tjänstemans handlande. Dessa har ofta formen av uttryckliga erinringar. JO gör även uttalanden om lämpligheten av ett handlingssätt även om detta inte kunnat betecknas som felaktigt. Vidare gör JO vägledande uttalanden om lagtolkning och rättstillämpning. — JO:s praxis i fråga om berörda uttalanden har stöd i nu gällande instruktion, vari föreskrivs att JO bör låta bero vid erinran, vunnen rättelse, avgiven förklaring eller vad i övrigt förekommit. — JO:s befogenhet att uttala sig om tjänstemän-

¹ Bestämmelsen var intagen i 1 § andra stycket andra meningen i det av 1963 års utredning avgivna förslaget till JO-instruktion.

² I remissvar över JO-utredningens betänkande påpekade JO Wennergren bl.a. att inte bara uttalanden av aktuellt slag utan i princip alla JO-uttalanden är uttryck för JO:s personliga åsikt.

nens handlande är enligt utskottets uppfattning av stor betydelse. Den som vänder sig till JO med klagomål skall kunna känna att han fått sina synpunkter rätt bedömda av det auktoritativa organ JO-institutionen skall utgöra i samhället. Om JO:s uttalanden utmynnar i kritik är det väsentligt att den som mottar kritiken också känner den berättigad. För att kunna upprätthålla den auktoritet som ämbetet i så hög grad bygger på är det därför av utomordentlig betydelse att JO:s beslut är väl underbyggda och nyanserat formulerade. Med hänsyn till JO-ämbetets utpräglade förtroendekaraktär anser utskottet att riksdagen inte bör ge särskilda föreskrifter i detta hänseende. Som ämbetet är konstruerat måste det enligt utskottets mening helt överlämnas till ombudsmännens eget omdöme att utforma sin praxis härvidlag. Det gäller såväl uttalanden i rättstillämpningsfrågor som i frågor av mera omdömes- eller lämplighetskaraktär. Givetvis bör dock ingen form av kritik uttalas utan att den kritiserade tjänstemannen eller myndigheten först beretts tillfälle att yttra sig."

1983 års JO-utredning instämmer i de av KU angivna synpunkterna, och får för egen del tillägga följande. Det är självfallet även fortsättningsvis nödvändigt att JO, när fel kritiserats eller åtgärder eljest bedöms som olämpliga, noggrant klargör i vilka avseenden vederbörande befattningshavare handlat felaktigt eller olämpligt. Någon skyldighet att rätta sig efter JO-uttalanden finns i och för sig inte. Det är därför av största vikt att JO, då han framför sin mening, på ett övertygande sätt motiverar sin ståndpunkt. Det bör då bli mycket svårt för en befattningshavare att sätta sig över ett mot honom kritiskt JO-uttalande. Om detta sker kan man bl.a. räkna med att massmedia, intressegrupper och andra samhällsmedvetna grupper reagerar, något som för befattningshavaren medför en kännbar press. Det har någon gång gjorts gällande att JO:s uttalanden under senare år minskat i auktoritet. Under utredningsarbetet har emellertid inte framkommit något som tyder på detta. Som redan framhållits (se under 8.1) är det tvärtom tydligt att JO:s uttalanden efterlevs, något som också vitsordats av ombudsmännen själva.

Utredningen vill vidare understryka följande. Om JO kritiserat en befattningshavare och det senare på grund av nytillkomna omständigheter eller eljest finns anledning att ompröva saken bör JO givetvis göra detta och meddela den tidigare kritiserade befattningshavaren sitt nya ställningstagande. Det finns i allmänhet inte anledning att publicera kritiska uttalanden i andra fall än då syftet är att genom publiceringen förhindra andra från att upprepa den klandrade åtgärden (se vidare under 8.8). När JO i ett ärende enbart gör lämplighetsuttalanden eller andra vägledande uttalanden är det angeläget att uttalandena är formulerade på sådant sätt att det framgår att befattningshavare som omnämns i ärendet inte blivit föremål för JO-kritik. Slutligen kan tilläggas, att det med hänsyn till utredningens rekommendationer om en ökning av JO:s projektverksamhet finns anledning förmoda att antalet vägledande uttalanden i framtiden kommer att öka.

8.7 Övriga befogenheter m.m.

8.7.1 Allmänt

I föregående avsnitt — 8.6 — har utredningen diskuterat de sanktionsbefogenheter för JO som för närvarande redovisas i 6—7 §§ JO-instruktionen, nämligen dels JO:s åtalsrätt, dels hans rätt att hos vederbörande myndighet göra anmälan för beslut om disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning, dels ock hans rätt att föra talan mot myndighets beslut i ärenden om sådana åtgärder liksom mot domar i mål där han väckt talan. Utredningen har tidigare också föreslagit att JO bör ges rätt att anmäla behörighetsfrågor rörande hälso- och sjukvårdspersonal samt veterinärer samt rätt att föra talan mot beslut i sådana frågor. I samma avsnitt har vidare behandlats JO:s rätt att göra kritiska uttalanden och att göra uttalanden i rättstillämpningsfrågor.

I instruktionen återfinns också ett stadgande (4 §) som berättigar JO att göra framställning till riksdagen eller regeringen om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida. Detta spörsmål kommer att behandlas särskilt under 8.7.2.

JO är emellertid utrustad också med vissa andra befogenheter. Här åsyftas bl.a. möjligheten för JO att i samband med åtal utföra målsägandens skadeståndstalan (enligt 22 kap. RB). JO har också rätt att under vissa omständigheter tillhandagå klagande med utredning rörande brott i tjänsten som vållat skada, trots att påföljd för brottet bortfallit och åtal således inte kan väckas (20 § andra stycket JO-instruktionen), vilket stadgande utredningen dock i annat sammanhang föreslagit upphävt (se 8.3.3).

Bortsett ifrån de nämnda befogenheterna på skadeståndsområdet har JO inte tillagts några direkta befogenheter att hjälpa enskild att komma till sin rätt. Även om sådana bestämmelser saknas, kan JO emellanåt ändå medverka till att rättelse sker, vilket skall beröras i det följande.

Om JO i sitt beslut konstaterar att en sak handlagts felaktigt, resulterar detta stundtals i att den berörda myndigheten — i den mån det är möjligt — självant rättar det fel som JO påtalat; till skillnad från vad som gäller i fråga om allmänna domstolars domar och vissa grupper av förvaltningsbeslut kan beträffande det stora flertalet vanliga förvaltningsbeslut den myndighet som meddelat beslutet i princip ompröva detta¹. Vanligare är emellertid att rättelse sker på ett tidigare stadium, nämligen när den berörda myndigheten av JO-ämbetet uppmärksammas på att ett fel begåtts. Detta kan exempelvis tillgå på det sättet att JO i sitt remissföreläggande med anledning av ett klagomål bifogar en PM vari redogörs för hur tillämpliga bestämmelser enligt JO:s uppfattning

¹ Förvaltningsrättsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1983:73) Ny förvaltningslag föreslagit nya regler i förvaltningslagen, innebärande ökade möjligheter till omprövning och ändring av beslut i samband med att överklagande sker skall — under vissa förutsättningar — omprövning äga rum hos den myndighet som fattat beslutet. Förslag till lagstiftning i ämnet är under utarbetande i justitiedepartementet (jfr prop. 1984/85:100 Bilaga 4 s. 15).

borde ha hanterats, varvid myndigheten tar intryck av JO:s uppfattning och rättar felet. Härtill finns anledning påpeka att ett uttalande av JO ej är bindande för myndigheten: JO får inte — lika litet som någon annan myndighet — bestämma hur en domstol skall döma eller tillämpa rättsregler i det enskilda fallet eller hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning eller lagtillämpning (11:2 och 7 RF); JO har ju inte heller rätt att ändra en dom eller ett beslut.

När det finns möjlighet att tillgripa extraordinära rättsmedel — resning, besvär över domvilla och återställande av försutten tid — förekommer det, om än sällan, att JO initierar ett sådant förfarande. JO kan t.ex. med anledning av klagomål rörande felaktig rättstillämpning i brottmål ta kontakt med RÅ, som därefter hos högsta domstolen kan ansöka om resning till klagandens förmån.

Det har också förekommit att JO på grund av oriktiga brottmålsdomar eller straffverkställighetsbeslut försökt åstadkomma rättelse genom att medverka till att vederbörande nådevägen befriats från straff eller fått sådant nedsatt (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 1965 s. 256). Under senare år har, såvitt är känt, åtgärder av sistnämnt slag dock inte förekommit.

Det är lämpligt och ligger givetvis i JO:s intresse att JO följer upp, huruvida rättelse av påtalade förhållanden sker. Av 12 kap. 6 § andra stycket RF får anses följa att JO har rätt att avkräva myndighet besked vilka åtgärder som vidtagits i anledning av hans kritik. I JO:s ämbetsberättelse 1984/85 (s. 12) upplyses att JO Sverne i ett flertal ärenden på det sociala området redovisat vad myndigheterna gjort sedan de fått del av JO:s beslut med synpunkter på deras verksamhet. I flera av dessa fall har Sverne i sitt beslut tagit in en begäran om att få besked från myndigheten om vilka åtgärder den vidtagit eller avsåg att vidta samt angett att ärendet skulle hållas öppet i avvaktan på det beskedet. Sådana och liknande initiativ från JO:s sida, såsom att i ett beslut t.ex. avisera en kommande inspektion av vederbörande myndighet, har uppgetts ha god effekt.

I fall av överlämnande av klagomål till annan myndighet (18 § JO:s instruktion) tillämpas emellanåt också ett uppföljningsförfarande. Sålunda förekommer det på skatteområdet att JO Nilsson i sitt beslut om överlämnande anmodar vederbörandeskattechef att efter ärendets prövning meddela JO vilket besked klaganden fått (se JO:s ämbetsberättelse 1984/85 s. 15, där också anges att JO efter sådant meddelande gör en egen bedömning av skattechefens utredning och slutsats). Även detta förfarande anser utredningen ändamålsenligt och lämpligt.

Från åtgärder, som har till syfte att hjälpa den enskilde att komma till sin rätt, bör skiljas sådana som endast innebär att den enskilde upplyses om vilka rättelsemöjligheter som står honom till buds och om hur han skall förfara för att uppnå önskad rättelse etc. Sådana åtgärder hänförs till JO:s allmänna rådgivnings- och upplysningsverksamhet, som närmare behandlats under 8.5.

Frågan är då om JO bör utrustas med några särskilda befogenheter utöver vad som nämnts häröver. Spörsmålet har så till vida uppmärksamats i direktiven för utredningen att där uttalas att "en viktig fråga

är JO:s rätt och möjlighet att agera till förmån för enskild som lidit skada till följd av felaktig myndighetsutövning". Från skilda håll (se under avsnitt 7) har framförts olika förslag enligt vilka JO skulle tilläggas befogenheter att hjälpa enskilda klagande att komma till sin rätt. Här åsyftas framför allt förslagen om att JO skall ges rätt att besluta om skadestånd till den som utsatts för felaktiga åtgärder från myndighets sida, att besluta om inhibition samt att anföra extraordinära besvär. Det har också väckts förslag om att införa en möjlighet för JO att, utan direkt samband med visst mål eller ärende, från de högsta dömande instanserna erhålla auktoritativa besked rörande omtvistade tolkningsspörsmål. Under 8.7.3 kommer utredningen att redovisa sin ståndpunkt i frågan om JO:s ställning bör stärkas genom att han utrustas med sådana ytterligare befogenheter. Dessförinnan skall emellertid något beröras JO:s rätt att göra framställning om författningsändring och att vidta vissa andra åtgärder.

8.7.2 Framställningar om författningsändring m.m.

Enligt 4 § JO:s instruktion skall JO verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, får JO — enligt samma lagrum — göra framställning i ämnet till riksdagen eller regeringen. Framställningarna kan alltså ta sikte på dels ändring av lag eller annan författning, dels annan åtgärd från statens sida.

Spörsmålet rörande *framställningar om författningsändring* kommer här att beröras först. Enligt 14 § 1810 års JO-instruktion — och 100 § äldre RF — ålåg det JO att i varje ämbetsberättelse, förutom redogörelse för sin förvaltning av ämbetet, utreda lagskipningens tillstånd i riket, anmärka lagarnas och författningarnas brister och uppge förslag till deras förbättring. Härigenom kom JO:s förslag till lagändringar att ställas till riksdagen, som därför hade att före Kungl. Maj:t ta ställning till förslagen. Långt senare blev det emellertid praxis att JO:s förslag till lagändringar riktades till regeringen, som hade större möjligheter att utreda behovet av reformer¹. I 1941 års JO-instruktion intogs i 15 § (motsvarande i 13 § MO-instruktionen) ett uttryckligt stadgande att JO fick göra framställningar om lagändring också till Konungen om han inom området för sin ämbetsutövning fann att brister förelåg i lagar eller författningar eller att eljest någon anstalt var "nödig till främjande av allmänt gagn". För sådana framställningar skulle redogörelse likaledes intas i ämbetsberättelsen.

JO hade dock redan från ämbetets tillkomst haft rätt att göra framställning till Kungl. Maj:t i ämnen som föll under Konungens administrativa lagstiftning. I 1915 års JO- och MO-instruktioner (17 § resp. 16 §) var denna befogenhet angiven på följande sätt. Anmälan fick göras till Konungen om JO ansåg att — inom området för JO:s ämbetsutövning — någon bestämmelse, som det

¹ Alfred Bexelius, Vår förste JO (1981) s. 41.

ankom på Konungen att meddela, var behövlig eller eljest någon anstalt var nödig till befrämjande av allmänt gagn. Mot bakgrund av nämnda bestämmelse syntes således instruktionen egentligen utgå ifrån att sådana hänvändelser — i lagstiftningsfrågor — från JO direkt till Konungen inte skulle ske i andra fall än som omfattades av Konungens administrativa lagstiftning. Genom 1941 års lagstiftning erhöll nämnda stadgande en vidare avfattning i det att framställningar till Kungl. Maj:t fick ske också beträffande lagstiftning hörande till riksdagens normgivningskompetens. Härigenom lagfästes en praxis som JO tillämpat en längre tid.

De allra tidigaste justitieombudsmännen var mycket återhållsamma när det gällde att göra framställningar till riksdagen om lagförslag, till stor del beroende på att sådana frågor kunde bli föremål för prövning i den då sittande lagkommittén och att man förväntade sig ett snart genomförande av en allmän lagreform. Förväntningarna på en snar reform infriades emellertid inte. När JO Theorell innehade ämbetet under ungefär tio år kring mitten av 1800-talet framställdes dock talrika lagförslag från JO:s sida. Under tiden därefter fram till tiden kring år 1915 iakttog JO ånyo rätt stor återhållsamhet i fråga om framställningar till riksdagen. I den mån framställningar avgavs var det — under större delen av perioden — utan formulerad lagtext. Senare avgavs emellertid nästan alltid utarbetade lagtextförslag. Framställningarna hade väl inte alltid framgång; ombudsmännen lät sig emellertid inte avskräckas av avslag utan förnyade ofta sina framställningar. Under denna senare tid synes det som om JO i stor utsträckning började att hänvända sig direkt till Kungl. Maj:t, förutom i administrativa lagstiftningsärenden också beträffande civil- och kriminallag. Denna praxis, som onekligen hade utvecklats sig vid sidan av instruktionen och t.o.m. kunde sägas stå i strid mot dess ursprungliga "esprit", synes inte ha framkallat några gensägelser. Under tiden därefter och fram till år 1941, då instruktionen ändrades på bl.a. denna punkt, tog JO:s lagstiftningsinitiativ i endast ett enda fall formen av lagförslag hos riksdagen, nämligen år 1917. Orsakerna till denna utveckling var nog flera men i första hand ansågs uppenbarligen det tillämpade förfarings sättet att vända sig direkt till Kungl. Maj:t i alla typer av lagstiftningsärenden vara det mest praktiska. Ombudsmännen saknade såväl tid som tekniska resurser att själva utarbeta mera omfattande lagförslag; också då fråga var om mindre författningsändringar torde ombudsmännen i allmänhet, med de anspråk som kommit att ställas på all lagstiftning, ha dragit sig för att inför riksdagen framlägga en i detalj utformad lagtext. En annan orsak har uppgetts vara den dåmera "starka obenägenheten hos lagutskotten att taga på sitt ansvar förordande av andra utformade lagtexter än sådana, som varit under beredning av de tekniska krafter Kungl. Maj:t har till sitt förfogande" (se bl.a. Nils Alexanderson, Justitieombudsmannen, Sveriges Riksdag, band 16, 1935 s. 102-104, 138, 147, 163, 192-193 och 204 samt Alfred Bexelius, JO-ämbetet 150 år, SvJT 1960 s. 103 och SOU 1939:7 s. 113-114).

Under senare år har antalet framställningar från JO:s sida, varav merparten gällt fråga om författningsändring, nedgått väsentligt. Framställningarna har mestadels varit riktade till regeringen. Under perioden 1968 — 1975 avläts sammanlagt 44 framställningar, varav 42 var ställda till regeringen och två till riksdagen; någon framställning till riksdagen har över huvud taget inte gjorts sedan 1972, då en framställning gjordes rörande personalkontroll inom riksdagsförvaltningen och riksdagens

verk. Under tiden den 1 januari 1976 — den 30 juni 1984 uppgick antalet framställningar till totalt elva. Under den förra perioden avläts således i genomsnitt drygt fem framställningar varje år medan motsvarande siffra under den senare perioden knappt överstigit en. I stället har JO under senare år inte så sällan tillämpat ett annat förfaringssätt. När JO vid avgörande av ett ärende uppmärksammat ett förhållande han ansett böra föranleda lagstiftning eller annan åtgärd, har JO sänt över en kopia av beslutet i ärendet till berört statsdepartement eller riksdagsutskott. I den mån saken bedömts vara av intresse för en sittande statlig utredning, har JO sänt kopian direkt till utredningen i fråga. Enligt uppgift avger JO årligen uppskattningsvis något tiotal sådana informella "framställningar". Det främsta skälet till att formella framställningar till regering och riksdag numera förekommer i så blygsam omfattning har uppgetts vara JO:s begränsade resurser. Andra skäl kan också ha bidragit till det minskade bruket med formella framställningar. Sådana framställningar kan inte negligeras av regeringen eller riksdagen utan måste bli föremål för något slag av åtgärd, i varje fall av formell natur². Om t.ex. regeringen skulle vara av annan mening än JO om lagstiftningsbehovet i det aktuella ärendet, måste detta ta sig formellt uttryck. Intresset av att undvika en sådan formalisering kan ha bidragit till att JO valt den tidigare nämnda metoden med informella "framställningar". Det händer för övrigt också att regeringen överlämnar JO:s skrivelser i författningsfrågor till sittande utredningar. Även följande förhållande bör uppmärksammas. Förslag till ändringar av författning kan förekomma i samband med JO:s projektiakttagelser, som samlas i särskilda projekthäften (jfr under 4.7) och som ges en omfattande spridning. I sändlistorna för resp. projekthäfte, innehållande en mängd olika myndigheter, förekommer städse några riksdagsutskott, statsdepartement och kommittéer eller utredningar. Anledningen till att framställningar om författningsändring, i den mån de förekommer, riktas till regeringen eller dess organ framför riksdagen torde sannolikt vara att man därigenom undviker en onödig omgång.

Utredningen anlägger följande synpunkter på spörsmålet rörande framställning om författningsändring.

Helt naturligt bör JO när han upptäcker brister i lagstiftningen kunna uppmärksamma lagstiftaren på dessa så att de kan avhjälpas. Huruvida detta bör ske genom formella framställningar eller under hand t.ex. genom att olika JO-beslut översänds för kännedom till departement, utskott eller statliga kommittéer eller utredningar, bör överlämnas till JO:s eget bedömande att avgöra. Vad som i det enskilda fallet är mest effektivt eller ändamålsenligt får vara utslagsgivande.

Frågan är härefter huruvida JO, i den mån en formell framställning

² Den årliga ämbetsberättelsen innehåller en förteckning över de ärenden, som väckts hos regeringen genom skrivelser från JO före det aktuella verksamhetsårets ingång och vari under året åtgärd vidtagits eller som vid årets slut ännu var beroende på regeringens prövning. Så förekom t.ex. år 1964 28 sådana ärenden, varav det äldsta härrörde från år 1939. År 1968 uppgick antalet ärenden i förteckningen till 37. I början av 1970-talet uppgick det årliga antalet sådana ärenden till ungefär 15. Fr.o.m. andra hälften av 1970-talet har ärendantalet stadigt nedgått för att under verksamhetsåret 1983/84 uppgå till endast ett.

skall göras, bör avge denna till riksdagen eller regeringen. I och för sig skulle kunna ifrågasättas, om inte riksdagen som JO:s uppdragsgivare borde komma i första hand. Man kan härvid dra en parallell med förfarandet hos riksdagens revisorer (se not 3 under 5.2.2). År 1979 beslöts den ändringen i instruktionen för riksdagens revisorer att revisorerna alltid skall göra sina framställningar direkt till riksdagen. Dessförinnan förelåg möjlighet att rikta framställningar också till regeringen, vilket i praktiken ofta skedde. Motiven för den ändrade ordningen var följande.

År 1967 hade införts möjligheter för riksdagens revisorer att rikta framställningar direkt till regeringen. Därefter hade hänvänelser till regeringen blivit helt dominerande jämfört med möjligheten att gå till riksdagen, varigenom riksdagen i ytterligt begränsad utsträckning fick tillfälle att följa upp revisionens verksamhet i de enskilda granskningsärendena. För riksdagens del innebar det bl.a. från informationssynpunkt en betydande nackdel att inte utskott och kammare kunde delta i slutbehandlingen av granskningsärendena. Den angivna omläggningen ansågs nödvändig för att göra det möjligt att knyta riksdagens revisionsarbete mer direkt till riksdagens utskott och till riksdagsarbetet i övrigt.

När möjligheten för riksdagens revisorer att hänvända sig direkt till regeringen infördes 1967, framhölls att riksdagens ombudsmän alltse-dan institutionens inrättande 1809 haft sådan befogenhet och att denna alltid ansetts vara av stort gagn. När det gäller JO är utredningens mening att man ej bör göra alltför långtgående jämförelser med vad som nu gäller för riksdagens revisorer. JO:s framställningar avser lagstiftningsfrågor, som många gånger kan vara av sådan beskaffenhet att de erfordrar en omfattande beredning. Då regeringen torde ha mera tid och större tekniska resurser för sådant beredningsarbete än riksdagen och dess utskott, torde det oftast vara mera praktiskt att JO riktar sina hänvänelser till regeringen. Även om en fråga är av den karaktären att den lämpligen utreds av regeringen, torde det ändå någon gång kunna vara ändamålsenligt att JO ställer framställningen till riksdagen. Riksdagen har därvid möjlighet att besluta om framställning till regeringen i frågan. Om riksdagen på det sättet ställer sig bakom JO:s framställning, kan denna därigenom få ökad tyngd.

Enligt utredningens mening bör JO även fortsättningsvis ha möjlighet att vid framställningar om lagstiftningens förbättrande välja mellan att vända sig till riksdagen eller regeringen, beroende av vad som i det aktuella fallet är mest praktiskt och lämpligt. Oberoende av vilket förfaringssätt som i det enskilda fallet kommer att tillämpas, får dock inte bortses ifrån att riksdagen som den högste lagstiftaren och JO:s uppdragsgivare har ett berättigat intresse av information på det här området. Utredningen finner det därför lämpligt att JO, för det fall han avlåter en framställning rörande lagstiftning till regeringen, samtidigt översänder en kopia av framställningen till vederbörande riksdagsutskott för kännedom. Någon regel i JO-instruktionen om att JO bör förfara på angivet sätt synes inte erforderlig.

När det härefter gäller spørsmålet rörande framställning om "*annan åtgärd från statens sida*" kan följande anföras.

Som ovan redovisats hade JO sedan gammalt rätt att rikta framställningar till Konungen/regeringen, inte bara i lagstiftningsfrågor utan också eljest när "någon anstalt är nödig till befrämjande av allmänt gagn". Trots att uttryckligt lagstöd därför saknades hade emellertid JO ansett sig berättigad att hos regeringen göra framställning även till enskilds förmån, t.ex. framställning om ersättning av allmänna medel till den som lidit skada genom felaktig tjänsteåtgärd. Sådan ersättning hade påkallats, när fråga varit om tjänsteåtgärd som objektivt varit oriktig men för vilken någon tjänsteman inte kunde göras ansvarig och det av starka billighetsskäl syntes motiverat med gottgörelse av allmänna medel för skada och lidande som tillskyndats någon enskild genom åtgärden. Till stöd för denna praxis åberopades ett uttalande i den riktningen, som 1906 års lagutskott i visst fall gjort vid granskningen av JO:s ämbetsberättelse. Någon gång hade JO också, i ärende vari oriktig straffdom eller felaktighet i samband med straffverkställighet konstaterats, ansett sig böra göra framställning om att vederbörande nådevägen befriades från straff eller fick detta nedsatt. Denna praxis konfirmerades genom antagandet av 1967 års JO-instruktion; 1963 års JO-utredning hade föreslagit att detta skulle ske genom ett uttryckligt tillägg till stadgandet (i 24 §): "— — — att i allmänt eller enskilt intresse åtgärd eljest bör vidtagas i anledning av förelupen felaktighet eller uppmärksammas ofullständighet — — —". I propositionen, vars utkast till nämnda instruktionsstadgande godtogs av riksdagen, erhöll detta dock en annan formulering (i 2 §), vilken i sak oförändrad överförts till nuvarande instruktion i dess 4 § (se bl.a. SOU 1965:64 s. 238-239 samt Alfred Bexelius, JO-ämbetet 150 år, SvJT 1960 s. 85).

När JO:s framställningar till regeringen har avsett begäran om ersättning till någon enskild som lidit skada på grund av en myndighets agerande har det alltid avsett fall där sådant agerande inte kunnat läggas någon enskild tjänsteman till last som fel eller försummelse. Härvid har förutsatts att starka billighetsskäl för ersättning förelegat. Sådana framställningar — den senaste gjord år 1974 — har nästan undantagslöst bifallits av regeringen. Ehuru sådana "ex gratia"-fall som det här är fråga om sällan förekommer bör JO alltså ha möjlighet att i dessa fall göra framställning om ersättning.

Har å andra sidan skada vållats av en offentlig funktionär genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning märkes följande. Genom skadeståndslagen (1972:207) gjordes det allmänna — staten eller kommun — i stor utsträckning ansvarigt för sådan skada samtidigt som funktionärernas personliga skadeståndsansvar begränsades. Det synes därför numera inte vara lika angeläget för JO att utverka ersättning åt den skadelidande från enskild tjänsteman. (Det förekom tidigare att JO i samband med åtal utförde målsägandes skadeståndstalan och att han, när ett fel framstätt som ursäktligt och JO därför velat undvika åtal, berett den felande tjänstemannen tillfälle att ersätta målsäganden³. — Angående JO:s möjligheter enligt 20 § andra stycket instruktionen att tillhandagå den, som lidit skada av preskriberat brott, med utredning om brottet, se under 8.3.3, där utredningen föreslagit upphävande av näm-

³ Se bl.a. Alfred Bexelius, JO-ämbetet 150 år, SvJT 1960 s. 85.

da instruktionsbestämmelse.) Frågan om JO:s befogenheter på det skadeståndsrättsliga området skall ytterligare beröras under 8.7.3.2.

Som tidigare nämnts har JO framställningsvägen också försökt medverka till att dömda personer nådevägen befriats från straff eller fått straffet nedsatt. Som också påpekats synes sådana åtgärder från JO:s sida inte ha förekommit under senare år. Anledningen härtill torde vara, att JO inte haft till prövning något sådant fall där tillämpning av nådeinstitutet kunnat bli aktuell. Detta bör emellertid inte leda till slutsatsen att den aktuella befogenheten är onödig och likaväl kan utmönstras.

8.7.3 Särskilda befogenheter som diskuterats

8.7.3.1 Rätt till tolkningsbesked

Under avsnitt 7 har redovisats vissa förslag och synpunkter som framförts från skilda håll rörande förändringar av JO:s roll och verksamhet. Bl.a. har från Medborgarrättsrörelsens sida den tanken förts fram att JO skulle tilläggas en rätt att direkt hos de båda högsta instanserna, högsta domstolen och regeringsrätten, och ev. också hos regeringen, föra talan om fastställelse av viss av JO förordad tolkning av de tillämpliga rättsreglerna i ett JO-ärende.

Den sålunda föreslagna befogenheten för JO äger likheter med det lagförklaringsinstitut som utövades i högsta domstolen och som upphörde genom antagandet av 1974 års RF.

Enligt 20 § äldre RF hade domstolar och ämbetsmän rätt att till Konungen ställa förfrågningar om lagens rätta mening i fall, "som till domares åtgärd höra", och hade högsta domstolen rätt att avge sådana förklaringar. Det var alltså högsta domstolen och inte statsrådet som hade att utöva lagförklaringsrätten. Rätt att begära lagförklaring tillkom inte enskilda personer; inte heller hade högsta domstolen rätt att av eget initiativ avge lagförklaring. Trots att föreskrifter om lagförklaring förelåg fram till ikraftträdandet av 1974 års RF hade dessa dock sedan lång tid dessförinnan helt kommit ur bruk. Högsta domstolen synes över huvud inte ha avgivit någon lagförklaring sedan 1866; man hade funnit att rättsenhet bättre skapades genom den faktiska auktoritet högsta instansens rättskipning tillerkändes och genom offentliggörandet i prejudikatsamlingar av dessa domar¹.

Fram till dess att 1967 års JO-instruktion trädde i kraft ålåg det JO att hos riksdagen anmäla av högsta domstolen avgiven lagförklaring, varvid JO hade att uppge om han fann förklaringen olämplig eller innebära stiftande av ny lag; det stod därpå riksdagen fritt att genom ogillande sätta den i denna ordning givna lagförklaringen ur kraft².

¹ Nils Alexanderson, Justitieombudsmannen, Sveriges Riksdag, band 16, 1935 s. 193-194.

² Trots att reglering av lagförklaringsinstitutet förelåg fram till 1975, då nya RF trädde i kraft, borttogs föreskriften om JO:s plikt att anmäla lagförklaring redan genom antagandet av 1967 års JO-instruktion; motivet härför var självfallet att anmälningskyldigheten för JO saknade praktisk betydelse, eftersom högsta domstolen under lång tid inte avgett någon lagförklaring.

Vid behandlingen av 1975 års JO-betänkande (SOU 1975:23) uttalades i en motion — 1975:2179 — bl.a. att det vore ett sätt att ge JO en viss position att ge honom möjlighet att hos de högsta instanserna — högsta domstolen och regeringsrätten — väcka talan om fastställelse av viss tolkning av gällande bestämmelser. I motionen pekades det på den redan föreliggande möjligheten att i vissa lägen genom förhandsbesked få en viss rättslig situation bedömd av regeringsrätten.

I viss anslutning till det förslag som framförts i nämnda motion tog, under remissbehandlingen av JO-betänkandet, en del remissinstanser upp frågan om att tillerkänna JO en befogenhet att — i annan ordning än genom åtal och genom talerätt i mål om disciplinansvar, avskedande och avstängning — få en av honom hävdad mening underställd domstols prövning. Sådana och liknande synpunkter framfördes av högsta domstolen, vissa regeringsråd, JO Lundvik och JO Wennergren samt JK Gullnäs.

Högsta domstolen anförde bl.a. att en ordning, varigenom JO tillerkändes rätt att — på annat sätt än som sker i ett på ordinarie väg fullföljt mål — genom talan inför domstol få en angiven rättsfråga prövad, på ett annat och bättre sätt än enligt utredningens förslag — dvs. att ge JO en befogenhet att inför domstol föra talan mot beslut i disciplinärende — skulle inordna JO i rätts-systemet och även främja effektiviteten i hans verksamhet; syftet bakom högsta domstolens förslag var att domstolarnas och JO:s verksamhet borde samordnas så att inte uppgiften att leda rättstillämpningen i tveksamma fall i större utsträckning undandrogs domstolarna. Hur en sådan möjlighet att föra talan närmare skulle regleras var enligt högsta domstolen en komplicerad fråga som ansågs kräva särskild utredning. — I regeringsrättens remissyttrande framhölls av flertalet regeringsråd det önskvärda i att ombudsmännens verksamhet inordnades i det judiciella systemet på ett sådant sätt att deras uppfattning kunde underställas de prejudikatbildande instansernas bedömning. Även en tjänsteman eller myndighet, vars handlingssätt eller lagtolkning underkänts av ombudsman, borde kunna få en motsvarande möjlighet till rättslig prövning av ombudsmannens uppfattning. Några av regeringsråden framhöll särskilt att man måste utgå ifrån att JO:s enmansbedömning i lagtolkningsfrågor då och då skulle komma att korrigeras genom prejudikat i slutinstanserna. — I syfte att förebygga att högsta instans skulle få alltför många förfrågningar av det här slaget kunde man enligt JO Lundvik tänka sig att t.ex. endast JK, JO, RÅ och advokatsamfundets styrelse skulle få göra sådana framställningar. — Utifrån utgångspunkten att förebygga kollision mellan JO och de högsta dömande instanserna och att samtidigt ge större eftertryck åt JO:s bedömningar ville JO Wennergren fästa uppmärksamheten på möjligheten att låta JO få begära ett prejudicerande tolkningsbesked från den högsta dömande instansen, en modern form av det gamla lagförklaringsinstitutet. Särskilt reglerna om sekretess angavs lämpligen kunna bli föremål för framställningar om sådana prejudicerande besked. JO Wennergren ansåg sig däremot inte kunna förorda en ordning, varigenom JO — i de fall där grund för åtal inte finns — ändå skulle få begära domstols prövning av en diskutabel sak; fråga skulle i så fall närmast bli om en form av fastställsetalan, som emellertid från praktisk synpunkt antogs bli av försvinnande liten betydelse. — JK Gullnäs fann uppslaget i motionen intresseväckande men förenat med åtskilliga problem, t.ex. vilken karaktär högsta dom-

stolens — eller annan aktuell myndighets — beslut skulle ha och vilka som skulle ha rätt att påkalla prövningen i fråga. Vidare borde övervägas vilken effekt det kunde ha på förtroendet för JO att en form av "överprövning" infördes, en överprövning som också skulle kunna leda till att JO:s mening underkändes.

KU ansåg beträffande den i motionen 1975:2179 resta frågan om rätt för JO att begära tolkningsbesked att en sådan ordning krävde ingående utredningar och överväganden som inte kunde göras i det då föreliggande sammanhanget. Utskottet var inte heller berett att förorda en utredning. Enligt utskottet borde först erfarenheterna av ämbetsansvarsreformen avvaktas. Utskottet avstyrkte således yrkandet i motionen (KU 1975/76:22 s. 50). Frågan om rätt att påkalla tolkningsbesked i högsta instans har uppmärksammats också i senare sammanhang. Så har t.ex. JK-utredningen i betänkandet JK-ämbetet (SOU 1978:59 s. 82-85) utvecklat vissa av de spörsmål som skulle bli aktuella vid ett övervägande av en regel om tolkningsbesked. Med hänvisning till KU:s nyssnämnda uttalanden ansåg sig JK-utredningen emellertid inte ha anledning att mera ingående undersöka frågan eller att föreslå tillsättandet av en utredning. Saken har även uppmärksammats i ett par riksdagsmotioner (1975/76:901, 1977/78:283 och 1980/81:404; se vidare under 7.1).

Frågan om nya former för prejudikatbildningen, t.ex. genom ett förfarande likt lagförklaring, är numera föremål för särskild utredning. Genom tilläggsdirektiv (Dir 1981:47) har rättegångsutredningen (Ju 1977:06) erhållit i uppdrag att pröva på vad sätt man snabbt och billigt skulle kunna få fram vägledande prejudikat. I tilläggsdirektiven redovisas översiktligt frågans behandling under senare år. Att en juridisk konstruktion för lösning av frågan är förknippad med många problem anges också (Dir 1981:47 s. 8):

En grundläggande fråga är t.ex. om talan skall gälla en aktuell tvist mellan två parter eller om tvistefrågan skall vara konstruerad. I det senare fallet närmar man sig det gamla institutet lagförklaring enligt 1809 års regeringsform. En annan fråga är hur man skall skapa garantier för att möjligheten till särskild talan utnyttjas bara i fall där det finns ett klart prejudikatbehov och för att tvisten — konstruerad eller verklig — är ägnad att leda till ett prejudicerande avgörande.

Det är tydligt att en rätt för JO att erhålla auktoritativa tolkningsbesked kräver ställningstagande till en rad komplicerade frågor av både processrättslig och annan natur. Vidare synes frågan om en sådan rätt för JO inte böra prövas isolerad från den mera allmänna frågan om att öka prejudikatbildningen ex.vis genom någon form av lagförklaringsinstitut. Som nämnts utreds denna fråga för närvarande emellertid av rättegångsutredningen.

8.7.3.2 Övrigt

Som tidigare berörts har det förts fram skilda förslag om att öka JO:s möjligheter att hjälpa den enskilde att komma till sin rätt. Förslagen har gått ut på att ge JO rätt att besluta om skadestånd från det allmänna, att

tillerkänna JO någon form av extraordinär besvärsmätt liksom att ge JO rätt att inhibera myndighetsbeslut¹.

1972 års JO-utredning ansåg inte att JO borde ges vidgade befogenheter att i den enskildes intresse utverka rättelse. Utredningen anförde bl.a. följande (SOU 1975:23 s. 80):

Det bör nämnas att JO saknar befogenhet att rätta begångna fel eller att förordna om rättelse. Vad han kan göra är endast att utreda om fel begåtts samt att, om han så finner vara fallet, uttala sin mening härom, samt i allvarliga fall föranstalta om åtal eller disciplinär åtgärd. Inte desto mindre torde JO:s uttalanden i viss utsträckning faktiskt få till effekt att fel rättas, genom att myndigheterna självmant i möjlig mån söker rätta till ett begånget fel som JO påtalat. Från den enskilde klagandens synpunkt kunde det te sig fördelaktigt om JO hade större möjligheter att ingripa i myndigheternas handläggning. Utredningen anser det dock uteslutet att man ger JO en sådan möjlighet att genom direktiv påverka myndighetsutövningen vid sidan av den rättelse som sker genom överprövning av beslut efter lagstadgade besvär.

Under remissbehandlingen av 1975 års JO-betänkande uppehöll sig några remissinstanser vid denna fråga. Det framhölls att man kunde tänka sig att JO fick särskild rätt att — för klagandens räkning — föra talan i extraordinär väg för att åstadkomma rättelse av ett felaktigt avgörande eller att utverka ersättning till den som blivit kränkt (JO Lundvik samt vissa regeringsråd.) I sitt betänkande (KU 1975/76:22 s. 7 och 11) redovisade KU de synpunkter som sålunda framfördes men tog därefter inte upp saken vidare.

Sådana tankegångar har därefter fått förnyad aktualitet; under 7.8 har redovisats JO Nilssons och Medborgarrättsrörelsens förslag och synpunkter i den riktningen. Vidare har JO Nilsson väckt frågan om att utrusta JO med en inhibitionsrätt, dvs. rätt att förordna om att verkställigheten av ett beslut inte skall få ske så länge saken behandlas av JO. Likartade förslag har framförts i motion 1980/81:404 (se under 7.1; se även de där berörda motionerna 1977/78:283 och 1979/80:1051).

Vad först angår frågan om skadestånd på det statliga tillsynsområdet har JO, som framgått under 8.7.2, möjlighet att genom framställning till regeringen hemställa om skadestånd för enskild klagandes räkning.

Vad saken nu gäller är emellertid vidare befogenheter för JO än att endast söka utverka skadestånd: JO skulle tilldelas en skadestandsreglerande funktion i likhet med den som tillkommer JK². Enligt utredningens mening skulle en sådan ordning inte vara tillfredsställande. Till en början synes den inte alldeles förenlig med grundtanken att JO skall vara ett extraordinärt organ med principiell rätt att diskretionärt avgöra vad som skall tas upp till prövning. Tillägges JO rätt att pröva skadestands-

¹ Sådana befogenheter synes inte tillkomma ombudsmännen i andra länder, dock att ombudsmannen i Finland anses i praxis ha viss rätt att utnyttja extraordinära rättsmedel även beträffande mål vari han själv inte varit part.

² För närvarande gäller att JK skall förhandla och besluta på statens vägnar när staten krävs på ersättning, inte bara enligt skadeståndslagen utan även enligt andra lagar, t.ex. lagen om ersättning vid frihetsinskränkning; se vidare under 5.2.1.

anspråk synes JO svårligen kunna ges rätt att diskretionärt bestämma vilka anspråk som skall tas upp till prövning — är anspråken befogade bör de rimligen också bifallas. JO skulle alltså komma att inta ställning som en vanlig myndighet med oinskränkt prövningsskyldighet. Vidare skulle förekomsten av en skadeståndsreglerande uppgift för både JO och JK kunna medföra åtskilliga problem. Här behöver endast beröras t.ex. frågan om samma skadeståndsanspråk bör kunna prövas av såväl JO som JK — ev. med olika utgång — och vidare frågan hur skillnader i praxis mellan JO:s och JK:s hithörande verksamhet skall kunna undvikas.

Enligt utredningens mening bör JO ej få befogenhet att utöva skadereglering. Sådan befogenhet bör även fortsättningsvis tillkomma endast JK. I fall av skadeståndsanspråk bör JO hänvisa den klagande till JK. I förekommande fall kan också finnas anledning för JO att erinra den enskilde om möjligheten att väcka talan mot det allmänna vid domstol och med stöd av skadeståndslagen yrka att få ut skadestånd. Skulle i det enskilda fallet inte finnas rätt till skadestånd enligt lag men starka billighetshänsyn tala för skadestånd, kan JO använda sig av sin rätt att göra framställning till regeringen om ersättning till den skadelidande "ex gratia".

Vad härefter angår extraordinär besvärsmätt för JO synes tanken närmast ha varit att ge JO möjlighet att — ev. inom viss angiven tid — få till stånd prövning i högre instans av administrativa myndigheters beslut i fall när ordinarie besvärstid för enskild löpt ut. Här skulle alltså bli fråga om ett rättsmedel för JO som skulle finnas vid sidan av de extraordinära rättsmedel som står part till buds efter besvärstidens utgång, nämligen resning, återställande av försutten tid och besvär över domvilla.

Enligt 11:11 RF beviljas resning och återställande av försutten tid av regeringsrätten när det är fråga om ärende, för vilket regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans, och i annat fall av högsta domstolen. Närmare bestämmelser om dessa två rättsmedel återfinns för högsta domstolens del i 58 kap. RB³. Dessutom finns bestämmelser om besvär över domvilla i 59 kap. RB⁴. Några motsvarande lagbestämmelser med sikte på förvaltningsområdet finns inte. I praktiken tillämpas dock ett system likartat det som följer av RB. — Som tidigare nämnts bereds för närvarande inom regeringskansliet ett förslag till ny förvaltningslag, vilket har som utgångspunkt två betänkanden av förvaltningsrättsutredningen (SOU 1981:46 och 1983:73). Utredningen har föreslagit bl.a. vissa regler om relativt vidsträckt möjligheter att redan i första instans ändra — och rätta — beslut, oberoende av överklagande.

³ Enligt 58:1, 2 och 10 RB kan resning beviljas i fråga om en dom eller ett beslut, som vunnit laga kraft, t.ex. om nytt bevis kommit fram eller om domstolens rättstillämpning uppenbart strider mot lag. Återställande av försutten tid kan enligt 58:11 RB beviljas, när någon haft laga förfall för fullföljande av talan m.m. inom utsatt tid.

⁴ Efter besvär över domvilla skall enligt 59:1 och 4 RB domar och beslut, som vunnit laga kraft, undanröjas bl.a. om det i rättegången förekommit grovt rättegångsfel som kan antas ha inverkat på målets utgång.

Vidgas — såsom kan antas bli fallet — rätten för första instans att själv ompröva tidigare fattade beslut synes intresset av att tilldela JO en extraordinär besvärsmätt i viss utsträckning minska. Detta intresse bör dessutom vägas mot risken av att parter som ej utnyttjat egen besvärsmätt anlitar JO som ett slags ombud för att få till stånd en överprövning via JO:s extraordinära besvärsmätt. I överensstämmelse med vad som tidigare anförts när det gäller frågan om rätt för JO att besluta om skadestånd kan med fog hävdas, att JO inte borde ha rätt att skönmässigt avgöra i vilka fall en besvärsmätt skall utnyttjas. Fanns sakligt fog för ändring borde JO, om han har besvärsmätt, också undantagslöst söka sådan ändring. JO:s extraordinära ställning med i princip diskretionär prövningsrätt skulle alltså urholkas.

Mot bakgrund härav anser utredningen sig inte vilja föreslå en sådan besvärsmätt för JO som det nu är fråga om. En annan sak är att JO naturligtvis bör kunna ge enskild som blivit utsatt för ett felaktigt beslut anvisningar om hur denne skall förfara — genom utnyttjande t.ex. av extraordinära rättsmedel — för att komma till sin rätt. Genom sina uttalanden kan JO givetvis också i vissa fall åstadkomma att myndigheter själva rättar begångna fel. Detta förfaringsätt kan få större betydelse om det tidigare nämnda förslaget rörande utökad rättelsemöjlighet för första instans genomförs.

Den ovan berörda tveksamheten inför att tillägga JO funktioner som en ordinarie myndighet gör sig givetvis med samma styrka gällande även beträffande frågan om rätt för JO att besluta om inhibition av myndighets beslut. Liksom övriga nu diskuterade rättigheter skulle även denna rätt innebära ett avsteg från den grundläggande tanken att JO skall vara ett extraordinärt organ som står utanför den ordinarie förvaltningsorganisationen. En inhibitionsrätt för JO skulle dessutom i viss mening stå i motsättning till det synsätt som ligger bakom stadgandet i 11:7 RF, att ingen myndighet får bestämma hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör t.ex. myndighetsutövning mot enskild eller som rör lagtillämpning (jfr även 11:2 RF). Inte heller på denna punkt finner sig utredningen alltså böra lägga fram något förslag om ändring i vad som nu gäller.

Sammanfattningsvis är utredningens ståndpunkt således, såsom också anmärkts under 8.1, att JO inte bör tillföras uppgifter eller ärenden som på det område det nu gäller omvandlar JO till en vanlig myndighet: JO:s ställning som ett extraordinärt organ bör vidmakthållas. Detta innebär inte, att det skulle saknas behov av att stärka den enskildes ställning i förhållande till myndigheterna. Detta behov bör tillgodoses genom mera generella åtgärder som syftar till att förbättra — och förenkla — lagstiftningen och höja kvaliteten hos myndigheterna, dvs. åtgärder i linje med dem som redovisats under 8.1 och som är avsedda att öka den enskildes rättsskydd.

8.7.4 JO som remissorgan

JO:s vidsträckta tillsynskrets innebär att JO-ämbetet förfogar över kunskaper och erfarenheter på de flesta rättsområden. Mot den bakgrunden är det naturligt att JO utnyttjas för att lämna synpunkter på betänkanden, motioner m.m.

Under senare år har JO i ökande omfattning avgett remissyttranden till riksdag och regering. Under verksamhetsåren 1978/79 — 1983/84 uppgick det totala antalet yttranden i anledning av remisser till sammanlagt 108 eller i genomsnitt 18 per år. Merparten av remisserna har kommit från regeringen.

Även om remissverksamheten utgör en värdefull och stimulerande arbetsuppgift, kan det inte bortses ifrån att den är mycket arbetskrävande. Som ett riksdagens organ åläggs visserligen inte JO att besvara remisser från regeringen — merparten av remisserna härrör, som nämnts, från regeringssidan — utan JO "bereds tillfälle" att yttra sig. I och för sig skulle alltså JO — med hänvisning till arbetsbördan — kunna avstå ifrån att yttra sig. JO har dock ansett sig böra besvara sådana remisser i stor utsträckning. Enligt vad som inhämtats kan för närvarande ungefär hälften av remisserna sägas ligga utanför området för JO:s speciella sakkunskap. Enligt utredningens mening bör saken uppmärksammas inom regeringskansliet på så sätt att endast förslag på rättsområden där JO har särskild sakkunskap remitteras till JO.

8.8 Publicering av JO:s beslut m.m.

8.8.1 Löpande publicering; ämbetsberättelsen

Under 4.7 har redogjorts för de olika sätt JO-ämbetet använder sig av för att ge publicitet åt de beslut, som man önskar ge mera allmän spridning. Under löpande verksamhetsår sker detta bl.a. genom att JO låter utfärda särskilda pressmeddelanden och genom utnyttjande av olika fack- och verkstidningar. Till detta kommer de häften, tryckta i offset, som sedan 1980 utgivits på JO Nilssons område. Den huvudsakliga publiceringen sker dock genom ämbetsberättelsen som utges omkring tre månader efter resp. verksamhetsårs utgång.

1972 års JO-utredning tog upp frågan om inte ämbetsberättelsen borde delas upp så att redogörelser för de viktigare besluten publicerades snabbare. Den utredningen lade också fram ett förslag om bestämmelser i JO:s instruktion enligt vilka besluten i ämbetsberättelsen skulle delas upp på några ämnesinriktade häften. Minst tre häften skulle utges per verksamhetsår; ett av dessa skulle dessutom innehålla en samlad, allmän redogörelse för ämbetets verksamhet (SOU 1975:23 s. 214). KU ansåg emellertid att det borde överlämnas åt ombudsmännen själva att avgöra vad som kunde vara lämpligt i frågan om publicering flera gånger om året av viktigare JO-beslut. KU föreslog därför att de föreslagna instruktionsbestämmelserna i ämnet inte skulle genomföras (KU 1975/76:22

s. 65 och s. 72). Som framgått under 4.7 utkom JO-ämbetet i början av år 1977 med ett särskilt häfte — den s.k. korrekturupplagan — innehållande vissa beslut, som meddelats under verksamhetsårets första sex månader. Korrekturupplagen fortsatte att utkomma under åren 1978—1980 men därefter har utgivningen upphört. I en promemoria den 6 oktober 1981 av JO Nilsson ("En reformerad ämbetsberättelse") anges att skälen härför var flera samt att det tyngst vägande var att man börjat diskutera en mer genomgripande reformering av JO-ämbetets publiceringsformer. I promemorian framläggs därefter bl.a. följande förslag. Under löpande verksamhetsår skall JO ge publicitet åt sina viktigare beslut genom att ge ut samlingar med beslut (häften), framställda i offset, vid tidpunkter, som anpassas till respektive målgrupps behov och önskemål. Det framhålls att det är att föredra om redovisningen i häften görs deskriptiv. Ämbetsberättelsen skall bestå av den inledande skrivelsen till riksdagen, innehållet i de under verksamhetsåret utgivna häften samt ett avslutande avsnitt innehållande vissa under det aktuella verksamhetsåret meddelade — men ej tidigare publicerade — beslut.

1983 års utredning gör följande överväganden. Till en början vill utredningen framhålla, att den anser det angeläget att det varje år utges en ämbetsberättelse innehållande alla under verksamhetsåret meddelade beslut, vilka bedömts vara av den art att de bör publiceras. Det är enligt utredningens mening av vikt att alla ifrågavarande beslut kan återfinnas i en sammanhållen publikation. Beträffande frågan om publicering under löpande verksamhetsår anser utredningen, i likhet med det synsätt som KU anlade vid 1975 års JO-reform, att detta är en fråga som det bör ankomma på JO att själv avgöra. Utredningen önskar i detta sammanhang framhålla att den ställer sig positiv till den häftesutgivning som skett på JO Nilssons område. Det bör dock påpekas att en häftesutgivning inte är genomförbar på alla JO:s tillsynsområden och att det under pågående verksamhetsår kan vara svårt att överblicka vilka beslut som bör redovisas. Om JO finner det angeläget att ett beslut ges snabb spridning och det inte är aktuellt att ge ut något häfte i vilket beslutet kan intas bör JO enligt utredningens mening i allmänhet ha goda möjligheter att få önskad publicitet genom att ge ut särskilda pressmeddelanden eller genom att anlita olika fack- och verkstidningar. Det bör självfallet även i fortsättningen finnas möjlighet för JO att ge ut särtryck av ämbetsberättelsen.

Härefter övergår utredningen till ämbetsberättelsens redigering. Som framgått under 4.7 består ämbetsberättelsen av tre huvudavsnitt, nämligen skrivelsen till riksdagen, de återgivna besluten m.m. (referat och notiser, särskilda artiklar i ämbetsberättelsen samt redovisning av projekt) och bilagor¹. Under senare år har JO:s ämbetsberättelse omfattat bortåt 500 sidor. Skrivelsen till riksdagen har varit omkring 10 sidor lång, medan JO:s beslut m.m. har omfattat 350—400 sidor. Härtill kommer bilagorna och ett inledande innehållsregister. Beträffande de i berättelsen återgivna besluten i klag- och initiativärenden gäller att mer-

¹ Gällande bestämmelser om vad ämbetsberättelsen skall innehålla finns i 11 § JO-instruktionen.

parten av dessa är referat. Det kan nämnas att t.ex. 1983/84 års ämbetsberättelse innehåller omkring 290 sidor referat medan notisfallen upptar ca 60 sidor. Referaten är ibland ganska långa och redovisar stundom tämligen utförligt de uppgifter, som i ärendet berörda befattningshavare lämnat. I ovannämnda promemoria av JO Nilsson har denne uppgivit att ca 45 % av ämbetsberättelsens totala omfång utgörs av referatens recitdelar, dvs. redogörelser för anmälan, inkomna yttranden och annan utredning.

För att fylla sin funktion som upplysningskälla för myndigheterna och befattningshavarna vid dessa skulle det sannolikt i många fall vara av värde att de beslut, som intas i ämbetsberättelserna, bearbetades i något större omfattning än vad som för närvarande tycks vara fallet, bl.a. genom att recitredovisningen begänsas så att tonvikten kommer att ligga vid JO:s egen bedömning. Det bör framhållas, att det inte kan anses nödvändigt att — av hänsyn till vederbörande befattningshavares intresse av att hans inställning i ärendet fullständigt redovisas — ta med omfattande utsagor och uppgifter som inte har någon relevans för JO:s bedömning. Det kan för övrigt nämnas, att man sedan några år tillbaka i ämbetsberättelsen redovisar de återgivna beslutens diarienummer — detta gäller såväl referaten som notisfallen — varför den som önskar ta del av JO:s fullständiga beslut i ett ärende har möjlighet att få fram detta. I sammanhanget bör framhållas, att varje medborgare naturligtvis har möjlighet att på JO-expeditionen ta del av alla handlingarna i ett ärende. En deskriptiv utformning av JO:s beslut, varmed åsyftas att besluten får belysa de förhållanden som behandlas, är i allmänhet att föredra. En sådan framställningsform torde ofta göra det lättare för en läsare av ämbetsberättelsen att tillgodogöra sig dess innehåll. Utredningen är dock medveten om att ett sådant framställningssätt är arbetskrävande. (Jfr i övrigt vad som sagts om själva JO-besluten under 8.3.5.)

Vid riksdagens årliga granskning av JO:s verksamhet fyller ämbetsberättelsen en viktig funktion. Utredningen återkommer härtill under 8.10.2.

8.8.2 JO:s expeditioner: avgiftsfrihet huvudregeln

Genom kungörelsen (1964:618) om expeditionsavgift m.m. (expeditions-kungörelsen) regleras bl.a. i vilka fall och i vilken ordning avgift skall erläggas för expedition som utfärdas av statlig myndighet (expeditionsavgift). Kungörelsen äger dock inte tillämpning på JO-ämbetet; enligt 1 § fjärde stycket äger denna inte tillämpning på expedition, som utfärdas av riksdagens verk. Expeditionskungörelsen innehåller vidare bestämmelser om avgifter för ansökan till domstol (ansökningsavgift). Någon motsvarighet till expeditionskungörelsen, avsedd för riksdagens verk, har inte utfärdats.

Det finns alltså inte några regler om rätt för JO att ta ut avgift för utfärdad expedition. Det har emellanåt förekommit att personer vänt sig till JO och begärt att i ärenden, som de personligen ej är berörda av, få fotokopior av ett mycket stort antal sidor. Ofta kan beställningar av detta

slag betecknas som okynnesbeställningar. Oavsett syftet med beställningen har JO normalt skyldighet att expediera de begärda fotokopiorna och för närvarande torde någon avgift ej kunna påföras beställaren. Det kan självfallet ifrågasättas om detta, bl.a. från arbetsbelastningssynpunkt, generellt sett är en godtagbar ordning.

Som framhållits under 8.1 är JO:s huvuduppgift att tillvarata de enskildas intresse av en lagenlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida. Det ligger väl i linje med JO:s uppgift att vara folkets ombudsman att den enskilde också utan kostnad kan få del av de beslut JO fattar när han utövar denna tillsyn (liksom av de handlingar på vilka beslutet grundas). Detta synsätt gör sig gällande inte bara i fråga om rätt för en klagande att utan kostnad få sig tillställt beslut i det egna ärendet — en rätt som denne uppenbarligen bör ha — utan synsättet har generell bärkraft.

Emellertid är tydligt att synsättet inte bör — till följd av okynnesbeställning eller eljest — få leda till en olämplig arbetsbelastning för JO. För att undvika negativa effekter synes man i författningstext kunna ställa upp en — till sin grundsyn generös — regel, enligt vilken expedition skall utfärdas av JO utan avgift om ej särskild anledning föranleder till annat. Med särskild anledning avses då främst sådana fall där en — eller flera — beställningar från en sökande skulle innebära en alltför stor belastning på JO:s kansli. För de fall i vilka avgift skall erläggas ter sig lämpligt med en regel enligt vilken avgiften bestämmes med tillämpning av den avgiftslista som finns fogad till 1964 års expeditionskungörelse.

I sitt förslag till ny instruktion för JO har utredningen intagit bestämmelse angående den nu beskrivna regleringen (se 31 § i författningsförslag 2). Utredningen har däremot inte funnit anledning att gå in på motsvarande fråga för JK:s del — denne omfattas, på samma sätt som statliga myndigheter i allmänhet under regeringen, av expeditionskungörelsen.

8.9 Organisationen

8.9.1 Inledning

Utredningens syn på de uppgifter som bör tillkomma JO har behandlats i tidigare avsnitt under 8, i första hand under 8.3 — 8.5. Som framgått där anser utredningen inte att JO bör tillföras några principiellt nya arbetsuppgifter. När det gäller JO:s båda dominerande arbetsuppgifter — klagomålsprövningen samt inspektions- och projektverksamheten — kan utredningens uppfattning kort sammanfattas på följande sätt. Klagomålsprövningen bör inte undergå några större förändringar. JO bör, liksom hittills, tillämpa en generös praxis och i princip ta upp samtliga klagomål till prövning. Antalet rutininspektioner bör begränsas i förhållande till nuläget. JO:s mera riktade inspektions- och projektverksamhet bör beredas ett ökat utrymme. I avsnitt 8.3.1 har angivits att JO bör ha

resurser till sitt förfogande som medger tillräckliga insatser för såväl klagomålsprövningen som inspektions- och projektverksamheten, låt vara att en övre gräns för resurser givetvis måste finnas.

Utredningens ståndpunkt när det gäller JO:s arbetsuppgifter ger i och för sig inte anledning att ändra på JO-ämbetets organisation. Av andra skäl har utredningen emellertid funnit en organisationsöversyn påkallad. Bl.a. har utredningen kunnat konstatera att arbetsbalanserna hos JO ökat kraftigt under senare år och att chefsombudsmannens roll inte blivit den riksdagen tänkte sig vid antagandet av 1975 års JO-reform. Utredningen, som är av den uppfattningen att en organisation med flera, i det närmaste likställda, ombudsmän har åtskilliga svagheter, har undersökt möjligheten av att ha en organisation med endast *en* ombudsman försedd med några kvalificerade medhjälpare på en nivå ovanför byråchef. Utredningens uppfattning är nämligen — på skäl som kommer att utvecklas i det följande — att ett ämbete med *en* ombudsman skulle innebära såväl organisatoriska som andra fördelar.

På uppdrag av utredningen har Statskonsult Administrationsutveckling AB — inom vissa närmare av utredningen angivna ramar — undersökt hur en organisation med *en* ombudsman skall se ut, om den skall kunna utföra JO-ämbetets arbetsuppgifter utan att någon kvalitetsförsämring uppstår. Statskonsult har redovisat sitt uppdrag i en den 5 december 1984 dagtecknad rapport betecknad "JO-ämbetets organisation". Mot bakgrund av bl.a. denna rapport vill utredningen föreslå en delvis ny organisation av JO-ämbetet. Enligt detta förslag skall JO-ämbetet innehas av en ombudsman. Närmast under denne skall finnas tre rättschefer, vilka skall leda var sin utredningsavdelning. En annan nyhet är att ombudsmannen skall ges möjlighet att till JO-tjänsteman delegera beslutanderätten i vissa ärenden. Förslaget och dess bakgrund skall utvecklas ytterligare i det följande.

8.9.2 Organisationen efter 1975 års JO-reform. JO:s arbetsbalanser

Redogörelse för den utformning som JO-ämbetets organisation fick genom 1975 års JO-reform och för utvecklingen därefter har lämnats under 3.3 och 4.9. Som framgått under 4.9 har antalet handläggande tjänstemän hos JO sedan 1975 ökat endast obetydligt.

När det gäller JO-ämbetets arbetsbalanser har dessa, såsom framgår av Tabell 1 under 4.3.1, sedan 1977/78 — med ett undantag — varje verksamhetsår ökat för att vid utgången av verksamhetsåret 1983/84 uppgå till 1 305¹. Detta innebär att balansen vid sistnämnda tidpunkt var nästan 65 % större än balansen var vid utgången av år 1975, som var det sista året då organisationen enligt 1967 års JO-reform verkade. (Vid årsskiftet 1984/85 var antalet oavgjorda ärenden 1 354.) Denna balans-

¹ I JO:s ämbetsberättelse 1984/85 anges att den senaste balansökningen — 185 ärenden — ligger helt inom de "felmarginaler", som man måste räkna med. Härmed torde bl.a. avses att vissa personalresurser under verksamhetsåret 1983/84 åtgått för att förbereda den 3:e internationella JO-kongressen i Stockholm.

ökning korresponderar inte, sett i stort, mot någon motsvarande ökning av antalet klagomåls- och andra ärenden. Från 1977/78 (totalt 3 170 ärenden) ökade dessa med något över 21 % till 1982/83 (3 846), medan — efter viss nedgång — antalet ärenden 1983/84 (3 528) var endast något över 11 % högre än 1977/78. Det finns i detta sammanhang anledning jämföra med de arbetsbalanser, som förelåg åren innan 1972 års JO-utredning tillsattes. Arbetsbalanserna vid utgången av åren 1969—1971 var 757, 850 resp. 1 114 ärenden. Det bör framhållas att 1972 års utredning bl.a. tillsattes med anledning av att de dåvarande ombudsmännens arbetsbörda ansågs ha nått en sådan omfattning att svårigheter uppkommit för ombudsmännen att fullgöra sina uppgifter.

För att kunna diskutera tänkbara förklaringar till den i det föregående nämnda balansökningen bör till en början undersökas om de arbetsuppgifter, som JO haft att utföra efter den senaste reformen, undergått några mera väsentliga förändringar jämfört med den situation som rådde under den tid 1967 års organisation fungerade.

Av uppgifterna i avsnitten 4.3 — 4.5 kan sammanfattningsvis bl.a. följande iakttagelser redovisas.

När det gäller klagomålsverksamheten har antalet ärenden per år, som den nya organisationen genomsnittligen handlagt, ökat något vid jämförelse med förhållandena under åren 1969 — 1975. Å andra sidan har antalet avgjorda initiativärenden per år minskat. Det totala antalet ärenden, som JO-ämbetet efter 1975 års JO-reform genomsnittligen avgjort varje år, har t.o.m. verksamhetsåret 1983/84 legat på ungefär samma nivå som under åren 1969—1975 (3 325 ärenden resp. 3 395 ärenden). Den tid som nedlagts på rutininspektioner har efter år 1975 minskat. Antalet ämnesinriktade inspektioner/projekt har däremot ökat under senare år. Vissa av projekten har varit mycket tidskrävande, både när det gäller själva materialinsamlandet och den därefter gjorda analysen och redovisningen. Till detta kommer att JO under senare år vidtagit nya åtgärder för att informera om JO:s verksamhet och för att hjälpa enskilda till rätta. Här avses bl.a. s.k. öppna hus, journalistdagar m.m.

Det är utredningens uppfattning att själva handläggningen av JO:s klagomålsärenden och genomförandet av rutininspektionerna inte under den aktuella tiden har genomgått några mera väsentliga förändringar, om här bortses från ändrad praxis i fråga om uppläggande av särskilda inspektionsärenden. Det kan erinras om att de av 1972 års JO-utredning framlagda, av riksdagen godtagna, förslagen i syfte att minska JO:s arbetsbörda rörande själva ärendehandläggningen synes ha fått endast begränsad effekt (se 4.3.1).

Även om man beaktar att JO under senare år ägnat sig åt i viss mån nya aktiviteter synes det, mot bakgrund av den minskade rutininspektionsverksamheten, knappast möjligt påstå att någon mera påtaglig ökning skett av de arbetsuppgifter som JO årligen utfört efter 1975 års JO-reform jämfört med åren dessförinnan. Det bör i detta sammanhang framhållas att ombudsmännen inför utredningen gett uttryck åt uppfattningen att de inte hinner med att inspektera i tillräcklig omfattning.

Enligt utredningens mening kan alltså de försämrade balanssiffrorna inte helt eller ens till större delen förklaras med hänvisning till en ökning

av arbetsuppgifterna. Under angivna förhållanden kan det inte uteslutas att förklaringen i betydande utsträckning står att finna i att JO:s organisation inte är utformad på ett helt rationellt sätt.

8.9.3 Chefsombudsmannens roll

En av ändringarna vid 1975 års JO-reform var, som tidigare framgått, att en av ombudsmännen skulle vara chef med ansvar för hela JO-ämbetets verksamhet. I denna fråga anförde KU vid behandlingen av 1975 års betänkande följande (KU 1975/76:22 s. 64):

Utskottet ansluter sig till utredningens förslag att en av ombudsmännen skall ha vissa chefsfunktioner. Denne bör förutom ansvaret för JO-institutionens administration ha till uppgift att ge allmänna riktlinjer för verksamheten och planlägga arbetet i stort, t.ex. inriktningen av inspektionsverksamheten. Även den ombudsman som utövar chefsfunktionen bör enligt utskottet ha ett eget tillsynsområde, som dock med hänsyn till hans andra uppgifter bör vara mindre omfattande än övriga ombudsmäns.

Det kan här genast konstateras, att chefsombudsmannens roll inte blivit den som KU och riksdagen tänkte sig. Således har chefsombudsmannen knappast alls kommit att utfärda några allmänna riktlinjer för JO-verksamheten eller planlagt arbetet i stort, t.ex. såvitt gäller inspektionsverksamheten. Chefsombudsmannen torde inte heller ha förordnat om några personalomflyttningar mellan de avdelningar som finns för de olika tillsynsområdena, betingade av tillfällig arbetsanhopning på en avdelning el. likn., utan var och en av ombudsmännen synes i princip helt självständigt ha disponerat över personalen på sin avdelning. Den nuvarande chefsombudsmannen synes vidare ha ett tillsynsområde som är mera omfattande än vad KU förutsatte. Slutsatsen blir att 1975 års JO-reform, när det gäller JO-ämbetets ledning, i praktiken inte inneburit några större förändringar, om man bortser från att antalet ombudsmän ökat från tre till fyra och att ställföreträdarna avskaffats. I realiteten synes nämligen i huvudsak gälla att var och en av ombudsmännen, liksom under tiden före 1976, har förestått var sitt ämbete.

8.9.4 Nackdelar med dagens organisation. Fördelar med en ombudsman

Varken när det gäller chefsombudsmannens ställning eller åtgärderna att komma till rätta med den besvärande arbetssituationen synes utvecklingen således ha blivit den avsedda. Som läget är i dag — med fyra, i praktiken fristående ombudsmän utan rätt till någon delegation av beslutanderätten i ärenden till tjänsteman¹ — synes, om man inte är beredd

¹ Som nämnts under 3.1 lade 1972 års JO-utredning fram ett förslag om delegation till vissa högre JO-tjänstemän av avvisnings- och avskrivningsfrågor, vilket förslag riksdagen — såsom framgått under 3.3 — ej godtog.

att begränsa JO:s totala arbetsuppgifter, en markant ökning av arbetsbördan göra nödvändigt att antalet ombudsmän utökas. En sådan utveckling är enligt utredningens mening olämplig. I detta sammanhang bör också beaktas att det finns anledning att, på längre sikt, räkna med en fortsatt ökning av antalet klagomål (jfr under 8.3.1).

Mot bakgrund av vad som anförts här och i föregående avsnitt har utredningen funnit det påkallat att se över JO:s organisation, särskilt som ett önskemål är att den riktade inspektions- och projektverksamheten skall kunna ges ett ökat utrymme utan att för den sakens skull klagomålsprövningen skall minska. I blickpunkten kommer därvid frågan om JO-ämbetet skall bestå av en eller flera ombudsmän.

Enligt utredningens mening är den nuvarande ordningen med ett JO-ämbete, som i praktiken utgörs av fyra självständiga enheter, behäftad med flera svagheter. En av dessa har redan nämnts, nämligen nödvändigheten av att vid en mera markant ökning av arbetsbördan ytterligare utöka antalet ombudsmän. Härtill kommer, såsom också 1972 års JO-utredning framhöll, att en organisation med flera chefer i sig synes medföra risk för vissa spänningar, vilka kan leda till att ombudsmännen avskärmar sig från varandra och blir obenägna att ta initiativ som påverkar varandras arbetsförhållanden. Såsom den utredningen likaledes framhöll finns det med ett JO-ämbete, som snarare består av skilda enheter än en sammanhållen organisation, en risk att det utbildas olika praxis inom olika tillsynsområden; om ombudsmän uttalar olika åsikter i samma fråga ter sig det förvirrande för allmänheten och myndigheterna och är ägnat att minska ombudsmannainstitutionens auktoritet (jfr SOU 1975:23 s. 175). Ytterligare kan framhållas följande. Dagens organisation är inte flexibel. Ombudsmännens avdelningar fungerar, som nämnts, i praktiken som skilda enheter och det förekommer i allmänhet inte att de specialinriktade föredragandena förs över förtjänstgöring hos annan ombudsman. Det finns risk för att ombudsman tenderar att låta antalet föredragande på sin avdelning bestämmas av det antal, som fordras för att klara av de värsta arbetstopparna under året. Vid mindre arbetstygda arbetsperioder finns då en outnyttjad kapacitet som ämbetet inte kan dra fördel av.

Enligt utredningens mening finns det skäl som talar för att man skulle kunna komma till rätta med ovannämnda svagheter och uppnå olika fördelar om JO-ämbetet innehades av en person. Även inför 1975 års JO-reform diskuterades tanken på en enda person som riksdagens ombudsman. Den föregående JO-utredningen framförde då bl.a. följande synpunkter (SOU 1975:23 s. 177) i vilka 1983 års JO-utredning instämmer. Tanken på en enda person som riksdagens ombudsman är mycket tilltalande. Den stämmer väl med den traditionella uppfattningen om JO som en till namnet känd riksdagens och folkets förtroendeman som har tillsyn över hela den offentliga verksamheten. Det skulle inte bli några gränsdragningsproblem och allmänheten skulle veta vem den vänder sig till med sina klagomål. Det skulle bara vara en person som gentemot riksdagen bär ansvaret för verksamheten. Det skulle vara mindre risk för att det uppstår olika praxis inom ämbetet. Ombudsmannaämbetet skulle därigenom också mer likna de ämbeten som tillkommit i andra länder.

När det gäller möjligheten att genomföra en sådan reform uttalade 1972 års JO-utredning bl.a. följande (a.a. s. 177).

Det skulle bli nödvändigt att befria ombudsmannen från en stor mängd ärenden. De ärenden som i första hand skulle komma i fråga för delegation skulle vara sådana vilka avvisades/avskrevs utan utredning eller efter endast "liten utredning". Ett maximalt utnyttjande av sådan delegation skulle innebära att 40 % av arbetsbördan beträffande klagomål skulle falla bort. Även om denna beräkning var mycket osäker tydde den dock på att kvarvarande arbetsuppgifter skulle bli alltför omfattande för en ombudsman och att man därför sannolikt måste ge ombudsmannen rätt att överlåta åt tjänstemän att i viss utsträckning fatta beslut som innebar erinran eller annan kritik. En så långtgående delegation skulle, även om man därtill hade mycket kvalificerade tjänstemän, möta principiella invändningar; det skulle alltför mycket strida mot den traditionella uppfattningen om JO-ämbetet som ett personligt förtroendeämbete om tjänstemän utdelade erinringar eller gjorde vägledande uttalanden på JO:s vägnar och det skulle kunna uppfattas som en försvagning av medborgarnas rättsskydd. Rätten att utdela erinran eller annan kritik, att väcka åtal samt att göra vägledande uttalanden på JO-ämbetets vägnar borde därför endast tillkomma personer utsedda av riksdagen. Det borde alltså finnas inte en utan flera ombudsmän.

Konstitutionsutskottet anförde vid behandlingen av 1975 års betänkande i saken följande (KU 1975/76:22 s. 63):

Utskottet vill erinra om att riksdagen i samband med 1967 års reform uttalade att frågan om antalet ombudsmän inte kunde besvaras endast på grundval av arbetsutvecklingen. I första hand måste man överväga vilken ställning ombudsmannainstitutionen som sådan borde tillerkännas. Härvid erinrades om förvaltningsapparatens kraftiga utveckling, som skapat en ny motivering för ombudsmannainstitutionen såsom en utanför den offentliga förvaltningen stående, helt självständig institution, utsedd av riksdagen. Av stor betydelse var vidare det personliga momentet i ombudsmännens ämbetsutövning. Vid bedömningen av antalet ombudsmän var det emellertid nödvändigt att beakta att det stora arbetsfält som ligger under ombudsmännens tillsyn knappast i längden kan med den sakkunskap och auktoritet som erfordras behärskas av endast en eller två ombudsmän.

Mot bakgrund av de senaste årens ärendeutveckling och de prognoser om den framtida utvecklingen härvidlag som utredningen gjort² finner utskottet uteslutet att förorda en konstruktion med endast en ombudsman som ansvarig för hela JO-verksamheten.

1983 års utredning får för egen del, utöver tidigare synpunkter, anföra följande. Utredningen har på ett tidigt stadium under utredningsarbetet kommit till den slutsatsen att ett JO-ämbete, som innehas av endast en ombudsman, innebär flera fördelar. Mot bakgrund av föreliggande uppgifter om JO:s arbetsuppgifter m.m. har utredningen ansett att det finns goda möjligheter att finna en lösning, som innebär att ett enmansämbete

² Utredningen hade bl.a. gjort den uppskattningen att antalet klagoärenden skulle komma att uppgå till 3 400 år 1975 och 4 200 år 1980.

inte skulle föranleda en alltför stor arbetsbörda för dess innehavare och ej heller medföra risk för att kvaliteten på JO-verksamheten försämrats eller att innehavaren av ämbetet skulle sakna möjlighet att överblicka hela verksamheten. Det finns anledning att jämföra med JK-ämbetet, som förvisso har färre tillsynsärenden (jfr under 5.2.1) men som givetvis har att överblicka hela den offentliga verksamheten och där alla typer av ärenden från den verksamheten kan komma upp.

Den lösning utredningen tänkt sig är att ombudsmannen förses med kvalificerade medhjälpare på en högre nivå än byråchef samt att han ges rätt att i vissa slag av ärenden delegera beslutanderätten till sådana medhjälpare liksom i vissa fall till byråchefer. Utredningen har som nämnts tidigare uppdragit åt Statskonsult att, under bl.a. ovan angivna förutsättningar, undersöka hur en organisation med endast en ombudsman bör se ut om den skall kunna utföra de arbetsuppgifter som bör ankomma på JO-ämbetet.

8.9.5 Statskonsults rapport

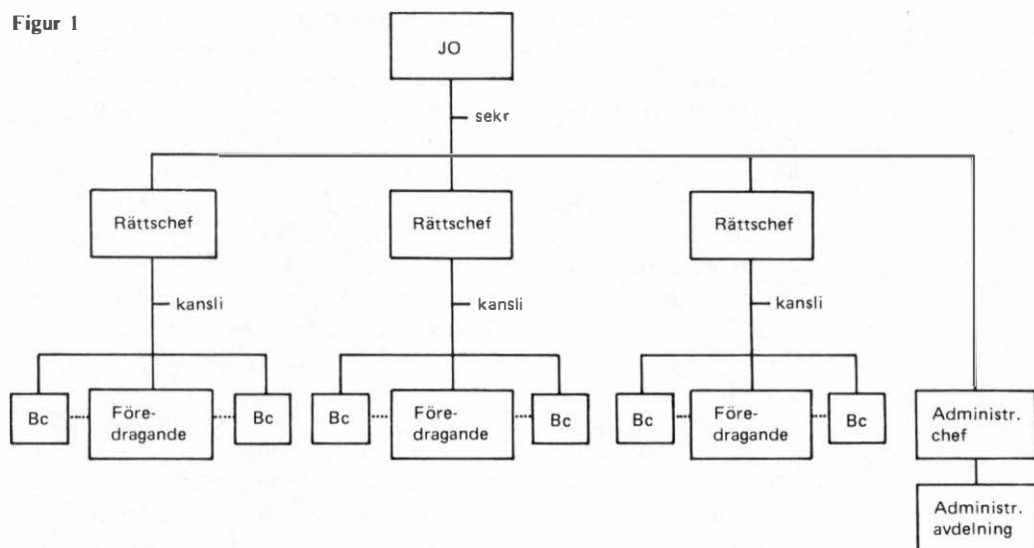
Statskonsults rapport (Bilaga 2) har i korthet följande innehåll. JO-ämbetet skall ledas av en ombudsman¹. Under honom skall finnas fyra avdelningar, tre utredande avdelningar samt en administrativ avdelning. De nuvarande ombudsmännens tillsynsområden skall fördelas på de tre utredningsavdelningarna. Chef för utredningsavdelning skall vara en högt kvalificerad jurist (i rapporten används "rättschef" som beteckning på sådan JO-tjänsteman). Varje utredningsavdelning skall vidare ha två byråchefer, normalt sju föredragande samt ett avdelningskansli. Den administrativa avdelningen, som skall betjäna hela JO-ämbetet, skall ledas av en administrativ chef. (En följd av Statskonsults förslag skulle vara att den nuvarande kanslichefsbefattningen försvann.) I rapporten har organisationsförslaget illustrerats på sätt framgår av nedanstående figur.

Om man utgår ifrån att sju föredragande tjänstgör på varje utredningsavdelning innebär förslaget, jämfört med dagens organisation, en minskning av antalet berörda befattningshavare med två. (I dagens organisation tjänstgör, såvitt här är av intresse, sammanlagt 34 personer /4 ombudsmän, 1 kanslichef, 8 byråchefer, 20 föredragande samt en särskild utredningsman/² medan motsvarande siffra enligt Statskonsults rapport är 32/1 ombudsman, 3 rättschefer, 6 byråchefer, 21 föredragande samt chefen för administrativa avdelningen/.)

¹ Den här redovisade organisationsmodellen är Statskonsults huvudförslag. Vid sidan av detta har Statskonsult redovisat några alternativa organisationsförslag, vilka det dock inte finns anledning att gå in på här.

² Uppgifterna är hämtade ur JO:s i oktober 1984 angivna anslagsframställning.

Figur 1



8.9.6 Utredningens organisationsförslag. Delegation av beslutanderätten i vissa ärenden

Utredningen har funnit huvudlinjerna i Statskonsults rapport överensstämma med vad utredningen anser vara en lämplig ordning. Som anförts tidigare, är utredningen av den uppfattningen att en nödvändig förutsättning för att kunna införa en organisation med en ombudsman är att regler införs som möjliggör delegering av beslutanderätten i vissa ärenden till JO-tjänsteman. Den lösning av delegationsfrågan, som utredningen kommit fram till, uppfyller enligt utredningens bedömning de krav, som i det föregående uppställts för en sådan reform. Utredningens förslag till en omorganisation av JO-ämbetet innebär i sina huvuddrag följande.

JO-ämbetet skall innehåsa av en person (justitieombudsmannen). Under honom skall finnas tre utredande avdelningar samt en administrativ avdelning. Chef för utredningsavdelning skall ha beteckningen rättschef. Innehavaren av sådan befattning bör i lönehänseende vara jämställd med rättschef i statsdepartementet. Befattningen som chef för administrativa avdelningen bör ligga på byråchefsplånet. Kanslichefsbefattningen skall inte längre finnas kvar.

När det gäller justitieombudsmannens möjligheter att på tjänsteman delegera beslutanderätten i vissa ärenden anser utredningen att följande bör gälla.

En utgångspunkt bör vara att justitieombudsmannen i varje enskilt ärende, vari delegation är aktuell, tar ställning i delegationsfrågan. Utredningen anser det nämligen vara betydelsefullt att justitieombudsmannen känner till alla JO-ärenden. Detta innebär att inget ärende får avgöras av JO-tjänsteman utan att justitieombudsmannen dessförinnan i ärendet meddelat beslut om delegation. För att lättare kunna diskutera

vilka slag av ärenden där delegering bör tillåtas är lämpligt att dela in ärendena i olika ärendekategorier. En sådan indelning blir självfallet grov. Vid indelningen har utredningen använt sig av den uppdelning, som Statskonsult använt sig av i sin rapport. Där har JO:s klagörenden delats upp på följande sätt: 1) Principiellt viktiga frågor och andra frågor av stor vikt (t.ex. massmedialt uppmärksammade frågor), 2) klagomål som leder till kritik av allvarlig art, 3) klagomål som leder till kritik av mindre allvarlig art, 4) klagomål som avförs utan kritik och 5) klagomål som inte tas upp till behandling.

Enligt utredningens mening bör inte delegation av beslutanderätten i ärenden av de under 1) och 2) angivna slagen tillåtas. I dessa ärendekategorier ingår i första hand ärenden, som resulterar i beslut om åtal, disciplinanmälan eller framställning till regeringen eller riksdagen om författningsändring samt andra viktigare ärenden av det slag att de skall redovisas i JO:s ämbetsberättelse (jfr 11 § JO-instruktionen). När det gäller ärenden, som avslutas med kritik av mindre allvarlig art (ärendekategori 3), bör huvudregeln vara att justitieombudsmannen själv avgör sådant ärende. Möjlighet bör dock finnas för honom att delegera beslutanderätten till rättschef. Vad härefter gäller beslutanderätten i ärenden av de under 4) och 5) angivna slagen är sådana ärenden av olika typer. Hit hör t.ex. klagomål mot myndighet eller befattningshavare, som ej står under JO:s tillsyn, klagomål över fel som är mer än två år gamla, klagomål, som ej innehåller preciserad kritik eller är så allmänt hållna att de ej kan utredas närmare samt klagomål gällande fråga, som är föremål för ordinarie besvärsinstans prövning eller som klaganden kan få prövade genom ordinarie besvär. Det kan framhållas att nu angivna ärendetyper är sådana som redan i dag i vissa fall är föremål för s.k. faktisk delegation; jfr under 4.3.2. Vidare hör hit ärenden, vari preciserade klagomål framförs, vilka dock efter utredning inte ger anledning till någon kritik eller vägledande uttalanden. Alla här angivna slag av ärenden bör justitieombudsmannen kunna delegera till rättschef eller byråchef. Delegation av rätten att fatta beslut om överlämnande av ärende till annan myndighet (23 § i förslaget till ny JO-instruktion) bör inte få ske till byråchef utan endast till rättschef.

Statskonsults ovannämnda ärendeindelning har tagit sikte på JO:s klagörenden. Vad utredningen ovan anfört gäller naturligtvis inte bara JO-ämbetets klagörenden utan i tillämpliga delar även dess initiativärenden. Beslut om upptagande av initiativärende bör för övrigt rättschef — efter bemyndigande av justitieombudsmannen i arbetsordning eller genom särskilt beslut — kunna få fatta.

Beträffande det antal ärenden, där delegation av här angivet slag kan komma i fråga, gör utredningen följande överväganden. Under senare år har genomsnittligen varje år ca 15 % av JO:s ärenden avgjorts genom åtal, disciplinanmälan eller kritiska uttalanden (se 4.6), ca 2 % överlämnats till annan myndighet för prövning där (se 4.3.1) medan återstoden eller den helt övervägande delen avvisats/avgjorts utan kritik. Justitieombudsmannen bör enligt det här framlagda förslaget avgöra merparten av ärendena i 15 %-gruppen. I och för sig torde det övervägande antalet ärenden i denna grupp utgöras av ärenden, som omfattas av justitieom-

budsmannens delegationsrätt, dvs. ärenden vilka utmynnar i kritik av mindre allvarligt slag. Som ovan tidigare framhållits bör ju huvudregeln emellertid vara att justitieombudsmannen själv fattar beslut även i sådant ärende. Ärenden vari JO, utan att kritisera, gör vägledande uttalanden, bör normalt avgöras av justitieombudsmannen. I vissa fall bör beslutanderätten i sådant ärende emellertid kunna delegeras, t.ex. om fråga är om att upprepa ett tidigare justitieombudsmannauttalande. När det gäller beslut om överlämnande av ärende till annan myndighet ankommer det enligt den föreslagna lösningen alltså på justitieombudsmannen eller, efter delegation, på rättschef att besluta här om. Ärenden som resulterar i framställning till regeringen eller riksdagen bör självfallet justitieombudsmannen själv besluta i. I återstående ärenden — drygt 80 % av det totala antalet ärenden — skulle sålunda delegation av beslutanderätten till rättschef eller byråchef i princip vara tillåten. Även i åtskilliga av dessa ärenden blir det dock naturligtvis av olika skäl aktuellt för justitieombudsmannen att behålla beslutanderätten.

Som tidigare angivits (se under 3.1) framlade 1972 års JO-utredning ett förslag som gav chefsombudsmannen rätt att bemyndiga JO-tjänsteman att avvisa eller avskryva ärende från vidare handläggning, ett förslag som riksdagen dock inte godtog. Vid riksdagsbehandlingen framhölls det bl.a. att det för allmänhetens förtroende för JO-ämbetet var angeläget att de som klagade hos JO verkligen nådde fram till vederbörande ombudsman och att den föreslagna delegationsbestämmelsen i praktiken skulle innebära att det beträffande vissa slag av ärenden blev JO-tjänstemän som avgjorde om dessa skulle tas upp till handläggning (KU 1975/76:22 s. 65). Sådana ärenden skulle alltså aldrig komma fram till JO personligen. Som framgått ovan skiljer sig det av 1983 års utredning framlagda förslaget från det tidigare förslaget i denna punkt på ett avgörande sätt. Det nu framlagda förslaget innebär nämligen att justitieombudsmannen personligen i varje enskilt ärende, vari delegation av beslutanderätten är aktuell, skall ta ställning till om delegation kan ske. Härigenom får det befogade intresset av att de som anför klagomål hos JO alltid når fram till justitieombudsmannen själv anses tillgodosett.

Vilka rutiner, som bör gälla handläggningen av ärende, vari delegation av beslutanderätten kan komma i fråga, ankommer det i första hand på justitieombudsmannen att fastställa. Utredningen anser sig dock böra framlägga vissa synpunkter i ämnet.

Det framstår som ett lämpligt förfarande att rättschef tillsammans med byråchef granskar och klassificerar alla nyinkomna ärenden. Rättschef och byråchef har alltså att ta ställning till vem de anser slutligen skall avgöra ett ärende och vem som skall utreda detta. Ansvarig för den fortsatta handläggningen av ärendet blir därefter föredraganden i ärendet, dvs. i första hand "vanlig" föredragande eller byråchef. Vissa ärenden — i första hand ärenden av de ovan under 1) och 2) omnämnda slagen — bör sannolikt, efter rättschefs och byråchefs ovannämnda genomgång, direkt anmälas för justitieombudsmannen så att denne får kännedom om ärendena. Det är tänkbart att rättschef själv skall hålla i den fortsatta handläggningen av vissa sådana ärenden. När utredningen i ett ärende är klar bör detta, om det är justitieombudsmannen som skall

besluta i saken, normalt föredras för denne; jfr dock vad som sagts ovan under 8.3.5 om att JO bör ha frihet att avgöra ärende utan föredragning. I de ärenden där det är aktuellt med delegering av beslutanderätten kan man tänka sig olika förfaringssätt. Ett sätt är att ett ärende anmäls för justitieombudsmannen så snart det är klart för avgörande, därvid en lämplig ordning kan vara att rättschef eller byråchef samlar ihop ett antal ärenden som bedöms kunna avgöras på rättschefs- eller byråchefsnivå samt att därefter en kortfattad redogörelse lämnas till justitieombudsmannen om ärendenas beskaffenhet. Man kan också tänka sig att sådan anmälan föregås av att den, som berett ett ärende, föredrar detta för den som kan antas efter delegation bli behörig att besluta i ärendet och även sätter upp utkast till beslut. Det ankommer därefter på justitieombudsmannen, sedan ärendet anmälts till honom, att besluta om ärendet får avgöras av JO-tjänsteman. Justitieombudsmannens delegationsbeslut bör dokumenteras skriftligt, varvid det torde räcka med t.ex. en anteckning på dagboksbladet i ärendet.

Enligt utredningens mening bör justitieombudsmannen i ärenden av aktuellt slag normalt utan större arbete kunna ta ställning i delegationsfrågan. Det finns inte anledning utgå ifrån annat än att justitieombudsmannen normalt kommer att godta tjänstemännens bedömning att delegation skall ske till rättschef eller byråchef. I fall då föredragning redan skett inför beslutsfattaren och beslut satts upp kan detta genast expedieras efter delegationsbeslutet. Skulle justitieombudsmannen i sådant fall motsätta sig delegation eller anse att rättschef skall avgöra ärendet i stället för byråchef får handläggningen fortsätta, något som i vissa fall torde innebära att ny föredragning måste ske för justitieombudsmannen eller för rättschef. Enligt utredningens mening bör justitieombudsmannen, genom utfärdande av allmänna riktlinjer för hur delegering bör ske, kunna tillse att dubbel föredragning osv. endast undantagsvis behöver uppkomma. — Har föredragning ej föregått anmälan hos justitieombudsmannen får, om delegationsbeslut meddelas, därefter i normalfallet på vanligt sätt föredragning ske inför den som skall besluta i ärendet. Justitieombudsmannen bör emellertid ha möjlighet att besluta att ärende, vari han delegerar beslutanderätten, får avgöras utan föredragning (se 28 § i förslaget till ny JO-instruktion). Det synes lämpligt att sådant ställningstagande redovisas skriftligen.

Utredningens här framlagda delegationsförslag skiljer sig på vissa punkter från det delegationsförslag som Statskonsult lagt fram. På begäran av utredningen har Statskonsult (genom chefskonsulten Lars Möllerfors) granskat utredningens delegationsförslag samt utredningens i nästa avsnitt framlagda förslag gällande vissa andra delegationsfrågor m.m. Möllerfors har därvid — från de synpunkter Statskonsult har att anlägga, bl.a. på frågan om utredningens förslag är realistiska med hänsyn till justitieombudsmannens arbetsbörda — gjort bedömningen att det inte finns några invändningar mot förslagen.

8.9.7 Vissa övriga delegationsfrågor m.m.

I förevarande avsnitt skall utredningen redovisa vissa överväganden som i första hand gäller fördelningen mellan justitieombudsmannen och den handläggande personalen av vissa andra arbetsuppgifter än de som beskrivits i föregående avsnitt.

I 15 § JO-instruktionen anges bl.a. att den ombudsman som är administrativ chef (chefsombudsmannen) får, i arbetsordning eller genom särskilt beslut, bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande. I gällande arbetsordning (se 4.10) föreskrivs, såvitt nu är av intresse, följande. Det åligger chef för tillsynsbyrå (byråchef) att antingen själv bereda och föredraga eller att till annan tjänsteman överlåta att bereda och föredraga de ärenden, som tillförts hans byrå. Vidare anges att åtgärd för ärendes beredande, såsom remiss för upplysning, utredning eller yttrande, beslutas av vederbörande ombudsman, kanslichefen eller byråchef samt att överlämnande av handlingar till klagande för yttrande även får beslutas av föredraganden.

Den föreslagna organisationen innebär att 15 § JO-instruktionen delvis måste omformuleras och att ny arbetsordning måste utfärdas för JO-ämbetet, varvid bl.a. rättschefs åligganden måste anges och kanslichefens uppgifter utmönstras.

Under 8.6.5.1 har utredningen lagt fram förslag om en delegationsbestämmelse varigenom JO ges rätt att uppdra åt annan att leda sådan förundersökning som JO beslutat. I det fall att till förundersökningsledare skall förordnas JO-tjänsteman synes i första hand rätts- eller byråchefböra komma i fråga men även annan JO-tjänsteman (föredragande) bör kunna meddelas sådant bemyndigande.

Under 8.6.6.8 har utredningen föreslagit en särskild delegationsbestämmelse, som skulle ge JO rätt att i disciplin-, avskedande- och behörighetsärenden, som JO anmält hos disciplinmyndighet, till JO-tjänsteman delegera de handläggningsåtgärder som skall vidtas. Sådant bemyndigande bör kunna ges till, förutom rätts- och byråchef, även annan handläggande tjänsteman hos JO. Det kan i detta sammanhang erinras om att ombudsmans befogenhet att uppdra åt annan att väcka och utföra åtal (22 § JO-instruktionen) även innefattar uppdrag åt "vanlig" föredragande hos JO. Inte heller finns det i fråga om den, likaså under 8.6.6.8, föreslagna befogenheten för JO att förordna JO-tjänsteman att utföra JO:s talan i fall som avses i 9 § i förslaget till ny JO-instruktion anledning att begränsa den krets av handläggande tjänstemän, som därvid kan komma i fråga.

Enligt 22 § andra stycket första meningen JO-instruktionen får beslut att fullfölja talan till högsta domstolen ej fattas av annan än ombudsman. Enligt utredningens mening är emellertid även frågan om fullföljd till hovrätt av sådan vikt att det bör ankomma på justitieombudsmannen personligen att besluta härom. På grund av det anförda har i 27 § första stycket i förslaget till ny JO-instruktion intagits en bestämmelse som anger att beslut att fullfölja talan i högre rätt inte får fattas av annan än justitieombudsmannen. Beträffande frågan om motsvarighet för JK:s del, se 8.11.2. Att delegation av befogenheten att söka ändring i disci-

plinmyndighets avgörande inte bör tillåtas har angivits under 8.6.6.8.

Härefter behandlas vissa arbetsuppgifter gällande inspektionsverksamheten. Det bör endast få ankomma på justitieombudsmannen att besluta om de inspektioner som skall genomföras. Den föreslagna organisationen innebär begränsade möjligheter för justitieombudsmannen att själv delta i genomförandet av beslutade inspektioner. Han bör därför, såsom för övrigt gäller redan i dag (se 15 § i JO:s instruktion), ha möjlighet att till JO-tjänsteman delegera uppdraget att genomföra en inspektion. Sådan delegation bör kunna ske till såväl rättschef, byråchef som föredragande. Normalt bör dock rättschef vara den som leder en inspektion. Justitieombudsmannen själv torde i många fall komma att närmare delta i en inspektion först i inspektionens avslutande skede. Justitieombudsmannen bör genom särskilt beslut kunna bemyndiga rättschef — men inte annan JO-tjänsteman — att i samband med verkställd inspektion framföra kritik i frågor som inte är av större vikt och att göra vägledande uttalanden i sådana frågor. För att kunna vidmakthålla principen om att justitieombudsmannen bör ha kännedom om allt som delegeras, måste alltså rättschefen, innan han framför kritik eller gör uttalanden av nyssnämnt slag, ha informerat justitieombudsmannen om de inspektionsiakttagelser som gjorts. I detta sammanhang bör framhållas, att det — med hänsyn till JO-ämbetets resurser — kan ifrågasättas om inte den avslutande genomgången av en inspektion i vissa fall bör hållas på JO-ämbetet. Det kan här erinras om att utredningen föreslagit att JO:s rutininspektioner bör begränsas i förhållande till nuläget.

Några särskilda delegationsbestämmelser vilka tar direkt sikte på JO:s projektverksamhet har utredningen inte funnit erforderliga. Justitieombudsmannen bör inte ha möjlighet att bemyndiga annan att besluta om de projekt som skall genomföras eller att stå för det beslut, varigenom ett projekt avslutas. När det gäller själva insamlandet och bearbetningen av det material, som ligger till grund för ett blivande projektbeslut, är detta dock självfallet arbetsuppgifter vilka i allt väsentligt ankommer på JO:s tjänstemän.

Beträffande yttranden från JO med anledning av remisser från riksdag/riksdagsutskott, regering eller statsråd m.m. anser utredningen att dessa bör beslutas av justitieombudsmannen och att möjlighet till delegation ej bör föreligga (beträffande JO som remissorgan se 8.7.4).

När det gäller administrationen anges det i 15 § JO-instruktionen att chefsombudsmannen får bemyndiga kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

Den nya organisationen inrymmer enligt förslaget inte någon kanslichefsbefattning. Kanslichefens administrativa sysslor skall i stället utföras av den som innehar den nyinrättade befattningen som chef för den administrativa avdelningen. Justitieombudsmannen bör dock ensam ha ansvaret för vissa frågor. Sålunda bör det ankomma endast på justitieombudsmannen att anställa rättschef och byråchef. Mot bakgrund av de kvalificerade uppgifter rättschef enligt förslaget kommer att ges, har utredningen funnit det lämpligt att föreskriva att anställande av rättschef skall föregås av samråd mellan justitieombudsmannen och JO-delegationen. Bestämmelser härom har tagits in i 16 § första stycket i förslaget

till ny JO-instruktion. Enligt lagförslaget (16 § andra stycket) skall justitieombudsmannen ha rätt att under vissa förutsättningar förordna vikarie för rättschef. Det normala bör naturligtvis bli att justitieombudsmannen därvid förordnar någon av sina byråchefer. När justitieombudsmannen förordnar vikarie bör han inte meddela förordnande för längre tid än hindret från början kan bedömas fortvara. Om rättschef är långvarigt hindrad att utöva sin tjänst skall justitieombudsmannen enligt förslaget samråda med JO-delegationen, innan förordnande ges. Justitieombudsmannen skall vidare fastställa arbetsordning och begära anslag för verksamheten. Det bör föreskrivas att han, innan dettas sker, skall — liksom i dag gäller för chefsombudsmannen — samråda med JO-delegationen. En viktig uppgift för justitieombudsmannen blir att fastställa utredningsavdelningarnas tillsynsområden.

När det gäller ämbetsberättelsen bör justitieombudsmannen bestämma om dess allmänna uppläggning och innehåll medan det naturligtvis i första hand bör ankomma på justitieombudsmannens medarbetare att utföra redigeringen av de beslut m.m. som skall vara med i ämbetsberättelsen.

Justitieombudsmannen synes endast i begränsad omfattning ha möjlighet att delta i JO:s upplysnings- och rådgivningsverksamhet. Som framhållits under 8.5 gäller redan för närvarande att ombudsmännen själva endast mera sällan medverkar i sådan verksamhet.

En arbetsuppgift, som kommer att uppta viss del av justitieombudsmannens tid, är olika externa kontakter. Vissa av dessa bör dock kunna överlåtas på i första hand rättschef.

8.9.8 Justitieombudsmannabefattningen

I förevarande avsnitt skall tas upp olika med justitieombudsmannabefattningen sammanhängande frågor.

Den första frågan gäller justitieombudsmannens tjänsteperiod. Enligt 8 kap. 10 § tredje stycket RO gäller val av ombudsman "för tiden från valet till dess nytt val har förrättats under fjärde året därefter". Det brukliga har varit att nytt val förrättats i slutet av angiven period, något som alltså innebär en tjänstgöring om i det närmaste fyra år. Utredningen anser detta vara en lämplig mandattid. Enligt utredningens mening skall riksdagen vara oförhindrad att omvälja en justitieombudsman för en förnyad tjänsteperiod. I själva verket anser utredningen att betydelsen av enhetlighet och kontinuitet i JO-ämbetets verksamhet talar för att omval i allmänhet kommer till stånd. Å andra sidan bör justitieombudsmannabefattningen inte upprätthållas av samma person under alltför lång tid. Ofta kan två mandatperioder te sig som en lämplig tid. Det finns inte anledning att ändra på de i tilläggsbestämmelse 8.10.2 RO intagna bestämmelserna om beredande av val av ombudsman. Inte heller finns det skäl att ändra på de i 8 kap. 10 § tredje stycket RO intagna bestämmelserna gällande riksdagens rätt att före valperiods utgång entlediga ombudsman, som inte åtnjuter riksdagens förtroende. JO-ämbetet är så viktigt att justitieombudsmannen, om han saknar riksdagens förtroende,

inte rimligen kan få fortsätta att utöva sitt ämbete.

Riksdagens ombudsman, som inte omfattas av tjänstemannalagstiftningens bestämmelser om anställningsskydd, kan alltså entledigas under löpande mandatperiod. Ur rekryteringssynpunkt är det naturligtvis angeläget att avsaknaden av anställningstrygghet uppvägs av andra faktorer, inte minst för att tillgodose intresset av att innehavaren av JO-ämbetet kan verka med full självständighet. Med hänsyn härtill och mot bakgrund av befattningens vikt är det utredningens uppfattning att löneläget bör bestämmas så att det motsvarar de högsta juristtjänsterna över huvud taget i den offentliga förvaltningen.

I detta sammanhang bör redogöras för ett — ej genomfört — förslag av 1972 års JO-utredning (se SOU 1975:23 s. 203 f.) att ge ombudsman möjlighet att behålla (men ej utöva) den befattning han hade då han valdes till ombudsman.

I själva JO-instruktionen finns inte något uttryckligt förbud för ombudsman att *inneha* en offentlig tjänst, t.ex. en domartjänst. Däremot finns på annat håll särskilda bestämmelser om förbud för tjänsteman att samtidigt inneha vissa statligt reglerade tjänster (se 7:11 LOA och 28 — 31 a §§ anställningsförordningen / 1965:601 /). Dessa innebär att det inte är möjligt att förena ombudsmannabefattningen med tidigare statlig tjänst. 1972 års utredning föreslog att då gällande bestämmelser om förbud att samtidigt inneha vissa tjänster (intagna i statstjänstemannastadgan och motsvarande de ovannämnda bestämmelserna i anställningsförordningen) skulle ändras så att detta blev möjligt. 1972 års utredning ansåg emellertid att undantag skulle gälla för justitieråds- och regeringsrådsämbete. Valdes innehavare av sådant ämbete till ombudsman skulle det således inte vara tillåtet att behålla ämbetet. Utredningens förslag togs inte upp av K U i dess betänkande 1975/76:22.

Innan 1983 års JO-utredning redovisar sin syn i den här upptagna frågan bör redovisas vissa bestämmelser, vilka innebär förbud för ombudsman att *utöva* annan statlig tjänst.

I äldre ombudsmannainstruktioner fanns intagna bestämmelser om förbud för ombudsman att "utöva någon annan befattning i allmän tjänst". Så småningom utmönstrades dessa bestämmelser och i stället intogs — i avlöningsreglementet för riksdagens verk — ett förbud för ombudsman att under sin ämbets tid "utöva tjänst, uppdrag eller befattning, som enligt vad därom är föreskrivet icke må förenas med justitieråds- eller regeringsrådsämbete". Härigenom avsågs bestämmelser för justitieråd och regeringsråd i angivna hänseenden, intagna i statens allmänna avlöningsreglemente (SAAR). Härtill kom en bestämmelse i 34 § gamla regeringsformen, vari angavs att justitieråd och regeringsråd inte vid sidan av sitt ämbete fick inneha eller utöva annat ämbete. Avlöningsreglementet för riksdagens verk upphörde att gälla vid årsskiftet 1965/66. I samband därmed förordnades dock att den ifrågakvarande förbudsbestämmelsen i avlöningsreglementet tills vidare skulle äga fortsatt giltighet. Ovannämnda bestämmelser i SAAR upphävdes den 1 juli 1970 i samband med att justitie- och regeringsråden fördes in under dåvarande statstjänstemannalagens tillämpningsområde. Hänvisningen i avlöningsreglementet till gällande föreskrifter för justitie- och regeringsråd synes däreför endast ha gällt bestämmelsen i 34 § gamla regeringsformen. I

samband med 1974 års grundlagsreform intogs motsvarighet till denna bestämmelse, för justitieråd i 3:4 RB och för regeringsråd i 3 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Självfallet bör även i fortsättningen gälla förbud för ombudsman att utöva annan offentlig tjänst. I själva verket kan det ifrågasättas om det inte finns anledning att — på sätt som gäller för justitie- och regeringsråd — införa ett uttryckligt förbud för justitieombudsmannen att inte bara utöva utan också inneha annat ämbete. En sådan ordning skulle i första hand vara motiverad av intresset att eliminera varje risk för uppkommande misstanke om att justitieombudsmannen i sin verksamhet tar obehöriga hänsyn till myndighet, som han alltjämt är anställd hos. Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen att i JO:s instruktion införs en bestämmelse om att justitieombudsmannen, under den tid han innehar sitt ämbete, inte får inneha eller utöva annat ämbete (21 § i förslaget till ny JO-instruktion).

Att utfärda något slag av garanti för att en ombudsman, som efter avslutad ombudsmannatjänstgöring önskar fortsätta i allmän tjänst, erhåller en lämplig befattning är självfallet omöjligt. Med hänsyn till de särskilda kvalifikationer, som justitieombudsmannen bör besitta, är det dock utredningens uppfattning att en ombudsman normalt bör kunna erhålla annan likvärdig befattning.

Ett led i strävan att göra justitieombudsmannabefattningen attraktiv och underlätta för dess innehavare att verka med självständighet är att anordna förmånliga pensionsbestämmelser. För närvarande gäller i saken följande.

Ombudsmannabefattningen är en ordinarie tjänst tillsatt för bestämd tid (förordnandetjänst). Rätt till förordnandepension utgår om ombudsmannaämbetet innehafts under två fulla tjänsteperioder. Beträffande pensionens storlek gäller att hel förordnandepension utgår om ombudsmannaämbete innehafts under en sammanlagd tid motsvarande minst tre fulla tjänsteperioder. Om ombudsmannaämbete innehafts kortare tid än tre tjänsteperioder — men alltså minst två perioder — skall reduktion ske med 1/160 för varje full fjärdedel av år varmed den sammanlagda tid ombudsmannaämbetet innehafts understiger 12 år, dock med högst 24/160¹.

Enligt utredningens mening bör full pension utgå redan efter två fulla tjänsteperioder. Kortare tjänstgöring än nu angivits bör inte grunda någon rätt till särskild (avkortad) förordnandepension. Närmare bestämmelser i ämnet bör ankomma på behörigt riksdagsorgan att utforma.

För den händelse justitieombudsmannen av olika skäl inte kan utöva sin tjänst bör finnas bestämmelser om ersättare för honom.

För det fall att justitieombudsmannen på grund av semester, sjukdom, tjänsteresa eller annan orsak är hindrad att utöva sin tjänst bör han ges rätt att bemyndiga rättschef att under sin frånvaro upprätthålla JO-

¹De återgivna pensionsvillkoren återfinns i föreskrift (RFS 1985:3) om tillämpningen av pensionsavtalet och förordningen (1984:1041) om förordnandepension m.m. för anställda vid riksdagen och dess myndigheter.

ämbetet. En särskild regel fordras för det fallet att justitieombudsmannen är ur stånd att besluta härom. Utredningen föreslår att i sådant fall den av rättscheferna som varit rättschef längst tid inträder i justitieombudsmannens ställe. Det bör föreskrivas att under justitieombudsmannens frånvaro ej får fattas beslut av större vikt, som inte utan olägenhet kan anstå till dess att justitieombudsmannen återkommer i tjänst. Här återgivna bestämmelser återfinns i 18 § första stycket i förslaget till ny JO-instruktion.

Skulle hindret bli långvarigt bör — liksom för närvarande (se 8 kap. 10 § femte stycket RO) — gälla att riksdagen skall välja en person att tjänstgöra i justitieombudsmannens ställe, så länge hindret varar.

Vidare krävs regler för det fall att justitieombudsmannen avlider eller avgår före mandatperiodens utgång. För sådant fall bör finnas en regel enligt vilken förslagsvis den av rättscheferna som varit rättschef längst tid skall upprätthålla ämbetet i avbidan på nyval. Även härvidlag bör gälla att sådan rättschef inte bör få fatta beslut av större vikt, som inte utan olägenhet kan anstå. Bestämmelser i ämnet har tagits in i 20 § i förslaget till ny JO-instruktion. I sammanhanget kan framhållas att det i 8 kap. 10 § fjärde stycket RO stadgas att riksdagen, om ombudsman avgår i förtid, snarast skall välja efterträdare för ny fyraårsperiod. Denna bestämmelse bör lämnas orubbad, dock att uttrycket "fyraårsperiod" bör bytas ut mot "valperiod".

Utöver de här nämnda bestämmelserna behövs särskilda bestämmelser för det fall att justitieombudsmannen av jäv är förhindrad att handlägga ett ärende. I dagens organisation kan en jävssituation lösas genom att annan ombudsman övertar det ifrågavarande ärendet från den ombudsman som är jävig. (Särskilda bestämmelser härom finns i 2 § JO:s arbetsordning.) Att låta rättschef eller annan tjänsteman efter beslut av justitieombudsmannen överta jävsärende bör inte komma i fråga. I stället bör införas en ordning enligt vilken justitieombudsmannens uppdragsgivare utser en person att avgöra ärendet. Att därvid koppla in riksdagen i dess helhet innebär emellertid en alltför stor omgång. Enligt utredningen är det tillfyllest att låta KU i den angivna situationen, efter anmälan av justitieombudsmannen, förordna en person att handlägga ärendet i fråga. Utredningen har i förslag till ny lydelse av 8:10 RO intagit en bestämmelse härom; se även 19 § i förslaget till ny JO-instruktion. Det förtjänar att nämnas att det enligt gällande bestämmelser för den danske ombudsmannen ankommer på denne att, om han i ett ärende finner att det föreligger omständigheter vilka är ägnade att väcka tvivel om hans opartiskhet, underrätta folketingets retsudvalg, som där efter skall förordna en person att handlägga ärendet.

I den danske ombudsmannens ämbetsberättelse för år 1983 angavs att han förklarat sig "inhäbil" att handlägga fem ärenden samt att folketingets retsudvalg förordnat den föregående innehavaren av det danska JO-ämbetet att handlägga dessa ärenden.

Det är självfallet ett önskemål att jävssituationer av här behandlat slag i görligaste mån begränsas. Detta spörsmål för över till frågan om vad som bör gälla beträffande justitieombudsmans innehav av bisysslor;

sådant innehav kan naturligtvis grunda jäv vid JO:s ärendehandläggning. Detta är en anledning till att se ganska restriktivt på justitieombudsmans innehav av bisyssla. Ytterligare en anledning härtill är den att tjänsten som ensam ombudsman måste betraktas som så arbetskrävande att olika bisysslor skulle kunna komma att inkräkta på arbetet. Det anförda ger anledning granska gällande bisyssebestämmelser (utöver vad som följer av de tidigare redovisade uppgifterna om förening av tjänster).

Rätten för statstjänsteman att inneha bisysslor är delvis reglerad i offentligrättslig ordning och i övrigt föremål för avtal. När det gäller den offentligrättsliga delen återfinns den centrala bestämmelsen i LOA, närmare bestämt i 6:1, vari anges förbud att inneha s.k. förtroendeskadliga bisysslor². Ifrågavarande bestämmelse gäller inte formellt för JO, som faller utanför LOA:s tillämpningsområde. Utredningen vill dock framhålla att bestämmelsen får anses ge uttryck för en allmän även för JO gällande grundsats, som följer redan av den offentliga tjänstens natur.

När det gäller den avtalsreglering i bisyssehänseende, som kommit till stånd, kan följande nämnas. Frågan om inskränkning i arbetstagares rätt att inneha bisyssla av annan anledning än som avses i 6:1 LOA kan regleras genom avtal mellan berörda parter. Avtalsbestämmelser om sådana inskränkningar finns i första hand intagna i 8 § allmänt avlöningsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän (AST). 8 § AST innehåller regler om begränsning i två hänseenden av rätten att inneha bisyssla. I 8 § 1 mom. AST finns sålunda bestämmelser som är avsedda att motverka att arbetstagare på grund av omfattande bisyssla missköter sin tjänst. Av dessa bestämmelser följer, att arbetstagare är skyldig att på anfordran lämna uppgift om de bisysslor han ev. innehar — nämligen om arbetsgivaren finner anledning att avkräva honom sådan uppgift med hänsyn till hans sätt att utöva tjänsten — samt att arbetsgivaren får ålägga honom att helt eller delvis upphöra med bisyssla som enligt arbetsgivarens bedömande inverkar hindrande på tjänsteutövningen. I 8 § 2 mom. AST har tagits in regler om s.k. konkurrensbisysslor för arbetstagare vid myndighet som bedriver affärs- eller uppdragsverksamhet. (Sistnämnda bestämmelse synes i förevarande sammanhang sakna intresse.) JO omfattas i och för sig inte av AST. I motsvarande avtal på riksdagsområdet ("Allmänt avlöningsavtal för tjänstemän hos riksdagen och dess verk" / RAST/), vilket avtal gäller för JO, föreskrivs emellertid att AST, med vissa här ointressanta undantag, skall gälla de tjänstemän, som omfattas av RAST. Enligt 4 § i RAST avses med arbetsgivare, om riksdagen inte föreskriver annat, riksdagens förvaltningskontor eller myndighet som förvaltningskontoret bestämmer. Frågan om vem som skall anses som arbetsgivare gentemot riksdagens ombudsmän i det nu avsedda hänseendet torde aldrig ha varit aktuell. Enligt utredningens mening bör emellertid tillämpningen av reglerna i 8 § AST såvitt avser

²Den fullständiga lydelsen av 6:1 LOA är följande: Arbetstagare får ej inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet, som kan rubba förtroendet till hans eller annan arbetstagares opartiskhet i tjänsteutövningen eller skada myndighetens anseende. Närmare föreskrifter om detta förbud meddelas för vissa fall i lag och i övrigt av regeringen.

JO ankomma på KU. Bestämmelse härom torde få utformas av behörigt riksdagsorgan, ev. i anslutning till ändring i RAST rörande förvaltningskontorets befogenheter³.

Enligt utredningens mening får de nämnda bisysslebestämmelserna m.m. anses vara tillfyllest när det gäller att reglera den aktuella frågan, varför utredningen i denna del inte lägger fram några förslag utöver vad nu sagts.

8.9.9 JO:s handläggande tjänstemän

8.9.9.1 Rättschef

Justitieombudsmannen skall enligt utredningens organisationsförslag som närmaste medarbetare ha tre rättschefer, vilka skall leda var sin utredningsavdelning. Rekryteringen av rättschef torde i första hand böra ske ur samma skikt som det från vilket statsdepartementens rättschefer rekryteras, alltså i första hand bland jurister med hovrätts- och kammar-rättsbakgrund. Det blir naturligtvis av vikt att tillse att till rättschef utses person med särskild sakkunskap på det tillsynsområde, som faller under den utredningsavdelning denne skall vara chef för. Med hänsyn till vikten av kontinuitet i JO-ämbetets verksamhet anser utredningen att byte av rättschefsbefattning inte bör ske alltför ofta. Å andra sidan bör en ombudsman om möjligt ha tillfälle att någon gång under sin tjänstgöring utse rättschef. Tjänstgör ombudsmannen under två mandatperioder möjliggöres det om rättschefen innehar sin befattning under t.ex. sex år. Utredningen har därför funnit lämpligt att rättschefsbefattningen görs till en Cp-tjänst, dvs. tillsätts medelst förordnande på viss tid, och att denna tid sätts till sex år. När det gäller lönen för rättschef bör i det väsentliga samma villkor gälla som för rättschef i statsdepartement. Det bör alltså bli fråga om lön enligt chefslöneavtalet med personliga tillägg. Utredningen förutsätter att tjänstgöring som rättschef hos JO i merithänseende ej värderas lägre än tjänstgöring som rättschef i statsdepartement. För den händelse rättschef skulle komma att tjänstgöra under två perioder — alltså i tolv år — erhåller han, om han vid avgången fyllt 55 år, enligt gällande förordnandepensionsbestämmelser full förordnandepension. Som tidigare nämnts skall justitieombudsmannen, innan han tillsätter rättschef, samråda med JO-delegationen.

Utredningen finner inte anledning att närmare ange hur tillsynsområdena bör fördelas mellan de olika rättscheferna. Detta blir en uppgift för

³ Det finns anledning räkna med att det under sommaren 1985 kommer att träffas ett chefslöneavtal med sikte på riksdagsområdet, vilket kommer att för chefs-tjänstemännens del ersätta bl. a. 8 § AST och omfatta JO. Enligt avtalet skall chefs-tjänsteman vara skyldig att lämna uppgift till arbetsgivaren om bisysslor som han innehar eller avser att åta sig. Avtalet kommer sannolikt också att innehålla bestämmelser om att arbetsgivaren får besluta att tjänstemannen helt eller delvis skall upphöra med en bisyssla eller att han inte får åta sig en bisyssla som inverkar hindrande på tjänsteutövningen. Enligt utredningens mening bör givetvis även tillämpningen av dessa nya avtalsbestämmelser såvitt avser JO ankomma på KU.

justitieombudsmannen, som dock har att samråda med JO-delegationen. Utredningen önskar emellertid framhålla, att en naturlig utgångspunkt synes vara att frågor gällande rättsväsendet hänförs till en avdelning, frågor gällande skatte- och exekutionsväsendet till annan avdelning samt frågor angående socialtjänsten till återstående avdelning. Beslut, som rättschef fattar efter delegation av justitieombudsmannen, bör rättschefen underteckna "på JO-ämbetets vägnar". Gäller sådant beslut ett klagörende bör av beslutet framgå att justitieombudsmannen tagit del av i ärendet anförda klagomål. Rättschef, som är förordnad att upprätthålla JO-ämbetet under justitieombudsmannens frånvaro, fungerar som t.f. justitieombudsman och bör naturligtvis vid undertecknande av beslut o.d. ange denna egenskap.

8.9.9.2 Byråchef

Den föreslagna organisationen innebär för byråchefs del inte några större förändringar. En nyhet är dock, som framgått ovan, att byråchef ges befogenhet — efter bemyndigande av justitieombudsmannen — att besluta i vissa slag av ärenden. Sådana beslut bör självfallet, i likhet med vad som ovan angivits böra gälla för rättschef, undertecknas "på JO-ämbetets vägnar".

Byråchefsbefattningarna hos JO är ordinarie tjänster tillsatta med förordnande tills vidare. Enligt utredningen är det ett önskemål att sådan tjänst ej är besatt med samma innehavare under alltför lång tid, bl.a. av hänsyn till intresset av att byråchef har erfarenhet av tämligen näraliggande tjänstgöring inom det tillsynsområde, som han hos JO kommer i beröring med.

8.9.9.3 Föredragande

Merparten av föredragandetjänsterna hos JO är arvodestjänster. Tidigare fanns hos JO-ämbetet ett antal ordinarie föredragandetjänster (avdelningsdirektörstjänster) men de flesta av dessa har under senare år ersatts av arvodestjänster och avsikten är att helt avveckla avdelningsdirektörstjänsterna. Sedan man för några år sedan inom statsdepartementen införde en ordning enligt vilken för arvodestjänster vid bl.a. departementens rättssekretariat skulle gälla ett tidsbestämt förordnande om sex år har man inom JO-ämbetet infört en motsvarande ordning vid anställande av föredragande. Det kan för övrigt nämnas att den nuvarande chefsombudsmannens önskemål är att föredragandebefattning i normalfallet inte skall innehas under längre tid än omkring fyra år. Utredningen vill i detta sammanhang framhålla att den finner det angeläget att det bland föredragandena finns personer med erfarenhet från alla de mera centrala verksamheter som JO:s tillsyn omfattar.

De flesta föredragandena hos JO är yngre hovrätts- och kammarrättsjurister. I oktober 1984 tjänstgjorde således hos JO 16 fiskaler eller assessorer vid hovrätt eller kammarrätt som föredragande. Nyligen har beslutats vissa ändringar i olika domstolsinstruktioner, vilka eventuellt kan leda till att JO-ämbetets möjligheter att rekrytera icke ordinarie

domare till tjänst som föredragande negativt påverkas. Bakgrunden är följande.

I juni 1984 skickades från justitiedepartementet på remiss en där upprättad promemoria vari behandlades icke ordinarie domares försämrade karriärmöjligheter. Enligt promemorian hade antalet icke ordinarie domare, som utnyttjats för uppdrag utanför domstolarna, under senare år ökat kraftigt, något som medfört att den genomsnittliga tiden från inträdet i hovrätt eller kammarrätt till ordinarie tjänst kommit att öka. I syfte att komma till rätta härmed och därmed bl.a. säkerställa att domarbanan behöll sin attraktionskraft för yngre jurister, lades i promemorian fram förslag, som skulle minska möjligheterna för yngre domare att få tjänstledighet för offentliga uppdrag. Önskemålet var enligt promemorian att komma fram till en rimlig proportion mellan antalet ordinarie och antalet icke ordinarie domare. Antalet icke ordinarie domare för andra ändamål än domstolarnas egna behov angavs behöva minska kraftigt. Det angavs vidare att rekryteringen för sådana ändamål borde begränsas till att avse lagstiftningsarbete i kommittéer, regeringskansliet och riksdagsutskott samt behovet av domarpersonal inom specialdomstolarna. För förvaltningen i övrigt borde domstolsjurister kunna tas i anspråk bara om det fanns särskilda skäl. Frågan om tjänstledighet för offentliga uppdrag och annan statlig anställning skulle prövas av regeringen med justitieministern som föredragande.

Över promemorian avgav bl.a. JO Wigelius remissyttrande. I remissyttrandet anförde han bl.a. följande. Av promemorian framgår inte klart om JO avses ingå bland de myndigheter som även i fortsättningen kan för tillfälliga uppdrag komma i åtnjutande av icke ordinarie domares tjänster. I denna fråga kan följande sägas. JO bedriver som tillsynsorgan i mycket samma slags verksamhet som de överordnade domstolarna, om än från något annorlunda utgångspunkter. Sålunda har JO att från lämplighets- och laglighetssynpunkt kontrollera handläggningen vid domstolar och förvaltningsmyndigheter. De uttalanden JO gör i anledning av inspektioner och prövning av klagomål är i många fall av så allmän räckvidd att de är ägnade att tjäna till ledning för den fortsatta rättstillämpningen. Med hänsyn härtill är det givet att uppgiften att bereda JO:s ärenden kräver en högt kvalificerad föredragandekader. Denna bör vara så beskaffad att den, så långt möjligt, fortlopande tillförs färsk erfarenhet från de organ, däribland domstolarna, som står under JO:s tillsyn. JO Wigelius utgår därför från att förslaget inte är tänkt att medföra någon förändring vad gäller JO:s möjligheter att för tillfälliga uppdrag anlita icke ordinarie domare.

Regeringen har därefter beslutat om vissa ändringar i berörda domstolsinstruktioner (intagna i SFS 1984:959—967), vilka ändringar trädde i kraft den 1 januari 1985. Innebörden av ändringarna är att reglerna i anställningsförrordningen (1965:601) om automatisk tjänstledighet i vissa fall av tjänsteförening inte kommer att gälla domarpersonal. Frågan om tjänstledighet för offentliga uppdrag och för annan liknande anställning inom statsförvaltningen skall i stället fortsättningsvis prövas av regeringen efter beredning i justitiedepartementet. I den senaste budgetpropositionen (1984/85:100 Bil. 4 s.86) anförde justitieministern i frågan bl.a. följande: "Genom den nya ordningen räknar jag med att kunna få en samlad bild av situationen för de icke ordinarie domarna. Jag kan också verka för en praxis som innebär att man åtminstone på sikt kommer fram till en rimlig proportion mellan antalet ordinarie och icke ordinarie domare. De riktlinjer som har

angetts i promemorian för möjligheterna att få tjänstledighet kommer därvid att vara vägledande för min bedömning. Jag har emellertid tagit intryck av remisskritiken i så måtto att jag förordar en mindre restriktiv linje i fråga om de tjänstledigheter som skall prövas av regeringen. — — — Den nya ordningen innebär inga förändringar när det gäller lagstiftningsarbetet i regeringskansliet, i riksdagsutskotten eller i kommittéerna.”

I 1983 års JO-utredning finner mot den angivna bakgrunden anledning framhålla följande. För att kunna fylla JO-ämbetets behov av kvalificerade fördraganden är det nödvändigt att i stor utsträckning ta i anspråk icke ordinarie domare från de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna. Utredningen utgår därför ifrån som självklart att regeringen kommer att tillgodose JO:s behov av detta slag av tjänstemän.

En annan fråga är om föredragandena hos JO bör, liksom för närvarande, i huvudsak endast handlägga ärenden inom de ämnesområden där de är specialiserade eller om man kan tänka sig att de får handlägga ärenden även inom andra områden. I denna del har Statskonsult föreslagit en ökad flexibilitet jämfört med dagens situation (se s. 304 I).

För närvarande är föredragandena hos de olika ombudsmännen ganska starkt specialiserade. Enligt utredningens mening bör det beträffande ett ganska stort antal av JO:s ärenden vara möjligt att fördela dessa på föredragandena, utan hänsynstagande till deras specialistkunskaper. I vissa fall kan emellertid ett ärende vara så komplext eller särpräglad att handläggningen bör ankomma på föredragande med särskild kunskap i ämnet. Det får ankomma på justitieombudsmannen att ange närmare riktlinjer för hur ärendena skall fördelas på de olika föredragandena. Det kan i detta sammanhang nämnas att de tillsynsärenden hos JK som motsvarar JO:s i princip fördelas efter ren lottning bland föredragandena på JK-ämbetet.

8.9.10 Den nya organisationens genomförande

Den av utredningen föreslagna organisationen är avsedd att i princip träda i kraft den 1 januari 1986. Emellertid fordras för en ej obetydlig tid olika övergångsbestämmelser. En huvudfråga är när val bör ske av den ombudsman, som enligt den föreslagna organisationen skall leda JO-ämbetet.

Envar av dem som innehar ombudsmannaämbete när den nya organisationen träder i kraft bör givetvis ha rätt att stanna i ämbetet sin ämbetsperiod ut. Val av den ombudsman, som avses i förslaget till ny JO-instruktion, bör ske i samband med att chefsombudsmannen lämnar sin befattning. Då utgångspunkten bör vara att detta sker i samband med att hans mandatperiod utgår bör beaktas att denna period inte är exakt bestämd, eftersom val av ombudsman gäller ”för tiden från valet till dess nytt val har förrättats under fjärde året därefter”. Den nuvarande chefsombudsmannen omvaldes den 24 november 1982. Det blir alltså i praktiken aktuellt med val under 1986, dock senast den 23 november 1986. Tjänstgöringsperioderna för de övriga ombudsmännen utgår, för JO

Holstads del senast den 24 maj 1987 samt för JO Wigelius och JO Svernes del senast den 18 november 1988. Under övergångstiden bör sammanlagda antalet ombudsmän, valda före ikraftträdandet, och rättschefer ej överstiga fyra.

Ombudsman som avses i den nya JO-instruktionen bör tillsätta en av de tre rättschefstjänsterna senast i samband med att den första av ombudsmännen från den tidigare organisationen avgår. Förordnande för rättschef bör dock få meddelas redan i anslutning till att justitieombudsmannen tillträder sin befattning. De kvarvarande båda rättschefsbefattningarna får därefter tillsättas vid de tidpunkter som justitieombudsmannen finner lämpliga. Skulle ombudsman vald före den nya lagens ikraftträdande avgå redan innan chefsombudsmannens ämbetsperiod löper ut, bör ankomma på chefsombudsmannen att utse en rättschef.

Ombudsman bör även efter den nya organisationens ikraftträdande ha kvar sitt tillsynsområde under återstoden av sin ämbetsperiod. Då ombudsman lämnar sin befattning ankommer det på JO-ämbetets chef att besluta om hur den avgående ombudsmannens tillsynsområde skall fördelas. Om inte annat överenskommes bör därvid inte komma i fråga att tilldela ombudsman från den tidigare organisationen några nya tillsynsuppgifter.

Utredningen har under 8.9.8 uttalat, att justitieombudsmannen enligt den nya organisationen bör erhålla full pension redan efter två tjänsteperioder. Enligt utredningen bör detsamma gälla för ombudsmännen från den tidigare organisationen, varvid även ombudsmans tjänstgöring som ställföreträdande ombudsman bör vara pensionsgrundande.

Önskar ombudsman från den tidigare organisationen fortsätta i statlig tjänst efter utgången av sin mandatperiod bör man kunna utgå från att han kan beredas annan med ombudsmannaämbetet likvärdig tjänst.

En särskild fråga är om de under 8.9.6 och 8.9.7 angivna delegationsbestämmelserna bör kunna tillämpas även av ombudsmän, som utsetts före den nya organisationens ikraftträdande och som ju därefter kan kvarstå i sina befattningar mandatperioden ut. Utredningen har funnit lämpligt att föreskriva att sådan ombudsman ges rätt att, sedan ombudsman som avses i den nya lagen blivit utsedd, dels delegera beslutanderätten i vissa ärenden till byråchef, som biträder honom inom hans tillsynsområde, dels att tillämpa delegationsbestämmelserna rörande åtals- och disciplinärenden, såvitt avser handläggande tjänsteman inom hans tillsynsområde. Vidare bör chefsombudsmannen i det ovan berörda fallet att annan ombudsman avgår före denne och rättschef utses, ha rätt att tillämpa de delegationsbestämmelser som tar sikte på rättschef.

Som framgått tidigare innebär utredningens förslag att kanslichefsbefattningen upphör. Dess nuvarande innehavare har förordnande på tjänsten t.o.m. den 31 maj 1988¹. Enligt utredningens mening bör denne behålla sina nuvarande arbetsuppgifter och befogenheter fram till dess att den ombudsman, som avses i den nya lagen, blivit utsedd. Vid denna tidpunkt bör tjänsten som chef för JO:s administrativa avdelning besät-

¹Enligt gällande bestämmelser är innehavaren av kanslichefstjänsten, om han kvarstannar förordnandetiden ut, därefter berättigad till full förordnandepension.

tas. Den nya tjänsten bör ligga på byråchefsplånet. Chefen för den administrativa avdelningen skall inte, vid sidan av sina administrativa uppgifter, ha några handläggande uppgifter av det slag som kanslichefen haft.

Genom övergångsbestämmelserna regleras en rad andra situationer, som ev. kan uppkomma under den nya organisationens genomförande. Härvidlag kan hänvisas direkt till dessa bestämmelser.

Som framgått under 8.9.5 innebär det framlagda organisationsförslaget att den handläggande personalen hos JO skulle kunna minskas något. Enligt utredningens mening bör emellertid nämnda rationaliseringsvinst utnyttjas till att avarbeta JO:s arbetsbalanser och successivt bereda JO:s mera riktade inspektions- och projektverksamhet ett ökat utrymme. Enbart den nya organisationen bör alltså inte föranleda att personalstyrkan minskas. Spörsmål i övrigt om personalbehov framöver blir emellertid i första hand en fråga för den nya organisationens chef att bedöma.

Det kan slutligen tilläggas att det förslag till viss administrativ reform inom JO-ämbetet som redovisats under 7.6 inte här behöver närmare beröras. I den mån det förslaget inte lett till någon reform före genomförandet av utredningens organisationsförslag får även frågan om den reformen ankomma på den nya organisationens chef — jämte i förekommande fall JO-delegationen — att ta ställning till.

8.10 JO:s roll i förhållande till riksdagen

8.10.1 Allmänt

Utredningen har under 8.1 slagit fast att politisering av JO:s verksamhet bör undvikas och att riksdagen bör styra JO:s verksamhet endast genom bestämmelser utfärdade i lag. Utredningen har där vidare framhållit att riksdagen inte bör kunna påverka JO:s handläggning av enskilda ärenden eller i särskilda fall ge JO direktiv om vilka frågor som skall granskas. En annan sak är naturligtvis att en enskild riksdagsman, liksom för närvarande ibland sker, kan anmäla ett ärende till JO varefter det ankommer på JO att på vanligt sätt pröva saken. Mot bakgrund av det anförda har utredningen inte funnit att några förslag bör framläggas som förändrar JO:s roll i förhållande till riksdagen. Detta innebär bl.a. att bestämmelserna i tilläggsbestämmelse 8.10.1 RO om JO-delegationen¹ bör lämnas orubbade; även i fortsättningen bör alltså endast justitieombudsmannen vara den som kan påkalla samråd med JO-delegationen och samrådet bör endast gälla frågor av organisatorisk art. Det kan i detta sammanhang erinras om att utredningen föreslagit att förordnande av rättschef måste föregås av samråd med JO-delegationen (jfr 16 § i utredningens instruktionsförslag).

¹I utskottsutlåtandet vid 1967 års JO-reform (K 1 LU 1967:1 s. 24) framhölls att existensen av JO-delegationen inte får "i minsta mån uppfattas som ett avsteg från den grundläggande principen, att riksdagen inte skall påverka ombudsmännens handläggning av ärendena".

När det gäller det andra särskilda riksdagsorgan, som har speciella JO-uppgifter, KU, kan vidare erinras om att utredningen under 8.9.8 föreslagit att KU skall vara det organ, som dels skall förordna ersättare för justitieombudsmannen, då han i ärende är jävig, dels skall företräda riksdagen vid tillämpning av gällande avtalsbestämmelser om bisysslor för ombudsmannen. Givetvis ankommer det på KU att — vid sidan av avtalstillämpningen — även övervaka förekomsten av sådana förtroendeskadliga bisysslor som nämns under 8.9.8. KU:s uppgift att — med ledning av bl.a. ämbetsberättelsen — granska justitieombudsmannens verksamhet skall beröras i nästföljande avsnitt.

8.10.2 Riksdagens årliga granskning av JO:s verksamhet

Under 4.8 har lämnats vissa uppgifter angående riksdagens årliga granskning av JO:s verksamhet. En central plats vid granskningen intar givetvis JO:s ämbetsberättelse. Under 8.8.1 har ämbetsberättelsen behandlats i första hand med utgångspunkt från dess funktion som upplysningskälla i den offentliga verksamheten. Vad som där anförts om en något striktare redovisning av JO:s beslut ökar enligt utredningens mening även ämbetsberättelsens värde som hjälpmedel för riksdagen vid dess granskning.

Den i ämbetsberättelsen inledande skrivelsen till riksdagen innehåller bl.a. redogörelser för av JO väckta frågor om författningsändringar, uppgifter om de ärenden, vari sanktionsåtgärder vidtagits, vissa statistiska uppgifter rörande tillsynsverksamheten och redogörelse för verkställda inspektioner. Enligt utredningens mening vore det ur KU:s och riksdagens synvinkel av visst värde om skrivelsen kunde byggas ut något så att den mera utförligt redovisade vissa under det gångna årets verksamhet uppmärksamade frågor, t.ex. JO:s iakttagelser av brister i lagstiftningen på vissa områden, JO:s pågående projekt m.m. Man skulle också kunna tänka sig att det i skrivelsen lämnades vissa upplysningar om vad JO under kommande verksamhetsår särskilt avser att ägna sig åt. Enligt utredningens mening bör skrivelsen vidare innehålla uppgifter om det antal ärenden, vari den under 8.9.6 föreslagna möjligheten till delegation av beslutanderätten har utnyttjats.

Med anledning av ämbetsberättelsen får motion avlämnas (se RO:s tilläggsbestämmelse 3.13.1)¹. I förra JO-utredningens betänkande diskuterades denna motionsrätt och frågan om den inte kunde komma att utvecklas till en ny allmän motionstid, något som de dåvarande ombudsmännen i remissvar över grundlagberedningens betänkande "Ny regeringsform — Ny riksdagsordning" riktat uppmärksamheten på. 1972 års JO-utredning anförde i saken bl.a. följande (1975:23 s. 215 f.):

¹ Motion får även avlämnas med anledning av förslag — i första hand framställningar enligt 4 § JO:s instruktion — från riksdagens ombudsmän (3:13 RO; jfr 3 kap. 8 § första stycket RO och tilläggsbestämmelse 3.8.3).

Vad beträffar motionsrätten anser utredningen att sådan bör föreligga i anledning av de förslag och synpunkter som ombudsmännen framför till riksdagen i ämbetsberättelsen och dessutom i anledning av redogörelser för sådana enskilda ärenden som visar att det föreligger missförhållanden i lagstiftningen, i en myndighets organisation e.d. Däremot bör motionsrätt inte föreligga endast av den anledningen att JO redogjort för ett ärende som avser om en enskild tjänsteman begått fel eller ej. Om sålunda JO i ett ärende prövat frågan om en tjänsteman felaktigt utbetalat socialhjälp, bör detta inte kunna föranleda en motion om ändring av reglerna för socialhjälp. Enligt utredningens mening bör tilläggsbestämmelsen 3.13.1 till RO kunna tolkas så snävt att man ej riskerar att den föranleder en ny allmän motionstid med anledning av JO:s ämbetsberättelse.

KU instämde i utredningens ovannämnda synpunkter (KU 1975/76:22 s. 66).

1983 års JO-utredning ansluter sig till det synsätt, som sålunda anlades vid 1975 års JO-reform. Det bör i detta sammanhang framhållas att de motioner, som under senare år — med början år 1977 — avlämnats med anledning av JO:s ämbetsberättelse inte, med ett undantag², innehållit några yrkanden om lagstiftningsåtgärder el. likn. utan motionerna har gällt kritik av vissa angivna enskilda JO-avgöranden och utmynnat i yrkanden av innebörd att riksdagen skall ansluta sig till de i motionerna framförda synpunkterna. Dessa motionsyrkanden har behandlats av KU i de utskottsbetänkanden som upprättats med anledning av den årliga granskningen av JO:s verksamhet. KU har därvid avstyrkt motionsyrkandena varefter riksdagen avslagit dessa. I två fall har KU därvid hänvisat till nedan återgivna uttalanden av 1972 års JO-utredning (SOU 1975:23 s. 138) gällande KU:s granskning av ombudsmännens verksamhet och frågor om besvär över ombudsmännens beslut.

Det är enligt utredningens mening angeläget att klargöra att man inte kan besvära sig över ombudsmännens beslut, och att hänvänelser till KU inte kan av detta behandlas på samma sätt som besvärärenden. Utskottet saknar sålunda resurser för att ingå på en saklig prövning av de ärenden som ombudsmännen avgjort. En detaljerad rättslig prövning från utskottets sida av enskilda ärenden, utmynnande i uttalanden om huruvida en enskild myndighet eller tjänsteman begått fel i tjänsten eller ej, skulle gå vida utöver den funktion som utskottet har enligt riksdagsordningen, nämligen att granska ombudsmännens verksamhet främst för att utröna om något förhållande föreligger som ger anledning till antagande att ombudsman ej längre åtnjuter riksdagens förtroende.

Utredningen vill därför återigen betona att ombudsmännens uttalanden inte är några bindande föreskrifter eller disciplinära sanktioner utan åsiktsyttringar, som skall tjäna myndigheterna till vägledning på grund av tyngden i den sakliga argumentationen. De bör därför inte kunna överklagas, vare sig till KU eller till någon annan instans. Likaså bör ett beslut av JO att ej uppta ett klagomål till utredning eller att ej utdela någon kritik uppfattas som sista ordet från ett extraordinärt organ, varför det ej bör kunna överprövas av annan.

²Motion 1978/79:25, yrkande 2.

Under riksdagens överläggningar om KU:s ifrågavarande betänkanden och de aktuella motionerna har förekommit debatt om vad överläggningarna skulle avse³. Företrädare för de väckta motionerna har därvid bl.a. anfört följande. Riksdagens uppgift är inte bara att avgöra förtroendefrågan. Enligt de av KU åberopade uttalandena vid 1975 års JO-reform (se ovan) skall granskningen avse att *främst* utröna ifall ombudsman har riksdagens förtroende eller ej. Det finns inte något hinder att i samband med behandlingen av KU:s betänkande beträffande JO:s verksamhet debattera enskilda JO-ärenden. Det kan inte vara förbjudet för KU att ha en mening och att uttala sig för om man tycker att en viss praxis som JO i ett konkret fall har godkänt skulle vara betänkelig om den tillämpades mera allmänt. Man kan ha förtroende för den enskilde ombudsmannen även om man inte delar hans uppfattning i en bestämd fråga eller ger uttryck för en annan uppfattning i riksdagen. JO:s ämbetsberättelse bör tas som utgångspunkt för anföranden om hur rättssystemet i olika avseenden fungerar. Det är naturligt att debattera detta i anslutning till att riksdagen behandlar ämbetsberättelsen.

Häremot har bl.a. följande synpunkter framförts. Utskottet och kamraren kan inte överpröva ombudsmännens ståndpunkter. KU har inte resurser att gå igenom alla de ärenden som JO granskat. KU:s uppgift är att göra en allmän bedömning av JO:s sätt att sköta sin verksamhet. Om KU på grundval av denna bedömning finner att någon ombudsman missköter sig kan utskottet hemställa att vederbörande entledigas från sin befattning enligt bestämmelserna i 8:10 RO. Att KU och riksdagen inte riktar några anmärkningar mot JO innebär inte att riksdagen i varje enskilt fall med nödvändighet instämmer i varje ställningstagande som JO har gjort. Om missnöje föreligger med lagstiftning eller med en lags tillämpning får man ta upp detta i annat sammanhang.

Vad som sålunda förekommit i ovannämnda fråga ger ej anledning till några särskilda ståndpunktstaganden från utredningens sida: saken bör lösas i riksdagspraxis. Det förtjänar dock framhållas att det, för den händelse ett motionsyrkande skulle framföras om att riksdagens ombudsman skall entledigas därför att förtroende för honom saknas, givetvis måste finnas möjlighet att till grund för sådant yrkande ingå i bedömningen av enskilda JO-ärenden.

De till KU ingivna skrivelserna från allmänheten⁴, vari enskilda personer uttalar missnöje över beslut i JO-ärenden, handläggs av KU på följande sätt. Skrivelserna, vilka diarieförs, redovisas av KU:s kanslichef vid sammanträde med KU. Praxis är att skrivelser av denna art läggs till handlingarna. De som inkommit med skrivelserna underrättas därefter skriftligen om utskottets handläggning och de skäl som ligger bakom denna.

Utredningen finner inte anledning att föreslå någon ändring i den handläggningsordning som sålunda tillämpas och vill i övrigt endast tillägga, att den instämmer i de i det tidigare återgivna uttalandena vid 1975 års JO-reform om synen på besvär över JO-beslut m.m.

³Se riksdagens protokoll 1977/78:37 (8 §), 1978/79:33 (7 §), 1979/80:23 (8 §), 1982/83:23 (5 §) och 1984/85:22 (5 §).

⁴Under 4.8 finns uppgifter om antalet sådana skrivelser under senare år.

8.11 Författningsförslagen

8.11.1 Justitieombudsmannen

I det följande skall kortfattat anges var i betänkandet de framlagda författningsförslagen gällande justitieombudsmannen har behandlats.

De föreslagna ändringarna i riksdagsordningen (författningsförslag 1) har tagits upp under 8.9.8. Övergångsbestämmelserna har berörts under 8.9.10.

Bestämmelserna i förslaget till ny lag med instruktion för justitieombudsmannen (författningsförslag 2) har behandlats under avsnitten 8.2 — 8.10. I fråga om vissa av dessa bestämmelser, innebärande en ändring i sak i förhållande till vad som nu är gällande, har i nedanstående tabell angetts var i betänkandet de närmare övervägandena därvidlag kan återfinnas. I tabellen har även medtagits de bestämmelser i JK-lagen som utredningen föreslår ändrade (författningsförslag 3). Till sistnämnda fråga återkommes under 8.11.2.

Tabell I

Förslaget till lag med instruktion för justitieombudsmannen (författningsförslag 2)	Avsnitt i betänkandet	Förslaget till lag om ändring i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn (författningsförslag 3)
7 § första stycket	8.6.5.1	5 § första stycket
8 § första stycket	8.6.6.2	6 § första stycket
8 § tredje stycket	8.6.6.5	6 § andra stycket
9 § första stycket	8.6.6.6	7 § första stycket
9 § andra stycket	8.6.6.7	7 § andra stycket
9 § tredje stycket	8.6.4.2	7 § tredje stycket
14—21 §§	8.9.6—8.9.9.3	
23 § andra stycket	8.3.4	
25 §	8.3.2, 8.3.3	
26 § andra stycket	8.6.5.1	10 § andra stycket
26 § tredje stycket	8.6.6.3	
27 § första stycket	8.6.5.1, 8.9.7	
27 § andra stycket	8.6.6.8, 8.9.7	
27 § tredje stycket	8.6.6.8, 8.9.7	
28 §	8.3.5, 8.9.6	
31 §	8.8.2	

Övergångsbestämmelserna till förslaget till ny JO-instruktion har behandlats under 8.9.10.

Vissa av bestämmelserna i 8—9 §§ i förslaget till ny JO-instruktion har nödvändiggjort vissa tillägg och ändringar i de i författningsförslagen 5—9 angivna lagarna. Härtill kommer de föreslagna ändringarna i 11:4 sekretesslagen (författningsförslag 4) och de i 8.6.6.6 (jfr även 8.6.4.2) behandlade förslagen om att slopa 16 kap. 3 § andra stycket LOA och

40 § tredje stycket tillsynslagen. I Tabell 2 har angetts var i betänkandet de i författningsförslagen 4–9 intagna bestämmelserna har behandlats.

Tabell 2

Författningsförslag	Aktuell bestämmelse	Avsnitt i betänkandet
Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) (författningsförslag 4)	11:4	8.6.5.2
Förslaget till lag om ändring i förvaltningsprocesslagen (1971:291) (författningsförslag 5)	35 §	8.6.6.6
Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl. (författningsförslag 6)	14 §	8.6.6.3
	24 §	8.6.6.2
	38 a §	8.6.6.5
	40 §	8.6.6.6
Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:61) om behörighet att utöva veterinäryrket m. m. (författningsförslag 7)	5 a §	8.6.6.2,
	13 §	8.6.6.5 8.6.6.6
Förslaget till lag om ändring i lagen (1936:567) om domkapitel (författningsförslag 8)	13 § 2 mom.	8.6.6.5
Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning (författningsförslag 9)	14:11	8.6.6.5
	16:3	8.6.4.2, 8.6.6.6

Utredningens förslag att JO-ämbetet skall innehas av en person, justitieombudsmannen, gör det nödvändigt att i olika lagar och författningar ersätta uttryck som "riksdagens ombudsmän", "justitieombudsmännen", "justitieombudsman" m.fl. med "justitieombudsmannen". Utredningen har i de lagar där det funnits anledning till det föreslagit sådan ändring (författningsförslagen 1, 4–6 samt 9–15)¹. I det fall att uttryck av aktuellt slag förekommer i författningar utfärdade av regeringen (Kungl. Maj:t) ankommer det på regeringen att vidta erforderliga ändringar, varför utredningen inte framlagt några förslag härom. De författningar som berörs är, bl.a., beredskapskungörelsen (1960:515), åklagarinstruktionen (1974:910), instruktionen för statens ansvarsnämnd (1975:1344), körkortsförordningen (1977:722) och förordningen (1984:1014) om myndigheternas uppgiftsskyldighet till de allmänna försäkringskassorna, m.m. Det skall vidare anmärkas, att ändringar av aktuellt slag naturligtvis även bör göras i det fall att olika föreskrifter m.m. på riksdagsområdet innehåller uttryck av ovannämnda slag. Detta

¹ Uppgifterna om ifrågavarande lagar har hämtats ur justitiedepartementets databas, ingående i rättsdatasystemet.

är fallet i bl.a. följande författningar, vilka utfärdats av riksdagens förvaltningskontor: Anställningsstadgan (RFS 1971:3) för riksdagen och dess organ, arkivstadgan för riksdagen (RFS 1978:1) jämte tillämpningsföreskrifter, föreskriften (RFS 1983:4) om tillämpning av förordningen (1979:1212) med föreskrifter om statliga myndigheters bokföring samt föreskriften (RFS 1983:5) om tillämpning av föreskrifter för den inre riksdagsförvaltningen och för vissa av riksdagens verk.

8.11.2 Justitiekanslern

Som angivits under 8.6.5.1 bör de framlagda förslagen gällande JO:s utrednings- och sanktionsbefogenheter få motsvarighet för JK:s vidkommande. Som framgått under 5.2.1 motsvaras JO:s instruktion för JK:s del av dels lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn, dels förordningen (1975:1345) med instruktion för justitiekanslern. Vissa av de ovannämnda förslagen har för JK:s del sin plats i JK-lagen (författningsförslag 3). I Tabell 1 under 8.11.1 har, som redan nämnts, angivits var i betänkandet de föreslagna ändringarna i JK-lagen har behandlats. Vissa av de ovannämnda förslagen beträffande JO avser frågor vilka — om motsvarighet skall införas för JK:s del — bör tas in i JK-instruktionen. Mot bakgrund av att det är regeringen, som beslutar om ändringar i JK:s instruktion, har utredningen inte lagt fram några ändringsförslag i denna del. De bestämmelser i förslaget till ny JO-instruktion vilka enligt utredningens mening bör ha sin motsvarighet i JK-instruktionen är i första hand bestämmelserna i 26 § tredje stycket och 27 §. Beträffande bestämmelserna i de i Tabell 2 under 8.11.1 angivna lagrummen gäller att dessa omfattar både JO och JK.

Reservation och särskilda yttranden

Reservation av Jörn Svensson

I utredningen har frågan om JO-ämbetets framtida organisation spelat en betydelsefull roll.

Majoriteten förordar en modell med en enda ombudsman som chef för ämbetet och med tre rättschefer vid sin sida.

För min del har jag stannat för att antalet ombudsmän även fortsättningsvis bör vara flera (fyra), men detta förenat med organisatoriska förändringar i liknande riktning, som majoriteten föreslagit.

En bedömning av JO-ämbetets utformning kan enligt min mening inte göras från enbart konventionella organisatoriska kriterier. JO-ämbetet intar en särställning i det svenska konstitutionella systemet. Denna dess position kan sägas ha tre dimensioner: det speciella förtroendeförhållandet till riksdagen, JO:s ställning som rättsövervakare och därmed som en viktig inflytelsefaktor på rättslig praxis, samt JO:s särskilda relation till allmänheten — en relation som skiljer sig från myndigheters och offentliga institutioners för övrigt.

Denna JO:s särställning bör vara bestämmande för ämbetets organisation.

Med nämnda utgångspunkt kan tvivel resas gentemot modellen med en enda ombudsman. Riksdagens roll skulle i stort sett begränsas till valet av denne ende representant för dess kontroll av administrationen. I övrigt skulle endast förekomma samråd med riksdagens JO-delegation vid JO:s tillsättning av rättschefer. Inom ämbetet skulle i praktiken ämbetsmannainflytandet stärkas och ombudsmannainflytandet i förhållande därtill försvagas. Detta bör ses mot bakgrund av att JO:s arbete med riktade, uppföljande inspektion kan förutsättas öka — det råder stort behov av denna typ av uppföljningar av lagstiftningen.

Riksdagen, liksom själva JO-ämbetet, skulle i hög grad bli beroende av en enda persons egenskaper, uppfattningar och sätt att leda verksamheten.

Även risken för en partipolitisering av JO-institutionen skulle öka. Denna fara ter sig visserligen inte akut, då JO-valen traditionellt brukar ske enligt ett informellt consensus-förfarande. Frestelsen eller tendensen att partipolitiserar skulle dock — i händelse av skärpta politiska motsättningar — lätt kunna göra sig gällande med en enda ombudsman.

Även om det praktiska granskningsarbetet vid inspektioner naturligen utförs av tjänstemän är det — särskilt vid mer omfattande uppföljningar

av t.ex. ny lagstiftning — viktigt att JO själv kan få en tillräckligt distinkt bild av det inspekterade området. Det förefaller tveksamt, huruvida en enda ombudsman, som tillika har ledningsfunktion inom ämbetet, skulle hinna medverka vid eller få tillräcklig insyn i alla större inspektioner.

Ett system med flera ombudsmän bildar i skilda hänseenden en garanti mot ensidighet och till förmån för mer av balans och pluralism. Det kan visserligen hävdas, att juridiken mer än de flesta jämförbara vetenskaper arbetar med en genomgående tillämpbar begreppsapparat. Men för den skull påverkas den av samhällets utveckling och därav betingade förändringar i rättsuppfattningar. Det torde vara lättare att få detta återspeglat, om riksdagen har att välja flera ombudsmän — redan antalet valtillfällen blir ju då flera.

En sida av speciellt intresse, då det gäller allsidighet och representativitet, är könsaspekten. Sverige har aldrig haft någon kvinnlig justitieombudsman. Det är ett anmärkningsvärt faktum. Betydelsen av en rimlig kvinnorepresentation i alla högre samhällsfunktioner är numer både väl belyst och allmänt erkänd. En organisation med flera ombudsmän är ur den nu nämnda aspekten en fördel. Med en enda ombudsman torde däremot möjligheten att få en kvinna vald förskjutas in i en tämligen obestämd framtid.

Sammantaget har jag alltså funnit, att övervägande skäl talar för en ordning med flera (fyra) ombudsmän.

Det står samtidigt klart, att även en lösning med flera ombudsmän, förutsätter en organisatorisk förändring av JO-ämbetet. Tendensen till att det bildas särskilda administrationer under var och en av ombudsmännen måste brytas. Ett gemensamt, rationellt resursutnyttjande måste garanteras.

Detta borde kunna uppnås, genom att ärenden och uppdrag lottas mellan ombudsmännen. På så sätt uppstår inga individuella "revir" eller separata administrationsområden. Den inre arbetsfördelningen kommer att påminna om den vid en allmän domstol.

Frågan om ledningen av ämbetet vid en ordning med flera ombudsmän kan tänkas löst på två olika, alternativa sätt. Man kan utse en av ombudsmännen som chefs-JO. Denne kommer vid en sammanhållen, gemensam organisation av ämbetet att få en klarare auktoritet, än med nuvarande organisation.

Man kan emellertid också tänka sig en kollegial beslutsorganisation för destörre och övergripande linjerna i verksamheten. Ombudsmännen är ju förtroendevalda, och en sådan kollegial ordning är väl känd och förankrad i svensk offentlig administration. Chefs-JO bör i denna modell vara självskriven ordförande i den kollegiala ledningsinstansen.

Det har i diskussionen anförts, att en ordning med flera jämställda ombudsmän haft en tendens att skapa prestigeproblem. Jag har svårt att mobilisera förståelse för denna synpunkt. JO-ämbetet är inget vanligt ämbetsverk. Att — i den organisation som ovan beskrivits — arbeta på kollegial och jämställd basis i vissa övergripande ledningsfrågor, är ett rimligt krav på varje förtroendevald. Riksdagens JO-delegation bör vid beredningen av valen kunna övertyga sig om att kandidaterna förstår innebörden av sådana krav.

Särskilt yttrande av Karin Ahrlund och Bertil Fiskesjö

Av den utredning som görs i avsnittet 8.6.4.2 Disciplinansvar m. m. framgår att JO inte kan fullfölja anmälningar om disciplinansvar på det kommunala området. JO kan göra anmälan till vederbörande kommunala myndigheter för att få till stånd prövning av frågor om disciplinansvar, avskedande och avstängning, men JO kan inte föra talan mot myndighetens beslut i dessa frågor. Gällande avtal är ett hinder för detta.

Det finns enligt vår mening ingen logisk motivering för dessa skillnader mellan de statliga och kommunala områdena. Statliga och kommunala tjänstemän tillämpar samma lagar och för den enskilde medborgaren måste det vara helt likgiltigt om det beslut som han är missnöjd med har fattats av en statstjänsteman eller en kommunaltjänsteman. För den enskilde måste det därför vara lika angeläget att JO — när så behövs — kan fullfölja disciplinmål som rör kommunala tjänstemän på samma sätt som gäller statstjänstemän. Till saken hör att den kommunala förvaltningen numera har betydligt större omfång än den statliga.

Också från ren tjänstemannasympunkt måste det te sig ologiskt att ett ingripande från JO:s sida mot lika eller felaktig handling kan för tjänstemännen ifråga leda till olika resultat beroende på om det är stat eller kommun som är arbetsgivare.

Som majoriteten erkänner har det förekommit fall där det varit önskvärt att JO haft mer vidsträckta befogenheter att ingripa. Vi anser att utredningen bort ta konsekvenserna av detta.

Som försvar för den nuvarande ordningen har intresset av avtalsfrihet åberopats. Vi menar att även om avtalsfrihet på så stora områden som möjligt är av väsentligt intresse kan det dock inte anses väga tyngre än principen om allas likhet inför lagen.

JO-utredningen stannar för att föreslå att frågan bör utredas ytterligare. Något ställningstagande i sak göres dock inte. Enligt vår uppfattning bör det klart anges att syftet med det fortsatta utredningsarbetet skall vara att ge JO samma möjligheter att fullfölja disciplinanmälningar på det kommunala området som på det statliga.

Särskilt yttrande av Gunnar Biörck

Denna utredning har inte varit lik någon annan jag medverkat i. Den har varit synnerligen effektiv i så måtto att ordföranden och sekretariatet i snabbt tempo presenterat en stor mängd promemorior av främst juridisk karaktär, på vilka utredningens ledamöter haft att reagera under sammanträden, som av tidsskäl sällan givit möjlighet till fördjupade diskussioner utanför promemoriornas ram. Jag har särskilt saknat en sådan fördjupning när det gäller den centrala frågan om vad man i *dage* egentligen skulle *vilja* avse med JO-ämbetet och *hur* man skulle kunna förstärka JO:s befogenheter. Det har därvid blivit uppenbart hur begränsade JO:s möjligheter att företa sig någonting reellt för närvarande är. Jag har saknat ett vidare grepp om detta problem, som är fundamentalt när man betänker att riksdagen i JO:s händer reservationslöst överlämnat sin kontrollmakt till den del det gäller offentlig myndighetsutövning under regeringsplanet.

Jag saknar sålunda i utredningens arbete och i dess betänkande tillräckligt fulliga redogörelser för de motioner, betänkanden och anföranden i riksdagen som ger besked om *varför* denna velat på nytt utreda JO-institutionens former och verksamhet. Det politiska och känslomässiga elementet har trängts i bakgrunden i samband med en övervägande "juristisk" behandling av problemen. JO:s ämbetsberättelser men också brev och skrivelser till konstitutionsutskottet och enskilda riksdagsmän vittnar förvisso om många medborgares svårighet att få sin rätt.

Det är också beklagligt att hela det rika materialet från fjolårets JO-kongress i Stockholm inte gjorts till föremål för en mera utförlig och ingående analys. Det är min förhoppning att man från JO-ämbetets sida vid remissbehandlingen av detta betänkande skall kunna komplettera utredningen också på detta område.

För egen del har jag funnit det svårt, för att inte säga ogörligt, att under senare delen av våren, då själva riksdagsarbetet är som tyngst, foga samman utredningens skilda element till en konsekvent och överskådlig enhet. Än mindre har det varit möjligt för mig att före utredningens "deadline" kunna presentera juridiskt korrekta alternativa skrivningar. Jag hade — förgäves — hoppats att tiden skulle medgivit en sammanfattande slutdiskussion. Ehuru jag inte blivit helt övertygad om att den återgång till en en-mans-JO-institution, som utredningens majoritet stannat för, är invändningsfri måste jag under förhandenvarande omständigheter hjälpligen följa majoriteten, som ju tillhandahåller de enda författningsförslag, som presenteras i utredningen. Jag anser emellertid — som av det följande kommer att framgå — att utredningen inte tagit i tillräckligt skarpt och utformat en offensiv JO-ideologi till försvar för medborgarna mot myndigheterna. En sådan uppgift försvåras naturligtvis därav att en skärpning av JO:s möjligheter att agera förutsätter väsentligt mera genomgripande förändringar av nu gällande tjänsteansvarslagstiftning än vad som ligger inom utredningsuppdragets ramar. Likväl är det enligt min mening detta som måste till, om JO skall kunna fungera som medborgarnas tillsman och riksdagens förlängda arm till medborgarnas försvar mot okunniga, vårdslösa och illvilliga myndighetspersoner.

Vad jag under mina nio år som riksdagsman och sex år som ledamot av konstitutionsutskottet tyckt mig uppleva är en fortgående byråkratisering av samhällslivet i takt med en allt mera omfattande lagreglering av medborgarnas skyldigheter (snarare än av deras rättigheter); överförande av myndighetsfunktioner från staten till kommuner och andra organ med svagare rättsliga traditioner och sämre kunskaper hos myndighetsutövande personal¹ (där det inte rör sig om ren och oförfalskad

¹ Det har sagts att myndigheter inte är skyldiga att läsa riksdagstryck. Men gällande *bestämmelser* borde de i alla fall känna till. Det har inom utredningen gjorts gällande att kommunala befattningshavare icke kan förvaltningslagen (långt mindre grundlagarna!), och därtill kommer att denna lag ej gäller där kommunalbesvär anför. Det har också ifrågasatts, huruvida en särskild befattningshavare inom JO-ämbetet borde ägna sig åt den kommunalt bedrivna verksamheten. Det är rimligtvis så att den ofantliga tillväxten av myndigheter och myndighetspersoner under de senaste årtiondena, i förening med en alltmera

obstruktion och olaglighet); införandet av s. k. ramlagstiftning, som ytterligare vidgar utrymmet för godtycklighet och oförutsebarhet; den ökande tendensen att riksdagen bemyndigar regeringen och i andra hand myndigheter av skilda slag att utfärda förordningar och verkställighetsföreskrifter, vilka icke underställs riksdagen för vare sig kännedom eller kontroll, som har försatt medborgarna — och även deras företrädare i riksdagen — i ett nytt, nära nog hopplöst underläge gentemot överheten; högsta domstolens och regeringsrättens självförsvar genom tekniken med prövningstillstånd, som i realiteten innebär att mellandomstolar blir slutinstans för flertalet mål, och därtill och därutöver förekomsten av två förlagstiftningen ansvariga statsråd (Lidbom och Wickbom) med dimmiga rättsbegrepp, som låtit medborgarnas integritet och rättigheter hänsynslöst underordnas den förmodade statsnyttans krav. I ett tilltagande rättsligt skymningsläge vill det till att behjärtade och kunniga människor tar på sig uppgiften att försöka försvara medborgarna mot myndigheterna. Man kan därvid inte undgå att fråga sig *hur* illa behandlade medborgare skall kunna få sin rätt, både principiellt och materiellt? Likaså måste man fråga sig på vad sätt påvisandet av felaktig myndighetsutövning skall *medföra konsekvenser* för den som är ansvarig för felet. Även underlåtelse att handla kan vara straffbart. Det enda samhällsområde, där ett felaktigt handlande i allmänhet tycks föranleda ansvar och påföljder, är hälso- och sjukvården, där HSN med all rätt tillämpar en väsentligt strängare policy än vad som tycks vara fallet inom JO-ämbetet. På folkrörelseplanet utövar Medborgarrättsrörelsen och Skattebetalarnas förening en inte obetydlig upplysnings- och rådgivningsverksamhet till medborgarnas fromma, vilket förefaller att betraktas med misstänksamhet och avoghet av "myndighetssamhället". Om riksdagen skall vara folkets främsta företrädare (och "första statsmakten"², som statsministern vitsordade i Arboga den 24 maj 1985) och om justitieombudsmannen på det rättsliga området skall vara riksdagens förlängda arm mot okunniga, dåliga, fala — eller alltför tilltagsna — myndighetspersoner, vill det verkligen till att denne utrustas med svärd och inte bär det förgäves utan kompromisslöst kämpar för "sanning, rätt och vett". Den uppfattningen skulle jag velat att JO-utredningens förslag och betänkande mera helhjärtat hade givit uttryck åt.

Enligt min mening är det viktigt att riksdagen får uppleva att felande myndighetspersoner "tas i hampan" och drabbas av kännbara efterräkningar, som ges erforderlig publicitet, sig självom till straff och androm till varnagel. Detta förutsätter en helt annan syn på tjänsteansvaret än

"flummig" utbildningspolitik, även inom universitet och högskolor, lett till en sänkning och utspädning av beslutsfattarnas kompetens. På åtskilliga områden, bl. a. inom taxerings- och skatteväsendet, har många medborgare på grund av en tillkrånglad lagstiftning förlorat möjligheten att själva bedöma riktigheten i myndigheters beslut. Många människor saknar förmåga och kraft att hävda sin rätt genom överklaganden. Särskilt illa är det ställt inom den *kommunala* förvaltningen. Enligt uppgift ändrar länsstyrelsen i Malmöhus län 90 % av överklagade beslut i hälsovårds- och byggnadsnämnder. — En JO framhöll vid utfrågning att det "görs ofta fel i den offentliga förvaltningen".

² I vissa avseenden förefaller det dock som om massmedierna i dag agerar som om de vore den första statsmakten.

vad som för närvarande gäller. Enligt 1984 års JO-broschyr konstateras fel och försummelser i mer än 500 fall varje år. 2—3 av dessa leder till *åtal* eller *disciplinpåföljd*. De andra felen kritiserar mer eller mindre skarpt i JO:s beslut. Det är en härresande skillnad i ansvarsutkrävandet mellan vad som drabbar sjukvårdspersonalen genom HSAN och vad JO presterar på myndighetsområdet i övrigt.

Om vår utredning i hög grad karakteriserats av "juristeri", då betingas detta inte minst av den snårskog av bestämmelser, varigenom "myndighetssamhället" tillsett att insynen i dess verksamhet och det personliga ansvarets "åtkomlighet" försvårats — alltifrån 1809 års bestämmelser om strafffrihet för taxeringsmän, som nu efter ett mångårigt och segt motionerande i riksdagen kan förväntas bli upphävt, till de tvivelaktiga rättsregler som i "medbestämmandets" kölvatten tenderat att förvandla *rätten* till en avtals- och förhandlingsfråga, i sämsta fall mellan två offentliga förhandlingsparter, som lämnar den förfördelade utanför, och där man i sin enfald föreställer sig att avtal t. o. m. kan ta över grundlag. Det är förmodligen inte särskilt meningsfullt att bedriva plastikkirurgi på JO-ämbetet så länge rättvisan är avtalsbar och tjänsteansvaret uttunnat. En tidigare använd formulering: "förseelsen är inte av beskaffenhet att böra föranleda ansvar" kan ge ett felaktigt intryck av att ingen har ansvar för mindre fel. Envar bär naturligtvis ansvar för sina förseelser oavsett deras storleksordning. Vid utredningens utfrågning av några av de nuvarande ombudsmännen framhölls att det fanns "en jättelik tröskel" innan man kom fram till något åtalbart. Särskilt på det kommunala området sluter folk upp kring syndabockar. Enligt min uppfattning bör ansvar för juridiskt felaktiga beslut i kommunala sammanhang åvila den fungerande ordföranden, om han ställer olagliga yrkanden under proposition eller undertecknar sådana beslut. — Alldeles särskild uppmärksamhet förtjänar felaktiga beslut, vilkas innehåll kan återföras till datoriserad information utan "ansvarig utgivare".

När jag försökt sätta mig in i vad medborgarna förväntar sig av sin JO har jag kommit till att JO främst bör tillgodose *tre* funktioner:

1. att vara *åklagare*, närhelst han finner att fel begåtts;
2. att vara *kurator* åt misshandlade medborgare genom att för dem förklara rättsläget, och ge mesta möjliga substantiell hjälp till rättvisa och — där så är indicerat — ersättning för gjorda förluster;
3. att vara *lagtolkare* och vägvisare åt myndigheter.

JO bör vara en rättfärdig person, med känsligt samvete (inte juridiskt miljöskadad), oräddhet och handlingskraft. Jag anser inte att han nödvändigtvis behöver vara jurist, om han har ett effektivt juridiskt maskineri till sitt förfogande. Jag skulle kunna tänka mig att Torsten Nothin, Per Edvin Sköld och Gunnar Sträng hade kunnat bli bra justitieombudsmän, med kraft och myndighet. JO Per-Erik Nilsson yttrade vid sitt möte med utredningen bl. a.: "folk vill *få* rätt, inte bara *veta* att de *har* rätt". Det är detta behov som varken den nuvarande JO-organisationen eller den föreslagna tycks kunna tillgodose.

Om man säger, som utredningen gör, att JO är en "extraordinär"

instans har jag svårt att inse varför man är så försiktig med att vilja ge honom extraordinära resurser att ingripa i det juridiska händelseförloppet. Bl. a. borde han kunna återförvisa ärenden till förnyad behandling hos den myndighet, som förfarit oriktigt eller i varje fall snålt mot den klagande. I begreppet "tillsyn" över myndigheter måste anses ingå både att *finna* fel och *rätta* dem. I riksdagen behövs flera *försvarsadvokater* för medborgarna och i JO-ämbetet flera *åklagare* mot myndigheterna. Det är till sist kanske väl så mycket myndigheterna som medborgarna, som behöver övervakas i Sverige. Detta förutsätter också att riksdagen i sitt lagstiftningsarbete inte utrustar myndigheterna med *onödig makt* gentemot medborgarna.

Som tidigare framgått har jag haft svårt att ta ställning till frågan om en eller flera justitieombudsmän. Mot varandra står två, i det närmaste oförenliga, önskemål. Tillsynsombudets ofantliga omfattning vad sakkunskap, erfarenhet och omdöme beträffar ställer nästan omänskliga krav på innehavaren av ett enda JO-ämbete och tvingar av rena tidsskäl till en delegering *nedåt* av väsentliga beslutsfunktioner. Med flera, jämställda ombudsmän, som förhållandet nu är, sker "delegeringen" i första hand *i sidled*.

Ytterst blir en återgång till *en* JO en fråga om möjligheten att till denna syssla kunna locka *landets främsta* och mest *stridbara* och *hårdföra företrädare* för *de medborgerliga rättigheterna*. Det är som jag ovan anfört inte utan vidare givet att denne måste vara jurist. Men i dag —

"var äro de, som kunde allt,
blott ej sin ära svika,
som voro män av äkta halt
och världens herrar lika?"

Frågan om en eller flera justitieombudsmän är för mig inte bara och inte främst ett *organisatoriskt* problem, utan väl så mycket ett *rekryterings*problem. Med *fyra* JO:ar som nu, med växlande tillträdesperioder och därigenom möjligheten för riksdagen att inte bli beroende av *en* person utan i stället successivt kunna komplettera besättningen med nya förmågor, blir valet av JO mindre dramatiskt, men ämbetet kanske också mindre attraktivt för somliga, kraftfulla personligheter. Med *en* JO blir valet svårt, om det inte råkar finnas *en* "outstanding" och villig kandidat — risken är annars att den politiska situationen i riksdagen kan leda till att man till slut stannar för en mera oförarglig kompromisskandidat, vilket väl i allmänhet inte är vad medborgarna hoppas på.

Icke utan vända, men i förhoppning att Herren skall vara oss nådig, har jag likväl stannat för att biträda förslaget om *en* JO. Jag anser vidare att i synnerhet rättscheferna, men också huvudparten av byråcheferna, bör rekryteras ur domar- eller åklagarkåren snarare än ur förvaltningen. Jag är däremot tveksam om man kan få de mest aktiva — och därmed önskvärda — att acceptera sysslor, som i så stor utsträckning definitionsmässigt bedöms vara mindre viktiga än dem JO själv handlägger, och där slutresultatet mestadels kan förväntas bli "ingen åtgärd". Denna fråga vore det av värde att få del av remissmyndigheternas synpunkter på.

Avslutningsvis kan det kanske vara skäl att något beröra frågan om relationerna mellan riksdagen och JO. Jag har i utredningen funnit

uttryck för en stark återhållsamhet ifråga om kontakterna mellan JO och riksdagen, särskilt då konstitutionsutskottet och JO-delegationen. Man har velat undvika "politisering" av JO. Jag vill erinra om att konstitutionsutskottet (KU 1982/83:7) uttalade att "utredningen borde vara *oförhindrad* att ta upp frågan huruvida JO:s granskning av rättstillämpningen på olika områden i *ökad* utsträckning kan ske efter kontakt med riksdagen". För min del tycker jag ett sådant ömsesidigt tankeutbyte i fria former vore naturligt mot bakgrund av att JO dock är ett riksdagens organ och inte en alldeles fri kropp i rymden. JO måste kunna uppleva att han handlar på *svenska folkets uppdrag* och icke som enskild person. Kanske vore det av intresse om JO utformade sin ämbetsberättelse på sådant sätt att den innehöll en *allmän del*, som gällde *principiella* iakttagelser och förslag och en *speciell del*, där han redovisade särskilt intressanta ärenden. Konstitutionsutskottet kunde då i det betänkande, som behandlar JO:s ämbetsberättelse, diskutera den allmänna delen, men — som hittills — avhålla sig från kommentarer till den speciella delen.

När man som jag i skilda sammanhang tagit del av skrivelser från en misshandlad allmänhet, som i allmänhet fått ringa hjälp av myndigheterna och inte mycket mera av maktlösa justitieombudsmän, så upplevs mycket av denna utredning som alltför "juridisk" och konventionell. För egen del skulle jag velat se tecknad bilden av en mera stridbar JO, utrustad med ett bart huggande svärd och med resurser att hjälpa medborgarna *både* att få sin *rätt* och att få *ersättning* för lidna oförrätter eller förluster. Jag är tveksam till uttalandet att detta är JK:s sak. JK agerar dock på *överhetens* uppdrag och kan förmodas lyssna till husbondens röst.

Sammanfattningsvis anser jag att JO bör se som sin uppgift att försvara medborgarna mot myndigheterna. Han bör få *alla erforderliga rättsmedel* till sitt förfogande, och han måste kunna tillse att de som lidit skada av något slag får skälig ersättning för skadan eller förlusten. Samtidigt som jag inser att utredningen gjort ett aktningensvärt arbete i dessa intentioners riktning måste jag beklaga att man inte velat eller kunnat gå hårdare fram. Måhända är det psykologiskt riktigt att känna sig för och ta ett steg i taget. På somliga håll blir dock otåligheten stor.

Jag beklagar att jag behöver tynga utredningen med dessa funderingar, men som en av de motionärer (motion 1981/82:1147), som bidragit till att få till stånd denna JO-utredning, anser jag mig ha ett ansvar att avbörda mig, även om jag är medveten om att mitt yttrande måhända mera präglas av den långsamhet och eftertänksamhet som följer med hög ålder än i tillräcklig utsträckning av, med juridisk akribi formulerade, förslag till skärpning av gällande — och ännu inte gällande — författningar och författningsförslag.

Summary of the Committee's Proposals

Certain reforms concerning the Ombudsmen's Office (JO) were decided upon in 1975. It was assumed at that time that an evaluation of the reforms would be made when sufficient experience had been gained of them. To this end parliament decided in December 1982 that a review should be instituted of the work and organization of the Ombudsmen's Office. In the following year the Speaker's Conference appointed the 1983 JO Committee to make this review.

The Committee's terms of reference are set out by the Standing Committee on the Constitution in its report KU 1982/83:7. The report does not present any detailed terms of reference. It states instead that the Committee should, without prejudice, examine questions of principle concerning both the work of the Ombudsmen and the organization of the Office.

JO's tasks

Parliament, as representing the people, must be able to supervise how government agencies and public officials apply its laws and statutes. According to the Constitution Act such a supervision shall be exercised by JO on parliament's behalf. As a parliamentary organ, accordingly, JO has to guard citizens from violations of their legal rights.

These legal rights depend in the first place on the content of the statutes and on the quality of the authorities appointed to apply them. Various rules have been set up and numerous measures taken to secure individuals' legal protection in relation to public authorities. JO can be said to be one among many factors for protection of legal rights — it is the overall effect of these factors that decides how strong the protection is.

This observation, however, in no way gives reason to belittle the importance of the Ombudsman institution in today's society. In the Committee's opinion it is of great importance that citizens have access to such a supervisory organ as JO, who stands free from the remainder of the public administration (8.1). Precisely owing to its free-standing and independent status and to its highly qualified officers the JO Office can effectively counteract defects in public administration.

JO's task should therefore be to guard, as a disinterested body, the security of legal rights. It is natural in individuals' contacts with public

authorities and officials that the need for security of legal rights is especially felt. JO should be a representative of parliament and the people to whom anyone can turn who considers that an authority or official has acted wrongly. JO's task should be to safeguard the interest of individuals in lawful and correct treatment by authorities.

This task should be carried out mainly along two lines. Firstly JO should be able to take action against errors already committed in public administration and secondly, principally by means of statements issued for guidance, to prevent the recurrence of errors.

Owing to the extent of public administration JO cannot carry out his task by means of continuous examination of all aspects of public administration. JO should in principle have a free hand in the choice of what to take up for examination and to what he shall direct his supervision.

JO's sphere of supervision

With a few exceptions all government and municipal authorities and their officials are today subject to JO's supervision. So are also all others who have been entrusted with the exercise of authority, as far as this exercise is concerned.

The Committee has found no reason to suggest any change in JO's sphere of supervision (8.2).

In the municipal sphere there has been some increase of supervision in recent years. In the Committee's opinion this is a proper development and the report states that the supervision of local and county council authorities, which have charge of functions under parliamentary legislation, should be further intensified (8.2.3).

The report also brings up the question of the extent to which JO should exercise supervision in the field of civil law, principally over publicly owned enterprises (8.2.4). The Committee decided not to propose any extension of JO's supervision, chiefly owing to various demarcation and other problems. The report also states, however, that the supervision already exercised by JO in this sphere, which should continue, is aimed at the most central administrative task that can be assigned to individual agencies, namely to exercise authority over the citizens.

Other supervisory questions are also touched upon, such as the need for a separate Immigrants Ombudsman; for examination by JO of all investigations concerning police violence; and, for supervision by JO in the data processing field. The Committee presents no proposals in these respects; for the Committee's points of view concerning them, reference is made to the report (8.2.5.1—8.2.5.3).

Examination of complaints

JO acts, at present, chiefly through examination of complaints by individuals against authorities and their representatives and, by inspections and broader investigations or projects, through examination of authorities' practice in various respects.

The examination of complaints by individuals is of vital significance

(8.3). The aforementioned freedom with which JO determines the orientation of his supervision should be utilized with great caution when the complaints of individuals are examined. For the individual it is of the greatest importance that the way to JO lies open. Complaints should not be dismissed solely so that JO may have time for other work. Nor that it does happen that complaints are dismissed for such reasons. On the contrary JO adopts a generous practice, even if his examination is, of course, more or less thorough depending on the matter concerned. It is highly desirable that this practice should continue.

The report develops in detail the Committee's view on the examination of complaints and what the governing principle for this should be. The present rule that JO should not investigate situations that occurred more than two years back should be retained with certain modifications (8.3.2—8.3.3). The importance is emphasized of utilizing the possibility JO already has to hand over cases to another authority as soon as it is a matter of complaints that appropriately can be handled by the latter (8.3.4). It is suggested that JO shall have the right to hand over complaints to the Swedish Bar Association when they relate to an advocate under JO's supervision.

Broader investigations

As noted, JO exercises supervision also through inspections and broader investigations (8.4). In the Committee's opinion the number of routine inspections should be reduced. It attaches great importance, on the other hand, to more subject-oriented inspections and projects. By means of a greater breadth in their examinations — of a certain type of authority or of a certain legislative sphere — JO can not only discover certain types of error which may affect many people but also prevent the reoccurrence of such errors.

In the Committee's opinion the work on such broader investigations should be intensified, but not at the cost of the examination of complaints. JO should therefore have resources at his disposal which allow adequate engagement in both spheres.

Criticism. Statements issued for guidance

Both the examination of complaints and the inspections and broader investigations may give JO reason to make critical statements or statements for the purpose of guidance (8.6.7). JO's right to express an opinion on the actions of officials is of great importance. This right should not be limited. It should be exercisable both in adjudication questions and in questions of suitability. Officials have no obligation to comply with JO's pronouncements. It is therefore of the greatest importance that these pronouncements are well substantiated and are convincing through their factual weight. It has on some occasion been said that in recent years JO's pronouncements have diminished in authority. The Committee has found no evidence of this. On the contrary JO's pronouncements are complied with.

JO as prosecutor

As regards JO's means to take action against errors already committed, he can at present prosecute where the offences constitute a breach of official duty (8.6.4.1). JO should continue to exercise a prosecutor role. In the same way as at present JO's right of prosecution should extend to every type of offence committed in public service.

A special matter is what breaches of official duty should be punishable. It has, however, not been a task for the Committee to judge what ought to be punishable. The question of what should be considered punishable is a broad one which cannot be judged solely from the aspect of meeting JO's need for sanctions or of otherwise strengthening his authority. The report, however, states the following.

Among breaches of official duty those are of special interest which in the Penal Code (BrB) are denoted as misuse of office and careless misuse of office. According to 20:1 of the Code a person may be convicted and sentenced for such offence "who in the exercise of office disregards what is laid down in law or other ordinance concerning exercise of the office" if the act "causes detriment or improper benefit, which is not insubstantial, to the public or to an individual". The Committee on Liability for Breach of Official Duty, in a report (DsJu 1983:7), has proposed various amendments of the Article. In connection therewith the latter Committee made an analysis of the concept of "exercise of office", the conclusion from which was that already today the Article should virtually be read as though a person becomes liable to punishment when he disregards a statute of public law (i.e. a statute governing the action of public authorities) to the detriment etc. of another. In a bill (1984/85:117) from the spring of 1985 the government stated that it did not wish more precisely to consider clarification of 20:1 of the Code in accordance with the aforementioned analysis before the work of the JO Committee had been completed. At the same time it is said in the bill that the analysis should be of great value for the future practice of the courts. With the interpretation that the Committee on Liability for Breach of Official Duty considers the concept of exercise of office to have, the possibility of application of 20:1 of the Code will undoubtedly be more extensive than has possibly been imagined in earlier practice. In the opinion of the JO Committee it should be ensured that this interpretation receives attention in the adjudication of the law. The Committee considers therefore that the legislator should recognize this interpretation by appropriate reformulation of the text of the law (8.6.4.1 — 8.6.4.2).

As regards JO's role as prosecutor the Committee presents several proposals (8.6.5). A central theme of the proposals is that, in his crime investigation work, JO shall be subject to the same rules of law as prosecutors in general. Supreme among these rules are those in the Code of Judicial Procedure (RB) governing preliminary investigation. These rules are intended to safeguard both the individual's interest in an all-round and objective investigation and the public interest in effective procedure against crime. They should apply also to JO. If JO has initiated a preliminary investigation and concludes that a person has com-

mitted a breach of official duty, he shall prosecute him unless the rules governing waiver of prosecution should be applied. JO should accordingly, in the same way as at present, be subject to the same rules concerning obligation of prosecution (20:6 of the Code) and waiver of prosecution (20:7) as prosecutors in general.

It is another matter whether JO, when considering the question of prosecution, should pay regard to a desire of the suspect to have the question of guilt examined by a court. Earlier it was considered that JO should do so. After an amendment of the rules governing waiver of prosecution in the spring of 1985 the matter may possibly be said to now appear in a new light. In conjunction with the amendment the legislator stated that the fact that a suspect requests prosecution cannot prevent waiver of prosecution. Now as previously, however, waiver of prosecution should be considered only if there is certainty on the question of guilt. Normally, therefore, waiver of prosecution should not take place if the suspect repudiates the accusation. If he does so and requests prosecution, the Committee's opinion is that JO should prosecute.

The Committee presents points of view and makes recommendations also on other questions relating to crime investigation by JO, as well as certain proposals, e.g. concerning certain secrecy in preliminary investigations out of concern, above all, for the suspect. In these respects reference is made to the report (8.6.5.1 — 8.6.5.2).

Disciplinary offences. etc

That a breach of official duty does not constitute a punishable offence does not mean that no action can be taken against it. For government officials and others who are subject to the Public Employment Act (LOA), the Act contains rules governing disciplinary offences, suspension from office and dismissal. For municipal officials there are rules governing disciplinary offences and suspension from office in collective agreements (AB 84) and governing dismissal in the Security of Employment Act (LAS). Both in the national and municipal sphere JO may report an official to the relevant authority and request that he be subjected to disciplinary punishment, suspended from office or dismissed by reason of a breach of duty. Under the Public Employment Act JO may also appeal the authority's decision to a court of law.

JO has utilized these rules only to a small extent. This may be partly because the rules have not been formulated in an entirely satisfactory manner. The Committee has therefore found reason to review the rules.

The Committee proposes several amendments in this sphere. To start with, JO's position is strengthened in matters relating to disciplinary offences or dismissal reported by JO to the authority concerned (8.6.5.5). JO should always be given the opportunity to express an opinion on material submitted in the case from elsewhere; he should be entitled to be present when an inquiry is held in the case; when required, he should be given the opportunity to supplement his own investigation. According to this, the Committee's draft law contains rules concerning the position of JO as a party to such proceedings.

The Public Employment Act (16:3) states at present that a court may not accede to a petition by JO that disciplinary punishment be imposed or aggravated, unless so called for from the point of view of the public interest. In the Committee's opinion the decision on this matter should not rest with the court. Instead JO should himself decide what matters he shall pursue further from the point of view of the public interest that he has to protect. If JO lodges a demand with a court that an employee be dismissed or suspended from office, the Public Employment Act (16:3) states furthermore that JO's demand may be acceded to only "if exercise of office attaches to the employment and the employee has committed or, when suspended from office, is suspected of an offence for which the penalty is imprisonment for at least two years". For reasons set forth in the report the Committee considers this limitation also to be inappropriate. It proposes, accordingly, that all of these provisions in the Public Employment Act be abolished (8.6.6.6).

The government has recently proposed that the Attorney-General shall be freed from his present obligation under the Act on Litigation in Labour Disputes to negotiate with the employee's trade union before appealing the employer's decision in, for example, a disciplinary or dismissal case to a court of law. In its draft law the Committee has included a corresponding rule concerning JO (8.6.4.2).

Medical services personnel, etc

For personnel in the health and medical services there are special rules governing disciplinary offences in the exercise of their duty. The same applies to veterinary surgeons. Both categories furthermore may have their qualification to exercise their profession (registration) withdrawn by reason of such offences. JO may at present proceed against disciplinary offences by such persons (provided that they are under JO's supervision). In the case of health and medical services personnel JO can also appeal decisions in disciplinary cases. It is not clear whether he has the same right as regards veterinary surgeons. In its draft law the Committee has included an express provision to the effect that JO has the right of challenge also on their behalf (8.6.6.6). He is given the right likewise to bring registration issues before the authority with power of decision on such matters, as well as to challenge decisions (8.6.6.2, 8.6.6.6).

As regards the procedure in registration issues at an authority, JO shall also have the right to the same position as party to proceedings as mentioned previously concerning disciplinary offences (8.6.6.5).

Disciplinary offences in the municipal field

As already noted, JO may report a municipal employee with a request for a disciplinary measure, suspension from office or dismissal. He cannot, on the other hand, challenge a municipal employer's decision. If the matter is viewed from JO's point of view, it appears that he should have the same right of challenge in the municipal sphere as in that of the

Public Employment Act. In the municipal sphere, on the other hand, you are free to make agreements containing provisions governing disciplinary and suspension issues. With this freedom preserved, a right of challenge for JO, if introduced, will not normally have the effect that he can bring about an alteration of the employer's decisions in these matters (the subject is developed under 8.6.4.2 and in Annex I of the report). In this situation any consideration of a legally regulated liability for a disciplinary offence as basis for right of challenge for JO leads to problems which lie outside the Committee's terms of reference. In view of the importance of this question the Committee considers, without taking any standpoint concerning the balance that must be struck here between different interests, that it should be a matter for separate investigation.

Special powers for JO

In the public debate different proposals have been made for assigning to JO special powers for the assistance of individuals who have been exposed to errors or neglect on the part of public authorities. What has been proposed is that JO should have the right to decide on damages to be paid at the public charge, the right to get an authority's decision altered by extraordinary means and the right to decide that an authority's decision shall until further notice not be executed (inhibition).

Common to all these powers is that they may be said to undermine JO's status as an extraordinary organ standing apart from the ordinary authorities. If an individual makes a request to JO for damages, or makes a request that JO shall appeal a decision or decide on inhibition, JO should — if the proposals are brought into effect — accede to the request as soon as it is found to be factually justified. JO would not be able to decide in such matters at his own discretion. As regards such powers, accordingly, JO would have an unconditional duty to examine all representations and thus be correspondingly converted into an ordinary authority. The report also cites other reasons for doubt concerning such a conversion of JO's Office (8.7.3.2). Nor are any proposals on those lines presented. This does not mean it is emphasized, that the individual's position in relation to authorities would not need to be strengthened. What is required in this respect, however, are measures aimed at improving — and simplifying — the legislation and at raising the quality of the work of authorities (8.1).

The report also deals with certain proposals to the effect that JO should have the right — without a court trial in the ordinary sense — to address an enquiry principally to the Supreme Court or the Supreme Administrative Court concerning the interpretation of the law in certain cases (8.7.3.1). Nor does the Committee make any proposal in this respect. Consideration of the question of such a right requires that a standpoint should be taken on several procedural and other problems and the question should not be dealt with in isolation from the more general question of the possible need for some form of statutory interpretation instrument that can be used both by JO and others. This

question is at present being investigated by the Committee on Court Procedures.

Organizational questions

In 1975 parliament decided on a new organization of the Ombudsmen's Office. Earlier there had been three ombudsmen of equal rank and two deputies. The system of deputies was abolished and the Office was to consist of four ombudsmen, one of them being Administrative Head of the Office. The latter was to have the authority to issue general guidelines for the work and to plan the work as a whole.

The role of the Director of the Office has not become what the reform intended (8.9.3). The authorized role for the Director of the Office has hardly been utilized at all. Instead there have been four, in practice independent, ombudsmen in charge of their own work and staff, each in his own department.

In the Committee's opinion an organization with several ombudsmen, largely of equal rank, has various weaknesses (8.9.4). In such an organization — without right for an ombudsman to delegate the right of decision to other officials — a marked growth in the burden of work means that the number of ombudsmen must be increased. An organization with several executive officers typically involves a risk of certain tensions, which may have the result that executives are, for example, disinclined to take initiatives which affect the working conditions of the other executives. With a JO Office which consists rather of separate units than of a coordinated organization there is a risk of differences of practice in different supervisory spheres. Such an organization is not flexible: it may be difficult in one unit to draw advantage from a temporary overcapacity in another.

The interest in avoiding drawbacks of this kind suggests that the JO Office should be presided over by a single person. Possible problems of demarcation between separate supervisory spheres and ombudsmen would then fall away, as also would the risk of differences of practice in different spheres. Reasons of a more general nature can also be adduced in favour of the idea that there should be a single holder of the Office. There would then be only one person who answers to parliament for the work of the Office. With a single person as Parliamentary Ombudsman the traditional view would be upheld of JO as a representative, known by name, of parliament and people, who has supervision over the entire public administration. An arrangement with one ombudsman also allows greater flexibility and enables him to make rational use of all the Office's resources and to assign available personnel to spheres where for the moment they are most needed. An organization with a single office-holder can also undoubtedly be so arranged as not to impose too heavy a burden of work on him, nor to involve a risk of deterioration of quality, nor of lack of possibility for the holder to survey the entire sphere of operations.

An organization with one parliamentary ombudsman is suggested in the report (8.9.6). For his assistance he shall have qualified collaborators

on a higher level than Assistant Secretary. In the proposal they are called Heads for Legal Affairs (rättschefer). This indicates that they should be on an equal footing with Heads for Legal Affairs in Government Departments as regards, for example, terms of remuneration. Under the Parliamentary Ombudsman there shall be three investigational divisions and an administrative division. The head of an investigational division shall be a Head for Legal Affairs. The organization shall also include, as at present, assistant secretaries and reading clerks.

In matters that are not of major importance the Parliamentary Ombudsman shall be able to delegate the right of decision. Delegation may not take place in matters which result in a decision to prosecute or to take disciplinary measures, in a request for suspension from office or dismissal, nor in matters resulting in criticism of a serious nature. The Parliamentary Ombudsman shall himself decide also in all other questions of importance, such as what inspections and projects shall be carried out, the submission of statements in response to referrals for comment, representations to government or parliament concerning amendment of the constitution, etc. Also as regards matters that result in criticism of a less serious kind or in which JO, without criticizing, makes statements for purposes of guidance, the main rule should be that the Parliamentary Ombudsman himself makes the decision. In the latter cases, however, a possibility should exist to delegate the right of decision to a Head for Legal Affairs, namely when the matter does not concern a question of major importance, e.g. the repetition of an earlier JO statement by way of guidance. The main emphasis in the right of delegation shall lie on another plane. It shall exist concerning complaints against a person not under JO's supervision, complaints which cannot be examined because they relate to a matter that has not been finally dealt with by an ordinary authority, complaints of errors dating more than two years back, and complaints which contain no detailed criticism or are formulated in such general terms that they cannot be properly investigated. To these belong also matters in which detailed complaints are made but which, after investigation, do not give rise to any criticism or statement of opinion. In these types of matters — when, accordingly, it is a question of dismissing or writing off the matter — delegation should be possible to a Head for Legal Affairs or Assistant Secretary. They comprise more than 80 % of the total number of matters coming to the attention of JO. It should also be possible to delegate to a Head for Legal Affairs the right to decide that a matter be submitted to another authority for investigation. Furthermore JO should be able to commission a subordinate officer to plead and appear in court in a case of disciplinary offence, etc, a right which JO lacks today (8.6.6.8).

A point of departure should be that the Parliamentary Ombudsman shall have a knowledge of all matters coming to the attention of the Office. Every matter shall therefore be reported to him and he should decide on the question of delegation in every particular matter where delegation is appropriate. The report sets forth suitable routines for this procedure.

The report also presents proposals and points of view on a number of

other matters relating to the organization of the Office and JO's position, etc. Among these are JO's period of service, terms of remuneration and pension conditions, the question of a deputy when, by reason for example of sickness or disqualification, he cannot discharge the duties of his office, of prohibition for JO to hold or discharge the duties of another office, of the conditions for his performance of side-line occupations, of his right to appoint Heads for Legal Affairs, of the powers of the Head of the Administrative Division, etc. Reference is made to the report in these respects (8.9.7—8.9.9).

The Committee also proposes certain interim regulations with the aim that the new organization of the Office shall be successively introduced as and when the mandate periods of the present ombudsmen elapse (8.9.10).

It has earlier been pointed out that JO should have resources at his disposal which allow adequate handling both of complaints and of his work on inspections and broader projects. The new organization, which is based on a proposal made by Statskonsult Administrationsutveckling AB, however, brings gains in efficiency and economy. In the Committee's opinion JO should in the present situation, without further reinforcement of resources, have sufficient capacity for both tasks, even with the intensification of the work on broader investigations that is recommended. Should JO's burden of work increase in the future, his resources can without difficulty be extended within the framework of the new organization.

Formulation of decisions. Annual Report

JO expends considerable work on well formulated decisions, with detailed explanation of the reasons for them. Sound reasons can be adduced for this: one being a better understanding of the content of decisions by authorities and others whom they concern. At all events in less complicated matters, it is stated in the report, it may often be an advantage to limit the description of events and other factual circumstances (the so-called recital section) to what is of immediate importance for JO's judgment (8.3.5). Any contraction of the recital section must of course, however, not have the effect that a complainant gets the idea that his complaint has not been recorded and dealt with in the decision.

The formulation of decisions has a great importance for the Annual Report that JO submits to parliament each year in which, among other things, the more important decisions pronounced during the year shall be presented. The Annual Report should serve both as source of information for authorities and their officials and as basis for parliament's examination of JO's activities. For the Annual Report effectively to fulfil these purposes an additional analysis of the decisions may often be desirable, so limiting the recital section and placing greater emphasis on JO's own judgment (8.8.1 and 8.10.2).

In other respects there is reason to extend somewhat the Annual Report so as to facilitate parliament's examination and its possibility to follow JO's activities. Thus it might be of value to report more exten-

sively on certain matters, e.g. JO's observations of any deficiencies in the legislation in special spheres, JO's ongoing projects and to what JO intends to pay special attention in coming years.

The report also puts forward a number of views on matters relating to JO's decisions, e.g. their publication in the Annual Report and in other ways. Special rules are also proposed, e.g. that all decisions and other despatches from JO, with certain exceptions, shall in principle be free of charge — today there are no such rules at all. In these respects reference is made to the report (8.8.1 — 8.8.2).

JO and Parliament

The report emphasizes that politicization of JO's activities should be avoided. Parliament should control the work of JO only by legislation. It should not be able to affect JO's handling of individual matters. This is also in accordance with present practice.

There must be certain continuous contacts between JO and parliament. JO should, as at present, always be entitled to request consultation with parliament's Ombudsman Delegation on organizational questions. In the same way as at present consultation should also take place with the Delegation before JO decides on the work programme or requests grants for the Office. According to the Committee's proposal consultation shall always take place also before a Head for Legal Affairs is appointed.

The Standing Committee on the Constitution (KU) will, according to the JO Committee's proposal, also acquire certain new functions which concern JO. KU shall accordingly appoint a deputy for JO when he is disqualified in any matter and shall supervise any side-line occupations that JO may have.

KU's main task as regards JO, however, is once a year to examine JO's activities and to report to parliament the result of its examination. The Committee puts forward points of view concerning the parliamentary procedure after this examination, especially as regards the right to submit a motion by reason of JO's Annual Report. The Committee has, however, found no reason to propose any alteration of the present procedure (8.10.2).

The Attorney-General

Apart from certain special functions the Attorney-General (JK) has the same responsibility for supervision of public administration as JO. The current regulations governing JO's and JK's powers of investigation and sanction are in principle entirely concordant. As noted, the Committee suggests several reforms of the regulations governing JO's activities. In the Committee's opinion there is no reason for any divergent rules as far as JK is concerned. The report therefore proposes that the regulations governing JK's activities should be in all essential respects revised in the same way (8.6.5.1 and 8.11.2).

Other questions

The report deals with a number of other questions on which the Committee has not found legislation to be necessary, but concerning which it has striven to clarify the legal aspect or to present points of view concerning appropriate patterns of action. Among these, to mention some examples, are questions relating to JO's informational and advisory activities (8.5) and to JO as consultative body (8.7.4). In these respects reference is made to the report.

PM

ang. talerätt för JO på det kommunala området (upprättad inom utredningen)

1 Allmänt

På LOA-området har JO rätt att vid domstol föra talan mot myndighets beslut i frågor om disciplinpåföljd, avskedande och avstängning. Är det arbetstagaren som vill föra talan mot sådant beslut skall JO vara hans motpart i tvisten, om beslutet tillkommit efter anmälan av JO. Regler om detta återfinns i 16:3 LOA och 7 § JO-instruktionen.

Motsvarande reglering saknas på det kommunala området. Vad frågan nu gäller är om en sådan reglering kan införas där utan att några komplikationer tillstöter av främst rättslig natur.

2 Disciplin- och avstängningsfrågor

Vad angår disciplinfrågor har man då först att uppmärksamma, att frågor om vad som skall anses som tjänstefel och om möjligheten att ingripa disciplinärt mot sådana fel på det kommunala området hör till vad parterna kan förfoga över genom avtal.

Frågor om vad som åligger en arbetstagare i tjänsten är alltså i princip avtalsbara. Varje åliggande i tjänsten bygger, i princip, på avtal, och varje åsidosättande av ett åliggande, varje tjänstefel, är således ett avtalsbrott. Härav följer, att det är avtalsparterna som bestämmer innebörden av begreppet tjänstefel.

Det är också avtalsparterna som bestämmer i vad mån arbetsgivaren skall ha rätt att ingripa disciplinärt mot tjänstefel och vilka typer av disciplinpåföljder som härvid skall få användas. Parterna förfogar således även över innebörden av begreppet disciplinpåföljd.

Även vid ett mera ytligt betraktelsesätt ger de gjorda iakttagelserna anledning till tvekan inför att ge JO sådan talerätt som berörts tidigare. Det är avtalsparterna som bestämmer vilka tjänstefel som skall kunna beivras disciplinärt och vad som menas med disciplinpåföljd. Huru skall man förfara om ett fel har begåtts som JO på goda grunder anser böra beivras, men som inte omfattas av någon avtalad disciplinpåföljd? Huru skall man förfara, om felet i och för sig kan beivras med en avtalad påföljd, men denna framstår som verkningslös eller olämplig eller om det ter sig tveksamt om den åtgärd arbetsgivaren enligt avtalet har rätt att

vidta i anledning av ett fel verkligen bör bedömas som en disciplinpåföljd? Ytterligare frågor kan ställas.

De angivna frågetecknen kan naturligtvis sägas bortfalla, om man anlägger ett praktiskt synsätt och ser till det kollektivavtal som faktiskt gäller på det kommunala området. Detta avtal, AB 84, är heltäckande i den meningen, att det dels ger arbetsgivaren rätt att ingripa mot i princip varje typ av tjänstefel, dels tillhandahåller ett system av disciplinpåföljder som måste anses godtagbart i det att det i allt väsentligt motsvarar vad som på det statliga området gäller enligt LOA.

Emellertid kvarstår ett problem som det inte synes vara möjligt att komma till rätta med.

Talerätt för JO innebär givetvis, att JO skall hos domstol kunna "överklaga" ett beslut av arbetsgivaren att ej meddela en disciplinpåföljd (eller att meddela en enligt JO alltför mild påföljd) samt yrka att domstolen bestämmer viss påföljd. Man kan då först tänka sig att det förfarande som JO lägger arbetstagaren till last är ostridigt — några bevisproblem rörande vad arbetstagaren faktiskt gjort föreligger inte. Arbetsgivaren kan då motivera ett beslut att ej meddela någon disciplinpåföljd på i huvudsak två sätt. Antingen kan han inta ståndpunkten att arbetstagarens förfarande inte inrymmer något tjänstefel, dvs. att något sådant åliggande som JO gör gällande inte följer av avtalet. Eller också kan arbetsgivaren som motiv anför, att avtalsbrott visserligen förekommit, men att detta inte omfattas av avtalets regler om disciplinpåföljd (felet kanske av arbetsgivaren bedöms som ringa i någon viss mening och att det därför inte är av beskaffenhet att kunna föranleda ansvar enligt avtalet). Antag att arbetstagsidan i avtalet intar samma ståndpunkt som arbetsgivaren (låt vara att arbetstagsidan beträffande den senare motiveringen möjligen vill inta ståndpunkten att avtalsbrott ej ägt rum men att, även om så varit fallet, brottet ej omfattas av disciplinbestämmelserna). I båda de beskrivna motiveringsfallen anger då de två avtalsparterna en samstämmig uppfattning rörande avtalets innebörd. Att JO kan ha en annan uppfattning än parterna saknar betydelse. Det är avtalsparterna som disponerar över avtalets tolkning så långt parterna är ense om denna. Parternas samstämmiga tolkning är bindande för domstolen. JO:s talan måste alltså ogillas¹. Vad nu sagts äger motsvarande tillämpning på det fall att JO överklagar ett beslut varigenom arbetsgivaren utmätt en enligt JO alltför mild påföljd. Arbetsgivarens motivering för ett sådant beslut bör rimligen vara, att avtalsbrottet enligt avtalet inte förskyller strängare påföljd än den utmätta. Instämmer arbetstagsidan i avtalet i arbetsgivarens ståndpunkt har domstolen därmed erhållit ett för domstolen bindande besked om avtalets innebörd när det gäller disciplinbestämmelsernas tillämpning på det aktuella avtalsbrottet och kan ej bifalla JO:s yrkande om en strängare påföljd.

¹Man kan i och för sig tänka sig en tredje motivering från arbetsgivarens sida för att ej ingripa disciplinärt, nämligen att avtalsbrott visserligen ägt rum och att avtalet visserligen ger arbetsgivaren rätt att utmäta en disciplinpåföljd för brottet, men att arbetsgivaren av något, ur avtalsrättslig synvinkel ovidkommande, skäl ändå avstår från att tillämpa disciplinbestämmelserna. Här och i det följande bortses dock från denna typ av motivering.

Man kan här efter tänka sig det fallet, att det råder tvist i frågan om arbetstagaren verkligen förfarit på det sätt JO gör gällande och att arbetsgivaren ej blir övertygad om att sådant förfarande ägt rum. Arbetsgivarens motivering för att ej utmäta disciplinpåföljd bör då normalt bli, att det uppgivna förfarandet ej blivit styrkt². När JO överklagar ett sådant beslut har domstolen att pröva vilket förfarande som faktiskt förekommit från arbetstagarens sida. Kommer domstolen fram till att ett förfarande ägt rum som ryms inom JO:s "gärningsbeskrivning" återstår att pröva dels om detta förfarande inrymmer avtalsbrott, dels, därest så är fallet, om detta brott omfattas av avtalets disciplinbestämmelser, dels, om även så är fallet, vilken påföljd som avtalsbrottet bör föranleda. I dessa tre hänseenden blir det fråga om avtalstolkning. JO kan inte med för domstolen bindande verkan tolka avtalet. Det måste i stället ankomma på domstolen att inhämta besked från avtalsparterna om deras ståndpunkt i de skilda tolkningsfrågorna. Samstämmiga besked från avtalsparterna om avtalets innebörd är bindande för domstolen, oberoende av JO:s ståndpunkt. Endast om sådant samstämmigt besked är till nackdel för arbetstagaren eller om avtalsparterna har olika uppfattning i någon av tolkningsfrågorna kan JO tänkas få framgång med sin talan. Möjligheten till sådan framgång är alltså i hög grad begränsad och, tillspetsat uttryckt, beroende av avtalsparternas och inte av JO:s ståndpunkt.

Den hittills förda diskussionen rörande disciplinpåföljd äger motsvarande tillämpning när det gäller ev. rätt för JO att överklaga ett beslut av arbetsgivaren att ej tillämpa avtalets bestämmelser om avstängning (likom disciplinfrågor är frågor om avstängning på det kommunala området i sin helhet avtalsbara).

En talerätt för JO när det gäller frågor om disciplinansvar och avstängning kommer således normalt inte att motsvaras av en möjlighet för JO att också få till stånd en ändring av arbetsgivarens beslut. Hindret är, som framgått, den rådande avtalsfriheten i frågorna³. Att i detta läge tillerkänna JO rätt att med bindande verkan för arbetsgivaren tolka kollektivavtalet är uppenbart ej en rimlig och möjlig lösning.

Den enda tänkbara lösningen synes vara att med tvingande verkan

²Man kan här bortse från sådana alternativa motiveringar från arbetsgivarens sida som att det uppgivna förfarandet, även om det ägt rum, ej innefattar avtalsbrott eller att det uppgivna förfarandet under alla omständigheter inte omfattas av avtalets disciplinbestämmelser. På sådana motiveringar blir det tidigare redovisade resonemanget tillämpligt.

³När det gäller betydelsen av avtalsfrihet rörande tjänsteåligganden bör dock följande framhållas. Situationer där det för JO är av intresse att kunna utkräva disciplinpåföljd är bl.a. fall av oriktig författningstillämpning, närmast där sådan oriktig myndighetsutövning förekommit som ej går att beivra straffrättsligt emedan den ej skett uppsåtligt eller av grov oaktsamhet. I sådana fall får frågan om tjänsteåligganden anses vara avtalsreglerad på det sättet att arbetstagaren genom avtal åtagit sig att tillämpa berörd författning. Avtalsparterna kan givetvis förväntas vara ense om en sådan innebörd av avtalet. Det ter sig verklighetsfrämmande att parterna skulle bli ense om att brott mot författningen ej skulle vara avtalsbrott. Om författningen tillämpats riktigt eller ej blir då ej en avtalstolkningsfråga utan en fråga för domstol att bedöma med utgångspunkt i författningen. Att avtalsparterna ev. samstämmigt menar att något brott mot författningen ej ägt rum kommer att sakna betydelse.

lagreglera frågorna om disciplinansvar och avstängning i deras helhet, på samma sätt som skett i LOA för de statsanställdas del. De tidigare skildrade problemen reduceras då till ett enda, nämligen det som hänger samman med rådande avtalsfrihet rörande tjänsteåligganden. Denna avtalsfrihet bör vara en förutsättning för den nu tänkta lagstiftningen, på samma sätt som den är det för LOA.

Överklagar JO sålunda t.ex. ett beslut av arbetsgivaren att ej meddela en disciplinpåföljd emedan arbetsgivaren anser påtalat förfarande ej utgöra avtalsbrott skall JO:s talan i princip ogillas om arbetstagarsidan i avtalet anlägger samma synsätt som arbetsgivaren rörande avtalets innebörd⁴.

Frågan om en sådan total lagreglering som nu berörts bör införas synes emellertid inte ligga inom ramen för JO-utredningens uppdrag. Regleringen skulle innebära en betydande begränsning av rådande avtalsfrihet på det kommunala området. En sådan reglering — införd endast för att göra en talerätt för JO mera meningsfull — skulle få betydelse för samtliga de fall där arbetsgivaren — oberoende av frågan om talerätt för JO — har att pröva frågor om disciplinpåföljd och om avstängning. Regleringen skulle även kräva ställningstagande till vissa andra frågor, bl.a. av skadeståndsrättslig natur⁵. Nu avsedda spörsmål om avtalsfrihetens gränser m.m. synes böra bedömas utifrån ett vidare synsätt än det som endast har utgångspunkt i JO:s behov av sanktionsmedel.

Den ståndpunkt, som intagits här ovan i frågan om att — med bibehållen avtalsfrihet i övrigt — ge JO talerätt i disciplin- och avstängningsfrågor, gör att det inte är erforderligt att närmare gå in på de problem i övrigt som en sådan talerätt skulle resa. Själva arten av några sådana problem kan dock nämnas. Huru med talerätt för JO under kollektivavtalslöst tillstånd? Huru med sådan talerätt när det gäller oorganiserade arbetstagare (jfr 62 § MBL)? Bör JO ha rätt att utkräva disciplinpåföljd emedan en arbetstagare deltagit i en vild strejk? Hur skall man i lag definiera de fall då JO skall kunna kräva tillämpning av avtalsbestämmelser om avstängning? (Obs. att avstängning i avtal kan användas dels som en åtgärd under utredning av frågan om avskedande eller uppsägning bör äga rum, dels som tillfälligt försättande ur tjänstgöring p.g.a. fylleri o. likn., dels som en disciplinpåföljd, dels också på andra sätt.) Huru göra om JO — utrustad med talerätt även i avskedandefrågor — yrkar avskedande men domstolen anser tillräckligt med disciplinpåföljd? Bör domstolen ha rätt att i så fall utmäta sådan påföljd (förutsatt att parternas avtalstolkning inte lägger hinder i vägen)? Huru göra med ev. viss tid inom vilken talerätten måste utnyttjas om arbetsgivaren dröjer oskäligt länge

⁴Denna effekt inträder givetvis även vid tillämpning av LOA:s disciplinregler. Vad som sägs i fotnot 3 om viss möjlighet för JO att ingripa mot oriktig författningstillämpning har dock motsvarande betydelse vid tillämpning av lagregler om disciplinansvar, och får här ökad betydelse, eftersom avtalsparterna ej disponerar över frågorna om disciplinreglernas tillämplighet över huvud taget och om val av disciplinpåföljd.

⁵Jfr t.ex. frågan om det bör föreligga rätt till allmänt skadestånd därest arbetsgivaren tillämpar nu avsedd lagreglering felaktigt. Sådant skadestånd kan utgå om en arbetsgivare bryter mot disciplinregler i ett kollektivavtal men ej vid felaktig tillämpning av disciplinpåföljdsreglerna i LOA (jfr s. 298).

med beslut eller alls ej fattar något beslut? (Sådant dröjsmål vållat av statlig tjänsteman som beslutsfattare kan medföra ansvar medan det, om beslutsrätten tillkommer kommunal nämnd, inte ens utgör kollektivavtalsbrott.) Ytterligare problem skulle kunna nämnas. Det bör dock också framhållas, att det i och för sig borde vara möjligt att åstadkomma inte alltför komplicerade lagtekniska lösningar av samtliga hithörande problem.

3 Avskedandefrågor

Vad häfter angår ev. talerätt för JO i avskedandefrågor märkes följande.

Avskedandefrågor regleras för det kommunala områdets del i lag (LAS). Där anges när arbetsgivaren har rätt att avskeda en arbetstagare, eller, rättare sagt, där anges de begränsningar som gäller för arbetsgivarens avskedanderätt. Avskedande får enligt LAS endast ske om arbetstagaren har grovt åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren, dvs. om arbetstagaren har begått grovt avtalsbrott. Lagen är på denna punkt tvingande: avtalsparterna kan inte avtala om en mera vidsträckt rätt för arbetsgivaren att avskeda (t.ex. i fall av mindre allvarligt avtalsbrott). Däremot kan avtalsparterna komma överens om en mera begränsad rätt att avskeda än som följer av LAS (så har dock ej skett i AB 84).

När det gäller den typ av spörsmål som närmare behandlats i det tidigare möter här endast ett, om talerätt införes för JO, nämligen det som hänger samman med avtalsfriheten rörande tjänsteåligganden och som — såsom tidigare nämnts — beträffande disciplinansvars- och avstängningsfrågor kvarstår även om dessa frågor lagregleras i sin helhet. Om JO således för talan mot ett beslut att ej avskeda, vilket beslut motiveras med att avtalsbrott ej förekommit, har JO i princip ej utsikt till framgång om arbetstagsidan i avtalet ansluter sig till arbetsgivarens ståndpunkt (jfr s. 295 f., se dock även fotnot 3 och fotnot 4: vad där sägs beträffande talerätt i disciplinfrågor får givetvis motsvarande betydelse för den nu avsedda talerätten i avskedandefrågor).

Här bör emellertid beröras vissa andra problem som möjligen möter när man överväger talerätt för JO i frågor om avskedande enligt LAS på det kommunala området.

Till en början kan anläggas en värderingssynpunkt som visserligen har en begränsad betydelse men som ändå förtjänar att nämnas.

När institutet avskedande togs in i tjänstemannalagstiftningen (numera LOA) som ersättning för den tidigare påföljden avsättning övertog det från avsättning en skyddsuppgift, nämligen att trygga möjligheten att omedelbart skilja en tjänsteman från tjänsten när detta var påkallat från allmän synpunkt. Med avskedanderegeln i LAS förhåller det sig annorlunda. LAS är en trygghetslagstiftning, tillkommen för att skydda arbetstagarna genom att begränsa möjligheterna för arbetsgivaren att häva ett anställningsavtal. Effekten av en talerätt för JO kan då bli att domstol, med tillämpning av en lag uppställd till skydd för arbetstagaren, avskedar denne⁶. En sådan ordning kan te sig något främmande, ehuru den

⁶Det förtjänar att uppmärksammas, att det i fall av "överklagande" från JO:s sida blir, icke arbetsgivaren utan domstolen, som avskedar, nämligen i form av s.k. konstitutiv dom.

givetvis inte är en bärande invändning mot att införa talerätt för JO.

Av större intresse är möjligen följande iakttagelser. Om en arbetsgivare avskedar en arbetstagare i strid mot LAS kan arbetsgivaren åläggas att utge allmänt skadestånd till arbetstagaren. När det gäller felaktig tillämpning av avskedanderegeln i LOA finns däremot inte någon rätt till allmänt skadestånd. Detta har motiverats med, bl.a., risken för att en sådan skadeståndsrätt skulle kunna få en återhållande effekt på statsmyndigheternas behöriga handlande i avskedandeärenden⁷. På det kommunala området finns emellertid, som nämnts, sådan skadeståndsrätt. Man kan då till en början tänka sig det fall att en kommunal arbetsgivare på anmälan av JO avskedar en arbetstagare men att domstol på talan av arbetstagaren förklarar avskedandet ogiltigt samt ålägger arbetsgivaren att utge allmänt skadestånd. Man synes härvidlag böra bortse från sådana värderingar som kan symboliseras med den tänkta tidningsrubriken: "Arbetsgivaren lydde JO och fick skadestånd på halsen". Man bör ha rätt att utgå från, att JO inte hos en kommunal arbetsgivare reser anspråk på att en arbetstagare skall avskedas utan att en sådan åtgärd framstår som lagligen befogad. Oavsett detta synes man emellertid inte böra bortse från att den nämnda skadeståndsrätten kan på det kommunala området ha sådan passiviserande effekt som föranlett att motsvarande rätt ej införts på det statliga området. Risken att behöva utge allmänt skadestånd skulle givetvis elimineras om arbetsgivaren på förhand, innan han beslutar i avskedandefrågan, kunde hos domstol få prövat i form av fastställelseedom om han har rätt att avskeda i anledning av visst förfarande från en arbetstagares sida. Sådan fastställsetalan är emellertid inte tillåten. I ett läge där JO tillerkänts talerätt skulle man då kunna tänka sig att arbetsgivaren på grund av skadeståndsrisken beslutar att ej avskeda trots framställning därom av JO. Överklagar JO sådant beslut kommer prövning till stånd av avskedandefrågan utan att frågan om skadestånd aktualiseras. Ett sådant förfarande från arbetsgivarens sida kan te sig som ett kringgående av det nyssnämnda förbudet mot fastställsetalan.

Ytterligare en fråga finns anledning att beröra. Arbetstagare som omfattas av LOA kan avskedas enligt den lagen men de kan också sägas upp enligt LAS i enlighet med en hänvisning i LOA till LAS uppsägningsregler. JO har emellertid på det statliga området tillerkänts talerätt endast i avskedandefrågor men ej i uppsägningsfrågor. Några närmare motiv till denna åtskillnad har inte anförts från lagstiftarens sida.

Man kan givetvis spekulera över anledningen till åtskillnaden och ställa sig t.ex. följande frågor. Har den berott på en föreställning om att JO ej bör kunna utkräva tillämpning av civillag, sådan som LAS, men väl kunna åberopa sådan s.k. offentlighetslagstiftning som bestämmelserna i LOA om avskedande anses vara? Har orsaken varit att man ansett särskilda problem (dock kanske inte oöverstigliga) följa av att saklig grund för uppsägning enligt LAS inte föreligger om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig (JO förfogar ju inte över om-

⁷Samma motiv har anförts för frånvaro av rätt till allmänt skadestånd vid felaktig tillämpning av LOA:s regler om disciplinpåföljd; jfr fotnot 5.

placeringsmöjligheten)? Eller kan bakgrunden helt enkelt ha varit tradition: När avskedandelinstitutet infördes på det statliga området och fick ersätta den tidigare avsättningsmöjligheten lät man JO kunna utkräva avskedande på samma sätt som JO tidigare kunnat yrka avsättning — allt utan att man närmare reflekterade över uppsägningsalternativet.

Det synes inte utan vidare givet, att de nu redovisade, ev. tänkbara motiven har bärkraft även på det kommunala området — det förstnämnda motivet, som har utgångspunkt i LAS egenskap av civillag, skulle, om det tillerkändes betydelse, för övrigt kunna åberopas även mot talerätt för JO i frågor om avskedande enligt LAS.

Vill man införa talerätt för JO i avskedandefrågor på det kommunala området synes man också böra överväga om inte sådan rätt bör förenas med talerätt även i uppsägningsfrågor. Vill man göra samma åtskillnad på det kommunala området som den vilken är rådande på LOA-området synes man under alla omständigheter böra klarlägga motiven för en sådan åtskillnad.

4 Sammanfattning

Avslutningsvis kan anföras följande.

Som framgått reser en talerätt för JO i avskedandefrågor på det kommunala området vissa problem. Dessa problem är dock möjligen överkomliga. Däremot ter sig inte lämpligt eller ens möjligt att, med bibehållen avtalsfrihet i övrigt, införa sådan talerätt när det gäller disciplinansvars- och avstängningsfrågor. I dessa senare hänseenden kan en lösning i och för sig vara att lagreglera disciplinansvars- och avstängningsfrågorna i deras helhet, en lösning som dock för utanför utredningens uppdrag. Att i detta läge nu införa talerätt endast i frågor om avskedande (och, ev., om uppsägning) synes inte vara en alldeles lämplig åtgärd. Den skulle ev. tesig som en "halv" reform, vilken tog sikte endast på den svåraste och i praktiken mest sällsynta påföljden medan utanför skulle lämnas vad som borde framstå som mest värdefullt för JO att kunna öva inflytande på, nämligen disciplinreglernas tillämpning. En reform med sikte på talerätt för JO synes i stället böra bygga på en samlad bedömning av samtliga de påföljder som JO ev. bör kunna utkräva.

JO-ämbetets organisation

Rapport till 1983 års JO-utredning

— — —

1 Bakgrund

Vårt uppdrag

1983 års JO-utredning har givit Statskonsult Administrationsutveckling AB i uppdrag att utreda hur JO-ämbetet bör vara organiserat, om riksdagen beslutar att ändra antalet ombudsmän från nuvarande fyra till en.

Som underlag för uppdraget, har utredningen (utredningens sekretariat) upprättat en promemoria, som utöver viss bakgrundsinformation innehåller de ramar som vi har haft att hålla oss inom i detta uppdrag. De förutsättningar som har gällt är:

- ☐ Vårt organisationsförslag skall ha en JO.
- ☐ JO-ämbetet får ha högst 13 högre handläggarbefattningar, d v s högst lika många som i dag. Till dessa räknas JO, byråchefer och eventuella andra befattningar på och mellan dessa nivåer.
- ☐ JO kommer inte att tillföras några principiellt nya arbetsuppgifter. Däremot kan viss omfördelning av arbetsmängden komma att ske mellan de nuvarande typerna av uppgifter.
- ☐ Den totala arbetsmängden kommer inte att ändras nämnvärt.
- ☐ Kvalitén på JOs arbete skall vara oförändrad.

Tillvägagångssätt

Uppdraget har utförts av konsulterna Lars Möllerfors och Per Björkgren från Statskonsult Administrationsutveckling AB. Vi har genomfört följande aktiviteter för att få fram underlag för vårt arbete:

- ☐ Vi har läst in ett omfattande bakgrundsmaterial, som främst har bestått av PM upprättade inom utredningen.
- ☐ Vi har intervjuat JO-utredningens sekreterare Lars Hesser och chef-JO Per-Erik Nilsson.
- ☐ Vi har genomfört två seminarier med dels alla byråcheferna, dels representanter för föredragandekåren.
- ☐ Vi har haft ett samtal med alla fyra JOarna tillsammans.

Efter dessa aktiviteter, som främst har syftat till att samla in fakta och synpunkter på ämnet för vårt uppdrag, har vi analyserat det insamlade materialet och formulerat vårt förslag. Förslaget till organisation och vissa synpunkter i anslutning till förslaget presenteras i denna rapport.

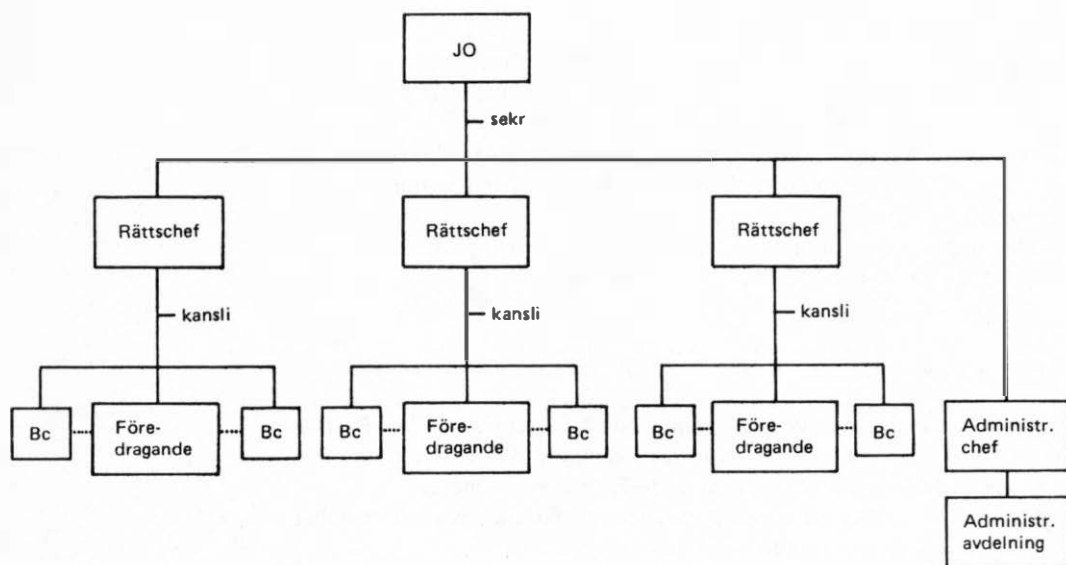
2 Vårt förslag

Organisationsplan

Efter diskussioner med berörda parter och andra faktainsamlade aktiviteter, har vi vägt samman fakta och olika synpunkter, bedömt den troliga arbetsbelastningen på olika befattningshavare och slutligen formulerat ett förslag. Vi tror att vårt förslag väl tillfredsställer de önskemål som framförts och att man inom dess ram också har möjlighet att undvika de risker som man också har pekat på. Nedan åskådliggörs vårt förslag i form av en bild.

I vårt förslag har JO under sig tre utredande avdelningar, som var och en leds av en högt kvalificerad jurist. (Titeln "rättschef" har använts i diskussionerna.) Varje avdelning har vidare två byråchefer, c:a 7 föredragande och ett avdelningskansli.

Under JO finns vidare en administrativ avdelning, som betjänar hela JO-ämbetet och som leds av en administrativ chef.



Motivering

Vi anser att det är viktigt med en kraftig och stabil utredningsorganisation under JO. Detta för att frigöra JOs tid till förmån för frågor av policykaraktär, egna initiativ och externa kontakter.

Vi har under vårt arbete med att ta fram vårt förslag bl a valt mellan alternativ som har två respektive tre tjänstemän på nivån närmast under JO. Vi anser att den föreslagna organisationen med tre s k rättschefer är att föredra av följande skäl:

- ☐ JO-ämbetet behöver ledningskapacitet för att driva den egna operativa, dagliga utredningsverksamheten. För att leda, följa upp och ta initiativ inom områden som handläggning av klagomål, inspektioner och speciella projekt.
- ☐ Varje rättschef får ett "smalare" område att bevaka. Det leder enligt vår uppfattning till en högre kvalitet i arbetet.
- ☐ Ledningsgruppen (JO + rättscheferna) blir mindre sårbar för frånvaro p g a sjukdom, semesterar o dyl.

Jämfört med dagens organisation minskas antalet byråchefer med två, från åtta till sex. Även om förslaget innebär en del nya uppgifter för byråcheferna, bedömer vi att två stycken per rättschef är tillräckligt. De uppgifter som byråcheferna blir tvingade att släppa, kan enligt vår uppfattning övertas av föredragandena utan att dessas antal behöver öka.

Detta organisationsförslag, med tre rättschefer och sex byråchefer, har fått en bred acceptans i de seminarie- och diskussionsgrupper där detta alternativ har behandlats.

Några speciella aspekter av vårt organisationsförslag kräver ytterligare kommentarer.

Delegering

En övergång från fyra till en JO kräver att delegeringen av beslutsrätten ökas, oberoende av vilket organisationsalternativ som väljs.

Vårt organisationsförslag bygger på att besluten delegeras så långt som möjligt, d v s att beslutsrätten skall ligga på lägsta möjliga nivå. Motivet för detta är att JO och rättscheferna inte i onödan skall belastas med ärenden som andra tjänstemän är fullt kompetenta att klara av. De högre tjänstemännens tid skall i största möjliga utsträckning sparas för principiellt viktiga ärenden, inspektioner, speciella projekt och liknande.

Beslut skall kunna fattas av JO, rättschef eller byråchef. Det som avgör om ett beslut skall fattas på en viss, lägre nivå eller om det skall "lyftas" till en högre, är om beslutet:

- ☐ blir sakligt tillräckligt bra och
- ☐ får tillräcklig genomslagskraft på den myndighet det berör.

Som underlag för diskussionerna vid seminarier och samtal, har vi haft följande indelning av ärendena:

- 1 Principiellt viktiga frågor och andra frågor av stor vikt (t ex massmedialt uppmärksammade frågor).
- 2 Klagomål som leder till kritik av allvarlig art.
- 3 Klagomål som leder till kritik av mindre allvarlig art.
- 4 Klagomål som avförs utan kritik.
- 5 Klagomål som inte tas upp till behandling.

Vi föreslår att besluten i dessa olika typer av frågor delegeras enligt följande:

Typ 1: JO

Typ 2 och 3: Rättschef

Typ 4 och 5: Byråchef

Detta är en mycket grov indelning, som dels måste förfinas innan den fastställs, dels måste justeras allteftersom man får erfarenheter av tillämpningen.

När ett klagobesvär har inkommit till JO-ämbetet, avgör rättschef tillsammans med byråchef vem som skall utreda ärendet och vem som sannolikt skall fatta beslut i ärendet. Om ett ärende under handläggningen visar sig vara mer eller mindre allvarligt än man ursprungligen förmodade, kan rättschefen ändra på delegationen till en annan beslutsnivå.

Föredragningarna görs alltid av den som har utrett ärendet direkt för den som skall besluta. Vid föredragningar för JO bör troligen också den berörde rättschefen delta.

Vi har också noterat att vissa typer av ärenden med fördel kan delegeras till kanslipersonalen, t ex vissa myndighetskontakter och formulering av vissa beslut och brev.

Specialisering

Under de samtal och seminarier som genomförts, har vi diskuterat för- och nackdelar med att en del byråchefer och föredraganden är specialiserade på ärenden inom vissa områden. Argumenten kan sammanfattas på följande sätt:

- ☐ Inom vissa områden krävs att föredraganden eller byråchefen är specialist, p g a att området är så komplext eller så särpräglat, att en icke-specialist skulle behöva avsevärt mycket mera tid för att bereda ärendena och ändå sannolikt komma till ett sämre resultat. Exempel på sådana områden är sjukvården, allmänna försäkringen, socialtjänsten, kyrkan, skatteväsendet och försvarsmakten.

Mot detta har då anförts:

- ☐ Om föredragandena var mindre specialiserade, skulle man kunna utnyttja dem mer flexibelt vid tillfälliga anhopningar av ärenden inom någon avdelning.

Vi menar att dessa önskemål inte utesluter varandra. Inom föredragandegrupperna på de olika avdelningarna kommer det samtidigt att finnas både specialister och "allmänpraktiserande". Tillsammans löser de både behovet av specialister och av flexibilitet.

En specialist skall också kunna arbeta inom andra områden än sin specialitet under en del av sin tid. En organisation med en JO ger dessutom ökade förutsättningar för att tillfälligt flytta föredraganden eller ärenden mellan avdelningarna.

Flexibiliteten bland föredragandena skulle öka ytterligare om tjänsterna formellt var placerade i en för hela JO gemensam pool, men att varje föredragande planeringsmässigt tillhörde en rättschef. JO skulle då vid behov lätt kunna omplacera en föredragande från en avdelning till en annan.

Administrationen

I alla de alternativ, som vi har diskuterat, har den administrativa enheten haft samma organisatoriska inplacering. Vårt förslag följer helt Statskonsults rapport från den särskilda utredningen om JO-ämbetets administrativa funktioner.

Det innebär bl a att den administrativa avdelningen skall vara inplacerad direkt under JO. Avdelningen skall ledas av en chef, som inte skall ha några andra (utredande) uppgifter.

Varje avdelning skall ha ett kansli, som skall ha i stort sett samma arbetsuppgifter som i dag. Eftersom antalet kanslier i vårt förslag minskar från fyra till tre, kommer arbetsmängden för vart och ett att bli ungefär 1/3 större. Dimensioneringen av kanslierna berörs i Statskonsults ovan nämnda utredning om JOs administration. Den ökade arbetsmängden och eventuella nya hjälpmedel kommer att påverka den slutliga dimensioneringen av kanslierna.

Eftersom JO i vårt förslag inte har något eget ärendområde, bedömer vi att det räcker med en person som sekreterare. Vikarier kan vid behov hämtas från administrativa avdelningen eller något avdelningskansli.

För mera detaljerade synpunkter på administrationen vid JO-ämbetet, hänvisar vi till Statskonsults specialutredning.

Ärendegången

De principer för delegation av beslut, som vi föreslår skall gälla i den nya organisationen, kräver att det finns klara regler för hur man i varje enskilt ärende skall fastställa hur ärendet skall handläggas och vem som skall fatta beslut. Vi föreslår följande rutin för ankommande klagörenden:

- 1 Alla ärenden som kommer till JO-ämbetet fördelas liksom i dag av registrator på de olika byråcheferna. Avgörande skall också fortsättningsvis vara vilken del av den offentliga sektorn som klagomålet gäller.
- 2 På avdelningarna tas ärendena om hand av respektive byråchef, som läser igenom dem, skickar över eventuella feladresserade ärenden till andra byråchefer och förbereder samråd med rättschefen.
- 3 Rättschefen och byråchefen går igenom varje ärende och avgör vem som skall utreda ärendet och på vilken nivå som beslut troligen skall fattas.

Om den följande utredningen visar att beslutet bör tas på någon annan nivå än den först förmodade, skall rättschefen avgöra detta.

Arbetsfördelning

Vårt förslag innebär att de olika befattningshavarna får en del förändringar av sina arbetsuppgifter. Här följer en uppräknig av de viktigaste uppgifterna för var och en:

JO	Beslutar i principiellt viktiga ärenden Remisser från riksdag och departement Externa kontakter (riksdag, media, utländska JO, utbildningsanstalter, etc) Tar initiativ och beslut angående alla inspektioner och projekt Genomför vissa inspektioner
Rättschef	Leder "inre" arbetet. Arbetsledare för avdelningen Avgör ärendenas handläggning i samråd med respektive byråchef Beslutar i vissa ärenden (uppskattningsvis c:a 20 % av klagörendena) Genomför inspektioner Till JOs förfogande för särskilt komplicerade uppdrag
Byråchef	Kvalificerad utredare/föredragande Läser igenom alla inkommande ärenden. Bedömer lämplig handläggning och beslutsnivå. Samråder med rättschef om detta Följer upp ärendenas handläggning Beslutar i vissa ärenden efter delegation av rättschef (uppskattningsvis c:a 75 % av klagörendena)
Föredragande	I stort sett samma uppgifter som i dag Föredrar ärendena för JO, rättschef eller byråchef, beroende på delegation
Avdelningskansli	Som i dag men med en något större avdelning att betjäna

3 Organisationsalternativ

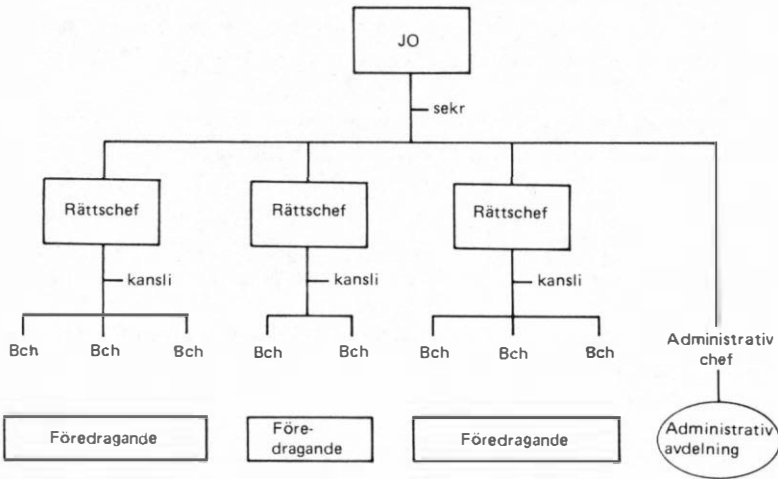
Under våra seminarier och samtal har vi diskuterat kring tre huvudalternativ för JO-ämbetets organisation. De beskrivs och kommenteras kortfattat nedan.

Alternativ A

Under JO finns det tre utredande avdelningar. De är indelade efter förvaltningsområden enligt samma princip som mellan JOarna i dag. Dessutom finns en särskild administrativ avdelning med en chef, som emellertid inte har några utredande uppgifter.

Varje utredande avdelning har en chef, två eller tre byråchefer, en grupp av föredragande och ett kansli.

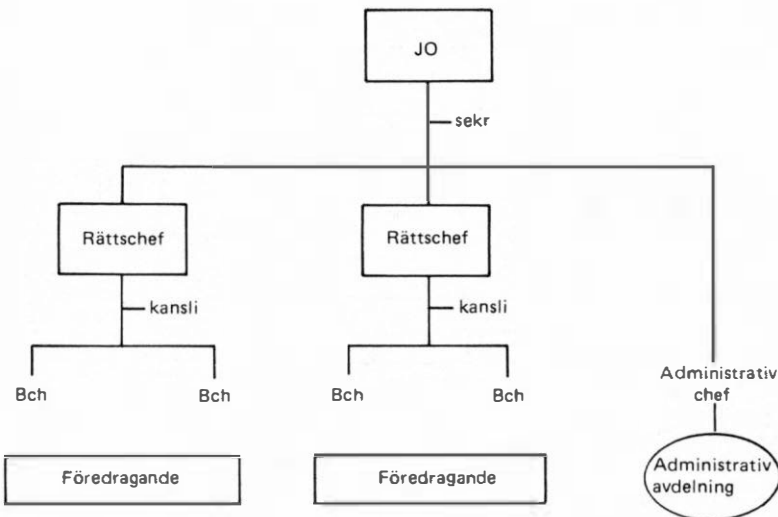
Alternativ A innehåller 13 befordrade handläggare.



Vi har tagit detta alternativ som utgångspunkt för vårt förslag, som dock innehåller två byråchefer mindre än detta alternativ. Vi menar att det är tillräckligt med två byråchefer per rättschef och har fått stöd för denna uppfattning från de flesta vi varit i kontakt med.

Alternativ B

Alternativ B är en variant av A där antalet befordrade handläggare har reducerats kraftigt, från tretton till åtta. Ämbetet är här indelat i två avdelningar istället för tre. Avdelningarna har i princip samma uppbyggnad som i alternativ A. Alternativ B har färre rättschefer och byråchefer men lika många föredraganden som alternativ A. Den administrativa avdelningen har samma organisatoriska inplacering som i A. (Se bilden nedan.)



Med hjälp av detta alternativ har vi velat diskutera en organisation med färre befordrade handläggare, med en mindre ledningsgrupp och med föredragandena samlade i två större grupper (10–11 stycken i varje).

Vi har efter diskussionerna med olika grupper kommit till slutsatsen, att detta alternativ har alltför få befordrade handläggare.

Det är, för det första, önskvärt med fler byråchefer än fyra, för att försäkra sig om att de nya uppgifter, som vår förändrade organisation medför för dem, blir utförda på ett betryggande sätt, utan att den kvalificerade utredningskapaciteten, som de utgör, blir alltför försvagad.

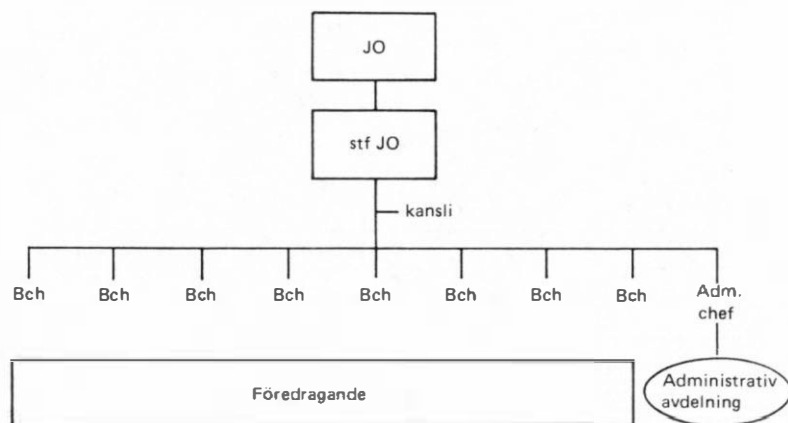
För det andra, anser vi att tre rättschefer är att föredra framför två. Det område, som varje rättschef skulle komma att ansvara för, skulle annars bli alltför brett.

Alternativ C

I alternativ C — — har "toppen" bantats betydligt. JO har under sig en ställföreträdande eller biträdande JO, som i första hand skall arbeta med den löpande interna verksamheten, följa ärendena och ha kontakterna med byråcheferna och föredragandena. JO förutsättes anslå stor del av sin tid till externa kontakter av olika slag.

Byråcheferna är lika många som i dag (åtta) och ansvarar för var sin del av den offentliga sektorn. Det totala antalet befordrade handläggare blir elva. Föredragandena tillhör inte någon särskild avdelning eller byråchef, utan tillhör en gemensam pool, vilket inte utesluter specialisering inom denna.

Den administrativa avdelningen har samma organisatoriska inplacement som i de båda andra alternativen. Kansliet blir dock större än avdelningskanslierna i alternativen A och B.



Vi anser att JO och stf JO i detta alternativ får alltför stor arbetsbörda och alltför brett område att bevaka, för att kunna bibehålla kvalitén på besluten och kunna hinna och orka med att ta de initiativ som kommer att krävas.

Vidare blir ledningsgruppen alltför sårbar för de fall att någon av de två i ledningsgruppen skulle bli frånvarande en längre tid.

Alternativet förutsätter vidare en delegering till byråcheferna, som är mer omfattande än som kan accepteras. I detta fall skulle endast sådana ärenden, som respektive byråchef bedömer principiellt viktiga, kunna föras upp till JO eller stf JO.

4 Möjligheter och risker med en JO

Vid våra seminarier och andra samtal har vi, som bakgrund till våra diskussioner om olika organisationsalternativ, diskuterat dels vilka möjliga fördelar en organisation med en JO skulle kunna innebära, dels vilka risker en sådan organisation medför. Vi sammanfattar i detta kapitel de synpunkter som då framfördes. Observera att dessa synpunkter gäller oberoende av hur JO-ämbetet organiseras under den ende JOn.

Möjligheter

Med en JO blir bilden av JO i allmänhetens ögon klarare, genom att det alltid är en och samma person som företräder JO utåt. Detta kan också öka tyngden och genomslagskraften i hans uttalanden.

Med en JO kan man lättare åstadkomma en enhetlig uppfattning i sådana frågor som kan bli aktuella inom flera delar av JOs bevakningsområde. Vidare kan beslutens utformning göras enhetlig.

En JO får bättre möjligheter att styra och förändra den interna verksamheten, genom att han kan ta initiativ till och genomföra åtgärder som påverkar hela ämbetet.

Verksamheten inom ämbetet kommer att kunna samordnas i högre grad än idag, både vad gäller policyfrågor och administrativt. Det kan gälla förhållningssätt till och handläggningspraxis för olika typer av ärenden, formulering och utformning av beslut, etc.

Över huvud taget kommer möjligheterna till samarbete mellan avdelningarna att öka på alla nivåer.

En organisation med en JO kräver en ökad delegering av beslutanderätt till tjänstemän under JO. JO själv kommer att koncentrera sig på de principiellt viktiga ärendena, medan enklare ärenden kommer att handläggas helt av tjänstemän på lägre nivåer.

Detta kommer att ge dessa tjänstemän ökat ansvar och mer stimulerande arbetsuppgifter och medföra en snabbare behandling av den stora mängden enklare ärenden.

Risker

JO kommer att få ett mycket brett tillsynsområde jämfört med i dag. Det kommer att bli omöjligt att hitta en person som har kunskaper och erfarenheter från hela området och det är heller inte möjligt att bygga upp och underhålla en sådan kompetens.

JO kommer därför att i stor utsträckning fatta beslut i frågor där han blir tvungen att helt lita på sina föredragandes kompetens och omdöme.

Föredragningarna och annat beslutsunderlag måste omfatta mycket av redogörelser för rättsläge och bakgrund.

Det finns en risk för att besluten får en sämre genomslagskraft hos de berörda myndigheterna, om de på detta inte är fattade med en kännedom om myndigheternas praktiska verklighet. Det finns en risk för att besluten baseras på alltför teoretiska och ytliga resonemang.

Det stora tillsynsområdet leder till att JO måste prioritera hårt bland sina arbetsuppgifter och delegera beslutsrätten i stor utsträckning.

Några av de arbetsuppgifter som JO har idag blir han tvungen att prioritera ner eller bort, t ex:

- ☐ inspektioner (Får istället i stor utsträckning utföras av handläggare på nivån närmast under JO.)
- ☐ viss utåtriktad verksamhet, som direktkontakter med allmänheten och föredrag på högskolor
(Däremot kan JO inte delegera viss utåtriktad verksamhet, som därför kommer att öka avsevärt, t ex internationella besök och massmediakontakter.)
- ☐ vissa andra uppgifter som JO utför i dag, t ex utredningsuppdrag och uppgiften att vara förundersökningsledare i vissa mål.

Genom att JO tvingas till en så kraftig delegering, finns det en risk för att JO delegerar bort besluten i ärenden han egentligen borde avgöra själv. Det kan då leda till att praxis skapas på en nivå under JO.

Externa intressenter kommer att i stor utsträckning ställa krav på JOs tid. Det löpande interna arbetet kommer i det korta perspektivet för det mesta att vara mindre viktigt och nästan alltid möjligt att delegera.

Genom delegationen, det stora tillsynsområdet och de externa intressenternas krav, kommer JO att i stor utsträckning bli beroende av sina medarbetare, som dels "sällar" vilka ärenden som förs upp till JO, dels står för expertkunskaperna. Det finns därigenom en risk för att JO isoleras från den interna verksamheten på ämbetet och koncentrerar sig på de externa kontakterna.

5 Införande av den nya organisationen

När man inför en ny organisation, innebär det inte att de möjligheter som den nya organisationen bär med sig automatiskt infrias. För att ta tillvara dessa möjligheter och för att undvika de risker som den nya organisationen för med sig, måste övergången planeras och genomföras med omsorg och eftertanke. Man måste genomföra ett aktivt övergångsskede, som skall innehålla bl a följande aktiviteter:

- ☐ Den nya organisationen innebär en ny arbets- och ansvarsfördelning. De nya befattningarna, delegeringsreglerna och samarbetsformerna måste beskrivas.
- ☐ För att uppnå en samordning av det interna arbetet, måste regler, rutiner och praxis i ärendehanteringens olika delar ensas och formuleras.
- ☐ Den nya arbets- och ansvarsfördelningen och de nya, samordnade rutinerna måste göras kända av alla berörda. För detta krävs ett internt utvecklingsprogram, som informerar alla översiktligt om för-

ändringarna och som lär de olika personalgrupperna detaljerna i de förändringar som rör dem.

- ☐ Ledningsgruppen, d v s JO och rättscheferna, måste konstitueras sig. Arbetsformer och arbetsfördelning inom gruppen skall diskuteras och fastställas.
- ☐ Den organisation vi föreslår kan inte i alla delar förverkligas över en natt. En plan måste upprättas för övergångsskedet. Planen skall omfatta de olika stegen i införandet av den nya organisationen och skall ta hänsyn till alla intressenters rimliga krav på övergångsperioden.

