

Framställning till riksdagen 2022/23:RS2

Översyn av JO-ämbetet

Del 2

Remissinstanser och remissyttranden

Innehållsförteckning

<i>Bilaga 1</i>	
Remissinstanser	3
<i>Bilaga 2</i>	
Remissyttranden	4
Arbetsgivarverket	4
Arbetsmiljöverket	5
Barnombudsmannen	7
Barn- och elevombudet	8
Civil Rights Defenders	9
Diskrimineringsombudsmannen (DO)	16
Domstolsverket	17
Ekonomistyrningsverket	18
Försvarsmakten	19
Försäkringskassan	21
Förvaltningsrätten i Växjö	22
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	24
Inspektionen för socialförsäkringen	25
Inspektionen för vård och omsorg	26
Institutet för mänskliga rättigheter	27
Integritetsskyddsmyndigheten (IMY)	37
Justitiekanslern (JK)	38
Konkurrensverket	42
Kriminalvården	43
Kronofogdemyndigheten	45
Kustbevakningen	46
Linköpings kommun	47
Luleå kommun	48
Lunds universitet (juridiska fakulteten)	49
Länsstyrelsen Uppsala län	50
Länsstyrelsen Västra Götaland	51
Malmö kommun	52
Migrationsverket	53
Myndigheten för press, radio och tv	55
Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn	57
Riksbanken	58
Riksdagens ombudsmän (JO)	59
Riksrevisionen	84
Skatteverket	86
Skolinspektionen	87
Socialstyrelsen	89
Statens institutionsstyrelse	90
Statskontoret	91
Svea hovrätt	93
Sveriges advokatsamfund	95
Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)	112
Umeå tingsrätt	114
Universitetskanslersämbetet	115
Uppsala universitet (statsvetenskapliga institutionen)	116
Åklagarmyndigheten	119
Örebro universitet	121

BILAGA 1

Remissinstanser

Efter remiss har yttranden kommit in från Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Barnombudsmannen, Barn- och elevombudet, Civil Rights Defenders, Diskrimineringsombudsmannen (DO), Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Växjö, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för vård och omsorg, Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten (IMY), Justitiekanslern (JK), Konkurrensverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Lunds universitet (juridiska fakulteten), Länsstyrelsen Uppsala län, Länsstyrelsen Västra Götaland, Malmö kommun, Migrationsverket, Myndigheten för press, radio och tv, Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen, Skatteverket, Skolinspektionen, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Statskontoret, Svea hovrätt, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Umeå tingsrätt, Universitetskanslersämbetet, Uppsala universitet (statsvetenskapliga institutionen), Åklagarmyndigheten och Örebro universitet.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Allmänhetens Medieombudsman (MO), Centrum för rättvisa, Kammarrätten i Göteborg, Karlstads kommun, Linköpings kommun, Luleå kommun, Mediernas Etiknämnd, Polismyndigheten, Riksbanken, Sundsvalls kommun och Vårdföretagarna.

BILAGA 2

Remissyttranden

Arbetsgivarverket



Arbetsgivarverket

ARBETSGIVARORGANISATIONEN FÖR STATLIGA ARBETSGIVARE

Postadress: Mäster Samuelsgatan 60, 111 21 Stockholm

Telefon: 08-700 13 00

E-post: registrator@arbetsgivarverket.se

Remissvar

2022-11-11

Diarienummer

2022/0434

Riksdagsförvaltningen

Juridiska enheten

Er referens 1191-2019/20

Betänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)

Arbetsgivarverket begränsar sitt yttrande till att avse frågor av arbetsgivarpolitisk karaktär.

Arbetsgivarverket har inga synpunkter på förslagen i betänkandet.

Beslut i detta ärende fattas av generaldirektör Christina Gellerbrant Hagberg. I den slutliga handläggningen deltog kommunikationschef Lars Andrén och arbetsrättsjurist Carl Durling, föredragande.

Christina Gellerbrant Hagberg

Carl Durling

Arbetsmiljöverket



ARBETSMILJÖ
VERKET

YTTRANDE

Datum
2022-11-01
Ert datum
2022-06-16

Vår beteckning
2022/035835
Er beteckning
Dnr 1191-2019/20

Sid
1 (2)

Enheten för juridik
Cecilia Sverin, 010-730 95 15
arbetsmiljoverket@av.se

Riksdagsförvaltningen
Juridiska enheten
registrator.riksdagsforvaltningen@riksdagen.se

Remiss av betänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)

Arbetsmiljöverkets synpunkter och ställningstaganden

Yttrandet avgränsas till de delar av betänkandet som avser Arbetsmiljöverkets uppdrag (5.4.2 och 5.4.5).

Vad gäller Arbetsmiljöverkets uppdrag har utredningen lyft fram möjligheten att meddela förbud på grund av brister i JO:s lokaler. Arbetsmiljöverket vill dock framhålla att tillsynsuppdraget innebär möjlighet att meddela förelägganden och förbud kopplat till fler områden, exempelvis skyldigheten för arbetsgivare att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete samt inom områdena organisatorisk och social arbetsmiljö.

Ingen myndighet är undantagen från Arbetsmiljöverket tillsyn. År 2014 infördes ett förtydligande i 7 kap. 7 § andra stycket arbetsmiljölagen, AML, att vite får utfärdas även mot staten som arbetsgivare. Riksdagsförvaltningen, Regeringskansliet, Riksrevisionen, domstolarna och JK omfattas därför av Arbetsmiljöverkets tillsyn.

Arbetsmiljöverket delar bedömningen att det skulle uppfattas som kontroversiellt om JO skulle särbehandlas i arbetsmiljörättsligt perspektiv.

Arbetsmiljöverket vill även påtala följande.

- På s. 280-281 i betänkandet återges 2 § arbetsmiljöförordningen, AMF. Visserligen är den korrekt återgiven, men det kan finnas skäl att förtydliga att bestämmelsen är straffbelagd, och då inte primärt enligt 2 § AMF utan enligt 8 kap. 2 § första stycket 5 AML (med dess hänvisning till 3 kap. 3 a § AML).

Postadress: Box 9082, 171 09 Solna
Telefon: 010-730 90 00 • Telefax: 08-730 19 67
E-post: arbetsmiljoverket@av.se • Webbplats: av.se
Organisationsnummer: 202100-2148

Godkänd 2022-11-01 av Erna Zelmin

**ARBETSMILJÖ
VERKET****YTTRANDE**Datum
2022-11-01Vår beteckning
2022/035835Sid
2 (2)

- På s. 281 i betänkandet hänvisas till 8 kap. 3 § arbetsmiljölagen vad gäller Arbetsmiljöverkets föreskriftsrätt ifråga om sanktionsavgifter. Frågan regleras dock i 8 kap. 5 § arbetsmiljölagen.
- På s. 281 anges att Arbetsmiljöverket kan förordna att dess beslut ska gälla omedelbart med stöd av 9 kap. 1 och 5 §§ AML. Rätt lagstöd är enbart 9 kap. 5 § eftersom 9 kap. 1 § upphörde att gälla den 1 januari 2001 (se SFS 2000:764).
- På s. 290, under rubriken Arbetsmiljöverket, anges att konsekvenserna av att ett förbud eller föreläggande inte skulle följas är allvarliga då såväl böter som fängelse finns i straffskalan. Även på s. 281 tas 8 kap. 1 § AML upp. Bestämmelsen tillämpades sällan före halvårsskiftet 2014 (se prop. 2012/13:143, s. 67 n och 68 ö) och eftersom Arbetsmiljöverket numera kan förelägga även staten vid vite är det endast i extrema undantagsfall, som beslut inte förenas med vite. Om beslutet är förenat med vite faller straffhotet bort, jfr 8 kap. 1 §.

I övrigt anser Arbetsmiljöverket att bedömningarna och förslagen i betänkandet framstår som väl avvägda i förhållande till att JO-ämbetet även fortsättningsvis ska kunna fullgöra sitt uppdrag oberoende och självständigt.

De som deltagit

Yttrandet har avgetts av generaldirektören Erna Zelmin. I den slutliga handläggningen har även ställföreträdande generaldirektören Håkan Olsson och tf. enhetschefen Johanna Ingemansson Christiansson deltagit. Föredragande har varit juristen Cecilia Sverin.

Erna Zelmin

Cecilia Sverin

Kopia skickad till: Arbetsmarknadsdepartementet

Godkänd 2022-11-01 av Erna Zelmin

Barnombudsmannen



REMISSVAR

2022-09-05

Dnr: BO 2022-0152

Riksdagsförvaltningen,
Juridiska enheten
[registrator.riksdagsforvaltningen@
riksdagen.se]

Remiss av betänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)

Barnombudsmannen lämnar inga synpunkter.

Elisabeth Dahlin
Barnombudsman

Föredragande i ärendet har varit t.f. biträdande avdelningschef Tove Björnheden

Barn- och elevombudet



Yttrande

Riksdagsförvaltningen
Juridiska enheten
e-post:
registrator.riksdagsforvaltningen@riksdagen.se

2022-11-09
Dnr SI 2022:9836
1 (1)

Yttrande över utredningsbetänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)

(Dnr 1191-2019/20)

Barn- och elevombudet har tagit del av och beretts möjlighet att lämna synpunkter på utredningsbetänkandet *Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)* från Riksdagsförvaltningen.

Barn- och elevombudet har, utifrån de områden som Barn- och elevombudet har att bevaka, inga invändningar mot det som har presenterats i utredningsbetänkandet.

I detta ärende har Barn- och elevombudet Mårten Petersson fattat beslut efter föredragning av juristen Ana Olsson. Enhetschef Malin Norell har deltagit i ärendets slutliga handläggning.

Mårten Petersson

Barn- och elevombudet

Ana Olsson
Föredragande

Civil Rights Defenders

INTERNAL
Stockholm 2022-11-15

Dnr 1191–2019/20
Riksdagsförvaltningen
Riksgatan 1–3
111 28 Stockholm

YTTRANDE ÖVER ÖVERSYN AV JO- ÄMBETET (2021/22:URF2)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders välkomnar tillsättandet av denna utredning och tillstyrker i stort kommitténs förslag. Det hade dock varit önskvärt att utredningen fått ett mer utvidgat mandat redan från början. Nu kvarstår flera frågeställningar vilka Civil Rights Defenders anser behöver utredas vidare. Civil Rights Defenders är därtill kritiska till att kommittén stundtals själv valt att inte lämna förslag på författningsändringar som skulle göra att Sverige i högre grad skulle leva upp till internationella rekommendationer och regelverk om ombudsmannainstitutioner.

Civil Rights Defenders anser att det i lag behöver införas en uttömmande förteckning över gränser för ett entledigande av ombudsman eller ställföreträdande ombudsman på sätt som framgår av 2019 års Venedigprinciper. Civil Rights Defenders är vidare bekymrade över att motiveringsskyldigheten gällande avskrivningsärenden helt kommer att falla bort om kommitténs förslag gällande att förvaltningslagen (2017:900) (FL) inte ska tillämpas i JO:s tillsynsverksamhet går igenom. Kommittén föreslår att det i JO-instruktionen ska stå att ombudsmännen inom JO:s verksamhet ska vidta de utredningsåtgärder personen bedömer vara *nödvändiga*. Civil Rights Defenders menar att ett förtydligande av vad detta innebär behöver göras. Civil Rights Defenders anser att kommitténs förslag om JO:s ställning som särskild åklagare i relation till allmänna åklagares regler behöver kompletteras med en utredning som undersöker behovet av en rättssäker mekanism för de fall då JO väljer att inte utreda eller väcka åtal.

Civil Rights Defenders anser vidare att det finns utrymme för att i större utsträckning anpassa JO:s verksamhet som nationellt besöksorgan enligt det Fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Opcat). Civil Rights Defenders är särskilt kritiska till kommitténs ståndpunkt om att nuvarande regelverk tillsammans med etablerad praxis erbjuder motsvarande skydd som en reglering i lag skulle göra. Civil Rights Defenders menar att frågor om en institutions oberoende måste garanteras genom reglering i lag eller grundlag. Våra nordiska grannländer har implementerat de internationella styrdokument som relaterade till detta uppdrag på ett utförligare sätt än vad Sverige har gjort. Civil Rights Defenders uppfattning är att vi bör göra detsamma.

Slutligen anser Civil Rights Defenders att det hade varit önskvärt att utredningen inkluderat översyn av enskildas möjlighet att få klagomål prövade gällande barn eftersom de inte har den möjligheten varken genom Barnombudsmannen eller Institutet för mänskliga rättigheter.



ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat kommitténs förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter. Det regelverk som främst blivit relevant att analysera inom ramen för detta remissvar är Opcat.

Civil Rights Defenders har även granskat huruvida kommittén beaktat Venedigprinciperna antagna av Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen)¹. Dessa innehåller bestämmelser om bland annat mandatperiodens längd, avsättning från tjänst, myndighetens oberoende och extraordinära ställning. Ett särskilt fokus ska ges åt principer och metoder som befrämjar demokratiska institutioners effektivitet samt stärkande och också rättsstatens principer, grundläggande rättigheter och friheter och lokala och regionala myndigheters bidrag till demokratins stärkande. Dessa principer ska enligt Venedigkommissionen läsas, tolkas och användas för att konsolidera och stärka ombudsmannens institution.

Utöver detta har Civil Rights Defenders granskning av utredningen skett i ljuset av Principerna för de nationella institutionernas status (Parisprinciperna)², vilka FN:s generalförsamling har uppmanat medlemsländerna att följa när en ombudsman tilldelas uppdraget att fungera som nationellt besöksorgan.

Civil Rights Defenders har enbart kommenterat de delar av förslaget där vi har synpunkter.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

5.2.12.5 ENTLEDIGANDE, SKYLDIGHET ATT KVARSTÅ I UPPDRAG OCH AVGÅNG I FÖRTID

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att det ska krävas en kvalificerad majoritet bestående av tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av de röstande för att entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Civil Rights Defenders anser dock att det i lag bör införas en uttömmande förteckning över gränser för ett entledigande i enlighet med Venedigprinciperna.

5.5.1 FÖRVALTNINGSLAGENS TILLÄMPLIGHET

Civil Rights Defenders tillstyrker kommitténs förslag. Vi instämmer i att det finns oklarheter i gällande lagstiftning om FL är tillämplig i JO:s tillsynsverksamhet eller inte och ställer oss således positiva till att ett förtydligande av nämnd karaktär införs. Dock vill vi poängtera att det är högst viktigt att se över de rättsliga följder denna ändring skulle kunna medföra i praktiken. Vår farhåga är kopplad till avskrivningsärenden och motiveringsskyldigheten gällande allmänhetens möjlighet inom klagomålsprövningen. Klagomålsprövningen ingår i tillsynsärendehantering, och således tillsynsverksamheten (5 § lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen)). Denna del av myndighetens uppdrag skulle således inte längre regleras av FL.

¹ Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (Venice Principles), CDL-AD (2019)005.

² Principles relating to the Status of National Institutions, 20 December 1993 (Paris Principles), General Assembly resolution 48/134.



Idag regleras motiveringsskyldigheten i 32 § st. 1 FL och stadgar att det krävs att ett avskrivningsbeslut kan antas påverka anmälarens eller någon annans situation *på ett inte obetydligt sätt* för att det ska finnas någon motiveringsskyldighet för en myndighet. Detta innebär att det måste vara fråga om en viss grad av sannolik påverkan (prop. 2016/17:180 s. 253 och 332 f). Visserligen innebär denna regel en hög tröskel, men motiveringsskyldigheten finns åtminstone lagstadgad. Det är i dagsläget oklart huruvida denna idag gällande regel ska tillämpas på JO:s tillsynsverksamhet eller inte, men den föreslagna förändringen skulle definitivt leda till att den inte skulle vara applicerbar alls i framtiden.

För JO:s verksamhet skulle detta följaktligen innebära att det inte finns någon regel alls som säger att det någonsin behövs någon motiveringsskyldighet vid avskrivningsärenden. Någon motsvarighet till denna bestämmelse finns inte i JO-instruktionen och föreslås inte heller införas i den nya JO-instruktionen. Civil Rights Defenders vill uppmärksamma att det kan tolkas som att det kommer att finnas ännu mindre utrymme för motiveringar till varför ärenden avskrivs än vad det redan gör idag.

Avskrivningsbesluten är idag ofta standardiserade eller kortfattade och många gånger förstår inte mottagaren anledningen till att ärendet avskrivs. Dessutom går inte JO:s beslut att överklaga, vilket ytterligare inskränker anmälarens möjlighet att förstå beslutet.

I utredningen påvisas det att det de senaste åren har skett en ökad tillströmning av klagomålsärenden hos myndigheten, samt att JO i hög grad tvingas att rationalisera handläggningen av de klagomålsärenden som inte tas upp till prövning. Civil Rights Defenders noterar detta och förstår att ett sätt att göra arbetet mer effektivt är att inte behöva motivera avskrivningsbeslut. Dock anser vi att detta skulle kunna leda till bristande rättssäkerhet och förtroende för JO-ämbetet från allmänhetens sida. Då syftet med JO:s verksamhet just är att främja rättssäkerheten krävs det att befolkningen har förtroende för myndigheten.

I nuvarande ordning anser Civil Rights Defenders att det föreligger brister i form av otillräcklig information om varför ärenden läggs ner och att rutinerna och resurserna på området bör omstruktureras och utvidgas. Då den enda bestämmelse som i nuläget reglerar motiveringsskyldigheten i FL enligt kommitténs förslag ska plockas bort samt att det inte föreligger någon möjlighet att överklaga JO:s beslut anser vi att en paragraf som reglerar motiveringsskyldigheten införs i den nya JO-instruktionen - vilken gärna får vara mer omfattande än den i FL.

Vi förstår samtidigt att detta är svårt att få till stånd av flera anledningar men tror ändå att det i långa loppet skulle leda till att rättssäkerheten ökar och att befolkningen hyser större tillit till myndigheten, något som är en nyckelpelare för JO:s verksamhet.

7.2 ÄRENDEUTVECKLINGEN OCH ÄRENDEHANTERINGEN HOS JO

Civil Rights Defenders tillstyrker kommitténs förslag. Vi anser att det är nödvändigt med ett omfattande utredningsansvar inom JO:s verksamhet och vill därför understryka vikten av att lagtexten framgent kommer att innebära samma sak som gällande lagreglering gör.

Civil Rights Defenders anser att det är viktigt att utredningsansvaret inte inskränks, i och med



FL:s bortfallande, och att den föreslagna nya lydelsen motsvarar den i nuvarande JO-instruktion och även FL:s i samma omfattning. Det framgår av utredningen att syftet med förändringen i JO-instruktionen är en språklig och redaktionell anpassning i förhållande till nuvarande reglering men att någon ändring i sak inte är avsedd. Om nuvarande reglering anses ha samma innebörd har vi inget att påpeka. Är det däremot så att det föreligger skillnad och att bestämmelsen i och med FL:s bortfallande och den nya formuleringen i JO-instruktionen innebär en inskränkning i utredningsskyldigheten vill vi varna för att rättssäkerheten i detta hänseende kan naggas i kanten. Därför är det enligt Civil Rights Defenders viktigt att bestämmelsen blir tydligt utformad och att innebörden av *bedömer vara nödvändiga* inte lämnas utan vidare förklaring till vad den faktiskt ska innebära. Eftersom kommitténs olika förslag i utredningen syftar till att få till stånd ett överblickbart, tydligt, lättillgängligt och ändamålsenligt regelverk för att säkerställa att JO-ämbetet även framöver ges goda förutsättningar för att bedriva sin verksamhet anser Civil Rights Defenders att detta är viktigt.

6.3 ÅKLAGARROLLEN

Civil Rights Defenders tillstyrker detta förslag. Vi instämmer i att det är logiskt med lösningen att bundenheten till reglerna inträder för JO när han eller hon beslutat att ta upp frågan till utredning. Det Civil Rights Defenders vill koncentrera uppmärksamheten på är vad som gäller i det fall då JO väljer att inte utreda eller väcka åtal.

Till att börja med kan poängteras att JO:s ställning som extraordinärt tillsynsorgan, inom vilket justitieombudsmännen har en principiell frihet att själva avgöra vad som ska tas upp till granskning och vad granskningen ska omfatta, ligger i linje med den föreslagna bestämmelsen. Dock vill vi understryka vikten av att det behöver finnas en mekanism som försäkrar att allmän åklagare kan inleda förundersökning eller väcka åtal i de fall JO väljer att inte göra det. Som det poängteras flertalet gånger i utredningen skulle detta innebära att de allmänna reglerna om förundersökning och åtalsplikt då inte kommer att gälla för JO. Av rättssäkerhetsskäl måste det då finnas en reglering som tillåter att allmän åklagare kan väcka åtal och att det klargörs för allmänheten hur hanteringen går till.

Medskicket vi vill göra är således att det är av högsta vikt att regleringen mellan JO och allmän åklagare i fall som rör åtal mot befattningshavares brott i tjänsten eller uppdraget måste tillåta att både JO och allmän åklagare ges befogenhet att utreda ärendet. Det vill säga, om det först hamnar hos JO men att JO väljer att inte utreda, att allmän åklagare då fortfarande ska kunna ta upp fallet. Vi uppmärksammar att JO i och med sin extraordinära ställning och den i utredningen redovisade ökade klagomålsärendetillströmningen inte alltid har samma möjlighet att ta upp alla fall - särskilt när brottet också ligger under allmänt åtal. Dessutom, om förundersökning beslutas läggas ner av allmän åklagare i "vanliga" fall, finns det fler möjligheter för målsäganden att själv i stället väcka enskilt åtal. Det finns således andra vägar att gå och i vår mening inget hinder för att JO också då skulle kunna ta upp fallet, om det är så att det inte föreligger en pågående juridisk process. Det är viktigt att det också fungerar på samma sätt vice versa.

Civil Rights Defenders ställer sig således sammanfattningsvis positiva till det av kommittén presenterade förslaget men poängterar vikten av att det då måste finnas en författningsreglerad mekanism som stadgar exakt hur de fall inom vilka JO väljer att lägga ner en förundersökning eller att inte väcka åtal ska gå till för att alla fall ska täckas in och för att



rättsosäkerheten i samhället inte ska öka. Civil Rights Defenders anser därför att en utredning som har i uppgift att se över detta bör tillsättas.

6.5 OPCAT-VERKSAMHETEN

Civil Rights Defenders tillstyrker kommitténs förslag. Det är enligt vår mening positivt att det tydligt framgår av lag att ombudsmännen förväntas genomföra det uppdrag som ett nationellt besöksorgan har enligt Opcat. Civil Rights Defenders invänder dock mot utredningens slutsats att det inte är nödvändigt att utöka JO:s tillsynskrets för att JO ska kunna utföra Opcat-uppdraget.

Sammantaget medför de åtgärder som JO kan vidta inom ramen för sitt tillsynsuppdrag enligt vår mening att JO i stor omfattning har möjlighet att vidta de åtgärder som anges i Opcat, med vissa rekommenderade förändringar, för vilka redogörs nedan.

Expertis inom mänskliga rättigheter knutna till de nordiska JO-institutionerna

Av utredningen framgår det att FN:s generalförsamling i resolution 75/186 (2020) har uppmanat att medlemsstaterna bland annat ska ta vederbörlig hänsyn till Parisprinciperna när en ombudsman tilldelas uppdraget att fungera som nationellt besöksorgan. I princip IV stadgas rekommendationer för sammansättning, oberoende och pluralism. Bland annat ska civilsamhället vara involverat i främjandet för mänskliga rättigheter genom befogenheter för, eller närvaro av, frivilligorganisationer, olika filosofiska och religiösa inriktningar, universitet och experter samt parlamentet och regeringen (vad gäller rådgivande funktion) (se också Ds 2019:4 och bet. 2017/18:KU6). På s. 435 i utredningen står det även att det av JO:s riktlinjer för verksamheten framgår att Opcat-enheten ska ta initiativ till och delta i dialoger med det civila samhället.

I de andra nordiska länderna är det också JO som är nationellt besöksorgan men man har också samarbeten med mänskliga rättighetsexperten på ett mer omfattande sätt än i Sverige. I Finland samarbetar man med ett människorättscentrum, i Norge med en förebyggingsenhet och i Danmark med nationella människorättsinstitutionen Institut for Menneskerettigheder och den privata organisationen Dignity – Dansk Institut Mod Tortur.

Civil Rights Defenders välkomnar att JO:s Opcat-enhet i Sverige använder sig av experter samt har ett forum bestående av civilsamhällesorganisationer knutet till sig. Civil Rights Defenders finns med i nämnt forum och har endast positiva saker att framhålla vad gäller detta. De andra nordiska länderna har dock till synes gjort mer för att utforma sina enheter i enlighet med de regler och rekommendationer som finns för hur ett nationellt besöksorgan bör utformas än vad Sverige har gjort. Vi menar att det vore positivt att se att Opcat-enheten i Sverige också utvecklas i den riktningen, för att vi på ett ändamålsenligt sätt ska kunna verkställa de åtaganden de internationella styrdokumenterna knutna till detta uppdrag, ställer på oss.

Författningsreglerat samarbete med mänskliga rättighetsexperten i de andra nordiska länderna

Kommittén skriver också att det i Sverige inte finns några hinder för att JO knyter experter till Opcat-enheten, antingen som anställda eller som uppdragstagare. Det är därför i kommitténs mening inte nödvändigt att särskilt reglera att JO i sin Opcat-verksamhet får eller ska anlita



sakkunniga vid utförande av uppdraget.

De andra nordiska länderna har lagreglerat detta, alternativt utformat befogenheten på ett tydligare sätt än vad man gjort i Sverige. I Finland anges i författningen för ombudsmannen att ombudsmannen i sin Opcat-verksamhet får anlita sakkunniga. I Norge anges i 19 § sivilombudslagen att sivilombudet ska ha en rådgivande kommitté för arbetet som förebyggande mekanism och i Danmark genomförs uppdraget som nationellt besöksorgan i sig i samarbete med andra organ som bistår med medicinsk och människorättslig expertis. Formerna för inhämtande av expertkunskap har med andra ord en tydligare utformning i dessa nordiska länder.

Civil Rights Defenders är kritiska till kommitténs ståndpunkt att nuvarande regelverk och etablerad praxis på området erbjuder motsvarande skydd som en reglering i lag skulle göra. Frågor om en institutions oberoende måste garanteras genom grundlag eller lag enligt vår mening. Även Parisprincipernas artikel 2 under "Competence and responsibilities" stadgar detta.

Civil Rights Defenders poängterar trots allt att JO i Sverige i dagsläget knyter experter till Opcat-enheten på ett utförligare sätt än vad man tidigare gjort och uppmuntrar starkt till att ta ännu ett steg och lagstifta den möjligheten, likt de andra nordiska länderna.

Syftet med det nationella besöksorganet i relation till JO:s extraordinära roll

Opcat förutsätter att det nationella besöksorganets inspektioner är regelbundna (jfr artikel 19 a), vilket inte överensstämmer med JO:s grundläggande extraordinära position och möjligheten att själv bestämma vad som ska tas upp till granskning och inte. JO ingriper i sin verksamhet dessutom främst mot redan begångna fel medan det nationella besöksorganets syfte är att förstärka skyddet för den omhändertagne, att förebygga tortyr med mera och se till att förekomna incidenter aldrig upprepas.

Som framgår av DEL IV artikel 20(c) av Opcat ska staterna som är parter i protokollet ge de nationella förebyggande mekanismerna tillgång till samtliga platser där personer kan hållas frihetsberövade. Underkommittén till Opcat (The Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) har angett att definitionen av vad som utgör en plats för ett frihetsberövande, och därmed faller under Opcat-mandatet, ska tolkas så extensivt som möjligt.³

Som nationellt besöksorgan genomför JO visserligen exempelvis dialogmöten med institutioner och myndigheter som håller personer frihetsberövade och även med andra tillsynsmyndigheter, för att därigenom verka för att sådan behandling som protokollet är avsett att förebygga inte uppkommer. Civil Rights Defenders anser dock att detta inte sker i tillräcklig utsträckning, särskilt med tanke på att det ska ske i stort omfång, och uppmuntrar starkt att denna typ av verksamhet utvidgas mer.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis vill vi framhålla att vi anser att den nuvarande konstruktionen av JO som nationellt besöksorgan fungerar på ett godtagbart sätt men att det definitivt finns utrymme för förbättring, i enlighet med det redovisade. Vi vill sammantaget poängtera att de internationella styrdokumenterna gällande JO:s uppdrag som nationellt besöksorgan i enlighet med Opcat

³ Annex: Compilation of advice provided by the Subcommittee in response to requests from national preventive mechanisms, CAT/OP/C/57/4.



INTERNAL

starkt rekommenderar att utformningen av enheten är mer omfattande än den JO idag har. Våra nordiska grannländer har implementerat dessa internationella styrdokument utförligare än vad vi har gjort och vår uppmaning är att Sverige går i deras fotspår och gör detsamma. Med tanke på JO:s extraordinära roll är det dessutom extra viktigt att enheten regleras rättsligt och kompletteras med nödvändig expertis och arbetskraft i största möjliga utsträckning – detta för att vi på ett optimalt sätt ska kunna efterkomma vårt internationella åtagande som nationellt besöksorgan enligt Opcat.

AVSLUTANDE KOMMENTAR

Med anledning av att barn inte har någon möjlighet att få enskilda klagomål prövade av Barnombudsmanen eller Institutet för mänskliga rättigheter anser Civil Rights Defenders att barns klagorätt måste fångas upp, vilket vi noterar att utredningen inte har gjort. Kommittén kan dock verka för att utredningen Barns möjligheter att klaga och utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen (dir. 2022:35) inkluderar detta i sin utredning om det inte är möjligt att klargöra det inom ramen för arbetet med JO:s verksamhet.

Remissvaret har beretts av Lisa Gauffin Dahlin. I den slutliga handläggningen har också Annika Åkerberg deltagit.

Stockholm som ovan,
John Stauffer/Annika Åkerberg
Chefsjurist/Senior jurist

Diskrimineringsombudsmannen (DO)



Remissyttrande | Sida 1 (1) | 2022-09-28

Diarienummer: DO 2022/1325

registrator.riksdagsforvaltningen@riksdagen.se

Yttrande över utredningsbetänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har anmodats att yttra sig över utredningsbetänkandet *Översyn av JO-ämbetet (2021/22: URF2)*.

DO tillstyrker utredningens bedömning att inte föreslå en ändring gällande DO:s tillsynsområde eller befogenheter i förhållande till JO. DO har utifrån sitt uppdrag inga synpunkter på övriga förslag i utredningen.

Beslut i detta ärende (DO 2022/1325) har fattats av Lars Arrhenius efter föredragning av processföraren Sofie Rykowski. I den slutliga handläggningen har också enhetschef Karin Ahlstrand Oxhamre och experten Tarik Qureshi deltagit.

Lars Arrhenius

Diskrimineringsombudsmannen

Domstolsverket

1 (1)



Datum
2022-10-11

Diarienummer
DOV 2022/813

Riksdagsförvaltningen
Juridiska enheten
[Registrator.riksdagsförvaltningen@riksdagen.se](mailto:Registrator.riksdagsforvaltningen@riksdagen.se)

Remissyttrande över betänkandet Översyn av JO-ämbetet

Ert dnr 1191-2019/20

Domstolsverket har granskat betänkandet Översyn av JO-ämbetet och lämnar följande synpunkter.

Domstolsverket anser att kommittén har genomfört ett gediget arbete med en ordentlig genomlysning av JO-ämbetet i dess helhet. Utredningen har efter välvägd överväganden lämnat lämpliga förslag till förändringar och förtydliganden i de delar som behövs. Domstolsverket tillstyrker därför förslagen i betänkandet.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Thomas Rolén. I beredningen har även rättschefen Charlotte Driving deltagit. Föredragande har varit juristen Cima Ghaderi.

Thomas Rolén

Cima Ghaderi

Datum	Ert datum	Riksdagsförvaltningen
2022-11-15	2022-06-16	Juridiska enheten
ESV dnr	Er beteckning	registrator.riksdagsforvaltningen@riksdagen.se
2022-977	Dnr 1191-2019/20	
Handläggare		
Gunilla Nordlén		

Yttrande över betänkandet Översyn av JO-ämbetet

Ekonomityrningsverket (ESV) har mottagit ovanstående betänkande för yttrande. ESV har huvudsakligen granskat betänkandet utifrån ESV:s uppgift att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen och lämnar följande synpunkter.

ESV anser att kommittén gjort en gedigen översyn inom ramarna för vad utredningsdirektiven medgav och ESV tillstyrker förslagen. ESV vill dock lämna följande synpunkter avseende JO:s organisation och chefsrollerna som behandlas i avsnitt 8.2.

Kommittén konstaterar att sammansättningen av ombudsmän varierar över tid och den individuella eller gemensamma visionen för ämbetet kan växla, liksom JO:s inre organisation och arbetssätt. Kommittén framhåller att avsikten inte är att närmare reglera den inre organisationen hos JO utan att i stället överlåta åt JO att utifrån över tid föränderliga förhållanden bestämma utformningen av sin inre organisation. ESV delar uppfattningen att JO:s inre organisation lämpligast utformas av den eller dem som leder verksamheten och anser att det bidrar till en större flexibilitet när myndigheten själv kan avgöra hur den ska organiseras för att på bästa sätt svara mot verksamhetens behov.

ESV stöder också att avgränsningen av chefsJO:s ansvar för den interna styrningen och kontrollen i rollen som administrativ chef förtydligas i den föreslagna JO-instruktionen.

I detta ärende har chefsjuristen Anna Ahlgren beslutat. Verksjuristen Gunilla Nordlén har varit föredragande.

Datum: 2022-11-15

.....	
Beslutande	Föredragande
Anna Ahlgren	Gunilla Nordlén
Namnförtydligande	Namnförtydligande

Denna handling har beslutats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Försvarsmakten



FÖRSVARSMAKTEN

Yttrande

Datum
2022-11-15

Beteckning
FM2022-16561:2 Sida 1 (2)

Till
Riksdagsförvaltningen
samt sändlista

Ert tjänsteställe, handläggare

Ert datum
2022-11-15

Er beteckning
Dnr 1191-2016/20

Vårt tjänsteställe, handläggare

LEDS JUR
Maria Norman Amanatidou,
maria.normanamanatidou@mil.se

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

Yttrande avseende remiss av betänkandet Översyn av JO- ämbetet

Försvarsmakten instämmer i kommitténs bedömning att särregleringen avseende tillsynen över vissa befattningshavare inom Försvarsmakten framstår som omotiverad. Försvarsmakten ser positivt på förslaget att JO:s tillsyn över Försvarsmakten även ska omfatta befäl till och med fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Försvarsmakten har i övrigt inga synpunkter på kommitténs förslag.

I beredningen av detta ärende har verksamhetsutvecklare Kennet Öhlund, stabsofficer Carl-Johan Ekman och sektionschef Annika Grahn Sulusi deltagit.

Detta yttrande har beslutats av stf. avdelningschef Helene Arango Magnusson. I den slutliga handläggningen har, som föredragande, försvarsjurist Maria Norman Amanatidou deltagit.

(MHÖ)

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	E-post, Internet
Försvarsmakten	Lidingövägen 24	08-788 75 00	08-788 77 78	exp-hkv@mil.se
107 85 Stockholm				www.forsvarsmakten.se



FÖRSVARSMAKTEN

Yttrande

Datum
2022-11-15

Beteckning
FM2022-16561:2 Sida 2 (2)

Helene Arango Magnusson
Stf. avdelningschef

Maria Norman Amanatidou

Sändlista

Riksdagsförvaltningen

För kännedom

Försvarsdepartementet

LEDS STAB

LEDS PERS

Försäkringskassan

**Försäkringskassan****REMISSVAR**Datum
2022-11-07Vår beteckning
FK 2022/012076

1 (1)

Sveriges Riksdag

100 12 Stockholm

Betänkandet Översyn av JO-ämbetet

(Dnr 1191-2019/20)

Försäkringskassan har, utifrån de utgångspunkter myndigheten har att beakta, inga synpunkter på förslagen i betänkandet.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektör Maria Rydbeck i närvaro av t.f. rättschef Marie Axelsson och verksjurist Emma Boman, den senare som föredragande.

Maria Rydbeck

Emma Boman

Förvaltningsrätten i Växjö



FÖRVALTNINGSRÄTTEN I VÄXJÖ
SVERIGES DOMSTOLAR

Remissyttrande

2022-11-15

1(2)

Riksdagsförvaltningen

Yttrande över utredningsbetänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)

Ert dnr 1191-2019/20

Förvaltningsrätten anser att betänkandet och dess förslag överlag är väl genomarbetade och övertygande. Domstolen inskränker sitt yttrande till frågan om chefsJO:s ställning i förhållande till övriga ombudsmän och några språkliga anmärkningar.

I fråga om chefsJO:s ställning i förhållande till övriga ombudsmän ifrågasätter domstolen om betänkandet hamnat rätt. Hela avsnittet 8 är visserligen elegant formulerat men slutsatsen måste bli att de nackdelar som betänkandet påpekar med nuvarande ordning i allt väsentligt blir kvar med utrednings förslag och att de snarast förstärks, även om det säkert inte är avsikten. Det slås inledningsvis fast att det finns en administrativ och organisatorisk otydlighet hos JO som åtminstone devis beror på att chefsJO utövar ett administrativt och ekonomiskt ledarskap för myndigheten medan tillsynsansvaret delas mellan samtliga ombudsmän. Betänkandet beskriver att den nuvarande organisationsformen ofrånkomligen leder till komplexa intresseavvägningar. Självständigheten sågs vidare kunna leda till att praxis inte blir enhetlig. Mot bakgrund av betänkandets farhågor för att allmänhetens förtroende för JO ska minska framstår detta som ett allvarligt förhållande (se bet. s. 24). I betänkandet avfärdas risken för oenhetlighet lakoniskt med att det, mot bakgrund av att yttrandena inte har någon rättsligt bindande verkan utan är personliga yttranden, är naturligt att praxis inte alltid är helt enhetlig och att det är en av styrkorna (se bet. s. 29) med JO-ämbetet. Det övertygar inte. Som om det inte vore nog med det föreslår betänkandet också förändringar som att chefsJO inte längre ska bestämma inriktningen av verksamheten och att ombudsmännens samrådsskyldighet med chefsJO ska begränsas. Det finns i stället enligt förvaltningsrättens mening stark anledning att fråga sig om ombudsmännens självständighet verkligen är ett tillräckligt starkt argument för att inte snarare förstärka chefsJO:s roll gentemot övriga ombudsmän.

Det är viktigt att språket i en ny JO-instruktion är enkelt och modernt. Språket samt den nya indelningen med underrubriker i förslag till ny JO-instruktion uppfyller detta i stora delar. Förvaltningsrätten anser dock att lagen i andra delar kan behöva ytterligare språklig bearbetning. En del äldre-domliga begrepp används fortsatt och på sina håll finns skäl att se över meningsuppbyggnaden. Nedan följer några exempel med förvaltningsrättens kommentarer och förslag.

- 11 § Ombudsmännen har i den omfattning som anges i 14–16 §§ tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet följer lagar och

2(2)

andra författningar samt i övrigt fullgör sina *åligganden* (i stället skulle *skyldigheter* kunna användas här).

- 13 § Ombudsmännen ska verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas. Om en ombudsman i sin tillsynsverksamhet *finner* (i stället skulle eventuellt *har* kunna användas här) anledning att väcka fråga om en...
- 24 § När en ombudsman har gjort en anmälan i ett sådant ärende som avses i 22 eller 23 § ska ombudsmannen i ärendet få tillfälle att komplettera sin utredning, att (överflödigt "*att*") yttra sig över annan utredning som har förts till ärendet och att (överflödigt "*att*") närvara om det hålls ett muntligt förhör.

Förvaltningsrätten vill även lyfta att förslaget till ny lydelse av 13 kap. 3 § riksdagsordningen är svårbegriplig i sin nuvarande utformning. För att förstå betydelsen av paragrafen, dvs. ordningen för val samt omval av riksdagens ombudsmän, krävs i praktiken kunskap om syftet med bestämmelsen. Det borde vara möjligt att på ett tydligare sätt i lag förklara ordningen för val. Förslagsvis kan styckena delas in i flera meningar eller på annat sätt omstruktureras.

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Claes Mårtensson efter föredragning av förvaltningsrättsfiskalen Hanna Hjelm.

Claes Mårtensson

Hanna Hjelm

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

IAF**Inspektionen för
arbetslöshetsförsäkringen****REMISSVAR**

2022-11-10

1 (1)

Diarienummer:

IAF 2022/279

Er referens:

Dnr 1191-2019/20

Riksdagsförvaltningen
Juridiska enheten
100 12 Stockholm
registrator.riksdagsforvaltningen@
riksdagen.se

Betänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) har ombetts att svara på Riksdagens betänkande Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2).

Riksdagen vill ha IAF:s synpunkter på förslagen om JO:s konstitutionella ställning, uppdrag, verksamhet och organisation.

IAF har tagit del av betänkandet och kan konstatera att kommittén har gjort en noggrann genomgång av JO-ämbetet i dess helhet.

IAF svarar med utgångspunkt utifrån det som berör myndighetens ansvarsområde. Detta är ordinär tillsyn och uppföljning över att arbetsmarknadens aktörer, bland annat de privaträttsliga föreningarna arbetslöshetskassorna, verkar på ett rättssäkert och effektivt sätt.

Med ovan nämnda utgångspunkt instämmer IAF i betänkandets bedömningar och förslag. IAF vill i detta sammanhang framhålla det viktiga förslaget att i JO:s instruktion förtydliga att JO:s tillsyn även omfattar privata utförare när de bedriver verksamhet som utgör myndighetsutövning.

I detta ärende har generaldirektör Mathias Wahlsten beslutat och verksjurist Kerstin M Claesson har varit föredragande. I den slutliga beredningen av ärendet har även enhetschefen för Rättsenheten Lena Byström deltagit.

Mathias Wahlsten
Generaldirektör

Kerstin M Claesson
Verksjurist

Postadress	Besöksadress	Växel	Fax	Webbplats
Box 210, 641 22 Katrineholm	Köpmangatan 2	0150-48 70 00	0150-48 70 02	https://www.iaf.se/

Inspektionen för socialförsäkringen



REMISSVAR

1 (1)

Datum
2022-10-21Diarienummer
ISF2022-54Er referens
1191-2019/20Riksdagsförvaltningen
Juridiska enheten

Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat kommitténs förslag och bedömningar med utgångspunkt i hur de bedöms påverka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. ISF har med denna utgångspunkt inga synpunkter på förslagen och bedömningarna.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Eva-Lo Ighe. Myndighetsjuristen Malin Albertsson har varit föredragande. Vid den slutliga handläggningen har chefsjuristen Anna Samuelsson, enhetscheferna Inger Sohlberg, Dan Ljungberg och Sofie Cedstrand, administrativa chefen Annika Stegarp Perman samt HR-ansvarig Caroline Carlsson deltagit.

Eva-Lo Ighe

Malin Albertsson

Inspektionen för vård och omsorg

Inspektionen för
vård och omsorg

2022-11-09

Dnr 6.1.1-23511/2022

Box 45184, 104 30 Stockholm
Telefon 010-788 50 00 • registrator@ivo.se
www.ivo.se • Org.nr 202100-6537

Riksdagsförvaltningen
Juridiska enheten
registrator.riksdagsforvaltningen@riksdagen.se

Yttrande över betänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)

(Ert dnr 1191-2019/20)

Kommittén har gjort ett gediget arbete med att genomlys JO-ämbetet. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har inga synpunkter på förslagen i betänkandet, men vill lämna följande övergripande kommentar.

I betänkandet behandlas förutsättningarna för JO:s extraordinära tillsyn och hur den påverkas av förändringar i den ordinära tillsynen och myndigheternas klagomålshandtering. Detta illustreras av de ändringar som under senare tid har genomförts i klagomålssystemet på hälso- och sjukvårdsområdet. Kommittén konstaterar att det är angeläget att utvecklingen på området följs, och att liknande förändringar i den ordinära tillsynen eller i klagomålssystemet eventuellt förekommer även på andra verksamhetsområden. Sammanfattningsvis bedömer kommittén att det bör tillsättas en utredning med uppdrag att göra en bred översyn av den offentliga tillsynen och klagomålssystemet inom respektive verksamhetsområde (avsnitt 6.4.3 och 6.4.4 i betänkandet).

Vid IVO:s tillsyn är patient- och brukarperspektivet centralt för att öka förutsättningarna för att tillsynen ska få genomslag i vård och omsorg. Myndigheten arbetar ständigt med att tolka och utveckla tillsynsuppdraget i syfte att vara effektiv, relevant och öka genomslaget för tillsynens resultat. IVO:s uppdrag är emellertid redan idag omfattande och dagens resurser är inte tillräckliga för att till fullo utföra myndighetens uppdrag i en sektor som växer och blir alltmer komplex. För att tillsynsuppdraget ska kunna fullgöras på ett bra sätt är det angeläget att förstärka området, bl.a. genom utökade resurser.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Sofia Wallström. I den slutliga handläggningen har avdelningscheferna Marie Åberg och Peder Carlsson, enhetschefen Karin Hååg samt chefsjuristen Karin Lewin deltagit. Juristen Anna Sellin har varit föredragande.

Beslutet har godkänts elektroniskt per e-post daterad den 10 november 2022.

Institutet för mänskliga rättigheter



INSTITUTET
FÖR MÄNSKLIGA
RÄTTIGHETER

Datum 2022-11-15
Diarienummer 1.1.2-346/2022

Riksdagsförvaltningen, juridiska enheten

Remissvar

Översyn av JO-ämbetet

2021/22:URF2

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet *Översyn av JO-ämbetet* (2021/22:URF2), inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR), Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga), och andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter.

Sammanfattning

Institutet lyfter fram JO:s viktiga roll för att se till att den offentliga verksamheten inte gör intrång i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Institutet lämnar framför allt synpunkter på de delar av översynen som rör JO:s konstitutionella ställning och JO:s uppdrag.

Institutet tillstyrker flera av förslagen om JO:s konstitutionella ställning. Dessa är:

- införandet av en reglering som innebär förbud mot förtroendeskadande bisysslor för justitieombudsmännen och de ställföreträdande ombudsmännen, liksom den föreslagna anmälningsskyldigheten för ombudsmän av anställning, uppdrag eller verksamhet som kan antas påverka uppdraget,
- att det ska krävas en kvalificerad majoritet för att entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende,
- att det i JO-instruktionen ska framgå att förvaltningslagen (2017:900) inte är tillämplig i JO:s verksamhet, liksom att JO:s beslut i tillsynsärenden inte ska vara överklagbara.

Institutet ifrågasätter kommitténs val att inte lämna ytterligare förslag på författningsändringar som skulle innebära att Sverige i högre grad skulle leva upp till internationella rekommendationer och regelverk, framför allt de s.k.



Venedigprinciperna om ombudsmannainstitutioner antagna av Europarådets Venedigkommission.

Institutet uttalar:

- att garantier för tilldelning av tillräckliga och oberoende budgetresurser samt skydd mot indragning av finansiella resurser, så långt det är möjligt, garanteras genom reglering i lag eller grundlag,
- att mandatperioden för en ombudsman bör bestämmas till minst sju år, i enlighet med Venedigprinciperna. Även möjligheten till omval bör begränsas,
- att det bör införas en uttömmande och lagfäst förteckning över tydliga och rimliga gränser för ett entledigande, i enlighet med Venedigprinciperna.

Angående JO:s uppdrag tillstyrker institutet:

- förslaget som innebär att JO i sin roll som åklagare inte längre ska vara bunden av de allmänna reglerna om åtalsplikt med tillhörande förundersökningsplikt,
- förslaget om att en utredning bör tillsättas med uppdrag att göra en bred översyn av den offentliga tillsynen för att bl.a. identifiera behov av reformer i den ordinära tillsynen och klagomålshanteringen.

Institutet delar kommitténs uppfattning att det är angeläget att utreda frågan om JO:s tillsyn över privata aktörer ytterligare. En sådan översyn bör, enligt institutet, ha som utgångspunkt att ta fram generella kriterier som skulle utvidga tillsynskretsen.

Institutet har ett särskilt intresse av JO:s Opcat-verksamhet då den är en del av Sveriges internationella människorättsåtaganden.

Institutet tillstyrker:

- förslaget på att det ska förtydligas i JO-instruktionen att JO ska fullgöra uppgifterna som s.k. nationellt besöksorgan.

Institutet uttalar emellertid att det finns behov av att justera översättningen av Opcat-protokollet och att JO:s uppdrag som s.k. national preventive mechanism, NPM, enligt protokollet bör översättas till nationell förebyggande mekanism snarare än dagens nationella besöksorgan. Institutet uttalar även att det finns ett



behov av en översyn av Opcat-verksamheten för att behandla frågor som rör dess funktionella oberoende hos JO samt ett behov av att utöka tillsynskretsen så att besök kan göras på samtliga platser där människor kan hållas frihetsberövade. Även införandet av en särskild reglering om publicering av en årsrapport för Opcat-verksamheten bör ses över.

Institutet uttalar slutligen att det finns särskild anledning att ytterligare se över tillgänglighet för barn till JO:s klagomålsfunktion.

Allmänna synpunkter

JO har ett lagfäst uppdrag att se till att den offentliga verksamheten inte gör intrång i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Ämbetet utgör på så sätt en mycket viktig del av skyddet för mänskliga rättigheter i Sverige. Institutet avgränsar sitt svar till att i huvudsak omfatta kommitténs överväganden om JO:s konstitutionella ställning och om JO:s uppdrag. Dessa delar av betänkandet bedömer institutet ha störst relevans för frågor som rör mänskliga rättigheter.

Institutet anser att den parlamentariska kommittén har gjort ett mycket gediget arbete och betänkandet belyser väl hur JO som organisation ser ut och hur JO:s verksamhet fungerar i dag. Denna ökade insyn, och i förlängningen möjlighet till ansvarsutkrävande, är framför allt av mycket stor principiell betydelse för medborgarna, men också för andra intressenter. Redan översynen i sig är således mycket värdefull.

Det har skett stora förändringar sedan den förra JO-utredningen presenterades 1985. Det gäller bl.a. en omfattande privatisering av offentlig verksamhet, men även genomgripande förändringar i svensk rätt. Mänskliga rättigheter har fått en helt annan betydelse i och med 1990-talets EU-medlemskap och inkorporering av EKMR och den senare inkorporeringen av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Utifrån detta perspektiv är de ramar för översynen som satts i direktiven snäva och de förslag på förändringar som presenteras i betänkandet förhållandevis få och försiktiga. Institutet vill i sammanhanget understryka att principen om JO:s konstitutionella uthållighet, dvs. förmågan att över tid utföra kontrollfunktionen enligt regeringsformen, som framhålls i en del av direktiven faktiskt kan utgöra tungt vägande skäl för att överväga mer omfattande förändringar än dem som kommittén föreslår.

JO:s konstitutionella ställning

Institutet ställer sig självfallet bakom principen att JO-ämbetets institutionella oberoende både värnas och utvecklas. Enligt institutet finns det därför mycket



**INSTITUTET
FÖR MÄNSKLIGA
RÄTTIGHETER**

starka skäl för att söka vägledning i internationella rekommendationer och regelverk som finns på området. Institutet vill särskilt framhålla 2019 års Venedigprinciper antagna av Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen).¹ Venedigprinciperna kan ses som motsvarigheten till de s.k. Parisprinciperna för nationella institutioner för mänskliga rättigheter och utgör på det sättet en bas för bedömning av nationella ombudsmanna-institutioner, precis som Parisprinciperna utgör en grund för bedömning av nationella MR-institutioner, som Institutet för mänskliga rättigheter. Principerna är inte bara av relevans i en europeisk kontext, utan stöds även av FN.²

Det är därför olyckligt att kommittén delvis avfärdar den vägledning som står att finna i bl.a. Venedigprinciperna med uttalanden som att ”utländska eller internationella lösningar [är] ibland svåra eller rent av olämpliga att överföra till ett svenskt sammanhang” (s. 217). I de fall där det finns en speciell svensk konstitutionell eller rättslig konstruktion som tydligt tillgodoser de intressen som de internationella principerna är satta att värna måste denna enligt institutets mening redogöras för på ett tydligt och utförligt sätt. Kommittén för sådana resonemang i avsnitten om förfarandet för att välja en ombudsman samt om JO:s årsredovisning bör redogöras för riksdagen.

I betänkandet redovisar kommittén dock även andra områden där det nuvarande regelverket för JO inte lever upp till de krav som ställs i internationella rekommendationer och regelverk. Det gäller bl.a. garantier för tilldelning av tillräckliga och oberoende budgetresurser samt skydd mot indragning av finansiella resurser (avsnitt 5.2.12.2). Kommittén menar att nuvarande regelverk tillsammans med etablerad praxis erbjuder motsvarande skydd som en reglering i lag skulle göra. Institutet delar inte denna bedömning utan vill betona vikten av att frågor om en institutions oberoende, så långt det är möjligt, garanteras genom reglering i lag eller grundlag.

En annan diskrepans i jämförelse med de internationella reglerna gäller mandatperiodens längd (avsnitt 5.2.12.4). Här förelär kommittén en förlängning av den inledande mandatperioden för en ombudsman från fyra år till sex år. Enligt institutet bör mandatperioden i möjligaste mån svara mot de internationella rekommendationerna. En mandatperiod bör därför bestämmas till minst sju år, i enlighet med Venedigprinciperna. Även möjligheten till omval bör begränsas. I Venedigprinciperna anges att en begränsning till en

¹ Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (“Venice Principles”), CDL-AD (2019)005

² Se FN:s generalförsamlings resolution A/RES/75/186 av den 16 december 2020.



mandatperiod är att föredra, men att om en förlängning är möjlig ska omval endast kunna ske en gång.³ Institutet noterar som jämförelse att riksrevisorn har en fast mandatperiod om sju år utan möjlighet till omval (se 13 kap. 6 § riksdagsordningen).

Institutet tillstyrker de förslag om en reglering som innebär förbud mot förtroendeskadande bisysslor för justitieombudsmännen och de ställföreträdande ombudsmännen, likom den föreslagna anmälningsskyldigheten för ombudsmän av anställning, uppdrag eller verksamhet som kan antas påverka uppdraget (avsnitt 5.2.1.2).

Institutet tillstyrker förslaget om att det ska krävas en kvalificerad majoritet bestående av tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av de röstande för att entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende (avsnitt 5.2.12.5). Institutet anser dock att det bör införas en uttömmande och lagfäst förteckning över tydliga och rimliga gränser för ett entledigande, i enlighet med Venedigprinciperna. Även i detta avseende kan jämförelser göras med motsvarande bestämmelser för riksrevisorn (se 13 kap. 8 § regeringsformen och 13 kap. 7 § riksdagsordningen).

Institutet tillstyrker kommitténs förslag om att det i JO-instruktionen ska framgå att förvaltningslagen inte är tillämplig i JO:s verksamhet (5.5.3.1), liksom att JO:s beslut i tillsynsärenden inte ska vara överklagbara.

JO:s uppdrag

JO:s tillsynsområde (avsnitt 6.2)

Enligt Venedigprinciperna ska en ombudsmans behörighet omfatta all offentlig förvaltning på alla nivåer och samtliga offentliga tjänster som erbjuds allmänheten, oavsett om de tillhandahålls av stat, kommun eller privata aktörer.

Kommittén uttalar att det framstår som angeläget att privata utförare inom välfärdsområdet omfattas av JO:s tillsyn när dessa utför offentliga förvaltningsuppgifter som finansieras med allmänna medel, men lämnar inte några förslag på utvidgning av JO:s tillsynskrets i JO-instruktionen. Kommittén kommer till slutsatsen att ett generellt stadgande om att JO:s tillsyn skulle följa offentlig finansiering eller offentliga förvaltningsuppgifter skulle få JO att behöva ta ställning till finansieringsfrågor och vad gränserna för offentlig

³ Princip 10 i Venedigprinciperna.



förvaltning är i det enskilda fallet. I stället föreslår kommittén sektorsvisa översyner.

Institutet anser att det är angeläget att frågan om JO:s tillsyn över privata aktörer utreds ytterligare (se även nedan under Opcat-verksamheten). Sådana framtida översyner bör dock i möjligaste mån ha som utgångspunkt att identifiera generella kriterier för att undvika att JO:s tillsynskrets börjar spreta på ett sätt som gör att regelverket i denna del riskerar bli svårbegripligt och oförutsebart. Uppdelningen är inte heller rimlig ur en enskilds perspektiv då det är lätt att föreställa sig en situation när samma klagomål rör två eller flera sektorer, t.ex. socialtjänst och hälso- och sjukvård. Om JO ges specificerade tillsynsuppgifter inom en viss sektor finns dessutom en risk för att JO:s roll som extraordinärt tillsynsorgan påverkas.

JO som åklagare (avsnitt 6.3)

Kommittén lämnar förslag som innebär att JO i sin roll som åklagare inte längre ska vara bunden av de allmänna reglerna om åtalsplikt med tillhörande förundersökningsplikt. Detta har varit svårt att förena med JO:s extraordinära tillsyn och den diskretionära prövningen av klagomål. Förslaget ligger i linje med den utveckling som i praktiken ägt rum. Institutet tillstyrker förslaget.

Vid framtida översyner av JO kan det finnas skäl att utreda hur JO:s åklagarroll är förenlig med övriga uppgifter, framför allt det förebyggande uppdraget enligt Opcat.

JO som extraordinärt tillsynsorgan (avsnitt 6.4)

Institutet för mänskliga rättigheter saknar möjlighet att pröva klagomål från enskilda som upplever att deras rättigheter har kränkts. Det är heller inte en obligatorisk uppgift för en nationell MR-instituton enligt Parisprinciperna. Institutet vill emellertid betona att den enskildes klagomöjlighet till oberoende granskare är en grundpelare för skyddet av de mänskliga rättigheterna i en stat. Den prövning av enskilda klagomål som görs av bl.a. JO är på så sätt en nödvändig del i det nationella systemet för att skydda de mänskliga rättigheterna. Institutet ser av samma skäl ett stort värde i att den offentliga tillsynen utökas så att det finns ett ordinarie tillsynsorgan inom varje verksamhetsområde i den offentliga sektorn för enskilda att vända sig till. Detta förstärker även möjligheten för JO att vara ett extraordinärt tillsynsorgan.

Institutet tillstyrker därför kommitténs förslag om att en utredning bör tillsättas med uppdrag att göra en bred översyn av den offentliga tillsynen för att bl.a. identifiera behov av reformer i den ordinära tillsynen och klagomålshanteringen.

Opcat-verksamheten (avsnitt 6.5)

JO fullgör de uppgifter som ankommer en NPM enligt det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (Opcat). JO är därmed en av få offentliga aktörer med ett särskilt uppdrag inom ramen för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Institutet har därför ett särskilt intresse av JO:s verksamhet i denna del.

Kommittén föreslår att det ska förtydligas i JO-instruktionen att JO ska fullgöra uppgifterna som en NPM har. Institutet tillstyrker förslaget. Den föreslagna bestämmelsen liknar beskrivningen i lag av institutets uppdrag som oberoende nationell mekanism enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (1 § andra stycket i lagen [2021:642] om Institutet för mänskliga rättigheter). Institutet anser dock att det finns vissa brister i den nuvarande översättningen av Opcat-protokollet och att en NPM bör benämnas nationell förebyggande mekanism i JO-instruktionen. Besök, eller inspektioner, är en av de uppgifter som ska utföras, men syftet med besöken och t.ex. de uttalanden och rekommendationer som följer därpå är att förebygga uppkomsten av tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Behov av ytterligare översyn av Opcat-verksamheten hos JO

Kommittén lämnar inte några andra förslag på förändringar för Opcat-verksamheten. Institutet anser dock att det finns skäl att bl.a. se över Opcat-verksamhetens funktionella oberoende likväl som frågor om JO:s möjlighet att få tillgång till samtliga platser där människor kan hållas frihetsberövade.

Institutet kommenterar nedan några av kommitténs slutsatser utifrån vad som kommit fram i internationella granskningar. Vägledning för Opcat-uppdraget går bl.a. att hitta i riktlinjer från FN:s underkommitté mot tortyr (Subcommittee for the Prevention of Torture, SPT) för nationella förebyggande mekanismer, från 2010.⁴

JO har under lång tid bedrivit tillsyn av platser där människor kan hållas frihetsberövade, inte minst genom inspektioner av t.ex. kriminalvårdens häkten

⁴ CAT/OP/12/5.



och fängelser samt inrättningar för psykiatrisk tvångsvård. Ämbetet har på så sätt sedan länge både en upparbetad kompetens, och förtroende hos myndigheter samt riksdag och regering, för arbetet med att förebygga kränkningar av intagnas rättigheter. Detta måste ses som en styrka för bedrivandet av Opcat-verksamheten. I NPM-riktlinjerna anges dock att när NPM-uppdraget är placerat hos en aktör med annan verksamhet än den som anges i Opcat, bör NPM-verksamheten bedrivas i en avskild enhet eller avdelning med egen personal och budget,⁵ dvs. med en form av funktionellt oberoende.

Institutet anser att det finns skäl att ifrågasätta om Opcat-verksamheten kan betecknas som funktionellt oberoende. Kommittén uttrycker att Opcat-verksamheten framstår som avskild från JO:s verksamhet i övrigt i den utsträckning som förutsätts enligt Opcat-protokollet, och anför bl.a. att en särskild enhet ”bedriver verksamheten”. Institutet noterar dock att JO:s egen beskrivning av hur verksamheten bedrivs skiljer sig från kommitténs. I JO:s arbetsordning anges t.ex. att den särskilda enheten ”ska biträda” ombudsmännen i arbetet med att utföra Opcat-uppgifterna, dvs. precis som anges i JO-instruktionen fullgörs uppgifterna av ombudsmännen själva.⁶ Enligt institutets mening behöver tydligare garantier för Opcat-verksamhetens bedrivande, t.ex. i form av en särskild budget för arbetet med att förebygga kränkningar av frihetsberövade människors rättigheter, inte nödvändigtvis inverka på en ombudsmans möjlighet att fullgöra både Opcat-uppgifterna och övriga uppgifter.

Institutet invänder även mot kommitténs slutsats att det inte är nödvändigt att utöka JO:s tillsynskrets för att JO ska kunna utföra Opcat-uppdraget. Institutet vill påminna om att nationella förebyggande mekanismer måste ha tillgång till samtliga platser där människor kan hållas frihetsberövade. SPT har angett att definitionen av vad som utgör en plats för ett frihetsberövande, och därmed faller under Opcat-mandater, ska tolkas så extensivt som möjligt. SPT har också betonat att artiklarna 4.1 och 4.2 i Opcat måste läsas tillsammans. Det betyder bl.a. att varje offentligt eller privat förvar under statens jurisdiktion eller kontroll, där personer är eller kan hållas frihetsberövade, antingen med stöd av ett beslut

⁵ När NPM-funktionen är placerad i t.ex. en ombudsmannainstitution eller en nationell MR-institution bör budgeten för NPM-verksamheten tas fram och presenteras separat från institutionernas. Se Preventing torture: The Role of National Preventive Mechanisms, A practical guide, OHCHR 2018, s. 16 f.

⁶ Se 5 § Arbetsordningen för Riksdagens ombudsmän, JO:s dnr ADM 27–22, men även t.ex. Opcat-enhetens årsrapport för 2019, s. 10.



**INSTITUTET
FÖR MÄNSKLIGA
RÄTTIGHETER**

av en offentlig myndighet eller på dess föranstaltande eller med dess samtycke eller medgivande, utgör platser där personer hålls frihetsberövade, i den mening som avses i protokollet.⁷

Kommittén nämner att det kan finnas situationer där JO inte kan utöva tillsyn. Ombudsmännen har själva i kommunikationen med SPT angett situationer där personer kan hållas frihetsberövade, och där JO ser rättsliga hinder för att utföra Opcat-uppgifterna.⁸ Dessa är situationer är:

- de facto frihetsberövade personer i en privat institution, t.ex. ett privat omsorgsboende,
- de jure frihetsberövade personer som placerats i en privat institution som en utslussningsåtgärd, t.ex. ett halvvägs hus,
- de jure frihetsberövade personer som av någon annan anledning placerats i en privat institution, t.ex. om en tvångsvårdad patient av någon anledning flyttats till en privat vårdinrättning.

Institutet noterar att kommittén anger att andra rättsvårdande myndigheter ska beivra avsteg i samband med frihetsberövanden som inte faller under JO:s tillsyn. Enligt institutet kan inte det förebyggande arbete som ska bedrivas enligt Opcat-protokollet överlämnas till aktörer som inte pekats ut som nationella förebyggande mekanismer. Det finns därför skäl att skyndsamt utreda hur JO inom ramen för Opcat-uppdraget kan få möjlighet att besöka samtliga platser där människor kan hållas frihetsberövade.

En översyn bör även omfatta behovet av reglering av publiceringen av en årsrapport för Opcatverksamheten. Detta är en viktig uppgift för en nationell förebyggande mekanism som för närvarande inte är reglerad i svensk rätt.⁹

Tillgänglighet i klagomålshanteringen

Institutet noterar att den parlamentariska kommittén inte haft något särskilt uppdrag att se över hur tillgänglig JO är för den enskilde, oavsett t.ex. kön,

⁷ Compilation of advice provided by the Subcommittee in response to requests from national preventive mechanisms, CAT/OP/C/57/4.

⁸ Information från JO till SPT i samband med utarbetande av en allmän kommentar till artikel 4 i Opcat, JO:s dnr O 13-2021.

⁹ Enligt artikel 23 i Opcat ska NPMers årsrapporter ska tillgängliggöras av en stat som är ansluten till protokollet. Även SPT:s riktlinjer anger att NPMer bör ta fram särskilda årsrapporter. Institutet noterar att JO i skrivande stund inte publicerat någon årsrapport för Opcat-verksamheten för åren 2020 eller 2021.



ursprung, ålder eller funktionsvariation. Detta är en viktig del för förtroendet för JO-ämbetet.

Enligt institutet finns det särskild anledning att se över JO:s tillgänglighet för barn, med anledning av att barn inte har någon möjlighet att få enskilda klagomål prövade av Barnombudsmannen eller Institutet för mänskliga rättigheter.¹⁰ Här vill institutet framhålla hur den danska ombudsmannen, Folketingets ombudsmand, arbetar med att tillgängliggöra klagomöjligheten för barn genom sitt s.k. børnekontor som bl.a. har en särskild barnanpassad hemsida.¹¹ Barn som vill klaga kan kommunicera med børnekontoret genom att t.ex. ringa, skriva eller fylla i ett webbformulär. Kontoret har också särskilda besökstider för den som vill samtala direkt med en tjänsteperson.

I övrigt avstår institutet från att uttala sig om förslagen i betänkandet.

Detta remissvar har beslutats av institutets styrelse och föredragits av utredaren/juristen Lars Olsson. Vid den slutliga handläggningen har också ställföreträdande vikarierande direktören Charlotte Palmstierna och utredaren/juristen Anna Rosenmüller Nordlander deltagit.

För styrelsen,

Charlotte Palmstierna
Ställföreträdande vikarierande direktör

¹⁰ Utredningen om barns möjligheter att utkräva sina rättigheter som har att ta ställning till att Sverige bör ratificera det tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen om en individuell klagomålsmekanism ska redovisas senast den 8 augusti 2023, dir. 2022:35.

¹¹ Se <https://boernekontoret.ombudsmanden.dk/>

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY)



1(1)

Riksdagsförvaltningen, juridiska enheten

Diarienummer:
IMY-2022-4060

Ert diarienummer:
1191-2019/20

Datum:
2022-11-10

Yttrande över betänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) har granskat betänkandet huvudsakligen utifrån myndighetens uppgift att arbeta för att människors grundläggande fri- och rättigheter skyddas i samband med behandling av personuppgifter.

IMY instämmer i kommitténs bedömning att det inte är möjligt att undanta JO från IMY:s tillsyn enligt dataskyddsförordningen samt att det vid sådana förhållanden inte heller finns skäl att undanta JO från den tillsyn som IMY kan utöva enligt brottsdatalagen (avsnitt 5.4.5 i betänkandet).

IMY har i övrigt inget att erinra mot förslagen och bedömningarna i betänkandet.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Lena Lindgren Schelin efter föredragning av juristen Anna Helligren Westerlund. Vid den slutliga handläggningen har även rättschefen David Törngren och juristen Ulrika Harnesk medverkat.

Lena Lindgren Schelin, 2022-11-10 (Det här är en elektronisk signatur)

Postadress:
Box 8114
104 20 Stockholm

Webbplats:
www.imy.se

E-post:
imy@imy.se

Telefon:
08-657 61 00

Justitiekanslern (JK)

**REMISSYTTRANDE**

Datum

2022-11-15

Dnr

2022/3861

Riksdagsförvaltningen
Juridiska enheten
registrator.riksdagsforvaltningen@riksdagen.se

Utredningsbetänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)*(Riksdagsförvaltningens diarienummer 1191-2019/20)*

2020 års JO-utredning har genomfört en bred översyn av JO-ämbetet. I betänkandet finns bedömningar och förslag när det gäller bl.a. JO:s konstitutionella ställning, JO:s uppdrag, JO:s verksamhet och JO:s organisation.

Inledningsvis vill jag framhålla att jag delar utredningens bedömningar i fråga om förslagen till ändringar i riksdagsordningen när det gäller förlängning av mandatperioden (se 13 kap. 3 §) och behovet av besluts- och kvorumregler (se 13 kap. 4 §). Jag tillstyrker därför förslagen i dessa delar.

Remissvaret i övrigt avser framför allt de överväganden och förslag som jag bedömer har bäring på Justitiekanslerns verksamhet.

Bestämmelserna i den nya JO-instruktionen om JO:s tillsynskrets (14 §) samt om förundersökning och åtal (21 §)

I betänkandet föreslås vissa ändringar i sak när det gäller JO:s tillsynsområde och JO:s roll som särskild åklagare. Jag konstaterar att förslagen kommer att innebära att det blir en diskrepans mellan de regelverk som kommer att gälla för JO respektive Justitiekanslern.

Ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen*Sammanfattning*

Jag avstyrker förslagen till ändringar i 42 kap. 2 och 4 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Den föreslagna ändringen kommer att – utöver Justitiekanslerns tillsynsuppdrag – omfatta även vårt uppdrag att inom och utom rätta reglera skadeståndsanspråk som riktas mot staten samt också Justitiekanslerns roll och funktion som rådgivare åt regeringen. Någon analys har inte gjorts i fråga om behov av förslagen eller dess konsekvenser med utgångspunkt i dessa delar av Justitiekanslerns verksamhet.

Postadress
Box 2308
103 17 STOCKHOLM

Gatuadress
Birger Jarls Torg 12

Telefon (växel)
010-475 93 00

E-post
registrator@justitiekanslern.se

Det finns också risk för tillämpningsproblem. För att det ska blir klart hur de nya bestämmelserna ska tillämpas behövs bl.a. en mer omfattande genomgång av vilka bestämmelser om tystnadsplikt som finns i dag. Det behövs också förtydliganden om hur de nya bestämmelserna ska tillämpas i praktiken.

Jag utvecklar i det fortsatta mina överväganden.

En förnyad analys behövs utifrån de särskilda bestämmelserna om sekretess som gäller i Justitiekanslerns verksamhet

JO:s och Justitiekanslerns tillsynsområde sammanfaller i princip. Jag delar därför bedömningen att utgångspunkten bör vara att myndigheterna likställs när det gäller sekretess i tillsynsverksamheten. Genom hänvisningen i 42 kap. 2 och 4 §§ OSL till ”i sådan verksamhet som anges i 1 §” gäller dessa bestämmelser även i Justitiekanslerns verksamhet för att bevaka statens rätt eller bistå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter. Men i betänkandet finns det inte någon särskild analys av behovet av förslagen eller dess konsekvenser utifrån dessa två verksamhetsgrenar.

När det saknas en närmare analys av sekretessen i annat än Justitiekanslerns tillsynsverksamhet försvårar det möjligheterna att ta ställning till om det finns behov av en utvidgning av sekretessen. Av samma anledning är det svårt att i nuläget göra en bedömning av om den valda författningstekniska lösningen är ändamålsenlig. Bland annat mot bakgrund av att gränsen mellan Justitiekanslerns olika verksamhetsgrenar ibland är flytande kan det finnas anledning att sekretessen ska vara samma i verksamhetsgrenarna (se prop. 2008/09:150 s. 524 och prop. 1979/80:2 Del A s. 477, 478 och 500). Flera exempel finns dock på särskilda regleringar av sekretessen i Justitiekanslerns verksamhet (se 42 kap. 1 § tredje stycket, 4 a och 4 b §§ OSL).

En mer omfattande genomgång av tillämpliga bestämmelser om tystnadsplikt behövs

I betänkandet tas upp tre särskilda områden där det i dag finns bestämmelser om tystnadsplikt för privata utförare. Det gäller utbildningsområdet (29 kap. 14 § skollagen, 2010:800), omsorgen (15 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen, 2011:453) och hälso- och sjukvården (6 kap. 12–14 §§ patientsäkerhetslagen, 2010:659).

Lagtexten som föreslagits innehåller dock inte någon begränsning till dessa områden. Sekretessen ska enligt förslaget i 42 kap. 2 § OSL dessutom omfatta uppgifter som är hänförliga till utövare som inte står under JO:s eller Justitiekanslerns tillsyn. Det kan exempelvis handla om att en enskild anmält en utövare i tron att utövaren står under sådan tillsyn. Tillämpningsområdet blir alltså väsentligt bredare än inom områdena utbildning, omsorg och hälso- och sjukvård.

I betänkandet finns ingen redovisning av bestämmelser om tystnadsplikt på andra områden än utbildning, omsorg och hälso- och sjukvård, och som kan komma att aktualiseras i och med förslaget. Frågan är svår att överblicka men i propositionen som låg till grund för OSL gjordes ett stort antal följdändringar i bestämmelser om tystnadsplikt i andra lagar än OSL (se prop. 2008/09:150 avsnitt 2).

Det behöver tydliggöras vilka bestämmelser om tystnadsplikt som kan bli aktuella när de nya bestämmelserna i 42 kap. 2 och 4 §§ tillämpas. För att klargöra vilket tillämpningsområde de nya bestämmelserna kommer att få behövs därför en mer omfattande genomgång av vilka bestämmelser om tystnadsplikt som finns i dag.

För att undvika att tillämpningsproblem uppstår bör det också utvecklas och om möjligt ges konkreta exempel på vad som avses med att en bestämmelse om tystnadsplikt skulle ha varit tillämplig i den verksamhet som ärendet får anses avse (förslaget till 42 kap. 2 § OSL). Det behöver också utvecklas och ges exempel på vad som är innebörden av att JO eller Justitiekanslern får en uppgift som omfattas av en bestämmelse om tystnadsplikt från ett annat organ (förslaget till 42 kap. 4 § OSL).

Särskilt om tillämpningen av 42 kap. 4 § OSL

Enligt författningskommentaren till den föreslagna 42 kap. 4 § OSL ska den sekretessbestämmelse som kan anses ligga till grund för tystnadsplikten tillämpas hos JO eller Justitiekanslern. Sekretessen ska ha samma omfång och styrka hos JO och Justitiekanslern som tystnadsplikten har i den verksamhet som uppgifterna härstammar från.

Den valda författningstekniska lösningen förefaller inte ha någon motsvarighet sedan tidigare. Det synes alltså vara nytt i OSL med en reglering som bygger på att en sekretessbestämmelse som ligger till grund för en särskilt reglerad tystnadsplikt ska tillämpas.

För att undvika tillämpningsproblem behövs det vissa förtydliganden. Det gäller särskilt i fråga om vad som avses med att en sekretessbestämmelse ligger till grund för tystnadsplikten. Det bör även ges konkreta exempel på hur bestämmelsen i praktiken är avsedd att tillämpas.

Övrigt

I förslagen till ändringar i 33 och 57 §§ lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. bör hänvisningarna till "lagen (1975:1339) om *Justitiekanslerns* tillsyn" rätteligen göras till "lagen (1975:1339) om *justitiekanslerns* tillsyn". Detsamma gäller hänvisningarna till den lagen i 7 kap. 6 § och 8 kap. 7 § lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Ärendet har föredragits av Elin Widegren. I ärendets beredning har även byråchefen Anders Lindgren deltagit.

Mari Heidenborg

Detta yttrande har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Konkurrensverket



YTTRANDE

2022-11-10 Dnr 451/2022

1 (1)

Riksdagen
registrator.riksdagsforvaltningen@riksdagen.se

Betänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)

1191-2019/20

Riksdagsstyrelsen beslutade den 19 februari 2020 att sammankalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en översyn av Riksdagens ombudsmän (JO). Kommittén har genomfört en bred översyn av JO-ämbetet. Kommitténs förslag syftar till att få till stånd ett ändamålsenligt regelverk för att säkerställa att JO-ämbetet även framöver ges goda förutsättningar för att bedriva sin verksamhet.

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden.

Konkurrensverket har inga synpunkter på betänkandet.

Detta yttrande har beslutats av enhetschefen Nikos Tsakiridis. Föredragande har varit biträdande enhetschefen Stefan Jönsson.

Yttrandet undertecknas inte egenhändigt och saknar därför namnunderskrifter.

Nikos Tsakiridis

Stefan Jönsson

Kriminalvården



Kriminalvården

1(2)

REMISSVAR

Datum
2022-11-10

Vårt diarienummer
KV 2022-9963

Riksdagsförvaltningen

Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)

Er beteckning 1191-2019/2020

Kriminalvården har inga synpunkter på de övergripande slutsatser som kommittén redovisar vad avser Justitieombudsmannens (JO) verksamhet och organisation. Kriminalvården ser positivt på kommitténs bedömning att JO bör se över och utveckla arbetet med uppföljning av beslut, beslutens utformning samt den externa kommunikationen genom framför allt JO:s webbplats. Det är angeläget att JO arbetar med frågor om hur kunskap sprids om institutionens viktiga verksamhet. När det gäller frågan om JO:s uppdrag i förhållande till Kriminalvårdens verksamhet vill myndigheten belysa följande.

Kommittén behandlar frånan av ordinära (externa) tillsynsorgan på kriminalvårdens område och lyfter särskilt fram kritik, från såväl JO som konstitutionsutskottet, mot den rådande ordningen (se avsnitt 6.4.2, s. 418ff). Kritikerna menar att en väl fungerande ordinär tillsyn är en förutsättning för att JO:s extraordinära tillsyn ska fungera bra. I Kriminalvårdens verksamhet ingår långtgående befogenheter att besluta om inskränkningar i enskildas vardag. Sådana inskränkningar tar sig inte sällan uttryck i ett faktiskt handlande som inte kan överklagas. I sådana situationer förekommer det att en klient istället gör en anmälan till JO. Inom vissa områden behöver därför JO ägna sin tillsyn åt klagomål i sak istället för principiella rättssäkerhetsfrågor och rättslig kontroll. Kriminalvården, som också noterat att JO:s granskning emellanåt kan uppfattas röra sig inom det mer s.k. ordinära tillsynsområdet, ser därför positivt på förslaget att göra en bredare översyn av innehållet i den offentliga tillsynen.

De senaste årens utveckling vad gäller ökat antal klienter kan antas medföra ytterligare ökning av antal klagomål samt än högre balanser för JO vad gäller sådana ärenden som tar sikte på Kriminalvårdens verksamhet. Det finns således skäl att överväga om den nuvarande ordningen – som i princip hänvisar bl.a. intagna i anstalt och häkte till det extraordinära granskningsförfarandet – är effektiv och lämplig eller om extern tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet också bör bedrivas på annat sätt. En proaktivt inriktad och verksamhetsnära tillsyn skulle kunna bidra till att rättssäkerheten för Kriminalvårdens klienter blir ännu bättre tillvaratagen.

I sammanhanget noteras också att det finns vissa oklarheter i hur JO:s uppdrag förhåller sig till andra granskningsorgans uppdrag. Kriminalvården bedriver en inte obetydlig hälso- och sjukvårdsverksamhet och det är inte alltid tydligt i vilken omfattning den bör granskas av JO eller hur sådan granskning förhåller sig till det särskilda klagomålssystemet på hälso- och sjukvårdsområdet.

KV0286 Ver:04 2022-04

Organisatorisk enhet	Adress	Telefon	E-post
Huvudkontoret	601 80 Norrköping	077-228 08 00	Registraturen.HK@kriminalvarden.se



Kriminalvården

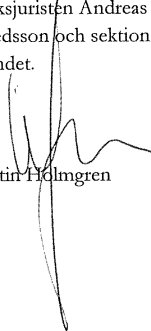
REMISSVAR

Datum
2022-11-10Vårt diarienummer
KV 2022-9963

2(2)

Avslutningsvis bör också lyftas fram Kriminalvårdens myndighetsinterna tillsynsverksamhet. Denna tillsynsverksamhets syfte och uppdrag är att tillförsäkra att myndighetsledningen lever upp till sitt verksamhetsansvar genom en samlad inspektionsverksamhet som kontinuerligt granskar verksamheten, ett komplement till annan uppföljning och underlag till styrning.

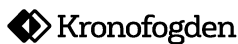
Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Martin Holmgren efter föredragning av verksjuristen Andreas Bålfors. Kriminalvårdsdirektören Hanna Jarl, rättschefen Caroline Oredsson och sektionschefen Rickard Klinghagen har deltagit i den slutliga handläggningen av ärendet.


Martin Holmgren

KV0286 Ver.04 2022-04

Organisatorisk enhet	Adress	Telefon	E-post
Huvudkontoret	601 80 Norrköping	077-228 08 00	Registraturen.HK@kriminalvarden.se

Kronofogdemyndigheten



Infoklass: 1

1(1)

YttrandeDatum
2022-10-25Dnr
13463-2022Riksdagsförvaltningen, juridiska enheten
registrator.riksdagsforvaltningen@riksdagen.se**Yttrande över betänkandet Översyn av JO-ämbetet
(2021/22:URF2)**

Kronofogdemyndigheten har inte några synpunkter på de förslag som lämnas i betänkandet.

Det här beslutet har fattats av rättschef Ulrika Lindén. Verksjurist Jenny Ulfsdotter har föredragit ärendet. I den slutliga handläggningen har även vikarierande enhetschefen Malin Bengtsson deltagit.

Beslutet har godkänts digitalt och saknar därför underskrift.

Ulrika Lindén

Jenny Ulfsdotter

www.kronofogden.seE-postadress: kontakt@kronofogden.sePostadress
Box 1050
172 21 SUNDBYBERGBesöksadress
Skolgatan 1
Box 1050Telefon
0771-73 73 00Telefax
08-29 26 14

Kustbevakningen

**KUSTBEVAKNINGEN**

Organisatorisk enhet
Avdelningen för
strategisk inriktning och
ledningsstöd

Handläggare
Catarina Pernheim

Riksdagsförvaltningen
Juridiska enheten

Datum
2022-11-09

Dnr
2022-1658

Informationssäkerhetsklassificering
Begränsat skyddsvärde

Ert datum
2022-06-16

Er referens
Dnr. 1191-2019/20

Remissvar avseende betänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)

Kustbevakningen har, utifrån sitt verksamhetsområde, inga synpunkter att anföra.

Beslut om detta remissyttrande har fattats av chefsjuristen Sara Thörngren efter föredragning av verksamhetsjuristen Catarina Pernheim.

Sara Thörngren

Catarina Pernheim

Extern digital kopia till:

Justitiedepartementet, enheten för samordning av samhällets krisberedskap
Justitiedepartementet, enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet och samhällets krisberedskap (L4)

Intern digital kopia till:

Ledningsgruppen, ledamöter
SRAT
TULL KUST
SEKO

POSTADRESS

Kustbevakningen
Box 536
371 23 KARLSKRONA

TELEFON

0776-70 70 00 (växel)

TELEFAX

0455-105 21

E-POST OCH INTERNET

registrator@kustbevakningen.se
www.kustbevakningen.se

Linköpings kommun

**Linköpings
kommun**

Kommunstyrelsen

Delegationsbeslut

1 (1)

2022-09-27

Dnr KS 2022-443

**Delegationsbeslut - Remiss av betänkandet Översyn av
JO-ämbetet****Ärende**

Linköpings kommun har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet Översyn av JO-ämbetet. Linköpings kommuns svar är frivilligt och eftersom kommunens bedömning är att betänkandet inte har någon påverkan på kommunens verksamhet avstår kommunen från att lämna yttrande i ärendet.

Delegationsbeslutet fattas med stöd av kommunstyrelsens delegationsordning antagen 2016-11-08, § 395 senast reviderad 2021-06-08, § 210, punkt A5.

Beslut

I egenskap av kommundirektör fattar jag härmed följande beslut:

1. Linköpings kommun avstår från yttrande.

Paul Håkansson
Kommundirektör
Linköpings kommun

Luleå kommun

Från: kommunstaben@lulea.se <kommunstaben@lulea.se>

Skickat: den 28 juni 2022 10:47

Till: Registrator Riksdagsförvaltningen <registrator.riksdagsforvaltningen@riksdagen.se>

Ämne: Remissvar Luleå kommun, Remiss av betänkandet Översyn av JO

Hej

Luleå kommun har beslutat att inte svara på denna remiss.

Mvh kommunstabens registratur

Luleå kommun

Lunds universitet (juridiska fakulteten)



JURIDISKA FAKULTETEN

YTTRANDE

2022-11-15

Dnr V 2022/1487

Juridiska fakultetsstyrelsen
Professor Vilhelm Persson
Professor Henrik Wenander

Riksdagsförvaltningen

Remiss: betänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)

1191-2019/20

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av professorerna Vilhelm Persson och Henrik Wenander.

Betänkandet ger en värdefull översikt över JO-ämbetets roll och historiska utveckling. Fakultetsstyrelsen tillstyrker i stort förslagen. Vad gäller den närmare utformningen har emellertid fakultetsstyrelsen vissa kommentarer.

I förslaget till lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän föreslås att förvaltningslagen (2017:900) inte ska vara tillämplig i ombudsmännens tillsynsverksamhet (45 §). Fakultetsstyrelsen håller i och för sig med om att det finns goda skäl för att inte alla delar av förvaltningslagen bör vara tillämplig i denna verksamhet. Mot bakgrund av att det är en av ombudsmännens viktigaste uppgifter att utöva tillsyn över myndigheternas efterlevnad av förvaltningslagen, kan det emellertid ses som märkligt att ombudsmännens egen verksamhet är helt frikopplad från den lagen. Det skulle kunna uppfattas som att tillsynsobjekten förväntas hålla en högre standard än tillsynsorganet självt mäktar med.

Enligt fakultetsstyrelsens mening bör därför i den fortsatta beredningen mer utvecklat analyseras om tillsynsverksamheten i stället enbart bör undantas från vissa specifika delar av förvaltningslagen. Vid denna analys kan de specifika undantagen motiveras mer utförligt.

I linje med detta anser fakultetsstyrelsen att om det finns en oro för att ombudsmännens tillsynsbeslut i framtiden kan komma att uppfattas som överklagbara bör ett uttryckligt överklagandeförbud införas. Att indirekt låta ett sådant förbud framgå av att tillsynsverksamheten är undantagen från förvaltningslagen förefaller vara ett svårtillgängligt sätt att reglera frågan (jfr betänkandet s. 323 och 325).

Enligt delegation

Vilhelm Persson

Henrik Wenander

Länsstyrelsen Uppsala län



Beslut

1 (1)

Datum

2022-10-03

Ärendebeteckning

109-4717-2022

Riksdagsförvaltningen

Begäran om yttrande över utredningsbetänkandet Översyn av JO-ämbetet

Er beteckning: 1191-2019/20

Beslut

Länsstyrelsen har inte någon erinran mot de förslag och bedömningar som anges i utredningsbetänkandet.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Göran Enander med chefsjurist Solmaz Vikström som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsråd Cecilia Magnusson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Länsstyrelsen Västra Götaland



Länsstyrelsen
Västra Götaland

Yttrande

1 (1)

Datum
2022-11-08

Ärendebeteckning
100-26085-2022

Sveriges Riksdag
registrator.riksdagsforvaltningen@riksdagen.se

Översyn av JO-ämbetet

Er beteckning: Dnr 1191-2019/20

Övergripande synpunkter

Länsstyrelsen tillstyrker i stort förslagen som lämnas i remissen.

Länsstyrelsen har dock en synpunkt på förslag till lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän, se nedan.

Synpunkter på utredningens förslag

1.2 Förslag till lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Vad gäller 11-13 §§ "Utgångspunkter för uppdraget" samt 20 § "Uttalanden" menar Länsstyrelsen att lagen bör beakta den komplexitet som råder i samhället och de helhetsbedömningar som varje svensk myndighet har att ta ansvar för. Enskilda myndigheter eller befattningshavare ställs inte sällan inför målkonflikter. Tillämpning av lagstiftning är sällan så enkel som att följa eller strida mot lag. JO borde ha bättre möjlighet att kunna mildra eller nyansera kritik när det finns omständigheter till grund för att en myndighet inte kunnat följa all lagstiftning fullt ut.

Om det inte finns ett visst handlingsutrymme för myndigheter att inom givna mandat och delegeringsordningar göra kloka avvägningar i force majeure-liknande situationer riskerar myndigheter att tappa handlingskraft.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze med rättschefen Claire Melin som föredragande.

Malmö kommun



Malmö stad
Kommunstyrelsen

1 (1)

Datum
2022-11-15

Adress
August Palms Plats 1

Diarienummer
STK-2022-861

Yttrande

Till
Riksdagsförvaltningen

**Remiss från Riksdagsförvaltningen - Översyn av JO-ämbetet
(2021/22:URF2)
1191-2019/20**

Yttrande

Malmö stad, kommunstyrelsen, har inga synpunkter på innehållet i det betänkande som omfattas av rubricerad remiss.

Ordförande

.....
Katrin Stjernfeldt Jammeh
.....

Sekreterare

.....
Martin Ljungberg
.....

Migrationsverket



Generaldirektören

2022-11-14

Diarienummer

1.3.3-2022-14102

Riksdagsförvaltningen
Juridiska enheten
100 12 Stockholm
registrator.riksdagsforvaltningen@riks-
dagen.se

Yttrande angående betänkandet Översyn av JO-ämbetet

(Dnr 1191-2019/20)

Migrationsverket anser att det är mycket bra att det har gjorts en gedigen översyn av JO-ämbetet.

Migrationsverket är positiv till kommitténs förslag till ändringar och förtydliganden.

Skyddet för frihetsberövande av enskilda finns inom den internationella rätten bl.a. genom FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och Europakonventionen. I Sverige kan en begränsning av utlänningars rörelsefrihet ske genom reglerna i utlänningslagen avseende uppsikt och förvarstagande, vilka är mycket ingripande åtgärder. Migrationsverket ser gärna att JO i sin OPCAT-verksamhet särskilt funderar på hur återrapporteringen vid besök på förvar och dess sjukhusdel sker. Ett förslag från Migrationsverket sida är att istället för ett skriftligt svar efter ett besök ser gärna Migrationsverket att JO gör ett återbesök, då förvar är en sådan ingripande åtgärd gentemot den enskilde.

I likhet med kommittén anser Migrationsverket att det är viktigt att behovet av insyn i den offentliga förvaltningen beaktas vid utformningen av elektronisk ärendehantering. I den fortsatta digitala transformationen på Migrationsverket kommer behovet av insyn att beaktas.

Kommittén bedömer att det saknas anledning att lämna några författningsförslag när de gäller respekten för JO-ämbetet samt genomslagskraften för JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget. Migrationsverket vill med anledning av detta föra fram att det är viktigt att JO tar hänsyn till lagstiftningens brister och komplexitet.

BFD18 140128

Migrationsverket
Besöksadress Slottsgatan 82 Postadress 601 70 Norrköping
Telefon 0771-235 235 Telefax 08-274448 E-post migrationsverket@migrationsverket.se

2 (2)

Kommittén anger att JO har vidtagit olika åtgärder och anpassat sina arbetsformer för att möta den ökade ärendemängden och ärendebalansen. Som exempel nämns den initiala granskningsfunktionen och JO:s ändrade arbetssätt, vilket innebär bl.a. att utredning kan göras i ett ärende och att det hänvisas till detta ärende i andra likartade ärenden, att JO endast erinrar om gällande bestämmelser och praxis i vissa beslut där det finns misstanke om att det förekommer brister samt att JO minskat sin remitteringsfrekvens. Migrationsverket ser positivt på denna verksamhetsutveckling och att JO har blivit tydligare med att informera om det.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av verksjurist Louise Samuelsson. I den slutliga handläggningen har rättschef Carl Bexelius och rättsenhetens chef Åsa Nyblom Lööv deltagit.

Mikael Ribbenvik

Myndigheten för press, radio och tv

1/1



2022-10-28

Dnr 22/01861

Riksdagsförvaltningen, juridiska enheten
Registrator.riksdagsforvaltningen@riksda
gen.se

Yttrande över betänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)

Ert dnr 1191-2019/20

Myndigheten för press, radio och tv (MPRT) har i uppdrag att verka för yttrandefrihet och stödja möjligheterna till mångfald och tillgänglighet inom press, radio och tv. Därtill ska myndigheten följa och analysera utvecklingen inom medieområdet och sprida kunskap om den till allmänheten.

MPRT har inga synpunkter på innehållet i betänkandet.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Charlotte Ingvar-Nilsson. I den slutgiltiga handläggningen har även enhetschefen Helena Söderman deltagit. Sepideh Jordan Sajadi har varit föredragande.

Charlotte Ingvar-Nilsson

Sepideh Jordan Sajadi

UNDERSKRIFTSSIDA

Detta dokument har undertecknats med elektroniska underskrifter:

NAMN:	Agnes Charlotte K Ingvar-Nilsson	
IDENTIFIKATIONSTYP:	Svensk e-legitimation	
IDENTIFIKATIONS-ID:	_09df3e6e7c94a9d29c0144ce4c40b93ad2	
DATUM & TID:	2022-10-28 15:23:28 +02:00	

Certifierad av Comfact Signature
Accepterad av alla undertecknare
2022-10-28 15:23:38 +02:00
Ref: 52411SE
www.comfact.se



[Validera dokumentet](#) | [Användarvillkor](#)

Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn

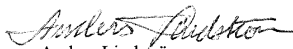
NÄMNDEN FÖR LÖN TILL RIKSDAGENS
OMBUDSMÄN OCH RIKSREVISORN

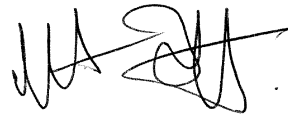
Riksdagsförvaltningen, juridiska enheten

Remissyttrande över utredningsbetänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)
2022-09-07

Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn konstaterar att den beskrivning av nämndens verksamhet som finns i betänkandets avsnitt 2.5.8 är korrekt. Eftersom betänkandet därutöver inte berör nämndens ansvarsområde, avstår nämnden från vidare yttrande.

Detta yttrande har beslutats av ordföranden efter samråd med nämndens samtliga ledamöter.


Anders Lindström
ordförande


Martin Brandorf
sekreterare

Riksbanken

Sveriges riksdag
100 12 Stockholm



SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2022-00808

ER REF Dnr 1191-2019/20

Remissvar om betänkandet Översyn av JO-ämbetet

2022-09-14

Riksbanken avstår från att yttra sig över remissen.

Beslut i detta ärende har fattats av tf. avdelningschef Pernilla Meyersson efter föredragning av senior jurist Sofie Strandberg.

Pernilla Meyersson

Sofie Strandberg

Riksdagens ombudsmän (JO)



YTTRANDE

(B)

Datum
2022-11-15

Dnr
R 50-2022

1 (25)

Riksdagsförvaltningen
Juridiska enheten

Yttrande över betänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)

(Dnr 1191-2019/20)

1 Inledning

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att yttra sig över det ovan nämnda betänkandet. Samtliga ombudsmän står bakom innehållet i yttrandet, som därför är skrivet i vi-form.

Det är närmare 40 år sedan en större översyn av JO gjordes, och en hel del har onekligen förändrats både i samhället i stort och i den offentliga verksamheten. Kommittén har på ett grundligt sätt analyserat de frågor som anges i Riksdagsstyrelsens direktiv och presenterat förslag där det bedömts nödvändigt.

Vi kommer att yttra oss över de förslag i betänkandet som vi har anledning att ha synpunkter på. Där inget sägs tillstyrker vi förslagen, eller har inget att erinra mot dem.

Yttrandet följer i huvudsak betänkandets disposition, men vi vill inleda med några iakttagelser gällande konstitutionell uthållighet samt vissa praktiska och rättsliga förutsättningar för JO:s verksamhet i ett något bredare framtidsperspektiv.

2 Konstitutionell uthållighet

JO:s uppdrag är lika viktigt nu som när ämbetet inrättades för mer än 200 år sedan – att värna rättssäkerheten samt att bidra till att myndigheterna rättar sig efter lagarna, att enskildas grundläggande fri- och rättigheter respekteras och att saklighet och opartiskhet får råda. En oberoende och självständig granskning av hur den offentliga makten utövas är ett av fundamenten i ett demokratiskt samhälle.

Det finns ingenting som tyder på att betydelsen av JO:s uppdrag kommer att minska i framtiden. En del av kommitténs uppdrag har också varit att ”analysera och bedöma om JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet alltigenom tillgodoses genom gällande regelverk och ta ställning till om det är påkallat med författningsändringar samt därvid särskilt beakta vikten av att säkerställa JO:s konstitutionella uthållighet”.

Riksdagens ombudsmän
Box 16327
103 26 Stockholm
Besök: Västra Trädgårdsgatan 4 A

E-post: justitieombudsmannen@jo.se
Telefon: 08-786 51 00
Texttelefon: 020-600 600
Fax: 08-21 65 58

www.jo.se

Vi noterar med tillfredsställelse att det i betänkandet framhålls att JO:s oberoende och självständighet, även i förhållande till riksdagen, är centralt för verksamheten. Det påpekas vidare att en helt självständig institution som har sin grund i folkrepresentationens förtroende, och som enskilda kan vända sig till med klagomål mot myndigheternas verksamhet, bidrar till att stärka medborgarnas förtroende för rättsordningen. Kommitténs slutsats i detta hänseende är emellertid att det inte finns något behov av att uttryckligen författningsreglera frågan om oberoende och självständighet, med hänvisning till bl.a. tidigare riksdagsuttalanden om JO:s självständighet och till att en oberoende och självständig ställning inte i sig förutsätter en uttrycklig författningsreglering.

Det kan stämma att det är så det ser ut i dag. Vi menar dock att det finns framtida riskfaktorer när det gäller JO:s självständighet och oberoende som hade förtjänat en mer djupgående analys. Vi lever i en tid när förtroendet för det offentliga sjunker i olika delar av samhället. En fungerande demokrati förutsätter att enskilda har förtroende för de som utövar den offentliga makten. Enligt vår uppfattning är det helt avgörande att JO i alla lägen både är och uppfattas som helt oberoende från den offentliga förvaltningen i övrigt, och att ombudsmännen var för sig är garanterade självständighet i sin tillsyn och kan utöva sitt personliga ämbete. Först då kan förtroendet för JO:s roll som garant för rättssäkerheten upprätthållas, ett förtroende som vi menar också bidrar till förtroendet för det offentliga i stort. Att JO i dag får anses oberoende och att vi fyra ombudsmän har förutsättningar att agera självständigt får inte tas för givet.

I betänkandet saknas djupare resonemang rörande samhällsutvecklingen i Sverige och vår omvärld, liksom överväganden om vad en sådan utveckling skulle kunna få för konsekvenser för JO:s uppdrag och demokratin. Kommittén har analyserat och bedömt historiska och aktuella förutsättningar, men det hade varit värdefullt med ytterligare överväganden i framtidsblickande riktning. De framtida riskerna behöver analyseras. Med den analysen som utgångspunkt får det sedan bedömas hur JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet, JO:s konstitutionella uthållighet, ska säkerställas.

Grundlagsändringar ligger utanför utredningens direktiv och kommittén har inte lämnat något förslag i sådana frågor. Vi menar dock att det finns ett tydligt behov av att överväga grundlagsändringar för att säkerställa JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet. Vi återkommer till dessa frågor.

3 JO:s verksamhet nu och i framtiden

Som Riksdagsstyrelsen konstaterar i sina direktiv till utredningen är JO en i grunden välfungerande institution. Vi står dock som alla andra myndigheter inför utmaningar. En tydlig sådan är det ständigt ökande antalet klagomål. På 1970-talet, när det beslutades att JO skulle ha fyra ombudsmän, kom det in cirka 3 000 klagomål per år. I dag är den siffran drygt 10 000, dvs. mer än trefaldig. Om ökningstakten kommer att vara densamma under de kommande 10 åren – och inget tyder på motsatsen – så har vi att räkna med ca 15 000 klagomål år 2030. Det

skulle innebära närmare 4 000 klagomål per ombudsman att jämföra med 1 000 vid millennieskiftet. Det är fråga om radikalt ändrade förutsättningar och en ökningstakt som få andra svenska myndigheter lär ha anledning att förvänta sig. Utvecklingen är inte unik för Sverige. Ombudsmannainstitutionerna i övriga Norden och Baltikum tar också emot ett starkt ökande antal klagomål.

I likhet med domstolar och andra myndigheter arbetar JO aktivt med att utveckla arbetsmetoder för att öka effektiviteten och produktiviteten. Det handlar bl.a. om att snabbare avgöra ärenden av mindre komplicerat slag, att delegera beslutanderätt i enlighet med bestämmelserna i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen) och att utnyttja digitaliseringens möjligheter. Under 2022 har byråchefer fattat beslut efter delegering i betydligt större utsträckning än tidigare. Flera av oss har valt att utreda färre ärenden fullt ut, dvs. begära in ett yttrande från berörd myndighet, de senaste två åren. Det valet har syftat till att bl.a. avgöra fullt utredda ärenden inom rimlig tid och kunna prioritera de äldre ärendena som ökat i balans i takt med ett stigande antal klagomål. De olika åtgärderna har haft effekt och JO avgör totalt sett fler ärenden för varje år som går. Balanserna sjunker och handläggningstiderna blir kortare.

Det är emellertid för framtiden helt centralt för såväl enskilda som det offentliga att JO har förutsättningar att utreda ärenden fullt ut i nödvändig omfattning och framför allt fatta fler vägledande beslut, dvs. sådana som har reell och övergripande påverkan på rättssäkerheten och som bidrar till en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning. JO får alltså inte hamna i ett läge där det enda sättet att möta ett ökande antal klagomål är att utreda färre ärenden fullt ut, genomföra färre undersökningar eller avstå från nödvändiga rättsvårdande åtgärder. Detta skulle på alla sätt vara otillfredsställande och riskera att skada förtroendet för JO.

Vi kommer naturligtvis att tillsammans med våra medarbetare fortsätta med metodutveckling och effektivisering men icke desto mindre är frånvaron av förslag från kommittén när det gäller förbättrade förutsättningar för att möta det stadigt ökande antalet klagomål bekymmersam. Det finns en borte gräns för hur många ärenden varje ombudsman kan avgöra under ett år. Det kan därför finnas skäl att ytterligare se över frågorna om bl.a. delegering av beslutanderätt samt val och anlitande av ställföreträdande ombudsmän. Vi återkommer till dessa frågor i avsnitt 4.2, 6.1 och 7.3.

4 JO:s konstitutionella ställning

4.1 Självständighet och institutionellt oberoende

4.1.1 Inledande kommentar

Kommittén har genomgående haft som utgångspunkt att riksdagen inte i detalj bör reglera hur JO organiserar sin verksamhet, inriktningen av tillsynen eller fördelningen av resurser. Kort sagt, det som JO kan besluta om internt bör JO besluta om internt. Det är en grundinställning som, där den fått genomslag i förslag och bedömningar, stärker JO:s oberoende och självständighet.

4.1.2 *Behovet av uttrycklig författningsreglering av oberoende och självständighet*

En tydlig grundlagsreglering av JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet bör införas.

En sådan reglering skulle bidra till att säkerställa oberoendet och självständigheten, och därmed uthålligheten, och dessutom bättre synliggöra för allmänheten vad JO står för. En grundlagsreglering skulle också vara i enlighet med internationella rekommendationer (riktlinjer från International Ombudsman Institute och Venedigkommissionens principer). Vidare bör utvecklingen för vissa ombudsmannainstitutioner i vårt geografiska närområde vägas in i bedömningen av hur oberoendet och självständigheten ska säkerställas. Vi ser inte att kommittén har framfört några bärande argument mot en grundlagsreglering.

Frågan bör tas med i en framtida översyn av regeringsformen. En jämförelse kan då göras med den bestämmelse i 13 kap. 8 § regeringsformen som styr riksrevisorns självständighet, av vilken bl.a. framgår att en riksrevisor självständigt beslutar vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

4.1.3 *Bisysslor*

Vi ser positivt på förslaget att införa ett förbud mot förtroendeskadliga bisysslor och att anställning, uppdrag eller verksamhet som kan antas påverka utförandet av uppdraget som ombudsman ska anmälas. En sådan reglering är ägnad att stärka JO:s oberoende och ger ökade förutsättningar för ett högt förtroende för verksamheten. Ett förtydligande av förmodat tillåtna bisysslor vore dock välkommet.

Kommittén klargör nämligen inte vilka slags bisysslor som kan antas påverka utförandet av uppdraget som ombudsman eller hur den bedömningen ska göras. Det enda vägledande exemplet i betänkandet är att en justitieombudsman har större frihet i frågan om att anta en bisyssla som styrelseledamot i ett statligt aktiebolag än riksrevisorn. I vart fall nuvarande ombudsmän har intagit en mycket restriktiv hållning till bisysslor. Något längre tillbaka i tiden har ombudsmän t.ex. fullföljt pågående utredningsuppdrag efter att ha tillträtt som JO, men inte heller då tycks bisysslor ha förekommit i någon märkbar omfattning. För det fall riksdagen anser att ombudsmän och ställföreträdande ombudsmän har varit alltför restriktiva i sitt förhållningssätt till bisysslor kan det med fördel förtydligas. Ett ökat utrymme för bisysslor skulle högst sannolikt kunna öka intresset för att åta sig uppdrag som ställföreträdande ombudsman, se vidare avsnitt 7.3.

4.2 *Val av justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän*

Vi anser att det bör övervägas om kriterier för att kunna väljas till justitieombudsman ska anges i regeringsformen.

När JO-ämbetet inrättades 1809 föreskrevs i den nya grundlagen att riksdagen som justitieombudsman skulle förordna "en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd man". I dag saknas lagfästa kriterier för att bli justitieombudsman.

Vi bedömer att det kan öka förtroendet för JO som institution och tydliggöra oberoendet om det slås fast vilka krav som ställs för att komma i fråga som ombudsman. En principiell reglering som beskriver vad som krävs skulle inte heller innebära någon egentlig förändring av de överväganden som redan nu görs när en ombudsman väljs. En naturlig utgångspunkt bör även fortsättningsvis vara att personen är en synnerligen skicklig jurist. Vidare bör det ställas mycket höga krav på omdöme och integritet.

Det framgår av betänkandet att regleringar av det här slaget för motsvarande tjänster är ovanliga i den svenska rättsordningen. Vi anser dock inte att det förhållandet, eller några andra skäl, med någon styrka talar emot en reglering.

Eftersom kriterier för val har ett samband med kriterier för entledigande (en fråga av central betydelse för oberoendet och självständigheten, se vidare nedan) bör frågan bli föremål för fördjupad analys i en framtida översyn av regeringsformen. Redan nu bör dock offentliggörandet av att utskottet inlett arbetet med att rekrytera en ny justitieombudsman kunna innehålla information om att sådana kriterier tillämpas för valet (jfr annonser för tjänster som justitieråd).

Enligt förslaget ska även fortsättningsvis endast den som tidigare varit justitieombudsman kunna väljas till ställföreträdande ombudsman. Den förutsättningen innebär att det från tid till annan kan bli ytterst få som finns tillgängliga för tjänstgöring som ställföreträdare, i sämsta fall inte någon alls. De skäl som kommittén lagt fram för att endast tidigare justitieombudsmän bör komma i fråga som ställföreträdare är förstaeliga. En tidigare ombudsman har självfallet bättre förutsättningar att omgående kunna utföra alla delar av uppdraget vid exempelvis ordinarie ombudsmans sjukdom. En tidigare ombudsman är i alla lägen, menar vi, den som först bör komma i fråga vid val av ställföreträdare.

Det finns emellertid skäl som talar för att också andra personer skulle kunna komma ifråga, för det fall tidigare ombudsmän inte är tillgängliga för uppdraget. Som en jämförelse kan nämnas att det i Lagrådet kan tjänstgöra en lagfaren person som inte är justitieråd eller pensionerat justitieråd, t.ex. en tidigare justitieombudsman eller justitiekansler. Det bör som vi ser det inte vara uteslutet att ett tidigare justitieråd eller en annan person med motsvarande kvalifikationer skulle kunna tjänstgöra som ställföreträdande justitieombudsman, efter introduktion till uppdraget. Frågan bör övervägas ytterligare. Vi återkommer till frågan om ställföreträdande ombudsmän och deras tjänstgöring i avsnitt 7.3.

4.3 Mandatperiodens längd och möjligheten till omval

Vi delar kommitténs uppfattning att en förlängning av mandatperioden stärker JO:s oberoende och självständighet och ser positivt på förslaget i denna del. Hur många

år som är en lämplig mandatperiod finns det dock anledning att överväga ytterligare.

Mandatperiodens längd är i någon mån beroende av om omval ska förekomma eller inte. Även om omvalsmodellen fungerar väl i dag kan det inte uteslutas att möjligheten till omval medvetet eller omedvetet skulle kunna påverka en ombudsmans självständighet i framtiden. En längre mandatperiod utan möjlighet till omval bidrar till en högre grad av oberoende och kan också stärka bilden av att ombudsmännen inte är mottagliga för sådan påverkan. En längre tjänstgöringstid kan också underlätta vid rekrytering. De som är aktuella för ett uppdrag som justitieombudsman har ofta en fullmaktsanställning eller annan fast anställning som i så fall behöver avslutas.

En riksrevisor väljs enligt 13 kap. 6 § andra stycket riksdagsordningen för en mandattid på sju år och kan enligt samma bestämmelse inte väljas om. Kommittén framhåller som skäl till att regleringen för JO och riksrevisorerna kan se olika ut att riksrevisorerna självständigt beslutar vad som ska granskas, medan JO:s tillsyn är inriktad på tillämpningen av lagar och andra föreskrifter i den offentliga verksamheten och i stor utsträckning beroende av de klagomål som kommer in. Vi håller med om att det finns viktiga skillnader mellan kontrollorganens verksamheter, särskilt det förhållandet att riksrevisorerna granskar regeringen vilket JO inte gör. Varje ombudsman beslutar dock självständigt vilka klagomål som ska utredas och tar också egna utredningsinitiativ. Att JO är självständig också i förhållande till riksdagen är vidare, som nämnts, helt centralt för verksamheten och förtroendet för JO. På samma sätt som gäller för riksrevisorerna kan det inte uteslutas att en justitieombudsman skulle kunna anpassa sina val i frågan om vilka klagomål som ska utredas, om ett initiativ ska beslutas eller om en inspektion ska genomföras för att inte riskera ett förnya förtroende. Att ta bort möjligheten till omval stärker enligt vår mening JO:s oberoende och sannolikt även allmänhetens uppfattning av oberoendet. Vi anser att en längre mandatperiod utan möjlighet till omval bör införas, på motsvarande sätt som gäller för riksrevisorerna. Det vore önskvärt om mandattiden redan från början bestämdes till lämpligen nio, eller i vart fall sju, år. Det skulle också överensstämma bättre med internationella rekommendationer.

För det fall möjligheten till omval ändå bedöms vara det mest lämpliga alternativet bör det kunna ske endast en gång. Ytterligare överväganden kan behöva göras i fråga om övergångsbestämmelser.

4.4 Entledigande

Även kriterier för entledigande av en justitieombudsman bör enligt vår uppfattning anges i regeringsformen.

Det föreslås inte någon reglering av i vilka situationer en ombudsman ska kunna entledigas. Som redan nämnts finns fördelar med en uttrycklig reglering av såväl kvalifikationskraven för en justitieombudsman som förbud mot förtroendeskadliga bisysslor. Samma slags skäl gör sig gällande i fråga om att författningsreglerna de

grunder som ska kunna komma fråga för entledigande. En ombudsmans oberoende och självständighet kan följaktligen stärkas konstitutionellt genom att det i grundlag regleras under vilka omständigheter han eller hon får skiljas från sitt uppdrag.

Kommittén har anfört att en uttömmande förteckning över möjliga entledigandegrunder inte låter sig göras, men det skälet väger inte särskilt tungt. En reglering behöver inte vara uttömmande utan kan ange vissa grundläggande förhållanden med ett tillägg för liknande omständigheter som allvarligt kan påverka förtroendet för ombudsmannen. Det finns en motsvarande reglering för riksrevisorn i 13 kap. 8 § första stycket regeringsformen. Avsaknaden av reglering skiljer sig dessutom från vad som anges i internationella rekommendationer.

Vi anser alltså att frågan om grunder för entledigande bör bli föremål för fördjupade överväganden i en framtida översyn av regeringsformen.

4.5 Konstitutionsutskottets granskning av JO

Det finns skäl att i grundlag klargöra att ombudsmännen självständigt var och en för sig beslutar vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

JO:s ämbetsberättelse överlämnas till konstitutionsutskottet som en redogörelse och blir där föremål för beredning. Kommittén framhåller att konstitutionsutskottet sedan en tid tillbaka regelmässigt gör uttalanden om ämbetsberättelsen men menar att så länge uttalandena avser förhållanden på ett principiellt plan kan de inte vara oförenliga med ombudsmännens självständighet och ämbetets oberoende.

Givetvis kan utskottet och ledamöterna framföra synpunkter till regeringen eller till berörda myndigheter på de observationer och ställningstaganden som JO har gjort. Det ligger i ledamöternas uppdrag.

Vi skulle dock vilja förespråka ett förtydligande av att uttalanden om JO:s verksamhet som regel inte bör göras eftersom sådana, även om de skulle avse förhållanden på ett principiellt plan, skulle kunna vara ägnade att påverka ombudsmännens självständiga granskning. Det kan t.ex. handla om utskottets uttalanden i frågan om prioriteringar mellan hantering av klagomål från enskilda och inspektionsverksamhet, se t.ex. betänkandena 2015/16:KU7 och 2017/18:KU11.

Kommittén anser att det inte bör författningsregleras hur ombudsmännen ska prioritera mellan klagomålshanteringen och inspektionsverksamheten. Det är en självklar utgångspunkt och vi återkommer till den frågan i avsnitt 6.1. Den utgångspunkten bör rimligen även ha betydelse för utskottets uttalanden. Kärnan i JO:s uppdrag är att ta emot, utreda och pröva klagomål från enskilda, men det måste stå en självständig ombudsman fritt att bedöma hur tillsynen ska bedrivas och principiella uttalanden om ombudsmännens metodval och liknande bör alltså undvikas.

Ett ytterligare sätt att stärka JO:s självständighet i fråga om vad som bör utredas, på vilket sätt det ska ske och vad JO kan uttala sig om, är som redan nämnts att reglera frågan i regeringsformen. Vi vill åter göra en jämförelse med regeringsformens bestämmelse om riksrevisorns självständighet, där det anges att denne självständigt beslutar vad som ska granskas och hur granskningen ska bedrivas (13 kap. 8 § andra stycket regeringsformen). Frågan bör tas med i en framtida översyn av regeringsformen.

Vi har givetvis inget att invända mot att konstitutionsutskottet genomför granskningar av JO och i det syftet tar del av JO:s handlingar. Det sker redan i dag, som ett inslag i utskottets beredning av ämbetsberättelsen. Någon motsvarande, årligen återkommande, genomgång av handlingar tycks dock inte äga rum hos riksdagens övriga myndigheter. Det framgår inte klart av betänkandet varför en årlig granskning av det här slaget behövs hos just JO. En lämpligare ordning vore att konstitutionsutskottet vid behov granskar JO:s verksamhet, dvs. i den omfattning och vid de tidpunkter som utskottet finner anledning till det. Ett förslag till en sådan alternativ bestämmelse finns i avsnitt 8.1.6. Frågan bör övervägas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

4.6 Förhållandet till vissa myndigheter med tillsynsfunktioner

Vi anser att det är konstitutionellt tveksamt att myndigheter under regeringen utövar tillsyn över JO och menar därför att en fördjupad analys av alternativa lösningar bör göras.

Vissa myndigheter under regeringen, såsom Arbetsmiljöverket, Integritetsskyddsmyndigheten (IMY), Konkurrensverket och Diskrimineringsombudsmannen (DO) har tillsyn över JO inom sina respektive tillsynsområden. Kommittén pekar på att detta är en avvikelse från den konstitutionella ordningen eftersom utgångspunkten bör vara att det enbart är riksdagen genom konstitutionsutskottet som ska granska JO:s verksamhet. Kommittén bedömer dock att JO inte kan undantas från tillsyn. Med beaktande av bl.a. den organisatoriska förändring det skulle innebära för konstitutionsutskottet och då JO i så stor utsträckning som möjligt ska inta en oberoende och självständig ställning i förhållande till riksdagen, menar kommittén att det inte heller finns tillräckliga skäl för att undanta JO från myndigheternas tillsyn och överlåta tillsynen åt konstitutionsutskottet.

JO ska naturligtvis följa de regler som gäller på exempelvis arbetsmiljöområdet och dataskyddsområdet och vi har förståelse för att det finns praktiska fördelar med att låta de nu aktuella myndigheterna fortsätta ha viss tillsyn över JO. Det är dock ur ett konstitutionellt perspektiv tveksamt att tillåta att regeringens myndigheter får insyn och inflytande över hur verksamheten i riksdagens myndigheter utförs. Det innebär en förskjutning av den konstitutionella gräns som finns mellan riksdagen och regeringen samt mellan kontrollmaktens särskilda funktion och regeringen. Arbetsmiljöverket och IMY skulle i hög grad kunna påverka JO:s möjligheter att bedriva tillsynsverksamheten.

Det bör vidare uppmärksammas att riksdagen, med beaktande av dessa skäl, nyligen har bedömt att Säkerhetspolisen inte ska utöva tillsyn över JO. Riksdagsstyrelsen uttalade sålunda att det inte är lämpligt att ge Säkerhetspolisen, som är en myndighet under regeringen, ett ansvar för att granska riksdagens eller dess myndigheters efterlevnad av säkerhetsskyddsbestämmelserna. För att inte riskera självständigheten uttalades vidare att det är viktigt att både rätten att ta initiativ till granskningen och dess innehåll ligger hos verksamhetsutövaren och inte hos Säkerhetspolisen. (Se 2021/22:KU19 s. 8.)

Vi instämmer alltså inte i bedömningen att myndigheternas tillsynsåtgärder endast i begränsad omfattning kan påverka JO:s tillsyn. Med hänsyn till det och vikten av JO:s självständighet är det nödvändigt att genomföra en fördjupad analys av alternativa lösningar för hur tillsynen ska utföras.

En liknande konstruktion som den som infördes beträffande Säkerhetspolisens tillsyn bör kunna övervägas gällande Arbetsmiljöverket, IMY, Konkurrensverket och DO, dvs. att JO själv sköter tillsynen efter samråd med dessa myndigheter. JO kan då vid behov begära att myndigheterna granskar en viss fråga.

Ett ytterligare alternativ som borde kunna utredas vidare är en reglering som innebär att en myndighet under regeringen först efter konstitutionsutskottets godkännande kan utfärda förbud eller använda andra påtryckningsmedel i förhållande till JO. Detta skulle visserligen kunna leda till ytterligare administration och tidsutdräkt, men det är ägnat att säkerställa en bättre konstitutionell ordning och bör därför övervägas ytterligare. Det kan givetvis finnas fler alternativ som är fullt godtagbara från ett konstitutionellt perspektiv.

När det gäller frågan om IMY:s tillsyn har vi sympati för den konstitutionella inställning som råder i Finland. Våra finska JO-kollegor har vid ombudsmannamöten argumenterat för att det inte är givet att tillsyn över finska JO heller krävs EU-rättsligt, särskilt med hänvisning till nationella konstitutionella reglers särdrag. Precis som i Finland bör dessutom uppmärksammas att tillsynsmyndigheterna inte är behöriga att utöva tillsyn över domstolar som behandlar personuppgifter i sin dömande verksamhet, enligt i artikel 55.3 i den allmänna dataskyddsförordningen. Både JO och finska JO har tillsyn över domstolarna. Det finns alltså enligt vår mening flera skäl till varför den nuvarande ordningen bör övervägas vidare.

5 JO:s uppdrag

5.1 JO:s rättsvärdande uppdrag

Vi anser att det bör framgå av den nya JO-instruktionen att JO får yttra sig över lagstiftningsremisser.

Ombudsmännen ska enligt 4 § JO-instruktionen verka för att brister i lagstiftningen avhjälps och får om anledning uppkommer under tillsynsverksamheten göra en framställning om lagändring till riksdagen eller regeringen. I det uppdraget har JO:s remissyttranden till regeringen ansetts ingå.

I dag ägnar vi inte obetydlig tid åt att besvara remisser, oftast från regeringen. Våra yttranden avser framför allt förslag som rör enskildas grundläggande fri- och rättigheter eller centrala delar av den offentliga förvaltningen. Vi bedömer att våra yttranden bidrar till att stärka rättssäkerheten och höja kvaliteten i lagstiftningen. På ett principiellt plan finns det starka skäl för att JO även fortsättningsvis ska avge yttranden i lagstiftningsärenden. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det därför övervägas att införa en fakultativ bestämmelse om det uppdraget i JO-instruktionen, på motsvarande sätt som föreslås för den internationella verksamheten.

5.2 JO:s tillsynsområde

Vi instämmer i kommitténs bedömning att frågan om JO:s tillsynsområde och i vilken utsträckning JO bör utöva tillsyn över aktörer inom det privaträttsliga området kräver ytterligare utredning. Det är enligt vårt synsätt mycket angeläget att en grundlig utredning av den frågan görs snarast.

Denna viktiga fråga är inte ny och det är beklagligt att den fortfarande inte har utretts i grunden. Samhällsutvecklingen har inneburit att en stor andel av den offentliga förvaltningen numera utförs av privata aktörer. Det kan tänkas att ytterligare delar av den offentliga sektorn kommer att privatiseras, måhända även på helt nya områden. När offentliga förvaltningsuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning överlämnas till privata aktörer faller verksamheten utanför JO:s tillsynsområde. Det innebär att JO på dessa områden är förhindrad att utföra sitt uppdrag att bevaka att den enskildes rättssäkerhet och grundläggande fri- och rättigheter inte överträds. Vi är av den bestämda uppfattningen att en enskild ska omfattas av ett likvärdigt rättighetsskydd oavsett om det är en privat eller offentlig aktör som utför en offentlig förvaltningsuppgift. Som kommittén har angett förekommer det på vissa områden i princip bara privata aktörer, vilket innebär att den enskildes förutsättning att fritt välja utförare i vissa fall är mer teoretisk än praktisk.

Mot den nu angivna bakgrunden är det mycket angeläget att det snarast görs en grundlig utredning av frågan om JO:s tillsyn över privata aktörer som utför offentliga förvaltningsuppgifter och att det lämnas förslag till förändringar av JO:s tillsynsområde. Vi har dock inte tillräckligt underlag för att uttala oss i frågan om en sådan utredning bör vara generell eller ha en viss inriktning. En risk med sektorspecifika utredningar kan vara att respektive utredning bara kan bedöma konsekvenserna av sitt förslag och inte de samlade konsekvenserna av alla förslag till utvidgningar av JO:s tillsynsområde. Å andra sidan är en risk med en alltför omfattande utredning naturligtvis tidsaspekten.

Till dess att frågorna har utretts, brett eller sektorsvis, är det fortsatt viktigt att den offentliga tillsynen och JO:s tillsynsområde noga övervägs innan offentliga förvaltningsuppgifter överlämnas till privata aktörer. Vi vill också understryka att om JO inte har tillsyn över viss offentlig verksamhet som bedrivs i privat regi är

det av särskild vikt att säkerställa att det finns ordinarie tillsynsmyndigheter som har det.

5.3 Åklagarrollen

JO:s roll som extraordinärt tillsynsorgan, som själv ska få välja vad som ska tas upp till utredning och hur det ska utredas, är svår att förena med en förundersökningsplikt. Vi välkomnar därför förslaget att de allmänna reglerna om förundersökningsplikt inte ska gälla för JO

Frågan om JO:s åtalsplikt kan dock behöva övervägas ytterligare. Vidare är det i åtalsdelen något oklart vilken betydelse som kommittén menar att befattningshavarens ståndpunkt i åtalsfrågan ska ha. Vi anser under alla förhållanden att en befattningshavares ståndpunkt i åtalsfrågan inte bör tillmätas någon annan betydelse än vad som normalt tillmäts den misstänktes ståndpunkt.

5.4 JO som extraordinärt tillsynsorgan

Vi invänder inte mot förslaget att det ska tillsättas en utredning med uppdrag att göra en bred översyn av den offentliga tillsynen men menar att det framstår som än mer angeläget att slutföra pågående lagstiftningsarbeten på området.

Konstitutionsutskottet har i betänkandet 2021/22:KU11, s. 21, konstaterat följande:

Frånvaron av ordinarie tillsyn kan leda till att JO ägnar sin tillsyn åt ärenden som skulle behandlas bättre i andra sammanhang. Utskottet vill betona att en tydlig, effektiv och väl fungerande ordinarie tillsyn är nödvändig för den offentliga verksamhetens legitimitet. Den ger också bättre förutsättningar för JO att utföra sin extraordinära tillsyn.

Vi kan bara instämma, och vill tillägga att både antalet och andelen ärenden hos JO som inte kan prövas av någon ordinär tillsynsmyndighet ökar. JO behöver i alltför stor utsträckning ägna sin tillsyn åt ärenden som skulle behandlas bättre av en sådan tillsynsmyndighet. Det är mycket angeläget att JO:s roll som ett extraordinärt tillsynsorgan förstärks.

I betänkandet framgår inte riktigt vad som i olika sammanhang avses med ordinär respektive extraordinär tillsyn. Vi har uppfattat att med ordinär tillsynsorgan avses i kommitténs överväganden fristående organ som hanterar klagomål från enskilda. Med den definitionen är det en mycket liten andel av JO:s ärenden som i dagsläget skulle kunna hänvisas till ett sådant organ. Även om definitionen skulle justeras till att avse ordinära organ som utövar tillsyn utan att hantera klagomål från enskilda så är bilden förhållandevis dyster. Det räcker med att nämna klagomål rörande polisen och kriminalvården som exempel. Närmare en tredjedel av de klagomål som kommer in till JO rör dessa två områden, och där saknas ordinär tillsyn. Det går onekligen att ställa sig frågan om det går att tala om JO som ett extraordinärt tillsynsorgan om den ordinära tillsyn som finns endast kan hantera en begränsad och minskande andel av de klagomål som enskilda lämnar in till JO.

Som redan nämnts har vi i och för sig ingen invändning mot förslaget om att tillsätta en utredning med uppdrag att göra en bred översyn av den offentliga

tillsynen. Vi ser dock en risk för att en så omfattande utredning kan vara svår att genomföra, i vart fall inom överskådlig tid. Det är mer angeläget att pågående lagstiftningsarbeten som rör ordinär tillsyn slutförs, exempelvis Polisorganisationskommitténs slutbetänkande (SOU 2015:57).

5.5 Opcat-verksamheten

Så länge JO inte kan utöva tillsyn över privata institutioner där faktiska frihetsberövanden förekommer är det oklart om Sverige fullgör åtagandet enligt artikel 4 i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig behandling (Opcat). Frågan bör föranleda en fördjupad analys i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Enligt artikel 4 i Opcat ska det nationella besöksorganet ha möjlighet att besöka varje plats där personer är eller kan hållas frihetsberövade, antingen med stöd av ett beslut av en offentlig myndighet eller på dess föranstaltande eller med dess samtycke eller medgivande. Med termen frihetsberövande avses varje form av kvarhållande, fängslande eller placering av en person i ett offentligt eller privat förvar, som denna person inte har tillåtelse att lämna frivilligt, genom beslut av en rättslig, administrativ eller annan myndighet.

Kommittén gör bedömningen att det framstår som att JO med sina befintliga befogenheter kan granska de platser där personer hålls frihetsberövade på ett sådant sätt som avses i nu nämnd artikel. Den bedömningen gjordes även när uppdraget som nationellt besöksorgan gavs till ombudsmännen.

Vi noterar dock, som kommittén också gör, att det finns privata institutioner där faktiska frihetsberövanden förekommer som JO bedöms inte ha tillsyn över. Det handlar om frihetsberövanden som sker utan bemyndigande eller rättsligt stöd. Kommittén bedömer att sådana frihetsberövanden inte torde omfattas av Opcat och att någon ändring av tillsynskretsen därmed inte behövs.

En sådan tolkning menar vi riskerar att bli alltför snäv. Det finns situationer då frihetsberövanden hos privata aktörer får anses ske med någon form av i vart fall passivt samtycke från en myndighet, och det är tveksamt om sådana frihetsberövanden faller utanför artikel 4. Som exempel kan nämnas hem för vård eller boende (HVB) som drivs i privat regi. Dessa har inte nämnts i betänkandet. En socialnämnd kan i dem placera barn och unga som vårdas med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Socialnämnden beslutar också om utskrivning från ett sådant hem (11 § LVU och 3 kap. 14 § socialtjänstförordningen [2001:937]). Hemmen utför ingen offentlig förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning, utan ska sörja för vård och boende. De omfattas därmed inte av JO:s tillsyn, som regleringen ser ut i dag. Det är emellertid sedan länge känt att det inom dessa verksamheter ibland vidtas åtgärder mot enskilda som är att jämföras med ett frihetsberövande, t.ex. användande av s.k. timeoutrum. (Se beslut från Socialstyrelsen, dnr 9.1-61818/2012 och 9.1-61820/2012.)

Ett annat exempel kan hämtas i ett beslut från Justitiekanslern (JK), där en ungdom fick ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder då han bedömdes ha varit frihetsberövad på ett privat HVB. Som ett alternativ till häktning placerades ungdomen på ett HVB med stöd av socialtjänstlagen (2001:453). En förutsättning för placeringen var att ungdomen och hans vårdnadshavare skriftligen samtyckte till placeringen och till vissa restriktioner. JK framhöll i beslutet att ungdomen visserligen inte var inspärrad men att hans rörelsefrihet var begränsad till ett starkt avgränsat område. De restriktioner som ungdomen hade var inte sanktionerade av någon myndighet men enligt JK måste det för ungdomen ha framstått som en reell risk att han, vid en eventuell överträdelse, skulle bli häktad. (Se JK:s beslut med dnr 6923-13-41.)

Det är enligt vår uppfattning alltså oklart om Sveriges åtaganden enligt artikel 4 i Opcat uppfylls om JO inte kan utöva tillsyn över privata institutioner där faktiska frihetsberövanden förekommer på det sätt som nu exemplifierats. Som jämförelse kan nämnas att den danska lagstiftaren ansett att den danska ombudsmannens mandat behöver omfatta även privata institutioner för att Danmark fullt ut ska kunna uppfylla åtagandena enligt Opcat (Forslag til Lov om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand [2008/1 LSF 213, s. 813]).

5.6 Chefsjustitieombudsmannen och det medieetiska området

Det måste ifrågasättas om chefsJO fortsättningsvis ska ha eller förväntas åta sig uppgifter inom det medieetiska området.

Enligt stadgarna för Mediernas Etiknämnd respektive Medieetikens Förvaltningsorgan, båda privaträttsliga organ, har chefsJO vissa uppgifter. ChefsJO ska bl.a. ingå i det kollegium som utser Medieombudsmannen och tillsammans med annan utse tolv ledamöter som ska representera allmänheten i nämnden. Det som kommittén benämner som chefsJO:s ”uppdrag” regleras inte i författning.

Vår uppfattning är att de uppdrag som riksdagen anser att JO eller chefsJO har, eller ska ha, bör beslutas av riksdagen. I den mån andra uppgifter blir aktuella bör dessa betraktas som bisysslor snarare än som uppdrag. Det blir konstitutionellt udda att benämna den privaträttsligt reglerade uppgiften som ett uppdrag för chefsJO. Denna särpräglade uppgift passar inte heller in i JO:s grundläggande tillsynsuppdrag.

6 JO:s verksamhet

6.1 Ärendehantering hos JO

Vi anser att en utökad möjlighet till delegering till byråchefer eller motsvarande befattningshavare bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Vi bedömer också att det finns skäl att överväga att ändra den s.k. tvåårsregeln till en ettårsregel.

Som redan har nämnts bestämmer ombudsmännen inom ramen för sitt personliga ämbete var och en för sig hur de bedriver sin tillsyn, vilka utredningar de vill göra och på vilket sätt utredningarna ska genomföras.

I likhet med kommittén anser vi att det även fortsättningsvis ska vara en uppgift för myndigheten att bedöma verksamhetens resursbehov och hur resurserna ska fördelas mellan klagomålshantering, inspektioner och initiativ. Dessa frågor är centrala för att värna ämbetets institutionella oberoende och ombudsmännens självständiga ställning.

Kommittén påpekar att JO löpande behöver utvärdera och anpassa arbetssätt utifrån ändrade förhållanden och förutsättningar, t.ex. ökande antal ärenden, och det instämmer vi helt i. Så sker också. Kommittén tycks dock anse att JO har tillräckligt goda förutsättningar för att möta den förväntade klagomålsökningen på längre sikt. I den frågan är vi av en annan uppfattning.

Vi har under det senaste året arbetat aktivt med en rad åtgärder som syftar till att ytterligare effektivisera handläggningen av ärenden, såväl de som utreds fullt ut som andra. Andelen beslut som fattas av byråchefer har ökat betydligt under det senaste året och vi bedömer att det finns utrymme att öka den andelen ytterligare. Vidare avser vi att i närtid börja delegera till erfarna rättssakkunniga föredragande att besluta i enklare avskrivningsärenden. Vi arbetar också med bättre ärendeflöden och ökad digitalisering. Vi har sammanfattningsvis genomfört ett antal effektivitetshöjande åtgärder och är på god väg att bli än mer effektiva och produktiva när det gäller vår beredning av ärenden.

Vidare har vi sedan länge berednings- och beslutsformer som kompletterar beslut i fullt utredda ärenden. Det handlar bl.a. om beslut där ombudsmannen avslutar ärendet utan utredning men samtidigt erinrar om gällande lag eller praxis eller hänvisar till ett pågående eller nyligen avgjort ärende med liknande frågor. Från den granskade myndighetens perspektiv kan sådana avskrivningsbeslut ha fördelen att myndigheten förstår signalen utan att först ha behövt yttra sig till JO. Budskapet går fram med mindre personella insatser från både JO:s och den granskade myndighetens sida. Beslut i ärendet kan meddelas inom kortare tid än om en fullständig utredning genomförs. Sådana beslut kommer vi naturligtvis även fortsättningsvis att använda oss av.

Det kan dock konstateras att JO begär in ett yttrande från berörd myndighet i färre ärenden i dag än under tidigare år. Det är en utveckling som vi avser att vända. Även om remitteringsgraden naturligtvis varierar mellan ombudsmännen och olika områden samt över tid är det angeläget att JO som institution utreder ärenden samt genomför andra undersökningar i sådan omfattning att JO på det sätt som är avsett bidrar till en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning. Vi anser att vi behöver kunna utreda fler ärenden fullt ut och framför allt fatta fler vägledande beslut, dvs. sådana som har reell och övergripande påverkan på rättssäkerheten. För att kunna göra det behöver det säkerställas att vi har rätt förutsättningar även i framtiden.

Vi är och ska framöver vara fyra ombudsmän. Möjligheterna att anlita ställföreträdande ombudsmän bör enligt kommittén vara begränsade, se vidare nedan i avsnitt 7.3. I ett framtidsperspektiv, med den ökande ärendetillströmningen, behöver lagstiftningen säkerställa att ombudsmännen har utrymme att arbeta med

sådana ärenden som kräver just en ombudsmans beslut. Att möjliggöra en sådan prioritering för ombudsmännens del bidrar också till att de i större utsträckning kan genomföra inspektioner och andra undersökningar samt på andra sätt verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas.

Om vi ska kunna öka antalet ärenden som utreds fullt ut och även i övrigt fullgöra vårt uppdrag bedömer vi att vi, utöver fortsatt verksamhetsutveckling, också behöver kunna delegera beslut i enklare utredda ärenden till byråchefer, t.ex. sådana som rör okomplicerade frågor om utlämnande av allmän handling eller som inte innefattar kritik. Den frågan har inte berörts i utredningen men bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Vår bedömning är att byråcheferna, som är välmeriterade jurister som tidigare har arbetat som domare, är mer än väl lämpade att fatta den typen av beslut. Fler ärenden som utretts fullt ut skulle då kunna avgöras, till gagn för de enskilda och den offentliga verksamheten. Dessutom skulle den samlade kompetens som finns hos myndigheten tas tillvara på ett mycket bättre sätt och JO skulle bli en mer attraktiv arbetsplats.

Riskerna med ett utökat utrymme för delegering bedömer vi som små. Vi tror inte att det är av central betydelse för den enskilde att det är just den ansvariga ombudsmannen som beslutar i alla ärenden. Från allmänhetens perspektiv kan det också ifrågasättas om det är rimligt och ekonomiskt försvarbart att endast ombudsmännen kan fatta beslut i remitterade ärenden av okomplicerad karaktär. Inte heller tror vi att beslutets genomslagskraft hos myndigheten eller den enskilde minskar för att det fattats av en byråchef.

Ingen ombudsman skulle vara beredd att riskera minskad rättslig kvalitet i besluten från JO eller sitt eget eller myndighetens förtroende hos granskade myndigheter eller enskilda. Ombudsmännen följer redan i dag löpande upp delegeringen för att säkerställa att den fungerar på det sätt som avsetts. JO undersöker också förtroendefrågor. Vi kommer även framöver att följa dessa frågor, och skulle det visa sig att delegeringen har negativa effekter externt får åtgärder givetvis vidtas.

Sammantaget anser vi att det är angeläget att frågan utreds vidare och att det finns goda skäl för att överväga en utökad möjlighet till delegering till byråcheferna.

En ytterligare fråga som vi vill nämna rör den s.k. tvåårsregeln i föreslagna 32 § (nuvarande 20 §). Det finns skäl att i den fortsatta beredningen överväga om denna bör ändras till ett år, såsom är fallet i Danmark och Norge. En sådan ändring skulle också kunna bidra till en effektivisering av tillsynsverksamheten genom att ytterligare koncentrera prövningen till mer aktuella händelser. Svårigheterna att utreda ärenden tilltar med tiden och det är typiskt sett mer angeläget att prioritera händelser som inträffat nyligen. Eftersom en ombudsman kan välja att ta upp äldre förhållanden om han eller hon bedömer att det finns särskilda skäl för det, skulle det fortfarande vara möjligt att utreda äldre händelser som ter sig särskilt angelägna för JO att granska, t.ex. på grund av deras allvariga karaktär eller principiella betydelse. Betänkandet innehåller inga närmare resonemang om själva tidsgränsen.

6.2 Digital utveckling och tillgång till uppgifter

Kommittén har i flera delar av betänkandet resonerat om vilka befogenheter som 13 kap. 6 § regeringsformen och annan reglering ger justitieombudsmännen i deras tillsynsverksamhet. Kommittén har dragit slutsatsen att det får anses följa av gällande bestämmelser i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen att det bör vara myndigheternas uppgift att ge JO tillgång till deras handlingar i den utsträckning och form samt på det sätt som JO önskar. Den slutsatsen grundas på att riksdagen ända sedan JO-ämbetet inrättades har varit angelägen om att en ombudsman ska ha full tillgång till de handlingar och upplysningar som de behöver för sin tillsyn.

Kommittén noterar också att regeringsformen och JO-instruktionen saknar uttrycklig reglering av i vilken utsträckning justitieombudsmännen ska ha tillgång till tillsynsobjektens lokaler, även om det framgår av 5 § JO-instruktionen att tillsynen bedrivs bl.a. utifrån inspektioner. Kommittén menar dock att det "framstår som självklart" att JO får föra enskilda samtal med frihetsberövade och att det "får förutsättas" att JO och tillsynsobjektet samråder om säkerhetsförhållandena, så att övervakning kan undvikas.

Enligt vår uppfattning har JO rätt att få tillträde till samtliga lokaler som myndigheterna disponerar över, om justitieombudsmännen bedömer att det behövs i deras tillsynsverksamhet. Vi instämmer likaså i kommitténs bedömning att JO har rätt att ta del av handlingar från myndigheter i den utsträckning och på det sätt som JO önskar. Det framgår dock inte otvetydigt av lagtexten i 13 kap. 6 § regeringsformen och JO-instruktionen att JO har dessa grundläggande befogenheter. En tydligare grundlagsreglering av JO:s befogenheter skulle bidra till att säkerställa att JO kan bedriva en välfungerande tillsyn också i framtiden. Redan i dag har det i samband med inspektioner förekommit diskussioner med tillsynsobjekt om JO:s befogenheter. Vid en framtida översyn av regeringsformen kan det därför finnas anledning att också överväga förtydliganden i detta hänseende.

7 JO:s organisation

7.1 ChefsJO:s roll och uppdrag samt förhållandet till ombudsmännen

Förhållandet mellan chefsJO och ombudsmännen kommer även med kommitténs förslag att innehålla vissa otydligheter som vid varje tid får lösas internt hos JO. En kodifiering av ombudsmännens inbördes självständighet bör övervägas i en kommande översyn av regeringsformen.

Utgångspunkten är att JO fortsatt ska ha fyra ombudsmän, varav en är chefsJO och myndighetschef. Det är en ledningsstruktur som – med hänsyn till varje ombudsmans självständighet – medför särskilda intresseavvägningar i fråga om hur verksamheten bör organiseras och styras.

Det huvudsakliga syftet med kommitténs arbete i denna del har varit att analysera och tydliggöra den närmare innebörden av chefsJO:s administrativa roll och uppdrag samt hur denna funktion förhåller sig till ombudsmännens inbördes

självständighet. Förslaget att chefsJO inte ska bestämma inriktningen av verksamheten i stort välkomnas, liksom förslaget att ta bort ombudsmännens skyldighet att samråda med chefsJO gällande framställningar till riksdagen eller regeringen eller inför samråd med konstitutionsutskottet.

Kommitténs analyser och resonemang bidrar till att ge en ökad förståelse för chefsJO:s roll och uppdrag liksom ansvarsförhållanden och arbetsfördelning. Det är också värdefullt att kommittén har utvecklat hur den inbördes självständigheten bör förstås i ljuset av JO:s ledningsstruktur. När det gäller chefsJO:s uppdrag kan det endast tilläggas att chefsJO i egenskap av myndighetschef har ett ansvar enligt ett flertal regelverk utöver de som specifikt gäller för JO. Det bör också framhållas att chefsJO:s roll och uppdrag förändras i takt med att de administrativa kraven på myndigheten ökar eller ändrar karaktär.

När det gäller den föreslagna samrådsskyldigheten om inspektioner motiverar kommittén den med att en inspektion i regel förutsätter tillgång till såväl personal som finansiella resurser för att den ska kunna genomföras, att sådana resurser är begränsade och att en samordning därför blir nödvändig. Kommittén konstaterar i avsnittet om chefsJO:s uppdrag att denne ansvarar inför riksdagen för bl.a. att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Det är vidare chefsJO:s uppgift att årligen intyga att den interna styrningen och kontrollen vid myndigheten är betryggande. Dessa omständigheter talar för att skyldigheten för en ombudsman att samråda med chefsJO inför en inspektion bör finnas kvar.

Mot en sådan samrådsskyldighet talar ombudsmännens inbördes självständighet, som vi tidigare betonat vikten av att säkerställa. En ombudsman måste kunna bestämma vilka inspektioner som ska genomföras. Skyldigheten att samråda med chefsJO inför ett sådant beslut rimmar illa med ombudsmännens självständighet. Det får naturligtvis anses självklart att en ombudsman inte beslutar om inspektioner på ett sådant sätt och i sådan omfattning att inspektionerna inkräktar på övriga ombudsmäns användande av myndighetens resurser. De flesta inspektioner medför inte heller en sådan resursåtgång som i normalfallet inte kan förutses vid utarbetandet av myndighetens anslagsäskande inom ramen för budgetprocessen. Sett från detta perspektiv borde samrådsskyldigheten om inspektioner bara gälla om det finns särskilda skäl, på samma sätt som föreslås gälla för andra undersökningar.

Vi konstaterar att det även fortsättningsvis kommer att finnas en viss otydlighet när det gäller gränsdragningen mellan chefsJO:s uppdrag som myndighetschef och ombudsmännens självständighet och att det gäller ett antal olika frågeställningar. Det kommer därför fortsatt att vara angeläget att vi tillsammans arbetar vidare med dessa frågor i syfte att skapa en ökad tydlighet inom organisationen.

Vidare är det genom denna översyn och tidigare lagstiftningsärenden som rört JO:s verksamhet uppenbart att både JO:s institutionella oberoende och självständighet och ombudsmännens inbördes självständighet är av grundläggande betydelse för

JO:s verksamhet. Som tidigare framhållits (se avsnitt 4.1) är det angeläget att reglera JO:s institutionella oberoende och ombudsmännens självständighet i regeringsformen. Den inbördes självständigheten kan också behöva tydliggöras. Det finns ett visst författningsskydd för den självständigheten, främst genom att det i 2 § fjärde stycket JO-instruktionen anges att ombudsmännen inte står under tillsyn av varandra. I ljuset av omvärldsutvecklingen liksom den centrala betydelse som den inbördes självständigheten har, finns det skäl för att också reglera detta i regeringsformen. Frågan bör ingå i en framtida översyn av regeringsformen. Som också nämnts i avsnitt 4.1.2 bör en jämförelse göras med grundlagsregleringen av en riksrevisors självständighet. Under den tid som Riksrevisionen hade flera riksrevisorer reglerades deras inbördes självständighet på följande sätt: ”Riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.” (Se 13 kap. 8 § andra stycket regeringsformen i dess lydelse före den 1 januari 2019.)

7.2 Bestämmelser om JO:s personal

En viktig förutsättning för att säkerställa JO:s institutionella oberoende och ombudsmännens självständighet är att JO, inom ramen för gällande regler och tilldelat anslag, har stor frihet att självständigt avgöra hur verksamheten närmare ska organiseras. Organisationen behöver kunna anpassas utifrån aktuella förhållanden och behov. En alltför detaljerad författningsreglering av JO:s inre förhållanden bör, som kommittén konstaterat, i möjligaste mån undvikas.

Vi instämmer i kommitténs bedömning att det som utgångspunkt inte ska anges i JO-instruktionen vilka personalkategorier som ska finnas vid ombudsmannaexpeditionen (för synpunkter på det sistnämnda begreppet, se nedan under avsnitt 8.1.1). Det ger större flexibilitet för JO att i arbetsordningen och andra styrdokument anpassa vilka befattningar som från tid till annan behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt.

När det kommer till kanslichefens roll och uppdrag redovisar kommittén i betänkandet hur denna roll har utvecklats till att i dag vara en renodlad resurs under chefsJO där kanslichefen ansvarar för att leda, planera och följa upp JO:s verksamhet. Det är därför välkommet att kommittén föreslår att regelverket ska anpassas till hur kanslichefstjänsten utövas i dag och att det bör vara en uppgift för chefsJO att närmare utforma kanslichefens roll och uppdrag på det sätt som han eller hon finner mest lämpligt.

Till skillnad från kommittén är vi inte övertygade om att det finns tillräckliga skäl för att i JO-instruktionen reglera att kanslichefen under chefsJO leder arbetet inom ombudsmannaexpeditionen. Visserligen har kanslichefen en mycket central position inom myndigheten och kan också förväntas få en utökad delegering att besluta i administrativa frågor. Samtidigt är avsikten att ge chefsJO utrymme att, efter samråd med övriga ombudsmän, närmare utforma JO:s organisation och kanslichefsfunktionen. Det kan inte uteslutas att en reglering av befattningen i

JO-instruktionen skulle kunna medföra en begränsning som inte är avsedd i hur organisationen kan utformas i framtiden. I det fortsatta lagstiftningsarbetet vore det därför önskvärt med en fördjupad analys av om befattningen i sin helhet bör regleras endast i arbetsordningen och andra JO-interna styrdokument. Det kan i vart fall finnas anledning att ha en mer övergripande formulering i JO-instruktionen som ger uttryck för att ombudsmannaexpeditionen leds av den tjänsteman som chefsJO bestämmer. Det lämnar utrymme för chefsJO att i arbetsordning och andra interna styrdokument närmare beskriva vad den personens roll och uppdrag ska vara.

7.3 De ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Vi instämmer i att det personliga uppdragets karaktär i och för sig kan tala för att möjligheten att anlita ställföreträdande ombudsmän bör användas med försiktighet. Enligt vår uppfattning har ställföreträdande ombudsmän i allt väsentligt anlitats på just det sättet, t.ex. i samband med att en ny ombudsman har tillträtt.

Av kommitténs överväganden framgår att det historiskt sett visat sig svårt för både lagstiftern och JO att långt i förväg förutse i vilken omfattning och i vilka situationer som det kan uppstå ett behov av att anlita en ställföreträdande ombudsman. Detta styrs i stor utsträckning av vad som sker i omvärlden, ärendestroomgången och de aktuella förhållandena vid myndigheten. En alltför begränsad möjlighet att anlita ställföreträdande ombudsmän kan leda till en ökad risk för att JO:s verksamhet periodvis inte kan bedrivas på det sätt som riksdagen och allmänheten har anledning att förvänta sig, t.ex. för att handläggningstiderna blir orimligt långa eller genom att det saknas utrymme för att genomföra nödvändiga inspektioner. Det kan i sin tur inverka negativt på förtroendet för JO.

I betänkandet finns skrivningar som antyder att ställföreträdande ombudsmän generellt bör anlitas i mindre omfattning än hittills. Någon sådan generell anvisning ser vi inte skäl för. Tvärtom är vi bekymrade över att det sannolikt blir mindre attraktivt att åta sig uppdrag som ställföreträdande ombudsman om utrymmet för tjänstgöring i praktiken begränsas till enbart några få veckor under sommarsemestern. Självfallet skulle en mer tillåtande hållning till bisysslor kunna påverka attraktionskraften i positiv riktning, vilket vi har uttalat oss om i avsnitt 4.1.3. Vi menar dock att det sammantaget, med de bedömningar som kommittén gjort, finns en inte obetydlig risk för att tidigare ombudsmän avstår från ett uppdrag som ställföreträdare till förmån för andra och mer omfattande uppdrag. I dag tjänstgör en enda ställföreträdande ombudsman. Hur det kommer att se ut framöver går inte att säga.

JO kommer även framöver att ha ett behov av att anlita ställföreträdande ombudsmän vid längre vakanser, särskilda arbetsanhopningar och i andra situationer. Ökad möjlighet till delegering inom organisationen kan inte ersätta ställföreträdarens tjänstgöring, eftersom sådan delegering i vart fall i nuläget inte kan utsträckas till att avse annat än avskrivningsbeslut. Även om byråchefer framöver skulle få mandat att fatta beslut i utredda enklare ärenden så behöver vi

ha kvar möjligheten att anlita ställföreträdare, som vid behov kan fatta beslut i alla typer av ärenden. Det bör vara en uppgift för chefsJO att inom ramen för sitt verksamhetsansvar överväga om det går att hantera arbetsanhopningar eller andra händelser med ordinarie resurser eller om det finns skäl att anlita ställföreträdande ombudsmän. ChefsJO bör givetvis i tveksamma fall ha en dialog med konstitutionsutskottet om förutsättningarna att anlita ställföreträdande ombudsmän, vilket hittills också skett.

8 Förslag till författningstext m.m.

8.1 Förslaget till ny JO-instruktion

8.1.1 Grundläggande bestämmelser och organisation

För att öka flexibiliteten i organisationen förespråkar vi en något förändrad ordning när det gäller tjänstgöring i chefsJO:s ställe än den som föreslås i 5 §. En ordning där samtliga ombudsmän kan komma ifråga för sådan tjänstgöring skulle möjliggöra för ombudsmännen att på ett bättre sätt fördela arbetsuppgifter mellan sig utifrån verksamhetens behov. En språklig förenkling föreslås också. Bestämmelsen i föreslagna 5 § skulle mot denna bakgrund kunna formuleras på följande sätt:

När chefsjustitieombudsmannen inte är i tjänst ska den av de andra ombudsmännen som har varit ombudsman längst tid eller den ombudsman som chefsjustitieombudsmannen annars bestämmer tjänstgöra i hans eller hennes ställe.

När det gäller föreslagna 6 § som reglerar ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring föreslås samma typ av språkliga förenkling i bestämmelsens andra mening som i 5 §:

En ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman inte är i tjänst.

I övrigt föreslås inte någon ändring i paragrafen.

Med utgångspunkt i kommitténs grundinställning att riksdagen inte i detalj bör reglera hur JO organiserar sin verksamhet kan det övervägas om det finns tillräckliga skäl att reglera kanslichefsfunktionen i JO-instruktionen enligt föreslagna 7 § (se avsnitt 7.2). För att inte begränsa JO:s utrymme att närmare utforma organisationen så att den möter verksamhetens behov även i framtiden och för att ytterligare modernisera författningstexten skulle bestämmelsen kunna formuleras på följande sätt:

Chefsjustitieombudsmannen bestämmer vilken personal som ska vara anställd vid myndigheten. En chef ska, under chefsjustitieombudsmannen, leda arbetet vid myndigheten.

Som framgår av denna formulering förespråkar vi att ordet "ombudsmannaexpeditionen" ersätts med "myndigheten", vilket gäller såväl denna bestämmelse som övriga bestämmelser där ordet förekommer (dvs. föreslagna 8, 39–42 och 47 §§). Av systematiska skäl föreslår vi också en redaktionell ändring på så sätt att rubriken Ombudsmannaexpeditionen utgår och att bestämmelserna i föreslagna 7 och 8 §§ i stället placeras efter föreslagna 4 §.

8.1.2 Uppdrag

Varken JO:s uppdrag, regeringsformens föreskrifter om saklighet och opartiskhet eller de grundläggande fri- och rättigheterna är begränsade till att omfatta endast svenska medborgare. För att bättre spegla detta förordar vi att ordet "medborgarnas" ersätts med "enskildas" i föreslagna 12 §.

För att tydliggöra att JO får yttra sig över t.ex. lagstiftningsremisser från regeringen skulle en bestämmelse likt den följande kunna tas in som ett andra stycke i föreslagna 13 §:

Ombudsmännen får yttra sig vid beredningen av regeringsärenden och vid andra liknande beredningar.

En grundläggande del av JO:s oberoende och självständighet är ombudsmännens frihet att bestämma hur de bedriver sin tillsyn och tillsynens inriktning. För att förtydliga detta förespråkar vi att orden "samt genom" utgår ur den föreslagna 17 § och att ett kommatecken förs in efter ordet "allmänheten".

8.1.3 Uppgifter

Av systematiska skäl vore det att föredra att bestämmelserna i föreslagna 24 § flyttas till den speciallagstiftning som reglerar de disciplinära förfarandena i fråga och att en hänvisning möjligen kan återges i upplysningsbestämmelserna i slutet av den nya JO-instruktionen.

8.1.4 Klagomål och handläggning av ärenden

Bestämmelsen om klagomål i föreslagna 30 § första stycket är utformad på ett sätt som riktar sig till enskilda anmälare. Det framstår som lämpligare att den riktas till JO och föreskriver en skyldighet för myndigheten att ta emot skriftliga klagomål. Vi ser inte heller någon anledning till att JO-instruktionen ska reglera vad som bör anges i en anmälan. Det bör i stället vara upp till JO att bedöma och informera enskilda om det. Vidare förespråkar vi att det förtydligas att muntliga klagomål tas emot endast i speciella undantagsfall. Med hänsyn till detta skulle den aktuella bestämmelsen kunna formuleras på följande sätt:

JO ska ta emot skriftliga klagomål. Muntliga klagomål ska tas emot endast om det finns synnerliga skäl.

Det andra stycket i 30 § skulle kunna hanteras på liknande sätt som nämnts ovan rörande 24 §.

I syfte att förtydliga ombudsmännens oberoende och självständighet bör bestämmelsen i föreslagna 33 § formuleras enligt följande:

En ombudsman bestämmer vilka ärenden som ska utredas och vilka utredningsåtgärder som ska vidtas.

Bestämmelsen bör vidare flyttas så att den följer närmast efter rubriken Utredning, dvs. före bestämmelsen i föreslagna 32 §. I 32 § kan som nämnts övervägas om tidsgränsen kan ändras till ett år.

För att förenkla bestämmelsen i föreslagna 34 § skulle orden ”genom ett särskilt beslut föreskriva” kunna ersättas med ”besluta” samt orden ”visst” och ”eller en grupp av ärenden” utgå. För att bättre spegla bestämmelsens innebörd förordar vi också att dess rubrik ändras till Omfördela ärenden, samt att rubrikerna till föreslagna 35 respektive 37 och 38 §§ ändras på motsvarande vis.

Bestämmelsen i föreslagna 37 § bör kunna utgå, i enlighet med ställningstagandet att JO bör bestämma hur JO arbetar internt. Det är upp till var och en av ombudsmännen att avgöra på vilket sätt de vill bereda och avgöra ett ärende. Det förekommer givetvis att fullt utredda ärenden föredras muntligt, men det förekommer också att ett förslag till beslut presenteras skriftligt. För det fall det bedöms nödvändigt att ha kvar en instruktion om detta bör bestämmelsen i vart fall justeras enligt nedan:

Ett ärende avgörs efter föredragning om ombudsmannen bestämmer det.

Motsvarande anvisning skulle i så fall också gälla för en tjänsteman som ombudsmannen delegerat beslutanderätt till.

8.1.5 Bemyndiganden

Bestämmelserna i föreslagna 40–42 §§ kan språkligt moderniseras och förenklas genom att uttrycken ”bemyndigande” och ”genom ett särskilt beslut bemyndiga” ersätts med ”delegering” och ”delegera till”. Detsamma gäller rubriken till bestämmelserna. I vart fall anser vi att orden ”eller skriftliga upplysningar” bör utgå ur föreslagna 40 § första stycket 5 eftersom formuleringen är överflödig.

När det gäller utrymmet för delegering vill vi inledningsvis uppmärksamma bestämmelsen i nuvarande 15 § andra stycket som föreskriver att chefsJO får bemyndiga en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta beredningsåtgärder i ett ärende. Bestämmelsen har stor betydelse inom tillsynsverksamheten och ger stöd för att kunna delegera till byråchefer och föredragande att i ett ärende t.ex. hämta in handlingar, besluta om remisser och hantera efterskrifter. Varje ombudsman behöver även fortsättningsvis ha möjlighet att kunna delegera rätten att vidta beredningsåtgärder i ett ärende, utan att samtidigt delegera beslutanderätten. Vi förordar därför att bestämmelsen förs in i den nya JO-instruktionen. För att bättre återspegla ombudsmännens inbördes självständighet bör den utformas så att det är varje ombudsman, och inte chefsJO, som beslutar att delegera rätten att vidta beredningsåtgärder i ett ärende (jfr nuvarande 22 §). Bestämmelsen kan förslagsvis tas in i föreslagna 40 § andra stycket, som skulle kunna formuleras på följande sätt:

En ombudsman får delegera till en tjänsteman vid myndigheten att vidta de handläggningsåtgärder som behövs i ärenden.

När det gäller utformningen av möjligheten till delegering av beslutanderätt i administrativa frågor har vi följande synpunkter. Om det inte finns särskilda skäl för en annan ordning brukar en myndighets instruktion i regel endast innehålla en delegeringsbestämmelse där det slås fast att myndighetens ledning får delegera sin beslutanderätt till den som myndighetschefen eller ledningen bestämmer med

undantag för vissa särskilt angivna beslut (se t.ex. 5 § myndighetsförordningen [2007:515]). Det anses sedan vara en fråga för myndighetsledningen att i arbetsordningen eller genom särskilda beslut bedöma vad som får delegeras och vid behov vidaredelegeras. Mot denna bakgrund framstår bestämmelsen om vidaredelegering i föreslagna 42 § som överflödiga. Vidare skulle bestämmelsen i föreslagna 41 § kunna förenklas så att den anger att chefsJO får delegera till en tjänsteman vid myndigheten att besluta i de administrativa frågor som avses. På så sätt omfattas både kanslichefen och andra tjänstemän av bestämmelsen.

Av systematiska skäl förespråkar vi även en redaktionell ändring genom att bestämmelsen i föreslagna 41 § (liksom bestämmelsen i föreslagna 42 § om den behålls) flyttas till avsnittet med rubriken Chefsjustitieombudsmannen. Rubriken Bemyndiganden skulle då kunna ändras till Delegering i tillsynsverksamheten.

8.1.6 Redogörelse till riksdagen

I den föreslagna 43 § första meningen anges att ombudsmännen varje år ska lämna en ämbetsberättelse till riksdagen för tiden den 1 juli närmast föregående år–den 30 juni innevarande år. Myndigheten lämnar varje år också en årsredovisning till riksdagen. Den avser räkenskapsåret, som är detsamma som ett kalenderår. Dessa delvis överlappande redovisningar leder till merarbete för JO. Vi ser inte några skäl som talar emot att ämbetsberättelsen också skulle kunna avse kalenderår. Det skulle förbättra förutsättningarna för att planera verksamheten och möjliggöra ett bättre utnyttjande av resurser för JO:s del. Frågan bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Som redan nämnts har vi inget att invända mot att konstitutionsutskottet genomför granskningar av JO och i det syftet tar del av myndighetens handlingar, men föreslår alltså att det sker vid behov (se avsnitt 4.5). I stället för den föreslagna 44 § skulle en bestämmelse kunna formuleras på så sätt att konstitutionsutskottet vid behov får ta del av handlingar hos myndigheten.

8.1.7 Övriga synpunkter

De upplysande bestämmelserna i föreslagna 46 och 47 §§ framstår som överflödiga. De behöver inte tas in i den nya JO-instruktionen. Om de stryks skulle 45 § kunna flyttas till avsnittet under rubriken Tillsynsverksamhet.

För att ytterligare modernisera och förenkla författningstexten förespråkar vi att JO läggs till inom parentes i författningsnamnet, att "Riksdagens ombudsmän" ersätts med "Ombudsmännen" i föreslagna 2 § och att "ombudsmännens" utgår ur föreslagna 45 § med följdändringen att "tillsynsverksamhet" ändras till bestämd form. Som vi har nämnt i det föregående förordar vi också att "ombudsmanna-expeditionen" ersätts med "myndigheten" i de bestämmelser där ordet förekommer.

8.2 Ändringar i offentlighets- och sekretesslagen m.m.

Vi vill fästa uppmärksamheten vid en sekretessfråga som kommittén inte har haft i uppdrag att se över. Enligt 17 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) gäller sekretess för vissa uppgifter om förberedelser inför myndigheters

inspektioner. Den nuvarande regleringen i 42 kap. OSL medför att den bestämmelsen inte kan tillämpas i JO:s tillsynsverksamhet. I vissa fall förekommer uppgifter som kan motverka syftet med t.ex. en oanmäld inspektion i handlingar som är allmänna hos JO redan före inspektionen. Vi kan inte se några bärande skäl som talar emot att det införs en möjlighet att sekretessbelägga uppgifter som i förväg kan avslöja var JO planerar att genomföra en oanmäld inspektion. Den typen av inspektioner är särskilt vanliga inom Opcat-verksamheten. Enligt vår uppfattning talar tvärtom såväl systematiska skäl som intresset av att säkerställa att JO kan bedriva en välfungerande verksamhet för att det blir möjligt att tillämpa 17 kap. 1 § OSL på uppgifter i JO:s tillsynsverksamhet. Frågan om ändrad sekretessreglering i detta avseende bör därför övervägas i den fortsatta beredningen av kommitténs förslag.

Formuleringen ”bestämmelse om tystnadsplikt” i förslaget till ändring i 42 kap. 4 § OSL skulle kunna tolkas som att inte bara lagstadgad tystnadsplikt avses, utan också sådan tystnadsplikt som regleras i t.ex. civilrättsliga sekretessavtal. Det kan därför finnas anledning att överväga om det tydligare ska framgå av lagtexten att endast bestämmelser om tystnadsplikt i lag eller annan författning kan ligga till grund för ett sekretesskydd hos JO.

När det gäller frågan om förundersökningssekretess noterar kommittén att Insynsutredningens förslag i betänkandet om ändrad sekretessreglering för vissa uppgifter i JO:s och JK:s nedlagda förundersökningar (SOU 2009:72) fortfarande bereds inom Regeringskansliet. Enligt kommittén är det ur såväl ett offentlighetsperspektiv som ett rättsvårdande perspektiv av intresse att beredningen av förslaget slutförs. Vi är av samma uppfattning.

8.3 Ersättning till ställföreträdande ombudsmän

Enligt nuvarande reglering ska Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn besluta om ersättningen till ombudsmännen men inte till de ställföreträdande ombudsmännen. Det vore en rimlig ordning att samma nämnd beslutade om ersättningen till ställföreträdarna.

8.4 Ändringar i riksdagsordningen

Det bör som nämnts övervägas om en längre mandatperiod utan möjlighet till omval bör införas för justitieombudsmännen. Om så sker, eller om endast ett omval ska kunna komma ifråga, bör även behovet av andra övergångsbestämmelser än de föreslagna uppmärksammas.

Det kan också övervägas om de föreslagna bestämmelserna om bisysslor i 13 kap. 2 § andra stycket och tilläggsbestämmelsen 13.2.2 ska flyttas från riksdagsordningen till den nya JO-instruktionen, i syfte att samla regler som riktar sig till ombudsmännen.

Som kommittén har påpekat är regleringen om val av justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän svåröverskådlig. Reglerna bör därför ses över i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Erik Nyman

Thomas Norling

Katarina Pahlsson

Per Lennerbrant

I beredningen av yttrandet har följande medarbetare deltagit: kanslichefen Maria Hellberg, biträdande kanslichefen Marcus Agnvall, byråcheferna Dan Johansson, Charlotte Håkansson, Anneli Svensson, Stefan Nyman, Maria Wagermark, Catrine Björkman, Johan Thorblad och Anna Flodin, enhetschefen Gunilla Bergerén, tf. byråchefen Karl Lorentzon, internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman, områdesansvariga föredragandena Sofia Lönnberg och Nathalie Stenmark, rättssakkunniga föredragandena Sophie Welander, Olle Molin, Mattias Karlsson, Albert Pettersson och Therese Säde, föredraganden Johanna Fransson, informationschefen Anders Jansson och IT-chefen Niklas Ljung.

Riksrevisionen

Remissvar

Beslutad: 2022-11-02
5.1.1-2022-0722



RIKSREVISIONEN

Till: Riksdagsförvaltningen, juridiska enheten
Sveriges riksdag
100 12 Stockholm

Ert datum: 2022-06-17
Er referens: dnr 1191-2019/20

Yttrande över betänkandet Översyn av JO-ämbetet

Riksrevisionen har getts möjlighet att lämna synpunkter över det av 2020 års JO-utredning (nedan kommittén) avgivna utredningsbetänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2). Riksrevisionen har valt att begränsa sitt yttrande till de intressen som Riksrevisionen har att företräda.

Avsnitt 5.2.7 Finansiell kontroll och uppföljning av JO:s verksamhet

Hanteringen av JO:s förslag till anslag på statens budget, årsredovisningen och viss revision (s. 190-192)

Kommittén konstaterar att det inte uttryckligen framgår av lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. att Riksrevisionens revisionsberättelse över årsredovisningen om JO ska lämnas till riksdagen. Det framgår inte heller uttryckligen av god revisionssed som Riksrevisionen har att följa.

Även om Riksrevisionen, som också kommittén uttalar, har som rutin att lämna revisionsberättelsen för JO till riksdagen anser Riksrevisionen att uttryckliga bestämmelser härom säkerställer Riksrevisionens återrapportering till riksdagen. Sådana bestämmelser ökar dessutom tydligheten och enhetligheten i lagstiftningen genom att de kommer att omfatta fler riksdagsorgan.

Ett tillägg i 10 § andra stycket lagen om statlig revision m.m. med att även revisionsberättelsen för JO ska lämnas till riksdagen föreslås enligt nedan.

Riksrevisionen
S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 4000
www.riksrevisionen.se

1(2)

Avsnitt 5.4 Förhållandet till vissa myndigheter med tillsynsfunktion (s. 292 och 294)

Kommittén framhåller att det är angeläget att myndigheter under regeringen med tillsynsfunktion beaktar JO:s särställning som en del av riksdagens kontrollmakt i den svenska rättsordningen och inte obefogat åsidosätter JO:s självständighet och konstitutionella oberoende. Riksrevisionen – som också är en del av riksdagens kontrollmakt – instämmer i denna bedömning. JO har, liksom Riksrevisionen, ett brett granskningsmandat som även omfattar den verksamhet som myndigheter med tillsynsfunktion bedriver. Det är därför angeläget att myndigheternas tillsyn av de myndigheter som upprätthåller kontrollmakten inte går utöver vad som oundgängligen är nödvändigt. En sådan prövning måste därför göras vid såväl framtagande av ny författning som i samband med aktuell tillsynssituation.

Lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Härigenom föreskrivs att 10 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Revisionsberättelser och revisorsintyg över den årliga revisionen enligt 3 § första stycket 2 och 4 skall lämnas till regeringen.

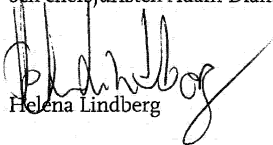
Revisionsberättelser över den årliga revisionen av Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond skall lämnas till riksdagen.

Revisionsberättelser över den årliga revisionen av Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens jubileumsfond skall lämnas till riksdagen.

En revisionsberättelse skall lämnas senast en månad efter det att årsredovisning har lämnats. Ett revisorsintyg skall lämnas senast tre veckor efter det att delårsrapport har lämnats.

Riksrevisorn Helena Lindberg har beslutat detta remissvar. Juristerna Daniel L. Remstam och Anna-Karin Waldton har varit föredragande.

Riksrevisionsdirektören Claudia Gardberg Morner, avdelningschefen Lena Moritz och chefsjuristen Adam Diamant har deltagit i den slutliga handläggningen.


Helena Lindberg


Daniel L. Remstam


Anna-Karin Waldton

Skatteverket

Från: Anna Torsson <anna.torsson@skatteverket.se>

Skickat: den 17 oktober 2022 16:00

Till: Registrator Riksdagsförvaltningen <registrator.riksdagsforvaltningen@riksdagen.se>

Ämne: Remissvar Översyn av JO-ämbetet

Hej!

Skatteverket har inte några synpunkter på utredningsbetänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2).

Med vänlig hälsning

Anna Torsson

Verksjurist

Skatteverket

Telefon: 010-578 53 77

Twitter: @Skatteverket

www.skatteverket.se

Skolinspektionen



Skolinspektionen

Beslut

2022-11-15
Dnr 2022:6103
1 (2)

Riksdagsförvaltningen, juridiska enheten
registrator.riksdagsförvaltningen@riksda-
gen.se

Yttrande över betänkandet Översyn av JO-ämbetet

(2021/22:URF2)

Skolinspektionen har beretts möjlighet att yttra sig över utredningsbetänkandet Översyn av JO-ämbetet. Yttrandet är begränsat till de delar som har störst relevans för Skolinspektionens verksamhet.

JO:s uppgift att särskilt bevaka objektivitetsprincipen är grundläggande i JO:s tillsynsuppdrag och det saknas, enligt Skolinspektionens mening, skäl att göra någon skillnad mellan kommunala och enskilda skolhuvudmän i det avseendet. Skolinspektionen tillstyrker därför kommitténs förslag om att utvidga JO:s uppdrag att särskilt granska att objektivitetsprincipen följs till att avse all verksamhet som omfattas av JO:s tillsyn, dvs. även privata aktörers verksamhet i den del den innefattar myndighetsutövning.

När det gäller JO:s tillsynsområde har den ökade privatiseringen av den offentliga verksamheten medfört en begränsning av JO:s tillsyn. För att öka likvärdigheten mellan kommunala och enskilda skolhuvudmän, och för att stärka den enskildes rättssäkerhet, bedömer Skolinspektionen att det finns skäl att utvidga JO:s tillsynsområde. Skolinspektionen delar således kommitténs bedömning att det framstår som angeläget att privata utförare inom välfärdsområdet omfattas av JO:s tillsyn när dessa utför offentliga förvaltningsuppgifter som finansieras med allmänna medel. Skolinspektionen ställer sig därför positiv till en översyn av frågan. Skolinspektionen tillstyrker även kommitténs förslag om att JO-instruktionen förtydligas på så sätt att JO:s tillsyn över privata utförare omfattar fysiska och juridiska personer såvitt avser den verksamhet som utgör myndighetsutövning.

Skolinspektionen har i övrigt inte några synpunkter på förslagen.

Skolinspektionen

Beslut

2 (2)

I ärendets slutliga handläggning har även chefsjuristen Klara Cederlund, stabschefen Torun Rudin och utredaren Johan Rydstedt deltagit.

Helén Ängmo
Generaldirektor

Charlotte Svanström
Föredragande, jurist

Socialstyrelsen



2022-10-26 3.1-24551/2022

1(1)

Sveriges riksdag
registrator.riksdagsforvaltningen@riksdagen.se

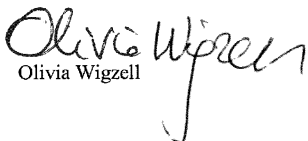
**Socialstyrelsens yttrande över Remiss av betänkandet
Översyn av JO-ämbetet 2021/22:URF2**

Riksdagens diarienummer 1191-2019/20

Socialstyrelsen har inga synpunkter på förslagen.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Olivia Wigzell. I den slutliga handläggningen har avdelningschefen Pär Ödman och enhetschefen Jenny Gardbrant deltagit. Juristen Frida Stange Bjerkner har varit föredragande.

SOCIALSTYRELSEN


Olivia Wigzell


Frida Stange Bjerkner

Statens institutionsstyrelse



2022-10-14
Dnr 04135-2022

Riksdagsförvaltningen
registrator.riksdagsforvaltningen@riksdagen.se

Yttrande över betänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2) (Dnr 1191-2019/20)

Statens institutionsstyrelse (SiS) har inbjudits att lämna synpunkter på betänkandet. Utifrån de utgångspunkter som SiS har att beakta ger förslagen inte anledning till några synpunkter från myndighetens sida.

Beslut i detta ärende har fattats av biträdande chefsjuristen Caroline Hellström. Föredragande har varit juristen Filip Torstensson.


Caroline Hellström


Filip Torstensson

Statens institutionsstyrelse

Besök Svetsarvägen 10
Adress Box 1062
171 22 Solna

Telefon 010-453 40 00
Fax 010-453 40 50

E-post registrator@stat-inst.se
Internet www.stat-inst.se

Org-nr 202100-4508

Statskontoret



STATSKONTORET

REMISSVAR

1 (2)

DATUM
2022-11-14
ERT DATUM
2022-06-16

DIARIENR
2022/135-4
ER BETECKNING
1191-2019/20

Sveriges riksdag
100 12 Stockholm

Remiss av betänkandet Översyn av JO- ämbetet

Statskontoret avgränsar sitt yttrande till förslagen om att utvidga JO:s uppdrag, att göra en bred översyn av den offentliga tillsynen och att utforma en ny JO-instruktion.

Vidgat uppdrag för JO

Statskontoret tillstyrker förslaget att utvidga JO:s uppdrag till att också granska hur objektivitetsprincipen följs av privata aktörer som utför myndighetsuppgifter. Vi delar kommitténs uppfattning att möjligheterna att granska myndighetsutövningen på ett område inte ska variera på grund av organisationsformen.

Översyn av tillsynen

Statskontoret kan inte ta ställning till förslaget att göra en bred översyn av tillsynsområdet. Inriktningen, omfattningen och syftet med översynen behöver preciseras.

Innan en eventuell översyn har genomförts kan ett steg på vägen vara att JO i sin årliga ämbetsmannaberättelse tydligt redogör för de brister i olika tillsynsverksamheter som JO har iakttagit och föreslå åtgärder för att rätta till dem. Det kan också gälla klagomål som inte har lett till utredning eller åtgärder från JO, men som kan visa på brister hos tillsynsmyndigheterna.

I sammanhanget vill Statskontoret kommentera kommitténs resonemang om relationen mellan JO:s extraordinära tillsynsverksamhet och andra former av tillsyn på olika områden.

Enligt kommittén kan inte JO behålla sin karaktär som extraordinärt tillsynsorgan om det inte finns en fungerande ordinär tillsyn på olika områden. Statskontoret vill påpeka att den offentliga tillsynen till stor del har andra syften, mål och metoder än JO:s extraordinära tillsyn. Även om de olika typerna av tillsyn i många fall säkert kan komplettera varandra så gäller att tillsynsmyndigheternas verksamhet i första

**STATSKONTORET****REMISSVAR**

2 (2)

hand är en central del av regeringens styrning. Syftet med tillsynen är att kontrollera hur olika aktörer lever upp till specifika regler och krav på olika områden. Det skulle innebära en stor förändring om en stor del av tillsynen också ska omfatta att på ett systematiskt sätt ta emot klagomål från enskilda och kontrollera hur olika myndigheter tar hänsyn till individers fri- och rättigheter. Här finns såväl principiella som praktiska och finansiella aspekter som behöver beaktas i samband med en eventuell kommande översyn av tillsynsområdet.

Ny JO-instruktion

Statskontoret tillstyrker förslaget att införa kommitténs olika förslag till förändringar genom att ta fram en ny JO-instruktion, och att stor vikt läggs på att göra den nya instruktionen överskådlig, tydlig och lättillgänglig.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och organisationsdirektör Michael Borchers, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Michael Borchers

Svea hovrätt



Yttrande

Datum
2022-10-25Diariumnummer
HSV 2022/880

1(2)

registrator.riksdagsforvaltningen@riksdagen.se

Remissyttrande över utredningsbetänkandet Översyn av JO-ämbetet

(2021/22:URF2)

Svea hovrätt har, utifrån de utgångspunkter som domstolen har att beakta, inte några synpunkter på kommitténs förslag.

Hovrätten noterar att de förslag och bedömningar som redogörs för i utredningen i huvudsak riktar sig till JO:s interna verksamhet.

Beträffande förslaget om att de allmänna reglerna för förundersöknings- och åtalsplikt inte ska gälla för JO konstaterar hovrätten att förslaget endast innebär en anpassning till den ordning som i praktiken nu gäller. Hovrätten instämmer, mot bakgrund av detta, i kommitténs överväganden i denna del.

I likhet med kommittén anser hovrätten att det är angeläget att JO:s verksamhet som extraordinärt tillsynsorgan bibehålls och värnas. Detta bygger dock på att det finns en välfungerande ordinär tillsyn och ett adekvat klagomålssystem. Hovrätten instämmer därför i kommitténs bedömning att det bör göras en bredare översyn av den offentliga tillsynen.

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättspresidenten Anders Perklev, hovrättslagmannen Erik Lindberg, hovrättsrådet Viktoria Thörnqvist och tf. hovrättsassessorn Louise Berkelius, föredragande.

Anders Perklev

Louise Berkelius

Sveriges advokatsamfund



Stockholm den 15 november 2022

R-2022/1225

Till Riksdagsförvaltningen, juridiska enheten

Dnr 1191-2019/20

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 16 juni 2022 beretts tillfälle att avge yttrande över utredningsbetänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22: URF2).

Sammanfattning

Advokatsamfundet har i huvudsak ingen erinran mot kommitténs förslag till lagändringar i sig, men har ett antal synpunkter på själva utformningen av den föreslagna lagtexten ([se bilaga](#)). Advokatsamfundet tillstyrker kommitténs förslag om tillsättande av en särskild utredning med uppdrag att göra en bred översyn av den ordinära offentliga tillsynen. Advokatsamfundet anser emellertid inte att kommitténs överväganden kring säkerställandet av JO-ämbetets självständighet och JO-ämbetets roll som garant för medborgarnas rättssäkerhet och rättsstaten är helt övertygande. Vidare anser Advokatsamfundet att frågan om avsättning av tillräckliga resurser för JO:s klagomålshantering bör utredas vidare.

Synpunkter

Allmänna utgångspunkter

Kommittédirektiven innefattar en rad frågor som gäller bl.a. JO:s konstitutionella ställning, uppdrag, verksamhet och organisation. Kommitténs utredning har resulterat i ett mycket omfattande betänkande som på ett förtjänstfullt sätt redovisar JO-ämbetets historia och utveckling genom åren. Redogörelsen för JO-ämbetets

§

grundläggande uppdrag och struktur ger vidare en tydlig illustration av den viktiga roll som JO innehar i den konstitutionella kontrollmakten. Därutöver redovisas utförligt de praktiska frågor och utmaningar som uppstår i det dagliga arbetet hos JO-ämbetet vad gäller områden som ärendehantering, rollfördelning mellan chefs-JO och de övriga ombudsmännen samt frågor kring tillgänglighet och sekretess. Det är som kommittén framhåller givetvis angeläget att JO:s förutsättningar för att bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt förbättras samt att skyddet för den enskildes integritet förstärks. Kommitténs ståndpunkt att det regelverk som styr JO:s verksamhet behöver moderniseras framstår också som välgrundad. Kommitténs förslag att genomföra dessa förändringar genom införandet av en ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän synes ändamålsenligt. Detsamma gäller de ändringar som föreslås i Riksdagsordningen samt de följdändringar som föreslås i övrigt. Advokatsamfundet finner inte anledning att invända mot dessa förslag, annat än genom de synpunkter som lämnas i bilagan till detta yttrande beträffande vissa oklarheter i utformningen av själva lagtexten, se bilaga, som bör göras till föremål för ytterligare överväganden under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Advokatsamfundet anser, såsom utvecklas nedan, emellertid att den i direktiven framställda grundläggande frågan om JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet alltigenom tillgodoses genom gällande regelverk eller om det krävs författningsändringar, inte är tillräckligt väl belyst i betänkandet. JO:s uppdrag och ställning som garant för rättsstaten borde enligt Advokatsamfundet ha givits en mer central plats i utredningen.

Advokatsamfundet finner även skäl att särskilt belysa några frågor kring JO-ämbetets klagomålshantering sett i ljuset av den betydelse den har för den enskildes rättssäkerhet.

Överväganden

JO:s konstitutionella ställning

Den grundläggande bestämmelsen om justitieombudsmännen finns i 13 kap. 6 § RF. Den innehåller som framhålls i betänkandet inte någon uttrycklig reglering om oberoende eller självständighet och någon sådan reglering finns varken i grundlag eller i annan författning. Kommittén bedömer ändå, utan någon mer ingående analys, att den rättsliga grunden för JO-ämbetets oberoende och ombudsmännens självständighet

§

tillgodoses genom nuvarande reglering. Kommittén anser inte heller att det behövs en reglering kring frågor om saklighet, opartiskhet, jäv och intressekonflikter för ombudsmännens del.

Advokatsamfundet vill framhålla att denna ståndpunkt emellertid förutsätter att rättsstaten vid var tid upprätthålls genom andra mekanismer. Utgångspunkten vid en analys av detta slag bör dock inte vara att rättsstaten tas för given. Det regelverk som ska garantera dess fortlevnad och legitimitet, däribland regelverket för den tillsyn som sker genom JO-ämbetet, bör därför analyseras även utifrån andra scenerier. Enligt Advokatsamfundet ger betänkandet dock inte något övertygande stöd för kommitténs intagna ståndpunkt att det inte krävs några lagändringar för att skydda JO-ämbetets oberoende eller för att säkerställa att objektivitetsprincipen upprätthålls inom ramen för verksamheten. Advokatsamfundet efterlyser därför sammantaget en mer kritisk granskning av huruvida nuvarande regelverk ger erforderliga garantier för att JO-ämbetet även framgent ska kunna uppfylla dessa krav.

JO:s uppdrag

På sätt som framhålls av kommittén är JO:s uppdrag och syfte först och främst att utgöra en garant för den enskildes rättssäkerhet i förhållande till det allmänna. I detta ligger att JO har att övervaka att objektivitetsprincipen och de grundläggande fri- och rättigheterna efterlevs vid utövandet av all offentlig verksamhet. Kommitténs förslag att det även i en bestämmelse (12 §) i den föreslagna nya lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän ska lyftas fram att ombudsmännen vid sin tillsyn *särskilt* ska se till att tillsynsobjekten följer regeringsformens föreskrifter om saklighet och opartiskhet och att det inte görs intrång i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter synes därför väl motiverat, liksom att detta ska gälla alla de som står under JO:s tillsyn – således även privata utförare av offentliga förvaltningsuppgifter.

Stadgandet utgör som kommittén anför en anvisning om vad ombudsmännen ska prioritera vid sin tillsyn. I övrigt innehåller inte heller den föreslagna nya JO-instruktionen någon precisering av inriktningen på JO:s tillsynsuppdrag. Kommittén anser att det inte finns anledning att föreslå någon ändring av ombudsmännens möjlighet att utifrån de befintliga ramarna i JO-instruktionen självständigt bestämma inriktningen på sina verksamheter. Advokatsamfundet instämmer i denna ståndpunkt, liksom i kommitténs förslag att det i den nya JO-instruktionen föreslås att en

§

ombudsman ska vidta de utredningsåtgärder som han eller hon bedömer vara nödvändiga. Advokatsamfundet vill dock poängtera att de avvägningar som ombudsmännen således har att göra givetvis måste vara förenliga med det uppdrag som JO givits som garant för rättsstaten. Det stora mått av frihet som tilldelats ombudsmännen vad gäller prioriteringar och beslut kring vilka åtgärder som ska vidtas innebär också ett ansvar för att granskningsverksamheten de facto ges ett reellt och ändamålsenligt innehåll.

I betänkandet framhålls att klagomålen har ökat ständigt över tid och att detta utgör en utmaning för JO-ämbetet, såväl vad gäller möjligheten att hantera dessa på ett effektivt sätt, som vad gäller prioriteringen mellan klagomålshanteringen och inspektionsärendena.

Advokatsamfundet finner det problematiskt att utredningen i denna del närmast synes ha varit inriktad på frågan hur JO-ämbetet ska kunna värja sig mot den stora mängden klagomål som kommer in, i stället för hur dessa ska kunna utredas på ett rättssäkert och ändamålsenligt sätt.

JO:s klagomålshantering är av vital betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Även med beaktande av att JO utgör ett extraordinärt tillsynsorgan, fyller den kontrollverksamhet som bedrivs hos JO i form av klagomålshantering en oerhört central funktion för den enskildes möjlighet att få sitt ärende granskat ur ett objektivitets- och rättighetsperspektiv av ett oberoende organ. Den enskilde som ger in ett klagomål till JO-ämbetet måste kunna förlita sig på att det avsätts tillräckliga resurser för att det ska kunna avgöras om det finns skäl att ta upp ärendet till granskning och – om så är fallet – att ärendet sedan ges den genomlysning som erfordras. Detta gäller enligt Advokatsamfundet oaktat det förhållandet att JO inte har någon skyldighet att till granskning ta upp alla anmälningar som kommer in. Advokatsamfundet finner därför att det bör utvärderas närmare huruvida JO:s ekonomiska förutsättningar är anpassade för att bedriva en – inte bara effektiv – utan även ändamålsenlig och omfattande granskningsverksamhet.

På sätt som kommittén framhåller är det givetvis även en grundläggande förutsättning för att JO ska kunna fullgöra sitt extraordinära tillsynsuppdrag på ett ändamålsenligt sätt att det finns en välfungerande ordinär offentlig tillsyn och ett adekvat klagomålssystem. Inte minst i ljuset av de förändringar i den ordinära tillsynen som

§

kommittén lyfter fram, instämmer Advokatsamfundet därför i kommitténs förslag att det bör tillsättas en utredning med uppdrag att göra en bred översyn av den offentliga tillsynen.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander



2021/22: URF2 LAGFÖRSLAG

Bilaga

1 Lagförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen
dels att 13 kap. 2, 3 och 4 §§ och tillägsbestämmelserna 9.17.5 och 13.2.1
 ska ha följande lydelse, *dels* att det ska införas en ny tillägsbestämmelse,
 13.2.2, och närmast före
 tillägsbestämmelse 13.2.2 en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

Tillägsbestämmelse 9.17.5

Var och en av riksdagens
 ombudsmän får göra framställningar
 hos riksdagen med anledning av
 frågor som har uppkommit i hans eller
 hennes tillsynsverksamhet.
 Ytterligare föreskrifter om sådana
 framställningar finns i *lagen*
(1986:765) med instruktion för
Riksdagens ombudsmän.

Var och en av riksdagens
 ombudsmän får göra framställningar
 hos riksdagen med anledning av
 frågor som har uppkommit i hans eller
 hennes tillsynsverksamhet.
 Ytterligare föreskrifter om sådana
 framställningar finns i *lagen*
(2023:000) med instruktion för
Riksdagens ombudsmän.

13 kap.

2 §

Riksdagen ska enligt 13 kap. 6 § regeringsformen välja ombudsmän som ska
 utöva tillsyn över tillämpningen av lagar och andra författningar i offentlig
 verksamhet.

Riksdagens ombudsmän ska vara
 fyra, en chefsjustitieombudsman och
 tre justitieombudsmän.
 Chefsjustitieombudsmannen är
 administrativ chef och bestämmer
 inriktningen av verksamheten i stort.
 Riksdagen får härutöver välja en
 eller flera ställföreträdande
 ombudsmän. En ställföreträdande
 ombudsman ska ha tjänstgjort som
 riksdagens ombudsman.

Riksdagens ombudsmän ska vara
 fyra, en chefsjustitieombudsman och
 tre justitieombudsmän.
 Chefsjustitieombudsmannen är
 administrativ chef. Riksdagen får
 även välja en eller flera
 ställföreträdande ombudsmän. En
 ställföreträdande ombudsman ska ha
 tjänstgjort som riksdagens
 ombudsman.

*Riksdagens ombudsmän samt
 ställföreträdande ombudsmän får inte
 inneha anställning eller uppdrag eller
 utöva verksamhet som kan rubba
 förtroendet för ombudsmannens
 opartiskhet i arbetet eller som kan*
[ÖPPEN FORMULERING – I VEMS

§

AVGÖRANDE? / skada verksamhetens
anseende.

Tilläggsbestämmelse 13.2.1

Konstitutionsutskottet ska, på eget	Konstitutionsutskottet ska, om
initiativ eller på begäran av någon av	någon av riksdagens ombudsmän
riksdagens ombudsmän,	begär det, samråda med en
samråda med en	ombudsman om arbetsordningen eller
ombudsman om arbets-	i andra frågor av organisatorisk art.
ordningen eller i andra frågor av	Sådant samråd får även hållas på
organisatorisk art.	initiativ av konstitutionsutskottet.

*Ombudsmännens anmälnings-
skyldighet*

Tilläggsbestämmelse 13.2.2

*Riksdagens ombudsmän samt
ställföreträdande ombudsmän ska till
riksdagen skriftligen anmäla
anställning, uppdrag eller
verksamhet som kan antas
[MYCKET ÖPPEN
FORMULERING-I VEMS
AVGÖRANDE?]
påverka utförandet
av uppdraget som ombudsman.*

381

Riksdagens ombudsmän samt ställföreträdande ombudsmän väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas samma förfarande som vid val av talman enligt 3 kap. 4 § tredje stycket.

Valet av en ombudsman gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att ett nytt val har genomförts under *fjärde* året därefter och den *då valde* har tillträtt uppdraget. Valet ska aldrig gälla längre än till utgången av det året.

Valet av en ny ombudsman gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att ett nytt val har genomförts under *sjätte* året därefter och den *som* då *valts* har tillträtt uppdraget. Valet ska aldrig gälla längre än till utgången av det året.

Valet av en ombudsman som väljs om gäller från det valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att ett nytt val har genomförts under tredje året därefter och den som då valts har tillträtt uppdraget. Valet ska aldrig gälla längre än till utgången av det året.

[DET ÅRET SOM NÅGON
TILLTRÄTT BEHÖVER JU INTE
VARA SAMMA ÅR SOM DÅ VAL
GENOMFÖRTS. INNEBÖRDEN AV

¹ Senaste lydelse 2018:605.



"DET ÅRET" I MENINGEN "VALET
SKA ALDRIG GÅLLA LÄNGRE ÄN
TILL UTGÅNGEN AV DET ÅRET. "
BLIR VÄL DÄRMED OKLAR.]

*Vid val av en ombudsman till
chefsjustitieombudsman gäller andra
stycket.*

Valet av en ställföreträdande ombudsman gäller för en tid av två år från
valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer.

4 §

Riksdagen får på begäran av konstitutionsutskottet entlediga en
ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens
förtroende.

*Minst tre fjärdedelar av de röstande
och mer än hälften av riksdagens
ledamöter måste [LÄGG TILL "för
att beslutet ska vara giltigt,"] enas
om ett beslut att enligt första stycket
entlediga en ombudsman eller en
ställföreträdande ombudsman.*

Om en ombudsman avgår i förtid, Om en ombudsman avgår i förtid, ska
riksdagen snarast välja en efter- ska riksdagen snarast välja en efterträdare för
en ny *fyraårsperiod*. trädare för en ny *sexårsperiod*.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.
2. Bestämmelserna i 13 kap. 3 § i den nya lydelsen tillämpas första gången i
fråga om val som genomförs efter ikraftträdandet. I fråga om val som
genomförts före ikraftträdandet ska bestämmelserna i 13 kap. 3 § i den
tidigare lydelsen tillämpas.

ÖVERGRIPANDE KOMMENTAR OM ANVÄNDNINGEN AV BEGREPPEN "OMBUDSMÄNNEN" OCH "EN OMBUDSMAN"

Användningen av begreppen "ombudsmännen" och "en ombudsman" bör
gås igenom och anpassas. § 12 är ett exempel där det bör stå "en
ombudsman" på alla ställen. Det är ju ett ansvar för varje ombudsman som
åläggs; inte ett kollektivt ansvar. Som ett annat exempel så inleds § 13 i
pluralis och övergår sedan till singularis. Det fungerar och i § 14 passar det
bra med pluralis. I § 17 är det väl inte avsett som ett kollektivt beslut utan
att varje ombudsman ska kunna besluta: "som en ombudsman finner
påkallat" borde det då stå i slutet. I § 19 borde det väl vara singularis. I sista
stycket i § 30 räcker det väl att skriva till en ombudsman eller i praktiken
till ämbetet och inte till alla. I § 43 passar det bra med pluralis eftersom det
åligger alla kollektivt som det får uppfattas.



1.2 Förslag till lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Härigenom föreskrivs följande.

Grundläggande bestämmelser och organisation

Ombudsmännen

1 § Riksdagen väljer enligt 13 kap. 6 § regeringsformen en eller flera ombudsmän (justitieombudsmän), som ska utöva tillsyn över tillämpningen av lagar och andra föreskrifter i offentlig verksamhet i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar.

2 § Riksdagens ombudsmän ska enligt 13 kap. 2 § riksdagsordningen vara fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Riksdagen får dessutom välja en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen

3 § Chefsjustitieombudsmannen är enligt 13 kap. 2 § riksdagsordningen administrativ chef. Chefsjustitieombudsmannen ansvarar i det avseendet inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, [JMFR. JO:S SJÄLVSTÄNDIGHET - VAD AVSES? ALL RÄTT? GRUNDLAG? TVINGANDE RÄTT?] att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksdagens ombudsmän hushållar väl [AVSES I JO:S VERKSAMHET ELLER DÄRUTÖVER?] med statens medel.

4 § Efter samråd med övriga ombudsmän ska chefsjustitieombudsmannen

1. i en arbetsordning besluta om verksamhetens organisation och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen,
2. besluta om verksamhetsplan,
3. besluta om årsredovisning, och
4. besluta om förslag till anslag på statens budget för Riksdagens ombudsmän.

5 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är förhindrad [VARFÖR DETALJREGLERING HÄR MED "SEMESTER" NÄR DET SENARE ANGES "AV NÅGOT ANNAT SKÄL" – SPELAR ANLEDNINGEN NÅGON ROLL?]. Anledningen till att en ombudsman är frånvarande har (väl?) ingen betydelse. att utöva sin tjänst ska den av de andra ombudsmännen som har varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans eller hennes ställe. Om två eller flera ombudsmän har varit ombudsmän lika länge, har den som är äldst företräde.

Ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring

6 § Chefsjustitieombudsmannen beslutar om en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. En ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom eller semester. [SE KOMMENTAR § 5] En ställföreträdande ombudsman får också tas i anspråk för tjänstgöring under en period då en ombudsman har avslutat sitt



uppdrag och en ny ombudsman ännu inte har tillträtt, eller om det av något annat särskilt skäl [SE KOMMENTAR § 5] finns behov av en ställföreträdande ombudsman.

Ombudsmannaexpeditionen

7 § Det ska finnas en expedition för verksamheten (ombudsmannaexpeditionen). Där ska en kanslichef vara anställd liksom den övriga personal som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

Kanslichefen ska under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen.

8 § Chefsjustitieombudsmannen beslutar om råd och anvisningar för arbetet inom ombudsmannaexpeditionen.

Samråd med konstitutionsutskottet

9 § Chefsjustitieombudsmannen ska [LÄGG TILL: "innan beslut fattas"] samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

10 § En ombudsman får enligt tillägsbestämmelse 13.2.1 i riksdagsordningen ta initiativ till samråd med konstitutionsutskottet om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art. Av bestämmelsen följer att sådant samråd får hållas även på initiativ av utskottet.

Uppdrag

Utgångspunkter för uppdraget

11 § Ombudsmännen har i den omfattning som anges i 14–16 §§ tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

12 § Ombudsmännen ska särskilt se till att de som står under ombudsmännens tillsyn följer regeringsformens föreskrifter om saklighet och opartiskhet och att det inte görs intrång i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter i den offentliga verksamheten. Vid tillsyn över kommunala myndigheter ska ombudsmännen beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

13 § Ombudsmännen ska verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas. Om en ombudsman i sin tillsynsverksamhet finner anledning att väcka fråga om en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens [SKA INTE REFERENSEN VARA TILL "statsmakterna"?] sida, får han eller hon göra en framställning i ämnet till riksdagen, enligt tillägsbestämmelse 9.17.5 i riksdagsordningen, eller till regeringen.

Tillsynskrets

14 § Under ombudsmännens tillsyn står, om inget annat anges i 15 §,

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare [BEGREPPET "BEFATTNINGSHAVARE" SOM DEFINIERAS NEDAN

§

ANVÄNDS INTE KONSEKVENT I TEXTEN] vid statliga och kommunala myndigheter,

3. andra som har en tjänst eller ett uppdrag som innebär myndighetsutövning, såvitt avser den verksamhet som utgör myndighetsutövning, och
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de fullgör uppdrag för *verkens* [BÖR VARA UTTRYCKT I SINGULARIS] räkning i sådana *aktiebolag* [HÄNVISNINGEN BÖR VARA TILL "JURIDISKA PERSONER EFTERSOM DET ÄVEN KAN VARA I ANNAN FORM ÄN AKTIEBOLAG] där staten genom *verken* [BÖR VARA UTTRYCKT I SINGULARIS] utövar ett bestämmande inflytande.

Med befattningshavare avses i denna lag en person som står under ombudsmännens tillsyn, om inget annat framgår av sammanhanget. [VAD AVSER DETTA UNDANTAG ATT FÅNGA?]

15 § Ombudsmännens tillsyn omfattar inte

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, Valprövningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd eller riksdagsdirektören,
3. riksbanksfullmäktige samt ledamöter av Riksbankens direktion utom när dessa deltar i utövandet av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern, eller
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

16 § Ombudsmännen står inte under tillsyn av varandra.

Tillsynsverksamhet

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

18 § Ombudsmännen ska fullgöra de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Internationell verksamhet

19 § Ombudsmännen får genom internationell samverkan och informationsinsatser verka för spridning av ombudsmannainstitutet som modell och får även i övrigt medverka i internationella erfarenhetsutbyten.

Uppgifter

Uttalanden

20 § En ombudsman får genom beslut i ett ärende uttala sig om huruvida en åtgärd av någon som står under ombudsmännens tillsyn [JFR.



DEFINITIONEN AV "BEFATTNINGSHAVARE" OVAN I § 14] strider mot en lag eller någon annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. En ombudsman får även göra uttalanden för att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Förundersökning och åtal

- 21 §** En ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot en befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått en annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott.

Om en ombudsman inleder en förundersökning eller väcker åtal tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning och åtal samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal.

Utöver vad som föreskrivs i lag får en ombudsman lägga ned en förundersökning eller underlåta att väcka åtal om han eller hon bedömer att det finns skäl för det. [DETTA AVSES VÄL ENBART GÄLLA SÅDANT SOM EN JO HAR INITIERAT?]

I mål som har väckts vid en tingsrätt bör [DET KAN IFRÅGASÄTTAS OM DET ÄR LÄMPLIGT MED BÖRREGLER I EN INSTRUKTION. AV SJÄLVSTÄNDIGHETEN FÖLJER RIMLIGEN ATT EN OMBUDSMAN SKA KUNNA AVGÖRA DETTA.] talan fullföljas till Högsta domstolen endast om det finns synnerliga skäl.

Disciplinära åtgärder

- 22 §** Om en befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har gjort sig skyldig till fel som kan beivras genom ett disciplinärt förfarande, får en ombudsman göra en anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd.

Om det, när det gäller den [VARFÖR ANVÄNDS INTE BEGREPPET "BEFATTNINGSHAVARE"?] som är legitimerad eller annars behörig att utöva ett yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller inom djurens hälso- och sjukvård, finns skäl att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten, får en ombudsman göra en anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta i frågan. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av en sådan legitimerad yrkesutövers [VARFÖR ANVÄNDS INTE BEGREPPET "BEFATTNINGSHAVARE"?] behörighet, om yrkesutövaren har missbrukat sin behörighet på något annat sätt.

Om det, när det gäller den som är legitimerad yrkesutövare [VARFÖR ANVÄNDS INTE BEGREPPET "BEFATTNINGSHAVARE"?] inom hälso- och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller djurens hälso- och sjukvård, finns skäl att föreskriva prøvotid, får en ombudsman göra en anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta i frågan.

- 23 §** Om en ombudsman anser att det är påkallat att en befattningshavare avskedas eller avstås från sin tjänst på grund av en brottslig gärning eller en grov eller upprepad tjänsteförseelse, får ombudsmannen göra en anmälan om det till den som har befogenhet att besluta om åtgärden.

§

- 24 § När en ombudsman har gjort en anmälan i ett sådant ärende som avses i 22 eller 23 § ska ombudsmannen i ärendet få tillfälle att [AVSES DETTA ALLTSÅ ATT BINDA ANDRA PARTER ÄN JO – GÅR DET I EN INSTRUKTION TILL JO?] komplettera sin utredning, att yttra sig över annan utredning som har förts till ärendet och att närvara om det hålls ett muntligt förhör.

Första stycket gäller inte ärenden om avstängning.

- 25 § Om en myndighet har meddelat ett beslut mot en befattningshavare i ett 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 en ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om en myndighets beslut i ett ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller djurhälsopersonalen eller är krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. och i fråga om en myndighets beslut i ett ärende om prøvotid eller en sådan behörighetsfråga som avses i 22 §. Närmare bestämmelser om en sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Om en befattningshavare, enligt vad som är föreskrivet har sökt ändring vid domstol i ett beslut som avses i första stycket, och om beslutet har tillkommit efter en anmälan av en ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad som är föreskrivet om arbetsgivare i lag eller annan författning ska också tillämpas på en ombudsman i fråga om tvister som avses i denna paragraf. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister ska dock inte tillämpas i fråga om tvist i vilken en ombudsman för talan.

- 26 § Om det kan misstänkas att en befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till en tjänsteförseelse som bör leda till en disciplinpåföljd, och om det kan befaras att han eller hon inte skriftligen kan underrättas enligt 17 § samma lag om vad som anförs mot honom eller henne inom två år från förseelsen, får en ombudsman utfärda motsvarande underrättelse.

Första stycket gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

Ingripande mot befattningshavare utan självständiga befogenheter

- 27 § En ombudsman bör [JMFR. KOMMENTAR OVAN I § 21. AV SJÄLVSTÄNDIGHETEN FÖLJER ATT EN OMBUDSMAN SKA KUNNA AVGÖRA DETTA. INNEBÖRDEN AV EN BÖR-REGEL ÄR



OKLAR] inte ingripa mot en befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

Åtgärder mot vissa befattningshavare

28 § En ombudsman har enligt föreskrifter i regeringsformen befogenhet att väcka åtal mot en ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen, väcka talan om att skilja eller avstänga en sådan ledamot från anställningen och väcka talan om att en sådan ledamot ska vara skyldig att genomgå en läkarundersökning.

29 § En ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 13 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot ett statsråd samt åtal som ett riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot en befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock inte åtal mot en annan ombudsman.

En ombudsman är även skyldig att biträda ett utskott med förundersökningen mot en befattningshavare enligt första stycket, och med en sådan särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget som avses i 13 kap. 7 § andra stycket riksdagsordningen.

Klagomål och handläggning av ärenden

Klagomål

30 § Klagomål bör [JFR. KOMMENTAR § 21 OCH § 27] framföras skriftligen. I anmälan bör [JFR. KOMMENTAR § 21 OCH § 27] anges den som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt anmälarens namn och adress. Anmälaren bör även bifoga sådana handlingar som kan ha betydelse för utredningen eller bedömningen av klagomålet.

Den som är berövad sin frihet får skicka försändelser till ombudsmännen utan hinder av de inskränkningar som gäller för honom eller henne i fråga om rätten att sända brev och andra handlingar.

Samråd om inspektioner och undersökningar

31 § En ombudsman ska samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner som han eller hon avser att genomföra. En ombudsman ska också samråda med chefsjustitieombudsmannen om andra undersökningar som han eller hon avser att genomföra, om det finns särskilda skäl för det.

Utredning

32 § En ombudsman bör inte ta upp förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det inte finns särskilda skäl.

33 § En ombudsman ska vidta de utredningsåtgärder som han eller hon bedömer vara nödvändiga för att pröva klagomål och andra ärenden.



Omfördela ett ärende

34 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordningen genom ett särskilt beslut föreskriva att ett visst ärende eller en grupp av ärenden ska, om det finns särskilda skäl, omfördelas till honom eller henne eller till någon av de andra ombudsmännen.

Överlämna ett ärende

35 § Om ett ärende lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än av en ombudsman och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får en ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Det är endast ärenden som har väckts genom klagomål som får överlämnas till Justitiekanslern och endast efter överenskommelse med Justitiekanslern.

Om ett klagomål avser en befattningshavare som är advokat och om frågan som har väckts genom klagomålet är sådan att den enligt 8 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken kan prövas av något organ inom advokatsamfundet, får en ombudsman överlämna klagomålet till samfundet för handläggning.

En sådan särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget som avses i 13 kap. 7 § andra stycket riksdagsordningen får inte överlämnas enligt första stycket.

Förelägga och döma ut vite

36 § När en ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han eller hon har beslutat att inleda en förundersökning, får ombudsmannen förelägga vite om högst 10 000 kronor. En ombudsman får döma ut försuttet vite.

Avgöra ett ärende

37 § Ett ärende avgörs efter föredragning. Beslut att avvisa ett ärende eller avskriva ett ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. En ombudsman kan också avgöra andra ärenden utan föredragning, om det finns särskilda skäl för det.

Återlämna en handling

38 § En handling i ett ärende får återlämnas till den som har gett in handlingen om det är lämpligt med hänsyn till allmänna arkivsynpunkter. Den återlämnade handlingen får ersättas med en kopia eller, om en kopia inte kan framställas, med en anteckning eller annan dokumentation om handlingens innehåll.

Bemyndiganden

39 § En ombudsman får uppdra åt någon annan att leda en förundersökning som ombudsmannen har beslutat och att väcka och utföra åtal som ombudsmannen har beslutat, om inte åtgärden avser en ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen.

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



I fall som avses i 25 § får en ombudsman förordna en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

- 40 §** En ombudsman får genom ett särskilt beslut bemyndiga en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar dels genomföra en inspektion, dels fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Ett sådant bemyndigande får inte innefatta rätt att

1. göra en framställning enligt 13 §,
2. göra ett uttalande enligt 20 §,
3. vidta en åtgärd mot en befattningshavare enligt 21, 22 eller 23 §,
4. överlämna ett ärende till en annan myndighet enligt 35 §, eller
5. fatta beslut i ett ärende som avgörs efter att ett skriftligt yttrande eller skriftliga upplysningar har inhämtats från en berörd myndighet eller tjänsteman.

I ärenden som avses i 22 eller 23 § får en ombudsman bemyndiga en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta de handläggningsåtgärder som behövs.

- 41 §** Chefsjustitieombudsmannen får i arbetsordningen eller genom ett särskilt beslut bemyndiga kanslichefen eller någon annan tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att besluta i andra administrativa frågor än de som regleras i 4 §, 6 §, 7 § första stycket eller 34 §.

- 42 §** Kanslichefen får genom ett särskilt beslut bemyndiga en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att fatta beslut i kanslichefens ställe, om chefsjustitieombudsmannens bemyndigande medger det.

Redogörelse till riksdagen

- 43 §** Ombudsmännen ska senast den 15 november varje år lämna en tryckt ämbetsberättelse för tiden den 1 juli närmast föregående år–den 30 juni innevarande år till riksdagen. Berättelsen ska innehålla en redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 13, 21–23 eller 25 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen ska även ge en översikt över verksamheten i övrigt.

- 44 §** I samband med att ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen ska konstitutionsutskottet få tillfälle att ta del av handlingar hos Riksdagens ombudsmän.

Övriga bestämmelser

- 45 §** Förvaltningslagen (2017:900) är inte tillämplig i ombudsmännens tillsynsverksamhet.

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

§

47 § Bestämmelser om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller som annars rör en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen finns i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.
2. Genom lagen upphävs lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)



Sveriges
Kommuner
och Regioner

YTTRANDE

2022-11-14

Vårt ärendenr:
22/00838

Ert dnr:
1191-2019/20

Avdelningen för juridik
Helena Linde

Riksdagsförvaltningen
100 12 Stockholm

Remittering av betänkandet Översyn av JO-ämbetet

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner – SKR – har genom remiss från Riksdagsförvaltningen beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet "Översyn av JO-ämbetet". SKR anser sammanfattningsvis följande.

SKR avstår från yttrande i de delar av betänkandet som avser JO-ämbetets inre organisation och arbetsformer.

SKR konstaterar att det leder till en olycklig obalans mellan offentligt och privat bedriven verksamhet när viss offentligt finansierad välfärdsverksamhet faller utanför JO:s tillsyn på grund av att den numera bedrivs i privat regi.

SKR instämmer i förslaget att det av JO-instruktionen ska framgå att JO:s tillsyn över privata utförare ska omfatta både fysiska och juridiska personer vad avser verksamhet som utgör myndighetsutövning.

SKR delar bedömningen att JO:s tillsynsområde kan behöva utvidgas, men att det inte bör göras generellt. En sådan utvidgning bör göras i separata lagstiftningsärenden i förhållande till de områden eller sektorer där det bedöms relevant och befogat.

SKR instämmer i bedömning att det saknas anledning att lämna några författningsförslag när det gäller genomslagskraften av JO:s beslutsfattande och vill avslutningsvis betona att respekten för JO-ämbetet och myndighetens beslut är stor hos kommuner och regioner.

Inledning

Utredningsbetänkandet av 2020 års JO-utredning (2021/22:URF2) belyser hela det regelverk som syftar till att säkerställa JO-ämbetets förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Det är ett omfattande betänkande som i stora stycken rör JO-ämbetets inre organisation och arbetsformer. SKR avstår från yttrande i dessa delar.

JO:s tillsynsområde

Betänkandet behandlar därutöver även JO:s tillsynsområde. I förhållande till den offentligt finansierade verksamheten inom välfärdssektorerna konstateras bland annat att en ökande andel av den offentliga förvaltningen numera utförs av privata rättssubjekt. Som huvudregel står även sådana privata rättssubjekt under JO:s tillsyn när de utför uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Det gäller däremot inte när de utför offentliga förvaltningsuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning. Det innebär i sin tur att viss verksamhet som tidigare fallit under JO:s granskning inte

Sveriges Kommuner och Regioner
Post: 118 82 Stockholm, Besök: Hornsgatan 20
Tfn: växel 08-452 70 00, Fax: 08-452 70 50
Org nr: 222000-0315, info@skr.se, www.skr.se



Sveriges
Kommuner
och Regioner

2022-11-14

Vårt dnr:
22/00838

2 (2)

Ert dnr:
1191-2019/20

längre gör det. SKR konstaterar att det leder till en olycklig obalans mellan offentligt och privat bedriven verksamhet.

Kommitténs bedömer att det inom det offentligt finansierade välfärdsområdet kan finnas anledning att stärka skyddet av den enskildes grundläggande fri- och rättigheter och att viss privat bedriven verksamhet inom detta område bör omfattas av JO:s tillsyn även när det formellt sett inte är fråga om myndighetsutövning. Kommittén föreslår att det av JO-instruktionen ska framgå att JO:s tillsyn över privata utförare ska omfatta fysiska och juridiska personer vad avser verksamhet som utgör myndighetsutövning. Kommittén ser det dock inte som ändamålsenligt att JO:s tillsynsområde utvidgas generellt. En sådan utvidgning bör, om den ska genomföras, omfatta de områden eller sektorer där det bedöms relevant och befogat efter en översyn av respektive område var för sig. SKR delar den bedömningen och instämmer därför i kommitténs förslag på denna punkt.

Spridningen och genomslagskraften av JO:s beslut

Betänkandet behandlar även frågan om spridningen av JO:s tillsynsbeslut. SKR har gjort bedömningen att informationen om och spridningen av vägledande beslut från JO är tillräcklig. Genom JO:s webbplats finns tillgång till ämbetsberättelsen och JO:s beslut redovisas i olika rättsdatabaser. Principiella frågor lyfts också fram den allmänna mediala bevakningen. Kommittén har mot den bakgrunden gjort bedömning att det saknas anledning att lämna några författningsförslag när det gäller genomslagskraften av JO:s beslutsfattande även om JO bör fortsätta att se över och utveckla det arbetet. SKR instämmer i kommitténs bedömning och vill avslutningsvis betona att respekten JO-ämbetet och för JO:s beslut är stor hos kommuner och regioner.

Sveriges Kommuner och Regioner

Palle Lundberg

Sara Catoni

Umeå tingsrätt



Allmänna avdelningen

Remissyttrande

Datum
2022-11-151(1)
Diarienummer
TUM 2022/300registrator.riksdagsforvaltningen@riksdag.seRemissyttrande avseende betänkandet Översyn av
JO-ämbetet

2021/22:URF2

Umeå tingsrätt har granskat betänkandet Översyn av JO-ämbetet utifrån tingsrättens och de allmänna domstolarnas verksamheter. Tingsrätten kan konstatera att kommittén har genomfört ett gediget arbete. De förslag som lämnas är väl motiverade och balanserade.

I likhet med kommittén anser tingsrätten att det är angeläget att JO:s egenskap av extraordinärt tillsynsorgan bibehålls och värnas. Som angetts i betänkandet är då en grundläggande förutsättning en välfungerande ordinär offentlig tillsyn. Kommitténs förslag om att tillsätta en utredning i syfte att göra en bred översyn av den offentliga tillsynen framstår med den utgångspunkten som lämpligt.

Tingsrätten har, utifrån de intressen som tingsrätten har att beakta, inte några övriga synpunkter att lämna på betänkandet.

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Anders Carlbaum.
Föredragande har varit tingsfiskalen Linn Brewer.

Anders Carlbaum

Linn Brewer

Universitetskanslersämbetet



Datum
2022-10-25

Reg.nr
131-00343-22

Sida
1 (1)

REMISSVAR

Avdelning
Juridiska avdelningen

Handläggare
Mikael Herjevik
+46 8 563 087 27
mikael.herjevik@uka.se

Riksdagsförvaltningen
Juridiska enheten

Remiss av betänkandet Översyn av JO-ämbetet

Riksdagsförvaltningen har remitterat utredningsbetänkandet *Översyn av JO-ämbetet* (2021/22:URF2) till Universitetskanslersämbetet.

Universitetskanslersämbetet har inga synpunkter att redovisa.

Beslut om att fastställa remissvaret har tagits av generaldirektören Anders Söderholm efter föredragning av biträdande chefsjuristen Mikael Herjevik i närvaro av chefsjuristen Christian Sjöstrand och verksamhetsstrategen Per Westman.

Anders Söderholm

Uppsala universitet (statsvetenskapliga institutionen)

1(3)

UPPSALA
UNIVERSITETLi Bennich-Björkman
Prefekt

Statsvetenskapliga institutionen

Besöksadress:
Skytteanum
Valvgatan 4**Postadress:**
Box 514
751 20 Uppsala
018-471 3456
li.bennich-bjorkman@statsvet.uu.se
www.statsvet.uu.se**Remissyttrande**

2022-11-15 Dnr 2022/48, 2:8

Riksdagsförvaltningen
Juridiska enhetenYttrande över utredningsbetänkandet Översyn av JO-
ämbetet (2021/22:URF2)

Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet har beretts möjlighet att yttra sig över utredningsbetänkandet "Översyn av JO-ämbetet" (2021/22:URF2). Institutionen ställer sig i allt väsentligt bakom utredningens bedömningar och förslag. Utifrån institutionens utgångspunkter vill vi emellertid lyfta några punkter av särskilt intresse för oss, nämligen det konstitutionella stödet för ämbetets oberoende och ombudsmännens självständighet, mandatperiodens längd för ombudsmännen vid nyval, en särskild kvorumregel och en särskild beslutsregel om entledigande av en ombudsman, samt utökningen av tillsynsområdet över privata utförare inom välfärdsområdet (efter sektorsvisa utredningar).

JOs konstitutionella ställning

Av utredningen framgår att kommittén bedömer att den rättsliga grunden för JO-ämbetets oberoende och ombudsmännens självständighet tillgodoses genom nuvarande reglering i regeringsformen, regelverkets utformning i övrigt och förarbetsuttalanden. Det finns därför enligt kommittén inte något behov av att i författning uttryckligen reglera frågan om oberoende, inbegripet finansiellt oberoende, eller frågan om självständighet (avsnitt 5.2.12.2). Statsvetenskapliga institutionen förstår kommitténs argumentation men håller inte nödvändigtvis med om slutsatsen. Innebörden av kommitténs slutsats är att den samlade rättsliga och konstitutionella kontexten sammantaget innebär ett institutionellt skydd för JO-ämbetet och för ombudsmännens självständighet. Vi konstaterar också att kommittén på annat håll i betänkandet förutsätter att konstitutionsutskottet och riksdagsledamöterna ägnar sig åt egen självbindning vad gäller oberoendet: "Kommittén framhåller [...] vikten av att utskottet, liksom enskilda riksdagsledamöter, avhåller sig från uttalanden och åtgärder som riskerar att ingripa i ombudsmännens

**Remissyttrande**

2022-11-15 Dnr 2022/48, 2:8

självständighet och oberoende” (s. 15). Denna typ av självbindning är en modell som har fungerat i en tid där det politiska landskapet präglats av konsensus och ömsesidig förståelse för spelets regler (vilket alltså inbegriper konstitutionell praxis). Men vi konstaterar att världen i vår tid alltmer präglas av populism och politisk polarisering, en utveckling som i viss utsträckning även nått det svenska politiska systemet. Det som tidigare betraktades som oskrivna men tydliga konstitutionella förhållningsregler upplöses plötsligt, och skapar då osäkerhet alternativt konflikt om vad som egentligen gäller (se exempelvis upphovet till Decemberöverenskommelsen).

I ljuset av detta vore det önskvärt med tydligare reglering vad gäller viktiga samhällsinstitutioners ställning. Statsvetenskapliga institutionen inser att i fallet med JO-ämbetet skulle detta innebära grundlagsändringar som ligger utanför utredningens direktiv, men eftersom kommittén själv tar upp denna diskussion väljer vi att kommentera frågan. Vi vill också betona att en reglering av detta slag ytterst handlar om att tillförsäkra JO-ämbetet och ombudsmännen självständighet i själva granskningsarbetet (parallellt med Riksrevisionens självständighet i sitt granskande arbete, RF 13 kap. 8 §, andra stycket), men det skulle inte innebära ett fullständigt oberoende gentemot riksdag och riksdagsförvaltning (t.ex. vad gäller budget och föreskrifter).

Mandatperiodens längd

Givet den väg som kommittén väljer i oberoende-frågan ställer sig den Statsvetenskapliga institutionen sig positiv till förslaget till en förlängd mandatperiod vid val av en ny justitieombudsman, dvs. en ändring från nuvarande fyra år till sex år. Vi delar uppfattningen att en sådan förlängning bidrar till att tillförsäkra ombudsmännen en ökad självständighet och trygghet vilket också främjar deras möjligheter att verka mer långsiktigt i sitt ämbete.

Entledigande av en ombudsman

Statsvetenskapliga institutionen ställer sig också positiv till kommitténs förslag om att införa en ny reglering i en huvudbestämmelse i riksdagsordningen om att det ska krävas tre fjärdedelar av de röstande och att mer än hälften av riksdagens ledamöter enas om ett beslut att entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende.

Uttökningen av tillsynsområdet över privata utförare

Den offentliga verksamheten är betydligt mer diversifierad idag vad gäller huvudmän än den var bara för några decennier sedan, vilket bör få konsekvenser för JO:s tillsynsområde. Vi delar uppfattningen att det

**Remissyttrande**

2022-11-15 Dnr 2022/48, 2:8

framstår som angeläget att privata utförare inom välfärdsområdet omfattas av JO:s tillsyn när dessa utför offentliga förvaltningsuppgifter som finansieras med allmänna medel. Det förefaller också rimligt att en sådan utvidgning av tillsynsområdet sker efter sektorsvisa utredningar.

Föreliggande yttrande har på Statsvetenskapliga institutionens vägnar beslutats av prefekten Li Bennich-Björkman efter föredragning av professor Shirin Ahlbäck Öberg.

Li Bennich-Björkman

Shirin Ahlbäck Öberg

Åklagarmyndigheten



ÅKLAGARMYNDIGHETEN

Yttrande

Datum

2022-11-07

Ert datum

2022-06-16

Sida 1 (2)

Dnr

ÅM2022-1356

Er beteckning

Dnr 1191-2019/20

Riksdagsförvaltningen

Betänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)

Mot bakgrund av de intressen som Åklagarmyndigheten har att bevaka tillstyrks de förslag och överväganden som redovisas i betänkandet.

Vad gäller vissa delar av förslagen i betänkandet vill Åklagarmyndigheten särskilt framhålla följande:

6.3 Åklagarrollen

Åklagarmyndigheten delar kommitténs förslag att det inte längre ska föreligga en absolut åtals- och förundersökningsplikt för JO. En möjlighet för JO att väcka åtal, snarare än en åtalsplikt, är mer förenlig med det sätt vilket bestämmelsen kommit att tillämpas av JO. Det är också ett arbetssätt som har goda skäl för sig. Åklagarmyndigheten delar kommitténs uppfattning att en anpassning av bestämmelsen är mer förenlig med JO:s uppdrag som extraordinärt tillsynsorgan.

7.2 Ärendeutvecklingen och ärendehantering hos JO

Det är av stor vikt, för såväl enskilda som anmält ett klagomål till JO, som befattningshavare som är föremål för en utredning hos JO, att handläggningstiderna är så korta som möjligt. Åtgärder för att korta handläggningstiderna och minska ärendebalansen är därför angelägna. Åklagarmyndigheten delar således de synpunkter som kommittén framfört om en utvidgad användning av delegationsmöjligheten i JO-instruktionen, i syfte att åstadkomma en mer effektiv handläggning hos JO utan att författningsändringar är nödvändiga.

Detta yttrande har beslutats av vice riksåklagaren Katarina Johansson Welin efter föredragning av kammaråklagaren Sara Stolper. I den slutliga

Postadress
Box 5553
114 85 Stockholm

Gatuadress
Östermalmsgatan 87 C

Telefon
010-562 50 00

E-post
registrator@aklagare.se

Webbadress
www.aklagare.se

YttrandeDatum
2022-11-07

Sida 2 (2)

Dnr
ÅM2022-1356

handläggningen av ärendet har också tillsynschefen Henrik Rasmusson och
rättschefen Marie-Louise Ollén deltagit.

Katarina Johansson Welin

Sara Stolper

Kopia till
Kommunikationsavdelningen
Rättschefen
Biblioteket

Örebro universitet

Remissyttrande

2022-11-01

Ärendenr: ORU 2022/04467

Sidnr: 1 (2)



Remissyttrande: Översyn av JO-ämbetet, utredningar från Riksdagsförvaltningen, 2021/22URF2 (Dnr 1191-2019/20)

Inledning

Detta betänkande om drygt 800 sidor innehåller en mycket detaljerad genomgång – sannolikt den bredaste som någonsin gjorts – av JO-ämbetet, dess bakgrund, funktioner, organisation, konstitutionella ställning, reglering i lag samt allmänna status. Utredningen begärdes av konstitutionsutskottet (KU) genom ett s.k. tillkännagivande i december 2019 (KU 2019/20:4) och inledde sitt arbete under 2020. Någon liknande översyn hade då inte gjorts sedan 1983.

Utredningen, som alltså beställts av riksdagen och även redovisas i riksdagsförvaltningens utredningsserie i stället för som en sedvanlig SOU, har således jobbat både snabbt och grundligt. Att det så att säga rör sig om en ”ren riksdagsprodukt” kan ses som logiskt eftersom JO enligt Regeringsformen (RF) 13 kap. 6 § är en av få statliga myndigheter som lyder under riksdagen (se även RF 12:1). JO har f.ö. också rent formellt titeln Riksdagens ombudsman, som exempelvis pryder ämbetets lokaler på Västra Trädgårdsgatan i Stockholm, ehuru Justitieombudsmannen är det mer vedertagna och vanligtvis använda uttrycket.

Ämbetet har funnits sedan 1809 och måste i ett historiskt perspektiv ses som en karakteristisk del av det svenska statsskicket. Ordet ombudsman ses rentav som ett av få svenska ord med bred internationell spridning. Samtidigt finns sedan ganska lång tid tydliga tecken på att ämbetets praktiska och juridiska betydelse, liksom dess status i samhället, kraftigt minskat. Mot denna bakgrund kunde man ha önskat eller antagit att det i och för sig välskrivna betänkandet skulle ha fört ett längre och fylligare resonemang om hur JO-ämbetet bör utvecklas och fungera i framtiden samt föreslagit fler ändringar i regelverket. Betänkandets konkreta förslag är emellertid få och mycket modesta, för att inte säga beskedliga.

Konkreta förslag

I betänkandet genomgås som nämnts snart sagt alla tänkbara aspekter på JO-ämbetets verksamhet, historiskt samt i nutid och även i ett framtidsperspektiv. På det stora flertalet områden konstateras emellertid helt enkelt att det mesta tycks fungera bra och att nuvarande reglering, i grundlag, riksdagsordning, vanlig lag och andra bestämmelser är fullt ändamålsenlig. Mot den bakgrunden är det i och för sig logiskt att så få konkreta förändringar föreslås.

De förslag som ändå återfinns i betänkandet är, förutom rent språkliga och redaktionella, följande. Tydligare reglering av ombudsmännens eventuella bisysslor, ägnade att försvåra sådana, föreslås i Riksdagsordningen (RO) 13 kap. 2 § jämte tillägsbestämmelsen 13.2.2. (RO har en egenartad struktur med dels huvudbestämmelser, som endast kan ändras med ¾ majoritet av de röstande i riksdagen, dock minst 175 till antalet, eller likt grundlag genom två beslut med riksdagsval emellan, respektive tillägsbestämmelser, som antas på samma sätt som vanliga lagar, dvs med enkel majoritet (se RF 8:17 respektive 4:7).) Vidare föreslås viss uppstramning vad gäller val respektive entledigande av ombudsmän i RO 13:3-4.

ORU 2022/04467

2 (2)



Reglerna om själva JO:s verksamhet återfinns emellertid till största delen i den s.k. JO-instruktionen eller lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsman, som den officiellt heter. Här föreslås nu en helt ny lag. I sak är dock förändringarna jämfört med nuvarande lag eller instruktion synnerligen små (se s. 765 ff i betänkandet), även om det kan noteras att det föreslås att Förvaltningslagen (2017:900) enligt 45 § i den föreslagna lagen inte ska vara tillämplig i JO:s tillsynsverksamhet, vilket motiveras med denna verksamhets speciella karaktär. Tanken är att tillsyn över myndigheter och förvaltning är väsensskild från själva förvaltningsverksamheten som sådan, vilket i betänkandet motiveras tämligen väl. Härutöver föreslås även vissa smärre ändringar beträffande offentlighet, sekretess och utlämning av handlingar, både hos JO och vissa andra berörda myndigheter, inklusive riksdagen, samt att möjligheterna till samråd mellan JO och KU ökar; sådant samråd ska vid behov kunna initieras av båda parter.

Bedömning

De föreslagna förändringarna är som sagt anmärkningsvärt få och små, inte minst i ljuset av betänkandets generella bredd och fyllighet. Detta kan naturligtvis tas till intäkt för att nuvarande regelverk fungerar väldigt bra, men de många vittnesmål som hörts både från tidigare ombudsmän samt enskilda röster i den juridiska doktrinen om att så inte riktigt är fallet och att JO tvärtom är en "tandlös" institution borde nog på något sätt ha belysts lite närmare. Frågan är om den bild som nu ges i betänkandet av hur väl ämbetet fungerar är rättvisande. Få jurister skulle nog vilja beskriva JO som en central aktör i det svenska rättslivet och antalet medborgare som tydligt upplever att JO utgör ett starkt och reellt värn för dem mot en måhända stundtals maktfullkomlig eller orättvis överhet är nog inte heller så stort. Skillnaden mot 1800-talet torde här vara betydlig och JO fungerar nog i dag inte riktigt som 1809 års grundlagsfäder hade tänkt sig. En lite större medvetenhet om JO-ämbetets nuvarande svagheter borde det funnits plats för i en så här omfattande kartläggning av det samma.

Med det sagt framstår de få konkreta förändringar som utredningen föreslår som rimliga och väl avvägda. Örebro universitet har därför inget att erinra mot dessa.