

Framställning till riksdagen

2022/23:RS2

Översyn av JO-ämbetet

Riksdagsstyrelsen har på uppdrag av riksdagen sammankallat en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av Riksdagens ombudsmän (JO). Kommittén, som antagit namnet 2020 års JO-utredning, har överlämnat sitt betänkande Översyn av JO-ämbetet till riksdagsstyrelsen.

Riksdagsstyrelsen överlämnar nu kommitténs betänkande till riksdagen för bedömning och beslut.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i bilaga 1. Efter remiss har de yttranden kommit in som finns i bilaga 2.

Stockholm den 14 december

Andreas Norlén

Ingvar Mattson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén, ordförande, Henrik Vinge (SD), Lena Hallengren (S), Mattias Karlsson (M), Johan Löfstrand (S), Mattias Bäckström Johansson (SD), Vasiliki Tsouplaki (V), Jessica Rosencrantz (M), Daniel Bäckström (C), Carina Ståhl Herrstedt (SD) och Annika Hirvonen (MP).

Översyn av JO-ämbetet

Till riksdagsstyrelsen

Riksdagsstyrelsen beslutade den 19 februari 2020 att sammankalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en översyn av Riksdagens ombudsmän (JO). Kommittén antog namnet 2020 års JO-utredning.

Ordförande i kommittén har varit f.d. domaren i Europeiska unionens domstol, Carl Gustav Fernlund. Ledamöter i utredningen har varit Petter Löberg (S), Per-Arne Håkansson (S), Phia Andersson (S), Karin Enström (M), Marta Obminska (M), Mikael Strandman (SD), Mats Nordberg (SD), Stefan Tornberg (C) t.o.m. den 6 juli 2021, Per Schöldberg (C) fr.o.m. den 7 juli 2021, Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Bo Könberg (L) och Agneta Börjesson (MP).

Säkerhetsstrategen Charlotta Berglund, biträdande kanslichefen Annika Waller och f.d. kanslichefen i konstitutionsutskottet Bertil Wennberg har biträtt kommittén som experter.

Kommittén har också i vissa delar av uppdraget biträtts av en referensgrupp bestående av professor emeritus i statsvetenskap Sverker Gustavsson, f.d. hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt, justitierådet tillika ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen Helena Jäderblom och f.d. justitiekanslern Anna Skarhed.

Sekreterare i utredningen har varit Judit Farago Gontier och Gustav Forsberg.

Kommittén har hållit 18 sammanträden. Kommitténs arbete redovisas i avsnitt 2.2.

Kommittén överlämnar härmed betänkandet Översyn av JO-ämbetet. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 11 maj 2022

Carl Gustav Fernlund *Petter Löberg* *Per-Arne Håkansson*

Phia Andersson *Karin Enström* *Marta Obminska*

Mikael Strandman *Mats Nordberg* *Per Schöldberg*

Mia Sydow Mölleby *Tuve Skånberg* *Bo Könberg*

Agneta Börjesson

*/Judit Farago Gontier
Gustav Forsberg*

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	11
Förkortningar.....	37
1 Lagförslag.....	39
1.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.....	39
1.2 Förslag till lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän.....	42
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.	51
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.....	52
1.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	54
1.6 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659).....	56
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter.....	58
2 Inledning.....	59
2.1 Uppdraget.....	59
2.1.1 Bakgrund.....	59
2.1.2 Kommitténs direktiv.....	60
2.2 Kommitténs arbete.....	62
2.3 Betänkandets disposition.....	63
2.4 Kort om JO.....	65
2.4.1 Myndighetens verksamhet.....	65
2.4.2 Myndighetens organisation.....	66
2.4.3 Anslag och kostnader.....	68
2.5 Gällande ordning.....	68
2.5.1 Bestämmelser i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.....	69
2.5.2 Bestämmelser i riksdagsordningen.....	69
2.5.3 JO-instruktionen.....	71
2.5.4 JO:s arbetsordning.....	76
2.5.5 Jäv och bisysslor.....	80
2.5.6 Sekretess.....	81
2.5.7 Säkerhetsskydd.....	81
2.5.8 Ersättning till riksdagens ombudsmän.....	83
2.5.9 Budgetprocessen och anslaget till JO.....	85
2.5.10 Budget, ekonomiadministration samt intern styrning och kontroll.....	89
2.5.11 Överklagande av vissa administrativa beslut.....	90
2.5.12 Föreskrifter om tillämpliga författningar.....	91
2.5.13 Registrering och arkiv.....	92
2.5.14 Disciplinansvar, åtalsanmälan och avsked.....	94
2.6 Vissa andra myndigheter och organ under riksdagen.....	94
2.6.1 Riksrevisionen.....	94
2.6.2 Riksdagens råd för Riksrevisionen.....	97
2.6.3 Riksbanken.....	97
2.7 Ombudsmannainstitutioner under regeringen.....	98
2.7.1 Justitiekanslern.....	98
2.7.2 Diskrimineringsombudsmannen.....	99

2.7.3 Barnombudsmannen.....	100
2.7.4 Konsumentombudsmannen	101
2.7.5 Barn- och elevombudet	102
3 JO-ämbetets utveckling.....	104
3.1 De första 100 åren	104
3.2 Reformen under 1900-talet.....	105
3.2.1 Reformerna 1915, 1941, 1957 och 1967	105
3.2.2 1975 års JO-reform	107
3.3 1983 års JO-utredning	109
3.4 Ställföreträdande ombudsmän inrättas på nytt.....	110
3.5 Verksamhetsförändringar och utredningar under 2000-talet	111
3.5.1 Viss delegationsmöjlighet införs	111
3.5.2 Opcat-verksamheten – en del av JO	111
3.5.3 Organisationsstudier.....	112
3.5.4 En nationell institution för mänskliga rättigheter	113
3.5.5 Internrevisorernas granskning	114
4 Nordiska ombudsmannainstitutioner och internationella organ – ett urval	115
4.1 Inledning.....	115
4.2 Vissa nordiska ombudsmannainstitutioner	116
4.2.1 Finland	116
4.2.2 Danmark.....	122
4.2.3 Norge	127
4.3 Europeiska ombudsmannen	131
4.3.1 Rättslig reglering.....	131
4.3.2 Uppdrag och verksamhet.....	132
4.3.3 Kansli och delegation	135
4.3.4 Val, mandatperiod och entledigande	135
4.3.5 Oberoende och självständighet.....	136
4.3.6 Rapportering och efterlevnad av ombudsmannens förslag	137
4.4 International Ombudsman Institute	138
4.4.1 Inledning	138
4.4.2 Riktlinjer för utveckling och reformering av ombudsmannainstitutioner	138
4.4.3 Policydokument om inverkan av privatisering	143
4.5 Venedigkommissionen	144
4.5.1 Inledning	144
4.5.2 Venedigkommissionens principer	146
5 JO:s konstitutionella ställning	151
5.1 Självständighet och institutionellt oberoende	151
5.2 Förhållandet till riksdagen och konstitutionsutskottet samt internationell jämförelse	155
5.2.1 Val av justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän	156
5.2.2 Mandatperiodens längd och möjligheten till omval	162
5.2.3 Entledigande, skyldighet att kvarstå i uppdrag och avgång i förtid	167
5.2.4 Konstitutionsutskottets beredning och riksdagens behandling av JO:s ämbetsberättelse samt viss granskning	172
5.2.5 Reglering av tillsynsuppgiften genom JO-instruktionen	182
5.2.6 Samråd med konstitutionsutskottet	186
5.2.7 Finansiell kontroll och uppföljning av JO:s verksamhet	190

5.2.8 Åtal mot justitieombudsmän	193
5.2.9 Europeiska ombudsmannen	197
5.2.10 Riktlinjer från International Ombudsman Institute	204
5.2.11 Venedigkommissionens principer	210
5.2.12 Kommitténs överväganden.....	217
5.3 Förhållandet till Riksdagsförvaltningen	263
5.3.1 Regelverket	263
5.3.2 Riksdagsstyrelsens beslut i fråga om riksdagens myndigheter.....	266
5.3.3 Administrativ samverkan	267
5.3.4 Kommitténs överväganden.....	270
5.4 Förhållandet till vissa myndigheter med tillsynsfunktioner	273
5.4.1 Integritetsskyddsmyndigheten.....	274
5.4.2 Arbetsmiljöverket.....	281
5.4.3 Diskrimineringsombudsmannen.....	284
5.4.4 Konkurrensverket.....	286
5.4.5 Kommitténs överväganden.....	287
5.5 Förvaltningslagens tillämplighet och besluts överklagbarhet	295
5.5.1 Förvaltningslagens tillämplighet	296
5.5.2 JO:s besluts överklagbarhet.....	317
5.5.3 Kommitténs överväganden.....	321
6 JO:s uppdrag	327
6.1 JO:s tillsynsuppdrag	328
6.1.1 Förändringar i uppdraget över tid.....	328
6.1.2 Kommitténs överväganden.....	332
6.2 JO:s tillsynsområde	334
6.2.1 Bakgrund till nuvarande ordning.....	335
6.2.2 Privata aktörer inom offentligt finansierade verksamhetsområden.....	342
6.2.3 Privatiseringens konsekvenser för JO:s uppdrag.....	343
6.2.4 Kommitténs överväganden.....	361
6.3 Åklagarrollen	370
6.3.1 Regleringen i JO-instruktionen	371
6.3.2 1989 års reform och bestämmelsen om tjänstefel	380
6.3.3 Utredning om utvidgat straffansvar för tjänstefel.....	381
6.3.4 Rättegångsbalkens regler om åtalsplikt, förundersökningsplikt, förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse	382
6.3.5 Uttalanden i doktrinen om JO:s nuvarande uppdrag som särskild åklagare.....	384
6.3.6 Handläggning och uppdragets utförande.....	386
6.3.7 Handlingsoffentlighet och sekretess.....	393
6.3.8 Kommitténs överväganden.....	399
6.4 JO som extraordinärt tillsynsorgan.....	406
6.4.1 Inledning	406
6.4.2 Vissa uttalanden av justitieombudsmännen respektive konstitutionsutskottet	419
6.4.3 Begränsning i ordinär tillsyn och inskränkning i klagomålssystem – konsekvenser för JO:s uppdrag.....	420
6.4.4 Kommitténs överväganden.....	425
6.5 Opcat-verksamheten	427

6.5.1 Förenta nationernas konvention och protokoll mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning	427
6.5.2 Uppdraget som nationellt besöksorgan	430
6.5.3 Genomförande av uppdraget som nationellt besöksorgan	433
6.5.4 Förhållandet mellan Opcat-verksamheten och tillsynsuppdraget samt internationella rekommendationer	436
6.5.5 Kommitténs överväganden	439
6.6 Chefsjustitieombudsmannens uppdrag på det medicinska området	451
6.6.1 Inledning	452
6.6.2 Bakgrund	452
6.6.3 Viss reglering på det medicinska området	454
6.6.4 Kommitténs överväganden	455
6.7 Internationellt arbete	456
6.7.1 Inledning	456
6.7.2 Ordningen för JO:s internationella arbete	457
6.7.3 Vissa grundläggande särdrag för styrning av svensk utrikespolitik	461
6.7.4 Exempel på andra myndigheter med internationell verksamhet	462
6.7.5 Kommitténs överväganden	464
6.8 Respekten för JO-ämbetet samt genomslagskraften för JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget	469
6.8.1 JO:s övergripande verksamhetsmål och verksamhetsstrategier 2020 samt JO:s måluppfyllelse 2020	469
6.8.2 Förtroendet för JO och förväntan på JO-ämbetet	471
6.8.3 Kännedom om JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget och genomslagskraften för besluten	484
6.8.4 Utredningens undersökning	487
6.8.5 Kommitténs överväganden	504
7 JO:s verksamhet	508
7.1 Utredningsuppdraget och avgränsning	508
7.2 Ärendeutvecklingen och ärendehantering hos JO	509
7.2.1 Redovisning av JO:s ärendestatistik samt några begrepp och definitioner	510
7.2.2 Historisk tillbakablick – ärendeutvecklingen fram till 2010 års JO-utredning	511
7.2.3 Överväganden och uttalanden om JO:s ärendehantering från 1967 års reform till 2010 års JO-utredning	517
7.2.4 Ärendeutvecklingen under verksamhetsåren 2010/11–2019/20	525
7.2.5 Handläggningen av klagomålsärenden	532
7.2.6 Inspektionsverksamheten	552
7.2.7 Initiativärenden	556
7.2.8 Framställningar till riksdagen eller till regeringen och översändande av beslut för kännedom	560
7.2.9 Lagstiftningsremisser	561
7.2.10 Kommitténs överväganden	563
7.3 Digital utveckling och tillgång till uppgifter	570
7.3.1 Inledning	570

7.3.2 Digitalisering inom den offentliga förvaltningen	571
7.3.3 Dokumentationsskyldighet	577
7.3.4 Den digitala utvecklingens konsekvenser för JO:s verksamhet	579
7.3.5 Kommitténs överväganden	583
7.4 Sekretess och personuppgiftshantering	589
7.4.1 Sekretess	590
7.4.2 Personuppgiftshantering	598
7.4.3 Kommitténs överväganden	612
8 JO:s organisation	625
8.1 Inledning	625
8.2 Chefsjustitieombudsmannens roll och uppdrag samt förhållandet till justitieombudsmännen	626
8.2.1 Bakgrund	627
8.2.2 Omfattningen och innebörden av chefsJO:s uppdrag	634
8.2.3 Justitieombudsmännens inbördes självständighet	644
8.2.4 Vissa möjliga konsekvenser av nuvarande ordning och potentiella tillämpningssvårigheter	652
8.2.5 Kommitténs överväganden	662
8.3 Kanslichefens roll och uppdrag	687
8.3.1 Bakgrund	688
8.3.2 Omfattningen och innebörden av kanslichefens uppdrag	694
8.3.3 Vissa konsekvenser av nuvarande ordning	699
8.3.4 Kommitténs överväganden	705
8.4 De ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring	710
8.4.1 Bakgrund och gällande ordning	710
8.4.2 Beslut och omfattning	714
8.4.3 Kommitténs överväganden	717
9 Ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän	720
9.1 Inledning	720
9.2 En ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän	721
9.3 Ändringar av vissa föreskrifter vid införandet av en ny JO- instruktion	722
9.3.1 Mottagningsbevis	722
9.3.2 Besked om handläggningen och vissa beslut	723
9.3.3 Ärendenas avgörande	726
9.3.4 Diarier och viss dokumentation	728
9.3.5 Expeditionsavgifter	732
9.3.6 Återlämnande av handlingar	736
10 JO:s roll och funktion – tillbakablick, nuläge och reflektioner för framtiden	739
10.1 Tillbakablick och nuläge	739
10.2 Reflektioner för framtiden	744
11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	750
11.1 Kommitténs överväganden	750
11.1.1 Ikraftträdande	750
11.1.2 Övergångsbestämmelser	750
12 Konsekvenser av utredningens förslag	752
12.1 Förslagen i korthet och deras konsekvenser	752
13 Författningskommentar	761
13.1 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen	761

13.2 Förslaget till lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän.....	765
13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.	786
13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.....	787
13.5 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	787
13.6 Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659).....	789
13.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter.....	789
14 Referenser.....	791
<i>Bilaga 1</i>	
Direktiv för en parlamentarisk utredning om översyn av Riksdagens ombudsmän (JO).....	813
<i>Bilaga 2</i>	
Jämförande tabell – Ärendestatistik för vissa nordiska ombudsmannainstitutioner.....	826
<i>Bilaga 3</i>	
Jämförelsetabell: Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän/Ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän.....	827
<i>Bilaga 4</i>	
Jämförelsetabell: Ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän/Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.....	829

Sammanfattning

Avgränsning och utgångspunkter för utredningsuppdraget

Av utredningsdirektiven och redogörelsen om bakgrunden till denna utredning (avsnitt 2.1.1) framgår att det primära skälet till utredningen har varit att det har gått förhållandevis lång tid sedan den senaste översynen av JO genomfördes i mitten av 1980-talet, och att såväl JO:s verksamhet som dess förutsättningar förändrats i flera avseenden sedan dess. I direktiven uttalas också att JO i grunden är en välfungerande institution och att utredningen bör ha som utgångspunkt att bevara JO-ämbetets grundläggande uppdrag och struktur. Vidare har en viktig principiell avgränsning i uppdraget varit att utredningen inte har haft i uppgift att överväga förändringar i antalet justitieombudsmän.

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. Nedan redovisas huvuddragen i kommitténs överväganden och förslag.

JO:s konstitutionella ställning

Förhållandet till riksdagen och konstitutionsutskottet samt internationell jämförelse

Allmänna utgångspunkter

I underavsnitt 5.2.12.1 redovisas vissa allmänna utgångspunkter av relevans för kommitténs överväganden när det gäller samtliga de frågeställningar om JO:s konstitutionella ställning som kommittén behandlar.

Kommittén slår fast att en given utgångspunkt för utredningen är att JO-ämbetets institutionella oberoende alltjämt bevaras och värnas. Ett oberoende JO-ämbete är ett av fundamenten i vårt demokratiska samhälle, och det är av synnerlig vikt att allmänheten känner förtroende för att JO är oberoende och att det inte finns någon risk för exempelvis politisk påverkan när det gäller JO:s bedömningar i enskilda ärenden.

Kommittén noterar att när det gäller internationella rekommendationer och regelverk för ombudsmannainstitutioner är utländska eller internationella lösningar ibland svåra eller rent av olämpliga att överföra till ett svenskt sammanhang. En grundläggande orsak är att den konstitutionella och institutionella ordningen samt utformningen av kontrollmakten skiljer sig åt mellan olika länder. Enligt kommittén bör därför internationella rekommendationer appliceras med viss försiktighet, inte minst med hänsyn till de

variationer som kan förekomma i bl.a. konstitutionella och förvaltningsrättsliga system, skillnader i uppdrag och olikheter i rättstraditioner.

Kommittén redovisar vissa grundläggande särdrag i den svenska rättsordningen. Sålunda redogörs för JO:s roll i den konstitutionella kontrollmakten, som innebär bl.a. att justitieombudsmännens uppdrag inte innefattar granskning av regeringen. Vidare utvecklas innebörden av att det svenska konstitutionella systemet bygger på bl.a. legalitets- respektive objektivitetsprincipen samt rättskipningens och förvaltningens självständighet. Dessa särdrag medför enligt kommittén att det inom vissa områden inte är påkallat med någon författningsreglering för JO-ämbetets del jämfört med vad som är fallet för ombudsmannainstitutioner i andra länder.

Självständighet och institutionellt oberoende

JO-ämbetet och dess verksamhet utgör en del av en konstitutionell kontext som utmärks bl.a. av grundläggande rättsstatliga principer, rättskipningens och förvaltningens självständighet samt riksdagens kontrollmakt. Regelverket för JO ingår alltså i ett konstitutionellt system som bör betraktas i sin helhet.

Den rättsliga grunden för JO-ämbetet och ombudsmännens verksamhet utgår från den övergripande regleringen i 13 kap. 6 § regeringsformen (RF). Detaljreglering sker genom framför allt bestämmelserna i riksdagsordningen och JO-instruktionen.

I sina överväganden diskuterar kommittén bl.a. i vilken utsträckning makten att besluta över finansieringen, verksamheten och styrningen av JO på ett annat sätt än vad som följer av gällande lagstiftning ska, bör eller kan regleras och fördelas mellan riksdagen och JO.

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.

Kommittén påminner om vikten av att riksdagen, vid bl.a. sin beredning av förslaget till anslag på statens budget för JO, säkerställer att JO:s självständighet och institutionella oberoende inte träds förnär. Gällande regelverk och etablerad praxis ger dock enligt kommittén tillräckligt skydd för JO-ämbetets budget liksom för ombudsmännens ersättningar.

Kommittén anser att det inte är påkallat att i författning särskilt reglera frågor om saklighet, opartiskhet, jäv och intressekonflikter för ombudsmännens del. Däremot menar kommittén att en författningsreglering med innebörden att en justitieombudsman eller en ställföreträdande ombudsman inte får ägna sig åt förtroendeskadliga bisysslor skulle bidra till såväl ökad legitimitet och ökat förtroende för JO-ämbetet som en högre grad av likhet med internationella regler och rekommendationer. Mot denna bakgrund föreslår kommittén att det införs en ny reglering i en huvudbestämmelse i

riksdagsordningen om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor för justitieombudsmännen och de ställföreträdande ombudsmännen. Vidare föreslår kommittén att det i en ny tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen föreskrivs en anmälningsskyldighet för justitieombudsmännen och de ställföreträdande ombudsmännen till riksdagen om anställning, uppdrag eller verksamhet som kan antas påverka utförandet av uppdraget som ombudsman.

Val av justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän

Justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän väljs av riksdagen.

Det är konstitutionsutskottet som bereder val av justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän. Vid val av en justitieombudsman inleds beredningsförfarandet med ett öppet annonseringsförfarande om att konstitutionsutskottet inleder sin beredning av valet. Utskottets beredning av val av ombudsmän är inte offentlig och det råder sekretess i ett ärende om val av justitieombudsman.

Kommittén bedömer att det inte finns anledning att ändra ordningen för beredning av val av justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän.

Kommittén konstaterar att ombudsmannauppdraget är ett förtroendeuppdrag och att det ställs så pass specifika krav på en justitieombudsman att ett författningsreglerat förfarande som innefattar annonsering med uppdragsbeskrivning och kravprofil inte skulle utgöra något stöd i urvalsprocessen. Det framstår enligt kommittén inte heller som ändamålsenligt att i författning reglera kvalifikationskrav vid val av justitieombudsmän.

Enligt kommittén har den ordning som nu tillämpas dessutom visat sig vara välfungerande. Nomineringsförfarandet vid val av justitieombudsmän har också förhållandevis nyligen varit föremål för utredning, varvid nu gällande ordning inrättades.

Kommittén anser att såväl behovet av öppenhet och transparens vid val av en justitieombudsman som intresset av att lämpliga kandidater ges möjlighet att delta i urvalsprocessen tillgodoses i tillräcklig utsträckning genom konstitutionsutskottets annonseringsförfarande. Genom sekretessregleringen säkerställs att lämpliga kandidater inte avstår från att lämna in en intresseanmälan.

När det gäller de ställföreträdande ombudsmännen förutsätts de i regel tjänstgöra med kort varsel och under en begränsad period. För att kunna fullgöra uppdraget är det därför en nödvändig förutsättning att vederbörande är väl förtrogen med JO-ämbetets verksamhet och rutiner. En ställföreträdande ombudsman måste dessutom i avgörandet av de enskilda ärendena förutsättas verka med samma tyngd och auktoritet som en ordinarie justitieombudsman. Enligt kommittén är det därför enbart sådana personer som har varit verksamma som ombudsmän vid JO-ämbetet som kan komma i fråga för uppdraget som ställföreträdande ombudsman.

Mandatperiodens längd och möjligheten till omval

Kommittén föreslår att mandatperioden vid val av en ny justitieombudsman ska ändras från nuvarande fyra år till sex år. En förlängning av mandatperioden från nuvarande fyra år till sex år skulle enligt kommittén bidra till att tillförsäkra ombudsmännen en ökad självständighet och trygghet och främja deras möjligheter att mer långsiktigt verka i sitt ämbete. Genom förslaget uppnås även en högre grad av likhet med internationella regler och rekommendationer om mandatperioden för ombudsmän.

Enligt övergångsbestämmelserna ska den sexåriga mandatperioden tillämpas vid val av nya justitieombudsmän som genomförs efter ikraftträdandet av författningsförslaget. Den föreslagna ändringen påverkar därför inte mandatperioden för de nuvarande justitieombudsmännen.

Kommittén bedömer att det inte finns anledning att ändra gällande ordning när det gäller möjligheten till omval av en justitieombudsman. Däremot finns det enligt kommittén skäl att föreslå att det i författning regleras att mandatperioden vid omval av en justitieombudsman ska bestämmas till tre år.

Enligt övergångsbestämmelserna ska bestämmelsen om en treårig mandatperiod tillämpas på omval av en justitieombudsman som genomförs efter ikraftträdandet av författningsförslaget. Den föreslagna regleringen kommer därmed att leda till att mandatperioden vid omval av en justitieombudsman blir ett år kortare än vad som skulle ha blivit fallet vid ett omval enligt nuvarande ordning, under förutsättning att omvalet sker efter ikraftträdandet.

Kommittén föreslår att det ska införas en ny reglering i riksdagsordningen som innebär att ett val av en justitieombudsman till chefsJO ska utlösa en ny ordinarie mandatperiod om sex år, eftersom ombudsmannen som chefsJO anförtros en ny roll i JO-ämbetet av riksdagen. Enligt kommittén bör en justitieombudsman som väljs till chefsJO också ha en obegränsad möjlighet till omval för tre år i taget.

Kommittén bedömer att det inte finns anledning att ändra gällande ordning när det gäller mandatperiodens längd och möjligheten till omval av en ställföreträdande ombudsman.

Entledigande, skyldighet att kvarstå i uppdrag och avgång i förtid

I riksdagsordningen föreskrivs att riksdagen får entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. En begäran om entledigande ska framställas av konstitutionsutskottet. Det finns inte någon författningsreglering av möjliga entledigandegrunder, utan riksdagen avgör i det enskilda fallet om det finns grund för entledigande. Ett beslut om entledigande kan fattas med enkel majoritet. Eftersom det enligt nuvarande regler inte föreskrivs något krav på att ett visst antal riksdagsledamöter ska delta vid ett sådant beslut kan ett entledigande i praktiken beslutas av en minoritet av riksdagens ledamöter.

Kommittén bedömer att det inte finns behov av att ändra bestämmelsen i riksdagsordningen om grunderna för ett entledigande av en ombudsman eller

en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. I förtydligande syfte ger dock kommittén vissa exempel på vad som skulle kunna anses medföra att en ombudsman inte längre har riksdagens förtroende och därmed utgöra grund för entledigande.

När det gäller riksdagens beslutsprocedur i ett ärende om entledigande av en ombudsman föreslår kommittén att det ska införas en ny reglering i riksdagsordningen om att det ska krävas att tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter enas om ett beslut att entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Syftet med ett förslag om en sådan besluts- och kvorumregel är att stärka ombudsmännens konstitutionella ställning och uppnå en högre grad av likhet med internationella regler och rekommendationer om entledigande av ombudsmän.

Kommittén anser att det inte finns tillräckliga skäl för att föreslå en ändring i nu gällande ordning när det gäller ombudsmännens skyldighet att kvarstå i uppdrag och avgång i förtid. En ombudsman som vill avgå i förtid kommer alltså även fortsättningsvis att behöva begära riksdagens medgivande till att han eller hon ska entledigas och får inte lämna sitt uppdrag utan att riksdagen medgett detta.

Konstitutionsutskottets beredning och riksdagens behandling av JO:s ämbetsberättelse samt viss granskning

Enligt regleringen i JO-instruktionen ska ombudsmännen årligen lämna en ämbetsberättelse till riksdagen. Ämbetsberättelsen lämnas i form av en redogörelse till riksdagen. Den innehåller en detaljerad beskrivning av JO:s verksamhet och organisation under det gångna verksamhetsåret. I samband med överlämnandet av ämbetsberättelsen inställer sig justitieombudsmännen och kanslichefen till såväl ett offentligt som ett slutet sammanträde hos konstitutionsutskottet för att även muntligen redogöra för uppgifterna i ämbetsberättelsen och sina iakttagelser under det gångna verksamhetsåret och för att svara på frågor från utskottets ledamöter om JO-ämbetets verksamhet och organisation. Denna ordning är inte författningsreglerad. Som ett ytterligare inslag i överlämnandet och utskottets beredning av redogörelsen besöker tjänstemän från konstitutionsutskottets kansli JO:s ombudsmannaexpedition för att bl.a. ta del av handlingar.

Enligt kommittén finns det inte något behov av ytterligare eller ändrad författningsreglering av ämbetsberättelsens innehåll. Kommittén anser också att ordningen med ombudsmännens muntliga redogörelser och möjligheten för konstitutionsutskottets ledamöter att ställa frågor i samband med ämbetsberättelsens överlämnande till riksdagen bör bevaras samt att det inte finns något behov av en uttrycklig författningsreglering i detta avseende. Vidare bedömer kommittén att det inte finns skäl att ändra nuvarande ordning i fråga om konstitutionsutskottets tjänstemannagenomgång av handlingar hos JO.

Författningstexten i JO-instruktionen bör dock anpassas så att den återger den ordning som tillämpas.

I sitt betänkande över JO:s ämbetsberättelse gör konstitutionsutskottet numera regelmässigt uttalanden med anledning av ombudsmännens iakttagelser och JO-ämbetets verksamhet eller organisation. Kommittén konstaterar att uttalanden från konstitutionsutskottet av övergripande, principiell karaktär med anledning av JO:s ämbetsberättelse, varvid utskottet inte uttalar sig om ombudsmännens bedömningar eller ageranden i enskilda ärenden, i regel inte kan anses vara oförenliga med den grundläggande principen om ombudsmännens självständighet och ämbetets institutionella oberoende. Kommittén framhåller dock vikten av att utskottet, liksom enskilda riksdagsledamöter, avhåller sig från uttalanden och åtgärder som riskerar att ingripa i ombudsmännens självständighet och oberoende.

Inom ramen för sin allmänna granskning har konstitutionsutskottet vid flera tillfällen granskat regeringens behandling av framställningar och beslut från JO. Konstitutionsutskottet och riksdagen har också, vid den årliga beredningen av ämbetsberättelsen, möjlighet att informera sig om JO:s framställningar och beslut till regeringen. Enligt kommittén saknas det därför behov av någon annan systematisk granskning av regeringens behandling av framställningar och beslut från JO.

Reglering av tillsynsuppgiften genom JO-instruktionen

I regeringsformen föreskrivs att riksdagen ska fastställa de generella riktlinjerna för JO:s tillsynsuppgift och verksamhet genom regler i JO-instruktionen.

Kommittén bedömer att nuvarande ordning med reglering av tillsynsuppgiften i JO-instruktionen inte innebär att riksdagen utövar ett inflytande på JO:s tillsynsverksamhet som kommer i konflikt med JO:s självständighet och oberoende. Bestämmelserna om tillsynsuppgiften i JO-instruktionen är förhållandevis allmänt hållna och det överläts åt ombudsmännen att avgöra i princip helt självständigt på vilket sätt och med vilka medel de ska fullgöra sitt uppdrag och tillsynens inriktning. Till detta kommer att beredningskravet i lagstiftningsprocessen samt möjligheten till opinionsbildning och offentlig debatt innebär ett visst skydd mot genomförandet av ingripande förändringar i JO:s tillsynsuppgift genom ändringar i JO-instruktionen. Enligt kommittén överensstämmer dessutom det svenska regelverket i huvudsak med de internationella rekommendationerna. Sammantaget saknas det enligt kommittén anledning att ändra ordningen med reglering av justitieombudsmännens tillsynsuppgift genom JO-instruktionen.

Samråd med konstitutionsutskottet

Av en tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen och en bestämmelse i den nuvarande JO-instruktionen följer en ömsesidig rätt för konstitutionsutskottet och justitieombudsmännen att påkalla samråd om arbetsordningen eller i andra

frågor av organisatorisk art. I JO-instruktionen föreskrivs dessutom dels en skyldighet för chefsJO att samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt, dels en skyldighet för en justitieombudsman att samråda med chefsJO innan han eller hon påkallar ett samråd med utskottet.

Kommittén bedömer att samråd även fortsättningsvis ska kunna hållas på initiativ av både en ombudsman och konstitutionsutskottet, men konstaterar att ordalydelsen i den aktuella tilläggsbestämmelsen i riksdagsordningen inte är helt entydig. Kommittén föreslår därför att bestämmelsen förtydligas så att det framgår att den inte innefattar en skyldighet för konstitutionsutskottet att på eget initiativ samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art. Vidare föreslår kommittén att det i JO-instruktionen upplyses om att enligt tilläggsbestämmelsen i riksdagsordningen får ombudsmännen och konstitutionsutskottet ta initiativ till samråd om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art.

Kommittén anför att det torde ligga i såväl ombudsmännens som konstitutionsutskottets intresse att det tydliggörs när ett samråd ska äga rum eller när det har ägt rum i en viss fråga och att det får vara ombudsmännens och utskottets uppgift att i det enskilda fallet fastslå när det är fråga om samråd samt hur samrådsförfarandet ska ske.

Kommittén noterar att bestämmelsen i JO-instruktionen om chefsJO:s skyldighet att samråda med konstitutionsutskottet innefattar ett visst mått av otydlighet eftersom det varken av lagtexten eller förarbetena framgår vad som avses med organisationsfrågor av större vikt. Vad som ska anses utgöra sådana frågor får i stället avgöras genom en bedömning i det enskilda fallet. Kommittén bedömer inte att det finns något behov av att ändra eller förtydliga denna bestämmelse.

Finansiell kontroll och uppföljning av JO:s verksamhet

JO:s årsredovisning lämnas inte som en redogörelse till riksdagen. Den blir därför inte föremål för utskottsberedning eller behandling i kammaren. Den anmäls vid ett utskottssammanträde i konstitutionsutskottet. ChefsJO informerar om årsredovisningen, liksom JO:s förslag till anslag på statens budget, vid ett utskottssammanträde i konstitutionsutskottet. Denna ordning avviker från vad som gäller för årsredovisningar från andra riksdagsorgan.

JO:s årsredovisning granskas av Riksrevisionen i den årliga revisionen. Riksrevisionen har också möjlighet att genomföra effektivitetsrevision av JO:s verksamhet. Någon sådan revision har hittills inte genomförts. Riksrevisionens revisionsberättelser respektive revisionsrapporter diarieförs hos Riksdagsförvaltningen och lämnas till ekonomienheten, där de läggs till handlingarna utan någon ytterligare åtgärd.

Vid en sammantagen bedömning, där kommittén beaktar bl.a. risken för otillbörligt intrång i ombudsmännens självständighet eller oberoende, anser kommittén att det inte finns tillräckliga skäl för att JO:s årsredovisning ska lämnas till riksdagen som en redogörelse. Däremot bör det enligt kommittén

säkerställas att Riksrevisionens revisionsberättelser respektive revisionsrapporter om JO kommer konstitutionsutskottet till del. Kommittén anser att det bör vara konstitutionsutskottets uppgift att bestämma utformningen av en ordning som bedöms tillgodose utskottets behov av finansiell kontroll av JO:s verksamhet.

Åtal mot justitieombudsmän

Åtal mot en justitieombudsman för ett brott begånget i utövningen av hans eller hennes uppdrag får beslutas endast av konstitutionsutskottet. Justitieombudsmännen har fullt straffrättsligt ansvar för sina åtgärder i uppdraget. Ombudsmännen saknar alltså åtalsimmunitet när det gäller åtgärder som de vidtar inom ramen för sitt uppdrag. Sådan immunitet gäller emellertid för exempelvis ledamöter i EU-parlamentet och för Europeiska ombudsmannen.

Enligt kommittén har det inte framkommit någon omständighet som ger skäl att anta att nuvarande ordning för åtal av justitieombudsmän skulle utgöra ett otillbörligt intrång i deras oberoende, eller att det av något annat skäl skulle finnas anledning för kommittén att föreslå en ändring när det gäller åtal mot ombudsmännen och/eller tjänstemän med beslutsbefogenhet hos JO-ämbetet. Kommittén bedömer att det därför inte finns anledning att lämna något förslag om åtalsimmunitet. Det är enligt kommittén inte heller påkallat att i författning reglera hur ett eventuellt åtal som beslutats av konstitutionsutskottet mot en justitieombudsman ska väckas och utföras.

Förhållandet till Riksdagsförvaltningen

Riksdagsförvaltningen har ett författningsreglerat uppdrag att bl.a. utfärda anvisningar för utarbetandet av förslag till anslag på statens budget för vissa av riksdagens myndigheter, upprätta anslagsdirektiv över de finansiella villkor som ska gälla för JO, betala ut löner m.m., ansvara för centrala kollektivavtal och företräda bl.a. JO som arbetsgivare i tvister om dessa. Riksdagsförvaltningen meddelar även föreskrifter om bl.a. personaladministration, registrering och gallring av allmänna handlingar samt arkivfrågor. Utöver dessa författningsreglerade uppgifter har JO och Riksdagsförvaltningen ingått överenskommelser om administrativ samverkan i fråga om bl.a. ekonomiadministration, säkerhet, it-tjänster och tryckeritjänster. JO hyr dessutom sina lokaler av Riksdagsförvaltningen.

Kommittén bedömer att det inte finns anledning att ändra det författningsreglerade uppdrag som Riksdagsförvaltningen har i förhållande till JO, bl.a. mot bakgrund av att det framstår som nödvändigt och lämpligt att ett organ under riksdagen meddelar centrala föreskrifter för exempelvis budgetprocessen. I de fall där det i och för sig skulle kunna finnas en möjlighet för JO att själv utföra en uppgift såsom omhändertagande av kollektivavtals- och arkivfrågor har det inte framkommit att det skulle vara en önskvärd uppgift för JO. Den inverkan som dessa frågor skulle kunna ha på JO:s oberoende ställning bedöms vidare vara begränsad.

Inte heller i fråga om den administrativa samverkan mellan myndigheterna bedömer kommittén att det finns anledning att föreslå en ändring. Att tjänsterna utförs av Riksdagsförvaltningen medför förvisso att JO till viss del är beroende av Riksdagsförvaltningen. Det framstår dock som osannolikt att det skulle uppkomma en situation där rådande förhållanden har en negativ effekt på JO:s tillsynsverksamhet. Som en myndighet under riksdagen, med Riksdagsförvaltningens befogenhet att meddela bl.a. direktiv och föreskrifter, är JO ändå inte helt självständig och oberoende i relation till Riksdagsförvaltningen. Detta förhållande skulle inte förändras av att de administrativa tjänsterna utfördes i egen regi eller upphandlades av privata utförare.

Förhållandet till vissa myndigheter med tillsynsfunktioner

Under regeringen finns flera myndigheter som har tillsynsuppdrag som omfattar bl.a. personuppgiftsbehandling, arbetsmiljö och diskriminering. När JO agerar som t.ex. arbetsgivare eller behandlar personuppgifter kommer även JO att stå under sådana myndigheters tillsyn. Detta innebär att myndigheterna i fråga kan granska och vidta åtgärder gentemot JO, trots att utgångspunkten bör vara att det enbart är riksdagen genom konstitutionsutskottet som ska granska JO:s verksamhet. I betänkandet behandlas detta förhållande i fråga om Integritetsskyddsmyndigheten (IMY), Arbetsmiljöverket, Diskrimineringsombudsmannen (DO) och Konkurrensverket.

Kommittén bedömer att den nuvarande tillsyn som utövas av Arbetsmiljöverket, DO och Konkurrensverket inte inkräktar på JO:s oberoende och självständiga ställning på ett sådant sätt att det finns anledning att föreslå en ändring i myndigheternas nuvarande tillsynsområden eller befogenheter. Den påverkan som skulle kunna uppstå skulle kunna försvåra för JO att bedriva sin verksamhet. Den skulle dock vara av indirekt och begränsad karaktär. JO skulle också kunna vända sig till konstitutionsutskottet eller överklaga ett inkräktande tillsynsbeslut till domstol.

Kommittén finner samtidigt att det inte kan uteslutas att den tillsyn som IMY utövar skulle kunna ha en direkt påverkan på JO:s tillsynsverksamhet genom att IMY skulle kunna förbjuda JO att använda vissa personuppgifter vid handläggningen av tillsynsärenden. De rättsliga förutsättningarna medger dock inte att JO undantas från tillsyn enligt dataskyddsförordningen, varför kommittén inte lämnar något förslag i den delen. Kommittén bedömer vidare att det vid dessa förhållanden inte heller finns skäl att undanta JO från den tillsyn som kan utövas enligt brottsdatalagen.

Förvaltningslagens tillämplighet och besluts överklagbarhet

Förvaltningslagens tillämplighet

Av 13 kap. 6 § RF följer att ombudsmännen ska bedriva sin tillsyn i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar. JO tillämpar inte förvaltningslagen direkt, men däremot tillämpar JO relevanta bestämmelser i lagen

analogiskt. I förarbetena till den första förvaltningslagen från 1971 uttalades dock att lagen skulle tillämpas av JO.

Den förvaltningsrättsliga regleringen och vad som anförts i relevanta förarbeten skulle kunna anses ge underlag för bedömningen att JO är en förvaltningsmyndighet som därmed ska tillämpa förvaltningslagen, om inte bestämmelser i en annan lag eller en förordning anger något annat. Samtidigt har JO en särskild roll, där JO är en del av riksdagens kontrollmakt och ett extraordinärt kontrollorgan som ligger utanför den övriga förvaltningen. Den tillsynsverksamhet som JO bedriver kan vidare inte anses utgöra vanlig förvaltningsverksamhet och det är ombudsmannen personligen som bemyndigas att utöva tillsyn, inte myndigheten. Kommittén konstaterar utifrån redovisningen att det finns en oklarhet i rättsläget som inte är tillfredsställande.

I sina överväganden redogör kommittén för de för- och nackdelar och möjliga konsekvenser som en tillämpning av förvaltningslagen i JO:s tillsynsverksamhet skulle kunna medföra. Vid en samlad bedömning finner kommittén att det framstår som mer lämpligt att de förfaranderegler som ska gälla för JO:s tillsynsverksamhet är samlade i JO-instruktionen. För att detta tydligt ska framgå föreslås att det i JO-instruktionen införs en bestämmelse om att förvaltningslagen inte ska vara tillämplig i JO:s tillsynsverksamhet. I ärenden som inte omfattas av vad som kan anses utgöra tillsynsverksamhet ska förvaltningslagen emellertid tillämpas i vanlig ordning.

Besluts överklagbarhet

Det finns inte någon rättslig grund för att överklaga JO:s beslut i tillsynsverksamheten. Vad gäller dessa beslut råder också samsyn i förarbeten, domstolspraxis och doktrin om att dessa inte kan överklagas.

Mot bakgrund av bl.a. att JO:s uttalanden kan ha en stor påverkan på rättstillämpningen och indirekt även på den enskilda befattningshavaren, resonerar kommittén i sina överväganden om huruvida det finns anledning att införa en möjlighet för den enskilde att få beslut i ett tillsynsärende prövat av en högre instans. Kommittén konstaterar emellertid att någon sådan instans till vilken vederbörande skulle kunna överklaga JO:s tillsynsbeslut inte finns och svårligen kan inrättas med hänsyn till JO:s särskilda ställning. Kommittén konstaterar också att JO:s uttalanden saknar formell rättslig verkan och att de är bedömningar som ska vägleda tillsynsobjekten genom tyngden i den sakliga argumentationen. Det noteras vidare att ombudsmannens uppdrag och ställning bygger på att han eller hon har riksdagens förtroende samt att detta förtroende kan förbrukas. Vid dessa förhållanden framstår det enligt kommittén inte som nödvändigt eller lämpligt att införa en möjlighet att överklaga JO:s beslut i tillsynsärenden.

JO:s uppdrag

JO:s tillsynsuppdrag

I regeringsformen anges i fråga om JO:s uppdrag att ombudsmännen ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter samt att tillsynen ska utövas i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar. Enligt JO-instruktionen ska JO ha tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter. Ombudsmännen ska vidare särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet följer regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet, dvs. vad som benämns objektivitetsprincipen, och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte åsidosätts i den offentliga verksamheten. Ombudsmännen ska vidare verka för att brister i lagstiftningen avhjälps genom framställningar till riksdagen eller regeringen. Några närmare riktlinjer för tillsynens inriktning finns inte i regelverket, utan ombudsmännen lämnas en betydande frihet att själva bestämma hur de vill utforma sina respektive verksamheter.

Kommittén finner att nuvarande bestämmelser om JO:s tillsynsuppdrag i allt väsentligt är lämpligt utformade och motsvarar det uppdrag som JO bör ha. Utifrån JO-ämbetets utpräglade förtroendekarakter bör riksdagen undvika att mer detaljerat ange inriktningen på JO:s granskning och i stället även fortsättningsvis låta JO inom vida ramar självständigt avgöra vad som ska granskas utifrån rådande förhållanden. Däremot finner kommittén anledning att lämna ett förslag om att utvidga JO:s uppdrag att särskilt granska att objektivitetsprincipen följs till att avse all verksamhet som omfattas av JO:s tillsyn och således även privata aktörers verksamhet i den del den innefattar myndighetsutövning.

JO:s tillsynsområde

Under JO:s tillsyn står som huvudregel alla myndigheter och deras befattningshavare, men även privata rättssubjekt när de utför uppgifter som innefattar myndighetsutövning. När sådana organisationer eller befattningshavare utför offentliga förvaltningsuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning omfattas de dock inte av JO:s tillsyn. I takt med att en ökad andel av den offentliga förvaltningen utförs av privata rättssubjekt kommer området för JO:s tillsyn därför att krympa, samtidigt som den enskilde som väljer en privat utförare för en sådan tjänst inte alltid kan få till stånd en granskning av utföraren som motsvarar JO:s granskning av myndigheter.

Kommittén bedömer att det inom det offentligfinansierade välfärdsområdet kan finnas anledning att stärka skyddet av den enskildes grundläggande fri- och rättigheter genom att låta viss privat verksamhet omfattas av JO:s tillsyn även i det fall det formellt sett inte är fråga om myndighetsutövning. Enligt kommitténs uppfattning skulle dock ett generellt stadgande som exempelvis bygger på kriterier som offentlig finansiering eller offentliga förvaltnings-

uppgifter få en alltför omfattande räckvidd i förhållande till det syfte som ska uppnås med utvidgningen. En utökning av JO:s tillsynskrets bör därför ske genom en reglering av vilka specifika verksamhetsområden som ska omfattas av JO:s tillsyn. En sådan reglering skulle kräva bl.a. en noggrann genomgång av varje specifikt område samt överväganden om vilka verksamheter och typer av utförare som ska omfattas samt om hur de regelverk aktörerna ska följa kan behöva kompletteras. Att göra en sådan genomgång och sådana specifika överväganden ligger inte i kommitténs uppdrag. Kommittén föreslår dock att regleringen i JO-instruktionen ska utformas så att det framgår att JO:s tillsyn över privata utförare omfattar fysiska och juridiska personer såvitt avser den verksamhet som utgör myndighetsutövning. Förslaget är en anpassning till hur motsvarande bestämmelse i den nuvarande JO-instruktionen har tillämpats.

När det kommer till JO:s tillsyn över befattningshavare vid försvarsmakten finns det i dag en särreglering i JO-instruktionen som innebär att tillsynen omfattar endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning. Detta medför bl.a. att ett inte obetydligt antal statsanställda befattningshavare faller utanför JO:s tillsynskrets. Kommittén bedömer att en sådan ordning framstår som omotiverad och föreslår därför att dessa befattningshavare inte längre ska undantas från JO:s tillsyn.

Åklagarrollen

Enligt nuvarande ordning är en justitieombudsman som särskild åklagare likställd med en allmän åklagare vid tillämpningen av de lagregler om åklagare som finns i rättegångsbalken. Av regleringen i JO-instruktionen följer att rättegångsbalkens regler blir tillämpliga hos JO när en ombudsman har beslutat att ta upp ett klagomål till utredning eller har inlett en utredning på eget initiativ och utredningen i ärendet ger ombudsmannen anledning att anta att en befattningshavare har begått vissa brott i tjänsten eller uppdraget. Beviskravet för att inleda en förundersökning är lågt och det har i såväl förarbeten som doktrin diskuterats i vilken utsträckning regelverket innebär en förundersökningsplikt för JO.

Kommittén konstaterar att åtalsbefogenheten är ett viktigt komplement till ombudsmännens möjligheter att genom uttalanden ingripa mot fel som begås i den offentliga verksamheten. Enligt kommittén är dock JO:s extraordinära tillsyn och den diskretionära prövningen av klagomål svåra att förena med den omfattande förundersöknings- och åtalsplikt som följer av nuvarande reglering i JO-instruktionen.

Med hänsyn till JO:s särskilda ställning föreslår kommittén att regleringen i JO-instruktionen av JO:s uppdrag som särskild åklagare utformas så att den ger möjlighet för JO att välja i vilken utsträckning en förundersökning ska inledas respektive åtal ska väckas i ett ärende hos JO. Vidare ska en ombudsman, utöver det som föreskrivs i rättegångsbalken, få lägga ned en förundersökning eller underlåta att väcka åtal om han eller hon bedömer att det finns skäl för det. En konsekvens av kommitténs förslag är att de allmänna reglerna

om åtalsplikt med tillhörande förundersökningsplikt inte ska gälla för JO. Kommittén anför att i de fallen där JO väljer att vidta en straffprocessuell åtgärd ska den enskildes rättigheter naturligtvis även fortsättningsvis fullt ut skyddas.

JO som extraordinärt tillsynsorgan

Enskildas möjligheter att vända sig till en tillsynsmyndighet eller att få klagomål prövade kan påverkas av förändringar i den ordinära tillsynen, myndigheternas klagomålshandling, klagomålssystemet och organiseringen av den offentliga förvaltningen. Även ändringar i gällande författningar på dessa områden kan leda till sådan påverkan. Förändringar av detta slag kan också inverka på JO:s förutsättningar att verka som extraordinärt tillsynsorgan.

Kommittén bedömer att en välfungerande ordinär offentlig tillsyn och ett adekvat klagomålssystem är dels en fundamental del i en rättsstat, dels en grundläggande förutsättning för att JO ska kunna fullgöra sitt extraordinära tillsynsuppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Enligt kommittén varken bör eller kan ordinär tillsyn och klagomålshandling ersättas av den extraordinära tillsynsverksamhet som bedrivs av JO. Kommittén anför att det därför är av yttersta vikt att den offentliga tillsynen och klagomålssystemet är organiserade och reglerade på ett sådant sätt att allmänna, grundläggande rättssäkerhetsgarantier och ordinära rättsmedel inte träds förnär eller sätts ur spel. Enskilda bör alltså kunna få sina klagomål prövade inom ramen för en ordinär tillsyn eller ett ordinarie klagomålssystem på respektive verksamhetsområde, vilket också är en förutsättning för att JO-ämbetets karaktär av extraordinärt tillsynsorgan ska kunna bibehållas. Enligt kommittén bör det tillsättas en utredning med uppdrag att göra en bred översyn av den offentliga tillsynen. Utredningen bör enligt kommittén kartlägga enskildas möjligheter till klagomålsprövning inom de olika verksamhetsområdena och analysera i vilken utsträckning det finns behov av förändringar också för att de extraordinära tillsynsorganen ska kunna bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt.

Opcat-verksamheten

Vid sidan av det traditionella tillsynsuppdraget har ombudsmännen även i uppdrag att vara s.k. nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Opcat).

Genom att underteckna och ratificera protokollet har Sverige gjort internationella åtaganden för att inrätta ett nationellt besöksorgan som ska ha vissa uppgifter och befogenheter. Det finns även andra internationella rekommendationer för bl.a. hur ett sådant organ ska utformas. I svensk rätt har, utöver att ombudsmännen lämnats uppdraget att vara nationellt besöksorgan som sådant, inga särskilda föreskrifter intagits i regelverket som avser JO. Innehållet i uppdraget att vara nationellt besöksorgan följer i stället av Opcat. JO:s befogen-

heter som sådant organ följer dock av de befogenheter som JO har i sin traditionella tillsynsverksamhet.

Kommittén bedömer att den nuvarande ordningen ger JO de förutsättningar som krävs för att JO ska kunna verka som nationellt besöksorgan i enlighet med Opcat. Sveriges internationella åtaganden kan därigenom också anses vara uppfyllda. Det krävs således inte några författningsändringar för att JO ska kunna utföra uppdraget enligt Opcat. Kommittén finner dock anledning att föreslå att det ska framgå tydligt av JO-instruktionen att ombudsmännen har i uppdrag att fullgöra de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har.

Chefsjustitieombudsmannens uppdrag på det medieetiska området

Kommittén har behandlat frågan om chefsJO:s uppdrag på det medieetiska området. Enligt regelverket på det området ska chefsJO gemensamt med ordföranden i Sveriges advokatsamfund utse tolv ledamöter som ska representera allmänheten i Mediernas Etiknämnd. Vidare ska bl.a. chefsJO delta i att utse Allmänhetens Medieombudsman.

Kommittén konstaterar att chefsJO:s uppdrag på det medieetiska området har sin grund i en reform som genomfördes för drygt 50 år sedan av det självreglerande systemet på det dåvarande pressetiska området och att varken riksdagen eller JO har haft några invändningar mot den ordning som har tillämpats sedan dess. Uppdraget, som är unikt inom ett specifikt område, är inte personligt utan har anförtrotts den som innehar befattningen som chefsJO med det bakomliggande syftet att stärka det självreglerande systemets trovärdighet och legitimitet.

Kommittén bedömer att det saknas anledning att ändra nuvarande ordning när det gäller chefsJO:s uppdrag på det medieetiska området. Kommittén framhåller dock att uppdraget har en särprägel och betonar dess särställning. Enligt kommittén bör det inte förekomma något annat område där chefsJO, eller någon annan av justitieombudsmännen, på motsvarande sätt skulle kunna anförtros uppdrag av privata aktörer.

Internationellt arbete

JO har under lång tid bedrivit ett internationellt arbete där JO bl.a. tagit en aktiv del i att sprida ombudsmannainstitutet som modell för att därigenom skapa förutsättningar för en stärkt rättssäkerhet för enskilda i omvärlden. Arbetet består till stor del av mottagande av delegationer och besök samt deltagande i verksamhet inom olika internationella nätverk på ombudsmannaområdet. Något författningsreglerat uppdrag att bedriva sådant arbete finns dock inte.

Kommittén bedömer att det finns ett värde i att JO även fortsättningsvis medverkar i det internationella samarbetet på det sätt som sker i dag. Det är av stor vikt att JO har möjlighet att delta i internationella sammanhang för bl.a.

erfarenhetsutbyte till förmån för den egna verksamheten men även för att stärka ombudsmannainstitutet som sådant till förmån ytterst för enskilda i omvärlden. Av tydlighetsskäl och legalitetsskäl men även utifrån oberoende- och självständighetsaspekter bör ett sådant uppdrag dock lämnas i form av en föreskrift. Kommittén föreslår därför att uppdraget att bedriva internationellt arbete ska författningsregleras.

Respekten för JO-ämbetet samt genomslagskraften för JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget

I utredningens uppdrag har ingått att undersöka, analysera och bedöma i vilken utsträckning JO-ämbetet och JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget åtnjuter respekt och om besluten får genomslagskraft hos dem som granskas samt att vid behov lämna eventuella förslag till åtgärder och författningsändringar.

I betänkandet redovisas vissa övergripande verksamhetsmål som JO själv har satt upp för sin verksamhet om bl.a. förtroende och genomslagskraft samt JO:s egen analys av sin måloppfyllelse. Det lämnas också viss grundläggande information om mätningar av institutionsförtroende i allmänhet och om förtroendet för JO samt förväntan på JO-ämbetet i synnerhet. Vidare behandlas frågor om allmänhetens kännedom om JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget liksom frågor som rör genomslagskraften för JO:s beslut. Utöver denna kartläggning redovisar utredningen resultatet av en egen undersökning som utredningen har genomfört om respekten för JO och genomslagskraften för JO:s beslut. Utredningens undersökning har bestått av två delar: en muntlig intervju vid vilken medarbetare hos JO lämnade information om verksamheten och resonerade kring frågor om respekten för JO och genomslagskraften för JO:s beslut samt en enkätundersökning där ett skriftligt frågeformulär skickades till ett urval av myndigheter och en organisation som förmodades ha betydande erfarenhet av att i sin verksamhet hantera avgöranden från JO.

Enligt kommittén visar utredningen bl.a. att det hos JO finns en tydlig medvetenhet om vikten av att slå vakt både om respekten för ämbetet och om genomslagskraften för JO:s avgöranden, samt att frågor om såväl allmänhetens som anmälarnas förtroende för JO och beslutens genomslagskraft regelmässigt övervägs i olika sammanhang inom JO-ämbetet.

Kommittén noterar att det enligt uttalanden i den juridiska doktrinen under en längre tid har funnits en diskrepans mellan förväntan och förverkligande i fråga om JO:s verksamhet, inte minst när det gäller hanteringen av klagomålsanmälningar.

Vidare uppmärksammar kommittén att resultaten av mätningar i två SOM-undersökningar av allmänhetens kännedom om och förtroende för JO visar att andelen personer med varken stort eller litet förtroende för JO har minskat, medan andelen personer med ganska litet eller mycket litet förtroende för JO har ökat. Kommittén konstaterar att även om det inte går att med säkerhet fastställa ifall det rör sig om en trend enbart utifrån de två aktuella mätningarna är

det uppenbart att en sådan varaktig utvecklingsriktning skulle vara bekymmersam. Enligt kommittén vore det intressant att söka klarhet i den bakomliggande orsaken till en sådan eventuell utveckling, exempelvis genom en brukarundersökning. Kommittén konstaterar att det saknas förutsättningar för att genomföra en sådan undersökning inom ramen för denna utredning. I stället får det överlåtas åt JO eller konstitutionsutskottet att efter en närmare behovs- och konsekvensanalys ta ställning till om det bedöms vara motiverat att genomföra en sådan undersökning och, i förekommande fall, under vilka former det ska utföras.

Kommittén bedömer att det saknas anledning att lämna några författningsförslag när det gäller respekten för JO-ämbetet samt genomslagskraften för JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget. Kommittén anför att det är primärt en uppgift för tillsynsobjekten att hörsamma JO:s beslut och uttalanden. Det får också förutsättas att såväl regeringen som kommunala organ noggrant överväger i vad mån det behövs författningsändringar eller andra åtgärder med anledning av ombudsmännens iakttagelser och hur dessa omhändertas hos tillsynsobjekten. Det som har framkommit vid utredningen talar dock enligt kommittén för att det finns skäl för JO att fortsätta att se över och utveckla t.ex. arbetet med både uppföljning av besluten, beslutens utformning och den externa kommunikationen genom framför allt JO:s webbplats, för att på ett ändamålsenligt sätt nå ut med och sprida kunskap om sin verksamhet.

JO:s verksamhet

Ärendeutvecklingen och ärendehanteringens hos JO

Verksamheten hos JO präglas sedan en lång tid tillbaka av en konstant ökning av den totala ärendemängden. Denna ärendeutveckling beror framför allt på en stadig ökning av antalet klagomålsärenden. Det är klagomålshandlingen som tar merparten av JO:s resurser i anspråk, och det stora antalet klagomålsärenden innebär utmaningar för JO:s verksamhet.

Kommittén betonar att JO är ett extraordinärt tillsynsorgan och att justitieombudsmännen har en principiell frihet att själva avgöra vad som ska tas upp till granskning och vad granskningen ska omfatta, med beaktande av de prioriteringar och rekommendationer som anges i JO-instruktionen. Samtidigt förefaller det finnas en diskrepans mellan anmälarnas förväntan på JO:s hantering av klagomålsanmälningar och förutsättningarna för JO:s uppdrag och verksamhet. Enligt kommittén finns det därför skäl att även i detta sammanhang framhålla vikten av att se över och vid behov reformera den ordinära tillsynen, samt att JO på ett effektivt och ändamålsenligt sätt informerar om förutsättningarna för sin verksamhet i allmänhet och klagomålshandlingen i synnerhet.

I fråga om inriktningen av ärendehanteringens inom tillsynsverksamheten bedömer kommittén att klagomålsprövningen fortsatt bör vara en huvud-

uppgift i JO:s tillsynsverksamhet, samtidigt som också inspektioner fyller en viktig funktion. För en enskild som upplever sig ha blivit felaktigt behandlad i den offentliga verksamheten är det enligt kommittén viktigt att det finns en möjlighet att vända sig till JO-ämbetet med ett klagomål. Av detta följer emellertid inte någon rätt för en anmälare att få sin sak prövad av JO.

Enligt kommittén har det inte framkommit någon anledning att föreslå en ändring i de prioriteringar och rekommendationer som anges i JO-instruktionen. Ombudsmännen bör alltså även i fortsättningen prioritera ärenden som rör brister i den offentliga verksamheten när det gäller tillämpning av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet eller grundläggande fri- och rättigheter. Som huvudregel bör inte anonyma eller alltför oprecisa anmälningar tas upp till prövning och JO bör inte heller ingripa mot en befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande. Vidare bör en ombudsman inte ta upp förhållanden till utredning som ligger mer än två år tillbaka i tiden. Ombudsmännen bör dessutom överlämna ett ärende till ett annat organ för prövning när detta är möjligt och lämpligt.

Enligt kommittén bör riksdagen som utgångspunkt undvika att i detalj reglera eller göra långtgående uttalanden om inriktningen av JO:s verksamhet. Som ett led i strävan att värna JO-ämbetets institutionella oberoende och ombudsmännens självständiga ställning bör det i stället i så stor utsträckning som möjligt överlämnas åt JO att bestämma inriktningen av verksamheten och avvägningen mellan klagomålsprövningen, inspektionsverksamheten och utnyttjandet av initiativrätten utifrån de ramar som anges i JO-instruktionen.

Vidare bör det enligt kommittén inte heller vara en uppgift för riksdagen att närmare ange hur JO ska utforma och utföra sin tillsynsverksamhet eller vilka arbetssätt som ska tillämpas. I konsekvens med detta föreslår kommittén att regleringen i JO-instruktionen anpassas så att det framgår att det är de enskilda ombudsmännen som avgör om och i så fall vilka utredningsåtgärder som ska vidtas vid prövning av ärenden i tillsynsverksamheten. Någon ändring i sak i förhållande till nuvarande ordning är inte avsedd.

Kommittén konstaterar att JO har vidtagit olika åtgärder och anpassat sina arbetsformer för att möta den ökade ärendemängden och ärendebalansen. Enligt kommittén står det klart att JO löpande behöver utvärdera och anpassa sitt arbetssätt utifrån ändrade förhållanden och förutsättningar hänförliga till exempelvis ärendetillströmningen, den egna organisationen eller samhällsförändringar i allmänhet. Kommittén bedömer också att en kombination av en ökad användning av delegationsmöjligheten och en mer utvecklad initial granskningsfunktion skulle kunna bidra till att effektivisera handläggningen hos JO. Det krävs inte några författningsändringar för att åstadkomma detta.

När det gäller de ekonomiska förutsättningarna för JO:s verksamhet anser kommittén att det även i fortsättningen bör vara en uppgift för JO att bedöma verksamhetens resursbehov och att avgöra hur verksamhetens resurser ska fördelas mellan klagomålshantering, inspektioner och initiativärenden.

Digital utveckling och tillgång till uppgifter

Den dokumentation som finns vid tillsynsobjekten är grundläggande för JO:s tillsyn över den offentliga förvaltningen. Dokumentationen kan vara avgörande för att JO ska kunna fastslå och bedöma hur ett tillsynsobjekt handlagt ett enskilt mål eller ärende samt hur dess verksamhet sköts i allmänhet. Det är således av stor vikt att JO även i fortsättningen kan ta del av handlingar och att denna möjlighet inte påverkas av i vilken utsträckning tillsynsobjektet har digitaliserat sin ärendehantering.

Kommittén bedömer att tillsynsobjektens befintliga skyldigheter att bistå JO med handlingar och upplysningar medför att ombudsmännen, genom sin rätt att själva bestämma utformningen av granskningen, bör kunna bedriva sin tillsynsverksamhet på ett ändamålsenligt sätt. JO kan begära att domstolar och förvaltningsmyndigheter lämnar ut handlingar såväl elektroniskt som i pappersform och kan därigenom bedriva sin tillsyn på det sätt som framstår som mest ändamålsenligt för ombudsmännen. Den digitala utvecklingen inom den offentliga förvaltningen bedöms därför inte medföra att det för närvarande är nödvändigt att utöka tillsynsobjektens skyldigheter eller JO:s befogenheter och inte heller att genomföra andra författningsändringar.

Kommittén konstaterar emellertid att den digitala utvecklingen på olika sätt har inverkat på JO:s möjligheter att bedriva sin tillsyn, bl.a. genom att innehållet i elektronisk dokumentation kan ha en utformning som medför att ett ärendes gång kan bli svårare att följa även om handlingarna skrivs ut. Utvecklingen kan även ha en inverkan på allmänhetens insyn i den offentliga förvaltningen och på andra myndigheters förutsättningar att granska förvaltningen. Mot denna bakgrund finner kommittén anledning att framhålla vikten av att behovet av insyn i den offentliga förvaltningen beaktas vid utformningen av elektronisk ärendehantering och av att riksdagen och regeringen bevakar frågan om JO:s och ordinarie tillsynsmyndigheters förutsättningar för att bedriva en ändamålsenlig tillsyn när förvaltningen i ökad utsträckning digitaliseras.

Sekretess och personuppgiftshantering

Skyddet för uppgifter om enskildas personliga förhållanden som lämnas till JO är begränsat eftersom de tillämpliga bestämmelserna innebär en presumtion för offentlighet såvida det inte är fråga om vissa handlingar som JO hämtat in från en myndighet. I stort gäller bestämmelserna även motsvarande uppgifter i Justitiekanslerns (JK) tillsynsverksamhet.

Kommittén konstaterar att det finns ett stort intresse för att allmänheten har möjlighet till insyn i de granskningar som JO genomför och att tillsynsverksamheten i möjligaste mån är transparent. Mot detta kan ställas att en enskild som lämnar en anmälan till JO kan ha ett intresse av att kunna lämna känsliga uppgifter utan att dessa sprids på ett otillbörligt sätt. JO kan också ha ett intresse av att kunna hämta in och granska information från tillsynsobjekten utan att uppgifterna därigenom blir offentliga till men för en enskild. Anmäla-

rens förtroende för JO skulle kunna skadas av en för stor öppenhet när det gäller uppgifter i hans eller hennes ärende, samtidigt som allmänhetens förtroende skulle kunna skadas om transparensen i tillsynsverksamheten var bristande.

Kommittén bedömer att de avvägningar som gjorts i fråga om sekretessen fortfarande framstår som relevanta och ändamålsenliga. Det finns således inte något behov av att ändra balansen mellan intresset av insyn i tillsynsverksamheten, tillgången till uppgifter och skyddet för uppgifter som den enskilde lämnar. Kommittén konstaterar dock att sekretessen i regel inte omfattar uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden som anses avse privata utförare eller som JO eller JK får från ett sådant rättssubjekt. För att den enskilde ska få ett motsvarande skydd när han eller hon anmäler en privat utförare föreslår kommittén att sekretess under vissa förhållanden även ska gälla sådana uppgifter i ärenden som anses avse andra organ än myndigheter eller som JO eller JK fått från sådana organ.

Vidare är det utifrån JO:s roll som ett av riksdagens kontrollorgan av stor vikt att JO har möjlighet att behandla personuppgifter på ett sådant sätt att JO kan fullgöra sitt tillsynsuppdrag, men också att JO som myndighet och arbetsgivare kan utföra nödvändiga uppgifter och skyldigheter.

JO omfattas av såväl dataskyddsförordningen, med tillhörande kompletterande författningar, som brottsdatalagen. Kommittén bedömer att JO genom det rättsliga stöd för behandlingen och de undantag som intagits i olika författningar kan utföra sitt uppdrag och även fullgöra andra krav som ställs på myndigheten. Såvitt framkommit medför inte det nuvarande regelverket några omedelbara begränsningar för JO att bedriva sin verksamhet som skulle behöva avhjälpas genom åtgärder från lagstiftarens sida.

JO:s organisation

Chefsjustitieombudsmannens roll och uppdrag samt förhållandet till justitieombudsmännen

Utgångspunkter för övervägandena

Det har i olika sammanhang anförts att det finns en administrativ och organisatorisk otydlighet hos JO, som åtminstone delvis torde vara en följd av att det är chefsJO:s uppgift att utöva ett administrativt och ekonomiskt ledarskap för verksamheten, medan tillsynsansvaret ska delas mellan samtliga justitieombudsmän. Av utredningsdirektiven följer samtidigt bl.a. att befattningen som chefsJO ska bevaras och att förändringar i antalet justitieombudsmän inte ska utredas.

Kommitténs målsättning har varit att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar ombudsmannainstitution, där regelverket ger tydliga ramar bl.a. för att tillförsäkra de enskilda ombudsmännen nödvändig och tillräcklig självständighet för att utföra sina personliga uppdrag som de anförtrotts av riksdagen, samtidigt som behovet av ändamålsenlig styrning av JO tillgodoses.

Kommittén har också haft som utgångspunkt att i möjligaste mån värna JO-ämbetets självständighet och institutionella oberoende och att undvika alltför detaljerad författningsreglering av de inre förhållandena hos JO.

Kommittén konstaterar att JO-ämbetets nuvarande organisationsform ofrånkomligen ger upphov till mer eller mindre komplexa intresseavvägningar i verksamheten. En välfungerande verksamhet torde därför förutsätta bl.a. att det görs rimliga avvägningar mellan å ena sidan chefsJO:s behov av att kunna fullgöra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt och å andra sidan de övriga ombudsmännens anspråk på den egna självständigheten. Vidare torde en ytterligare förutsättning för en välfungerande verksamhet vara att chefsJO och de övriga ombudsmännen har en ömsesidig förståelse och respekt för innebörden och omfattningen av varandras uppdrag.

Justitieombudsmännens inbördes självständighet

En ombudsman väljs av riksdagen och kan entledigas om riksdagen förlorar förtroendet för honom eller henne. Uppdraget innehåller således ett tydligt personligt moment som i praktiken inneburit att ombudsmännen är självständiga i handläggningen och avgörandet av sina tillsynsärenden. Följaktligen kan ingen ge en ombudsman instruktioner om vad han eller hon ska granska inom sitt ansvarsområde, hur granskningen ska genomföras eller vilka uttalanden ombudsmännen ska göra i sitt beslut.

Enligt kommitténs uppfattning bör denna grundläggande självständighet för ombudsmännen vara en självklarhet även fortsättningsvis. I likhet med vad som gäller i dag bör chefsJO inte heller framöver kunna överpröva de beslut i tillsynsärenden som en ombudsman har fattat. Ombudsmännen bör även i fortsättningen ha full frihet att utifrån tillgängliga resurser bereda ärenden och fatta beslut efter eget omdöme och på sitt eget ansvar i de ärenden som har tilldelats dem enligt den ordning som gäller hos JO. Kommittén framhåller dock att en stark inre självständighet mellan ombudsmännen torde förutsätta ett tydligt personligt ansvar för ombudsmännen och att detta också följs upp av uppdragsgivaren.

Ombudsmännens självständighet kan leda till att JO:s praxis inte blir enhetlig. Det kan enligt kommittén inte uteslutas att en motsägelsefull praxis kan ha en negativ inverkan på respekten för ämbetet. JO:s beslut i tillsynsärenden har samtidigt inte någon rättsligt bindande verkan utan är personliga yttranden från ombudsmännen. Det kan därför framstå som naturligt att JO:s praxis inte alltid är helt enhetlig och att ombudsmännen inte är bundna av tidigare avgöranden. En ombudsmans möjlighet att utifrån sitt eget omdöme och tidigare praxis lämna sin syn på ett förhållande är enligt kommittén också en av styrkorna med JO-ämbetet. Det saknas därför anledning att frågå den ordning som hittills gällt.

ChefsJO:s roll

ChefsJO:s roll är enligt riksdagsordningen att vara administrativ chef och bestämma inriktningen av verksamheten i stort. Utifrån denna grundläggande föreskrift behandlar kommittén i sina överväganden frågan om vilken roll chefsJO ska ha i framtiden.

Utgångspunkten är att chefsJO även fortsättningsvis ska vara administrativ chef för verksamheten hos JO. Kommittén föreslår dock att det inte längre ska föreskrivas att chefsJO bestämmer inriktningen av verksamheten i stort. Den föreslagna författningsändringen utgör en anpassning och ett förtydligande av regelverket till hur chefsJO:s roll utövas i dag. Enligt kommittén bör chefsJO:s roll, så som den nu utövas, inte förändras. Den föreslagna ändringen bör således inte medföra att chefsJO får en svagare ställning inom JO-ämbetet eller att tyngden i hans eller hennes uppdrag minskar. ChefsJO bör som administrativ chef ha tydliga möjligheter att ensam, men i vissa fall efter samråd, fatta de beslut som är nödvändiga för att JO:s verksamhet ska kunna bedrivas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Vid sidan av sitt administrativa uppdrag ska chefsJO i likhet med de övriga ombudsmännen bedriva egen tillsynsverksamhet. I denna funktion bör chefsJO vara jämställd med de övriga ombudsmännen och således inte ha en juridiskt överordnad ställning. För att klargöra detta och även värna ombudsmännens inbördes självständighet föreslår kommittén att chefsJO endast ska få besluta att omfördela ärenden till honom eller henne eller till någon av de andra ombudsmännen om det finns särskilda skäl.

ChefsJO:s uppdrag

Av JO-instruktionen följer bl.a. att chefsJO ska, efter samråd med de övriga ombudsmännen, i arbetsordningen besluta om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statens budget för JO. Att chefsJO ska fatta besluten efter samråd innebär att de övriga ombudsmännens inställning till besluten måste inhämtas, men chefsJO har formellt sett en möjlighet att fatta beslut som går emot de övriga ombudsmännens vilja.

I JO-instruktionen finns även andra bestämmelser om uppgifter för chefsJO, såsom att chefsJO för arbetet inom ombudsmannaexpeditionen får meddela de råd och anvisningar som behövs och att chefsJO bestämmer om personalens tjänstgöring. Det föreskrivs även bl.a. att chefsJO ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att JO hushållar väl med statens medel.

Enligt kommittén bör chefsJO även fortsättningsvis fatta beslut om arbetsordning, verksamhetsplan, årsredovisning och förslag till anslag på statens budget för JO efter samråd med de övriga ombudsmännen. Ytterst beslutar chefsJO i dessa frågor. När det är relevant bör chefsJO vid utformningen av

dessa beslut beakta de övriga ombudsmännens inbördes självständiga ställning.

I sina överväganden behandlar kommittén särskilt frågor som kan påverka ombudsmännens förutsättningar att bedriva sin tillsynsverksamhet och, beroende på hur chefsJO hanterar respektive fråga, även inkräkta på vad som kan anses utgöra den enskilda ombudsmannens självständighet. Att ett beslut inverkar på de övriga ombudsmännens självständighet behöver dock inte i sig innebära att beslutet är otillbörligt, utan ombudsmännen måste i vissa fall acceptera att deras självständighet inte är fullständig och i viss utsträckning anpassa sig till de övriga ombudsmännen och verksamhetens behov.

I avsnittet behandlas vidare chefsJO:s verksamhetsansvar särskilt. Så som chefsJO:s ansvar är utformat i JO-instruktionen omfattar det hela JO:s verksamhet. Ansvaret för de beslut och åtgärder som de enskilda ombudsmännen fattar eller vidtar i sin tillsynsverksamhet bör dock falla på respektive ombudsman. I motsvarande utsträckning kan chefsJO inte hållas ansvarig för dessa beslut, vilket inte heller var avsikten när det uttryckliga verksamhetsansvaret infördes. För att förtydliga att chefsJO:s ansvar inte omfattar hela JO:s verksamhet föreslår kommittén att det föreskrivs i JO-instruktionen att chefsJO:s ansvar för verksamheten inför riksdagen är avgränsat till hans eller hennes uppgifter som administrativ chef. Som administrativ chef kommer dock chefsJO att även fortsättningsvis ha ett samordnande ansvar för att redovisa JO:s verksamhet i sin helhet och vara den person som ytterst företräder JO-ämbetet i externa sammanhang.

Ombudsmännens samråd med chefsJO

I JO-instruktionen föreskrivs att en ombudsman ska samråda med chefsJO innan han eller hon gör en framställning till riksdagen eller regeringen, genomför inspektioner och andra undersökningar eller påkallar samråd med konstitutionsutskottet.

Enligt kommitténs uppfattning bör avgörande för samrådskravet vara i vilken utsträckning en åtgärd leder till ett behov av samordning inom ämbetet, t.ex. om en åtgärd kräver resurser som kan påverka de andra ombudsmännens tillsynsverksamhet. Kommittén bedömer därför att ombudsmännen inte längre bör vara skyldiga att samråda med chefsJO inför framställningar till riksdagen eller regeringen eller inför samråd med konstitutionsutskottet. Det bör inte heller finnas någon generell skyldighet för en ombudsman att samråda med chefsJO innan ombudsmannen inleder en undersökning på eget initiativ. Däremot föreslås att en ombudsman även fortsättningsvis ska samråda med chefsJO om inspektioner som han eller hon avser att genomföra samt att en ombudsman även ska samråda om andra undersökningar som han eller hon avser att genomföra om det finns särskilda skäl för det.

Delegation av beslutanderätt i administrativa frågor

ChefsJO kan enligt nuvarande reglering i JO-instruktionen bemyndiga kanslichefen att fatta beslut i administrativa frågor, dock inte att fatta beslut om att anställa en byråchef. ChefsJO kan därutöver bemyndiga tjänstemän vid ombudsmannaexpeditionen att vidta åtgärder för ett ärendes beredning.

Sedan den nuvarande bestämmelsen om delegation av beslutanderätt i administrativa frågor infördes har JO förändrats vad gäller såväl personalstyrkans omfattning som de administrativa funktioner som finns vid ombudsmannaexpeditionen. Utvecklingen över tid har vidare medfört en ökad arbetsbelastning för kanslichefen. Som organisationen ser ut i dag rapporterar vissa tjänstemän direkt till chefsJO och det kan inte uteslutas att även andra tjänstemän kommer att behöva tilldelas arbetsuppgifter under chefsJO:s ledning. Det skulle därför vara till fördel för verksamheten om chefsJO kunde bemyndiga också andra tjänstemän att fatta administrativa beslut.

Kommittén bedömer att frågor som enligt regleringen i JO-instruktionen direkt anförtratts åt chefsJO att hantera eller som rör övergripande styrning och ledning av JO:s verksamhet i regel inte bör kunna delegeras av chefsJO. Även andra beslut som är av principiell karaktär eller av generell eller större betydelse för JO bör vara förbehållna chefsJO. ChefsJO bör dock kunna delegera beslutanderätt i andra administrativa frågor än de som nu nämnts. Vissa frågor av administrativ karaktär kan dock ha en inverkan på hur ombudsmännen kan bedriva sin tillsynsverksamhet, vilket måste beaktas av chefsJO när han eller hon väljer att delegera beslutanderätt i en fråga. En sådan inverkan bör dock inte alltid utgöra ett hinder mot att chefsJO delegerar beslutanderätten. En förutsättning för delegation av en fråga bör därför vara att besluten inte kan inkräkta på ombudsmännens självständighet på ett otillbörligt eller omotiverat sätt.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund att chefsJO ska kunna bemyndiga kanslichefen och andra tjänstemän att fatta beslut i andra administrativa frågor än om fastställande av arbetsordningen, verksamhetsplanen, årsredovisningen, anslagsframställningen, de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring och personalstyrkans utformning. Sådan delegation ska också kunna innefatta att anställa byråchefer och att vidta åtgärder för ett ärendes beredning. Av förslaget följer vidare att chefsJO kan delegera till kanslichefen eller en annan tjänsteman att besluta om råd och anvisningar för arbetet inom ombudsmannaexpeditionen i de fall där chefsJO bedömer att det lämpligt.

Särskilda föreskrifter om JO:s personalförhållanden

I fråga om JO:s personal innehåller JO-instruktionen vissa relativt detaljerade bestämmelser. Enligt föreskrifterna ska det vid ombudsmannaexpeditionen finnas en kanslichef, byråchefer och övriga tjänstemän ”enligt personalförteckning”. ChefsJO får vid behov och om det finns tillgängliga medel anlita annan personal samt experter och sakkunniga. ChefsJO bestämmer om personalens tjänstgöring. ChefsJO tillsätter dessutom tjänster vid ombuds-

mannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han eller hon inte överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

Kommittén finner att det även fortsättningsvis finns anledning att föreskriva att det ska finnas en kanslichef vid ombudsmannaexpeditionen. Kommittén bedömer dock att det inte har framkommit att det finns något behov av att uttryckligen ange byråchefer som en särskild personalkategori vid ombudsmannaexpeditionen. Kommittén understryker dock att detta inte innefattar någon bedömning av byråchefsbefattningen som sådan.

Kommittén konstaterar vidare att föreskrifterna om en personalförteckning och att anlita annan personal är obsoleta. Det bör enligt kommittén i stället vara en uppgift för chefsJO att bestämma vilken annan personal som, utöver kanslichefen, ska finnas hos JO. Att en myndighet har möjlighet att vid behov anlita uppdragstagare som experter och sakkunniga faller vidare naturligt inom myndighetens grundläggande befogenheter.

Kommittén föreslår mot den bakgrunden att det ska föreskrivas i JO-instruktionen att en kanslichef och den övriga personal som chefsJO bestämmer ska vara anställda vid ombudsmannaexpeditionen. Vilka övriga personalkategorier som ska vara anställda eller få anlitas vid ombudsmannaexpeditionen bör däremot inte längre anges i JO-instruktionen.

Kommittén finner vidare att det inte bör anges att chefsJO bestämmer om personalens tjänstgöring. Att chefsJO ska fastställa de mer generella och principiella regler som bl.a. rör hur personalen ska disponeras kan anses rymmas i föreskrifterna om att chefsJO ska besluta om JO:s organisation i arbetsordningen och råd och anvisningar för arbetet inom ombudsmannaexpeditionen. Att det är chefsJO som ytterst beslutar i personalfrågor följer även av att chefsJO är administrativ chef. Mot denna bakgrund finns det inte anledning att fortsättningsvis föreskriva i JO-instruktionen att chefsJO bestämmer om personalens tjänstgöring. Kommittén framhåller dock att någon ändring i sak inte är avsedd. Således bör personalen vid ombudsmannaexpeditionen även i fortsättningen stå under ledning av chefsJO eller den som chefsJO har delegerat ansvaret till.

Ombudsmannaexpeditionens öppethållande

I den nuvarande JO-instruktionen föreskrivs att ombudsmannaexpeditionen ska hållas öppen för allmänheten under tid som chefsJO bestämmer.

Kommittén bedömer att det fortsättningsvis inte bör finnas någon föreskrift om öppethållande intagen i JO-instruktionen. Enligt kommittén framstår bestämmelsen som överflödig, bl.a. mot bakgrund av andra regelverk som JO har att förhålla sig till. Det har enligt kommittén vidare inte framkommit någon anledning att i JO-instruktionen föreskriva att beslutet om öppettider ska fattas av chefsJO. Beslut om öppethållande och andra former av tillgänglighet för allmänheten bör i stället behandlas som andra administrativa beslut hos JO.

Kanslichefens roll och uppdrag

Kommittén konstaterar att det i olika sammanhang har anförts att det hos JO finns en administrativ, organisatorisk och strukturell otydlighet, som har lett till en osäkerhet om ansvarsfördelning och beslutanderätt i olika frågor. När det gäller kanslichefen har det särskilt lyfts fram bl.a. att det inte framgår av regelverket exempelvis hur gränsen ska dras mellan sådana verksamhets- och arbetsledningsbeslut som bör vara förbehållna chefsJO:s exklusiva behörighet respektive sådana administrativa beslut som kan fattas av kanslichefen. Tillämpningssvårigheter har noterats även i relationen mellan kanslichefens och byråchefernas ansvarsområden. Vidare har noterats att det inte framgår tydligt av regelverket i vilken utsträckning kanslichefen har möjlighet att vidaredelegera uppgifter.

Kommittén bedömer att en principiell utgångspunkt bör vara att kanslichefsbefattningen ska utgöra en resurs under chefsJO som chefsJO i egenskap av administrativ chef och ytterst ansvarig för den administrativa verksamheten hos JO kan förfoga över. Enligt kommittén bör det därför vara en uppgift för chefsJO att närmare bestämma kanslichefens roll och uppdrag på det sätt som chefsJO finner mest lämpligt. JO-instruktionens föreskrifter bör därmed vara av övergripande karaktär och ge chefsJO omfattande möjligheter att utforma ett ändamålsenligt internt regelverk för kanslichefens roll och uppdrag. Kommittén anför att det i JO-instruktionen även fortsättningsvis bör slås fast att en kanslichef ska vara anställd vid ombudsmannaexpeditionen. Kanslichefen bör som högsta tjänsteman under chefsJO vara chef för övriga anställda vid ombudsmannaexpeditionen och överordnad såväl byråchefer som andra anställda i administrativa frågor. Relationen mellan kanslichefen och byråcheferna på tillsynsavdelningarna bör enligt kommittén däremot övervägas och regleras av chefsJO inom ramen för JO:s interna regelverk.

Kommittén bedömer att det inte längre ska föreskrivas en allmän skyldighet för kanslichefen att biträda ombudsmännen. Enligt kommittén får det i stället vara en uppgift för chefsJO att genom bestämmelser i arbetsordningen, besluts- och delegationsordningen eller i andra interna styrdokument ange på vilket sätt kanslichefen ska biträda ombudsmännen.

Vidare föreslår kommittén att det uttryckligen ska framgå av JO-instruktionen att kanslichefen, om det medges i chefsJO:s bemyndigande av kanslichefen, genom ett särskilt beslut får bemyndiga en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att fatta beslut i kanslichefens ställe.

De ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Kommittén noterar att det finns indikationer på att behovet av de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring tidvis har varit betydligt mer omfattande än vad som möjligen rymts i nuvarande regelverk.

Kommittén konstaterar att det grundläggande syftet med systemet med ställföreträdande ombudsmän är att säkerställa att JO:s löpande verksamhet kan fortgå utan allvarliga störningar även under en period när en justitie-

ombudsman – helt eller delvis – är förhindrad att utföra sitt uppdrag. För att på ett adekvat sätt kunna tillgodose detta syfte bör regelverket medge att ställföreträdande ombudsmän anlitas för tjänstgöring vid sjukdom, vakanser när en ordinarie ombudsman har avslutat sitt uppdrag och den nya ombudsmannen ännu inte har tillträtt samt vid semestrar. Enligt kommittén står det också klart att det i vissa fall, under begränsade perioder av extraordinär karaktär, kan vara motiverat att en ställföreträdande ombudsman tjänstgör parallellt med en ordinarie justitieombudsman, exempelvis om den ordinarie justitieombudsmannen på grund av ett exceptionellt arbetsläge tillfälligt inte kan utföra samtliga sina tillsynsuppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Kommittén föreslår att det som nu har anförts om en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring ska framgå av regleringen i JO-instruktionen.

Kommittén bedömer att det även fortsättningsvis ska vara en uppgift för chefsJO att besluta om en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

Ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Kommittén föreslår att det införs en ny JO-instruktion som utgår från den nuvarande instruktionen. Vid utformningen av förslaget till den nya JO-instruktionen har kommittén beaktat såväl de ändringar som föreslås i betänkandet som de förändringar som har skett i fråga om språkbruk och författningsskrivning sedan 1986 års JO-reform. En målsättning med förslaget har varit att den nya JO-instruktionen ska vara mer överblickbar, tydlig och lättillgänglig genom användningen av bl.a. rubriker och uppdelning av paragrafer.

Kommittén föreslår vidare att ett antal föreskrifter i 1986 års JO-instruktion inte ska föras in i den nya instruktionen, eftersom bestämmelserna i fråga antingen är obsoleta eller överflödiga eller av annan anledning inte bör ingå i den nya instruktionen. Kommittén föreslår dessutom att föreskriften om avgiftsuttag för kopior, avskrifter och utskrifter av allmänna handlingar i lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter även ska omfatta JO.

JO:s roll och funktion – tillbakablick, nuläge och reflektioner för framtiden

I ett avslutande avsnitt gör kommittén vissa sammanfattande noteringar om JO:s roll och funktion utifrån de konstitutionella och samhälleliga förändringar som har skett sedan ämbetet inrättades 1809. Där behandlar kommittén, i ljuset av de överväganden som kommittén redovisar i betänkandets övriga delar, den centrala frågan om JO-ämbetets roll och funktion i en modern, demokratisk rättsstat.

Förkortningar

BEA-lagen	Lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter
BEO	Barn- och elevombudet
BO	Barnombudsmannen
BrB	Brottsbalken (1962:700)
ChefsJO	Chefsjustitieombudsman
DIGG	Myndigheten för digital förvaltning
DO	Diskrimineringsombudsmannen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30)
IMY	Integritetsskyddsmyndigheten (tidigare Datainspektionen)
IOI	International Ombudsman Institute
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
JO	Riksdagens ombudsmän/justitieombudsman
JO-instruktionen	Lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän
JK	Justitiekanslern
KL	Kommunallagen (2017:725)
KO	Konsumentombudsmannen
LOA	Lagen (1994:260) om offentlig anställning
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LVM	Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
Medieombudsmannen	Allmänhetens Medieombudsman
MEFO	Medieetikens Förvaltningsorgan
MEN	Mediernas Etiknämnd
MO	Militieombudsmannen

Opcat	Fakultativt protokoll till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (eng. Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PK	Publicistklubben
PO	Allmänhetens Pressombudsman
PON	Pressens Opinionsnämnd
RB	Rättegångsbalken (1942:740)
RF	Regeringsformen (1974:152)
RO	Riksdagsordningen (2014:801)
Sis	Statens institutionsstyrelse
SJF	Svenska Journalistförbundet
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
TF	Tryckfrihetsförordningen (1949:105)
UKÄ	Universitetskanslersämbetet
Visselblåsarlagen	Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469)
ÄFL	Förvaltningslagen (1986:223)

1 Lagförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Häri genom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen dels att 13 kap. 2, 3 och 4 §§ och tilläggsbestämmelserna 9.17.5 och 13.2.1 ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny tilläggsbestämmelse, 13.2.2, och närmast före tilläggsbestämmelse 13.2.2 en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

Tilläggsbestämmelse 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 skada verksamhetens anseende.

Tilläggsbestämmelse 13.2.1

Konstitutionsutskottet ska, *på eget initiativ eller på begäran av* någon av riksdagens ombudsmän, samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art.

Konstitutionsutskottet ska, *om* någon av riksdagens ombudsmän *begär det*, samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art. *Sådant samråd får även hållas på 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 påverka utförandet av uppdraget som ombudsman.

3 §¹

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.

¹ Senaste lydelse 2018:605.

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 enas om ett beslut att enligt första stycket entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman.

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

Om en ombudsman avgår i förtid, ska riksdagen snarast välja en efterträdare 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.

1.2 Förslag till lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Häri genom 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, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksdagens ombudsmän hushållar väl 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 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. 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 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 samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

10 § En ombudsman får enligt tilläggsbestämmelse 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 sida, får han eller hon göra en framställning i ämnet till riksdagen, enligt tilläggsbestämmelse 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 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 räkning i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

Med befattningshavare avses i denna lag en person som står under ombudsmännens tillsyn, om inget annat framgår av sammanhanget.

15 § Ombudsmännens tillsyn omfattar inte

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, Valprovsnämnden, Riksdagens överklagandekommitté eller riksdagsdirektören,
3. riksbanksfullmäktige samt ledamöter av Riksbankens direktion utom när dessa deltar i utöandet 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 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 rätts-tillämpning.

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.

I mål som har väckts vid en tingsrätt bör 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 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 yrkesutövares behörighet, om yrkesutövaren har missbrukat sin behörighet på något annat sätt.

Om det, när det gäller den som är legitimerad yrkesutövare 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 avstängs 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 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 prövotid 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 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 framföras skriftligen. I anmälan bör 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.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Häri genom föreskrivs att 9, 33 och 57 §§ lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Disciplinpåföljd får inte åläggas någon, om han eller hon inte inom två år efter förseelsen har underrättats enligt 26 § om vad som anförs mot honom eller henne eller fått en anmaning enligt 21 § tredje stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän eller motsvarande bestämmelse i fråga om Justitiekanslern.

Disciplinpåföljd får inte åläggas någon, om han eller hon inte inom två år efter förseelsen har underrättats enligt 26 § om vad som anförs mot honom eller henne eller fått en anmaning enligt 26 § lagen (2023:000) med instruktion för Riksdagens ombudsmän eller motsvarande bestämmelse i fråga om Justitiekanslern.

33 §

Bestämmelser om rätt för Riksdagens ombudsmän och för Justitiekanslern att göra anmälan i disciplinärenden och om handläggning av sådana ärenden finns i 6 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och i 6 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.

Bestämmelser om rätt för Riksdagens ombudsmän och för Justitiekanslern att göra anmälan i disciplinärenden och om handläggning av sådana ärenden finns i 22 och 24 §§ lagen (2023:000) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och i 6 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.

57 §

Bestämmelser om rätt för Riksdagens ombudsmän och för Justitiekanslern att söka ändring i beslut om disciplinförseelse finns i 7 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och i 7 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn. Talan skall väckas inom tre veckor från det att beslutet har meddelats.

Bestämmelser om rätt för Riksdagens ombudsmän och för Justitiekanslern att söka ändring i beslut om disciplinförseelse finns i 25 § lagen (2023:000) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och i 7 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn. Talan ska väckas inom tre veckor från det att beslutet har meddelats.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 6 § och 8 kap. 7 § lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

6 §

Ärenden om disciplinpåföljd ska tas upp på anmälan av en tillsynsmyndighet eller av ägaren eller annan som har det eller de djur som saken gäller i sin vård. Har både Jordbruksverket och länsstyrelsen anmält ett ärende, för verket det allmännas talan vid ansvarsnämnden.

Frågor som avses i 6 kap. 5–10 §§ ska tas upp på anmälan av Jordbruksverket eller på ansökan av den som saken gäller.

Bestämmelser om rätt för Riksdagens ombudsmän och för Justitiekanslern att göra anmälan i sådana ärenden som avses i första och andra styckena samt om handläggningen av sådana ärenden finns i 6 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och i 6 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.

Bestämmelser om rätt för Riksdagens ombudsmän och för Justitiekanslern att göra anmälan i sådana ärenden som avses i första och andra styckena samt om handläggningen av sådana ärenden finns i 22 och 24 §§ lagen (2023:000) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och i 6 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.

8 kap.

7 §

Ansvarsnämndens beslut får överklagas även av

1. Jordbruksverket, eller

2. den länsstyrelse som varit yrkesutövarens motpart i nämnden, om beslutet har gått länsstyrelsen emot.

Bestämmelser om rätt för Riksdagens ombudsmän och för Justitiekanslern att söka ändring i beslut om disciplinpåföljd, prøvotid eller i behörighetsfråga med anledning av fel i yrkesutövningen finns i 7 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och i 7 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn. Sådant överklagande ska ske inom tre veckor från det att beslutet meddelades.

Bestämmelser om rätt för Riksdagens ombudsmän och för Justitiekanslern att söka ändring i beslut om disciplinpåföljd, prøvotid eller i behörighetsfråga med anledning av fel i yrkesutövningen finns i 25 § lagen (2023:000) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och i 7 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn. Sådant överklagande ska ske inom tre veckor från det att beslutet meddelades.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 42 kap. 2 och 4 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

42 kap.

2 §²

Får en justitieombudsman eller Justitiekanslern i sådan verksamhet som anges i 1 § uppgift från en enskild gällas, i andra fall än som avses i 1 § tredje stycket 1,

1. sekretess enligt 15 kap. endast om det kan antas att *riket* lider betydande men om uppgiften röjs, och

2. sekretess till skydd för enskilda personliga förhållanden endast om en *sekretessbestämmelse* till skydd för sådana förhållanden skulle ha varit tillämplig hos den myndighet som ärendet får anses avse och det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.

1. sekretess enligt 15 kap. endast om det kan antas att *Sverige* lider betydande men om uppgiften röjs, och

2. sekretess till skydd för *en* enskilda personliga förhållanden endast om en *bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt* till skydd för sådana förhållanden skulle ha varit tillämplig hos den myndighet *eller i den verksamhet* som ärendet får anses avse och det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.

4 §³

Får en justitieombudsman eller Justitiekanslern i sådan verksamhet som anges i 1 § en sekretessreglerad uppgift *från en myndighet*, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos ombudsmannen eller Justitiekanslern. Om uppgiften förekommer i en sådan handling som har upprättats med anledning av verksamheten gäller dock, i andra fall än som avses i 1 § tredje stycket 1, sekretessen hos ombudsmannen eller

Får en justitieombudsman eller Justitiekanslern i sådan verksamhet som anges i 1 § en sekretessreglerad uppgift från en myndighet *eller en uppgift som omfattas av en bestämmelse om tystnadsplikt från ett annat organ*, blir sekretessbestämmelsen *eller den sekretessbestämmelse som ligger till grund för tystnadsplikten* tillämplig på uppgiften även hos ombudsmannen eller Justitiekanslern. Om uppgiften före-

² Senaste lydelse 2022:142.

³ Senaste lydelse 2022:142.

Justitiekanslern endast om det kan antas att något allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

kommer i en sådan handling som har upprättats med anledning av verksamheten gäller dock, i andra fall än som avses i 1 § tredje stycket 1, sekretessen hos ombudsmannen eller Justitiekanslern endast om det kan antas att något allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.6 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

Häri genom föreskrivs att 9 kap. 1 § och 10 kap. 11 och 15 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

1 §⁴

På anmälan av Inspektionen för vård och omsorg prövar Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd frågor som avses i 8 kap. 1–11 §§.

På ansökan av den yrkesutövare saken gäller prövar ansvarsnämnden frågor som avses i 8 kap. 1 §, 4 § första stycket 4 samt 10 och 12 §§.

Bestämmelser om rätt för Riksdagens ombudsmän och för Justitiekanslern att göra anmälan i ärenden som avses i första stycket finns i 6 § tredje stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och i 6 § första stycket lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

Bestämmelser om rätt för Riksdagens ombudsmän och för Justitiekanslern att göra anmälan i ärenden som avses i första stycket finns i 22 § lagen (2023:000) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och i 6 § första stycket lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

10 kap.

11 §⁵

Ansvarsnämndens slutliga beslut får endast överklagas av

1. Inspektionen för vård och omsorg för att tillvarata allmänna intressen, och

2. den yrkesutövare som beslutet riktar sig mot.

Bestämmelser om rätt för Riksdagens ombudsmän och för Justitiekanslern att överklaga beslut om prövotid eller i behörighetsfråga finns i 7 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och i 7 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

Bestämmelser om rätt för Riksdagens ombudsmän och för Justitiekanslern att överklaga beslut om prövotid eller i behörighetsfråga finns i 25 § lagen (2023:000) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och i 7 § lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

15 §⁶

Inspektionen för vård och omsorg är motpart till den yrkesutövare som

Inspektionen för vård och omsorg är motpart till den yrkesutövare som

⁴ Senaste lydelse 2012:957.

⁵ Senaste lydelse 2012:957.

⁶ Senaste lydelse 2014:62.

överklagat ansvarsnämndens eller en domstols slutliga beslut enligt 8 kap. 1–12 §§. Detta gäller dock endast om inte något annat följer av 7 § andra stycket lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn eller 7 § *andra stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.*

överklagat ansvarsnämndens eller en domstols slutliga beslut enligt 8 kap. 1–12 §§. Detta gäller dock endast om inte något annat följer av 7 § andra stycket lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn eller 25 § *andra stycket lagen (2023:000) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 3 och 4 §§ lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

3 §

Riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen får ta ut avgifter för kopior, avskrifter och utskrifter av allmänna handlingar.

Riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen får ta ut avgifter för kopior, avskrifter och utskrifter av allmänna handlingar. *Riksdagens ombudsmän får ta ut sådana avgifter om det finns särskilda skäl.*

För Riksdagens ombudsmän finns särskilda bestämmelser om sådana avgifter som avses i första stycket i 27 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

4 §

Avgifter ska, om inte riksdagen beslutar annat, beräknas så att de högst täcker myndighetens kostnader för verksamheten. Avgifter som avses i 3 § första stycket ska dock bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgifter ska, om inte riksdagen beslutar annat, beräknas så att de högst täcker myndighetens kostnader för verksamheten. Avgifter som avses i 3 § ska dock bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

2.1.1 Bakgrund

Den senaste större översynen av Riksdagens ombudsmän (JO) genomfördes för mer än 35 år sedan av 1983 års JO-utredning (SOU 1985:26). Sedan dess har JO-ämbetet och dess förutsättningar förändrats i flera avseenden. Under senare år har därför ett behov av en bred översyn av JO uppstått.

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

I betänkande 2017/18:KU11 konstaterade utskottet att det som tidigare uttalats kunde finnas skäl att göra en bredare översyn av JO-ämbetet, inte minst mot bakgrund av att den senaste större översynen hade genomförts för mer än 30 år sedan. Utskottet anförde att verksamheten hos JO och dess förutsättningar med tiden hade förändrats på flera områden, bl.a. när det gäller organisation, ärendetillströmning och arbetssätt. Utskottet angav att det framöver kunde komma att ta initiativ till en sådan utredning. Våren 2018 beslutade utskottet att i en promemoria redovisa bl.a. frågeställningar som skulle kunna vara relevanta vid en översyn av JO. Promemorian lades som en bilaga till protokollet från utskottets sammanträde den 14 juni 2018 (prot. 2017/18:60).

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

Mot bakgrund av sina tidigare uttalanden påbörjade utskottet under hösten 2019 ett beredningsarbete för att kunna ta ett utskottsinitiativ om en översyn av JO.

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

Med stöd av sin initiativrätt föreslog konstitutionsutskottet den 5 december 2019 ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om en översyn av JO (bet. 2019/20:KU4). I sitt ställningstagande tog utskottet upp olika frågor som

enligt utskottet skulle behandlas i översynen och som gäller bl.a. JO:s konstitutionella ställning, uppdrag, verksamhet och organisation.

Riksdagen beslutade den 11 december 2019 i enlighet med konstitutionsutskottets förslag (rskr. 2019/20:102).

2.1.2 Kommitténs direktiv

Riksdagsstyrelsen beslutade den 19 februari 2020 att sammankalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en översyn av JO (dnr 1191-2019/20).

Enligt direktiven (se bilaga 1) ska uppdraget redovisas senast den 31 maj 2022.

I direktiven anges inledningsvis bl.a. att JO i grunden är en välfungerande institution och att utgångspunkten för en utredning därför bör vara att bevara JO-ämbetets grundläggande uppdrag och struktur.

När det gäller utredningens uppdrag framgår det av direktiven att översynen ska behandla olika frågor som gäller bl.a. JO:s konstitutionella ställning, uppdrag, verksamhet och organisation. Behovet av en översyn och ramarna för utredningsuppdraget preciseras under särskilda rubriker i direktiven.

Sammanfattningsvis ska utredningen när det gäller:

1. JO:s konstitutionella ställning

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

2. JO:s uppdrag

- analysera om det finns skäl att närmare precisera JO:s tillsynsuppdrag och dess definition i nuvarande regelverk samt föreslå eventuella författningsändringar

- undersöka och analysera respekten för ämbetet som JO och JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget och beslutens genomslagskraft hos dem som granskas, bedöma om dessa iakttagelser bör föranleda åtgärder samt – i den utsträckning det bedöms påkallat – lämna förslag på åtgärder och eventuella författningsändringar
- undersöka, analysera och redovisa konsekvenserna för JO:s uppdrag att offentlig verksamhet i allt större utsträckning bedrivs i privat regi samt överväga och – i den utsträckning det bedöms påkallat – föreslå anpassningar av såväl JO:s tillsynsområde som gällande regelverk till nuvarande förhållanden
- redogöra för den nuvarande ordningen när det gäller JO:s genomförande av sin åklagaruppgift, identifiera eventuella behov av förändringar och lämna de åtgärdsförslag samt föreslå de eventuella författningsändringar som bedöms vara nödvändiga
- analysera i vilken utsträckning förutsättningarna för JO:s extraordinära tillsynsverksamhet påverkas av förändringar i den ordinarie tillsynsverksamheten och myndigheternas klagomålshandling
- analysera hur JO:s Opcat-verksamhet förhåller sig till JO:s tillsynsuppdrag samt i vilken utsträckning den nuvarande ordningen uppfyller de krav som föreskrivs i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning samt lämna förslag på eventuella författningsändringar
- beskriva det arbete av internationell karaktär som nu bedrivs hos JO, bedöma hur och i vilken utsträckning JO bör engagera sig och delta i internationellt arbete samt föreslå en författningsreglering

3. JO:s verksamhet

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

4. JO:s organisation

- analysera och tydliggöra innebörden av chefsJO:s administrativa uppdrag och roll samt ansvarsförhållanden och arbetsfördelning i förhållande till övriga ombudsmän

- om det bedöms angeläget överväga frågor som rör kanslichefens respektive byråchefernas roll och uppdrag samt frågor om arbetsledning
- kartlägga och analysera i vad mån det finns behov av förtydliganden av eller förändringar i regelverket för de ställföreträdande ombudsmännen och deras tjänstgöring.

Direktiven anger att utredningen utöver dessa frågeställningar får analysera och lämna förslag i andra sammanhängande frågor som rör JO-ämbetet.

Enligt direktiven bör översynen även inbegripa en språklig och redaktionell genomgång av relevanta bestämmelser för JO-ämbetet i riksdagsordningen och JO-instruktionen.

Utredningen ska också föreslå författningsändringar som bedöms vara påkallade.

I direktiven anges att det i utredningsuppdraget inte ingår att överväga eller lägga fram lagförslag om att ändra antalet justitieombudsmän. Utredningen ska inte heller lämna förslag som innebär eller skulle ge upphov till grundlagsändringar.

Vidare ska utredningen enligt direktiven inhämta synpunkter från JO, från tidigare ombudsmän och från berörda myndigheter samt från andra relevanta aktörer. Det anges även att när det bedöms vara relevant bör utredningen göra internationella jämförelser med motsvarande ombudsmannainstitutioner.

Slutligen ska utredningen analysera och redovisa förslagens konsekvenser.

Enligt direktiven får kommittén inrätta referens- och arbetsgrupper.

2.2 Kommitténs arbete

Kommittén hade sitt konstituerande sammanträde den 13 maj 2020 och antog då namnet 2020 års JO-utredning. Vid det sammanträdet fattade kommittén också beslut om en preliminär arbets- och sammanträdesplan.

Kommittén har haft 18 protokollförda sammanträden.⁷ Kommittén har vid respektive sammanträde successivt behandlat olika delfrågor inom ett antal delområden som har avsett JO-ämbetets konstitutionella ställning, uppdrag, verksamhet och organisation. Kommittén har även tagit fram förslag till ändringar i riksdagsordningen och ett förslag till en ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Vidare har kommittén tagit fram förslag till ändringar i vissa författningar med relevans för JO.

I utredningen har förekommit kontakter med företrädare för JO och andra externa aktörer enligt följande.

Kommittén har haft ett möte med chefsJO Erik Nymansson. Kommittén har vidare haft ett möte med dåvarande chefsJO Elisabeth Rynning, JO Thomas Norling, JO Katarina Pålsson och JO Per Lennerbrant.

Kommitténs ordförande och utredningssekreterarna har haft

⁷ Coronapandemin som bröt ut under våren 2020 begränsade i viss utsträckning kommitténs möjligheter till fysiska sammanträden och möten med externa aktörer. Under arbetets gång har det därför förekommit såväl fysiska som digitala möten och s.k. hybridmöten.

- ett möte med chefsJO Erik Nymansson,
- ett individuellt möte vardera med dåvarande chefsJO Elisabeth Rynning, JO Thomas Norling, JO Katarina Pålsson, JO Per Lennerbrant och kanslichefen Maria Hellberg,
- ett möte med dåvarande chefsJO Elisabeth Rynning, JO Thomas Norling, byråcheferna Dan Johansson och Charlotte Håkansson, enhetschefen Gunilla Bergerén, kanslichefen Maria Hellberg och informationsansvarige Anders Jansson,
- ett möte med f.d. chefsJO Mats Melin, f.d. chefsJO Elisabet Fura, f.d. JO Hans-Gunnar Axberger och f.d. JO Kerstin André
- ett möte med IMY:s generaldirektör Lena Lindgren Schelin, rättschefen David Törnigren och juristen Ulrika Harnesk.

Härutöver har kommitténs ordförande och utredningssekreterarna haft ett flertal möten med dåvarande chefsJO Elisabeth Rynning och kanslichefen Maria Hellberg.

Utredningssekreterarna har också under hela utredningstiden haft kontakter på tjänstemannanivå med medarbetare hos JO, företrädesvis med kanslichefen Maria Hellberg.

Kommittén har biträtt av en expertgrupp och, i vissa delar även av en referensgrupp.

I expertgruppen har ingått säkerhetsstrategen Charlotta Berglund, biträdande kanslichefen i konstitutionsutskottet Annika Waller och f.d. kanslichefen i konstitutionsutskottet Bertil Wennberg.

Experterna har närvarat vid kommitténs sammanträden. Kommitténs ordförande och utredningssekreterarna har under utredningstiden också haft avstämningar och ett flertal möten med experterna.

Referensgruppen har bestått av professor emeritus i statsvetenskap Sverker Gustavsson, f.d. hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt, justitierådet tillika ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen Helena Jäderblom och f.d. justitiekanslern Anna Skarhed.

Kommitténs ordförande, experterna och utredningssekreterarna har haft ett möte med referensgruppen.

Det har också hämtats in skriftlig information från ett antal myndigheter och en organisation (se avsnitt 6.8.4).

2.3 Betänkandets disposition

I betänkandets inledande avsnitt 2 presenteras utredningsuppdraget (avsnitt 2.1), kommitténs arbete (avsnitt 2.2), dispositionen (avsnitt 2.3), JO i korthet (avsnitt 2.4), gällande ordning (avsnitt 2.5), vissa andra myndigheter och organ under riksdagen (avsnitt 2.6) samt ombudsmannainstitutioner under regeringen (avsnitt 2.7).

Avsnitt 3 innehåller en beskrivning av JO-ämbetets historiska utveckling, från ämbetets inrättande 1809 till verksamhetsförändringar under 2000-talet.

I avsnitt 4 finns redogörelser för ett urval av nordiska ombudsmanna-institutioner (avsnitt 4.2) och internationella organ såsom Europeiska ombudsmannen (avsnitt 4.3), International Ombudsman Institute (avsnitt 4.4) och Venedigkommissionen (avsnitt 4.5).

I de efterföljande avsnitten följer betänkandets disposition i huvudsak ordningen mellan de olika delområden och delfrågor som anges i utredningens direktiv. Kommitténs överväganden presenteras sist i respektive avsnitt.

Sålunda behandlas i avsnitt 5 frågor om JO:s konstitutionella ställning:

- självständighet och institutionellt oberoende (avsnitt 5.1)
- förhållandet till riksdagen och konstitutionsutskottet samt en internationell jämförelse (avsnitt 5.2)
- förhållandet till Riksdagsförvaltningen (avsnitt 5.3)
- förhållandet till vissa myndigheter med tillsynsfunktioner (avsnitt 5.4)
- förvaltningslagens tillämplighet och besluts överklagbarhet (avsnitt 5.5).

Avsnitt 6 ägnas åt frågor som avser JO:s uppdrag:

- JO:s tillsynsuppdrag (avsnitt 6.1)
- JO:s tillsynsområde (avsnitt 6.2)
- åklagarrollen (avsnitt 6.3)
- JO som extraordinärt tillsynsorgan (avsnitt 6.4)
- Opcat-verksamheten (avsnitt 6.5)
- chefsJO:s uppdrag på det medieetiska området (avsnitt 6.6)
- internationellt arbete (avsnitt 6.7)
- respekten för JO-ämbetet samt genomslagskraften för JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget (avsnitt 6.8).

I avsnitt 7, som avser frågor om JO:s verksamhet, görs inledningsvis vissa uttalanden om utredningsuppdraget och en avgränsning (avsnitt 7.1), varefter behandlas

- ärendeutvecklingen och ärendehantering hos JO (avsnitt 7.2)
- digital utveckling och tillgång till uppgifter (avsnitt 7.3)
- sekretess och personuppgiftshantering (avsnitt 7.4).

Frågor om JO:s organisation avhandlas i avsnitt 8. Efter ett inledande avsnitt (avsnitt 8.1) övervägs frågor om

- chefsJO:s roll och uppdrag samt förhållandet till justitieombudsmännen (avsnitt 8.2)
- kanslichefens roll och uppdrag (avsnitt 8.3)
- de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring (avsnitt 8.4).

I avsnitt 9 behandlas frågan om en ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Avsnitt 10 innehåller vissa sammanfattande noteringar om JO:s roll och funktion utifrån de konstitutionella och samhällsliga förändringar som har skett sedan ämbetet inrättades 1809.

I betänkandets avslutande avsnitt finns redogörelser för ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (avsnitt 11), konsekvensanalys (avsnitt 12) och författningskommentar (avsnitt 13).

2.4 Kort om JO

JO är en del av riksdagens kontrollmakt. JO:s uppdrag är att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. Tillsynen bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar. JO är också ett s.k. nationellt besöksorgan (National Preventive Mechanism, NPM) enligt Opcat⁸. JO bedriver dessutom en omfattande internationell verksamhet.

2.4.1 Myndighetens verksamhet

Under ombudsmännens tillsyn står bl.a. statliga och kommunala myndigheter och dess tjänstemän samt andra som innehar en tjänst eller ett uppdrag som innefattar myndighetsutövning. Ombudsmännens tillsyn omfattar inte riksdagens ledamöter, vissa myndigheter under riksdagen, regeringen, justitiekanslern eller ledamöter av beslutande kommunala församlingar. Undantaget i fråga om ledamöter av beslutande kommunala församlingar gäller kommun- och regionfullmäktige, men inte kommunala nämnder. Politiker som medverkar i kommunala nämnder står alltså under JO:s tillsyn när det gäller deras förehavanden inom ramen för nämndens verksamhet.

Ombudsmännen ska granska att de som utövar offentlig verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter. Ombudsmännen ska särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet följer regeringsformens bestämmelser om saklighet och opartiskhet och att det inte görs intrång i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter i den offentliga verksamheten.

JO bedriver sin tillsynsverksamhet i olika former. Huvuddelen av tillsynsärendena inleds efter klagomål från allmänheten (drygt 99 procent verksamhetsåret 2020/21). En ombudsman kan också på eget initiativ inleda tillsynsärenden utifrån vad som kommit honom eller henne till del exempelvis genom medierna eller i verksamheten i övrigt. Tillsynsärendena kan efter utredning avslutas genom att ombudsmannen bl.a. uttalar sig om en myndighets åtgärd är författningenlig eller lämplig samt vid behov uttala kritik eller på annat sätt framföra sitt missnöje med förhållandena. Ombudsmannen kan vidare som särskild åklagare väcka åtal mot en befattningshavare. En stor del av anmälningsärendena skrivs dock av utan närmare utredning eller efter en mindre utredning (75 respektive 19 procent verksamhetsåret 2020/21). Under verk-

⁸ Det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment).

samhetsåret 2020/21 resulterade 5 procent av ärendena i att en ombudsman uttalade kritik i någon form.

Ombudsmännen bedriver också tillsyn genom inspektioner av myndigheter. Dessa inspektioner kan genomföras utan förekommen anledning eller då det framkommit skäl att närmare granska en viss myndighets verksamhet. Vid en inspektion går ombudsmannen och medarbetare igenom akter och andra dokument. Man träffar myndighetens ledning och tjänstemän och diskussioner förs under inspektionens gång. En inspektion avslutas med att ombudsmannen inför myndighetens ledning redogör för de eventuella felaktigheter och brister som har noterats under inspektionen och vilka åtgärder som bör vidtas för att avhjälpa dessa. Om det finns anledning till det kan ombudsmannen inleda ett initiativärende med anledning av vad som framkommit vid inspektionen. Inspektionerna dokumenteras med inspektionsprotokoll.

JO:s särskilda uppdrag som nationellt besöksorgan enligt Opcat innebär att JO regelbundet inspekterar platser där människor hålls frihetsberövade. Vad som framkommit vid en inspektion kan leda till att ombudsmannen gör ett särskilt uttalande i protokollet eller inleder ett initiativärende. Det görs också sammanfattningar av enhetens verksamhet i form av rapporter.

JO:s internationella verksamhet syftar dels till att sprida idén om rättslig kontroll genom oberoende ombudsmannainstitutioner, dels till att möjliggöra erfarenhetsutbyte i övrigt. JO tar varje år emot besök för att informera om verksamheten (7 besök verksamhetsåret 2020/21⁹). Erfarenhetsutbyte sker bl.a. genom Nordiska ombudsmannamötet och International Ombudsman Institute (se närmare avsnitt 4), där ombudsmännen och tjänstemän vid JO deltar vid konferenser och seminarier.

Ombudsmännen besvarar vidare varje år ett relativt stort antal lagstiftningsremisser (178 remisser verksamhetsåret 2020/21).

JO ska årligen före den 15 november lämna en tryckt ämbetsberättelse till riksdagen för tiden den 1 juli närmast föregående år–30 juni innevarande år. Berättelsen ska innehålla bl.a. en redogörelse för framställningar som gjorts till riksdagen eller regeringen, för åtal som väckts samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen ska även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

Förutom detta redovisar JO sin verksamhet i myndighetens årsredovisning som överlämnas till riksdagen.

2.4.2 Myndighetens organisation

Riksdagens ombudsmän är enligt riksdagsordningen fyra – en chefsjustitieombudsman, chefsJO, och tre justitieombudsmän. Härutöver kan det finnas en eller flera ställföreträdande justitieombudsmän. Varje ordinarie ombudsman

⁹ Det kan noteras att möjligheterna att ta emot utländska besök begränsats under 2020 och 2021 av coronapandemin. Vissa besök har genomförts på distans. Under verksamhetsåret 2018/19 tog JO emot 26 besök och under verksamhetsåret 2019/20 tog JO emot 18 besök.

har ett eget ansvarsområde. Ombudsmännen är självständiga i sitt arbete och står inte under tillsyn av varandra.

ChefsJO är administrativ chef för ämbetet och bestämmer inriktningen av verksamheten i stort. ChefsJO ska, efter samråd med övriga ombudsmän, besluta om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen.

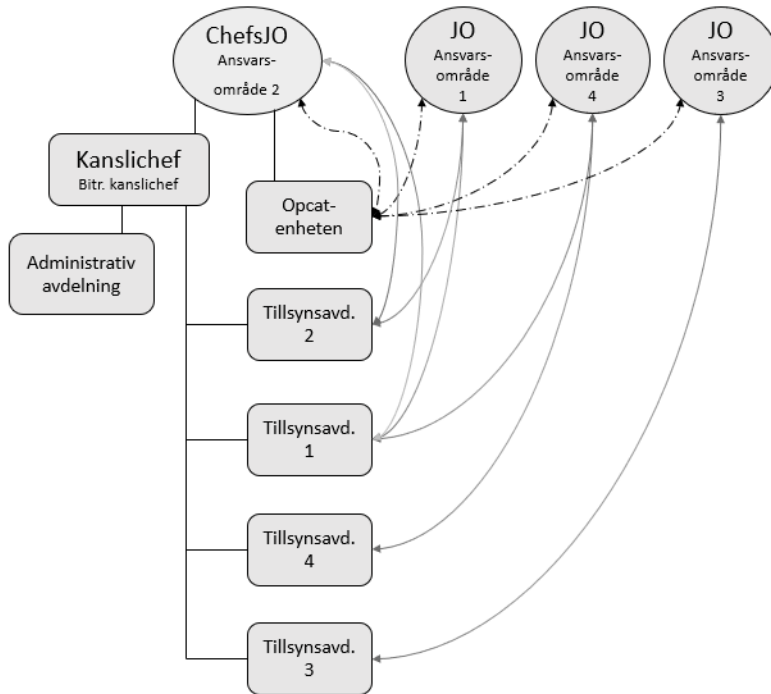
För beredning av klagomåls- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef och en biträdande kanslichef samt av tillsynsavdelningar bestående av i regel två byråchefer, områdesansvariga föredragande och föredragande. Vid varje tillsynsavdelning finns också ett kansli. I dagligt tal benämns tillsynsavdelningarna efter avdelningens akters färg – vit, blå, röd eller gul. Två av tillsynsavdelningarna biträder fler än en ombudsman. Tillsynsarbetet på avdelningarna leds av ombudsmännen med stöd av byråcheferna, som ansvarar för olika sakområden inom de sektorer som faller under respektive tillsynsavdelning. En av byråcheferna på varje avdelning har vidare de administrativa uppgifter som chefsJO bestämmer.

För att fullgöra de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har enligt Opcat, biträds ombudsmännen av en särskild enhet, Opcat-enheten. Denna enhet består av en enhetschef, en biträdande enhetschef och föredragande. I organisatoriskt hänseende tillhör enheten ett av ansvarsområdena (område 2).

ChefsJO biträds av en administrativ avdelning som består av bl.a. en enhet för personal-, ekonomi- och lokalfrågor, en enhet för registratur och arkiv, en it-enhet, en kommunikationsenhet, en internationell samordnare samt en HR-strateg. Den administrativa avdelningen leds av kanslichefen.

Myndigheten har ungefär 80 anställda, varav ca 60 är jurister.

Organisationsskiss för JO, 2022-03-07



2.4.3 Anslag och kostnader

Anslaget 2:4 *Riksdagens ombudsmän (JO)* inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse anvisades för 2022 medel med 123,5 miljoner kronor. Anslaget har höjts från föregående år med 4 miljoner kronor för att kunna anställa fler jurister i syfte att JO inom rimlig tid ska kunna avgöra det ökande antal klagomålsärenden som kommer in, och i vart fall i samma utsträckning som tidigare besluta om att inleda initiativärenden och genomföra inspektioner.

Enligt JO uppgick kostnaderna för 2021 till 110,5 miljoner kronor. Beloppet fördelades med 95,7 miljoner kronor på klagomålsärenden, 1,6 miljoner kronor på initiativärenden, 2,5 miljoner kronor på besvarande av lagstiftningsremisser och 10,9 miljoner kronor på Opcat-enhetens verksamhet. Kostnaderna för den internationella verksamheten redovisas inte särskilt utan dessa fördelas på de övriga verksamheterna.

2.5 Gällande ordning

Den övergripande rättsliga regleringen av JO:s verksamhet utgår från rege- ringsformen, i vilken hänvisas till riksdagsordningen (RO) och annan lag- stiftning. Nedan redogörs för den centrala regleringen om JO:s uppdrag, verk- samhet och organisation.

2.5.1 Bestämmelser i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

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

I bestämmelsens andra stycke anges följande:

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

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

Av 12 kap. 6 § RF framgår att riksdagens ombudsmän ska vara svenska medborgare.

I 11 kap. 8 § RF finns föreskrifter om en ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot en ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen och väcka talan om att skilja eller stänga av en sådan ledamot från anställningen eller om skyldighet för ledamoten att genomgå läkarundersökning.

I sin tillsyn över allmän verksamhet har JO även till uppgift att övervaka att tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) följs.¹⁰ Således får det enligt 9 kap. 3 § tredje stycket TF i lag ”meddelas föreskrifter om befogenhet för Riksdagens ombudsmän att vara åklagare i mål som avses i denna paragraf”. Av första och andra stycket i bestämmelsen framgår att den handlar om vissa meddelar- och anskaffarbrott¹¹ samt om andra brott enligt tryckfrihetsförordningen än tryckfrihetsbrotten. Genom en hänvisning i 7 kap. 1 § YGL till bestämmelserna i 9 kap. 1–7 §§ TF gäller motsvarande regler för andra brott mot yttrandefrihetsgrundlagen än yttrandefrihetsbrott.

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

2.5.2 Bestämmelser i riksdagsordningen

I 13 kap. 2 § första stycket RO anges att riksdagen enligt 13 kap. 6 § regeringsformen ska välja ombudsmän som ska utöva tillsyn över tillämpningen av lagar och andra författningar i offentlig verksamhet.

¹⁰ Jfr prop. 1975/76:204 s. 176 f.

¹¹ Se om meddelar- och anskaffarbrott i 7 kap. 22 och 23 §§ TF.

Enligt 13 kap. 2 § andra stycket RO ska riksdagens ombudsmän vara fyra, en chefsjustitieombudsman (chefsJO) och tre justitieombudsmän. Vidare slås fast att chefsJO är administrativ chef och bestämmer inriktningen av verksamheten i stort. Det föreskrivs att riksdagen utöver det får välja en eller flera ställföreträdande ombudsmän och att en ställföreträdande ombudsman ska ha tjänstgjort som riksdagens ombudsman.

Enligt tilläggsbestämmelse 13.2.1 i riksdagsordningen ska konstitutionsutskottet, på eget initiativ eller på begäran av någon av riksdagens ombudsmän, samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art.¹²

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

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

JO:s framställningsrätt regleras i 9 kap. 17 § RO. Av bestämmelsen framgår bl.a. att JO får göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör myndighetens kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer. Vidare framgår att riksdagen får föreskriva att JO även i andra fall får göra framställningar hos riksdagen samt att särskilda bestämmelser om redogörelser till riksdagen från JO finns i lag. I tilläggsbestämmelse 9.17.5 i riksdagsordningen föreskrivs att var och en av riksdagens ombudsmän får göra framställningar hos riksdagen med anledning av frågor som har uppkommit i hans eller hennes tillsynsverksamhet. Ytterligare föreskrifter om sådana framställningar finns i 4 § JO-instruktionen (se avsnitt 2.5.3).

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

¹² Enligt tilläggsbestämmelse 8.10.1 och 8.10.2 i ursprungslidelsen av den tidigare gällande riksdagsordningen (1974:153) – 1974 års riksdagsordning – utsåg konstitutionsutskottet inom 20 dagar från det att utskottet hade blivit tillsatt en delegation, JO-delegationen, bestående av sex ledamöter i utskottet, för att, på begäran av någon av riksdagens ombudsmän, samråda med ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art. Val av ombudsman bereddes av JO-delegationen, som samrådde med de av partierna utsedda ledamöterna i talmanskonferensen. Denna ordning avskaffades sedermera och JO-delegationens uppgifter övertogs i sin helhet av konstitutionsutskottet (se bet. 1990/91:KU8).

2.5.3 JO-instruktionen

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

I 1 § andra stycket JO-instruktionen slås fast att chefsJO och justitieombudsmännen ”har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden”.

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

1. ”statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.”

Vidare anges i 2 § att ombudsmännens tillsyn inte omfattar

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, Valprövningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd eller riksdagsdirektören,
3. riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står inte under tillsyn av varandra (2 § fjärde stycket).

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

Vid tillsyn över kommunala myndigheter ska en ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas (3 § andra stycket).

Ombudsmännen ska verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer det under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får en ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen eller till regeringen. En justitieombudsman ska samråda med chefsJO innan han eller hon gör en

framställning. (Se tilläggsbestämmelse 9.17.5 i riksdagsordningen och 4 § JO-instruktionen.)

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

Ombudsman ska samråda med chefsJO om inspektioner och andra undersökningar som han eller hon avser att genomföra (5 § andra stycket).

Ombudsmännen fullgör därutöver de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (5 a §).

Enligt 6 § första stycket avgör en ombudsman ett ärende genom beslut, i vilket han eller hon får uttala sig om huruvida en åtgärd av en myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. I samma bestämmelse anges vidare att en ombudsman även får göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rätts-tillämpning.

I 6 § finns vidare regler om bl.a. JO:s roll som särskild åklagare och anmälan om disciplinära förfaranden respektive avsked.

Således framgår av 6 § andra stycket att en ombudsman som särskild åklagare får väcka åtal mot en befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. I samma bestämmelse anges att om utredningen i ärendet ger en ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning har begåtts, ska det som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal tillämpas. Vidare anges att i mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

I 6 § tredje stycket regleras en ombudsmans rätt att göra anmälan i vissa fall. Således anges att om en befattningshavare, genom att åsidosätta det som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget, har gjort sig skyldig till ett fel som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får en ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Vidare framgår av bestämmelsen att när det gäller den som är legitimerad yrkesutövare inom hälso- och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller djurens hälso- och sjukvård, får en ombudsman i vissa fall göra anmälan om återkallelse av legitimation eller behörighet, om begränsning av behörighet samt om föreskrift av prøvotid till den som har befogenhet att besluta i respektive fråga.

Enligt 6 § fjärde stycket får en ombudsman som anser att en befattningshavare ska avskedas eller stängas av från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, göra anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta om en sådan åtgärd.

När en ombudsman har gjort anmälan i ett ärende som avses i tredje eller fjärde stycket ska han eller hon få tillfälle att komplettera egen utredning och yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan. En ombudsman får också närvara om muntligt förhör hålls. Detta gäller dock inte ärenden om avstängning. (Se 6 § femte stycket.)

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

I JO-instruktionen slås vidare fast att en ombudsman inte bör ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande (8 §).

Bestämmelser för JO om förundersökning och åtal mot ett statsråd och åtal som ett riksdagsutskott har beslutat mot en befattningshavare hos riksdagen eller dess organ finns i 10 § JO-instruktionen. Där anges att en ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 13 kap. 3 § RF 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 (10 § första stycket). En ombudsman är även skyldig att biträda ett utskott med förundersökningen mot en sådan befattningshavare som nämns i 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 RO (10 § andra stycket).

Att ombudsmännen senast den 15 november varje år ska överlämna en tryckt ämbetsberättelse med visst innehåll till riksdagen framgår av 11 §.

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

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

Enligt 13 § första stycket ska det för verksamheten finnas en expedition, ombudsmannaexpeditionen. Det anges att en kanslichef, byråchefer och övriga tjänstemän ska vara anställda vid ombudsmannaexpeditionen. Vidare föreskrivs att chefsJO får anlita annan personal samt experter och sakkunniga i mån av behov och tillgång på medel, samt att chefsJO bestämmer om personalens tjänstgöring.

Av 13 § andra stycket framgår att kanslichefen ska dels leda arbetet under chefsJO inom ombudsmannaexpeditionen, dels lämna ombudsmännen det biträde som behövs.

I 14–16 §§ finns särskilda bestämmelser om bl.a. chefsJO:s uppdrag.

Således anges i 14 § första stycket att utöver det som föreskrivs i JO-instruktionen och arbetsordningen, ska chefsJO meddela de råd och anvisningar som behövs för arbetet inom ombudsmannaexpeditionen.

Enligt 14 § andra stycket ska chefsJO samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

Av 14 § tredje stycket framgår att en ombudsman som vill påkalla samråd med konstitutionsutskottet måste först samråda med chefsJO.

Oberoende av vad som följer av arbetsordningen får chefsJO genom särskilt beslut föreskriva att ett visst ärende eller grupp av ärenden ska hänskjutas till chefsJO eller till någon av de andra ombudsmännen (15 § första stycket).

Vidare får chefsJO – i arbetsordningen eller genom särskilt beslut – dels bemyndiga en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta en åtgärd för beredning av ett ärende, dels bemyndiga kanslichefen att besluta i administrativa frågor, dock inte när det gäller anställning av en byråchef (15 § andra stycket).

I 15 § tredje stycket anges att chefsJO beslutar om en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Av bestämmelsen framgår att en ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl finns behov av att en ställföreträdande ombudsman tjänstgör.

När chefsJO har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst ska den av de andra ombudsmännen som har varit ombudsman under längst tid tjänstgöra i hans eller hennes ställe. Om två eller flera har varit ombudsmän lika länge har den som är äldst av dem företräde. (Se 16 § JO-instruktionen.)

Allmänna regler om klagomål till JO och om ärendenas handläggning finns i 17–24 §§.

I 17 § första stycket finns föreskrifter om hur en anmälan till JO bör vara utformad och vad den bör innehålla. I 17 § andra stycket ges den som är frihetsberövad rätt att skriva till JO utan hinder av eventuella inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som annars gäller. En anmälare som så önskar ska få bekräftelse av expeditionen att anmälan har kommit in till JO (17 § tredje stycket).

När det gäller ärendenas handläggning gäller i huvudsak följande.

Enligt 18 § första stycket behöver JO inte ta upp ett ärende till granskning, utan kan överlämna det till en annan myndighet för prövning. Detta förutsätter att ärendet är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av myndigheten i fråga och att myndigheten inte tidigare har prövat saken.

I vissa fall kan JO även överlämna klagomål mot en advokat till Sveriges advokatsamfund (18 § andra stycket).

Av 18 § tredje stycket framgår att en särskild utredning av omständigheter som kan ligga till grund för att skilja en riksrevisor från uppdraget inte kan överlämnas.

I 19 § anges att en ombudsman skyndsamt bör lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till någon annan enligt 18 § eller upptas till utredning.

Enligt 20 § bör JO inte utreda förhållanden som ligger längre tillbaka i tiden än två år, om det inte finns särskilda skäl för det.

Att en ombudsman ska verkställa de utredningsåtgärder som krävs för prövning av klagomål och andra ärenden framgår av 21 § första stycket JO-instruktionen.

En ombudsman kan förelägga och, i förekommande fall, döma ut vite när ombudsmannen begär upplysningar och yttranden (jfr 13 kap. 6 § andra stycket RF), dock inte i ärenden där han eller hon har beslutat att inleda förundersökning (21 § andra stycket).

Regler om JO:s delegationsmöjlighet finns i 22 §. Av bestämmelsen framgår i huvudsak följande:

En ombudsman får i vissa fall uppdra åt annan att leda förundersökning eller att väcka och utföra åtal som ombudsmannen har beslutat (22 § första stycket).

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får endast fattas av en ombudsman (22 § andra stycket).

En ombudsman kan förordna en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar föra talan respektive vidta handläggningsåtgärder i vissa typer av ärenden om disciplinansvar (22 § tredje och fjärde stycket).

I 22 § femte stycket JO-instruktionen finns en bestämmelse som ger JO rätt att delegera dels rätten att verkställa inspektion, dels beslutanderätten i klagomålsärenden till tjänstemän vid ombudsmannaexpeditionen. Delegationsmöjligheten är dock avgränsad och får inte innefatta rätt att

1. göra framställning om författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida enligt 4 § första stycket,
2. göra uttalande som innehåller kritik eller vägledande uttalanden enligt 6 § första stycket,
3. vidta åtgärd mot befattningshavare i egenskap av särskild åklagare respektive anmälare i disciplinärende enligt 6 § andra, tredje eller fjärde stycket,
4. överlämna ärende till annan myndighet enligt 18 §, eller
5. fatta beslut i ärende som avgörs efter att skriftligt yttrande eller skriftliga upplysningar inhämtats från berörd myndighet eller tjänsteman.

Hur ärenden avgörs regleras i 23 § första stycket JO-instruktionen. Där anges att ett ärende avgörs sedan det har föredragits av en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller av en särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ett ärende eller att skriva av ett ärende från handläggning kan dock fattas utan

föredragning. En ombudsman kan också avgöra andra ärenden utan föredragning, om det finns särskilda skäl.

I 23 § andra stycket finns regler om återlämnande av handlingar i JO:s ärenden. En handling som har getts in till JO i ett ärende får inte återlämnas förrän ärendet har avgjorts. Om originalhandlingen i ett sådant fall inte finns hos någon myndighet får återlämnandet förenas med villkor om att bestyrkt kopia av handlingen ges in.

Att det ska föras diarium över samtliga ärenden och de åtgärder som vidtagits i dessa anges i 24 § första stycket JO-instruktionen.

Vidare ska det vid ombudsmannaexpeditionen i fråga om varje beslut finnas en handling som visar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur ska hållas över särskilt uppsatta beslut. (Se 24 § andra stycket JO-instruktionen.)

Protokoll förs vid inspektioner och när protokoll krävs av annan orsak (24 § tredje stycket).

Enligt 25 § ska diarium, protokoll och registratur för den tid som ämbetsberättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen.

I en bestämmelse som avser ombudsmannaexpeditionens öppethållande slås fast att det är chefsJO som bestämmer vilka tider expeditionen ska hållas öppen för allmänheten (26 §).

En bestämmelse om avgifter finns i 27 §.

När det gäller anställning av personal framgår det av 28 § att det är chefsJO:s uppgift att tillsätta tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och att anta personal i övrigt, i den mån chefsJO inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

Slutligen innehåller JO-instruktionen även en bestämmelse – 29 § – i vilken det hänvisas till lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter när det gäller överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller som annars rör tjänstemän vid ombudsmannaexpeditionen.

2.5.4 JO:s arbetsordning¹³

ChefsJO ska, efter samråd med ombudsmännen, i en arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen (12 § andra stycket JO-instruktionen).

JO:s arbetsordning beslutas således av chefsJO. Arbetsordningen, och bifogade bilagor, innehåller bestämmelser om bl.a. ombudsmännens uppdelning i ansvarsområden (1 §), fördelning av ärenden som hör till flera ansvarsområden (2 §), tjänstgöring vid ledighet (3 §), ombudsmannaexpeditionen (4 §), Opcat-enheten (5 §), kanslichefen (6 §), biträdande kanslichefen (7 §),

¹³ Framställningen i detta avsnitt bygger på uppgifter i Arbetsordning för Riksdagens ombudsmän, gällande fr.o.m. den 22 februari 2012, senast reviderad den 17 mars 2022 (JO:s ärende med dnr ADM 27-2022).

byråcheferna (8 §), föredragande och områdesansvariga föredragande (9 §), beslut och protokoll (10 §), utlämnande av handlingar (11 och 12 §§), öppet-hållande (13 §) och hänvisning till reglering av befattnings- och arbetsbeskrivningar, delegationsbeslut samt delegerad beslutsrätt (14 §). Här följer vad som i huvudsak framgår av arbetsordningen:

Ombudsmännens tillsyn är uppdelad i fyra ansvarsområden. Varje ombudsman är ansvarig för ett ansvarsområde och det finns fyra tillsynsavdelningar hos JO.

Myndigheter och ärendekategorier inom den offentliga förvaltningen hänförs till ett visst ansvarsområde och fördelas därigenom mellan ombudsmännen till respektive tillsynsavdelning. Vad som ingår i varje ansvarsområde framgår av bilaga 1 till arbetsordningen. I bilaga 2 till arbetsordningen anges fördelningen av tillsynsavdelningarnas beredningsansvar. I tveksamma fall kan chefsJO bestämma vilken ombudsman som ska handlägga ett ärende.

För att fullgöra de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt Opcat, biträds ombudsmännen av en särskild enhet, Opcat-enheten. Enheten ska även i övrigt utföra de arbetsuppgifter som chefsJO bestämmer. ChefsJO beslutar efter samråd med berörda justitieombudsmän om riktlinjer för Opcat-enhetens verksamhet och plan för inspektionsverksamheten. Opcat-enheten består av en enhetschef, en biträdande enhetschef och föredragande.

Vid de fyra tillsynsavdelningarna tjänstgör byråchefer, områdesansvariga föredragande och föredragande samt ett ärendekansli. Tjänstemännen biträder ombudsmännen i beredningen av klagomåls- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser.

Byråcheferna fördelar var och en inom sitt sakområde ärenden till föredragande samt bereder egna ärenden. De får bl.a. besluta om utredningsåtgärder, handlägga frågor rörande efterskrifter¹⁴ i avgjorda ärenden och – på uppdrag av vederbörande ombudsman – verkställa inspektioner, dock med vissa begränsningar när det gäller framställning av anmärkningar och uttalanden (jfr 22 § JO-instruktionen). De får även – efter särskilt beslut av vederbörande ombudsman – fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål i enlighet med vad som framgår av 22 § JO-instruktionen.

Byråcheferna ska se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. En byråchef bör medverka i handläggningen av ärenden som är av större vikt. Byråcheferna ska också bistå Opcat-enheten i dess verksamhet. De ska regelbundet följa upp verksamheten i förhållande till de mål som myndigheten har satt upp, analysera konstaterade risker för brister i måluppfyllelse och vidta de åtgärder som krävs.

En byråchef på varje tillsynsavdelning har de administrativa uppgifter som chefsJO bestämmer.

Föredragandena får i de ärenden som de har tilldelats hämta in underhandsupplysningar och handlingar rörande saken samt överlämna handlingar till

¹⁴ Med efterskrifter avses skrivelser som kommer in i ett ärende efter det att beslut i ärendet har meddelats.

anmälan för yttrande. Efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman får de även handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden och verkställa inspektioner, dock med vissa begränsningar när det gäller framställning av anmärkningar och uttalanden.

Områdesansvariga föredragande får härutöver – efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman – besluta om remisser och andra utredningsåtgärder.

ChefsJO biträds även av en administrativ avdelning som består av en enhet för personal-, ekonomi- och lokalfrågor, en enhet för registratur och arkiv, en enhet för administrativ juridik, en it-enhet, en kommunikationsenhet, en tillförordnad byråchef, en internationell samordnare och en HR-strateg.

Kanslichefen är chef för den administrativa avdelningen. Kanslichefen ansvarar för att utveckla och kvalitetssäkra JO:s administration, för strategisk planering samt för samverkan med Riksdagsförvaltningen och andra myndigheter. Kanslichefen har också ett övergripande ansvar för ekonomi-, personal- och lokalfrågor, liksom för frågor om it-stöd, intern och extern kommunikation och information samt registratur, myndighetens avtal och upphandlingar. Kanslichefen kan även tilldelas ärenden för beredning, på uppdrag av en ombudsman verkställa en inspektion, dock med vissa begränsningar när det gäller framställning av anmärkningar och uttalanden, och – efter beslut av chefsJO – utföra särskilda utredningar samt i övrigt biträda ombudsmännen. Kanslichefen får i de ärenden som handläggs av honom eller henne besluta om remisser och annat utredningsförfarande. Kanslichefen får även förordna vikarier i den utsträckning som anges i arbetsordningen. När kanslichefen inte är i tjänst eller är på tjänsteresa fullgörs hans eller hennes uppgifter av den biträdande kanslichefen. Om inte heller den biträdande kanslichefen är i tjänst får kanslichefen förordna en byråchef eller enhetschefen för Opcat som vikarierande kanslichef.

Biträdande kanslichefen är, under chefsJO, säkerhets-, säkerhetsskydds- och beredskapsansvarig samt ansvarar, under kanslichefen, för myndighetens arkiv. Biträdande kanslichefen utför särskilda utredningar efter beslut av chefsJO, bereder ärenden som tilldelas honom eller henne och biträder ombudsmännen i övrigt enligt chefsJO:s bestämmande. Biträdande kanslichefen får i de ärenden som handläggs av honom eller henne besluta om remisser och annat utredningsförfarande. Biträdande kanslichefen får också på uppdrag av en ombudsman verkställa inspektion, dock med vissa begränsningar när det gäller framställning av anmärkningar och uttalanden. När den biträdande kanslichefen inte är i tjänst fullgörs hans eller hennes uppgifter av kanslichefen. Om inte heller kanslichefen är i tjänst får den biträdande kanslichefen förordna en byråchef eller enhetschefen för Opcat som vikarierande biträdande kanslichef.

Enheten för personal-, ekonomi- och lokalfrågor leds av ekonomichefen. Till enheten hör personal för ekonomi- och personaladministration, expeditionsassistenterna och lokalvårdare.

Enheten för registratur och arkiv leds av den biträdande kanslichefen. Till enheten hör huvudregistrator, registratorer och receptionist. Den biträdande kanslichefen leder även enheten för administrativ juridik. Till enheten hör en administrativ föredragande. Den biträdande kanslichefen leder och fördelar också arbete som utförs åt den administrativa avdelningen av andra föredragande, exempelvis med analys av handlingar som kommer in till myndigheten.

It-enheten leds av en it- och it-säkerhetschef. Till enheten hör en systemförvaltare av JO:s ärendehanteringssystem, tillika it-support.

Kommunikationsenheten leds av en informationschef. Till enheten hör en kommunikatör.

Om chefsJO är förhindrad att utöva sin tjänst, ska den av de andra ombudsmännen som har varit ombudsman under längst tid tjänstgöra i hans eller hennes ställe (jfr 16 § JO-instruktionen). Om någon av de andra ombudsmännen är förhindrad att utöva sin tjänst, ska chefsJO eller den ombudsman alternativt ställföreträdande ombudsman som chefsJO utser tjänstgöra i hans eller hennes ställe.

Inom sitt ansvarsområde tar en ombudsman de initiativ som han eller hon anser vara påkallade. Ombudsmännen ska dock samråda med chefsJO om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra (jfr 5 § JO-instruktionen). Ombudsmännen samråder i övrigt när det finns behov av det.

I fråga om beslut och inspektionsprotokoll gäller i huvudsak följande. En ombudsmans slutliga beslut ska undertecknas av ombudsmannen och ingå i registraturet. En kopia av beslutet ska tillföras akten i ärendet. Motsvarande gäller när ett slutligt beslut fattas med stöd av bemyndigande.

En kopia av beslutet ska skickas till klaganden och, i förekommande fall, till myndigheter och tjänstemän som yttrat sig i ärendet eller som beslutet särskilt rör (10 § andra stycket). En ombudsman får bestämma att beslutet ska tillkännages på annat sätt eller att beslutet inte behöver skickas till klaganden (10 § tredje stycket).

Bestämmelser om ordningen för prövning av begäran om utlämnande av allmänna handlingar respektive utlämnande av allmänna handlingar finns i 11 och 12 §§.

Regler om öppethållande, expeditions- och telefontider finns i 13 §.

I 14 § anges att arbetsuppgifterna för vissa anställda framgår av särskilda befattnings- och arbetsbeskrivningar samt av delegationsbeslut och att annan delegerad beslutsrätt regleras i dokumentet Regler för rätten att besluta i ekonomi- och personaladministrativa frågor hos Riksdagens ombudsmän – JO (besluts- och delegationsordning).¹⁵

¹⁵ Detta dokument är numera ersatt av ett dokument med rubriken Besluts- och delegationsordning för ekonomi- och personaladministrativa frågor hos Riksdagens ombudsmän (JO), JO:s ärende med dnr ADM 63-2022.

2.5.5 Jäv och bisysslor

Ombudsmännen är undantagna från lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA, och bisysslereglerna i den lagen gäller därför inte för dem (jfr 3 § 2 LOA). LOA:s regler gäller dock för anställda hos JO, som alltså inte får ha förtroendeskadande bisysslor och måste lämna uppgifter till JO om bisysslor som kan vara förtroendeskadliga (jfr 7–7 c §§ LOA).

När det gäller ombudsmännen finns inte heller någon annan lagstiftning om bisysslor eller innehav av egendom och anmälan av finansiella instrument. JO har dock utarbetat egna riktlinjer om detta.

I riktlinjen om jäv/intressekonflikter, bisysslor och mutor¹⁶ anges således bl.a. att det inte finns någon författningsbestämmelse som direkt reglerar jävsfrågor hos JO, men att förvaltningslagens regler kan ligga till grund vid en bedömning. Det noteras att ombudsmännen och deras medarbetare ska vara särskilt uppmärksamma på att inget kan uppfattas som otillbörligt.

I fråga om jäv ges exempel på omständigheter där det finns anledning att särskilt uppmärksamma om en jävssituation föreligger, bl.a. släktskap, vänskap, ovänskap och om ärendet rör medarbetarens tidigare arbetsplats. Det anges att medarbetaren är skyldig att anmäla omständigheter som kan antas utgöra jäv. Om det är fråga om jäv får medarbetaren inte delta i handläggningen av ärendet. Vidare ges anvisningar om hanteringen av ett ärende i en jävssituation.

I fråga om bisysslor noteras bl.a. att det är avgörande för verksamheten att allmänheten och myndigheterna har förtroende för JO. I riktlinjen ges också exempel på bisysslor som har godtagits och sådana som inte har godtagits. Exempelvis har som bisyssla eller uppdrag godtagits författare till juridisk litteratur, föreläsare, deltagare i kommunala nämnders seminarier om ärendehandläggning samt sekreterare i nämnder och organisationer som inte står under JO:s tillsyn. Som exempel på bisyssla eller uppdrag som, med något undantag, normalt sett inte har godtagits nämns bl.a. deltagande som expert eller sakkunnig i statliga utredningar – dock att sådana uppdrag har fått fullföljas ifall vederbörande har haft uppdraget när han eller hon tillträdde sin anställning hos JO – och utredningsuppdrag från regeringen.

Ombudsmännen är enligt kollektivavtal skyldiga att lämna uppgifter till riksdagsstyrelsen om och i vilken omfattning de innehar eller avser att åta sig bisysslor.¹⁷ Enligt 3 § andra stycket i avtalet får riksdagsstyrelsen besluta att en ombudsman helt eller delvis ska upphöra med en bisyssla, eller avstå från att åta sig en bisyssla som inverkar hindrande på arbetet.

I sammanhanget noteras att riktlinjen även innehåller regler om gåvor.

¹⁶ Riksdagens ombudsmän, Riktlinjer om jäv/intressekonflikter, bisysslor och mutor, dnr ADM 196-2017.

¹⁷ Avtal om beslut av riksdagsstyrelsen, riksbanksfullmäktige och Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna om avlöningsförmåner m.m. för vissa högre anställningar m.fl. Bilaga till förhandlingsprotokoll 2011-04-12 dnr 231-2375-2010/11.

2.5.6 Sekretess

I 42 kap. 1–4 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns sekretessbestämmelser för JO:s tillsynsverksamhet. Grundtanken bakom regleringen är att JO:s verksamhet, på grund av dess art och ändamål, bör bedrivas under största möjliga öppenhet och insyn. Enligt 42 kap. 1 § andra stycket gäller sekretess inte i något fall beslut av en justitieombudsman som innebär att ett ärende avgörs.

Det finns alltså en mycket långtgående presumtion för offentlighet när det gäller uppgift i en handling som har lämnats in till JO av en enskild. Således anges i 42 kap. 2 § 1 OSL att för uppgift i en handling som har lämnats in till JO av en enskild gäller sekretess enligt 15 kap. OSL endast om det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs. Vidare anges i 42 kap. 2 § 2 OSL att sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden gäller endast om en sekretessbestämmelse till skydd för sådana förhållanden skulle ha varit tillämplig hos den myndighet som ärendet får anses avse och det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.

Genom en hänvisning i 42 kap. 3 § OSL gäller vissa av OSL:s bestämmelser om förundersökningssekretess även i JO:s verksamhet när JO har beslutat att inleda en förundersökning. Dessa bestämmelser är 18 kap. 1–4 §§ och 35 kap. 1, 2 och 6–10 §§ OSL.

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

2.5.7 Säkerhetsskydd

För riksdagen och dess myndigheter finns bestämmelser om säkerhetsskydd dels i säkerhetsskyddslagen (2018:585), dels i lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter, här benämnd 2019 års lag. Dessa lagar är alltså tillämpliga i bl.a. JO:s verksamhet.

Enligt 1 kap. 3 § första stycket säkerhetsskyddslagen ska endast bestämmelserna om säkerhetsskyddsklasser i 2 kap. 5 §, säkerhetsprövning i 3 kap. och säkerhetsintyg i 5 kap. gälla för riksdagen och dess myndigheter. Vidare framgår av bestämmelsen att 2019 års lag ska gälla i övrigt för riksdagen och dess myndigheter.

I 2019 års lag definieras inledningsvis tre centrala begrepp för säkerhetsskyddslagstiftningen: säkerhetskänslig verksamhet, säkerhetsskydd och säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter (2 §).

I den mån JO bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska myndigheten göra en säkerhetsskyddsanalys, varvid behovet av säkerhetsskydd ska utredas (jfr 3 § första stycket i 2019 års lag).

Med utgångspunkt i säkerhetsskyddsanalysen ska JO vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomsten av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter (jfr 3 § andra stycket i 2019 års lag).

I 5–9 §§ i 2019 års lag anges vad som avses med säkerhetsskyddsåtgärderna informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. Således ska informationssäkerheten dels förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs, dels förebygga skadlig inverkan i övrigt på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet. Genom fysisk säkerhet ska förebyggas bl.a. att obehöriga får tillträde till områden eller byggnader där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller där säkerhetskänslig verksamhet i övrigt bedrivs. Personalsäkerhet ska bl.a. förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig.

Av 2 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen följer att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som förekommer hos JO ska delas in i säkerhetsskyddsklasser utifrån den skada som ett röjande av uppgifterna kan medföra för Sveriges säkerhet. I bestämmelsen anges hur indelningen i olika säkerhetsskyddsklasser ska göras.

Den som genom en anställning eller på något annat sätt hos JO ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas (3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen). Säkerhetsprövningen syftar bl.a. till att klarlägga om en person kan antas vara pålitlig från säkerhetssynpunkt och att identifiera eventuella sårbarheter i säkerhetskänslig verksamhet (3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen). En säkerhetsprövning ska innefatta grundutredning och kan även innefatta registerkontroll och särskild personutredning (3 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen). Närmare bestämmelser om registerkontroll och särskild personutredning finns i 3 kap. 13–18 §§ säkerhetsskyddslagen.

En anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet hos JO ska placeras i säkerhetsklass i den utsträckning som följer av 3 kap. 6–10 §§ säkerhetsskyddslagen (jfr 3 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen).

JO utfärdar säkerhetsintyg och beslutar om registerkontroll enligt 5 kap. 1 och 2 §§ säkerhetsskyddslagen för personer som deltar i myndighetens verksamhet (jfr 11 § andra stycket i 2019 års lag).

Av 12 § i 2019 års lag följer att JO i vissa upphandlingar behöver teckna ett säkerhetsskyddsavtal med leverantören.

Det är också JO:s uppgift att inom sitt verksamhetsområde se till att de som berörs av bestämmelserna i 2019 års lag informeras om innehållet i lagen och ges utbildning i frågor om säkerhetsskydd (13 § i 2019 års lag).

JO får vidare meddela de närmare föreskrifter som behövs för myndighetens tillämpning av 2019 års lag och säkerhetsskyddslagens bestämmelser

om säkerhetsskyddsklasser, säkerhetsprövning och säkerhetsintyg (14 § andra stycket i 2019 års lag).¹⁸

I sammanhanget noteras följande:

I juni 2020 beslutade riksdagsstyrelsen att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en fortsatt översyn av regelverket om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter (dnr 1971-2019/20).

I maj 2021 överlämnade utredningen sitt betänkande Kompletteringar till regelverket om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter (2020/21:URF3) till riksdagsstyrelsen.

I sin framställning till riksdagen 2021/22:RS5 Kompletteringar till regelverket om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter föreslår riksdagsstyrelsen ändringar i 2019 års lag och i säkerhetsskyddslagen. Ändringarna innebär bl.a. följande:

- Det ska ske en granskning av myndigheternas efterlevnad av regelverket om säkerhetsskydd och av det interna regelverkets ändamålsenlighet.
- Riksdagsförvaltningen, Riksbanken, Riksdagens ombudsmän respektive Riksrevisionen ska ha en säkerhetsskyddschef.
- Det införs en skyldighet att skyndsamt anmäla säkerhetshotande händelser och verksamhet i den egna verksamheten till Säkerhetspolisen.
- Riksdagens myndigheter ska ingå säkerhetsskyddsavtal i fler situationer.
- Riksdagens myndigheter ska göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och pröva lämpligheten av utkontrakteringar och liknande förfaranden som kräver säkerhetsskyddsavtal, samt i vissa fall samråda med Säkerhetspolisen.

Riksdagsstyrelsens förslag behandlas i konstitutionsutskottets betänkande 2021/22:KU19.

2.5.8 Ersättning till riksdagens ombudsmän

Vid omorganisationen av den statliga revisionen 2002 inrättades Riksrevisionen som en myndighet under riksdagen. I samband med myndighetens tillkomst inrättades på konstitutionsutskottets initiativ en särskild nämnd för fastställande av riksrevisorernas löner och vissa andra anställningsförmåner för dem, Nämnden för lön till riksrevisorerna. Enligt utskottets mening var det angeläget att riksrevisorernas anställningsförmåner bestämdes på ett sätt som inte kunde anses inkräkta på deras oberoende. Den särskilda nämnden inrättades därför efter mönster av hur arvoden bestämdes för statsråden och riksdagsledamöterna.¹⁹

¹⁸ I 2020/21:URF3 (s. 77 f.) anføres bl.a. följande. ”JO har för närvarande inte några myndighetsgemensamma föreskrifter om säkerhetsskydd. Inom de delar av verksamheten där säkerhetskänslig information förekommer finns dock internt utarbetad praxis för hanteringen av sådan information. Arbetet med att ta fram skriftliga rutiner och föreskrifter har pågått under en längre tid och är långt framskridet.”

¹⁹ Se bet. 2002/03:KU12 s. 16.

Vid denna tid bestämdes justitieombudsmännens löner av riksdagsstyrelsen. Vid en årlig lönerevision behandlades ombudsmännens löner tillsammans med lönerna till riksdagsdirektören, riksdagsdirektörens ställföreträdare (kanslichefen i kammarkansliet), administrativa direktören och förhandlingschefen vid riksdagsförvaltningen.

I sin framställning till riksdagen 2006/07:RS1 Fastställande av löner för Riksdagens ombudsmän konstaterade riksdagsstyrelsen emellertid att det fanns goda skäl för att även justitieombudsmännens löner och övriga anställningsförmåner skulle bestämmas på ett sätt som inte riskerade att inkräkta på deras oberoende ställning. Riksdagsstyrelsen föreslog därför att Nämnden för riksrevisorernas löner skulle få fastställa även ombudsmännens löner och övriga anställningsvillkor. Nämnden skulle också byta namn till Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna.

Riksdagsstyrelsens förslag bereddes av konstitutionsutskottet.²⁰ Utskottet tillstyrkte förslagen och riksdagen beslutade i enlighet med förslagen.²¹

Således bestäms sedan den 1 juli 2007 det belopp som månadsvis ska betalas i lön till justitieombudsmännen av Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna. Nämnden, som alltså är en myndighet under riksdagen, ska också besluta om avgångsersättning och om övriga anställningsförmåner (1 § lagen [2012:882] med instruktion för Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna). Nämndens beslut får inte överklagas (16 §).

Nämnden består av en ordförande och två övriga ledamöter. De väljs var för sig av riksdagen efter ett ordinarie val till riksdagen för tiden till dess att ett nytt val till nämnden har ägt rum. Om en ledamot av sjukdom eller annan orsak blir förhindrad att utföra sitt uppdrag, väljer riksdagen en person i hans eller hennes ställe så länge hindret varar. (Se 13 kap. 16 § RO.) Val av ledamöter till nämnden bereds av konstitutionsutskottet (tilläggsbestämmelse 13.16.1 i riksdagsordningen).

Enligt 12 § i 2012 års lag ska nämnden senast den 22 februari varje år lämna en redogörelse till riksdagen för sin verksamhet under det senaste kalenderåret.

Nämnden reviderar årligen lönerna till justitieombudsmännen. Av nämndens verksamhetsredogörelse framgår att revisionen bereds genom att nämndens sekreterare tar fram uppgifter om aktuella avtal som träffats på arbetsmarknaden med tonvikt på de offentliga avtalsområdena.²² Vidare sammanställs viss statistik för att möjliggöra jämförelser med löneläget för likartade högre befattningar på det statliga området.

I verksamhetsredogörelsen anges även att justitieombudsmännen före nämndens interna överläggningar får möjlighet att kommentera sin verksamhet, viktigare händelser och förändringar inom sitt område. De kan då också ge sin syn på lönesituationen. Detta följer även av 6 § i nämndens arbetsordning, där det föreskrivs att befattningshavare, vars löner och andra anställ-

²⁰ Se bet. 2006/07:KU21.

²¹ Se rskr. 2006/07:172–174.

²² Se redog. 2020/21:NL1.

ningsförmåner beslutas av nämnden, före avgörandet i lämplig form ska ges möjligheter att framföra synpunkter.

Sedan den 1 januari 2022 har justitieombudsmännen en månadslön om 130 600 kronor och chefsJO en månadslön om 140 800 kronor.

Nämndens verksamhetsredogörelse bereds och behandlas på sedvanligt sätt i riksdagen. Redogörelsen bereds i konstitutionsutskottet.

Enligt 1 § riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2016:8) om tillämpningen av förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer ska föreskriften tillämpas på arbetstagare som efter beslut av riksdagen och dess myndigheter har tillträtt chefsanställning när anställningen är tidsbegränsad enligt 9 § 1 anställningsförordningen (1994:373). Av 2 § föreskriften följer bl.a. att förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer ska gälla för arbetstagare som avses i 1 §, dock endast om inte annat följer av beslut av Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn.

2.5.9 Budgetprocessen och anslaget till JO

Kort om budgetprocessen

Budgetprocessen innebär i huvudsak att regeringen lämnar budgetförslag till riksdagen i propositioner, varefter riksdagen behandlar förslagen och fattar beslut om dem.

Enligt 9 kap. 2 § RF lämnar regeringen således en budgetproposition till riksdagen och i 9 kap. 5 § första stycket RO anges att regeringen ska lämna en proposition med förslag till statens inkomster och utgifter för det kommande budgetåret (budgetproposition). Budgetåret sammanfaller med kalenderåret.

Budgetpropositionen ska lämnas senast den 20 september, med undantag för de år då riksdagsval hålls i augusti eller september (se tilläggsbestämmelse 9.5.1 i riksdagsordningen).

Riksdagen beslutar om budget för det följande budgetåret eller, om det finns särskilda skäl, för en annan budgetperiod. Riksdagen beslutar därvid om en beräkning av statens inkomster och om anslag för bestämda ändamål. (Se 9 kap. 3 § första stycket RF.) Anslag och inkomster får inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt (9 kap. 7 § RF).

Budgetpropositionen ska innehålla en finansplan och ett förslag till beslut om statens budget. I förslaget till statens budget ska utgifterna hänföras till utgiftsområden som anslagen ska fördelas på, om inte riksdagen med stöd av 11 kap. 18 § RO genom lag har beslutat något annat. (Se 9 kap. 5 § andra stycket RO.)

Utgifterna i statens budget är indelade i 27 utgiftsområden med ca 650 anslag. De särskilda utgiftsområden till vilka statens utgifter ska hänföras anges i tilläggsbestämmelse 9.5.3 i riksdagsordningen. Beslut om vilka ändamål och verksamheter som ska innefattas i ett utgiftsområde fattas i samband med beslut med anledning av den ekonomiska vårpropositionen med förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, som

regeringen ska lämna årligen senast den 15 april (tilläggsbestämmelse 9.5.2 och 9.5.3 i riksdagsordningen).

Inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse lämnar regeringen, riksdagsstyrelsen, JO och Riksrevisionen förslag om anslag inom utgiftsområdet. Förslag till anslag för JO:s verksamhet lämnas således i utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Av 11 kap. 15 § andra stycket RO följer att ett ärende som gäller statens budget för närmast följande budgetår ska avgöras före budgetårets början, om det ”inte utan olägenhet för beslut om statens budget kan avgöras senare”.

För beslut om statens budget tillämpas den s.k. rambeslutsprocessen, om inte riksdagen genom lag har beslutat något annat (11 kap. 18 § RO). Rambeslutsprocessen innebär att beslut om statens budget för det närmast följande budgetåret fattas i två steg (11 kap. 18 § RO). I första steget i budgetprocessen fastställer riksdagen genom ett enda beslut bl.a. en utgiftsram för varje utgiftsområde. Utgiftsramen anger det belopp som utgiftsområdets anslag högst får uppgå till. I det andra steget fastställer riksdagen genom ett enda beslut hur anslagen för varje utgiftsområde ska fördelas inom utgiftsramen. I detta steg beslutas även om bemyndiganden om ekonomiska åtaganden.

Budgetförslagen för utgiftsområde 1 Rikets styrelse bereds av konstitutionsutskottet (se bilagan till riksdagsordningen, tilläggsbestämmelse 7.5.1 punkt 1 j). Det är alltså konstitutionsutskottet som föreslår för riksdagen hur anslagen ska fördelas inom utgiftsområdesramen när det gäller detta utgiftsområde, som alltså innefattar bl.a. anslaget till JO. Som redan har framgått, fastställer riksdagen sedan fördelningen genom ett beslut.

Ytterligare bestämmelser om budgetprocessen finns bl.a. i budgetlagen (2011:203). Se även lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter (avsnitt 2.5.10).

Anslaget till JO

JO:s verksamhet finansieras genom anslag via statens budget.

JO upprättar sitt eget förslag till anslag på statens budget.²³ I ett dokument som beskriver JO:s årliga process för planering och uppföljning av verksamheten²⁴ ges en schematisk bild av bl.a. budgetprocessen. Av dokumentet framgår i huvudsak följande: JO:s budgetäskande – dvs. förslag till anslag på statens budget – tas fram av JO:s administrativa direktör²⁵ och kanslichefen. Den administrativa direktören påbörjar arbetet med att ta fram budgetäskandet under april, och arbetet fortsätter under maj. Underlagen för budgetäskandet utgörs av de strategier som JO har beslutat när det gäller långsiktiga mål för verksamheten och de eventuella åtgärder som ska vidtas efter uppföljningen

²³ Enligt 2 § första stycket 1 lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen ska Riksdagsförvaltningen, om annat inte är särskilt föreskrivet, upprätta förslag till anslag på statens budget för riksdagen och Riksdagsförvaltningen. Det följer alltså av bestämmelsen att det inte är Riksdagsförvaltningens uppgift att upprätta förslag till anslag på statens budget för JO.

²⁴ Riksdagens ombudsmäns (JO) process för planering och uppföljning av verksamheten, fastställt enligt beslut av dåvarande chefsJO Elisabeth Rynning den 18 januari 2019 (dnr ADM 271-2018).

²⁵ Denna funktion har numera i huvudsak ersatts av en ekonomichefsfunktion.

av den riskanalys som utförs i verksamheten. Budgetäskandet diskuteras på plenum i maj och beslutas av chefsJO i juni. Därefter lämnar JO sitt budgetäskande till Regeringskansliet – Statsrådsberedningen, förvaltningschefens kansli – som regel i juni varje år. I budgetäskandet beräknar JO hur stora utgifterna väntas bli och hur de ska finansieras samt redovisar uppgifter om bl.a. investeringar.

JO:s årliga förslag till anslag på statens budget leder i regel inte till några särskilda kontakter med konstitutionsutskottet. Under senare år har det dock utvecklats en praxis som innebär att chefsJO under senvåren informerar konstitutionsutskottet om verksamheten och om JO:s budgetäskande.

ChefsJO beslutar alltså om bl.a. förslag till anslag på statens budget för ombudsmännen (12 § JO-instruktionen).

Enligt 14 kap. 2 § andra stycket 2 och 3 RO ska Riksdagsförvaltningen, när det gäller riksdagen och riksdagens myndigheter, i den omfattning riksdagen bestämmer upprätta förslag till anslag på statens budget, dock inte för Riksrevisionen, och i övrigt handlägga frågor om förvaltningen inom riksdagen och frågor om förvaltning av ekonomisk natur inom riksdagens myndigheter, utom Riksbanken.

Vilka närmare uppgifter som, inom den ram som riksdagsordningen anger, Riksdagsförvaltningen ska utföra har riksdagen alltså till uppgift att bestämma i en instruktion eller annan lag eller genom ett beslut i annan form.

Således anges exempelvis i 2 § första stycket 2 lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen att Riksdagsförvaltningen ska utfärda anvisningar för utarbetandet av förslag till anslag på statens budget för riksdagens myndigheter, med undantag för Riksbanken.

Den årliga anvisningen för förslag till anslag och underlag till budgetpropositionen benämns planeringsdirektiv och är gemensam för Riksdagsförvaltningen, JO och Riksrevisionen.

Beslut om planeringsdirektiv fattas av riksdagsstyrelsen (se avsnitt 5.3.2).

Av planeringsdirektivet framgår att förslag till anslag ska utformas och disponeras på ett sätt som motsvarar förslagen till anslag för myndigheter under regeringen. Det anförs att det som bör lyftas fram i budgetpropositionen är sådant som riksdagen ska besluta om eller bör få kännedom om.

Anvisningarna i planeringsdirektivet omfattar således utformningen av budgetpropositionen och ändringar i statens budget. Enligt direktivet ska förslaget till anslag utformas så att det passar in i budgetpropositionens disposition och hålla motsvarande kvalitet som för myndigheter under regeringen. Det anges vidare att eventuella frågor om den närmare utformningen kan ställas till respektive myndighets kontaktperson vid Regeringskansliet. Utgångspunkten är att det ekonomiadministrativa regelverket för riksdagens myndigheter ska stämma överens med regler som gäller för regeringen och dess myndigheter, om en avvikelser inte kan motiveras.

I fråga om resultatredovisning anges i planeringsdirektivet att de resultat som presenteras ska utgöra ett underlag för riksdagen att bedöma verksamhetsresultatet och att det därför är viktigt att resultaten kommenteras och

analyseras. Med resultat avses enligt direktivet i första hand vad som uppnåtts som en följd av gjorda insatser. Det anförs att ambitionen är att koppla samman verksamhetsresultatet och det ekonomiska resultatet samt att det därför är önskvärt att, så långt som möjligt, ange vad det kostar att uppnå ett visst verksamhetsresultat.

Enligt direktivet bör beredningen av resultatredovisningen vara avslutad före sommaren, medan resterande textavsnitt – förslag till riksdagsbeslut samt de utvecklade förslagen om anslag etc. – kan beredas efter sommaren. För ytterligare frågor om tidsplan hänvisas i direktivet till respektive myndighets kontaktperson vid Regeringskansliet.

I planeringsdirektivet ges ytterligare anvisningar om innehållet i och utformningen av förslagen till anslag.

Enligt 2 § första stycket 3 lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen ska Riksdagsförvaltningen upprätta anslagsdirektiv för var och en av riksdagens myndigheter, utom Riksbanken, över de finansiella villkor som gäller för respektive myndighet med anledning av riksdagens beslut om statens budget.

I anslagsdirektivet, som beslutas av riksdagsstyrelsen, anges bl.a. anslagsvillkoren för det aktuella budgetåret.

I anslagsdirektivet framgår också utbetalningsdatum och utbetalningsplan för Riksgäldskontorets utbetalning av JO:s anslag.

I anslagsdirektivet för budgetåret 2022 avseende JO framgår att JO under det budgetåret ska redovisa prognoser för 2022–2025 vid fyra specifika datum. Några ytterligare anvisningar för redovisningen ges inte.

I sammanhanget noteras även följande när det gäller verksamhetsmål respektive resultatredovisning för JO.

Av budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1 utg.omr. 1 avsnitt 3.3.5) framgår att det inom Utgiftsområde 1 Rikets styrelse inte finns några mål som riksdagen fastställt för JO. Målen för JO, som alltså inte är riksdagsbundna, behandlas i propositionen under JO:s delområde.

I budgetpropositionen (prop. 2020/21:1 utg.omr. 1 avsnitt 6.1) slås fast att utgångspunkten är att ett övergripande mål för JO:s verksamhet är att främja rättssäkerheten och höja den rättsliga kvalitetsnivån i myndighetsutövningen. Det anförs att en förutsättning för JO:s verksamhet är att den åtnjuter högt förtroende hos såväl allmänheten som hos de domstolar och myndigheter som JO granskar. JO:s verksamhet ska vidare utgöra en förebild för offentlig förvaltning. För att säkerställa detta har JO satt upp följande övergripande mål för sin verksamhet:

- Verksamheten ska kännetecknas av hög kvalitet och effektivitet.
- JO:s funktion ska vara väl känd i alla delar av samhället och det ska vara lätt att komma i kontakt med JO.
- JO ska hålla sig välinformerad om förhållandena i den offentliga verksamheten och om enskilda gruppers aktuella situation.
- JO:s beslut ska ha stor genomslagskraft.

- JO ska ha en god arbetsmiljö och vara en attraktiv arbetsplats.

Vidare anføres att JO också ska delta i internationellt samarbete dels för att sprida idén om rättslig kontroll genom oberoende ombudsmannainstitutioner, dels för övrigt erfarenhetsutbyte. Det anges även att JO har utarbetat strategier i syfte att genomföra sitt uppdrag och uppnå de övergripande målen, samt att strategierna och mer preciserade mål för verksamheten kommer att redovisas i JO:s verksamhetsplan för 2021.

När det gäller resultatredovisning framgår det av budgetpropositionen (prop. 2020/21:1 utg.omr. 1 avsnitt 6.2) att JO i sin verksamhetsplan har satt upp mer preciserade mål för handläggningstider, ärendebalanser, utredning av klagomålsärenden, inspektioner, Opcat-verksamheten, besvarande av lagstiftningsremisser och den internationella verksamhetens inriktning. JO:s analys och slutsatser av måluppfyllelsen redovisas i ett särskilt avsnitt i propositionen (prop. 2020/21:1 utg.omr. 1 avsnitt 6.3).

Skrivningar om JO:s uppdrag, övergripande mål och resultatredovisning m.m. finns även i budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1 utg.omr. 1 avsnitt 5), dock nämns inte JO:s egna verksamhetsmål särskilt. Det anges bl.a. att JO bedöms genom sin verksamhet ha bidragit till att främja rättssäkerheten och höja den rättsliga kvalitetsnivån i myndighetsutövningen samt att JO har belyst viktiga rättssäkerhetsaspekter i besvarandet av lagstiftningsremisser.

2.5.10 Budget, ekonomiadministration samt intern styrning och kontroll

Regler om budget, ekonomiadministration, internrevision samt intern styrning och kontroll för bl.a. JO:s verksamhet finns i en särskild lag, lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter, förkortad BEA-lagen.

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

Av bestämmelserna i lagen framgår bl.a. följande:

JO ska i sin verksamhet eftersträva hög effektivitet och iaktta god hushållning (1 kap. 3 §). Myndigheten ska för riksdagen redovisa verksamhetens mål och de resultat som uppnåtts (1 kap. 4 §).

Under förutsättning att riksdagen för ett visst anslag inte beslutar om andra villkor, får JO tillfälligt överskrida ett anslag genom att en kredit motsvarande högst 3 procent av det anvisade anslaget (anslagskredit) tas i anspråk. Följande år ska tillgängliga medel reduceras med ett belopp motsvarande den anslagskredit som tagits i anspråk. JO får även använda outnyttjade medel på ett anslag (anslagssparande) under följande år. Outnyttjade medel får dock användas längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på statens budget. (Se 2 kap. 5, 6 och 8 §§.)

I 3 kap. anges närmare under vilka förutsättningar JO får göra ekonomiska åtaganden och i 4 kap. finns bestämmelser om finansiering av investeringar. Förvärv av aktier och andelar regleras i 5 kap., liksom bl.a. överlåtelse av annan lös egendom. Enligt 5 kap. 9 § ska förvärv genom köp eller byte och försäljning genomföras affärsmässigt, om inte särskilda skäl talar mot det.

JO får inte ta emot en donation om den riskerar att begränsa självständigheten i den granskande verksamheten (7 kap. 1 § andra stycket).

JO är redovisningsskyldig inför riksdagen för den verksamhet den bedriver och för de tillgångar som myndigheten förvaltar och förfogar över. Redovisningsskyldigheten omfattar även JO:s skulder och övriga ekonomiska åtaganden. (Se 9 kap. 1 §.)

JO ska senast den 22 februari varje år lämna en årsredovisning till riksdagen för det senast avslutade räkenskapsåret. Årsredovisningen ska skrivas under av myndighetens ledning och ska bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning och noter. Myndigheten ska i årsredovisningen även lämna information om andra förhållanden av väsentlig betydelse för riksdagens uppföljning och prövning av verksamheten. (Se 9 kap. 3 och 4 §§.)

JO:s verksamhet ska granskas genom revision enligt bestämmelserna i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. och lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen (9 kap. 5 §). Vidare ska JO årligen redovisa för riksdagen vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av revisionens iakttagelser (9 kap. 6 §).

Det ankommer på JO:s ledning att säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt (9 kap. 7 §). Vid myndigheten ska det finnas en internrevision (9 kap. 8 §). Internrevisionen ska utifrån en analys av verksamhetens risker självständigt granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar (9 kap. 9 §). JO:s ledning ska besluta om riktlinjer och revisionsplan för internrevisionen och om åtgärder med anledning av internrevisionens iakttagelser och rekommendationer (9 kap. 11 §).

Enligt 10 kap. 1 § får Riksdagsförvaltningen, efter att ha gett JO och Riksrevisionen tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om tillämpningen av denna lag. Sådana föreskrifter får inte begränsa JO:s eller Riksrevisionens självständighet i den granskande verksamheten.

I riksdagsstyrelsens föreskrift (2016:4) till lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter finns bestämmelser om tillämpningen av BEA-lagen. Enligt 1 kap. 2 § ska föreskrifterna tillämpas om inte något annat följer av en lag eller ett särskilt beslut av riksdagen.

2.5.11 Överklagande av vissa administrativa beslut

I 29 § JO-instruktionen anges att det i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter

finns bestämmelser om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller annars rör tjänstemän vid expeditionen.

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

2.5.12 Föreskrifter om tillämpliga författningar

I Riksdagsförvaltningens författningssamling, RFS, ingår föreskrifter om riksdagens förvaltning. I RFS ingår också föreskrifter som rör förvaltning av ekonomisk natur inom riksdagens myndigheter, förutom Riksbanken och Riksrevisionen.

Det är i första hand riksdagsstyrelsen som beslutar om föreskrifterna. I vissa fall är rätten att fatta beslut delegerad till riksdagsdirektören eller, enligt Riksdagsförvaltningens arbetsordning, till någon annan tjänsteman.

I ett antal föreskrifter föreskrivs sålunda att vissa förordningar ska gälla för bl.a. riksdagens myndigheter. Genom följande föreskrifter nedan gäller således förordningar i tillämpliga delar och i den vid varje tillfälle gällande lydelsen för JO:

- föreskrift (RFS 2003:1) om tillämpningen av förordningen (1997:908) om premier för statens avtalsförsäkring
- föreskrift (RFS 1998:2) om handläggning av ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner²⁶
- föreskrift (RFS 1996:4) om tillämpning av förordningen (1995:1038) om statliga chefspensioner m.m.²⁷
- föreskrift (RFS 1995:1) om anställningsförordningen (1994:373)
- föreskrift (RFS 1992:3) om vissa personalfrågor i samband med arbetskonflikter
- föreskrift (RFS 1984:2) om tillämpning av tjänstledighetsförordningen (1984:111)
- föreskrift (RFS 1983:6) om tillämpning av kungörelsen (1964:18) med vissa föreskrifter angående tillämpningen av lagen den 20 december 1957 (nr 684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden.

På motsvarande sätt anges i föreskriften (RFS 1985:1) om tillämpning av vissa förordningar för riksdagen och dess myndigheter att nedanstående förord-

²⁶ Föreskriften avser förordningen (1997:909) om handläggning av ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner.

²⁷ Förordningen (1995:1038) om statliga chefspensioner m.m. är upphävd och denna föreskrift har upphävts genom RFS 2003:9. Föreskriften redovisas likväl i sammanställningen eftersom den innehåller övergångsbestämmelser som kan vara tillämpliga i vissa fall.

ningar ska gälla för riksdagen och dess myndigheter i tillämpliga delar och i den vid varje tillfälle gällande lydelsen:

- deltidsförordning (1980:50)
- förordning (1981:1269) om ersättning för kostnader vid anställningsintervjuer m.m.
- förordning (1982:751) om statliga ungdomsplatser m.m.
- förordning (1983:142) med regeringens arbetsgivarnyckel
- förordning (1984:241) om statliga arbetsgivares medverkan vid uppbörd av fackföreningsavgifter m.m.
- förordning (1984:803) om jämställdhet i statlig verksamhet
- förordning (1984:1013) om sjukvård m.m. i statligt reglerade anställningar
- förordning (1984:1039) om handläggning av ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner
- förordning (1984:1041) om förordnandepension m.m.
- förordning (1984:1043) om beräkning av pension för internationella uppdrag.

Samtliga förordningar enligt ovan är upphävda, med undantag för förordningen (1984:1043) om beräkning av pension för internationella uppdrag.

I tillkännagivande om tillämpning av vissa författningar för riksdagen och dess verk (RFS 1983:1) anges att de författningar som regeringen utfärdat och som finns upptagna i bilagan till tillkännagivandet äger tillämpning på riksdagen och dess verk i tillämpliga delar och i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Bilagan omfattar ett sextiototal författningar på olika områden av företrädesvis arbetsrättslig karaktär. Merparten av författningarna i bilagan är upphävda.

2.5.13 Registrering och arkiv

I riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2014:3) om registrering och arkiv för riksdagen och dess organ finns bestämmelser om registrering och gallring av allmänna handlingar samt arkiv- och dokumenthantering. Föreskriften ska tillämpas på riksdagen och dess organ utom Riksbanken, Riksrevisionen, Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond och Utrikesnämnden (1 § andra stycket).

I föreskriften hänvisas till bestämmelser i arkivlagen (1990:782), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt i föreskrifter och allmänna råd i Riksarkivets författningssamling (RA-FS).

Föreskriften innehåller regler om bl.a. arkivbildning, riksdagsdirektörens ansvar, arkivansvar, klassificeringsstrukturer och dokumenthanteringsplaner, gallring samt överlämnande av handlingar till riksdagens arkiv och registratur.

Av föreskrifterna framgår bl.a. följande:

Varje riksdagsorgan ska bilda ett fristående arkiv om inte riksdagsdirektören eller den som riksdagsdirektören sätter i sitt ställe beslutar annat (5 § tredje stycket).

Innan anskaffning eller utveckling sker av informationssystem eller applikation avsedd för framställning eller förvaring av handlingar ska samråd ske med riksdagens arkiv och registratur (8 §).

Riksdagsdirektören eller den som riksdagsdirektören sätter i sitt ställe ska ha det övergripande ansvaret för arkivbildning av riksdagens och dess organs handlingar, ha tillsyn över registrering och arkiv för riksdagen och dess organ, besluta om gallring av allmänna handlingar, verka för enhetlighet i frågor som rör registrering, dokumenthantering, arkivbildning, arkivvård och gallring, ordna och tillhandahålla arkiv som står under riksdagens arkiv och registraturs förvaltning (9 §).

Riksdagens arkiv och registratur ska ha det övergripande ansvaret för att utarbeta och uppdatera klassificeringsstrukturer och dokumenthanteringsplaner. Riksdagens arkiv och registratur ska samråda med riksdagens organ vid utarbetandet och uppdaterandet av dessa. (Se 10 §.)

För riksdagen och för varje riksdagsorgan ska det finnas en arkivansvarig. Arkivansvarig för JO är kanslichefen (12 § 11).

Enligt 13 § ska den arkivansvarige

1. ansvara för dokumenthantering, arkivbildning, arkivvård och gallring av allmänna handlingar som förvaras inom den arkivansvariges ansvarsområde enligt 12 §,
2. anmäla förändringar som påverkar tillämpningen av klassificeringsstrukturer och dokumenthanteringsplaner,
3. se till att arkivvård sker i enlighet med gällande bestämmelser, och
4. utse arkivvårdare som ansvarar för arkivering och den praktiska arkivvården inom sitt ansvarsområde.

Den arkivansvarige ska, utöver vad som anges i 8 §, samråda med riksdagens arkiv och registratur i frågor som rör ändring i organisation eller arbetsätt, dokumenthantering, arkivbildning, gallring, diarieföring, registrering, arkivering, arkivvård och arkivlokaler samt i andra arkivfrågor av principiell betydelse (14 §).

Klassificeringsstrukturer ska användas vid all registrering, klassificering och annat ordnande av allmänna handlingar från riksdagen och dess organ. Om det finns särskilda skäl får annan ordning tillämpas. Klassificeringsstrukturer och dokumenthanteringsplaner för JO fastställs av chefsJO. (Se 15 och 16 §§.)

JO får efter överenskommelse överlämna sina handlingar till riksdagens arkiv och registratur (20 § tredje stycket).

Handlingar som överlämnas till riksdagens arkiv och registratur ska vara ordnade enligt instruktioner från riksdagens arkiv och registratur. I och med överlämnandet till riksdagens arkiv och registratur övergår ansvaret för förvaltningen av handlingarna till riksdagens arkiv och registratur. (Se 21 §.)

2.5.14 Disciplinansvar, åtalsanmälan och avsked

Lagen (RFS 1980:4) (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter är tillämplig på arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter. Enligt 2 § den lagen ska frågor om disciplinansvar och åtalsanmälan enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning och frågor om anställningens upphörande prövas av den myndighet där arbetstagaren är anställd, om inte något annat följer av 3 §.

I 3 § i 1980 års lag föreskrivs att Riksdagens ansvarsnämnd²⁸ beslutar i frågor om disciplinansvar och åtalsanmälan enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning samt om avskedande enligt lagen (1982:80) om anställningskydd när det gäller arbetstagare som ska anställas genom beslut av riksdagsstyrelsen och andra arbetstagare som styrelsen bestämmer.

Riksdagens ansvarsnämnd beslutar således i dessa frågor när det gäller vissa högre befattningshavare hos riksdagen och dess myndigheter. I sin verksamhetsredogörelse för 2019²⁹ till riksdagen anger nämnden bl.a. att det gäller ”kanslichefen och byråchefen eller den som upprätthåller motsvarande funktioner” hos JO. Nämnden prövar dock inte anmälningar från enskilda utan bara från anställningsmyndigheten eller JO.

I sammanhanget finns det skäl att påminna om att åtal mot en av riksdagens ombudsmän för ett brott begånget i utövningen av hans eller hennes uppdrag får beslutas endast av konstitutionsutskottet (13 kap. 24 § RO).

2.6 Vissa andra myndigheter och organ under riksdagen

2.6.1 Riksrevisionen

Riksrevisionen, som inrättades den 1 juli 2003, är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten (13 kap. 7 § första stycket RF).³⁰ Riksrevisionen är, liksom JO, en del av riksdagens kontrollmakt.

Riksrevisionen var under 2016–2020 föremål för ett flertal utredningar och det har genomförts lagändringar som har inneburit förändringar av såväl myndighetens ledningsstruktur som dess verksamhet.

I regeringsformen slås fast att Riksrevisionen leds av en eller flera riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksdagen får skilja en riksrevisor från

²⁸ De grundläggande bestämmelserna för nämnden finns i 1980 års lag och i riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2009:1) med instruktion för Riksdagens ansvarsnämnd. Nämnden ska bestå av fem ledamöter. För varje ledamot, utom ordföranden och vice ordföranden, ska det finnas en personlig ersättare. Ordföranden och vice ordföranden ska vara jurister och ha erfarenhet som domare. Ledamöterna utses av riksdagsstyrelsen för en bestämd tid.

²⁹ Verksamhetsredogörelse för Riksdagens ansvarsnämnd 2019 (redog. 2019/20:RAN1).

³⁰ Genom inrättandet av Riksrevisionen bildades en sammanhållen revisionsmyndighet under riksdagen med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen. Dessförinnan utövades revisionen av två organ: Riksdagens revisorer under riksdagen och Riksrevisionsverket under regeringen. Riksdagens revisorer var en del av det kontrollsystem som infördes i samband med 1809 års regeringsform. En bestämmelse om riksdagens revisorer togs sålunda in i 68 § 1810 års riksdagsordning.

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

Enligt en lagändring som trädde i kraft den 1 april 2020 anges i 13 kap. 5 § andra stycket RO att riksdagen väljer endast en riksrevisor och en riksrevisionsdirektör att vara riksrevisorns ställföreträdare. I bestämmelsens femte stycke anges vidare att om riksrevisorns uppdrag upphör i förtid, får konstitutionsutskottet välja en tillförordnad riksrevisor för tiden till dess att en ordinarie riksrevisor har valts och tillträtt samt att vad som i riksdagsordningen sägs om riksrevisorn gäller även en tillförordnad riksrevisor.

Riksrevisorn eller riksrevisionsdirektören får inte vara i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. De får inte heller inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka självständigheten i deras ställning. (Se 13 kap. 5 § sjätte stycket RO.)

Av 13 kap. 5 § RO framgår också att det är riksrevisorn som bestämmer vilka uppgifter som ska utföras av riksrevisionsdirektören. Således anges att ”om riksrevisorn har uppdragit åt riksrevisionsdirektören att i riksrevisorns ställe avgöra ett granskningsärende, beslutar riksrevisionsdirektören självständigt hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av den. Riksrevisionsdirektören får lämna granskningsrapporten över ett sådant ärende till riksdagen.” Vidare följer av bestämmelsen att om riksrevisorn förklarat sig jävig, får riksrevisionsdirektören efter samråd med riksrevisorn besluta att inleda en granskning. Riksrevisionsdirektören beslutar även i ett sådant fall självständigt hur granskningen ska bedrivas samt om slutsatserna av den och får lämna granskningsrapporten till riksdagen. (Se 13 kap. 5 § tredje och fjärde stycket RO.)

Konstitutionsutskottet ska, på eget initiativ eller på begäran av riksrevisorn eller riksrevisionsdirektören, samråda med riksrevisorn eller riksrevisionsdirektören om Riksrevisionens arbetsordning eller andra frågor av organisatorisk art (tilläggsbestämmelse 13.5.1 i riksdagsordningen).

Av 13 kap. 6 § första och andra stycket RO framgår att riksrevisorn och riksrevisionsdirektören väljs var för sig för en mandatperiod om sju år. En riksrevisor kan inte väljas om. Möjlighet till omval finns dock när det gäller riksrevisionsdirektören. Om det finns särskilda skäl, kan valet av riksrevisionsdirektör också gälla för en viss kortare tid än sju år (13 kap. 6 § tredje stycket RO). Val av riksrevisor och riksrevisionsdirektör bereds av konstitutionsutskottet (tilläggsbestämmelse 13.6.1 i riksdagsordningen).

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

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

I lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen finns föreskrifter om ledningen av myndigheten m.m. Av 2 § framgår således bl.a. att riksrevisorn är chef för Riksrevisionen och leder myndigheten samt avgör granskningsärendena. Det anges vidare att riksrevisorn bestämmer vilka uppgifter som ska utföras av riksrevisionsdirektören. Riksrevisorn får även uppdra åt riksrevisionsdirektören eller en tjänsteman vid Riksrevisionen att i riksrevisorns ställe avgöra granskningsärenden (4 §).

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

Inom ramen för effektivitetsrevisionen granskar Riksrevisionen hur effektiv den statliga verksamheten är. Granskningen omfattar de statliga insatserna och tar framför allt sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet.

Således framgår av 2 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. att Riksrevisionen ska granska den verksamhet som bedrivs av bl.a. regeringen, Regeringskansliet, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen, Kungliga slottsstaten och Kungliga Djurgårdens förvaltning samt viss verksamhet som bedrivs av staten i form av aktiebolag eller stiftelse.

Enligt 4 § i den lagen ska den granskning som avses i 2 § i den lagen främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision). Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse. Som ett led i effektivitetsrevisionen får Riksrevisionen lämna förslag om alternativa insatser för att nå avsedda resultat. Resultatet av en granskning ska redovisas i en granskningsrapport.

Inom effektivitetsrevisionen publiceras årligen ett trettiotal rapporter. Rapporterna överlämnas till riksdagen. (Se 9 kap. 18 § RO och 9 § lagen [2002:1022] om revision av statlig verksamhet m.m.)

Riksrevisorns beslut om granskningens huvudsakliga inriktning redovisas i en granskningsplan, enligt 4 § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

I den årliga revisionen granskar Riksrevisionen årsredovisningar från bl.a. de statliga myndigheterna och från JO. Revisionen bedömer, i enlighet med god revisionssed, om årsredovisningarna är tillförlitliga, om räkenskaperna är rättvisande och om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och beslut. (Se 3 och 5 §§ lagen [2002:1022] om revision av statlig verksamhet m.m.)

Vissa rapporter från Riksrevisionen ska överlämnas av talmannen till regeringen (jfr 9 kap. 18 § RO). För varje granskningsrapport som har överlämnats till regeringen ska regeringen i en skrivelse till riksdagen redovisa

vilka åtgärder regeringen har vidtagit eller avser att vidta med anledning av iakttagelser i rapporten. Regeringens skrivelse ska lämnas till riksdagen inom fyra månader från det att regeringen har tagit emot rapporten (9 kap. 19 § RO).

Enligt 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. ska de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen samlas i en årlig rapport och överlämnas till riksdagen. En sådan årlig rapport lämnas till riksdagen varje vår.

Riksrevisionen lämnar dessutom en uppföljningsrapport om resultatet av granskningsverksamheten inom såväl effektivitetsrevisionen som den årliga revisionen.³¹ Vart fjärde år lämnas även en uppföljningsrapport om Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete.

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

2.6.2 Riksdagens råd för Riksrevisionen

För varje valperiod väljer riksdagen ett råd för Riksrevisionen. Rådet består av en ledamot och en suppleant från varje partigrupp i riksdagen. (Se 13 kap. 8 § RO.)

Konstitutionsutskottet och finansutskottet bereder val till riksdagens råd för Riksrevisionen. Av det sammantagna antalet ledamöter och suppleanter i rådet ska hälften nomineras av konstitutionsutskottet och den andra hälften av finansutskottet bland respektive utskotts ledamöter och suppleanter. Nomineringen av ordförande och en eller flera vice ordförande ska göras med minst en person från vardera utskottet. Utskotten får lägga fram en gemensam lista om förslaget är enhälligt. (Se tilläggsbestämmelse 13.8.1 i riksdagsordningen.)

Riksdagens råd för Riksrevisionen har inga beslutande uppgifter. Rådet ska följa granskningsverksamheten samt verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet och organisation (11 § lagen [2002:1023] med instruktion för Riksrevisionen). Det är riksrevisorernas uppgift att informera riksdagens råd för Riksrevisionen om Riksrevisionens verksamhet och organisation. Riksrevisorerna ska också bl.a. redovisa arbetet i de viktigaste granskningarna och hur granskningsplanen följs för rådet. (Se 12 § lagen [2002:1023] med instruktion för Riksrevisionen.)

2.6.3 Riksbanken

Riksbanken är rikets centralbank och en myndighet under riksdagen. Riksbanken har ansvaret för penningpolitiken. Ingen myndighet får bestämma hur Riksbanken ska besluta i frågor som rör penningpolitik. (Se 9 kap. 13 § första stycket RF.)

³¹ En detaljerad redogörelse för uppföljningsrapportens tillkomst och uppföljningsarbetets utformning finns i bilaga 2 till betänkande 2017/18:URF2 Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande.

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

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

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

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

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

En parlamentariskt sammansatt kommitté som tillkallats av regeringen, Riksbankskommittén, hade i uppdrag att göra en översyn av det penningpolitiska ramverket och riksbankslagen (dir. 2016:114, dir. 2017:57, dir. 2017:100 och dir. 2019:13). I uppdraget ingick bl.a. att analysera och bedöma samt föreslå de författningsändringar som ansågs nödvändiga när det gäller Riksbankens institutionella oberoende. Riksbankskommittén överlämnade sitt slutbetänkande En ny riksbankslag (SOU 2019:46) till regeringen. I november 2021 lämnade regeringen proposition 2021/22:41 En ny riksbankslag till riksdagen. Propositionen bereds för närvarande i konstitutionsutskottet (bet. 2021/22:KU15).

2.7 Ombudsmannainstitutioner under regeringen

2.7.1 Justitiekanslern

Justitiekanslersämbetet inrättades 1713. Ämbetets benämning var då Högste ombudsmannen, men ändrades 1719 till Justitiae canceller. Uppgiften angavs vara att ha ett allmänt inseende över hur lagar och författningar efterlevdes och hur varje ämbete fullgjorde sin skyldighet. Med det nya ämbetet skapades en kontrollerande och övervakande myndighet med räckvidd över hela förvaltningen.

Justitiekanslern, förkortad JK, är en myndighet under regeringen (12 kap. 1 § RF). JK:s uppgifter anges i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn och i förordningen (1975:1345) med instruktion för justitiekanslern.

Myndighetschefen, justitiekanslern, utses av regeringen och är regeringens högste ombudsman (jfr 1 § i 1975 års förordning).

JK har sammanfattningsvis fem huvuduppgifter; att utöva en extraordinär tillsyn över den offentliga förvaltningen, att reglera skador för vilka staten ansvarar i förhållande till enskilda, att företräda staten i rättegångar, att vara exklusiv åklagare i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott samt att fungera som regeringens juridiska rådgivare.

Vid sidan av dessa huvuduppgifter utövar JK tillsyn över domstolars och myndigheters beslut i frågor om rättshjälp och över Sveriges advokatsamfunds disciplinverksamhet samt när det gäller tillämpningen av viss lagstiftning som särskilt påverkar enskildas integritet. JK utövar också i särskilda fall statens arbetsgivarfunktion.

JK:s tillsynsuppdrag har stora likheter med JO:s, och myndigheterna har i stort sett samma tillsynsområden. JK:s tillsynsverksamhet utövas i huvudsak på samma sätt som JO:s, dvs. genom prövning av klagomål, initiativärenden och inspektioner. Det finns också skillnader, exempelvis är det JK:s uppgift att årligen granska myndigheters ärendeförteckningar.

För att kunna utöva sina tillsynsfunktioner har JK i princip samma befogenheter som JO och har således bl.a. rätt att få tillgång till såväl handlingar, begärda upplysningar som yttranden samt har möjlighet att förelägga och döma ut vite.

JK har även motsvarande rätt som JO att väcka åtal mot vissa befattningshavare, liksom att fullfölja talan i sådana mål. Vidare har JK möjlighet att, i likhet med JO, bl.a. väcka åtal eller föra viss talan mot justitieråd och göra anmälan dels om vissa disciplinära förfaranden mot befattningshavare, dels om återkallelse av legitimation eller behörighet, avsked och avstängning.

Hos JK arbetar – förutom justitiekanslern – byråchefer, föredragande, beredningsjurister, jurister samt administrativ personal. Myndigheten är indelad i fyra sakenheter och en administrativ enhet. Varje sakenhet leds av en enhetschef som är byråchef. En av byråcheferna är också kanslichef. Den administrativa enheten leds av en administrativ chef.

2.7.2 Diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen (DO) är en statlig myndighet som bildades den 1 januari 2009.³² DO:s uppdrag är att arbeta mot diskriminering och att främja lika rättigheter och möjligheter i syfte att motverka diskriminering.

³² När myndigheten bildades avvecklades fyra tidigare ombudsmannainstitutioner mot diskriminering: Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

DO:s uppdrag framgår av lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen. Där anges att DO har uppgifter som framgår av diskrimineringslagen (2008:567). Av föräldraledighetslagen (1995:584) framgår att DO har möjlighet att som part föra talan för enskilda som i strid med föräldraledighetslagens bestämmelser missgynnats av skäl som har samband med föräldraledighet. DO:s uppdrag regleras vidare i förordningen (2008:1401) med instruktion för Diskrimineringsombudsmannen. Övriga uppgifter framgår av regleringsbrev och av olika regeringsuppdrag.

DO ska utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs. Ombudsmannen ska i första hand försöka få dem som omfattas av lagen att frivilligt följa den. DO får även föra talan i domstol för en enskild som medger det. Den som omfattas av förbuden mot diskriminering och repressalier, av skyldigheten att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier eller av bestämmelserna om aktiva åtgärder i diskrimineringslagen är skyldig att på begäran av DO lämna uppgifter och på det sätt som anges i lagen medverka i ombudsmannens utredning. DO har också möjlighet att besluta om vitesföreläggande.

Utöver de uppgifter som framgår av diskrimineringslagen ska DO verka för att diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder inte förekommer på några områden av samhällslivet.

Ombudsmannen ska också i övrigt verka för lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

DO ska genom råd och på annat sätt medverka till att den som utsatts för diskriminering kan ta till vara sina rättigheter.

Vidare ska DO inom sitt verksamhetsområde

- informera, utbilda, överlägga och ha andra kontakter med myndigheter, företag, enskilda och organisationer
- följa den internationella utvecklingen och ha kontakter med internationella organisationer
- följa forsknings- och utvecklingsarbete
- hos regeringen föreslå författningsändringar eller andra åtgärder som kan motverka diskriminering
- ta initiativ till andra lämpliga åtgärder.

DO leds av myndighetschefen, som har titeln diskrimineringsombudsman. Myndigheten har ca 100 anställda och organisationen består av en stab och sju enheter.

2.7.3 Barnombudsmannen

Myndigheten Barnombudsmannen (BO) inrättades den 1 juli 1993. BO har till uppgift att företräda barns och ungas rättigheter och intressen mot bakgrund

av Sveriges åtagande enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)³³.

BO:s uppdrag framgår av lagen (1993:335) om Barnombudsman och regleras även i förordningen (2007:1021) med instruktion för Barnombudsmannen. Myndighetens övriga uppgifter framgår av regleringsbrev och av olika regeringsuppdrag.

I 1993 års lag anges att BO ska driva på genomförandet av barnkonventionen och bevaka att konventionen följs och i det sammanhanget särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med barnkonventionen.

BO ska inom sitt verksamhetsområde

- hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att barns och ungas rättigheter och intressen ska tillgodoses
- informera, bilda opinion och ta initiativ till lämpliga åtgärder i övrigt
- företräda barns och ungas rättigheter och intressen i den allmänna debatten
- samla kunskap och sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor
- följa den internationella utvecklingen när det gäller barnkonventionens tolkning och dess tillämpning.

BO utövar ingen tillsyn, men förvaltningsmyndigheter, kommuner och regioner ska på ombudsmannens uppmaning lämna uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits för att i den egna verksamheten genomföra barns och ungas rättigheter enligt barnkonventionen. De är också skyldiga att på ombudsmannens uppmaning komma till överläggningar med honom eller henne.

BO får inte ingripa i enskilda ärenden men har en anmälningsskyldighet och ska genast anmäla till socialnämnden om ombudsmannen i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. BO får även lämna uppgifter som kan vara av betydelse för socialnämndens utredning av ett barns behov av stöd och skydd. Vidare får ombudsmannen lämna uppgifter som kan vara av betydelse för tillsynen hos Inspektionen för vård och omsorg.

2.7.4 Konsumentombudsmannen

Konsumentverket är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor. I 1 § förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket anges att myndigheten har ansvar för att

- utöva tillsyn och annan kontroll enligt de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens ansvarsområde
- tillgängliggöra information och vägledning om konsumenters rättigheter och skyldigheter samt annan information som ger dem goda förutsätt-

³³ Barnkonventionen har inkorporerats i svensk rätt genom en författning. Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter trädde i kraft den 1 januari 2020.

ningar att göra väl avvägda val om ingen annan myndighet har den uppgiften

- stärka konsumenternas ställning på marknaden genom kontakter med privata aktörer och i det arbetet genomföra bl.a. branschöverenskommelser och insatser på standardiseringsområdet.

Enligt 10 § i instruktionen är generaldirektören myndighetschef och Konsumentombudsman (KO).

I 5 § i instruktionen anges att KO får

- göra anmälan om grupptalan till Allmänna reklamationsnämnden enligt förordningen (2015:739) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden
- väcka offentlig grupptalan enligt lagen (2002:599) om grupprättegång i tvister mellan konsumenter och näringsidkare som rör varor, tjänster eller andra nyttigheter som tillhandahålls huvudsakligen för enskilt bruk, när ombudsmannen anser att det är motiverat från allmän synpunkt
- besluta att biträda konsumenter enligt lagen (2011:1211) om Konsumentombudsmannens medverkan i vissa tvister.

Bestämmelser om KO:s uppgifter finns även i bl.a. marknadsföringslagen (2008:486) och lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. På myndighetens webbplats³⁴ anges i huvudsak följande. KO arbetar för att företag ska följa lagarna och för att konsumenters rättigheter ska respekteras. KO har möjlighet att genom rättsliga åtgärder påverka företag som inte följer lagstiftningen som Konsumentverket har tillsyn över. Företag som har begått överträdelse vidtar – i de flesta fall – rättelse frivilligt. KO har dock möjlighet att utfärda förelägganden eller gå till domstol. Den rättsliga åtgärden väljs bl.a. beroende på vad företaget har gjort för fel.

2.7.5 Barn- och elevombudet

Statens skolinspektion, Skolinspektionen, är en statlig myndighet som genom granskning av huvudmän och verksamheter ska verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna. Inom ramen för detta ska myndigheten främja en stärkt likvärdighet mellan skolor och mellan förskolor. (Se 1 § i förordning [2011:556] med instruktion för Statens skolinspektion.)

I 6 kap. skollagen (2010:800) finns bestämmelser om åtgärder mot kränkande behandling och i 26 kap. samma lag finns regler om Skolinspektionens ansvar för tillsyn och kvalitetsgranskning. Myndigheten har tillsynsansvar för skola, vuxenutbildning, fritidshem, förskola och annan pedagogisk verksamhet. Skolinspektionen har även tillsyn över vissa andra

³⁴ Se www.konsumentverket.se/om-konsumentverket/konsumentombudsmannen-ko/.

utbildningar och verksamheter i den omfattning som följer av föreskrifter eller särskilda beslut.

I 12 § i 2011 års förordning anges att det inom Skolinspektionen ska finnas ett ombud för barn och elever som benämns Barn- och elevombudet. Barn- och elevombudet (BEO) är alltså en del av Skolinspektionen, men har samtidigt en självständig funktion.

BEO arbetar för att motverka kränkningar av barn och elever i skola och förskola. Enligt 13 § i 2011 års förordning ska BEO

- utföra de uppgifter som enligt 6 kap. skollagen ska ombesörjas av Skolinspektionen när det gäller att tillvarata barns och elevers enskilda rätt
- ta initiativ till eller medverka i utbildnings- och informationsverksamhet som rör 6 kap. skollagen samt genom rådgivning och upplysning förklara hur bestämmelserna förhåller sig till diskrimineringslagen (2008:567)
- upprätthålla kontakter med Diskrimineringsombudsmannen, kommuner, andra myndigheter, elevorganisationer och andra organisationer vars verksamheter rör kränkande behandling.

På myndighetens webbplats sammanfattas BEO:s uppgifter enligt följande. BEO ska objektivt utreda anmälningar om kränkande behandling och besluta i inkomna ärenden. Vidare ska BEO informera om skollagens krav på nolltolerans mot kränkningar i skolan och ge skolorna råd om hur lagen ska användas. BEO ska även samarbeta med andra myndigheter och ombudsmän, t.ex. Barnombudsmannen och Diskrimineringsombudsmannen, kommuner och elevorganisationer. Det är också BEO:s uppgift att företräda barn eller elever i domstol när BEO:s utredning visar att ett barn eller elev har utsatts för kränkande behandling och det finns förutsättningar för att kräva skadestånd från den som driver skolan.

3 JO-ämbetets utveckling

3.1 De första 100 åren

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

JO-ämbetets tillkomst och dess utveckling under de första 100 åren beskrivs enligt följande i 1972 års JO-utredning³⁵ (SOU 1975:23 s. 35 f.):³⁶

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

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

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

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

³⁵ På uppdrag av riksdagen den 27 april 1972 tillsatte talmanskonferensen den 31 maj 1972 en utredning om riksdagens ombudsmäns uppgifter och arbetsformer m.m. Utredningen antog namnet riksdagens JO-utredning. Utredningen var för sitt arbete beroende av det vid den tidpunkten pågående arbetet med en reform av ämbetsansvaret. Sedan regeringen lagt fram proposition i frågan (prop. 1975:78) överlämnade utredningen i april 1975 sitt betänkande JO-ämbetet – Uppgifter och organisation (SOU 1975:23).

³⁶ En detaljerad redogörelse för JO:s verksamhet under de första 100 åren finns i JO:s ämbetsberättelse till 1911 års riksdag (bilaga B).

förteckningar. Antalet klagomål var med våra mått mätt synnerligen blygsamt. Mer än hundra klagomål under ett år blev det först 1887 och under hela hundraårsperioden uppgick det sammanlagda antalet inkomna klagoskrifter till endast ca 7 000, vilket motsvarar vad som nu kommer in på drygt två år.

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

3.2 Reformerna under 1900-talet

3.2.1 Reformerna 1915, 1941, 1957 och 1967

Under 1900-talet blev JO föremål för ett flertal större reformer. I 1983 års JO-utredning³⁷ (SOU 1985:26 s. 58 f.) återges huvuddragen i de reformer som ägde rum 1915, 1941, 1957 och 1967 enligt följande:³⁸

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

Reformen 1941 (prop. 1940:152, KU 1940:18, KU 1941:6, prop. 1941:10 och 1LU 1941:8) syftade till en förstärkning av JO:s och MO:s ställning gentemot domare och andra tjänstemän. Till grund för reformen låg betänkandet Justitiekanslerns, justitieombudsmannens och militieombudsmannens allmänna ämbetsställning m.m. (SOU 1939:7). Genom reformen förlängdes ombudsmännens ämbetsperiod från ett till fyra år och ändrades reglerna om val av ombudsman. Vidare förbättrades ombudsmännens löne- och pensionsförhållanden samt utfärdades vissa bestämmelser, som syftade till att effektivisera deras arbete, bl.a. gavs ombudsmännens ställföreträdare, som ditintills trätt i tjänst endast när ombudsman

³⁷ På uppdrag av riksdagen den 1 december 1982 tillsatte talmanskonferensen den 9 februari 1983 en utredning med uppgift att verkställa en översyn av JO-ämbetet. Utredningen antog namnet 1983 års JO-utredning och överlämnade i maj 1985 sitt betänkande JO-ämbetet – En översyn (SOU 1985:26).

³⁸ Framställningen i 1983 års JO-utredning bygger i stora delar på 1972 års JO-utrednings betänkande (SOU 1975:23 s. 36 f.). Se även Ekroth (2009) s. 101 f.

haft förhinder, rätt att i begränsad utsträckning tjänstgöra samtidigt med ombudsman. Nya instruktioner utfärdades (SFS 1941:140 och 141).

Genom 1957 års reform utsträcktes JO:s tillsyn, som tidigare i princip inte omfattat kommunalförvaltningen³⁹, till att omfatta alla som hade fullständigt ämbetsansvar. Detta innebar att JO fick tillsyn över kommunala styrelser och nämnder och kommunaltjänstemän men inte över fullmäktige. Vissa begränsningar i tillsynen över de kommunala befattningshavarna föreskrevs dock. Reformen föregicks av två utredningar (betänkandena Justitieombudsmannainstitutionen m.m. /SOU 1955:50/ samt JO och kommunerna /SOU 1957:2/). Utredningsarbetet resulterade dels i vissa grundlagsändringar (prop. 1956:161, KILU 1956:2 och KU 1957:13), dels i ny ombudsmannainstruktion, gemensam för JO och MO (SFS 1957:165; prop. 1957:127 och ILU 1957:33). Genom reformen utsträcktes också ställföreträdarnas rätt att tjänstgöra samtidigt med ombudsman från en till tre månader per år. Tilläggas bör att denna tid år 1959 förlängdes till högst sex månader och år 1963 till högst nio månader per år.

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

Här skall tilläggas följande. Vid 1967 års JO-reform behandlades ombudsmännens erinringspraxis. Någon ändring av denna ansågs inte påkallad. Däremot diskuterades vilka bestämmelser i saken, som JO-instruktionen borde innehålla. Den ovannämnda bestämmelsen i 1915 års JO-instruktion (3 §), som utan saklig ändring överförts till 1941 och 1957 års instruktioner, reglerade endast icke uppsåtliga fel, som i och för sig var straffbara. Sedan lång tid tillbaka hade ombudsmännen emellertid ansett sig kunna meddela åtalstergift även vid uppsåtliga fel. Vidare hade de ansett sig berättigade och skyldiga att uttala sin mening om riktigheten eller lämpligheten av en tjänstemans handlande även om detta inte kunde anses straffbart. Denna praxis hade riksdagen vid flera tillfällen, senast år 1964 med anledning av en motion, godtagit. 1967 års sammansatta utskott ansåg att instruktionsbestämmelsen om underlåtande av åtal m.m. borde ges en avfattning som närmare anslöt till sedan länge tillämpad praxis. Till följd härav intogs i 12 § i 1967 års instruktion en bestämmelse av följande

³⁹ Vissa undantag förekom dock. Som exempel kan nämnas att kommunaltjänsteman, vilken liksom tjänsteman vid polis- eller åklagarväsendet haft att fullgöra statliga uppgifter, ansågs vara föremål för JO:s tillsyn beträffande handhavandet av dessa uppgifter.

lydelse: ”Om förekommet fel ej är av allvarlig beskaffenhet och särskilda skäl inte föranleder annat, bör ombudsman, i stället för att väcka åtal eller göra anmälan till myndighet med disciplinär bestraffningsrätt, låta bero vid erinran, vunen rättelse, avgiven förklaring eller vad som i övrigt förekommit.”

3.2.2 1975 års JO-reform

Som ovan har framgått (jfr fotnot 35) tillsattes 1972 en ny utredning om JO:s uppgifter och arbetsformer m.m. Bakgrunden var att riksdagen ansåg att särskilda åtgärder behövde vidtas med anledning av en växande arbetsbörda hos JO. Utredningen lämnade ett betänkande, JO-ämbetet – Uppgifter och organisation (SOU 1975:23).

1972 års JO-utrednings viktigaste förslag var en ny organisation, vilken bl.a. innebar att antalet ombudsmän skulle ökas från tre till fyra samt att en av ombudsmännen skulle vara administrativ chef med uppgift att planera arbetet och i stora drag ge riktlinjer för verksamheten.⁴⁰

Hösten 1975 beslutade riksdagen om en reformering av JO-ämbetet genom att anta lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen.⁴¹

I betänkandet SOU 1985:26 lämnas följande redogörelse för innebörden av 1975 års JO-reform:⁴²

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

⁴⁰ Se SOU 1975:23 s. 85.

⁴¹ Se bet. KU 1975/76:22 och rskr. 1975/76:27.

⁴² Se SOU 1985:26 s. 66 f.

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

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

3.3 1983 års JO-utredning

Redan när 1975 års JO-reform genomfördes förutsattes att reformen skulle utvärderas efter en tid. Mot denna bakgrund tillsatte riksdagens talmanskonferens 1983 års JO-utredning med uppgift att göra en översyn av JO-ämbetets verksamhet och organisation (jfr fotnot 37). I direktiven angavs bl.a. att utredningen inte skulle vara bunden av några detaljerade direktiv i sitt uppdrag utan förutsättningslöst kunna pröva både principiella frågor om ombudsmännens verksamhet och frågor som har att göra med ämbetets organisation.⁴³ Konstitutionsutskottet pekade dock på några frågeställningar som enligt utskottet föreföll ha särskild aktualitet vid en sådan översyn. Sammanfattningsvis lyfte utskottet frågor om bl.a.

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

Utredningen lämnade sitt betänkande i maj 1985 (SOU 1985:26). Utredningen föreslog en genomgripande förändring av organisationen så som den dittills hade sett ut. Ett förslag var att ämbetet skulle förestås av en ensam justitieombudsman, biträdd av tre rättschefer, som justitieombudsmannen kunde delegera beslutanderätt till. I övrigt innebar utredningens slutsatser i stora drag att verksamhetens omfattning och inriktning i stort skulle bibehållas.⁴⁴

När det gäller frågan om JO-ämbetets organisation delade konstitutionsutskottet i många avseenden utredningens uppfattning om fördelarna med ett enmansämbete, men såg samtidigt problem med utredningens förslag.⁴⁵ Konstitutionsutskottet konstaterade, liksom flera remissinstanser, att en ensam justitieombudsman skulle tvingas delegera sin beslutanderätt i stor utsträckning. Utskottet anförde att en vidgad delegationsmöjlighet skulle leda till att justitieombudsmannen själv skulle ha möjlighet att engagera sig i endast en mindre del av ärendena. Därmed skulle enligt utskottets mening alltför mycket av JO-ämbetets särskilda karaktär gå förlorad.

På förslag av konstitutionsutskottet beslutade riksdagen sedermera att ordningen med fyra ombudsmän valda av riksdagen skulle behållas.⁴⁶ Samtidigt

⁴³ Se bet. KU 1982/83:7 s. 8.

⁴⁴ Se bet. KU 1986/87:2 s. 2 f.

⁴⁵ Se bet. KU 1986/87:2 s. 41.

⁴⁶ Se bet. KU 1986/87:2 och rskr. 1986/87:3.

infördes titeln chefsjustitieombudsman, för att JO-ämbetet skulle bli mer sammanhållet och få ett tydligare ledarskap. Chefsjustitieombudsmannen (chefsJO) skulle ensam bestämma över arbetsordningen och inriktningen av verksamheten i stort.

3.4 Ställföreträdande ombudsmän inrättas på nytt

Som framgår ovan har ställföreträdande ombudsmän tidvis tjänstgjort hos JO-ämbetet. Ordningen med ställföreträdande ombudsmän avskaffades dock vid 1975 års JO-reform (se avsnitt 3.2.2).

En organisatorisk förändring som ägde rum 1995 innebar emellertid att två ställföreträdande ombudsmän inrättades på nytt hos JO. Bakgrunden var följande.

Dåvarande justitieombudsmän hade i en skrivelse till konstitutionsutskottet aktualiserat frågan om ett initiativ från utskottets sida om vissa författningsändringar som skulle möjliggöra tjänstgöring för en eller flera ställföreträdande ombudsmän. Justitieombudsmännen framhöll bl.a. att ärendetillströmningen hade ökat kraftigt sedan en längre tid och att det fanns en tendens till ökning av ärendebalansen. Vidare påpekades att det förhållandet att varje tillsynsärende skulle avgöras av någon av ombudsmännen gjorde organisationen mycket sårbar. Dessa problem kunde enligt justitieombudsmännen inte lösas med den möjlighet som fanns enligt då gällande regler i riksdagsordningen att riksdagen under vissa förutsättningar skulle välja en ersättare för en ombudsman under en begränsad tid. (Se bilaga 1 i bet. 1994/95:KU33.)

Konstitutionsutskottet konstaterade bl.a. att respektive ombudsmans arbetsbörda var sådan att det inte inom ämbetet fanns utrymme att bemästra situationer som uppstod om störningar av allvarigare art uppkom i en ombudsmans löpande verksamhet. Med utnyttjande av sin initiativrätt föreslog utskottet därför en ordning som gjorde det möjligt för riksdagen att utse en eller flera ställföreträdande ombudsmän vid JO-ämbetet. Förslaget innebar att en person som hade tjänstgjort som riksdagens ombudsman kunde utses till ställföreträdande ombudsman. Valet av ställföreträdande ombudsman föreslogs gälla för en tid av två år från valet eller den senare tidpunkt riksdagen bestämde. Enligt förslaget skulle en ställföreträdande ombudsman kunna tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blev förhindrad att utöva sin tjänst eller det av något annat särskilt skäl fanns behov av att en ställföreträdande ombudsman tjänstgjorde. (Se bet. 1994/95:KU33.)

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.⁴⁷

⁴⁷ Se rskr. 1994/95:277.

3.5 Verksamhetsförändringar och utredningar under 2000-talet

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

3.5.1 Viss delegationsmöjlighet införs

Under 2010 gjorde riksdagen, på förslag av konstitutionsutskottet, ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om en översyn av lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.⁴⁸

Bakgrunden var en skrivelse till utskottet från dåvarande chefsJO i vilken han föreslog att en utredning skulle tillsättas med uppdrag att föreslå de ändringar i lagen som krävdes för att möjliggöra en anpassning av JO:s handläggnings- och beslutsformer till den ökade tillströmningen av klagomål.

Riksdagsstyrelsen beslutade att tillsätta en utredning om en översyn av instruktionen för Riksdagens ombudsmän.

Uppdraget genomfördes av en utredare som avlämnade rapporten Delegationsbeslut inom JO-ämbetet – Betänkande från 2010 års JO-utredning.⁴⁹

Riksdagsstyrelsen överlämnade genom en framställning (framst. 2009/10:RS5) lagförslaget till riksdagen för ställningstagande.

Framställningen behandlades av konstitutionsutskottet i betänkande 2010/11:KU7.

Riksdagsstyrelsens förslag innebar i huvudsak att det skulle införas en möjlighet för Riksdagens ombudsmän att delegera befogenhet att med vissa begränsningar avgöra klagorenden till anställda handläggare på JO-expeditionen.

Utskottet tillstyrkte i allt väsentligt lagförslaget. Mot bakgrund av de enskilda ombudsmännens självständighet och oberoende i fråga om tillsynen inom det egna ansvarsområdet, föreslog dock utskottet en delvis annan modell än riksdagsstyrelsen för rätten att besluta om delegation. Den innebar att varje JO skulle få bemyndiga en tjänsteman att fatta beslut om avgörande.

Riksdagen biföll utskottets förslag, och en möjlighet för ombudsmännen att delegera vissa avskrivningsbeslut till tjänstemän vid myndigheten infördes 2011.⁵⁰

3.5.2 Opcat-verksamheten – en del av JO

Sedan den 1 juli 2011 har JO en enhet med uppgiften att förebygga att människor som är frihetsberövade utsätts för grym, omänsklig eller annan förnedrande behandling eller bestraffning. Arbetet baseras på ett fakultativt

⁴⁸ Se bet. 2009/10:KU24 och rskr. 2009/10:174.

⁴⁹ Se bilagan i framst. 2009/10:RS5.

⁵⁰ Se bet. 2010/11:KU7 och rskr. 2010/11:149.

protokoll – Opcat – som Sverige anslöt sig till 2005. Som redan har nämnts (se avsnitt 2.4.2), finns det hos JO en särskild enhet som utgör ett s.k. nationellt besöksorgan, Opcat-enheten. Enheten inspekterar regelbundet platser där människor hålls frihetsberövade, rapporterar från besöken och deltar i det internationella samarbetet inom området. Opcat-inspektionerna genomförs på uppdrag av justitieombudsmännen inom deras respektive ansvarsområde.

Inrättandet av JO som nationellt besöksorgan enligt Opcat behandlades i betänkande 2010/11:KU17 efter en framställning från JO (framst. 2010/11:JO2).

Under 2016 genomförde JO:s internrevision en granskning av Opcat-verksamheten.⁵¹ Granskningen visade att vissa områden kunde förbättras. Med anledning av sina iakttagelser lämnade internrevisionen ett antal rekommendationer. I JO:s ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2016/17 anges bl.a. att diskussioner om hur verksamheten kan förbättras och förtydligas har förts mellan ombudsmännen och byråcheferna med anledning av granskningen.⁵² JO anger också att vissa styrdokument har reviderats.

3.5.3 Organisationsstudier

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

Den första organisationsstudien utfördes av Riksdagsförvaltningen, som 2006 ombads att se över JO:s administrativa arbete. Promemorian, som hade rubriken JO:s administrativa arbete⁵³, utmynnade i förslag om att JO i större utsträckning skulle bistås av Riksdagsförvaltningen, om en översyn av kansli-chefsfunktionen och om att inrätta en särskild funktion för de personaladministrativa frågorna. Den sistnämnda rekommendationen följdes, men när det gäller samverkan med Riksdagsförvaltningen gick utvecklingen i motsatt riktning.

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

⁵¹ JO:s ärende med dnr ADM 70-2016.

⁵² Se redog. 2017/18:JO1 s. 13.

⁵³ JO:s ärende med dnr ADM 339-2006.

detaljerade förslag, vilket inte heller var uppgiften. I december 2014 beslutade dåvarande chefsJO om vissa justeringar av JO:s organisation.⁵⁴

3.5.4 En nationell institution för mänskliga rättigheter

I januari 2017 beslutade konstitutionsutskottet att ge en utredare i uppdrag att överväga och analysera om det är lämpligt att en nationell institution för mänskliga rättigheter blir en del av JO och på vilket sätt det skulle kunna genomföras organisatoriskt. Utredningen, JO som IMR? (dnr 1214-2016/17), som överlämnades den 13 juni 2017 var ett led i konstitutionsutskottets beredning av frågan om en svensk institution för mänskliga rättigheter.⁵⁵ På förslag av konstitutionsutskottet tillkännagav riksdagen för regeringen som sin mening att regeringen skyndsamt på nytt skulle låta utreda frågan om en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige.⁵⁶ I sitt ställningsstagande uttalade konstitutionsutskottet bl.a. att det fanns skäl för att inte föreslå att en institution för mänskliga rättigheter skulle inrättas vid JO eller som en särskild myndighet under riksdagen.

Genom ett beslut i mars 2018 gav Regeringskansliet en utredare i uppdrag att biträda Kulturdepartementet i arbetet med att utreda inrättandet av en nationell institution för mänskliga rättigheter (Ku 2018:A). Uppdraget innebar att utredaren skulle ta fram ett förslag på hur en nationell institution för mänskliga rättigheter kan utformas för att uppfylla Parisprinciperna⁵⁷ inom ramen för den svenska konstitutionella ordningen. Utredaren överlämnade till regeringen promemorian Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige (Ds 2019:4). Utredaren föreslog att MR-institutionen, benämnd Sveriges nationella institution för mänskliga rättigheter, ska inrättas som en ny myndighet under regeringen.

Regeringen föreslog i proposition 2020/21:143 att det ska inrättas en ny myndighet, Institutet för mänskliga rättigheter. I propositionen föreslogs en ny lag och lagändringar som ska reglera institutets verksamhet. Förslagen i den nya lagen, lagen om Institutet för mänskliga rättigheter, omfattar i huvudsak institutets uppgifter, institutets ledning och hur den ska utses samt institutets organisation i övrigt. Det föreslogs ändringar i en bestämmelse i lagen (1994:260) om offentlig anställning som reglerar förutsättningarna för att skilja institutets chef från sin anställning. Det föreslogs också ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som behandlar i vilken omfattning sekretess ska gälla i institutets verksamhet. Den nya lagen föreslogs träda

⁵⁴ Beslut den 11 december 2014 i JO:s ärende med dnr ADM 115-2014.

⁵⁵ Se bet. 2017/18:KU6.

⁵⁶ Se bet. 2017/18:KU6 punkt 2 och rskr. 2017/18:98.

⁵⁷ Parisprinciperna, som anger riktlinjer för nationella institutioner med uppgift att främja och skydda de mänskliga rättigheterna, antogs av FN:s generalförsamling i december 1993 (resolution 48/134). Enligt Parisprinciperna bör en nationell institution för mänskliga rättigheter ha en bred befogenhet att främja och skydda dessa rättigheter och ges ett självständigt mandat som är tydligt formulerat i grundlag eller annan lag, där också institutionens sammansättning och verksamhetsområde specificeras. Härutöver behandlar principerna institutionens uppgifter, sammansättning, garantier för institutionens oberoende och mångfald samt frågor om dess arbetsmetoder.

i kraft den 1 oktober 2021 i fråga om de bestämmelser som reglerar institutets styrelse och nomineringen av styrelseledamöter och i övrigt den 1 januari 2022. Lagändringarna föreslogs träda i kraft den 1 januari 2022.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.⁵⁸

Institutet för mänskliga rättigheter inrättades den 1 januari 2022. Bestämmelser om institutet och dess verksamhet finns i lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter.

3.5.5 Internrevisorernas granskning

På uppdrag av chefsJO genomförde JO:s internrevisorer under våren 2018 en granskning av verksamhetsstyrningen vid JO. Syftet var att granska hur verksamheten styrs och följs upp utifrån gemensamma mål. Uppdraget redovisades till JO i juni 2018.⁵⁹

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

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

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

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

⁵⁸ Se bet. 2020/21:KU33, rskr. 2020/21:356.

⁵⁹ JO:s ärende med dnr ADM 11-2017.

4 Nordiska ombudsmannainstitutioner och internationella organ – ett urval

4.1 Inledning

Den svenska ombudsmannainstitutionen var under lång tid ensam i sitt slag. De senaste hundra åren har dock ombudsmannainstitutioner inrättats i ett flertal andra länder.⁶⁰ Först ut var de nordiska grannländerna: Finland följt av Danmark och Norge. Ombudsmannainstitutet omtalas därför ofta som nordiskt eller skandinaviskt till sitt ursprung och har därefter spridits till hundratalet länder. För att ge en bild av hur JO:s närmsta motsvarigheter är utformade, utifrån bl.a. legal grund, utnämning, uppdrag och befogenheter redovisas i avsnitt 4.2 huvuddragen i ombudsmannainstitutionerna i Finland, Danmark och Norge.

Sedan 1995 finns även en ombudsman som väljs av Europaparlamentet och som utövar tillsyn över Europeiska unionens institutioner, organ och byråer. I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och i stadgan för ombudsmannen har såväl skyddet av ombudsmannens oberoende och självständighet som hans eller hennes förhållanden i övrigt reglerats. I avsnitt 4.3 nedan redovisas detta regelverk för att ge en bild av det ombudsmannainstitut som övervakar våra gemensamma institutioner. En jämförelse mellan de rättsliga förutsättningarna för Europeiska ombudsmannens och JO:s verksamhet, med bl.a. fokus på ombudsmännens konstitutionella ställning, finns i avsnitt 5.2.9.

Det har även vuxit fram ett antal internationella organisationer och sammanslutningar för att bl.a. sprida ombudsmannainstitutet ytterligare och utbyta erfarenheter. Den till omfattningen största av dessa är International Ombudsman Institute (benämnd IOI). IOI har tagit fram ett flertal riktlinjer och policydokument som behandlar frågor om ombudsmannainstitutioner. I avsnitt 4.4 nedan redovisas dels huvuddragen i IOI:s bakgrund och verksamhet, dels innehållet i ett urval av organisationens riktlinjer och policydokument. En redogörelse för hur JO:s ställning m.m. förhåller sig till IOI:s riktlinjer för utveckling och reformering av ombudsmannainstitutioner finns i avsnitt 5.2.10.

Vidare har Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen), som är ett rådgivande organ inom Europarådet, antagit principer som syftar till att främja skyddet av ombudsmannainstitutioner och värna deras oberoende. Venedigkommissionens principer redovisas i avsnitt 4.5. En redogörelse för hur JO:s ställning m.m. förhåller sig till dessa principer finns i avsnitt 5.2.11.

⁶⁰ Se Melin (2009) s. 267 där det anges att ombudsmannainstitutioner inrättats i över 130 länder. Jfr även avsnitt 4.4.1.

4.2 Vissa nordiska ombudsmannainstitutioner

Även om ombudsmannainstitutionerna i såväl Finland som Danmark ursprungligen bygger på det svenska ombudsmannainstitutet har den danska utvecklats till en egen modell där bl.a. ombudsmannens roll skiljer sig från JO:s. En grundläggande skillnad mellan den svenska och den danska modellen är bl.a. om ombudsmannen som i Danmark har som funktion att granska beslut och myndigheternas ställningstagande samt utifrån detta lämna rekommendationer till myndigheterna, eller om uppdraget som i Sverige även omfattar att granska enskilda befattningshavares handlande, med möjlighet att agera som särskild åklagare. Inom den nordiska gruppen ligger den finländska ombudsmannainstitutionen, med dess tillsyn över enskilda befattningshavare och möjlighet till att väcka åtal, närmre den svenska modellen medan den norska ligger mer i linje den danska.⁶¹

4.2.1 Finland

Justitieombudsmannaämbetet inrättades vid Finlands riksdag utifrån svensk modell genom den regeringsform som antogs 1919. Den förste ombudsmannen påbörjade sin verksamhet 1920. Ämbetet är därmed det näst äldsta i sitt slag i världen. Ombudsmannens uppdrag är att utifrån klagomål och inspektioner övervaka att domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och andra som sköter offentliga uppdrag följer lagen i sin verksamhet. Justitieombudsmannen övervakar också lagligheten i fråga om beslut och åtgärder av statsrådet⁶², medlemmarna av statsrådet och presidenten.

Justitieombudsmannen är även ett sådant nationellt besöksorgan som avses i Opcat (jfr avsnitt 3.5.2).

För att främja de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna finns det vidare ett människorättscenter vid justitieombudsmannens kansli. Människorättscentret ska bl.a. främja informationen, utbildningen och forskningen i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Människorättscentret behandlar inte klagomål.

Under 2018 tog justitieombudsmannen emot ca 5 600 klagomål och inledde 79 initiativärenden. Justitieombudsmannen genomförde samma år 128 inspektioner. Av 5 410 behandlade klagomål föranledde 759 avgöranden åtgärder, främst i form av anmärkningar eller tillkännagivanden av kritiska eller vägledande uppfattningar. Cirka 2 600 ärenden föranledde inte någon åtgärd eftersom det t.ex. inte fanns någon anledning att misstänka lagstridigt eller felaktigt förfarande eller annars någon anledning för ombudsmannen att vidta åtgärder. Drygt 2 000 klagomål prövades inte, med anledning av bl.a. att klagomålet

⁶¹ Se bl.a. Lane (2000) s. 146.

⁶² Med statsrådet avses å ena sidan det organ som utövar allmän regeringsmakt och som består av statsministern och ministrarna och, å andra sidan, det organ för beslutsfattandet i regerings- och förvaltningsärenden som består av statsrådets allmänna sammanträde och ministerierna.

överlämnats till en annan myndighet, att över två år förflutit från händelsen som klagomålet avsåg eller att ärendet hade inletts vid en annan myndighet eller möjligheten att överklaga inte hade nyttjats.⁶³ (För en jämförande tabell över andra nordiska länders ärendestatistik, se bilaga 2.)

Vid justitieombudsmannens kansli finns ca 70 anställda, varav ca 35 jurister.

Rättslig reglering

Den finska ombudsmannainstitutionen regleras i huvudsak i Finlands grundlag⁶⁴ och lagen om riksdagens justitieombudsman. I instruktionen för riksdagens justitieombudsman finns vidare bestämmelser om personalen vid justitieombudsmannens kansli. Bestämmelser om val av justitieombudsman m.m. finns i riksdagens arbetsordning.

I den finländska rättsordningen finns även justitiekanslern i statsrådet, som har sin grund i den svenska justitiekanslersinstitutionen och som fanns som institution i Finland under benämningen prokurator efter att landet blev ett ryskt storfurstendöme 1809.⁶⁵ Justitiekanslern har liknande uppdrag och befogenheter som justitieombudsmannen. Justitiekanslerns granskningsområde har dock i viss mån begränsats genom lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Enligt den lagen är justitiekanslern inte skyldig att övervaka att lagen följs i ärenden som hör till riksdagens justitieombudsman och som gäller bl.a. försvarsmakten eller olika former av frihetsberövanden. I det följande redovisas de förhållanden som rör justitieombudsmannen, eftersom det främst är denna som motsvarar JO.

Val, mandatperiod och opartiskhet

Enligt 38 § första stycket i Finlands grundlag väljer riksdagen för en mandatperiod på fyra år en justitieombudsman samt två biträdande justitieombudsmän, som ska ha utmärkta lagkunskaper. De biträdande justitieombudsmännen kan ha en ställföreträdare enligt vad som närmare bestäms i lag. I fråga om de biträdande justitieombudsmännen och ställföreträdaren för dem gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om justitieombudsmannen.

Val av justitieombudsman och biträdande justitieombudsmän förrättas efter att grundlagsutskottet gjort en bedömning av dem som anmält sig för ämbetet (11 § riksdagens arbetsordning). Praxis är att talmanskonferensen beslutar att riksdagen ska annonsera efter personer som står till förfogande för uppdraget genom samma rekryteringskanaler som riksdagen använder när andra tjänster inom riksdagen utlyses (annonser i de största dagstidningarna samt statens rekryteringswebbplats).⁶⁶

⁶³ Se Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2018, s 373.

⁶⁴ Finlands nu gällande grundlag trädde i kraft den 1 mars 2000.

⁶⁵ Ämbetet gavs namnet justitiekansler 1918 efter att Finland blivit självständigt.

⁶⁶ Se betänkandet Översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3) s. 218.

Vid valet tillämpas reglerna för val av talman, vilket medför att ombudsman blir den kandidat som får en enkel majoritet av de avgivna rösterna eller, om flera kandidater finns och ingen av dem får majoritet, den som får flest röster vid en tredje omröstning (16 § riksdagens arbetsordning jämförd med 34 § i grundlagen).

Av 16 § andra stycket lagen om riksdagens justitieombudsman framgår att justitieombudsmannen, efter att ha mottagit grundlagsutskottets ståndpunkt, väljer en ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen för en mandattid på högst fyra år.

Riksdagens justitieombudsman kan enligt 27 § tredje stycket i grundlagen inte vara riksdagsledamot.

Den som valts till justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen ska enligt 13 § lagen om riksdagens justitieombudsman utan dröjsmål ge en redogörelse som är avsedd för riksdagen för sådan näringsverksamhet och förmögenhet samt för sådana uppdrag och andra bindningar som kan ha betydelse vid bedömningen av hans eller hennes verksamhet som justitieombudsman, biträdande justitieombudsman eller ställföreträdare för de biträdande justitieombudsmännen. Av bestämmelsen följer att även ändringar i uppgifterna som sker under mandatperioden ska anmälas utan dröjsmål.

Justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen får enligt 17 § första stycket lagen om riksdagens justitieombudsman inte sköta någon annan offentlig tjänst under sin mandattid. De får inte heller ha något offentligt eller privat uppdrag som kan äventyra förtroendet för att laglighetskontrollen utövas opartiskt eller annars försvåra skötseln av uppdraget som ombudsman. Av 18 § samma lag följer att ombudsmännen under mandatperioden även ska avstå lön och andra förmåner som kan vara förknippade med sådana anställningar och uppdrag.

Det finns inte några begränsningar när det gäller omval av ombudsmän. Flertalet av justitieombudsmännen har under de senaste decennierna valts om, liksom övervägande delen av de biträdande justitieombudsmännen.

Entledigande och åtal

Riksdagen kan befria justitieombudsmannen från uppdraget före mandatperiodens utgång av synnerligen vägande skäl med stöd av 38 § andra stycket i grundlagen och efter att ha inhämtat grundlagsutskottets ställningstagande. Beslutet ska fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Om fråga uppkommit om en ämbetsåtgärd av justitieombudsmannen är laglig kan en undersökning av frågan inledas i riksdagens grundlagsutskott genom en anmälan till grundlagsutskottet av justitiekanslern eller justitieombudsmannen, en anmärkning som undertecknats av minst tio riksdagsledamöter, eller genom en begäran om undersökning som framställts till grundlagsutskottet av något annat riksdagsutskott. Grundlagsutskottet kan

också på eget initiativ börja undersöka om justitieombudsmannens ämbetsåtgärder är lagliga. (Se 117 § jämförd med 115 § i grundlagen.)

Åtal mot justitieombudsmannen för lagstridigt förfarande i ämbetet behandlas i riksätten. Beslut om att väcka åtal fattas av riksdagen sedan grundlagsutskottet tagit ställning till om ombudsmannens ämbetsåtgärd är laglig. Före beslutet ska riksdagen ge ombudsmannen tillfälle att lämna en förklaring. När utskottet behandlar ärendet ska utskottet vara fulltaligt. Åtal mot en justitieombudsman utförs av riksåklagaren. (Se 117 § jämförd med 114 § i grundlagen.)

Uppdrag

I 109 § första stycket i grundlagen anges att justitieombudsmannen ska övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra följer lag och fullgör sina skyldigheter när de sköter offentliga uppdrag. När justitieombudsmannen utövar sitt ämbete övervakar han eller hon att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Laglighetsprövningen omfattar även åtgärder av statsrådet, medlemmar av statsrådet och republikens president (112 och 113 §§ i grundlagen och 1 § lagen om riksdagens justitieombudsman).

Vid sidan av justitieombudsmannens laglighetskontroll har ombudsmannen i uppdrag att vara ett sådant nationellt besöksorgan som anges i Opcat. Det innebär att justitieombudsmannen inspekterar platser där personer är eller kan hållas frihetsberövade antingen med stöd av ett beslut av en myndighet eller på dess uppmaning eller med dess samtycke eller medverkan. De befogenheter som ombudsmannen har för att genomföra uppdraget överensstämmer i stor utsträckning med de som han eller hon har för sin laglighetskontroll. (Se 1 a, 2 och 11 f §§ lagen om riksdagens justitieombudsman.)

Justitieombudsmannen har även uppgifter relaterade till Människorättscentret som finns vid ombudsmannens kansli. Ombudsmannen ska efter att ha hört riksdagens grundlagsutskott utse en direktör för centret för en mandatperiod om fyra år. Denne ska leda och representera Människorättscentret och att avgöra de ärenden som centret har till uppgift att sköta och som inte enligt lagen om riksdagens justitieombudsman ska avgöras av människorättsdelegationen. Ombudsmannen ska även, efter att ha hört direktören, utse ledamöterna i människorättsdelegationen. (Se 19 c och 19 e §§ lagen om riksdagens justitieombudsman.)

Befogenheter och åtgärder

Justitieombudsmannens laglighetskontroll genomförs genom undersökningar av klagomål, genom att ombudsmannen på eget initiativ inleder ett ärende och genom inspektioner (4, 5 resp. 6 §§ lagen om riksdagens justitieombudsman).

Enligt 4 § lagen om riksdagens justitieombudsman undersöker ombudsmannen ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av

justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den övervakade har agerat lagstridigt eller inte fullgjort sina skyldigheter eller om justitieombudsmannen på någon annan grund anser det motiverat. Med anledning av ett klagomål vidtar justitieombudsmannen de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på lagen, rättskyddet, de grundläggande fri- och rättigheterna eller de mänskliga rättigheterna. Enligt bestämmelsen behandlar justitieombudsmannen inte ett klagomål som gäller ett ärende som är äldre än två år, om det inte finns särskilda skäl till det. Justitieombudsmannen ska utan dröjsmål informera klaganden om ärendet inte leder till åtgärder på grund av att klagomålet avser ett ärende som är äldre än två år eller för att det inte hör till justitieombudsmannen, för att det behandlas vid en behörig myndighet eller kan överklagas genom ordinära rättsmedel eller om det finns något annat skäl. Justitieombudsmannen kan enligt samma bestämmelser även överlämna ett klagomålsärende till en behörig myndighet om det är motiverat med hänsyn till ärendets art.

Till stöd för sin övervakning har justitieombudsmannen enligt 111 § första stycket i grundlagen rätt att få de upplysningar som de behöver för sin laglighetskontroll av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag. Av andra stycket följer att justitieombudsmannen har rätt att vara närvarande vid statsrådets sammanträden och vid föredragning för presidenten i statsrådet.

I 6 § lagen om riksdagens justitieombudsman anges att justitieombudsmannen har rätt att av myndigheterna avgiftsfritt få den handräckning som han eller hon anser behövlig samt behövliga kopior eller utskrifter av handlingar och datafiler hos myndigheter och andra som står under ombudsmannens tillsyn.

Om justitieombudsmannen vid sin undersökning skulle finna att en myndighet eller tjänsteman inte följt lagen, finns det flera åtgärder som ombudsmannen kan vidta gentemot myndigheten eller den enskilde befattningshavaren. I sin laglighetsprövning kan justitieombudsmannen emellertid inte instruera en domare eller en annan befattningshavare vad som ska beslutas, men däremot kan han eller hon bl.a. framföra kritik om ett avgörande saknar stöd i lag eller går utöver vad lagen föreskriver.⁶⁷

Beroende på allvarligheten i det fel som begåtts kan ombudsmannen agera för att den enskilde befattningshavaren i slutändan påförs någon form av påföljd. Med stöd av 8 § lagen om riksdagens justitieombudsman kan ombudsmannen t.ex. bestämma att en polisundersökning eller förundersökning ska verkställas för ett ärende som han eller hon prövar.

Om ombudsmannen finner att det finns anledning att väcka åtal följer av 110 § i grundlagen att ombudsmannen kan fatta beslut om att väcka åtal mot en domare för lagstridigt förfarande i en ämbetsåtgärd. Sådana beslut kan också fattas av justitiekanslern. Dessa kan även utföra åtal eller förordna att åtal ska väckas också i andra ärenden som omfattas av deras laglighetskontroll.

⁶⁷ Se Modeen (2000) s. 316.

Om justitieombudsmannen anser att den som står under ombudsmannens tillsyn har agerat lagstridigt eller inte fullgjort sina skyldigheter, men att åtal inte behöver väckas eller disciplinärt förfarande inledas i ärendet, kan ombudsmannen enligt 10 § lagen om riksdagens justitieombudsman ge den övervakade en anmärkning för framtiden. Om justitieombudsmannens avgörande innehåller ett påstående om att någon gjort något brottsligt, har den som fått en anmärkning rätt att föra avgörandet av skuldfrågan till domstol.

Om det finns grund för det, kan justitieombudsmannen enligt samma bestämmelse delge någon som står under hans eller hennes tillsyn sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver eller göra denne uppmärksam på de krav som god förvaltningssed ställer eller på synpunkter som främjar att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Justitieombudsmannen kan också enligt 11 § första stycket lagen om riksdagens justitieombudsman rikta en framställning till en behörig myndighet om att ett fel ska rättas eller ett missförhållande avhjälpas.

Justitieombudsmannen kan vid skötseln av sitt uppdrag göra statsrådet eller något annat organ som svarar för beredning av lagstiftning uppmärksam på brister som han eller hon observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa ska utvecklas och bristerna avhjälpas (11 § andra stycket lagen om riksdagens justitieombudsman). Justitieombudsmannen får även i anslutning till sina berättelser till riksdagen lägga fram förslag om hur brister i lagstiftningen som han eller hon observerat kan rättas till (13 § lagen om riksdagens justitieombudsman).

Justitieombudsmannen har även möjlighet att utöva laglighetskontroll i fråga om statsrådets och presidentens ämbetsåtgärder. Av 112 § första stycket i grundlagen följer att justitieombudsmannen har rätt att framställa en motiverad anmärkning om han eller hon finner att lagligheten av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet eller en minister eller presidenten ger anledning till anmärkning. Om den lämnas obeaktad, har justitieombudsmannen rätt att vid behov vidta åtgärder.

Justitieombudsmannen ska enligt 113 § i grundlagen meddela riksdagen om han eller hon anser att presidenten har gjort sig skyldig till landsförräderibrott, högförräderibrott eller brott mot mänskligheten.

Vidare kan enligt 115 § i grundlagen en undersökning av frågan om en ministers ämbetsåtgärd är laglig inledas i riksdagens grundlagsutskott genom en anmälan av justitieombudsmannen till utskottet.

Justitieombudsmannen fattar beslut om hur uppgifter ska fördelas mellan justitieombudsmannen och de biträdande justitieombudsmännen efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen. Även om de biträdande justitieombudsmännen i regel har samma befogenheter som justitieombudsmannen, är frågor som rör de högsta statsorganen förbehållna justitieombudsmannen. Om en biträdande justitieombudsman anser att ett ärende som han eller hon behandlar ger anledning till anmärkning till följd av ett beslut eller en åtgärd av statsrådet, en medlem av statsrådet eller republikens president eller orsak att väcka åtal mot presidenten vid högsta domstolen eller vid högsta förvalt-

ningsdomstolen eller en ledamot vid någon av dessa domstolar, ska han eller hon därför överföra ärendet till att avgöras av justitieombudsmannen.⁶⁸

I 109 § andra stycket i grundlagen stadgas att justitieombudsmannen årligen till riksdagen ger en berättelse om sin verksamhet samt om rättskipningens tillstånd och om de brister i lagstiftningen som han eller hon har observerat.

4.2.2 Danmark

Den danska ombudsmannainstitutionen, Folketingets ombudsmand, inledde sin verksamhet 1955. I likhet med många andra ombudsmannainstitutioner och som en del av det folkvalda parlamentets kontrollmakt har ombudsmannen i uppdrag att övervaka att aktörer inom den offentliga förvaltningen följer lagen och god förvaltningssed i sin verksamhet. Ombudsmannen kan även utifrån inspektioner uttala sig om förhållanden vid institutioner och myndigheter utifrån ett allmänmänskligt och humanitärt perspektiv.

Ombudsmannen har vidare fått den danska regeringens uppdrag att som nationellt besöksorgan besöka platser där enskilda hålls frihetsberövade, för inspektioner i enlighet med det s.k. Opcat-protokollet (jfr avsnitt 3.5.2). Besöksuppdraget genomförs i samarbete med den nationella människorättsinstitutionen Institut for Menneskerettigheder och den privata organisationen Dansk Institut Mod Tortur (Dignity), vilka bidrar med människorättslig och medicinsk expertis.⁶⁹

Den danska ombudsmannainstitutionen bedriver även ett internationellt arbete, i syfte att bidra till utvecklingen av ombudsmannainstitutioner i andra länder och att lära av andra ombudsmannainstitutioners erfarenheter.

Under verksamhetsåret 2019 avslutade ombudsmannen ca 5 000 ärenden, varav ungefär 800 ärenden utreddes, drygt 2 100 klagomål inte utreddes på grund av att ordinarie rättsmedel inte var uttömda, drygt 1 100 ärenden avskrevs för att det saknades anledning för närmare utredning och nästan 1 000 klagomål avvisades på formella grunder. I 105 ärenden riktade ombudsmannen kritik eller en rekommendation eller liknande till något organ.⁷⁰ (För en jämförande tabell över andra nordiska länders ärendestatistik, se bilaga 2.)

Vid ombudsmannens kansli finns ca 100 anställda varav ca 60 arbetar inom den utredande verksamheten.

Rättslig grund

Den danska grundloven (grundlagen) stadgar att Folketinget enligt lag väljer en eller två personer som inte är medlemmar i Folketinget att ha inblick i

⁶⁸ Se 14 § lagen om riksdagens justitieombudsman. I fråga om justitieombudsmannens beslutanderätt i relation till de biträdande justitieombudsmännen kan noteras att justitieombudsmannen, efter att ha hört de biträdande justitieombudsmännen och Människorättscentrets direktör, även fastställer arbetsordningen för kansliet, där bl.a. närmare bestämmelser om fördelningen av uppgifter mellan ombudsmännen meddelas (se 4 kap. 21 § lagen om riksdagens justitieombudsman).

⁶⁹ Se Folketingets Ombudsmands Tilsynsmanual, dok.nr. 15/05108-57, s. 3.

⁷⁰ Se Folketingets Ombudsmands beretning 2019, s. 98.

statens civila och militära förvaltning (55 §). Närmare bestämmelser om ombudsmannen finns i lagen om Folketingets Ombudsmand⁷¹ (ombudsmanslagen). Vidare finns i Folketingets forretningsorden (arbetsordning) ytterligare bestämmelser om bl.a. val av ombudsman och budget för ombudsmannen. Särskilda bestämmelser för ombudsmannen finns även i lagar om vissa sakområden, bl.a. om att han eller hon ska utöva särskild tillsyn vid verkställighet av utvisade personer (30 a § utlänningslagen⁷²).

Val, mandatperiod och entledigande

Efter varje folketingsval och när ämbetet är ledigt ska Folketinget enligt 1 § ombudsmanslagen välja en ombudsman. Valet ska äga rum senast sex månader efter folketingsvalet eller efter det att en tidigare ombudsmans mandatperiod löpt ut. Ombudsmannen kan väljas med enkel majoritet av de avgivna rösterna under förutsättning att minst hälften av ledamöterna är närvarande och deltar i omröstningen. Någon debatt i kammaren får inte ske inför en omröstning (17 och 33 §§ i Folketingets arbetsordning jämförd med 36 § andra stycket).

I 2 § ombudsmanslagen stadgas att ombudsmannen ska ha en juridisk kandidatexamen samt att den som är medlem av Folketinget, kommunala råd eller regionfullmäktige inte får vara ombudsman.

Efter nyval till Folketinget eller när ombudsmannens mandatperiod tar slut behåller ombudsmannen sin ställning till dess att Folketinget valt en ny ombudsman och denne tillträtt ämbetet (1 § tredje stycket ombudsmanslagen).

Ombudsmannens mandatperiod är således nära knuten till Folketingets valperiod. Eftersom valperioden är fyra år (se 32 § första stycket i grundlagen) medför det i regel att också mandatperioden för ombudsmannen är ungefär fyra år, beroende på när tillträdet kan ske.

Ombudsmannen kan väljas om men hans eller hennes sammanlagda ämbetsperiod får inte överstiga tio år (1 § andra stycket ombudsmanslagen).

Om ombudsmannen inte längre har Folketingets förtroende kan Folketinget enligt 3 § ombudsmanslagen entlediga honom eller henne. Ombudsmannen kan själv enligt 4 § samma kapitel avgå med sex månaders uppsägningstid. Om det inte finns någon annan grund ska ombudsmannens förordnande enligt samma bestämmelse upphöra vid utgången av den månad då han eller hon fyller 70 år.

Oberoende och opartiskhet

I 10 § ombudsmanslagen föreskrivs att ombudsmannen är oavhängig av Folketinget i utövandet av sitt uppdrag. Folketinget fattar dock beslut om allmänna bestämmelser om ombudsmannens verksamhet.

⁷¹ Lov om Folketingets Ombudsmand.

⁷² Udlændingeloven.

Ombudsmannens lön bestäms enligt 5 § ombudsmanslagen av Folketinget. Avgångsvederlag och pension beräknas i enlighet med 3–5 §§ lagen om ersättning och pension m.m. för ministrar.

Ombudsmannen får inte ha någon anställning eller något uppdrag i offentliga eller privata verksamheter, företag eller institutioner, såvida inte Folketingets justitieutskott lämnat sitt samtycke. Om det i ett ärende skulle finnas omständigheter som kan väcka tvivel om ombudsmannens opartiskhet, ska ombudsmannen underrätta justitieutskottet som får bestämma vem som ska utföra ombudsmannens uppgifter. (Se 29 § ombudsmanslagen.)

Ombudsmannen har inte åtalsimmunitet.⁷³ Talan om anspråk som väcks mot ombudsmannen i en tvistemålsprocess med anledning av hans eller hennes beslut, ställningstaganden m.m. kan dock avvisas på begäran av ombudsmannen (25 § ombudsmanslagen).

Ombudsmannen anställer och entledigar själv sin personal. Deras antal, lön och pension ska dock fastställas i enlighet med Folketingets arbetsordning. Ämbetets utgifter ska betalas från Folketingets budget. (Se 28 § ombudsmanslagen.)

Av 51 § Folketingets arbetsordning följer att Folketingets ombudsman lämnar ett budgetförslag som kommer att ingå i det förslag till budget för Folketinget som efter utskottsbehandling lämnas till statsministern för användning vid utarbetandet av förslag till finanslag för det kommande budgetåret.

Ombudsmannen kan enligt 27 § ombudsmanslagen bestämma att en av medarbetarna tillfälligt ska utföra hans eller hennes uppgifter.

Uppdrag och verksamhetsområde

Av 21 § ombudsmanslagen följer att ombudsmannens uppdrag är att bedöma huruvida myndigheter eller personer som omfattas av ombudsmannens verksamhet handlar i strid med gällande lag eller på annat sätt gör fel eller försummar sina plikter när de utför sina uppgifter. Ombudsmannen kan också utifrån iakttagelser vid en inspektion av en institution eller myndighet uttala sig om förhållanden utifrån ett allmänmänskligt och humanitärt perspektiv (18 § ombudsmanslagen).

Ombudsmannens verksamhet omfattar alla delar av den offentliga förvaltningen, dvs. alla myndigheter som måste följa den danska förvaltningslagen.⁷⁴ Av detta följer att verksamhetsområdet inte omfattar Folketinget eller organ under Folketinget.⁷⁵ Verksamheten omfattar också frihetsberövades förhållanden på privata institutioner där frihetsberövandet skett genom beslut eller på begäran av en offentlig myndighet eller med samtycke eller medgivande från en sådan. Ombudsmannens verksamhet omfattar dessutom barns förhållanden vid privata institutioner som utför uppgifter i omedelbar relation till barn. (Se 7 § första stycket ombudsmanslagen.)

⁷³ Se Stern (2008a) s. 156.

⁷⁴ Se Stern (2008a) s. 156.

⁷⁵ Se Folketingets Ombudsmands beretning 1996, s. 449 ff.

Ombudsmannens tillsyn omfattar inte domstolarna. Inte heller omfattar verksamheten klagomål på nämnder som har till uppgift att under tillfredsställande former lösa tvister mellan enskilda, även om nämnderna i andra fall betraktas som en del av den offentliga förvaltningen. (Se 7 § andra och tredje stycket ombudsmanslagen.)

I lagstiftning inom olika sakområden har vissa myndigheter vidare undantagits från ombudsmannens tillsynsverksamhet, däribland Flyktingnämnden (58 a § utlänningslagen).

Ombudsmannen kan besluta att företag, institutioner, föreningar m.fl. ska omfattas av ombudsmannens verksamhet om de berörda organen enligt lag eller administrativt helt eller delvis omfattas av de regler och principer som är tillämpliga på offentlig förvaltning (7 § fjärde stycket ombudsmanslagen). Privata institutioner som helt finansieras av allmänna medel, t.ex. förskolor, har bedömts utgöra en del av den offentliga förvaltningen.⁷⁶

Vid bedömningen av kommuner och regioner måste ombudsmannen enligt 8 § ombudsmanslagen ta hänsyn till de särskilda villkor som myndigheterna verkar under.

Ombudsmannens verksamhet omfattar även den danska folkkyrkan, dock inte i frågor som direkt eller indirekt avser kyrkans lära eller förkunnelse (9 § ombudsmanslagen).

Var och en kan hos ombudsmannen klaga på de myndigheter och institutioner som står under ombudsmannens tillsyn. Den som är frihetsberövad har rätt att framföra sitt klagomål till ombudsmannen med ett förslutet brev. Den som klagat måste ange sitt namn. Klagomålet måste ha sänts till ombudsmannen inom ett år från det att det anmälda förhållandet ägde rum, såvida inte ombudsmannen finner att det finns särskilda skäl för att ändå ta upp klagomålet till prövning. (Se 13 § ombudsmanslagen.)

Klagomål kan vidare inte lämnas in om det rör ett förhållande som kan klagas på hos en annan förvaltningsmyndighet och den myndigheten ännu inte avgjort saken (14 § ombudsmanslagen).

Den danska ombudsmannainstitutionen kompletterar i viss mån domstolsväsendet eftersom man kan klaga på förvaltningsbeslut såväl till en domstol som till ombudsmannen, även om den senare inte kan fatta bindande beslut. Någon förvaltningsdomstol finns inte i den danska rättsordningen. Den enskilde klaganden kan således vända sig till ombudsmannen i frågor som exempelvis är för kostsamma eller av någon orsak inte lämpliga att driva i en vanlig domstol.⁷⁷

Befogenheter och åtgärder

Ombudsmannen avgör enligt 16 § ombudsmanslagen om ett klagomål ger tillräcklig anledning till att närmare undersöka saken. Det finns således inte någon skyldighet att utreda ett klagomål.

⁷⁶ Se Stern (2008a) s. 156.

⁷⁷ Se t.ex. Fenger (2020).

Ombudsmannen kan även på eget initiativ inleda tillsynsärenden i enskilda frågor. Ombudsmannen kan vidare genomföra generella undersökningar av tillsynsobjektens hantering av spörsmål. Han eller hon kan därvid genomföra inspektioner vid alla institutioner och verksamheter och varje arbetsställe som hör till ombudsmannens verksamhetsområde. (Se 17 och 18 §§ ombudsmanslagen.)

Till stöd för sin utredning har ombudsmannen rätt till att bl.a. från tillsynsobjekten få de upplysningar och handlingar som han eller hon begär (19 § ombudsmanslagen). Ombudsmannen och hans eller hennes personal har tystnadsplikt när det gäller de frågor som ombudsmannen får kännedom om i sin verksamhet, om sakens natur kräver sekretess (28 § ombudsmanslagen). Möjligheterna till insyn i ombudsmannens handlingar är begränsade, även för anmälare, då varken den danska förvaltningslagen eller den danska offentlighetslagen är tillämplig på ombudsmannens verksamhet.⁷⁸

Om ombudsmannen efter utredningen av ett ärende exempelvis skulle finna att ett fel begåtts av tillsynsobjektet kan han eller hon vidta vissa åtgärder. Ombudsmannen kan enligt 22 § ombudsmanslagen framföra kritik, lämna rekommendationer och på annat sätt meddela sin åsikt i ett ärende. I dessa rekommendationer kan ombudsmannen bl.a. uppmana myndigheter att ta upp en sak till prövning på nytt och fatta ett nytt avgörande. Någon uttrycklig skyldighet att rätta sig efter ombudsmannens uttalande finns dock inte. Ombudsmannen vänder sig i huvudsak till myndigheten och i regel inte till enskilda befattningshavare. Ombudsmannen har sedan 1997 inte längre rätt att väcka åtal eller verka för att en disciplinpåföljd påförs en befattningshavare, en rätt som ombudsmannen tidigare haft men aldrig använt.⁷⁹ Genom denna ändring fjärrade sig den danska ombudsmannainstitutionen ytterligare från den svenska, i det att den inte längre fokuserar på hur enskilda befattningshavares utför sina uppgifter.⁸⁰

Ombudsmannen kan också begära att en klagande ska få rättshjälp i samband med frågor som faller inom ombudsmannens verksamhetsområde (23 § ombudsmanslagen). Den enskilde kan därigenom få ekonomisk möjlighet att driva sin fråga i domstol.

Om ombudsmannens utredning visar att det finns fel eller försummelser av större betydelse inom den offentliga förvaltningen, ska ombudsmannen enligt 24 § ombudsmanslagen upplysa Folketingets justitieutskott om saken. Ombudsmannen ska vidare meddela vederbörande minister, kommunfullmäktige eller regionfullmäktige om förhållandena.

Om ombudsmannen skulle finna att det finns brister i gällande författningar eller administrativa bestämmelser ska han eller hon meddela Folketinget och den ansvariga ministern. Om det är fråga om brister som förekommer i kommunala eller regionala föreskrifter ska ombudsmannen meddela vederbörande kommunfullmäktige eller regionfullmäktige detta. I ombudsmans-

⁷⁸ Se Folketingets Ombudsmans notat 25 maj 2018.

⁷⁹ Se Folketingets Ombudsmans beretning 1996, s. 449 ff.

⁸⁰ Se Stern (2008a) s. 155.

lagen lyfts i sammanhanget särskilt fram att ombudsmannen i sin verksamhet ska överväga om gällande lagar och administrativa bestämmelser är förenliga med FN:s konvention om barnets rättigheter. (Se 12 § ombudsmanslagen.)

Ombudsmannen ska enligt 11 § ombudsmanslagen årligen lämna en verksamhetsberättelse till Folketinget. Denna berättelse ska offentliggöras.

Skyddad titel

Enligt 30 § ombudsmanslagen får titeln ombudsman, eller en titel som kan förväxlas därmed, inte användas såvida det inte medges i en lag som Folketinget har antagit.

4.2.3 Norge

Den norska ombudsmannainstitutionen, Stortingets ombud för kontroll med förvaltningen, även benämnd Sivilombudet⁸¹, inrättades 1962. I Norge finns sedan 1952 även Ombudsmannen för Forsvaret, som är Stortingets särskilda kontrollorgan för försvaret⁸². Nedan redovisas främst de förhållanden som avser Sivilombudet, eftersom den institutionens verksamhetsområde ligger närmre JO:s huvudsakliga tillsynsområde.

Sivilombudet har, utöver den ordinarie tillsynsverksamheten, även i uppdrag att vara nationellt besöksorgan enligt Opcat (jfr avsnitt 3.5.2).

Sivilombudet tog emot 3 882 klagomål under 2019. Ombudsmannen avslutade ungefär lika många ärenden under året. Av dessa utreddes 276 klagomåls- eller initiativärenden, varav 182 ärenden avslutades med kritik eller en rekommendation till myndigheten att pröva saken på nytt. Av övriga klagomål gav 1 427 inte anledning till närmare utredning och 2 276 avvisades, till stor del på grund av att de ärenden som låg till grund för klagomålen fortfarande pågick vid en förvaltningsmyndighet.⁸³ (För en jämförande tabell över andra nordiska länders ärendestatistik, se bilaga 2.)

Sivilombudet har ca 70 anställda, varav ungefär 50 är jurister. Verksamheten är fördelad på tre enheter för handläggning av klagomål, en enhet för bl.a. initiativärenden och en Opcat-enhet.

Rättslig reglering

Att Stortinget ska utnämna en ombudsman framgår av den norska grundloven (grundlagen). I övrigt berör grundlagen inte Sivilombudet särskilt. De ytterligare bestämmelser som reglerar ombudsmannens verksamhet finns i stället i lag, främst i lov om Stortingets ombud för kontroll med förvaltningen (sivilombudsloven), härafter sivilombudslagen.

⁸¹ Sivilombudet benämndes Sivilombudsmannen fram till den 1 juli 2021.

⁸² Jfr den svenska Militieombudsmannen vars ämbete slogs samman med JO 1968.

⁸³ Se Sivilombudsmannen Årsmelding 2019, s. 51 f.

Val, mandatperiod och entledigande

Enligt 75 § 1 i grundlagen är det Stortingets uppgift att utifrån närmare bestämmelser som anges i lag utnämna en person, som inte är medlem av Stortinget, att övervaka den offentliga förvaltningen och alla som arbetar i dess tjänst, i syfte att se till att det inte utövas orätt mot den enskilda medborgaren.

I 2 § sivilombudslagen anges att Sivilombudet ska väljas av Stortinget, med minst två tredjedels majoritet, för fyra år. Sivilombudet väljs i plenum på rekommendation av Stortingets presidium. Vid rekrytering av ett nytt sivilombud annonseras tjänsten ut. Ombudsmannen kan bara väljas om en gång. Ombudsmannen ska enligt 30 § samma lag ha en juris kandidatexamen eller magisterexamen i rättsvetenskap. Ombudsmannen ska vidare uppfylla höga krav på yrkesmässiga kvalifikationer och personliga egenskaper samt ha betydande relevant erfarenhet.

Om ombudsmannen avlider under mandatperioden, blir permanent ur stånd att utföra sitt uppdrag, avsäger sig uppdraget eller avsätts av Stortinget med två tredjedels majoritet, ska Stortinget välja en ny ombudsman för en ny mandatperiod. (Se 31 § sivilombudslagen.)

Om ombudsmannen är tillfälligt förhindrad att utföra sina uppgifter, kan Stortinget utse en ersättare bland de ledande befattningshavarna vid ombudsmannens sekretariat i hans eller hennes frånvaro. Vid frånvaro upp till tre månader kan dock ombudsmannen själv utse någon av dessa befattningshavare till ersättare för honom eller henne. (Se 32 § sivilombudslagen.)

Oberoende och opartiskhet

I fråga om förhållandet till Stortinget föreskrivs att Sivilombudet är självständig och oberoende i förhållande till Stortinget i utövandet av tillsynsuppdraget (5 § sivilombudslagen). Ombudsmannen är enligt 6 § sivilombudslagen också oberoende i förhållande till den offentliga förvaltningen, som inte kan vidta åtgärder som innefattar myndighetsutövning gentemot ombudsmannen om dessa kan påverka det oberoende och opartiska utförandet av ombudsmannauppdraget.⁸⁴

Sivilombudet får inte utan medgivande från Stortinget eller den som Stortinget bemyndigar ha en annan anställning eller ett annat uppdrag i offentlig eller privat verksamhet (se 34 § fjärde stycket sivilombudslagen).

Om ombudsmannen finner att han eller hon på grund av jäv eller annat skäl inte bör handlägga ett ärende, kan Stortingets presidium utse en biträdande ombudsman att handlägga ärendet (se 32 § tredje stycket sivilombudslagen).

Sivilombudet har inte åtalsimmunitet.⁸⁵

Sivilombudets lön fastställs av Stortinget eller den som Stortinget bemyndigar. Ombudsmannens pensionsrättigheter fastställs i lag. (Se 34 § första och andra stycket sivilombudslagen.)

⁸⁴ Detta kan bl.a. vara relevant i fråga om i vilken utsträckning tillsynsmyndigheter under regeringen kan vidta åtgärder gentemot Sivilombudet.

⁸⁵ Se Stern (2008b) s. 333.

Stortinget har delegerat beslutanderätten att fastställa ombudsmannens lön till sitt presidium. Presidiet har med stöd av bemyndigandet beslutat att ombudsmannens lön ska justeras årligen och motsvara den för en domare i högsta domstolen.⁸⁶

Sivilombudet beslutar själv om anställning av de högsta befattningshavarna vid ombudsmannens sekretariat efter att ha hört Sivilombudets anställningsråd. Övriga medarbetare anställs av anställningsrådet. (Se 29 § sivilombudslagen.)

Uppdrag och verksamhetsområde

Sivilombudets uppdrag är att kontrollera att den offentliga förvaltningen inte behandlar individer orättvist samt att bidra till att den offentliga förvaltningen respekterar och skyddar de mänskliga rättigheterna (1 § sivilombudslagen). Ombudsmannen kan utreda och uttala sig om klagomål mot förvaltningen eller förhållanden som ombudsmannen tar upp på eget initiativ (3 § sivilombudslagen).

Ombudsmannens verksamhetsområde omfattar den offentliga förvaltningen och alla som arbetar i dess tjänst. Verksamheten omfattar också alla fall där någon kan vara föremål för frihetsberövande av det allmänna. (Se 4 § första stycket sivilombudslagen.)

Sivilombudslagen innehåller också bestämmelser som undantar viss verksamhet från ombudsmannens tillsyn. Bland annat faller Stortingets ställningstaganden utanför verksamhetsområdet, liksom beslut som regeringen har fattat. Stortingets externa organ, exempelvis den norska riksrevisionen, står inte under ombudets tillsyn. Vidare utövar inte Sivilombudet tillsyn över domstolarnas verksamhet. Ombudsmannen kan i regel inte heller pröva beslut som enligt lag bara kan fattas av kommun- eller regionfullmäktige, såvida inte ombudsmannen inleder ett initiativärende för att hänsynen till rättssäkerheten eller andra särskilda skäl talar för det. (Se 4 § andra stycket sivilombudslagen.)

För att en klagande ska få sitt klagomål behandlat av Sivilombudet måste han eller hon ha uttömt alla möjligheter till överprövning. Om inte alla möjligheter till överprövning har uttömts, ska ombudsmannen hänvisa klaganden till rätt besvärinstans. Dessa begränsningar gäller dock inte om kungen i statsrådet, dvs. regeringen, är den enda instans som den enskilde kan klaga till eller om det finns särskilda skäl. (Se 8 § sivilombudslagen.)

Om klagomålet avser ett avgörande i ett förvaltningsärende ska klagomålet lämnas till Sivilombudet inom ett år från det att ett slutligt beslut fattades. Om klagomålet avser andra förhållanden löper samma tidsfrist från det att förhållandet ägde rum eller upphörde eller från det att klaganden ska ha haft kännedom om förhållandet. Om det finns särskilda skäl kan ombudsmannen dock ta upp en fråga till prövning trots att fristen löpt ut. (Se 9 § sivilombudslagen.)

⁸⁶ Se Hovedinstruks for virksomhetsstyring i Stortingets administrasjon, 2013, s. 16.

Den som klagar måste ange sitt namn. Den som är frihetsberövad har rätt att kommunicera med ombudsmannen i förtrolighet. (Se 7 § sivilombudslagen.)

Ombudsmannen avgör om det finns tillräckliga skäl att utreda ett klagomål och hur det i så fall ska utredas (10 § sivilombudslagen).

Ombudsmannen är vidare ett sådant nationellt besöksorgan som beskrivs i Opcat. Ombudet ska ha en särskild rådgivande kommitté för arbetet som besöksorgan. (Se 3 § c samt 17 och 19 §§ sivilombudslagen, jfr avsnitt 3.5.2.)

Befogenheter och åtgärder

Sivilombudet har rätt att, utan hinder av tystnadsplikt, få de upplysningar och handlingar som han eller hon kan behöva för att utföra sitt uppdrag från de som omfattas av hans eller hennes verksamhetsområde. Ombudsmannen har även rätt att få tillträde till fysiska platser och tillgång till system. (Se 20 § sivilombudslagen.)

Som utgångspunkt är handlingarna som tagits fram i Sivilombudets ärenden offentliga, med undantag för bl.a. handlingar och uppgifter som omfattas av sekretess och handlingar som tagits fram eller hämtats in under handläggningen. Ombudsmannen och anställda vid sekretariatet har tystnadsplikt i fråga om uppgifter om förhållanden av personlig karaktär och uppgifter om affärs- eller driftsförhållanden. (Se 22 och 26 §§ sivilombudslagen.)

På grundval av vad som framkommit vid handläggningen av ett klagomålsärende får Sivilombudet uttala sig om huruvida han eller hon anser att det har begåtts fel i förvaltningen, att det har agerats oförsvärligt eller i strid med god förvaltningssed. Ombudsmannen kan vidare uttala sig om huruvida ett beslut är ogiltigt eller uppenbart oskäligt, det finns berättigade skäl att ifrågasätta förhållanden av betydelse för ärendet eller det finns omständigheter som kan leda till ersättningsansvar. Om ombudsmannen gjort ett sådant uttalande får han eller hon även ange att ett fel bör rättas, att ett ärende bör omprövas eller att ersättning bör beviljas. Någon skyldighet att följa ombudsmannens uttalanden föreskrivs dock inte. (Se 12 § sivilombudslagen.)

Om Sivilombudet finner särskilda skäl för det kan han eller hon även informera åklagarmyndigheten eller den myndighet som anställt en berörd tjänsteman om vad som framkommit i utredningen (25 § andra stycket sivilombudslagen).

Ombudsmannen kan också när som helst avsluta ett ärende på grundval av att ett fel rättas eller att saken omprövas eller om han eller hon av annan anledning finner att det inte finns tillräckliga skäl att fortsätta utredningen (10 § sivilombudslagen).

Sivilombudet får delegera sina befogenheter till anställda vid sitt sekretariat. Ombudsmannen ska dock personligen ta ställning i de fall där det är aktuellt att kritisera ett beslut eller agerande eller om det är fråga om att lämna rekommendationer som nationellt besöksorgan enligt Opcat. (Se 33 § sivilombudslagen.)

Som nationellt besöksorgan har Sivilombudet enligt sivilombudslagen de befogenheter som anges i artikel 19 och 20 i Opcat. Ombudsmannen kan vidare ge rekommendationer som syftar till att förbättra behandlingen av och villkoren för frihetsberövade och till att förhindra tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Den ansvariga myndigheten ska behandla rekommendationerna och inleda en dialog med ombudsmannen om möjliga åtgärder. (Se 17 § andra stycket och 18 § sivilombudslagen.)

Om Sivilombudet finner att det finns brister i lagar, föreskrifter eller förvaltningspraxis kan han eller hon meddela organ inom den offentliga förvaltningen om detta (25 § tredje stycket sivilombudslagen).

Ombudsmannen ska årligen lämna en rapport till Stortinget om sin verksamhet (5 § andra stycket sivilombudslagen).

4.3 Europeiska ombudsmannen

4.3.1 Rättslig reglering

Europeiska ombudsmannen inrättades 1992 genom fördraget om Europeiska unionen (Maastrichtfördraget). Den förste ombudsmannen valdes av Europaparlamentet 1995.⁸⁷

Reglering i fördrag om Europeiska ombudsmannen finns i artikel 228 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Enligt artikel 228.4 i FEUF ska Europaparlamentet fastställa regler och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning på eget initiativ genom förordningar i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande.

Regler och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning fanns ursprungligen i Europaparlamentets beslut 94/262/EKSG, EG, Euratom av den 9 mars 1994 om föreskrifter och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning. Beslutet har sedermera ersatts av Europaparlamentets förordning (EU, Euratom) 2021/1163 av den 24 juni 2021 om föreskrifter och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning (Europeiska ombudsmannens stadga) och om upphävande av beslut 94/262/EKSG, EG, Euratom.⁸⁸

I den fortsatta framställningen används benämningen stadgan.

⁸⁷ Ett första initiativ till att inrätta en europeisk ombudsman togs redan 1974. Därefter tog det drygt 20 år till valet av den första Europeiska ombudsmannen. För en historisk redogörelse för processen, se *The European Parliament and the establishment of a European Ombudsman: Twenty years of debate, 1974-1995*, publicerad i augusti 2015 i serien Historical Archives of the European Parliament, European Parliament History Studies, European Parliamentary Research Service.

⁸⁸ Genom förordningen har stadgan reviderats, i huvudsak för att stärka Europeiska ombudsmannens oavhängighet och opartiskhet, för att ge bättre möjligheter för ombudsmannen att genomföra grundliga och opartiska undersökningar samt för att anpassa regleringen till Lissabonfördragets nya rättsliga grund.

Europeiska ombudsmannens verksamhet regleras även av de genomförandebestämmelser som ombudsmannen har antagit i enlighet med artikel 18 i stadgarna.⁸⁹

På ombudsmannens webbplats publiceras dessutom andra beslut och riktlinjer som avser ombudsmannens arbete.⁹⁰

4.3.2 Uppdrag och verksamhet

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

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

Bestämmelser med motsvarande innehåll finns bl.a. i artikel 1, 2.1, 2.7, 3.1, 3.2, 4.1 och 4.3 i stadgan (se även artikel 5.2, 6.3 och 8.1 i genomförandebestämmelserna).

Europeiska ombudsmannens uppdrag är således i korthet att hjälpa allmänheten i kontakten med EU:s institutioner, organ och byråer.

Merparten av ombudsmannens arbete gäller klagomålsbaserade ärenden, men ombudsmannen genomför också strategiska undersökningar och initiativärenden framför allt vid misstanke om systemfel.

Ombudsmannens klagomålshantering regleras i artikel 2 i stadgan och i artikel 2–13 i genomförandebestämmelserna. Regleringen i stadgan är mer övergripande, medan genomförandebestämmelserna innehåller detaljerade föreskrifter om bl.a. hur ombudsmannen ska ta emot och behandla klagomål, informationsinhämtning i samband med undersökningar, förslag till lösning, rekommendationer respektive slutsatser och procedurfrågor.

⁸⁹ Europeiska ombudsmannens beslut om antagande av genomförandebestämmelser (2016/C 321/01). Genomförandebestämmelserna håller för närvarande på att revideras med anledning av den nya stadgan.

⁹⁰ Ombudsmannens webbplats har adressen www.ombudsman.europa.eu.

Ombudsmannen har rätt att i sin verksamhet genomföra undersökningar, höra tjänstemän, ta del av information och handlingar från gemenskapsinstitutioner och gemenskapsorgan samt från medlemsstaterna (artikel 3–5, 7 och 8 i stadgan samt artikel 4 i genomförandebestämmelserna). Av artikel 5 i stadgan framgår att ombudsmannens hantering av sekretessbelagda uppgifter kan vara villkorad eller omfattas av tystnadsplikt. Vidare anges i artikel 9.1 i stadgan att ombudsmannen och dennes personal inte får avslöja information eller innehåll i dokument som de får tillgång till i sina undersökningar.

Om ombudsmannen inte får den hjälp som han eller hon har begärt får ombudsmannen underrätta Europaparlamentet, som ska ”agera i enlighet med detta” (artikel 5.11 i stadgan).

Ombudsmannen ska så långt det är möjligt försöka att tillsammans med institutionen eller organet i fråga nå en lösning som undanröjer det administrativa missförhållandet (artikel 2.10 i stadgan och artikel 5.1 i genomförandebestämmelserna).

De klagomål som ombudsmannen hanterar kan avse exempelvis påståenden om bristande insyn i beslutsfattandet eller om kränkningar av grundläggande rättigheter, avslag på begäran om att få tillgång till handlingar samt avtalsfrågor. Ombudsmannen ska vidare göra de undersökningar på eget initiativ som han eller hon finner berättigade (artikel 8.1 i genomförandebestämmelserna).

Sålunda framgår exempelvis av Europeiska ombudsmannens årsrapport för 2020 att centrala teman för det verksamhetsåret var

- Undersökningar och initiativ rörande covid-19
- Etiska frågor
- Grundläggande rättigheter
- Öppenhet kring beslutsfattandet på miljöområdet
- Ansvarsskyldighet i beslutsfattande
- Öppenhet i fråga om lobbyverksamhet
- Tillgång till handlingar

Ombudsmannen kan under undersökningens gång ge förslag till förbättringar när det gäller frågor som är kopplade till undersökningen (artikel 6.1 i genomförandebestämmelserna).

Om ombudsmannen finner att det inte finns något administrativt missförhållande, att en lösning har nåtts eller att inga ytterligare undersökningar är motiverade ska undersökningen avslutas med ett beslut där slutsatser anges (artikel 6.2 i genomförandebestämmelserna).

Om ombudsmannen konstaterar administrativa missförhållanden ska han eller hon lämna lämpliga rekommendationer till den berörda institutionen i enlighet med artikel 4.1 i stadgan. Den unionsinstitution, det unionsorgan eller den unionsbyrå som berörs ska inom tre månader sända ett detaljerat yttrande till ombudsmannen. I yttrandet ska det fastställas huruvida institutionen har genomfört eller avser att genomföra rekommendationen och i så fall hur. Ombudsmannen ska vidarebefordra yttrandet till den klagande som kan lämna

in kommentarer om det inom en månad. (Se artikel 6.3 i genomförandebestämmelserna, artikel 4.2 i stadgan och artikel 228.1 i FEUF.)

När det exempelvis gäller beslutsfattandet i EU har Europeiska ombudsmannen bl.a. lämnat rekommendationer till Europeiska unionens råd om hur det skulle kunna bli enklare för allmänheten att följa EU:s lagstiftningsprocess. Ombudsmannen har även uppmanat kommissionen att ge bättre tillgång till handlingar.

En stor del av ombudsmannens arbete går ut på att göra EU:s förvaltning mer lyhörd för vissa frågor, bl.a. hur allmänhetens uppfattning om EU påverkas av den s.k. svängdörrssituationen, dvs. när EU-tjänstemän börjar arbeta för den privata sektorn eller någon från den privata sektorn börjar arbeta för en EU-institution. Sådana förflyttningar kan väcka farhågor om intressekonflikter eller lobbyverksamhet gentemot tidigare kollegor. Ombudsmannen genomförde därför en undersökning av hur kommissionen hanterar svängdörrssituationer i fråga om personalen och presenterade förslag på hur kommissionen kunde förbättra sina förfaranden när det gäller att tillämpa bestämmelser på detta område. Ombudsmannen följde också upp i vilken utsträckning kommissionen hade genomfört förslagen.

Sedan 2018 tillämpar Europeiska ombudsmannen ett påskyndat förfarande för att få tillgång till begärda handlingar. Förfarandet innebär att ombudsmannens kansli beslutar inom fem arbetsdagar från det att ett klagomål har kommit in om klagomålet kan undersökas. Ombudsmannen försöker sedan nå ett resultat i ärendet inom 40 dagar. Vid behov kan ombudsmannen exempelvis utfärda en rekommendation om att en institution ska ge allmänheten tillgång till vissa handlingar.

Ombudsmannen hanterar också regelbundet klagomål som rör de grundläggande rättigheterna, bl.a. frågor om jämlikhet och icke-diskriminering.

En del av ombudsmannens arbete går ut på att göra EU-institutionerna mer medvetna om hur de – eller deras åtgärder – uppfattas av allmänheten. Ombudsmannen lägger också fram förslag till Europaparlamentet om hur det kan förbättra sina förfaranden för att hantera klagomål.

Förutom att inleda klagomålsbaserade undersökningar eller undersökningar på eget initiativ försöker ombudsmannen bidra till förändring inom EU-institutionerna genom att exempelvis delta i offentliga samråd som berör ombudsmannens arbetsområde.

Om det är nödvändigt för ombudsmannens ämbetsutövning får ombudsmannen samarbeta med myndigheterna i medlemsstaterna, i enlighet med tillämplig nationell rätt och unionsrätt (artikel 10.1 i stadgan). Inom ramen för sin ämbetsutövning får ombudsmannen också samarbeta med unionens övriga institutioner, organ och byråer, i synnerhet med dem som ansvarar för att främja och skydda de grundläggande rättigheterna. Ombudsmannen ska undvika överlappningar och dubbelarbete i förhållande till dessa unionsinstitutioners, unionsorgans eller unionsbyråers verksamhet. (artikel 10.2 i stadgan). (Se även artikel 12 i genomförandebestämmelserna.)

Europeiska ombudsmannen ingår också i det Europeiska ombudsmannanätverket. Nätverket, som inrättades 1996 och består av 96 kanslier i 36 europeiska länder samt av Europaparlamentets utskott för framställningar, är en länk mellan Europeiska ombudsmannen samt nationella och regionala ombudsmän för att underlätta att klaganden får hjälp på rätt nivå. Nätverket sprider också information om EU:s lagstiftning. Genom nätverket ska ombudsmän kunna samarbeta för att skydda EU-medborgarnas och enskilda personers rättigheter i enlighet med EU:s lagstiftning.

4.3.3 Kansli och delegation

Ombudsmannen ska biträdas av ett kansli och ombudsmannen ska utse kansliets cheftjänsteman (artikel 16.2 i stadgan).

Tjänstemännen och övriga anställda vid ombudsmannens kansli ska lyda under tjänsteföreskrifterna.⁹¹ Antalet tjänstemän i kansliet ska anpassas varje år som ett led i budgetprocessen. (Se artikel 16.3 i stadgan.)

När tjänstemän i unionen flyttas över till ombudsmannens kansli ska detta anses utgöra uppehållande av annan tjänst i tjänstens intresse i enlighet med artikel 37 första stycket a och artikel 38 i tjänsteföreskrifterna. (Se artikel 16.4 i stadgan).

Ombudsmannen får delegera delar av klagomålshanteringen till sekretariatet. Sekretariatet ska informera den klagande om rätten att begära att ombudsmannen gör en omprövning av beslut som fattats av sekretariatet. (Se artikel 11 i genomförandebestämmelserna.)

4.3.4 Val, mandatperiod och entledigande

I artikel 228.2 i FEUF anges att ombudsmannen ska väljas efter varje val till Europaparlamentet för dess valperiod och att ombudsmannen kan utses på nytt. En hänvisning till denna bestämmelse finns i artikel 11.1 i stadgan.

Av artikel 11.2 i stadgan följer att valet av ombudsman ska föregås av ett nomineringsförfarande, varefter ombudsmannen ska utses bland personer som

- är unionsmedborgare
- fullt ut äger medborgerliga och politiska rättigheter
- uppvisar alla erforderliga bevis för oavhängighet
- uppfyller kraven för utövandet av det högsta domarämbetet i sitt land eller besitter en sådan erkänd kompetens och sådana erkända kvalifikationer som krävs för att utöva ombudsmannaämbetet och
- inte har varit nationella regeringsmedlemmar eller ingått bland Europaparlamentets ledamöter, Europeiska rådets medlemmar eller Europeiska

⁹¹ Med tjänsteföreskrifterna avses förordningen nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG) om tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen.

kommissionens ledamöter under de senaste två åren före offentliggörandet av begäran om nomineringar.

Ombudsmannen ska upphöra att utföra sina uppgifter antingen vid slutet av sin ämbetsperiod eller vid frivillig avgång eller avsättning (artikel 12.1 i stadgan).

På begäran av Europaparlamentet kan ombudsmannen avsättas av Europeiska unionens domstol om han eller hon inte längre uppfyller de krav som ställs för att kunna utföra sina uppgifter eller om han eller hon har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse (artikel 228.2 i FEUF). Om Europaparlamentet avser att begära avsättning av ombudsmannen i enlighet med artikel 228.2 i EUF-fördraget ska det höra ombudsmannen innan en sådan begäran görs (artikel 13 i stadgan).

Ombudsmannen ska stanna i sitt ämbete till dess att en ny ombudsman har valts, utom vid avsättning (artikel 12.2 i stadgan).

Om ämbetet frånträds i förtid ska en ny ombudsman inom tre månader från den tidpunkt då ämbetet blev vakant väljas för den resterande delen av Europaparlamentets valperiod. Fram till dess att en ny ombudsman har valts ska den chefstjänsteman som avses i artikel 16.2 ansvara för de brådskande ärenden som faller inom ombudsmannens ämbetsutövning. (Se artikel 12.3 i stadgan.)

4.3.5 Oberoende och självständighet

Ombudsmannens oberoende och självständighet regleras i artikel 228.3 i FEUF. Där anges att ombudsmannen ska vara fullständigt oavhängig i sin ämbetsutövning. Då ombudsmannen fullgör sina uppgifter får han eller hon vare sig begära eller ta emot instruktioner från någon regering, någon institution, något organ eller någon byrå.

En hänvisning till denna bestämmelse finns i artikel 14.1 i stadgan, där det även anges att ombudsmannen ska avhålla sig från alla handlingar som är oförenliga med ”de nämnda uppgifterna”.

Vid ämbetstillträdet ska ombudsmannen avge en högtidlig försäkran inför domstolen om att han eller hon ämnar utöva de uppgifter som avses i fördragen och i denna förordning med fullständig oavhängighet och opartiskhet och att han eller hon ämnar respektera de förpliktelser som följer av ämbetet under ämbetsperioden och efter dess utgång. Den högtidliga försäkran ska särskilt omfatta plikten att efter ämbetsperiodens utgång uppträda med integritet och omdöme när det gäller att acceptera vissa befattningar eller förmåner. (Se artikel 14.2 i stadgan.)

Ombudsmannen får inte under sin ämbets tid utöva någon avlönad eller avlönad yrkesverksamhet (artikel 228.3 i FEUF). En bestämmelse med motsvarande innebörd finns i artikel 14.3 i stadgan, som även innefattar ett förbud för ombudsmannen att åta sig en politisk eller administrativ uppgift.

Enligt artikel 15.1 i stadgan ska ombudsmannen ha samma ställning som en domare vid Europeiska unionens domstol när det gäller lön, traktamenten och pension.

Vidare anges i artikel 15.2 i stadgan att artiklarna 11–14 och artikel 17 i protokoll nr 7 om Europeiska unionens immunitet och privilegier, fogat till fördraget om Europeiska unionen, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och till fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen ska tillämpas på ombudsmannen samt tjänstemännen och övriga anställda vid ombudsmannens kansli.

I artikel 16.1 i stadgan anges att ombudsmannen ska tilldelas en lämplig budget som är tillräcklig för att säkerställa ombudsmannens oberoende och utförandet av hans eller hennes uppgifter.

4.3.6 Rapportering och efterlevnad av ombudsmannens förslag

Enligt artikel 228.1 i FEUF ska Europeiska ombudsmannen överlämna en årlig rapport om resultatet av sina undersökningar till Europaparlamentet. Rapporten ska innehålla en bedömning av efterlevnaden av ombudsmannens rekommendationer, förslag till lösningar och förslag till förbättringar. Rapporten ska också, i förekommande fall, innehålla resultaten av ombudsmannens undersökningar om trakasserier, visselblåsning och intressekonflikter inom unionens institutioner, organ eller byråer. (Se artikel 4.5 i stadgan och artikel 7.2 i genomförandebestämmelserna.)

Ombudsmannen får även lämna in en specialrapport till Europaparlamentet om undersökningar där ombudsmannen konstaterar administrativa missförhållanden och som han eller hon anser vara av betydande allmänintresse (artikel 7.3 i genomförandebestämmelserna).

I samband med undersökningar kan ombudsmannen lägga fram förslag, förlikningar och rekommendationer till EU:s institutioner och organ om hur de kan hantera ett problem eller förbättra sina administrativa förfaranden. Ombudsmannen genomför årligen en analys av hur institutionerna har ställt sig till de förslag i undersökningar som avslutades under det gångna året. Denna analys offentliggörs i en årlig rapport – *Putting it Right?* – som ska visa efterlevnadsgraden och effekterna av och relevansen hos ombudsmannens arbete.

Enligt den rapport som presenterades i december 2018, och som avsåg verksamhetsåret 2017, följde EU-institutionerna ombudsmannens förslag i 81 procent av fallen, vilket var en minskning från 85 procent för verksamhetsåret 2016. I rapporten anges bl.a. att institutionerna reagerade positivt på 80 av ombudsmannens 99 förslag till förbättringar. Enligt rapporten hade åtta av de 14 institutionerna en efterlevnad på 100 procent, medan kommissionen, som står för flest ärenden, enligt uppgift hade en efterlevnad på 76 procent.

I den rapport som presenterades i december 2019, och som alltså avsåg verksamhetsåret 2018, anges bl.a. att institutionerna reagerade positivt på 91 av ombudsmannens 118 förslag till förbättringar, vilket motsvarar 77 procent.

Av rapporten som presenterades i december 2020, och som avsåg verksamhetsåret 2019, framgår bl.a. att institutionerna reagerade positivt på 93 av ombudsmannens 118 förslag till förbättringar, vilket motsvarar 79 procent.

4.4 International Ombudsman Institute

4.4.1 Inledning

International Ombudsman Institute (IOI), som inrättades 1978, är en global organisation för internationellt samarbete mellan oberoende ombudsmannainstitutioner. I organisationen ingår drygt 200 oberoende ombudsmannainstitutioner från över 100 länder.

IOI är indelat i sex regionala avdelningar:

- Afrika
- Asien
- Australasien och Stilla havet
- Europa
- Karibien och Latinamerika
- Nordamerika.

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

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

IOI har tagit fram ett flertal riktlinjer och policydokument som behandlar frågor om ombudsmannainstitutioner. Nedan redogörs för innehållet i ett urval av dessa.

4.4.2 Riktlinjer för utveckling och reformering av ombudsmannainstitutioner

IOI:s riktlinjer om utveckling och reformering av ombudsmannainstitutioner⁹² syftar till att ge stöd när såväl nya ombudsmannainstitutioner inrättas, som befintliga institutioner reformeras.

I riktlinjerna, som inte är uttömmande, behandlas frågor om bl.a. rättslig grund, utnämning, entledigande, mandatperiod, befogenheter, klagomåls- hantering, rekommendationer, rapportering och omval.

⁹² Developing and Reforming Ombudsman Institutions – An IOI Guide for Those Undertaking These Tasks (IOI Best Practice Papers – Issue 1 – June 2017).

Det anges att riktlinjerna i första hand tar sikte på ombudsmannainstitutioner med tillsyn över den offentliga förvaltningen, men att de också kan ha relevans för utveckling av konsumentombudsmannainstitutioner.

Mot bakgrund av att IOI är en global organisation och att det bland dess medlemmar finns en stor variation av modeller för ombudsmannainstitutioner, lämnas i riktlinjerna förslag till alternativa lösningar och ges exempel på hur olika länder har löst skilda frågor.

Rättslig grund

I riktlinjerna slås det bl.a. fast att oberoende är centralt för en ombudsmans legitimitet och att en ombudsman måste vara oberoende från andra organ inom sitt verksamhetsområde.

Parisprinciperna⁹³ nämns som en lämplig utgångspunkt för att säkerställa oberoendet.

Enligt riktlinjerna bör ombudsmannens ställning i en konstitutionell demokrati slås fast i grundlagen. I grundlagen bör också säkerställas att ombudsmannen inte lyder under den verkställande maktens, dvs. regeringens, kontroll. Om så inte är möjligt, bör ombudsmannens ställning regleras genom lag. Under alla förhållanden bör ombudsmannen lyda under parlamentet och inte under regeringen eller ett departement.

För att undvika en urvattning av begreppet ombudsman, rekommenderas att ombudsmannatiteln skyddas i lag.

Utnämning

I riktlinjerna anges att utnämningen av en ombudsman bör ske under kontroll av den demokratiska församling som ombudsmannen svarar inför. Utnämningen kan verkställas av detta organ, eller av statschefen, efter omröstning i en vald församling eller i ett parlament. För att undvika politisk partiskhet bör valet enligt riktlinjerna genomföras med stor kvalificerad majoritet, t.ex. två tredjedelar av alla röstberättigade.

Enligt riktlinjerna bör rekryteringen ske öppet och tjänsten utannonseras. Vidare bör det finnas en tydlig beskrivning av uppdraget och av sökandens kravprofil när det gäller kompetens. Sökande bör bjudas in att lämna in sin ansökan eller sitt CV, och beslut om vem som ska kallas till intervju samt ingå i urvalsprocessen bör fattas genom en objektiv avvägning av sökandenas kvalifikationer mot kravprofilen.

Rekryteringsprocessen bör ledas av en kommitté hos den valda församlingen, men även HR-specialister och experter inom ombudsmannens verksamhetsområde bör involveras i processen. De som ingår i urvalsprocessen bör ha fått relevant utbildning för detta. Principer om lika möjligheter bör särskilt följas.

⁹³ Parisprinciperna antogs av FN:s generalförsamling i december 1993 (resolution 48/134) och anger riktlinjer för nationella institutioner med uppgift att främja och skydda de mänskliga rättigheterna.

Entledigande

Enligt riktlinjerna får en ombudsman inte entledigas i förtid annat än på grund av arbetsoförmåga, misskötsel eller annat liknande skäl. Grunderna för entledigande bör alltid framgå av lagstiftningen.

Endast det organ som utnämner en ombudsman bör ha rätt att entlediga ombudsmannen. Beslut om entledigande bör fattas med kvalificerad majoritet som åtminstone motsvarar den majoritet som krävs för ombudsmannens utnämning. Det är vidare av avgörande betydelse att ingen som står under ombudsmannens tillsyn ska ha rätt att entlediga ombudsmannen.

Mandatperiod

Av riktlinjerna framgår att de flesta ombudsmännen har fasta mandatperioder. En alltför kort mandatperiod anses kunna påverka en ombudsmans möjlighet att på bästa sätt utveckla institutionen under hans eller hennes mandat, och därför blir mandatperioder om sju eller åtta år allt vanligare. Det anges att man bör undvika mandatperioder som är kortare än fem år.

Det anförs att i de fall där ombudsmannens mandatperiod är knuten till den valda församlingens valperiod bör urvalsprocessen genomföras på ett sätt som innebär att man undviker en politisering av ombudsmannens utnämning.

Lön

Det anges i riktlinjerna att en ombudsmans lön bör avspegla uppdragets tyngd och bidra till att attrahera sökande med lämplig erfarenhet och auktoritet. Som riktmärke används ibland lönen för en erfaren domare. Lönen ska inte kunna sänkas eller ändras av något organ som ingår i ombudsmannens verksamhetsområde, och en fast löneskala bör tillämpas för hela mandatperioden.

Befogenheter

I riktlinjerna ges utförliga anvisningar om utformningen och innebörden av ombudsmannens befogenheter. Således anges i korthet bl.a. följande.

Ombudsmannen bör kunna kräva samarbete med alla som kan bistå ombudsmannen i hans eller hennes utredningar. Ombudsmannen bör få tillgång till samtliga relevanta handlingar, även handlingar som annars är föremål för rättsligt förbehåll.

Tjänstemän vid ombudsmannens kansli bör få tillträde till lokaler vid behov. De bör också kunna kräva samarbete med alla organ inom ombudsmannens verksamhetsområde.

Ombudsmannen bör ha rätt att behandla alla klagomål inom sitt verksamhetsområde och avgöra vilka klagomål som ska granskas närmare. På motsvarande sätt bör ombudsmannen när som helst kunna avbryta en utredning. Ombudsmannen bör också kunna vidta alla nödvändiga åtgärder för att uppnå en lösning i ett ärende, exempelvis träffa överenskommelser eller medla.

Ombudsmannen bör ha möjlighet att genomföra utredningar på eget initiativ.

Ombudsmannen bör kunna delegera sina uppgifter till tjänstemän vid hans eller hennes kansli, och i vissa fall bör en ställföreträdande ombudsman kunna utses.

En ombudsmannainstitution bör kunna samarbeta med andra och dela information när så är lämpligt och med beaktande av tillämpliga sekretessbestämmelser. Samarbete och informationsutbyte är särskilt viktigt när ombudsmannen arbetar parallellt med andra tillsynsmyndigheter.

Klagomålshantering

Av riktlinjerna framgår bl.a. att ombudsmannainstitutionen bör vara kostnadsfri och lättillgänglig för samtliga anmälare. Tillgängligheten bör säkerställas även för anmälare med funktionsnedsättningar. Vidare kan det finnas behov av särskilda åtgärder för vissa grupper av anmälare, exempelvis intagna i kriminalvårdsanstalt, som kan vilja kommunicera förtroligt och inte offentligt med ombudsmannen.

Anmälningar bör tas emot i varje lämpligt format: skriftligt, muntligt eller elektroniskt. Det bör vara möjligt att lämna in en anmälan genom ombud, men det bör inte finnas något krav på att anmälaren ska företrädas av ett ombud.

Bristfällig förvaltning

I riktlinjerna slås fast det att en ombudsman, utöver sin granskning av förvaltningens lagenlighet och regelefterlevnad, också bör arbeta för att främja mänskliga rättigheter och god förvaltning. Samtliga ombudsmannainstitutioner bör anlägga ett rättighetsperspektiv i sin ärendehantering. Vidden av ombudsmannens uppdrag bör framgå av lagstiftning. Vidare bör lagstiftningen medge att de organ som står under ombudsmannens tillsyn kan vidta åtgärder i enlighet med ombudsmannens rekommendationer, utan att behöva inhämta samtycke från någon annan institution, t.ex. Finansdepartementet. Ombudsmannen måste också kunna lämna rekommendationer om ändringar i lagstiftning, praxis eller riktlinjer.

Rekommendationer

Enligt riktlinjerna bör en ombudsman kunna lämna rekommendationer för att gottgöra oförrätter och få till stånd nödvändiga förbättringar. När gottgörelse ska fastställas bör utgångspunkten vara att individen ska försättas i den situation som han eller hon skulle ha befunnit sig i om oförrätten inte hade inträffat. Detta bör inbegripa ekonomisk gottgörelse för all form av förlust.

Ekonomisk gottgörelse bör också kunna rekommenderas i de fall där individen inte kan försättas i den situation som han eller hon skulle ha befunnit sig i om oförrätten inte hade inträffat. Vissa ombudsmannainstitutioner har också möjlighet att rekommendera gottgörelse för lidande och dröjsmål.

Efterlevnad av rekommendationer

I riktlinjerna redovisas ett antal exempel på hur en ombudsman kan säkerställa att hans eller hennes rekommendationer följs.

Det anges bl.a. att ett organ som vägrar att följa ombudsmannens rekommendation bör ha en skyldighet att utförligt motivera sina skäl för detta.

Vidare nämns att rätten att publicera resultatet av ombudsmannens granskning är viktig eftersom den allmänna opinionen, genom massmedierna, kan medverka till att ombudsmannens rapport beaktas av organet i fråga.

Som ett alternativ anförs att ombudsmannen kan ges rätt att föra talan i domstol, vid vilket tillfälle ombudsmannen företräder klaganden mot det allmänna.

Ekonomi och budget

Det anförs i riktlinjerna att ombudsmannen måste ges tillräckliga ekonomiska resurser för att kunna göra noggranna utredningar. I detta ingår möjligheten att anställa kvalificerad personal och ha tillgång till lämpliga lokaler, teknologi etc. Ombudsmannen bör vidare kunna anställa sin egen personal.

Budgeten bör inte kunna påverkas av något organ som står under ombudsmannens tillsyn. Ombudsmannen bör kunna förbereda en årlig budget och presentera den för den valda församlingen för godkännande.

Ombudsmannen bör granskas av en oberoende revisor för att säkerställa att verksamhet bedrivs effektivt och ändamålsenligt.

Rapportering

Enligt riktlinjerna ska ombudsmannen varje år avge en rapport till den valda församlingen. Den årliga rapporten bör bli föremål för diskussion, antingen vid ett plenarsammanträde eller, vilket är mer vanligt, i ett utskott.

Ombudsmannen bör vid behov också kunna presentera rapporter för andra utskott, liksom lämna särskilda rapporter när organ inte accepterar ombudsmannens rekommendationer.

Omval

I riktlinjerna finns ett avsnitt om omval. Det konstateras att i vissa fall väljs en ombudsman på en fast mandatperiod, med möjlighet till omval. Det görs gällande att detta kan leda till svårigheter vid tidpunkten för omvalet. IOI har därför tagit fram en policy som uppmuntrar ett offentligt förfarande för omval. Det innebär att det organ som utnämner ombudsmannen bör, vid utnämningen eller dessförinnan, fastställa på vilka grunder omvalet ska ske.

Det bör således slås fast formella kriterier som ska ligga till grund för en utvärdering av ombudsmannen inför omvalet. Utvärderingen bör ske på ett sådant sätt att ombudsmannainstitutionens oberoende inte undergrävs.

För det fall att en ombudsman inte omväljs, bör detta fastställas i tid så att ett rekryteringsförfarande kan genomföras och en ny ombudsman kan tillträda utan att det uppstår en lucka i ombudsmännens tjänstgöring.

I den mån en ombudsman kan omväljas bör antalet möjliga tillfällen till omval begränsas. Det anges att möjligheten till omval vid endast ett tillfälle ofta anses vara lämpligt.

Andra uppdrag

Riktlinjerna innehåller även ett avsnitt med en diskussion om i vilken utsträckning en ombudsman bör åta sig andra uppdrag utöver klagomåls-hantering. Det framhålls att en förutsättning för sidouppdrag är att det inte kommer i konflikt med ombudsmannens kärnverksamhet och att det finns tillräckliga resurser för det.

Det anges exempelvis att i den mån en ombudsmannainstitution även är nationell institution för mänskliga rättigheter (jfr avsnitt 3.5.4), eller nationellt besöksorgan enligt Opcat (jfr avsnitt 3.5.2) är det viktigt att uppdragen uppfyller kraven enligt Parisprinciperna. De måste bl.a. vara oberoende, ha tillgång till relevant expertis och bedriva sin verksamhet i förebyggande syfte. Vidare måste en ombudsmannainstitution som också är ett nationellt besöksorgan enligt Opcat ha en tydlig avgränsning mellan de respektive funktionerna.

I riktlinjerna lämnas ytterligare exempel på andra uppdrag för ombudsmannainstitutioner.

4.4.3 Policydokument om inverkan av privatisering

I ett policydokument⁹⁴ behandlar IOI frågan om vilken inverkan privatisering av offentlig verksamhet har på ombudsmän.

I policydokumentet slås det bl.a. fast att offentlig verksamhet kan omfatta en rad olika områden såsom vård och omsorg, utbildning, socialtjänst, beskattning, allmänna färdmedel, energi- och vattenförsörjning samt kriminalvård. Det konstateras att utformningen och organisationen av offentlig verksamhet varierar bland IOI:s medlemsländer. Sålunda utövas i vissa länder många eller alla offentliga verksamheter av staten eller av lokala eller regionala myndigheter, medan det i andra länder är privata aktörer som utför offentliga uppgifter för det allmännas räkning.

Av dokumentet framgår att allt fler offentliga verksamheter har utkontrakterats på senare tid, ibland till statligt ägda företag och ibland till privata företag eller till icke-statliga organisationer. En utkontraktering eller privatisering kan begränsa en nationell eller en regional ombudsmans möjlighet att utöva tillsyn över verksamheten i fråga. Det anges att i vissa fall skapas ett nytt, oberoende tillsynsorgan vid en sådan utkontraktering, men att det också

⁹⁴ How Privatisation Affects Ombudsmen (May 2015).

förekommer att möjligheten till en oberoende tillsyn helt går förlorad vid en privatisering.

IOI förespråkar att allmänheten bör ha tillgång till ett oberoende tillsynsorgan för all offentlig verksamhet, oberoende av om verksamhetsutövaren är en offentlig eller en privat aktör. I policydokumentet diskuteras bl.a. hur detta kan uppnås.

Det anförs att i vissa fall är det ordnat på det sättet att ombudsmannen bibehåller sin tillsyn även när viss offentlig verksamhet överförs till en privat aktör genom ett avtal, eftersom uppdraget utförs på det allmännas vägnar. Det anförs att allmänheten i dessa fall har kvar sin rätt att vända sig till ombudsmannen för en oberoende bedömning, men att denna rätt bör anges i avtalet.

IOI anser att om en verksamhet utkontrakteras till en extern aktör, saknas det anledning att också föra över kravet att tillhandahålla en möjlighet till bedömning och gottgörelse. Det bör i stället ligga kvar hos de nationella eller regionala ombudsmännen.

IOI noterar att i vissa länder har det inrättats separata, oberoende och lagreglerade sektorsspecifika ombudsmannasystem. IOI vill inte se någon ytterligare utvidgning av sådana system i de fall där verksamheten egentligen omfattas av en offentlig ombudsmans verksamhetsområde.

Det anförs att i andra fall – som i Sverige – behandlas klagomål i första instans av ett organ som är oberoende av verksamhetsutövaren och som i sig omfattas av en ombudsmans tillsyn. IOI konstaterar att detta fungerar effektivt och vill inte se någon förändring i denna ordning.

IOI anser att en offentlig ombudsmans behörighet bör återinföras i samtliga fall där en verksamhet har utkontrakterats och möjligheten att få till stånd en oberoende bedömning och gottgörelse har upphört.

IOI menar sammanfattningsvis att allmänheten bör kunna framföra klagomål hos sin nationella, regionala eller lokala ombudsman när det gäller all offentlig verksamhet. Enligt IOI bör det införas en s.k. one-stop-shop för alla klagomål som avser offentlig verksamhet. Ett ökat antal ombudsmän och rättighetsmekanismer leder bara till förvirring hos allmänheten, och IOI avser att arbeta för att motverka detta.

4.5 Venedigkommissionen

4.5.1 Inledning

Venedigkommissionen, formellt Europeiska kommissionen för demokrati genom lag⁹⁵, är ett rådgivande organ inom Europarådet.

Venedigkommissionen grundades 1990 och sammanträder fyra gånger per år i Venedig, Italien, därav det informella namnet. I kommissionen ingår drygt 60 medlemsstater, inklusive medlemsstaterna i Europarådet. Från och med februari 2002 är det tillåtet för andra stater än enbart europeiska att vara medlemmar i kommissionen.

⁹⁵ The European Commission for Democracy through Law.

Kommissionens syfte framgår av artikel 1 i dess stadga⁹⁶. Den ska vara ett oberoende, rådgivande organ när det gäller de garantier som juridiska normer ska uppställa i demokratins tjänst.

Kommissionen ska arbeta i huvudsak för att öka förståelsen för olika rättssystem, främja rättsstatsprincipen och demokratin samt bistå, stärka och utveckla demokratiska institutioner (artikel 1.1 i stadgan).

Kommissionen ska prioritera arbete som avser rättsstatsprincipen, grundläggande fri- och rättigheter samt arbete som syftar till att stärka det konstitutionella regelverket och andra rättsregler som ska tillförsäkra demokratiska institutioner deras effektivitet (artikel 1.2 i stadgan).

Kommissionens arbete är således inriktat på frågor av särskild betydelse för demokratiutvecklingen i ett land.

Av artikel 2.1 i stadgan framgår att kommissionen ska bestå av oberoende experter som nått internationellt erkännande genom sin erfarenhet av demokratiska institutioner eller genom sitt bidrag till att stärka juridik eller statsvetenskap. Merparten av medlemmarna i Venedigkommissionen är följaktligen experter inom företrädesvis statsrätt, med inriktning på konstitutionell och internationell rätt.

Varje medlemsstat utser en medlem i kommissionen för en mandatperiod om fyra år med möjlighet till omval. Medlemsstaterna ska också utse suppleanter. Under en pågående mandatperiod får en medlem ersättas endast om medlemmen ansöker om att bli entledigad eller om kommissionen bedömer att medlemmen inte längre har förmåga att fullgöra sitt uppdrag. (Se artikel 2.2 och 2.3 i stadgan.)

Medlemmarna tjänstgör självständigt och får inte ta emot eller acceptera några instruktioner (artikel 2.1 i stadgan).

Av stadgan framgår vidare att kommissionen ska ha ett presidium som ska bestå av en ordförande, tre vice-ordförande och fyra andra medlemmar. Presidiet väljs av kommissionen bland dess medlemmar. (Se artikel 4.1 i stadgan.)

Som redan har nämnts, hålls plenarsammanträdena i Venedig. Det förberedande arbetet utförs av arbetsgrupper och kommissionens sekretariat i Strasbourg. Sekretariatet leds av en generalsekreterare. (Jfr artikel 8.1 i stadgan.)

Medlemmarna avlönas inte. Av artikel 6.4 i stadgan framgår att medlemmarnas rese- och uppehållskostnader ska ersättas av respektive medlemsland. Om en medlem emellertid får ett särskilt uppdrag av kommissionen betalas ersättning för rese- och uppehållskostnader genom kommissionens budget.

Venedigkommissionen bistår medlemsländer, och även andra stater, genom att bl.a. ta fram förslag till demokratiska författningar och erbjuda rådgivning i frågor om val, mänskliga rättigheter och oberoende domstolar. (Se artikel 3 i stadgan.)

⁹⁶ Resolution RES (2002) 3 Adopting the Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law.

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

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

Kommissionen kan bestämma att själv initiera en jämförande studie, men den arbetar främst efter framställning från olika instanser. Huvudsakligen kommer dessa från den berörda staten själv.⁹⁷ (Se artikel 3 i stadgan.)

4.5.2 Venedigkommissionens principer

Våren 2019 antog Venedigkommissionen ett antal principer, de s.k. Venedigprinciperna, som syftar till att skydda och främja ombudsmannainstitutioner⁹⁸.

Venedigprinciperna – som anges i 25 punkter – avser frågor om bl.a. ombudsmannainstitutioners oberoende, självständighet, legitimitet, rättsliga ställning, status, ordningen för val/omval/entledigande av ombudsman, mandatperiodens längd, uppdrag och verksamhetsområde, förutsättningarna för att bedriva utredningar och få tillgång till utredningsmaterial, framställningsrätt, finansiellt oberoende, bemanning och immunitet.

I sammanhanget kan noteras att FN:s generalförsamling i resolution 75/186 (2020) uppmanat medlemsstaterna att bl.a. överväga att inrätta eller förstärka oberoende och självständiga ombudsmannainstitutioner i överensstämmelse med Venedigprinciperna.⁹⁹

Nedan redogörs under särskilda rubriker för huvuddragen i de 25 punkterna i Venedigprinciperna. Det bör noteras att underrubrikerna inte är hämtade från Venedigprinciperna.

Ingress

I ingressen till Venedigprinciperna listas ett antal satser med några grundläggande utgångspunkter för principerna. I detta sammanhang bör särskilt noteras den fjärde satsen där det betonas att långvariga konstitutionella traditioner och en mogen konstitutionell och demokratisk politisk kultur utgör

⁹⁷ Se även Cameron och Hirschfeldt (2016).

⁹⁸ Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution ("The Venice Principles"), CDL-AD(2019)005.

⁹⁹ Se FN:s generalförsamlings resolution 75/186 The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law, antagen den 16 december 2020.

ett möjliggörande element till den demokratiska och rättsliga funktionen hos ombudsmannainstitutioner.¹⁰⁰

Rättslig grund

I punkt 1 i Venedigprinciperna slås det fast att ombudsmannainstitutioner har en viktig funktion när det gäller att stärka demokrati, rättsstatsprincipen, god förvaltning och skyddet samt främjandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Det anförs att varje medlemsstat ska stödja och skydda sin ombudsmannainstitution och avhålla sig från alla åtgärder som undergräver dess oberoende.

Enligt punkt 2 ska ombudsmannainstitutionen, inklusive dess mandat, vila på en fast rättslig grund, företrädesvis på grundlagsnivå, medan dess särdrag och funktioner får utvecklas närmare i föreskrifter på lagnivå.

Ombudsmannainstitutionen ska ha en adekvat hög ställning, vilket också ska återspeglas i ombudsmannens lön och pension (punkt 3).

Valet mellan en ombudsman eller flera ombudsmän är avhängigt av medlemsstatens organisation, särdrag och behov. En ombudsmannainstitution får inrättas på olika nivåer och ges varierande behörigheter. (Se punkt 4.)

Av punkt 5 framgår att medlemsstaterna ska anta modeller som fullt ut lever upp till Venedigprinciperna, stärker institutionen och förbättrar nivån av skydd och främjande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter i landet.

Utnämning

Ombudsmannen ska väljas eller utnämnas enligt förfaranden som i största möjliga utsträckning befäster institutionens anseende, opartiskhet, oberoende och legitimitet. Ombudsmannen ska företrädesvis väljas av parlamentet med tillbörlig kvalificerad majoritet. (Se punkt 6 i Venedigprinciperna.)

Förfarandet för urval av kandidater ska inbegripa ett offentligt utlysande av tjänsten och vara offentligt, transparent, meritbaserat, objektivt samt fastställt i lag (punkt 7).

Kriterierna för att utses till ombudsman ska vara sådana att de främjar ett brett urval av lämpliga kandidater. Grundläggande kriterier är hög moral, integritet samt lämplig professionell expertis och erfarenhet även inom området mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. (Se punkt 8.)

Andra uppdrag och etiska regler

I punkt 9 i Venedigprinciperna anges att under sin mandatperiod ska ombudsmannen inte delta i sådan politisk, administrativ eller yrkesmässig verksamhet som är oförenlig med hans eller hennes oberoende eller opartiskhet. Vidare

¹⁰⁰ Emphasising that long-standing constitutional traditions and a mature constitutional and democratic political culture constitute an enabling element to the democratic and legal functioning of the Ombudsman Institution.

ska ombudsmannen och hans eller hennes personal vara bundna av självreglerande etiska regler.

Mandatperiod och omval

Enligt punkt 10 i Venedigprinciperna ska ombudsmannens mandatperiod vara längre än mandatperioden för det organ som har utnämnt honom eller henne. Vidare ska mandatperioden företrädesvis begränsas till en enda period, utan möjlighet till omval. Det anges att under alla omständigheter ska ombudsmannens mandat kunna förnyas endast en gång, och mandatperioden ska helst inte fastställas till en period som understiger sju år.

Entledigande

Av punkt 11 följer att en ombudsman ska kunna entledigas från sin tjänst endast om det finns en tydlig och rimlig förutsättning för entledigande enligt uttömmande, lagfästa grunder. Dessa ska avse enbart sådana grundläggande omständigheter som ”oförmåga att utföra uppdraget”, ”felaktigt uppträdande” eller ”misskötsel”, och ska tolkas snävt. Den parlamentariska majoritet som krävs för entledigande – av parlamentet självt eller av en domstol på begäran av parlamentet – ska vara lika med, eller lämpligen högre än, den majoritet som krävs för valet av ombudsman. Förfarandet för entledigande ska vara offentligt, transparent och lagfäst.

Uppdrag, behörighet och klagomålshantering

I punkt 12–19 anges i huvudsak följande i fråga om ombudsmannens uppdrag, behörighet och klagomålshantering.

Ombudsmannens uppdrag ska omfatta förebyggande och rättelse av missförhållanden samt skydd och främjande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter (punkt 12).

Ombudsmannens behörighet ska omfatta all offentlig förvaltning, och uppdraget ska inbegripa samtliga offentliga tjänster som tillhandahålls allmänheten, oavsett om de tillhandahålls av staten, kommunerna eller av statliga eller privata organ. I fråga om den dömande verksamheten ska ombudsmannens behörighet begränsas till att säkerställa processuell effektivitet och administrativ funktion. (Se punkt 13.)

Ombudsmannen ska inte ges eller följa någon instruktion från någon myndighet (punkt 14).

Enskilda eller juridiska personer, inklusive icke-statliga organisationer, ska ha rätt att komma i kontakt med ombudsmannen och lämna in klagomål fritt, lättillgängligt och utan kostnad (punkt 15).

Ombudsmannen ska förbehållas rätten att på eget initiativ eller på grundval av ett klagomål utreda ärenden, varvid tillgängliga förvaltningsrättsliga rättsmedel ska beaktas. Ombudsmannen ska ha befogenhet att begära att enskilda eller organisationer som kan vara behjälpliga i ombudsmannens utredningar samarbetar med honom eller henne. Ombudsmannen ska ha en rättsligt verk-

ställbar rätt att få obegränsad tillgång till alla relevanta dokument, databaser och material, inklusive sådana som annars kan vara föremål för sekretess. Detta inkluderar rätten till obegränsad tillgång till byggnader, institutioner och individer, inklusive personer som är frihetsberövade. (Se punkt 16 första stycket.)

Ombudsmannen ska ha befogenhet att intervjua eller kräva skriftliga yttranden från tjänstemän och myndigheter och ska dessutom särskilt uppmärksamma och skydda visselblåsare inom den offentliga sektorn. (Se punkt 16 andra stycket.)

Rekommendationer

Ombudsmannen ska ha befogenhet att rikta individuella rekommendationer till alla organ eller institutioner som omfattas av ombudsmannainstitutionens behörighet. Ombudsmannen ska ha en rättsligt verkställbar rätt att kräva att tjänstemän och myndigheter yttrar sig inom en rimlig tidsfrist som fastställs av ombudsmannen. (Se punkt 17.)

Inom ramen för sin övervakning av hur ratificerade internationella rättsliga dokument om mänskliga rättigheter och grundläggande friheter, dels genomförs på nationell nivå, dels överensstämmer med nationell lagstiftning ska ombudsmannen ha befogenhet att offentligt framföra rekommendationer till parlamentet eller till regeringen, inbegripet en rekommendation om att ändra lagstiftning eller att anta en ny lagstiftning (punkt 18).

Grundlagsenlighet och rättsligt förfarande

I punkt 19 föreskrivs följande.

Vid en utredning ska ombudsmannen lämpligen ha befogenhet att pröva lagars och förordningars eller allmänna förvaltningsrättsliga föreskrifters förenlighet med grundlagen.

Ombudsmannen ska lämpligen ha rätt att intervensera hos relevanta dömande organ och domstolar.

En begäran till ombudsmannen kan ha en uppskjutande effekt på en lagstadgad ansökningsfrist hos en domstol.

Rapportering

Enligt punkt 20 ska ombudsmannen minst en gång om året lämna en rapport om ombudsmannainstitutionens verksamhet till parlamentet. I rapporten kan ombudsmannen informera parlamentet om brister inom den offentliga förvaltningen. Ombudsmannen ska också rapportera om specifika frågor, enligt vad ombudsmannen anser vara lämpligt. Ombudsmannens rapporter ska offentliggöras. De ska vederbörligen beaktas av myndigheterna. Detta gäller också rapporter som ska lämnas av en ombudsman som utses av regeringen.

Ekonomi och budget

Ombudsmannainstitutionen ska tillförsäkras tillräckliga och oberoende budgetresurser (punkt 21). Lagstiftningen ska föreskriva att ombudsmannainstitutionens medelstilldelningen i budgeten måste vara tillräcklig för att säkerställa fullständigt, oberoende och effektivt fullgörande av institutionens uppdrag och funktioner. Samråd ska ske med ombudsmannen, som ska lägga fram ett budgetförslag för det kommande budgetåret. Den antagna budgeten för ombudsmannainstitutionen får inte minskas under budgetåret, förutom om det sker en generell minskning för andra statliga institutioner. Den oberoende ekonomiska revisionen av ombudsmannens budget ska beakta enbart lagligheten av de ekonomiska förfarandena och inte valet av prioriteringar vid genomförandet av uppdraget.

Organisation

I punkt 22 anges att ombudsmannainstitutionen ska ha tillräcklig personal och lämplig strukturell flexibilitet. Ombudsmannen kan ha en eller flera ställföreträdare som han eller hon själv utser. Ombudsmannen ska själv kunna rekrytera sin personal.

Ombudsmannen, ställföreträdande ombudsmän och tjänstemän med beslutsbefogenheter ska ha rättslig immunitet såväl när det gäller vidtagna åtgärder som muntliga och skriftliga yttranden i tjänsteutövningen (verksamhetsimmunitet). Sådan verksamhetsimmunitet ska gälla även efter det att ombudsmannen, ställföreträdande ombudsmän eller tjänstemän med beslutsbefogenheter har lämnat institutionen. (Se punkt 23.)

Åtaganden

Enligt punkt 24 ska medlemsstaterna avstå från att vidta åtgärder som syftar till eller medför att ombudsmannainstitutionen undertrycks eller hindras i sin effektiva verksamhet. Vidare ska medlemsstaterna effektivt skydda ombudsmannainstitutionen från dylika hot.

Slutligen anges i punkt 25 i huvudsak följande. Dessa principer ska läsas, tolkas och användas för att befästa och stärka ombudsmannainstitutionen. Med beaktande av att det finns varierande modeller, system och rättsliga ställningar när det gäller ombudsmannainstitutioner och deras anställda, uppmuntras medlemsstaterna att vidta alla nödvändiga åtgärder, inbegripet konstitutionella anpassningar och lagstiftningsanpassningar, för att ge goda förutsättningar som stärker och utvecklar ombudsmannainstitutioner och deras kapacitet, oberoende och opartiskhet i linje med Venedigprinciperna. Medlemsstaterna ska således säkerställa att Venedigprinciperna genomförs korrekt, snabbt och effektivt.

5 JO:s konstitutionella ställning

5.1 Självständighet och institutionellt oberoende

Oberoende och självständighet – centralt vid inrättandet

JO-ämbetet inrättades 1809 på förslag av konstitutionsutskottet, i samband med tillkomsten av den regeringsform som antogs den 6 juni 1809.

Konstitutionsutskottet, som tillsattes under senvåren 1809, hade vid sitt konstituerande sammanträde bestämt att det inte skulle föras några diskussionsprotokoll i de frågor där enighet rådde i utskottet. En sådan fråga i utskottet var just inrättandet av JO-ämbetet. Motiven för utskottets förslag att inrätta ombudsmannainstitutionen utvecklades därför inte närmare. Förslaget mötte dock kritik och ledde till en omfattande debatt i de fyra stånden.¹⁰¹ Bland annat ifrågasattes behovet av en ombudsman som till viss del skulle ha motsvarande arbetsuppgifter som den befintliga Justitiekanslern (JK)¹⁰². Utskottet framhöll dock att de bägge institutionerna skulle ha olika funktioner, varvid JO i sin tillsyn skulle inta rollen av en självständig och från kungen helt fristående företrädare för den lagstiftande folkrepresentationen, till skillnad mot JK som var en del av kungens kontrollorgan.¹⁰³ En oberoende justitieombudsman, underställd endast riksdagen, ansågs kunna bevaka folkets lagliga rättigheter med större frihet och framgång än vad JK var i stånd att göra.¹⁰⁴

1809 års regeringsform byggde på maktdelningsprincipen. Kungen hade den styrande makten, och statsrådets roll var enbart rådgivande. Den lagstiftande makten delades mellan kung och riksdag när det gäller grundlag samt civil- och strafflag, medan den ekonomiska och administrativa lagstiftningen förblev kungens område. Riksdagen fick makten över skatter och budget. Den dömande makten tillkom domstolarna. När det gäller kontrollmakten tillkom den i huvudsak konstitutionsutskottet och det nya JO-ämbetet.

I senare förarbeten¹⁰⁵ har uttalats att inrättandet av JO-ämbetet otvivelaktigt ska ses i ljuset av lagstiftarens allmänna strävan att, mot bakgrund av erfarenheterna från frihetstidens ständervälde och det gustavianska enväldet, söka säkerställa en maktdelning och en maktbalans. Enligt de senare förarbetsuttalandena utgjorde misstro mot den styrande makten och dess förvaltningsmyndigheter säkerligen en betydelsefull faktor, vilket belyses bl.a. genom att reglerna om ombudsmannen placerades omedelbart efter regeringsformens

¹⁰¹ Se Alexandersson (1935) s. 32 f. och SOU 1939:7 s. 25.

¹⁰² Justitiekanslersämbetet, som ursprungligen betecknades den Högste ombudsmannen, inrättades 1713 enligt en kansliordning som utfärdades av kung Karl XII när han befann sig utomlands, hos den turkiske sultanen på slottet Timurtasch, dit han hade förts efter den s.k. kalabaliken i Bender. Enligt kansliordningen och en instruktion som även den tillkom 1713, skulle den Högste ombudsmannen bl.a. kontrollera att förvaltningen följde gällande regler och förordningar, samt att ämbets- och tjänstemännen skötte sina arbetsuppgifter. Han hade även rätt att väcka åtal och att ta lagstiftningsinitiativ i vissa fall.

¹⁰³ Se Alexius Borgström (2003) s. 46 f., Ekroth (2001) s. 49 f. och Ekroth (2009) s. 104 f.

¹⁰⁴ Se Nielsen (2020) s. 406.

¹⁰⁵ Se t.ex. bet. KUI LU 1967:1 s. 5.

stadganden om lagstiftningsmakten och före dem om Högsta domstolens och statsrådets ansvar inför riksdagen och riksrätten.

Genom inrättandet av JO-ämbetet skulle riksdagen ges ett medel att kontrollera den under regeringen lydande ämbetsmannakåren och därmed skulle riksdagens ställning i det konstitutionella systemet stärkas.¹⁰⁶ Ett av de främsta syftena med det nya ombudsmannaämbetet var således att få till stånd en tillsyn i medborgarnas intresse som var helt oberoende och självständig i förhållande till den styrande makten.¹⁰⁷

Regler för JO-ämbetet fanns i 96–100 §§ i 1809 års regeringsform. I ursprungslydelsen av 96 § angavs följande om JO-ämbetet:

Riksens ständer skola vid hvarje riksdag förordna en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd man att såsom deras ombud efter den instruktion, de för honom komma att utfärda, hafva tillsyn öfver lagarnes efterlefnad af domare och embetsmän samt att vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltalla dem, som uti sina embetens utöfning af våld, mannamån eller annan orsak någon olaglighet begå eller underlåta att sina ämbetsplikter behörigen fullgöra. Vare dock han i all måtto underkastad samma ansvar och pligt, som allmän lag och rättegångsordning för aktorer utstaka.

Ombudsmannens uppgift blev alltså att på riksdagens vägnar övervaka myndigheternas efterlevnad av lagar och rättsenligheten av deras handlande. Verksamheten skulle ursprungligen bestå i att utöva tillsyn och beivra uppdagade felaktigheter genom åtal. Man tänkte sig närmast att ombudsmannen skulle granska rättstillämpningen i stort och beivra allvarigare missförhållanden.¹⁰⁸

Enligt uttalanden i förarbetena och i doktrinen torde Justitiekanslersämbetet (JK-ämbetet) i dess utformning under senare delen av frihetstiden (1718–1772) ha varit en föregångare till och i viss utsträckning en förebild för JO-ämbetet.¹⁰⁹ Som exempel på likheter mellan JK-ämbetet så som det var utformat under senare delen av frihetstiden och JO-ämbetet vid dess inrättande 1809 kan nämnas att JK under en period valdes av ständerna genom elektoror, att bestämmelser om JK-ämbetets verksamhet föreskrevs i en instruktion och att JK under hela frihetstiden avlade ämbetsberättelser till ständerna.¹¹⁰

Ändrad funktion, men bevarat oberoende och självständighet

Efter hand växte ett annat statsskick fram. Under 1900-talets första decennier genomfördes demokratiseringen av statsskicket i etapper, och Sverige övergick så småningom till parlamentarism.¹¹¹ Genom parlamentarismens införande ändrades regeringsformens maktbalanssystem. Vidare ökade såväl samhällets komplexitet som den offentliga sektorn.

¹⁰⁶ Se SOU 1975:23 s. 77.

¹⁰⁷ Se Alexandersson (1935) s. 29.

¹⁰⁸ Se bet. KUILU 1967:1 s. 5.

¹⁰⁹ Se SOU 1939:7 s. 25, Alexius Borgström (2003) s. 46 och Ekroth (2009) s. 102.

¹¹⁰ JK valdes av ständerna genom elektoror under åren 1766–1772. I och med 1772 års statsvälkning blev JK åter uteslutande en kungens ämbetsman (se SOU 1939:7 s. 75).

¹¹¹ Det brukar sägas att parlamentarismen fick sitt definitiva genombrott 1917 med tillkomsten av en koalitionsregering mellan liberaler och socialdemokrater.

Även ombudsmannainstitutionen kom att förändras väsentligt, både när det gäller funktioner och verkningssätt. Åklagarfunktionen trädde tillbaka, medan antalet kritiska uttalanden ökade och ersatte beivrandet inför domstol. Bredare, allmänna undersökningar av myndigheternas praxis på olika områden kom att utgöra viktiga inslag i ombudsmännens arbete, och de blev på så sätt ”mera av vägledare för myndigheterna än åklagare”.¹¹²

I sitt betänkande KUI LU 1967:1 om omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten noterade det sammansatta konstitutions- och första lagutskottet även följande (s. 6 f.):¹¹³

Samhällets snabba föränderlighet och de växande svårigheterna för de enskilda medborgarna att överblicka författningsregleringen och bevaka sina rättigheter har medfört nya rättssäkerhetsproblem liksom svårigheterna att fylla alla de nya förvaltningsfunktionerna med kvalificerade tjänstemän. Denna utveckling har skapat en ny motivering för ombudsmannainstitutionen. Existensen av en utanför den offentliga förvaltningens hierarki stående, helt självständigt verkande institution, som har sin grund i folkrepresentationens förtroende och fria val och som de enskilda kan vända sig till med sina klagomål mot myndigheterna, bidrar verksamt till att stärka medborgarnas förtroende för rättsordningen. Denna självständighet – som gäller även gentemot riksdagen, som aldrig påverkar ombudsmännens handläggning av ärendena – är institutionens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse.

Vidare uttrycktes i 1972 års JO-utredning bl.a. att JO-ämbetet var riksdagens kontrollorgan för att medborgarnas fri- och rättigheter inte åsidosattes, för att myndigheterna i sin verksamhet följde lagarna samt att JO-ämbetet med tiden kommit att få en väsentligt vidgad funktion och att det alltmer har kommit att uppfattas som ett värn för rättssäkerheten i samhället.¹¹⁴

Även i 1983 års JO-utredning betonades bl.a. att JO-ämbetet utgjorde ett skydd för rättssäkerheten och att det var av stor vikt att medborgarna hade tillgång till en från den offentliga förvaltningen i övrigt fristående myndighet, som just genom sin fristående och oberoende ställning och genom att innehas av högt kvalificerade personer kunde på ett effektivt sätt motverka fel i den offentliga verksamheten.¹¹⁵

Värna oberoende och självständighet även framöver

JO har således alltsedan ämbetets inrättande varit och är än i dag en garant för medborgarnas rättssäkerhet och för rättsstaten. Som också anges i utredningsdirektiven, måste JO-ämbetets institutionella oberoende alltjämt bevaras och värnas. Enligt direktiven ska JO stå fri från den offentliga förvaltningen i övrigt, och oberoendet ska även i fortsättningen gälla i förhållande till riksdagen. Det anförs även att ombudsmännens självständighet är helt avgörande för tillsynsuppdragets trovärdighet och legitimitet. Riksdagen ska exempelvis

¹¹² Se bet. KUI LU 1967:1 s. 5 f.

¹¹³ Se även bet. KU 1975/76:22 s. 49.

¹¹⁴ Se SOU 1975:23 s. 77 f.

¹¹⁵ Se SOU 1985:26 s. 140.

aldrig kunna påverka JO:s befattning med enskilda ärenden eller ta initiativ till att JO tar upp sådana ärenden.¹¹⁶ Det har också anförts i olika sammanhang, bl.a. inom den juridiska doktrinen, att riksdagen inte anses kunna ge en ombudsman direktiv när det gäller hanteringen av ett enskilt ärende, och riksdagen kan inte heller i efterhand framföra synpunkter på handläggningen av och beslutet i ett visst ärende. Den fristående ställning som JO intar i förhållande till regeringen och riksdagen samt avsaknaden av politiska moment i granskningen har ansetts vara en central utgångspunkt för JO:s verksamhet.¹¹⁷

Som framhålls i direktiven är det av avgörande betydelse att värna JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet samt att säkerställa JO:s konstitutionella uthållighet, dvs. förmågan att över tid utföra den i regeringsformen grundade kontrollfunktionen. Vidare följer det av direktiven att även om det inte har framkommit några grundläggande brister i gällande ordning finns det skäl att analysera och bedöma om JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet alltigenom tillgodoses genom gällande regelverk och ta ställning till om det finns behov av författningsändringar. Enligt direktiven ska vikten av att säkerställa JO:s konstitutionella uthållighet särskilt beaktas.

Riksdagens styrning av JO:s verksamhet sker genom föreskrifterna i JO-instruktionen och behandlingen av JO:s budget. Av direktiven följer att det därför finns anledning att i utredningen särskilt överväga regleringen av tillsynsuppdraget genom JO-instruktionen liksom budgetförfarandet.

Eftersom JO-ämbetets självständighet och institutionella oberoende också är avhängigt av formerna för konstitutionsutskottets samråd med JO liksom av utskottets kontroll av JO:s verksamhet finns det enligt direktiven skäl att utreda även detta, för att bedöma om gällande ordning är ändamålsenlig eller om det finns behov av förändringar.

Likaså kan samarbetet mellan JO och Riksdagsförvaltningen, förhållandet till vissa andra myndigheter samt förvaltningslagens tillämplighet och beslutsöverklagbarhet i JO:s tillsynsverksamhet påverka det institutionella oberoendet, varför det enligt direktiven också finns anledning att undersöka och bedöma i vilken utsträckning det behövs förändringar i dessa hänseenden.

Härtill kommer att under senare år har Venedigkommissionen och internationella ombudsmannaorgan tagit fram rekommendationer på ombudsmannaområdet. Mot bakgrund av denna utveckling finns det enligt direktiven anledning att beskriva och analysera också hur gällande svenska regelverk och ordning förhåller sig till rekommendationer från Venedigkommissionen och från internationella ombudsmannaorgan när det gäller självständighet och oberoende.

I avsnitt 5.2–5.5 behandlas dessa frågeställningar och andra frågor som avser ombudsmännens självständighet och institutionella oberoende.

¹¹⁶ Se bet. KU 1986/87:2 s. 43 f.

¹¹⁷ Se Berggren (2009) s. 9.

5.2 Förhållandet till riksdagen och konstitutionsutskottet samt internationell jämförelse

Inledning

Regleringen av justitieombudsmännens förhållande till riksdagen och till konstitutionsutskottet har sin grund i 1809 års regeringsform och i 1810 års riksdagsordning, som sedan ersattes av 1866 års riksdagsordning.

År 1974 genomfördes en total författningsreform, varvid 1809 års regeringsform ersattes av den nu gällande regeringsformen. Samtidigt antogs en ny riksdagsordning (1974:153), 1974 års riksdagsordning. En genomgripande översyn av riksdagsordningen genomfördes under åren 2012–2014.¹¹⁸ Översynen ledde till att riksdagen i juni 2014 beslutade om den nu gällande riksdagsordningen (2014:801) som trädde i kraft den 1 september 2014.

I avsnitt 5.2.1–5.2.3 och 5.2.5 behandlas frågeställningar som avser ombudsmännens förhållande framför allt till riksdagen, och i avsnitt 5.2.4 och 5.2.6–5.2.8 redogörs för frågor som rör förhållandet till främst konstitutionsutskottet.

Sedan 1995 finns en ombudsman som väljs av Europaparlamentet och som utövar tillsyn över Europeiska unionens institutioner, organ och byråer (se avsnitt 4.3). I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och i stadgan för ombudsmannen har såväl skyddet av ombudsmannens oberoende och självständighet som hans eller hennes förhållanden i övrigt reglerats.

Under senare år har internationella organisationer som International Ombudsman Institute (IOI), se avsnitt 4.4, och Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (även benämnd Venedigkommissionen), se avsnitt 4.5, antagit rekommendationer och principer som syftar till att främja skyddet av ombudsmannainstitutioner och värna deras oberoende.

Regelverket som styr Europeiska ombudsmannen medför inte någon skyldighet för medlemsstaterna att tillämpa bestämmelserna i relation till sina egna ombudsmän eller implementera motsvarande bestämmelser i den nationella lagstiftningen. De rekommendationer som tagits fram av de internationella organen är vidare inte juridiskt bindande, utan är just rekommendationer. Enligt utredningsdirektiven bör det dock analyseras hur gällande svenska regelverk och ordning förhåller sig till Europeiska ombudsmannens regelverk och rekommendationerna från de internationella organen, särskilt i frågor som rör självständighet, oberoende, val, omval respektive entledigande av ombudsmännen och mandatperiodens längd. En sådan internationell jämförelse görs i avsnitt 5.2.9–5.2.11. Det bör enligt direktiven också övervägas om det kan finnas anledning att föreslå författningsändringar för att i det svenska regelverket för JO stärka de principer som kommer till uttryck i rekommendationerna eller i regelverket för Europeiska ombudsmannen.

¹¹⁸ Se 2012/13:URF3, framst. 2013/14:RS3, bet. 2013/14:KU46.

I avsnitt 5.2.12 tar kommittén ställning till om gällande ordning är ändamålsenlig eller om det finns behov av förändringar. I förekommande fall lämnar kommittén nödvändiga förslag, inbegripet förslag till eventuella författningsändringar.

5.2.1 Val av justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän

Tidigare reglering

Ordningen att justitieombudsman väljs av riksdagen har, som framgått, tillämpats sedan JO-ämbetet inrättades och har alltså sin grund i 1809 års regeringsform.

I 1809 års regeringsform reglerades val av justitieombudsman i 96 och 97 §§. För att bli vald till justitieombudsman krävdes enligt ursprungslydelsen av 96 § att vederbörande var en ”för lagkunskap och utmärkt redlighet känd Man”. Kriteriet ”Man” ändrades 1941 till ”medborgare”. Av 97 § följde att valet skulle ske genom elektorer, lika många för vart och ett av de fyra stånden. En elektor skulle undantas genom lottning, varefter övriga elektorer skulle genomföra voteringen med slutna sedlar. Det namnförslag som vid omröstningen fick en majoritet av rösterna förordnades till ombudsman. Samma förfarande skulle tillämpas vid val av en efterträdare för justitieombudsmannen (ursprungslydelsen av 98 § i 1809 års regeringsform). Reglerna om val av en efterträdare för justitieombudsmannen – som skulle träda i justitieombudsmannens ställe om justitieombudsmannen avled under sin ämbetsperiod – ändrades sedan till val av en ställföreträdande ombudsman (jfr avsnitt 5.2.2).

Även föregångarna till den nu gällande riksdagsordningen innehöll bestämmelser om val av justitieombudsman och ersättare respektive ställföreträdande ombudsman. Således fanns regler för valet i ursprungslydelsen av 63 § i 1810 års riksdagsordning, 68 § i 1866 års riksdagsordning och 8 kap. 10 § i 1974 års riksdagsordning. Enligt tilläggsbestämmelse 8.10.2 i ursprungslydelsen av 1974 års riksdagsordning skulle val av ombudsman och ställföreträdare beredas av JO-delegationen, som skulle samråda med de av parti-grupperna utsedda ledamöterna i talmanskonferensen.¹¹⁹

Gällande ordning

Enligt nu gällande regler väljer riksdagen en eller flera justitieombudsmän (13 kap. 6 § första stycket RF och 13 kap. 2 § första stycket RO). I 13 kap. 2 §

¹¹⁹ Enligt tilläggsbestämmelse 8.10.1 och 8.10.2 i ursprungslydelsen av 1974 års riksdagsordning utsåg konstitutionsutskottet inom 20 dagar från det att utskottet hade blivit tillsatt en delegation, JO-delegationen, bestående av sex ledamöter i utskottet, för att, på begäran av någon av riksdagens ombudsmän, samråda med ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art. Val av ombudsman bereddes av JO-delegationen, som därvid samrådde med de av partierna utsedda ledamöterna i talmanskonferensen. Denna ordning avskaffades sedan och JO-delegationens uppgifter övertogs i sin helhet av konstitutionsutskottet (se bet. 1990/91:KU8).

andra stycket RO anges att riksdagens ombudsmän ska vara fyra, en chefsJO och tre justitieombudsmän. Vidare anges att riksdagen härutöver får välja en eller flera ställföreträdande ombudsmän och att en ställföreträdande ombudsman ska ha tjänstgjort som riksdagens ombudsman.

Av 12 kap. 6 § RF framgår att riksdagens ombudsmän ska vara svenska medborgare och i 12 kap. 3 § RO finns en bestämmelse om att endast den som är svensk medborgare får inneha uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen.

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

Förfaranderegler för val av justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän finns i 13 kap. 3 §, 12 kap. 6 § och 3 kap. 4 § RO samt i tilläggsbestämmelserna 12.8.1–12.8.3 och 12.8.5 i riksdagsordningen (se redogörelse för dessa bestämmelser nedan).

Konstitutionsutskottets beredning av valet av justitieombudsman

När det gäller konstitutionsutskottets beredning av valet av justitieombudsman finns det inga författningsbestämmelser utöver tilläggsbestämmelse 13.3.1 i riksdagsordningen.

Ämbetet som justitieombudsman omfattas inte av lagen (1994:260) om offentlig anställning. Det är således inte fråga om något anställningsärende och det finns därför inte några krav på dokumentation av förvaltningsåtgärder vid förfarandet.

Konstitutionsutskottets beredning av valet av justitieombudsman är inte offentligt.

Vid 2014 års översyn av riksdagsordningen anfördes att utgångspunkten borde vara att nomineringsförfarandet ska vara så öppet som möjligt samtidigt som lämpliga kandidater inte ska avskräckas från att anmäla intresse för uppdraget.¹²⁰ Det ansågs därför att konstitutionsutskottets beredning av val av ombudsmän borde inledas med en annonsering om att beredningen av ett nytt val ska inledas och överlämnades åt utskottet att ansvara för den närmare utformningen av annonsen. Avsikten med ett annonseringsförfarande angavs vara att öka allmänhetens möjlighet till insyn, och därmed stärka legitimiteten i förfarandet. Vidare uttrycktes att en annonsering kunde leda till att fler lämpliga kandidater anmälde sitt intresse. Samtidigt bedömdes att det kunde befaras att ett offentliggörande av kandidaterna skulle kunna leda till att vissa

¹²⁰ Se framst. 2013/14:RS3 s. 171.

avstod från att lämna in intresseanmälningar. Mot denna bakgrund föreslogs att sekretess skulle gälla i ett ärende om val av justitieombudsman. Sekretessen skulle avse uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider men. En bestämmelse med denna innebörd infördes sedan i 39 kap. 5 c § OSL.

Ett annonseringsförfarande tillämpas således numera när konstitutionsutskottet inleder sin beredning av valet av justitieombudsman. Beredningen går sedan till så att utskottets kanslichef gör ett s.k. eftersök och inhämtar förslag om lämpliga kandidater från ordförandena i de högsta domstolarna, överrättspresidenterna, riksåklagaren, samt företrädare för advokatsamfundet respektive de juridiska fakulteterna. Därefter presenteras en lista på ett antal personer för utskottets s.k. beredningsdelegation¹²¹ som kommer överens om ett namn, vanligtvis efter en referenstagning. Sedan intervjuar beredningsdelegationen kandidaten och enas därefter om att gå vidare till utskottet för beslut. ChefsJO ombuds att informera övriga ombudsmän om kandidaten och framföra eventuella invändningar till konstitutionsutskottets kanslichef. (Se framst. 2013/14:RS3 s. 169.)

Beredningsförfarandet beskrivs enligt följande i en artikel skriven av utskottets kanslichef:¹²²

Även om det numera således är hela KU som lägger fram förslag till ny JO utförs själva rekryteringsarbetet av den inom utskottet utsedda beredningsdelegationen. Delegationen består av en ledamot per parti, däribland utskottets ordförande och vice ordförande. Sedan några år låter utskottet offentliggöra att arbetet med att rekrytera en ny JO har inletts. Därigenom underlättas för den som är intresserad för egen del eller som vill lämna förslag på någon annan person att ta kontakt med utskottet. Kanslichefen i utskottet gör även ett s.k. eftersök för att få in namn på lämpliga personer. Det går som regel till så att kontakt tas med ordförandena i båda de högsta domstolarna, presidenterna i samtliga hovrätter och kammarrätter, riksåklagaren, Advokatsamfundets generalsekreterare och dekanerna vid de juridiska fakulteterna för att efterhöra deras uppfattning om vilka som skulle kunna passa som JO. Ett underlag tas fram av utskottets kansli som diskuteras i beredningsdelegationen. Delegationen träffar sedan en eller flera kandidater. Själva förfarandet kan sägas innehålla ett moment av utvaldhet genom att beredningsdelegationen kommer fram till vem man vill träffa varpå denna blir kontaktad. När delegationen har bestämt sig informeras utskottet på ett sammanträde om vem delegationen rekommenderar ska väljas till ny JO. Utskottet fattar sedan det formella beslutet om förslaget. Samma dag expedieras en skrivelse med förslaget från utskottet till kammaren och i samband med det offentliggörs vem som föreslås. De sittande ombudsmännen är inte involverade i rekryteringsprocessen. Dock får de i processens slutskede information om det tänkta förslaget. Skulle det finnas omständigheter som med fog kan tänkas ha negativ inverkan på relationen mellan någon av dem och den tilltänkta JO:n finns därvid möjlighet att omtala dessa för delegationen.

¹²¹ I konstitutionsutskottets beredningsdelegation ingår utskottets presidium, dvs. utskottets ordförande och vice ordförande, samt en ordinarie ledamot från vardera ett av de övriga riksdagspartierna.

¹²² Se Nielsen (2020) s. 409.

Att riksdagen har full kontroll över tillsättningsprocessen är en given utgångspunkt i ljuset av att uppdraget som justitieombudsman är ett förtroendeuppdrag med särskild karaktär och att den som väljs blir hela riksdagens ombudsman. Den på riksdagens förtroende grundade auktoriteten liksom ämbetets personliga karaktär har framhållits av konstitutionsutskottet i olika sammanhang, bl.a. vid de reformer av JO-ämbetet som genomfördes under 1900-talet (jfr avsnitt 3.2 och 3.3).

Kriterier för att bli vald till justitieombudsman

Som det har framgått ovan, gällde tidigare att den som valdes till justitieombudsman skulle vara en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd man. Kriteriet ”man” ändrades dock så småningom till ”medborgare”. Begreppet ”lagkunskap” ansågs inte innebära ett formellt krav på juristexamen, utan tolkades i praktiken enligt sin ordalydelse. Den första att väljas till justitieombudsman, Lars Augustin Mannerheim, saknade juridisk utbildning, men alla justitieombudsmän efter honom har haft en juristexamen.¹²³

Numera följer av 12 kap. 6 § RF och 12 kap. 3 § RO att riksdagens ombudsmän ska vara svenska medborgare. Utöver kravet på svenskt medborgarskap finns det inte några andra lagfästa kriterier för att en person ska kunna bli vald till justitieombudsman. Det avgörande är i stället riksdagens bedömning att den tilltänkte är lämplig att utöva uppdraget och har nödvändiga egenskaper för att upprätthålla ämbetets auktoritet.

Det finns dock förarbetsuttalanden som tar sikte på justitieombudsmännens kompetens. Således anges i proposition 1973:90 (s. 432) att det är en självklarhet som inte behöver utsägas i lagtexten att endast den som har juridisk utbildning kan utöva ombudsmannaämbetet. I sammanhanget anförs även att det inte finns något behov av att i regeringsformen införa krav på lagkunskap för kompetens som JO.

I sin bok JO – i riksdagens tjänst anger tidigare justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger att det är självklart att det ska vara fråga om ”en person som är känd för integritet, redbarhet och hög rättslig kompetens”¹²⁴. Vidare har anförts att en justitieombudsman bör ha ett engagemang för rättssäkerhetens upprätthållande och värnande av fri- och rättigheter samt att av betydelse är även en vilja och förmåga att genom sina avgöranden vägleda myndigheterna i rättsligt hänseende och i förlängningen bidra till en offentlig förvaltning präglad av en god rättstillämpning.¹²⁵

Val av ställföreträdande ombudsmän

Av regleringen i 13 kap. 2 § andra stycket RO framgår bl.a. att en ställföreträdande ombudsman ska ha tjänstgjort som riksdagens ombudsman. Bestämmelsen har sin grund i en lagändring som genomfördes 1995 på förslag

¹²³ Se Alexius Borgström (2003) s. 58 f.

¹²⁴ Se Axberger (2014) s. 60.

¹²⁵ Se Nielsen (2020) s. 408.

av konstitutionsutskottet och som innebar att ordningen med ställföreträdande ombudsmän återinfördes (se avsnitt 3.4 och 8.4). I sitt betänkande uttalade konstitutionsutskottet att de personer som enligt utskottets mening kan komma i fråga som ställföreträdande ombudsmän enbart bör vara sådana som har varit verksamma som ombudsmän vid JO-ämbetet. Utskottet såg det som en väsentlig fördel att dessa personer redan hade granskats och godkänts av riksdagen för att handha JO:s arbetsuppgifter. (Se bet. 1994/95:KU33 s. 6.)

Kravet på svenskt medborgarskap enligt 12 kap. 6 § RF och 12 kap. 3 § RO gäller naturligtvis även för en ställföreträdande ombudsman.

Liksom ombudsmännen väljs de ställföreträdande ombudsmännen var för sig (13 kap. 3 § första stycket RO). Valet av en ställföreträdande ombudsman gäller dock för en tid av två år från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer, att jämföras med en fyraårig mandatperiod för ombudsmännen (13 kap. 3 § tredje stycket RO).

Valet bereds av konstitutionsutskottet (tilläggsbestämmelse 13.3.1 i riksdagsordningen).

I likhet med valet av en ombudsman, sker utskottets beredning av valet av en ställföreträdande ombudsman i utskottets beredningsdelegation.

Eftersom ett lagstadgat kriterium för att bli vald till ställföreträdande ombudsman är att personen i fråga har tjänstgjort som justitieombudsman, blir urvalsprocessen och beredningsförfarandet förhållandevis begränsat.

Beredningen går i korthet till så att utskottets kansli tar fram ett underlag, varefter ledamöterna kommer överens om vilken eller vilka tidigare justitieombudsmän som ska tillfrågas om vederbörande står till förfogande för uppdraget som ställföreträdande ombudsman. När delegationen har bestämt sig informeras utskottet på ett sammanträde om vem delegationen rekommenderar ska väljas till ställföreträdande ombudsman. Utskottet fattar sedan det formella beslutet om förslaget och en skrivelse med utskottets förslag expedieras samma dag till kammaren.

Förfarandet i kammaren

Såväl justitieombudsmän som ställföreträdande ombudsmän väljs var för sig av riksdagen (13 kap. 3 § första stycket RO).

I den utskottsberedning som föregår ett val läggs stor vikt vid att valet ska vara enhälligt. Enligt praxis lägger konstitutionsutskottet inte fram ett förslag om inte samtliga partier i utskottet är eniga. I stället fortsätter beredningen tills samtliga partier har enat sig om en kandidat. Sålunda råder det i praktiken krav på enhällighet vid valet i utskottsberedningen. Innan 1974 års författningsreform kunde det förekomma att flera kandidater fördes fram av olika partier, men sedan enkammarreformen har valen genomförts med acklamation, dvs. genom bifallsrop av de närvarande ledamöterna.¹²⁶

Valet av justitieombudsman eller ställföreträdande ombudsman ska alltså som huvudregel genomföras med acklamation (12 kap. 6 § första stycket RO).

¹²⁶ Se Nielsen (2020) s. 409 f.

Om någon ledamot begär det, ska valet ske med slutna sedlar (12 kap. 6 § andra stycket RO). En sådan begäran kan framställas även om det bara finns en kandidat. Av 12 kap. 6 § tredje stycket RO följer att om konstitutionsutskottet har lagt fram ett enhälligt förslag till val av justitieombudsman eller ställföreträdande ombudsman, ska val med slutna sedlar ske först vid ett följande sammanträde.

Bestämmelser om formalia vid val med slutna sedlar finns i tilläggsbestämmelserna 12.8.1–12.8.3 och 12.8.5 i riksdagsordningen. Där anges bl.a. regler för förfarandet, valsedelns form och ogiltighet, öppning och granskning av valsedlarna, förande av anteckningar över valet, fastställande och tillkännagivande av valresultatet.

Vid val med slutna sedlar tillämpas samma förfarande som vid val av talman enligt 3 kap. 4 § tredje stycket RO (13 kap. 3 § första stycket RO). Således gäller samma beslutsregler vid val med slutna sedlar av justitieombudsman eller ställföreträdande ombudsman som vid ett talmansval.

Beslutsreglerna enligt 3 kap. 4 § tredje stycket RO innebär att den som får mer än hälften av rösterna blir vald. Om en sådan röstövertikt inte uppnås ska ett nytt val genomföras. Om inte heller då någon får mer än hälften av rösterna ska ett tredje val genomföras mellan de två som vid den andra omröstningen fick flest röster. Vid den tredje omröstningen är den vald som får de flesta rösterna.

Enligt en lagändring som trädde i kraft den 1 september 2018 (SFS 2018:605) när det gäller 3 kap. 4 § RO anges numera i bestämmelsens andra stycke att valet av talman ska genomföras med acklamation om det bara finns en nominerad kandidat. Vidare framgår av 3 kap. 4 § tredje stycket RO att vid ett talmansval förutsätter beslutsreglerna i den bestämmelsen att det finns fler än en nominerad kandidat. Innan lagändringen genomfördes saknade antalet kandidater betydelse för förfarandet och beslutsreglernas tillämpning. Således kunde såväl val med acklamation som val med slutna sedlar genomföras även enligt tidigare regler, och processen var inte avhängig av antalet kandidater. Bakgrunden till lagändringen var i korthet att en konsekvens av tidigare gällande ordning var att det kunde krävas att riksdagen genomförde upp till tre valomgångar med slutna sedlar vid ett talmansval om en riksdagsledamot begärde att valet skulle ske med slutna sedlar, även i de fall då det endast fanns en nominerad kandidat och det således stod klart från början att kandidaten i fråga skulle bli vald. Enligt förarbetena till lagändringen var det meningslöst att i en sådan situation hålla tre valomgångar med slutna sedlar, och i stället ansågs att talmansvalet i sådana fall skulle genomföras med acklamation.¹²⁷

I samband med lagändringen gjordes även en följdändring i 13 kap. 3 § första stycket RO till bestämmelsen i 3 kap. 4 § RO. Någon ändring i sak i förhållande till vad som tidigare gällde för beslutsreglernas tillämpning vid val av justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän var inte avsedd.

¹²⁷ Se framst. 2017/18:RS5 s. 10 och bet. 2017/18:KU26 s. 6 f.

5.2.2 Mandatperiodens längd och möjligheten till omval

Mandatperiod

Under perioden 1809–1941 fanns ett direkt samband mellan riksdagens sammanträden och justitieombudsmännens mandatperiod.

Således skulle enligt 96 § i 1809 års regeringsform i dess ursprungslidelse en justitieombudsman förordnas av riksdagens ständer ”vid varje riksdag”, varvid beteckningen ”riksdag” användes i betydelsen riksdagens sammanträde eller möte.¹²⁸

Fram till mitten av 1990-talet fanns en uppdelning mellan lagtima och urtima riksdag, sedermera lagtima och urtima riksmöte. Lagtima riksdag eller riksmöte var riksdagens ordinarie mötesperiod. Därutöver kunde riksdagen samlas till urtima riksdag eller riksmöte, om kungen – sedermera regeringen eller talmannen – beslutade om det. Denna uppdelning upphörde genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 1995.¹²⁹

Med uttrycket ”vid varje riksdag” i 96 § i 1809 års regeringsform avsågs såväl lagtima som urtima riksdag. Enligt 49 § i 1809 års regeringsform angavs ursprungligen att ständerna skulle ”sammankomma enär fem år ifrån den sist hållna riksdagens slut förflutit”, vidare angavs att kungen var oförhindrad att dessförinnan kalla ständerna till urtima riksdag. Denna bestämmelse ändrades 1815 så att ständerna skulle sammanträda vart femte år, och 1844–1845 så att de skulle sammanträda vart tredje år.

Mandatperioden var alltså beroende av dessa stadganden. På grund av att val av justitieombudsman skulle äga rum vid varje riksdag, såväl lagtima som urtima, kunde emellertid funktionstiden komma att väsentligen förkortas. Så länge en justitieombudsman skulle väljas även vid urtima riksdagar var hans ämbetsperiod således helt obestämd.¹³⁰

I samband med att 1866 års RO antogs ändrades 96 § i 1809 års regeringsform så att i stadgandet fastslogs att endast lagtima riksdag skulle förordna en justitieombudsman. Sedan det i 1866 års RO hade fastställts att riksdag skulle hållas varje år blev mandatperioden ett år i taget.

Det var uppenbart att JO:s verksamhet skulle försämrats om ämbetet nytillsattes varje år, och det väcktes ett flertal motioner från 1868 fram till sekelskiftet om en lagändring att val av justitieombudsman i stället skulle förrättas vart tredje år. Konstitutionsutskottet avstyrkte emellertid dessa förslag, eftersom utskottet ansåg att det var viktigt att riksdagen fick behålla sin möjlighet att varje gång den sammanträffade återkalla den ”fullmakt” som ombudsmannen kunde sägas ha enligt utskottet. Vidare ansåg utskottet att de höga kompetenskrav som ställdes på ombudsmannen medförde att det inte fanns någon risk för alltför täta byten av justitieombudsman.¹³¹

¹²⁸ Termen ”riksdag” kunde tidigare avse såväl statsorganet som ett riksmöte. Sedan 1974 års författningsreform används ”riksdag” bara som beteckning på statsorganet.

¹²⁹ Numera pågår ett riksmöte till dess att nästa riksmöte inleds, se 3 kap. 7 § RO.

¹³⁰ Se SOU 1939:7 s. 40.

¹³¹ Se SOU 1939:7 s. 40 f. och Alexius Borgström (2003) s. 51.

Vid 1937 års riksdag väcktes flera motioner om JO:s, militieombudsmannens och JK:s ämbetsställning. Konstitutionsutskottet, som behandlade motionerna, förklarade i ett utlåtande¹³² att det torde finnas förutsättningar för en utredning i syfte att ge de ifrågavarande ämbetsmännen större möjlighet att ”under mer stadigvarande innehav av ämbetena med kraft utöva dem”.¹³³ Regeringen tillkallade i anledning av detta en grupp sakkunniga för att se över ett antal frågeställningar om nämnda ämbeten. De sakkunniga övervägde bl.a. om justitieombudsmannens mandatperiod skulle föreslås förlängas till tre eller fyra år och uttalade följande:¹³⁴

Vid övervägande av de skäl som tala för den ena eller andra tidslängden ha de sakkunniga stannat vid att föreslå en fyraårig period, d. v. s. nytt val av ombudsmän skall verkställas en gång under varje valperiod till andra kammaren. Den längre tidsperioden fyller nämligen bättre syftet med den av de sakkunniga påkallade reformen utan att i nämnvärt högre grad än treårsperioden öka olägenheterna därav. Påpekas må även att åtskilliga av de utav Kungl. Maj:t tillsatta högre tjänstemän, vilka intaga en med förtroendeämbetsmännen jämförlig ställning, förordnas för en så pass lång tid som sex år. De sakkunnigas ståndpunktstagande har däremot icke influerats av den omständigheten att man vid accepterandet av en fyraårsperiod kan vidtaga sådana anordningar att valet alltid kommer att äga rum vid den första riksdagen inom valperioden till andra kammaren, såsom nu sker beträffande val av opinionsnämnd och tryckfrihetskommittéer. De sakkunniga anse nämligen att ombudsmannabefattningarna äro av den natur att de böra så mycket som möjligt göras oberoende av partipolitiska strömningar. Det synes överhuvud taget icke erforderligt att binda valet till någon viss riksdag. En bidragande orsak till de sakkunnigas inställning härutinnan är, att en ombudsman även i fortsättningen kan tänkas komma att lämna befattningen innan den period, för vilken han blivit vald, tilländalupit. Skulle man alltid ha nyval vid en viss riksdag under perioden, finge man i berörda fall utse en annan ombudsman för allenast den tid som återstode till nämnda riksdag. Därigenom skulle emellertid syftet med reformen i viss mån förfelas. Komme så kanske därtill att den förutvarande ombudsmannens avgång skett mellan riksdagarna, bleve det, därest man icke ville förläna fullmäktige i riksbanken och riksgäldskontoret rätt att å riksdagens vägnar besluta även för ganska avsevärda tidsrymder, en ytterligare uppdelning av perioden. De sakkunniga föreslå därför, att ombudsman alltid utses för en fyraårsperiod – regeln modifieras något för det fall, att tidigare ombudsman avgått mellan riksdagarna, varom mera i motivering till de särskilda författningsförslagen – samt att valet icke bindes till någon viss riksdag inom varje andrakammarperiod.

Utredningens förslag, som utmynnade i propositioner från regeringen om vissa ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen och ledde till 1941 års JO-reform (jfr avsnitt 3.2.1), innebar bl.a. en förlängning av justitieombudsmannens mandatperiod, från ett till fyra år.

Ombudsmännens mandatperiod ändrades inte i samband med 1969 års partiella författningsreform varigenom enkammarriksdagen med då treårig

¹³² Konstitutionsutskottets utlåtande nr 20 vid 1937 års lagtima riksdag, i anledning av väckta motioner om åtgärder för stärkande av justitiekanslerns samt justitieombudsmannens och militieombudsmannens ställning.

¹³³ Se SOU 1939:7 s. 23.

¹³⁴ Se SOU 1939:7 s. 50.

valperiod infördes. I proposition 1968:27, som innehöll förslag om den partiella författningsreformen, anförde departementschefen följande (s. 227):

Som grundlagberedningen har föreslagit bör riksdagens ombudsmän i fortsättningen utses i samma ordning som gäller för val av talman. Valperioderna för ombudsmännen kan utan olägenhet även i fortsättningen vara fyra år. Eftersom nytt val av ombudsman före utgången av en fyraårsperiod avser ny fyraårsperiod är det inte sörjt för samordning mellan ombudsmännens valperioder och riksdagens, och samordningsskäl kan alltså inte åberopas till stöd för en förkortning av ombudsmännens valperioder.

Inte heller den totala författningsreformen, varvid den nu gällande regeringsformen och 1974 års RO antogs, medförde någon ändring av ombudsmännens mandatperiod. Frågan berördes inte heller i förarbetena.¹³⁵

Ordningen med en fyraårig mandatperiod för justitieombudsmännen har inte heller ändrats vid senare JO-reformer, även om den har varit föremål för överväganden. Således uttalade 1972 års JO-utredning följande i fråga om justitieombudsmännens mandatperiod:¹³⁶

I likhet med 1937 års sakkunniga anser utredningen det angeläget att ombudsmannabefattningarna så långt som möjligt görs oberoende av partipolitiska strömningar. Det finns ingen anledning att ombudsmännens valperiod skall sammanfalla helt med riksdagens valperiod, utan varje ombudsman bör utses för ett visst antal år i taget. Man kan emellertid fråga sig om det bör vara fyra år som nu eller tre år som riksdagens valperiod. 1937 års sakkunniga menade att ombudsmännen ej borde ha en längre mandatperiod än som motsvarade dåvarande andrakammarens, eftersom varje andrakammaruppsättning borde få åtminstone en gång fritt delta i utseendet av dem. Med detta resonemang borde mandatperioden nu förkortas till tre år. Å andra sidan ansåg departementschefen år 1968 att ombudsmännens valperiod utan olägenhet kunde vara fyra år även i fortsättningen, och någon annan åsikt yppades inte under utskottsbehandlingen. Även den nyligen antagna riksdagsordningen föreskriver en fyraårsperiod. För egen del ansluter utredningen sig till departementschefens bedömning. Det finns inga praktiska olägenheter med en fyraårsperiod, medan en förkortning av valperioden minskar tryggheten för ombudsmännen och den kan även öka risken för en politisering. Argumentet att varje riksdagsuppsättning bör få fritt utse ombudsmän synes inte böra tillmätas så stor betydelse, eftersom det står varje riksdag fritt att entlediga ombudsman som ej har dess förtroende. Utredningen föreslår således att valperioden ej ändras.

När det sedan gäller mandatperioden för en ställföreträdande ombudsman – ursprungligen justitieombudsmannens efterträdare – innebar regelverket i regeringsformen och riksdagsordningen att dennes mandatperiod sammanföll med justitieombudsmannens från 1809 till 1975 års JO-reform. Justitieombudsmannens efterträdare, sedermera ställföreträdare, hade alltså under denna tid samma mandatperiod som en justitieombudsman.

Som framgår av avsnitt 3.4 och 8.4 avskaffades ordningen med ställföreträdande ombudsmän vid 1975 års JO-reform. Den återinfördes dock 1995

¹³⁵ Se SOU 1975:23 s. 208.

¹³⁶ Se SOU 1975:23 s. 208 f.

varvid det även infördes en reglering om att de ställföreträdande ombudsmännens mandatperiod skulle uppgå till två år. Sedan dess gäller en ordning med tvåårig mandatperiod för de ställföreträdande ombudsmännen.

Gällande ordning innebär således att justitieombudsmännen väljs för en mandatperiod om fyra år. I 13 kap. 3 § andra stycket RO anges att valet av en justitieombudsman 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.

En justitieombudsman som inte omväljs slutar automatiskt den dag under fjärde året efter valet då en ny justitieombudsman tillträder.¹³⁷ Mandatperiodens längd för en justitieombudsman är alltså i viss utsträckning avhängigt av när en ny ombudsman tillträder, men det finns en särskild reglering om att mandatperioden aldrig ska gälla för längre tid än till utgången av det fjärde året.

Att valet av en ställföreträdande ombudsman gäller för en tid av två år från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer anges numera i 13 kap. 3 § tredje stycket RO.

Omval

Alltsedan JO-ämbetets inrättande har en justitieombudsman eller en ställföreträdande ombudsman kunnat bli omvald av riksdagen för en ny mandatperiod.

Ursprungligen framgick möjligheten till omval av en justitieombudsman uttryckligen av ordalydelsen i 97 § i 1809 års regeringsform. Således angavs i fråga om omval i bestämmelsens ursprungslydelse och fram till 1865:

Den, åt hwilken detta Embete blifwit anförtrödt, kan wid påföljande Riksdagar, i den nu föreskrifne ordning, dertil åter wäljas.

Av 98 § i 1809 års regeringsform följde att regleringen om omval gällde även för justitieombudsmannens efterträdare.

I samband med att 1866 års RO infördes ändrades bestämmelsen i 97 § i 1809 års regeringsform och regleringen om omval togs bort.

Vid 1972 års JO-utredning framfördes till utredningen synpunkten att en ombudsman inte bör inneha sitt ämbete under en alltför lång tid. Det anfördes att med hänsyn till den betydelse som ombudsmannens personliga läggning får vid ärendenas avgörande bör inte en och samma person dominera bedömningen av JO-ärenden inom sina rättsområden samt att det därför skulle vara lämpligt att i grundlagen begränsa en persons innehav av JO-ämbetet till högst två perioder, dvs. åtta år.

Utredningen delade inte denna uppfattning och uttalade följande:¹³⁸

Ett förbud mot omval av en person, som innehaft JO-ämbetet ett visst antal år, begränsar riksdagens möjlighet att utse den person, som den helst önskar se på posten. Utredningens förslag att JO-ämbetet skall ledas av en

¹³⁷ Se Nielsen (2020) s. 410.

¹³⁸ Se SOU 1975:23 s. 209.

högt kvalificerad person som inför riksdagen skall svara för enhetlighet i ämbetets praxis är ett uttryck för att utredningen tillmäter enhetlighet och kontinuitet stor betydelse. Enligt utredningens mening kan det inte vara någon nackdel att en duglig person, som riksdagen önskar ge fortsatt förtroende som JO, kvarstannar på tjänsten längre än två perioder. Skulle riksdagen anse det vara angeläget att byte sker, står möjligheten öppen att utse annan person till ny JO, även om någon begränsning ej föreskrivs i grundlagen eller annan lag. Även om de synpunkter som framförts kan vara värda beaktande vill utredningen till följd av det sagda ej föreslå att man inför någon begränsning av den tid som en person skall få tjänstgöra som JO.

Utredningen lämnade således inte något förslag när det gäller reglering av omval.

Det har alltså inte funnits någon uttrycklig lagreglering om omval av justitieombudsmän eller av ställföreträdande ombudsmän sedan införandet av 1866 års RO.

Gällande ordning innebär således att omval av en justitieombudsman eller en ställföreträdande ombudsman är möjligt, eftersom det inte finns någon gräns för hur många gånger en justitieombudsman eller en ställföreträdande ombudsman kan väljas.

Vid konstitutionsutskottets beredning av valet av en justitieombudsman tas som regel höjd för att den nya justitieombudsmannen ska kunna omväljas åtminstone en gång.¹³⁹

Som ovan har redovisats, har det sedan införandet av 1866 års RO inte funnits någon uttrycklig lagreglering när det gäller omval av justitieombudsmän eller ställföreträdande ombudsmän.

Vid omval tillämpas samma regler som vid ett ordinarie val av en justitieombudsman eller en ställföreträdande ombudsman (jfr avsnitt 5.2.1).

Frågan om omval av en justitieombudsman eller en ställföreträdande ombudsman bereds, i likhet med ordinarie val, av konstitutionsutskottet. Några lagregler för utskottets förfarande vid omval finns inte, däremot har det utbildats en praxis i detta avseende. Sålunda beskrivs konstitutionsutskottets förfarande vid omval enligt följande av utskottets kanslichef:¹⁴⁰

När mandatperioden går mot sitt slut är det brukligt att beredningsdelegationen inom KU hör efter hos den aktuella JO:n om han eller hon står till förfogande för ännu en period. Om så är fallet föreslås omval. Att inte omvälja en JO som önskar bli omvald torde endast förekomma om denna har uppvisat reella brister i ämbetsutövningen eller på något annat sätt agerat klandervärdt så att förtroendet för honom eller henne inte går att upprätthålla.

En JO som inte omväljs slutar automatiskt den dag under fjärde året efter valet då en ny JO tillträder.

Liksom vid ordinarie val av en justitieombudsman eller en ställföreträdande ombudsman krävs alltså att ombudsmannen har riksdagens förtroende för att bli omvald. En justitieombudsman eller en ställföreträdande ombudsman kan

¹³⁹ Se Nielsen (2020) s. 410.

¹⁴⁰ Se Nielsen (2020) s. 410.

således inte med säkerhet utgå ifrån att han eller hon blir omvald. Som framgått omväljer dock riksdagen normalt sett en ombudsman som har uppgett att han eller hon står till förfogande för omval.¹⁴¹

Sedan 1941, då mandatperioden för en justitieombudsman utökades från ett till fyra år, har omkring två tredjedelar av justitieombudsmännen blivit omvalda minst en gång. Dessförinnan var omval ännu vanligare. Vanligast har varit att en justitieombudsman blir omvald en gång, men såväl två som tre omval har förekommit. Den genomsnittliga tid som en justitieombudsman innehar ämbetet uppgår sedan 1976 till sju år.¹⁴²

Mandatperiodens längd vid val av ordinarie justitieombudsman till chefsjustitieombudsman

En särskild i fråga om mandatperiodens längd avser den händelse att riksdagen väljer en ordinarie justitieombudsman till chefsJO.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 8.2.1, har uppdraget som chefsJO sitt ursprung i den roll som administrativ chef som en av justitieombudsmännen fick efter förslag från 1972 års JO-utredning.

Riksdagen har hittills vid två tillfällen valt en ordinarie justitieombudsman till chefsJO.¹⁴³

Av uttalanden i förarbetena följer att det ska börja löpa en ny mandatperiod om fyra år när riksdagen väljer en ordinarie justitieombudsman till chefsJO.¹⁴⁴

5.2.3 Entledigande, skyldighet att kvarstå i uppdrag och avgång i förtid

Entledigande

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 5.2.2 väljs justitieombudsmännen sedan 1941 års JO-reform för en mandatperiod om fyra år. Eftersom förlängningen av ombudsmännens mandatperiod 1941 medförde att riksdagen inte längre hade kvar sin möjlighet att varje år bestämma om ombudsmännen skulle vara kvar i sitt ämbete, föreslogs i samma reform en ny regel som innebar att en ombudsman skulle kunna entledigas under pågående mandatperiod, om ombudsmannen inte längre hade riksdagens förtroende. Riksdagen hade nämligen, enligt det regelverk som dittills hade gällt, inte någon möjlighet att avlägsna en ombudsman under pågående mandatperiod för vilken ombudsmannen hade blivit vald.

Av uttalanden i förarbetena framgår att syftet var att ett entledigande av en ombudsman skulle kunna ske endast om det fanns ”exceptionella omständig-

¹⁴¹ Jfr SOU 1939:7 s. 48.

¹⁴² Se Nielsen (2020) s. 412.

¹⁴³ Så skedde 1976 när dåvarande justitieombudsmannen Ulf Lundvik blev vald till justitieombudsman tillika administrativ chef, och 2011 när dåvarande justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt blev vald till chefsJO.

¹⁴⁴ Se bet. KU 1975/76:22 s. 66 f.

heter”¹⁴⁵. Bakgrunden till bestämmelsen och dess utformning utvecklades enligt följande:¹⁴⁶

De sakkunniga övergå härefter till att behandla frågan om rätt för riksdagen att entlediga en ombudsman även under de år, då nyval ej sker. Det skulle kunna synas som vore en lagregel härutinnan överflödig; en påstötning under hand eller ett uttalande i vederbörande utskotts utlåtande över ombudsmannens ämbetsförvaltning skulle väl i allmänhet vara tillfyllest för att föranleda honom att ställa sin plats till riksdagens förfogande. Emellertid kan det under särskilda omständigheter tänkas att en ombudsman, som ej längre förtjänar riksdagens förtroende, likväl avböjer att frivilligt avgå före utloppet av den period för vilken han blivit vald. För ett dylikt exceptionellt fall bör det, om icke en lucka skall uppstå i det konstitutionella systemet, finnas en särskild legal anordning, varigenom perioden må kunna av riksdagen brytas.

Det återstår därefter att bestämma huru denna riksdagens makt skall utövas. Då anordningen närmast är tänkt som en säkerhetsventil, synes den böra tekniskt utformas så enkelt som möjligt. Vid övervägande av de olika möjligheter som erbjuda sig ha de sakkunniga för sin del stannat vid att föreslå den regel, att ombudsman må, där han icke längre åtnjuter riksdagens förtroende, kunna av riksdagen entledigas, dock endast efter hemställan av det utskott, som granskat hans ämbetsförvaltning. Någon kvalificerad majoritet inom kamrarna för ombudsmannens entledigande skulle icke erfordras. Såsom av den tidigare redogörelsen framgår uttalade konstitutionsutskottet vid 1899 års riksdag betänkligheter mot att överlämna avgörandet av dechargefrågan åt riksdagens kamrar, därvid utskottet förmenade att svårigheter skulle uppstå, därest kamrarna stannade i olika beslut, så att den ena kammaren beviljade, men den andra vägrade ombudsmannen ansvarsfrihet. De sakkunniga vilja emellertid erinra om att dylika svårigheter förefinnas jämväl på andra områden. I vissa fall, såsom t. ex. beträffande beviljande av ansvarsfrihet för fullmäktige i riksbanken, har man därvid tillgripit metoden med gemensam votering enligt RF § 69, därvid den mening, som erhåller de flesta ledamöters av båda kamrarna sammanräknade röster, kommer att gälla såsom riksdagens beslut. Tillräcklig anledning att använda sådan votering även i det fall, att kamrarna stanna i stridiga beslut i fråga om entledigande av en ombudsman, synes dock icke föreligga.

[...] För att under löpande fyraårsperiod entlediga en ombudsman kommer det att erfordras en positiv åtgärd – ett misstroendevotum – från riksdagens sida och icke endast ett uteblivet omval. Och denna åtgärd, vilken i enlighet med de grundlagsförslag som de sakkunniga vilja framlägga kommer att framstå såsom exceptionell, förutsätter samstämmiga beslut av såväl vederbörande utskott som riksdagens båda kamrar.

Förslaget antogs vid 1941 års JO-reform och det infördes ett nytt andra stycke i 97 § i 1809 års regeringsform:

Skulle ombudsman eller ställföreträdare ej längre åtnjuta riksdagens förtroende, må riksdagen, på hemställan av det utskott som granskat hans ämbetsförvaltning, entlediga honom utan avbidan å utgången av den tid för vilken han blivit vald.

¹⁴⁵ Se SOU 1939:7 s. 49.

¹⁴⁶ Se SOU 1939:7 s. 51 f.

Vid 1974 års författningsreform flyttades bestämmelsen om entledigande av ombudsman från regeringsformen till 8 kap. 10 § i 1974 års RO.¹⁴⁷ Det gjordes inte någon ändring i sak.

Vid 2014 års översyn av riksdagsordningen gjordes vissa språkliga justeringar i bestämmelsen, som vid den tidpunkten fanns i 8 kap 11 § i 1974 års RO och vid översynen infördes i 13 kap. 4 § första stycket RO. Någon ändring i sak gjordes inte heller denna gång.

Enligt gällande lydelse i 13 kap. 4 § första stycket RO får riksdagen på begäran av konstitutionsutskottet entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende.

Ett ärende om entledigande av en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman avgörs i kammaren med acklamation eller, om en ledamot begär det, genom omröstning (jfr 11 kap. 8 § första stycket RO). Någon särskild beslutsregel som kräver omröstning i ett sådant ärende finns inte (jfr 11 kap. 8 § andra stycket och 11 kap. 14 § RO samt relevanta bestämmelser i regeringsformen¹⁴⁸). Det finns för ett ärende om entledigande inte heller någon allmän kvorumregel, dvs. en bestämmelse som kräver att ett visst minsta antal ledamöter är närvarande för att riksdagen ska vara beslutsmässig.¹⁴⁹

När riksdagen ska fatta beslut om entledigande av en ombudsman är alltså utgångspunkten att beslutsproceduren ska inledas med acklamation och att omröstning ska ske endast om någon ledamot begär det. Regelverket innebär krav på enkel majoritet och eftersom det inte föreskrivs något krav på att ett visst antal riksdagsledamöter ska delta vid beslutet om entledigande kan ett entledigande i praktiken beslutas av en minoritet av riksdagens ledamöter.

Av 4 kap. 7 § RF följer att i fråga om entledigande av en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman gäller som riksdagens beslut den mening som mer än hälften av de röstande enas om vid omröstning i kammaren (se även 11 kap. 10 § tredje stycket RO).

¹⁴⁷ Se prop. 1973:90 s. 429 f.

¹⁴⁸ Särskilda beslutsregler enligt regeringsformen ska tillämpas vid antagande av förslag att rättighetsbegränsande lag ska vila (2 kap. 22 §), medgivande av talan m.m. mot riksdagsledamot (4 kap. 12 § första stycket), statsministeromröstning efter val (6 kap. 3 § första stycket), förkastande av förslag om ny statsminister (6 kap. 4 § andra stycket), beslut om folkomröstning om vilande grundlagsförslag (8 kap. 16 § andra stycket), stiftande, ändring eller upphävande genom *ett* beslut av huvudbestämmelse i RO (8 kap. 17 § första stycket), stiftande, ändring eller upphävande genom *ett* beslut av lag om trossamfund och om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund (8 kap. 17 § tredje stycket), överlåtelse genom *ett* beslut av beslutanderätt inom ramen för samarbetet i Europeiska unionen (10 kap. 6 § andra stycket), överlåtelse genom *ett* beslut av beslutanderätt till mellanfolklig organisation (10 kap. 7 § tredje stycket), överlåtelse genom *ett* beslut till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet av vissa rättsskipnings- eller förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning (10 kap. 8 § andra stycket), överlåtelse genom *ett* beslut att en framtida, för riket bindande ändring av begränsad omfattning i en internationell överenskommelse ska gälla som svensk rätt (10 kap. 9 §), misstroendeförklaring mot statsråd (13 kap. 4 §), beslut att skilja riksevisior från uppdraget (13 kap. 8 §) och beslut att val får hållas under krig eller uppskjutas vid krigsfara (15 kap. 11 § första stycket).

¹⁴⁹ Särskilda kvorumregler finns för vissa andra typer av beslut, se t.ex. 8 kap. 17 § första stycket RF och 6 kap. 12 § tredje stycket RO.

Om det blir lika röstetal i en huvudomröstning ska ärendet i sin helhet bordläggas för en ny omröstning vid nästa beslutstillfälle. (Se 11 kap. 12 § första stycket RO.)

Om det blir lika röstetal vid nästa omröstning ska talmannen ställa proposition på förslag om återförvisning av ärendet till utskottet för ytterligare beredning. Ärendet ska återförvisas om minst hälften av de röstande föreningar sig om detta. Återförvisas inte ärendet ska det avgöras genom lottnings. (Se 11 kap. 12 § andra stycket RO.)

Efter återförvisning ska ärendet på nytt tas upp till behandling i sin helhet. Om det blir lika röstetal vid huvudomröstningen ska ärendet avgöras genom lottnings. (Se 11 kap. 12 § tredje stycket RO.)

Skyldighet att kvarstå i uppdrag

Under perioden 1868–1949 fanns bestämmelser om riksdagens organisation och arbetsformer i 1809 års RF, 1866 års RO, reglementariska föreskrifter för riksdagen och första respektive andra kammarens ordningsstadga.¹⁵⁰ De reglementariska föreskrifterna ersattes 1949 av riksdagsstadgan.¹⁵¹

Genom denna uppdelning av regelverket mellan regeringsformen, riksdagsordningen, riksdagsstadgan och kamrarnas ordningsstadgor och genom de många upprepningarna och hänvisningarna blev bestämmelserna om riksdagens organisation och arbetsformer i hög grad svåröverskådliga.¹⁵²

Enligt 78 § i 1866 års RO, i dess lydelse 1971, fastställde riksdagen ”de föreskrifter om riksdagsarbetets bedrivande, ordningen hos riksdagen och utskotten samt inom riksdagen, utskotten och andra riksdagens organ förekommande val ävensom de övriga bestämmelser som anses nödiga till iakttagande jämte grundlagarna”. I det sammanhanget fick inte något införas som stred mot grundlag eller annan lag.¹⁵³

I 62 § i 1971 års riksdagsstadga¹⁵⁴ fanns följande bestämmelse om skyldighet att kvarstå i uppdrag:¹⁵⁵

Den som utsetts till något uppdrag genom val av riksdagen äger ej undandra sig uppdraget utan att riksdagen medger det.

Vid 1974 års författningsreform upphävdes riksdagsstadgan och dess bestämmelser fördes in i 1974 års RO. Utgångspunkten var att riksdagsstadgans bestämmelser i huvudsak skulle införas som tilläggsbestämmelser i 1974 års RO, men i viss utsträckning kom de även att införas i form av huvud-

¹⁵⁰ Se SOU 1947:79 s. 12.

¹⁵¹ Den första riksdagsstadgan antogs och trädde i kraft den 23 mars 1949. I ikraftträdandebestämmelsen anges att genom riksdagsstadgan upphävdes ”de av riksdagen den 8 april 1868 gillade och antagna reglementariska föreskrifter för riksdagen”.

¹⁵² Se SOU 1963:18 s. 7.

¹⁵³ Se bet. KU 1971:69 s. 1.

¹⁵⁴ På initiativ av konstitutionsutskottet antogs en ny riksdagsstadga som trädde i kraft den 15 januari 1971. Genom den nya riksdagsstadgan upphävdes riksdagsstadgan av den 23 mars 1949. Se mem. KU 1971:2 och Riksdagens författningssamling 1971, 22 saml., nr 1.

¹⁵⁵ Bestämmelser om riksdagsledamöters skyldighet att kvarstå i uppdrag fanns dessförinnan i 9 § i respektive kammarers ordningsstadga. Jfr nuvarande 4 kap. 11 § första stycket RF.

bestämmelser.¹⁵⁶ Sålunda infördes följande reglering om skyldighet att kvarstå i uppdrag som en huvudbestämmelse i 7 kap. 11 § i 1974 års RO i dess ursprungslydelse:

Den som har utsetts till uppdrag genom val av riksdagen får ej undandraga sig uppdraget utan att riksdagen medger det.

I förarbetena uttalades bl.a. att de uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen är av sådan vikt att det i princip bör vara en medborgerlig skyldighet att åta sig dem och att kvarstå i dem. Det angavs att skyldigheten inte bara avser riksdagsledamöter utan även andra när dessa är valbara och att den inte heller är begränsad till uppdrag som ledamot eller suppleant i organ utan gäller också befattningar som t.ex. riksdagens ombudsman. Vidare konstaterades att en följd av stadgandet får anses vara att den som är anställd hos staten eller hos kommun eller enskild arbetsgivare inte får vägras ledighet eller på annat sätt hindras att fullgöra det uppdrag till vilket riksdagen har utsett honom. Det anfördes även att anhållan att få lämna ett uppdrag bör lämnas in till talmannen, som har att anmäla den i kammaren, och att kammaren kan fatta beslut i frågan utan föregående utskottsberedning. (Se prop. 1973:90 s. 575.)

Vid 2014 års översyn av riksdagsordningen gjordes vissa språkliga justeringar i bestämmelsen om skyldighet att kvarstå i uppdrag. Den språkliga justeringen innebar inte någon ändring i sak. Sedan 2014 års översyn finns bestämmelsen i 12 kap. 4 § RO.

Enligt gällande ordning slås det alltså fast i 12 kap. 4 § RO att den som har valts till ett uppdrag inte får lämna uppdraget utan att riksdagen medger det. Som framgått gäller denna skyldighet att kvarstå i uppdrag även för ombudsmän.

Avgång i förtid

Lagregler om en ombudsmans avgång i förtid har funnits sedan slutet av 1820-talet. Således innehöll såväl 98 § i 1809 års RF i dess lydelse från 1828 och efterföljande lydelse, som 68 § i 1866 års RO i dess ursprungslydelse och efterföljande lydelse, föreskrifter som innebar att om en ombudsman avsåg sig det erhållna förtroendet eller om ämbetet av annan orsak blev ledigt i förtid, skulle ombudsmannens ställföreträdare omedelbart träda i hans ställe, eller – för den händelse att ställföreträdaren var förhindrad att träda i ombudsmannens ställe – en ny ombudsman väljas.

I 13 kap. 4 § andra stycket RO anges att om en ombudsman avgår i förtid ska riksdagen snarast välja en efterträdare för en ny fyraårsperiod.

Av skyldigheten att kvarstå i uppdraget enligt 12 kap. 4 § RO (se ovan) följer att en förutsättning för att en ombudsman ska kunna avgå i förtid är att riksdagen lämnar sitt medgivande till detta.

En ombudsman som önskar avgå i förtid måste alltså begära riksdagens medgivande till ombudsmannens entledigande. Entledigandet beviljas av

¹⁵⁶ Se SOU 1972:15 s. 119 och prop. 1973:90 s. 158 och 474 f.

kammaren och något formellt krav på utskottsberedning finns inte. Förfarandet beskrivs enligt följande av konstitutionsutskottets kanslichef:¹⁵⁷

Att kammaren skulle avslå en sådan begäran är knappast tänkbart och begäran ska inte heller beredas av KU utan tas upp direkt för beslut. Vanligtvis lämnar den avgående JO:n ändå in sin begäran om entledigande till KU som i sin tur lämnar den vidare till kammaren. På det sättet får utskottet formellt kännedom om ombudsmannens önskemål och att en ny ombudsman behöver rekryteras. En JO som avser att begära sitt entledigande kan dock förväntas informera utskottet i förväg om sin avsikt.

Enligt vad som har kunnat utredas har riksdagen hittills regelmässigt lämnat sitt medgivande till en begäran om att en ombudsman ska få avgå i förtid. Någon skyldighet för riksdagen att lämna sitt medgivande till en sådan begäran finns dock inte. Av regleringen framgår inte på vilka grunder riksdagen kan vägra att lämna sitt medgivande till en ombudsmans begäran.

En konsekvens av reglerna är att en ombudsman inte kan avgå med omedelbar verkan, eftersom det krävs att riksdagen vid ett sammanträde i kammaren fattar ett beslut om att medge ombudsmannens begäran om att få avgå i förtid. Följaktligen kan ett uppehåll i kammararbetet medföra att det uppstår en tidsutdräkt innan ett beslut om medgivande fattas.

5.2.4 Konstitutionsutskottets beredning och riksdagens behandling av JO:s ämbetsberättelse samt viss granskning

I utredningsdirektiven framhålls att det är angeläget att formerna för konstitutionsutskottets kontroll och uppföljning av JO:s verksamhet är adekvata och välfungerande samtidigt som de inte inkräktar på ombudsmännens självständighet och JO:s institutionella oberoende. Med denna utgångspunkt behandlas i redogörelsen nedan konstitutionsutskottets beredning och riksdagens behandling av JO:s ämbetsberättelse samt viss granskning.

Beredning och behandling av JO:s ämbetsberättelse

Enligt 11 § JO-instruktionen ska ombudsmännen årligen före den 15 november lämna en tryckt ämbetsberättelse till riksdagen som avser tiden den 1 juli närmast föregående år–den 30 juni innevarande år. Berättelsen ska innehålla bl.a. en redogörelse för framställningar som har gjorts till riksdagen eller till regeringen om en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida (jfr 4 § första stycket JO-instruktionen), för åtal som väckts eller för disciplinåtgärd som vidtagits (jfr 6 § andra–fjärde stycket JO-instruktionen) och för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen ska även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

¹⁵⁷ Se Nielsen (2020) s. 410.

I 25 § JO-instruktionen anges att samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen ska diaries, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.¹⁵⁸

Bestämmelser om justitieombudsmannens redovisning för ämbetsförvaltningen och avlämnande av ämbetsberättelse fanns tidigare i 100 § i 1809 års RF och i 33 § andra stycket i 1810 års RO, som sedan ersattes av 42 § 2 i 1866 års RO. Även de JO-instruktioner som föregick den nu gällande JO-instruktionen innehöll reglering om detta.¹⁵⁹

Vid 1975 års JO-reform infördes en ordning som innebar att justitieombudsmännen årligen, senast den 15 oktober, skulle tillstålla riksdagen sin ämbetsberättelse för tiden den 1 juli närmast föregående år – den 30 juni innevarande år. Dessförinnan gällde en ordning som innebar att ämbetsberättelsen skulle avlämnas senast den 10 januari varje år. Vid beredningen av utredningens förslag i denna del uttalade konstitutionsutskottet att med hänsyn till såväl riksdagens som ombudsmännens arbetsförhållanden var början av riksmötet den lämpligaste tidpunkten för granskningen av JO:s verksamhet.¹⁶⁰ Genom 1975 års JO-reform kom JO:s ämbetsberättelse således inte längre att avse kalenderår utan sammanföll med dåvarande budgetår.¹⁶¹ Samtidigt fick 25 § JO-instruktionen den lydelse som bestämmelsen fortfarande har. I specialmotiveringen anförde utskottet att till följd av den av utskottet förordade tidpunkten för ämbetsberättelsens avlämnande borde diaries, protokoll och registratur som samtidigt ska avlämnas till konstitutionsutskottet avse samma tid som ämbetsberättelsen.¹⁶² Bestämmelsen i 25 § JO-instruktionen utformades i enlighet därmed.

Med anledning av en skrivelse från JO beslutade konstitutionsutskottet under riksmötet 1987/88 att ta ett utskottsinitiativ till en ändring i 11 § JO-instruktionen som innebar att den senaste tidpunkten för ämbetsberättelsens avlämnande bestämdes till den 15 november i stället för den 15 oktober. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.¹⁶³

Regleringen av riksdagens granskning av justitieombudsmannens redovisning var inte entydig under 1800-talet. Det rådde tidvis även oenighet om vilket utskott – lagutskottet eller konstitutionsutskottet – som skulle genomföra granskningen och under en period var granskningen uppdelad mellan

¹⁵⁸ En bestämmelse med motsvarande innebörd fanns i 14 § i 1830 års JO-instruktion, i 13 § i 1915 års JO-instruktion, i 14 § i 1941 års JO-instruktion, i 18 § i 1957 års JO-instruktion, i 18 § i 1967 års JO-instruktion samt i 25 § i 1975 års JO-instruktion.

¹⁵⁹ Sådana bestämmelser fanns enligt ursprungslydelse i 14 § i 1810 års JO-instruktion, i 14 § i 1830 års JO-instruktion, i 13 § i 1915 års JO-instruktion, i 14 § i 1941 års JO-instruktion, i 18 § i 1957 års JO-instruktion, i 2 och 18 §§ i 1967 års JO-instruktion samt i 11 och 25 §§ i 1975 års JO-instruktion.

¹⁶⁰ Se bet. KU 1975/76:22 s. 65.

¹⁶¹ Mellan 1923 och 1995 tillämpades ett brutet räkenskapsår och budgetåret löpte fr.o.m. den 1 juli ett år t.o.m. den 30 juni nästa år. För att möjliggöra en återgång till ett budgetår som motsvarar kalenderåret förlängdes budgetåret 1995/96 till 18 månader och löpte således fr.o.m. den 1 juli 1995 t.o.m. den 31 december 1996. Från och med 1997 motsvarar budgetåret återigen det vanliga kalenderåret.

¹⁶² Se bet. KU 1975/76:22 s. 76.

¹⁶³ Se bet. KU 1987/88:44 och rskr. 1987/88:289.

dessa två utskott. På 1830-talet tog lagutskottet över all granskning av justitieombudsmannens redovisning till riksdagen.¹⁶⁴

Vid 1941 års JO-reform infördes ett tillägg i 42 § 2 i 1866 års RO som innebar att om lagutskottet vid sin granskning fann att justitieombudsmannen inte längre ”var förtjänt av riksdagens förtroende” och därför borde skiljas från sitt uppdrag, skulle utskottet hos riksdagen göra en hemställan om ombudsmannens omedelbara entledigande. Av förarbetsuttalanden framgår att bestämmelsen inte var avsedd att tillämpas om justitieombudsmannen hade en förhållandevis begränsad återstående mandattid när frågan om entledigande aktualiserades.¹⁶⁵

Sedan författningsreformen finns bestämmelser om JO:s ämbetsberättelse och redovisning av diarium, protokoll och registratur endast i JO-instruktionen. Det är, som framgått, numera konstitutionsutskottet som bereder ärendet i riksdagen. Något omedelbart samband mellan utskottets beredning av justitieombudsmännens ämbetsberättelse, diarium, protokoll och registratur respektive frågan om entledigande av en ombudsman, vilket tidigare kom till uttryck i 42 § i 1866 års RO, finns inte längre.

Av lydelsen i 11 § JO-instruktionen framgår att ämbetsberättelsen, som alltså utgör ombudsmännens redovisning för bl.a. viktiga händelser i verksamheten och beslut som har fattats under det gångna verksamhetsåret, lämnas av ombudsmännen gemensamt.

Ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen i form av en redogörelse och ingår i riksdagstrycket (jfr 9 kap. 17 § tredje stycket RO).

Redogörelsen lämnas in till Riksdagsförvaltningen och anmäls vid ett sammanträde med kammaren efter det att den har gjorts tillgänglig för ledamöterna (jfr tilläggsbestämmelse 9.17.1 i riksdagsordningen).

När den tryckta ämbetsberättelsen har lämnats in till riksdagen bordläggs den av kammaren och redogörelsen hänvisas sedan till konstitutionsutskottet, varefter vidtar sedvanlig följdmotionstid¹⁶⁶, utskottsberedning och behandling i kammaren (jfr 9 kap. 12 §, 10 kap. 2 och 3 §§ samt 11 kap. RO).

Ämbetsberättelsen har haft huvudsakligen samma disposition under en längre tid. Den innehåller de obligatoriska uppgifter som anges i JO-instruktionen och inleds med ett allmänt avsnitt som innefattar viss statistik och redogörelser för viktiga händelser under det aktuella verksamhetsåret. I ett särskilt underavsnitt i det inledande, allmänna avsnittet redovisar varje justitieombudsman sina huvudsakliga iakttagelser från det egna ansvarsområdet. Den mest omfattande delen av ämbetsberättelsen utgörs av referat, alltså ett urval av de tusentals beslut som ombudsmännen har fattat under det aktuella verksamhetsåret. Referaten redovisas under separata tematiska rubriker. Besluts-

¹⁶⁴ Se SOU 1939:7 s. 71.

¹⁶⁵ Se SOU 1939:7 s. 107.

¹⁶⁶ Följdmotioner med anledning av JO:s ämbetsberättelse förekommer i förhållandevis begränsad utsträckning. Under enkammartiden, dvs. sedan 1971, har sammanlagt cirka femton följdmotioner väckts med anledning av ämbetsberättelsen. Första gången som en motion väcktes med anledning av JO:s ämbetsberättelse torde ha varit hösten 1977 (motion 1977/78:17).

urvalet beskrivs enligt följande av tidigare justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger.¹⁶⁷

Varje JO väljer vilka beslut han eller hon vill ha publicerade som referat i ämbetsberättelsen. Urvalet tar i allmänhet sikte på frågor som bedöms vara av intresse för domstolars och myndigheters rättstillämpning, men även andra omständigheter, som t.ex. att en viss granskning tilldragit sig stort allmänt intresse, kan leda till att ärendet refereras i ämbetsberättelsen. Beslutsurvalet torde dock huvudsakligen vara avsett som en fallsamling där, förutom riksdagsmän, jurister och andra kan finna rättsfrågor belysta. Besluten i ämbetsberättelsen bör därvid i högre grad än JO:s beslut i övrigt betraktas som uttryck för JO:s praxis. Referaten i tidigare ämbetsberättelser har därför också stor betydelse vid beredningen av nya ärenden och för hur dessa ärenden ska bedömas av JO.

I ämbetsberättelsen ingår även ett antal bilagor i vilka redovisas ärendestatistik och lämnas redogörelser för bl.a. besvarande av lagstiftningsremisser, framställningar, åtal, inspektioner och det internationella samarbetet. Även ett alfabetiskt sakregister och ett urval av regelverket för JO-ämbetet ingår som bilagor i ämbetsberättelsen.

I samband med överlämnandet av ämbetsberättelsen till riksdagen inställer sig samtliga justitieombudsmän och kanslichefen till ett offentligt sammanträde hos konstitutionsutskottet för att även muntligen redogöra för uppgifterna i ämbetsberättelsen, sina iakttagelser under det gångna verksamhetsåret och svara på frågor från utskottets ledamöter. Det offentliga sammanträdet äger i regel rum någon gång mellan slutet av november och början av december.¹⁶⁸

Sedan riksmötet 2016/17 tillämpas en ordning som innebär att i samband med överlämnandet inställer sig samtliga justitieombudsmän också till ett slutet sammanträde hos konstitutionsutskottet. Även vid det slutna sammanträdet, som brukar äga rum i december, ges möjlighet för ombudsmännen och för utskottets ledamöter att diskutera frågor om JO-ämbetets verksamhet och organisation.

Som ett ytterligare inslag i överlämnandet och utskottets beredning av redogörelsen besöker tjänstemän från konstitutionsutskottets kansli JO:s ombudsmannaexpedition, för att ta del av JO-ämbetets diariéer, protokoll och registratur (jfr 25 § JO-instruktionen). Tjänstemännen från utskottskansliet går i samband med detta även igenom ett urval av de äldsta, icke avgjorda tillsynsärendena hos respektive avdelning inom JO-ämbetet. Vid genomgången fokuseras på ärendehandläggningen och kraven på god offentlighetsstruktur. Som exempel kan nämnas att det kontrolleras i vilken utsträckning det är möjligt att av akterna utläsa vilka handlingar som har inkommit eller upprättats i ärendet. Vidare noteras exempelvis om det är möjligt att se vilka uppgifter som har inhämtats eller vilka andra handläggningsåtgärder som har vidtagits. JO:s kanslichef och byråcheferna är också tillgängliga för att

¹⁶⁷ Se Axberger (2014) s. 51.

¹⁶⁸ Det offentliga sammanträdet spelas in och sänds genom bl.a. riksdagens webb-tv. Vissa tidigare inspelningar finns tillgängliga på riksdagens webbplats, www.riksdagen.se.

ytterligare belysa bl.a. verksamhetsrelaterade frågor och statistiska uppgifter utifrån redovisningen i ämbetsberättelsen. Tjänstemännens genomgång är därmed inriktad på företrädesvis formaliafrågor – t.ex. god ordning och struktur i ärendehantering – och utgör i huvudsak ytterligare ett led i utskottets kontroll av att det inte förekommer några grundläggande formella brister i JO:s verksamhet och ärendehantering.

I övrigt följer konstitutionsutskottets beredning och riksdagens behandling av ombudsmännens redogörelse den ordning som föreskrivs i riksdagsordningen, dvs. sedvanlig beredning av utskottsbetänkandet vid utskottssammanträden och efterföljande behandling i kammaren.

I utskottsbetänkandet redogörs för huvuddragen i ämbetsberättelsen och konstitutionsutskottets ställningstagande redovisas.

Under en lång period föranledde ämbetsberättelsen i princip inte något särskilt uttalande från utskottets sida. I 1983 års JO-utredning anges således följande (SOU 1985:26 s. 88):

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

Alltsedan konstitutionsutskottets beredning av ämbetsberättelsen vid riksmötet 2010/11 gör emellertid utskottet regelmässigt uttalanden med anledning av ombudsmännens iakttagelser i de ärenden som behandlas i ämbetsberättelsen, men också i andra frågor som avser JO-ämbetets verksamhet eller organisation. Exempelvis erinrade konstitutionsutskottet i sitt ställningstagande i betänkande 2019/20:KU11 bl.a. om att JO:s tillsyn är extraordinär och betonade betydelsen av en fungerande ordinarie tillsynsverksamhet. Vidare framhöll utskottet respekten för individens värdighet i den offentliga verksamheten och underströk vikten av att myndigheterna kontinuerligt arbetar med frågor om bemötande och grundläggande rättsstatliga principer. Utskottet anförde även att det är ett grundläggande krav att offentliga organ fullgör sina skyldigheter enligt offentlighetsprincipen samt tillämpar reglerna om meddelarfrihet på ett korrekt sätt och i överensstämmelse med gällande regelverk. Vidare framhöll utskottet vikten av en god förvaltningsrättslig standard, kompetens och att statsanställda har goda kunskaper om den statliga värdegrunden. Utskottet uppmärksammade också ombudsmännens framställningar till regeringen och påtalade att de behov av förändringar och nödvändiga åtgärder som ombudsmännen identifierar ska tillmätas stor vikt av regeringen och berörda myndigheter. Avslutningsvis noterade utskottet med tillfredsställelse att JO under verksamhetsåret hade genomfört fler inspek-

tioner än under tidigare verksamhetsår. I betänkandet redovisas även följande urval av utskottets uttalanden vid tidigare behandling av ämbetsberättelsen.¹⁶⁹

Utskottet har under flera år vid behandlingen av JO:s ämbetsberättelse uppmärksammat frågan om ordinarie tillsyn inom olika områden. För en utförlig redogörelse för utskottets tidigare behandling av dessa frågor hänvisas till betänkande 2014/15:KU11 (s. 10 f.). I betänkandena 2014/15:KU11 (s. 15) och 2015/16:KU7 (s. 17) konstaterade utskottet att flera av de uppmärksammade frågorna som rörde behovet av en utökad ordinarie tillsyn var föremål för överväganden. Utskottet uttalade att resultatet av dessa utredningar inte skulle föregripas och att riksdagen därför inte borde ta något initiativ till åtgärder. Utskottet har också framhållit att den ordinarie tillsynen är en förutsättning för att JO ska kunna utföra sin extraordinära tillsyn på ett tillfredsställande sätt (bet. 2016/17:KU11 s. 19, 2017/18:KU11 s. 21 och 2018/19:KU11 s. 23).

Utskottet har tidigare övervägt frågan om långa häktningstider och restriktioner. I betänkande 2015/16:KU7 (s. 17) konstaterade utskottet med tillfredsställelse att en särskild utredare hade fått i uppdrag att lämna förslag som syftar till att minska användningen av häktning och restriktioner. Utskottet har även funnit anledning att påminna om att det är en central fråga i en rättsstat att ingen sitter frihetsberövad utan laglig grund (bet. 2017/18:KU11 s. 20). Mot bakgrund av det som även tidigare framkommit om allvarliga brister hänförliga till myndigheternas bemötande av enskilda, bl.a. vid frihetsberövanden och när myndigheter vidtar andra tvångsåtgärder mot enskilda, har utskottet funnit anledning att framhålla respekten för individens värdighet i den offentliga verksamheten samt understryka vikten av att myndigheterna kontinuerligt arbetar med frågor om bemötande och grundläggande rättsliga principer (bet. 2017/18:KU11 s. 21 och 2018/19:KU11 s. 23).

Utskottet har vid flera tillfällen uttalat att det är mycket värdefullt att ombudsmännen informerar om sina iakttagelser och påtalar de behov av författningsändringar eller andra åtgärder som har identifierats genom ombudsmännens tillsynsarbete (se t.ex. bet. 2014/15:KU11 s. 15, 2016/17:KU11 s. 18 och 2018/19:KU11 s. 23). Utskottet har även anført att utskottet ser särskilt allvarligt på brister i lagstiftning och rutiner som rör grundlagsskyddade fri- och rättigheter när det gäller den kroppsliga integriteten och rörelsefriheten (bet. 2016/17:KU11 s. 18). Utskottet har också uttryckt att det förutsätter att regeringen och myndigheterna vidtar de åtgärder som krävs för att komma till rätta med de fel och brister som ombudsmännen konstaterat (bet. 2017/18:KU11 s. 20).

Vidare har utskottet understrukit vikten av att myndigheter och kommuner fullgör sina skyldigheter enligt offentlighetsprincipen på ett korrekt sätt och i överensstämmelse med gällande regelverk (bet. 2016/17:KU11 s. 19 och 2017/18:KU11 s. 21).

I betänkande 2016/17:KU11 (s. 19) konstaterade utskottet med tillfredsställelse att en utredare hade fått i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda och föreslå åtgärder i fråga om förekomsten hos myndigheterna av frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling. [...]

¹⁶⁹ Se bet. 2019/20:KU11 s. 15 f.

Sedan riksmötet 2011/12 har liknande redogörelser för utskottets tidigare behandling och uttalanden lämnats i respektive betänkande när det gäller ämbetsberättelsen.¹⁷⁰

Utskottet har också – under hänvisning till tidigare uttalanden av riksdagen – uttalat att ombudsmännens klagomålshantering ska ha prioritet i förhållande till andra arbetsuppgifter, men har samtidigt framhållit värdet av JO:s inspektionsverksamhet.¹⁷¹

Utskottets förslag till beslut är i allmänhet att riksdagen ska lägga redogörelsen till handlingarna. Utskottet kan emellertid lämna även andra förslag till riksdagsbeslut i betänkandet. Under enkamartiden har utskottet gjort detta vid ett par tillfällen sedan riksmötet 2009/10. Således föreslog konstitutionsutskottet, med stöd av sin initiativrätt (jfr 9 kap. 16 § RO), i betänkande 2009/10:KU24 att riksdagen skulle göra ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om en översyn av JO-instruktionen.¹⁷² Vidare föreslog utskottet i betänkande 2011/12:KU6 att riksdagen skulle göra ett tillkännagivande till regeringen om att låta utreda frågan om ordinarie tillsyn inom migrations- och socialförsäkringsområdet.¹⁷³ I betänkande 2014/15:KU11 föreslog utskottet, med stöd av sin initiativrätt, att riksdagen skulle göra ett tillkännagivande till regeringen om att låta utreda frågan om möjliga åtgärder för att, med bibehållen respekt för offentlighetsprincipen, möta de utmaningar som kan uppstå vid mycket frekventa och omfattande framställningar att få ta del av allmänna handlingar.¹⁷⁴

Som redan har framgått, behandlas betänkandet om JO:s ämbetsberättelse på motsvarande sätt i kammaren som övriga betänkanden. Före enkamartiden var kammardebatter i anledning av JO:s ämbetsberättelse ovanliga. Sedan enkammarreformen äger kammardebatter regelmässigt rum i fråga om betänkandet som avser ämbetsberättelsen, även om det under 1970- och 80-talet fanns i viss mån delade meningar om ifall kammardebatter och följd-motioner borde förekomma när det gäller detta betänkande och vad de bör innehålla.¹⁷⁵ I 1983 års JO-utredning anfördes att frågan om kammardebatter och följd-motioner inte gav anledning till några ställningstaganden från utredningens sida och att ”saken bör lösas i riksdagspraxis”.¹⁷⁶

Konstitutionsutskottets granskning av regeringens hantering av vissa framställningar och beslut från JO

Ombudsmännen ska verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas. Om det vid tillsynsverksamheten uppkommer anledning att väcka en fråga om en

¹⁷⁰ Se bet. 2011/12:KU6, 2012/13:KU12, 2013/14:KU11, 2014/15:KU11, 2015/16:KU7, 2016/17:KU11 och 2017/18:KU11.

¹⁷¹ Se bet. 2015/16:KU7 s. 17.

¹⁷² Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2009/10:174). Se även avsnitt 3.5.1.

¹⁷³ Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2011/12:160).

¹⁷⁴ Riksdagen biföll utskottets förslag till riksdagsbeslut (rskr. 2014/15:127).

¹⁷⁵ Se motion 1977/78:17, riksdagens protokoll 1977/78:37 (8 §), 1978/79:33 (7 §), 1979/80:23 (8 §), 1982/83:23 (5 §) och 1984/85:22 (5 §) samt SOU 1985:26 s. 268.

¹⁷⁶ Se SOU 1985:26 s. 268.

författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får en justitieombudsman – efter samråd med chefsJO – göra en framställning i ämnet till riksdagen eller regeringen (se tilläggsbestämmelse 9.17.5 i riksdagsordningen och 4 § JO-instruktionen). Det förekommer också att en justitieombudsman lämnar en kopia av ett beslut till Regeringskansliet eller direkt till ett departement för kännedom. Detta är inte reglerat i lag.

I 13 kap. 1 § första stycket RF anges att konstitutionsutskottet ska granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas¹⁷⁷ handläggning. Utskottet har rätt att för granskningen få ut protokollen över beslut i regeringsärenden, handlingar som hör till dessa ärenden samt regeringens övriga handlingar som utskottet finner nödvändiga för sin granskning. Andra utskott och varje riksdagsledamot får hos konstitutionsutskottet skriftligen väcka frågor om statsrådets tjänsteutövning eller handläggningen av regeringsärenden (13 kap. 1 § andra stycket RF).

Konstitutionsutskottet kan alltså väcka granskningsärenden på eget initiativ eller på begäran av ett annat utskott respektive av en riksdagsledamot.

Det finns inte några närmare författningsbestämmelser om utskottets granskningsområde eller om granskningens inriktning. Statsrådets tjänsteutövning omfattar inte enbart statsrådets verksamhet som medlemmar av regeringen utan även den verksamhet som har samband med de beslut som statsråden fattar efter bemyndigande från regeringen. Eftersom granskningen dessutom omfattar regeringsärendenas handläggning faller också själva verksamheten inom Regeringskansliet inom granskningsområdet. Detta innebär att även åtgärder som utförts av tjänstemännen omfattas. (Se riksdagens rapport Konstitutionella kontrollfunktioner 2008/09:RFR14 s.11 f.)

Konstitutionsutskottets granskning ska enligt de uttalanden som gjorts i förarbetena vara inriktad på rättskontroll och administrativ praxis.¹⁷⁸ Det innebär att granskningen i första hand ska syfta till att kontrollera om statsråden i sin tjänsteutövning och Regeringskansliet vid sin handläggning av regeringsärendena har följt gällande regler och den praxis som utbildats för verksamheten.¹⁷⁹

Av 13 kap. 2 § RF följer att konstitutionsutskottet minst en gång om året ska meddela riksdagen vad utskottet vid sin granskning har funnit värt att uppmärksamma. Utskottet lämnar normalt två granskningsbetänkanden under ett riksmöte. Sålunda lämnar utskottet under hösten ett granskningsbetänkande som avser allmänna, administrativt inriktade frågor om regeringsarbetet. Denna allmänna granskning sker på utskottets eget initiativ, i vilken utskottet fastställer vilka områden som ska bli föremål för dess granskning. Vid samma riksmöte lämnar utskottet under våren ett betänkande i vilket utskottet redovisar sin granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning med anledning av särskilda granskningsanmälningar.

¹⁷⁷ Med regeringsärende avses ett ärende som avgörs av regeringen vid regeringssammanträde.

¹⁷⁸ Se bl.a. prop. 1973:90 s. 415 f.

¹⁷⁹ Se 2008/09:RFR14 s.12 f.

Årligen återkommande inslag i den allmänna granskningen är konstitutionsutskottets granskning av regeringens sammansättning och regeringsarbetets organisation, regeringsprotokollen och vissa förvaltningsärenden. Även regeringens utövande av utnämningmakten granskas av utskottet med viss regelbundenhet, även om denna granskning normalt inte sker årligen.

Inom ramen för den allmänna granskningen har konstitutionsutskottet vid flera tillfällen granskat regeringens behandling av framställningar och beslut från JO. Utskottet har inte fastställt några bestämda tidsintervaller för denna granskning, som har utförts vid riksmötena 1998/99, 2006/07, 2013/14, 2017/18 och 2021/22. Resultatet av granskningen har redovisats i betänkanterna 1998/99:KU10 (s. 43 f.), 2006/07:KU10 (s. 63 f.), 2013/14:KU10 (s. 31 f.), 2017/18:KU10 (s. 44 f.) och 2021/22:KU10 (s. 125 f.).

I respektive granskningsärende redovisar regeringen vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av justitieombudsmännens framställningar och beslut. Det förekommer således att regeringen därvid uppger exempelvis att en viss fråga behandlas i en proposition, att ett ärende har lett till en ny eller en ändrad författningsreglering, att ett förslag till lagstiftning i frågan har upprättats, att ett ärende har överlämnats till en pågående utredning, att frågan har utretts och bereds för närvarande inom Regeringskansliet eller att den inte har bedömts föranleda några särskilda åtgärder. I redovisningen anges också t.ex. i vissa fall att den berörda myndigheten har tillförts resurser, fått nya uppdrag eller att beslutet har översänts till myndigheten för kännedom.

Det som har framkommit i respektive granskningsärende har föranlett särskilda uttalanden från utskottets sida.

Sålunda granskade utskottet hösten 1998 regeringens behandling av skrivelser från JO när det gäller verksamhetsåren 1995/96, 1996/97 och 1997/98.¹⁸⁰ Utskottet uttalade att regeringens sammanställning över vidtagna åtgärder med anledning av JO:s beslut och framställningar enligt 4 § JO-instruktionen gav bra information till såväl utskottet som till Riksdagens ombudsmän. Utskottet fann redogörelsen tillfredsställande. Granskningen ledde inte till något annat uttalande från utskottets sida.

I sin granskning hösten 2006 som omfattade överlämnanden och beslut under perioden den 1 juli 1997–30 juni 2005 konstaterade utskottet bl.a. att framställningarna från JO till regeringen enligt 4 § JO-instruktionen hade med något undantag föranlett åtgärder från regeringens sida.¹⁸¹ Sammanställningen över vidtagna åtgärder med anledning av JO:s framställningar och beslut kunde, enligt utskottet, ge värdefull information om vad ombudsmännens iakttagelser lett till. Utskottet uttalade att redovisningarna av vidtagna åtgärder gav vid handen att framställningarna och iakttagelserna från JO borde vara ett angeläget inslag i arbetet med att förbättra lagstiftning och rutiner.

¹⁸⁰ Se bet. 1998/99:KU10 s. 43 f.

¹⁸¹ Se bet. 2006/07:KU10 s. 63 f.

Även i granskningen hösten 2013, som avsåg regeringens behandling av framställningar och beslut från JO under verksamhetsåren fr.o.m. 2005/06 t.o.m. 2012/13, konstaterade utskottet att genomgången av de åtgärder som hade vidtagits med anledning av justitieombudsmännens framställningar och beslut gav värdefull information om vad ombudsmännens iakttagelser hade lett till.¹⁸² I likhet med vad utskottet hade uttalat tidigare gav redovisningarna av vidtagna åtgärder anledning att framhålla att framställningarna och iakttagelserna från JO borde vara ett angeläget inslag i arbetet med att förbättra lagstiftning och rutiner.

I sin granskning hösten 2017 gjorde utskottet en genomgång av de åtgärder som hade vidtagits hos Regeringskansliet med anledning av justitieombudsmännens framställningar och beslut under verksamhetsåren 2013–2017.¹⁸³ Det konstaterades att hanteringen av beslut som hade överlämnats för kännedom föreföll variera något mellan departementen. Utskottet underströk att det kunde förväntas finnas ett skäl bakom att vissa beslut överlämnades från JO, varför det fanns anledning att även de uppmärksammades inom departementen och eventuellt lades till grund för åtgärder från regeringens sida.

Utskottets senaste granskning hösten 2021 gällde regeringens behandling av framställningar och beslut från JO under verksamhetsåren 2017/18 t.o.m. 2019/20.¹⁸⁴ Utskottet noterade bl.a. att framställningarna från JO till regeringen enligt 4 § JO-instruktionen hade föranlett åtgärder från regeringens sida i ungefär hälften av fallen. När det gällde beslut som JO överlämnat för kännedom var andelen ärenden som föranlett åtgärder från regeringens sida något större. Utskottet, som betonade att det är regeringens sak att bedöma varje framställning eller beslut för sig, framhöll att regeringen bör dra nytta av särskilt framställningarna från JO, men även beslut som JO överlämnar till Regeringskansliet för kännedom, som ett angeläget inslag i arbetet med att förbättra lagstiftning och rutiner.

Utskottet ställde sig också frågande till att två framställningar efter mer än två år fortfarande inte hade varit föremål för något ställningstagande.

Slutligen konstaterade utskottet att ärenden om framställningar enligt 4 § JO-instruktionen från JO till regeringen bör avslutas genom ett regeringsbeslut alternativt genom ett regeringskanslibeslut med en tydlig hänvisning till ett regeringsbeslut där den fråga som JO:s framställning avser har hanterats. Utskottet förutsatte att rutinerna inom Regeringskansliet vid behov ses över för att säkerställa att så blir fallet framöver.

Konstitutionsutskottet anmäler för riksdagen resultatet av den granskning som redovisas i betänkandet enligt 13 kap. 2 § RF och överlämnar granskningsbetänkandet till kammaren.

Regeringen underrättas om resultatet av konstitutionsutskottets granskning genom en riksdagsskrivelse. Mottagandet av betänkandet i regeringen och

¹⁸² Se bet. 2013/14:KU10 s. 32 f.

¹⁸³ Se bet. 2017/18:KU10 s. 44 f.

¹⁸⁴ Se bet. 2021/22:KU10 s. 125 f.

Regeringskansliet beskrivs enligt följande i rapporten Konstitutionella kontrollfunktioner:¹⁸⁵

När ett justerat betänkande kommer till Statsrådsberedningen sprids det omedelbart till rättskretsen, dvs. alla expeditions- och rättschefer, chefer för rättssekretariaten och vissa andra personer. Granskningen analyseras både på departementen och särskilt vid Statsrådsberedningens rättschefskansli. Man för en preliminär diskussion kring frågan om det är något i rutinerna som behöver förändras med anledning av betänkandet. Därefter sker en samlad genomgång vid expeditions- och rättschefsmöten där man för ett resonemang om behov av åtgärder. Sedan går arbetet vidare och man tillsätter arbetsgrupper där det behövs, vilket i förekommande fall kan resultera i ändrade arbetsordningar/riktlinjer.

Den politiska ledningen vid de olika departementen och vid Statsrådsberedningen kan också få en föredragning av de generella övervägandena i betänkandet.

Såsom exempel på rutiner som har påverkats av konstitutionsutskottets uttalanden kan nämnas t.ex. författningsutgivningen, s.k. ärenden utom listan, behovet av lagrådsgranskning och uppfyllande av beredningskravet.

Från den särskilda granskningen kan nämnas följande exempel som påverkat arbetet vid Regeringskansliet: uttalanden av statsråd, frågor om ministerstyre, frågor om direktiv till myndigheter.

5.2.5 Reglering av tillsynsuppgiften genom JO-instruktionen

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 5.1 är ombudsmännens självständighet helt avgörande för tillsynsuppdragets trovärdighet och legitimitet. Därför ska riksdagen exempelvis aldrig kunna påverka JO:s befattning med enskilda ärenden eller ta initiativ till att JO tar upp sådana ärenden.

Samtidigt innebär gällande ordning, som redan har nämnts, att riksdagen ska fastställa de generella riktlinjerna för JO:s tillsynsuppgift och verksamhet genom bestämmelserna i JO-instruktionen. I 13 kap. 6 § första stycket RF anges således bl.a. att justitieombudsmännen ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar samt att en ombudsman får föra talan i de fall som anges i instruktionen. Denna reglering har sin grund i 1809 års RF. Således angavs i 96 § i 1809 års RF bl.a. att justitieombudsmannen skulle utöva sin tillsyn enligt den instruktion som riksdagen utfärdade för honom.

Följaktligen har JO:s tillsynsuppgift alltsedan ämbetets inrättande definierats av riksdagen genom instruktionen. Av utredningsdirektiven följer att utredningen bör undersöka hur gällande ordning förhåller sig till ombudsmännens oberoende och om den riskerar att komma i konflikt därmed.

I syfte att tydliggöra bakgrunden till bestämmelserna om JO:s tillsynsuppgift enligt den nu gällande instruktionen, redogörs inledningsvis för motsvarande bestämmelser enligt den ursprungliga regleringen i 1810 års JO-instruktion. Därefter redovisas gällande bestämmelser.

¹⁸⁵ Se 2008/09:RFR14 s. 17.

Reglering av tillsynsuppgiften i 1810 års JO-instruktion

Vid tillkomsten av 1809 års RF beslutades att konstitutionsutskottet skulle få i uppgift att utarbeta ett förslag till JO-instruktion. Utskottets ursprungliga förslag till JO-instruktion, som i viss utsträckning var inspirerat av instruktionen för JK, mötte stark kritik i stånden. De radikala motståndarna till ämbetsmannaväldet ville se en väsentlig utvidgning av JO:s befogenheter och maktmedel i förhållande till utskottets förslag. Vidare framfördes synpunkten att utskottets förslag var bristfälligt och inte tillräckligt långtgående, samt att JO-ämbetet skulle ges nödvändiga förutsättningar för att kunna genomföra en allsidig och effektiv kontroll. Mest kontroversiell var dock frågan om omfattningen av JO:s åklagarfunktion och förhållandet till JK, och det anfördes att utskottet genom sitt förslag inte hade lyckats särskilja de båda ämbetenas åtalsområden.¹⁸⁶ Konstitutionsutskottet tog sedan fram ett nytt förslag, som sedermera antogs av riksdagen. Ett flertal av bestämmelserna i 1810 års JO-instruktion har sin motsvarighet även i den nu gällande instruktionen.

1810 års JO-instruktion bestod av 26 paragrafer. Den innehöll vissa bestämmelser som korrelerade med regleringen i 1809 års RF, medan andra stadganden saknade direkt anknytning till grundlagen.¹⁸⁷ Nedan följer en redogörelse för företrädesvis de bestämmelser i 1810 års JO-instruktion som avsåg JO:s tillsynsuppgift.

Enligt 1 § skulle JO utöva en allmän tillsyn över dels lagars, författningsars och instruktioners efterlevnad bland domare, ämbets- och tjänstemän, och dels om de utförde sitt ämbete i laglig ordning. Vidare föreskrevs i bestämmelsen ett ömsesidigt åtalsförbud för JO och JK.

JO betraktades ursprungligen som en konstitutionell kontrollinstitution som skulle ägna sig åt en generell och inte individuellt inriktad granskning av rättskipning och förvaltning.¹⁸⁸

Av 2 § följde således att JO framför allt borde uppmärksamma och beivra sådana överträdelser som var bl.a. grovt oaktsamma eller skapade en allmän osäkerhet för medborgarnas rättigheter. Om en domare, ämbets- eller tjänsteman hade begått ett fel genom oaktsamhet kunde JO därför enligt 3 § nöja sig med att informera JK om vad som hade förekommit.

Vidare fick JO bl.a. göra framställning hos Kungl. Maj:t om granskning av en domstols eller ett ämbetsverks åtgärder och, om framställningen bifölls, lämna upplysningar vid granskningen (11 §). JO hade även möjlighet att, inom givna anslag göra inspektionsresor (13 §).

I sin årliga allmänna redogörelse skulle JO påtala brister och ange förslag inte enbart i fråga om lagar och författningar, utan även om ”den allmänna hushållningen” (14 §). Av 19 § följde att JO kunde göra framställningar till Kungl. Maj:t även i ärenden som rörde den allmänna hushållningen.

¹⁸⁶ Se Alexandersson (1935) s. 36 f och Ekroth (2001) s. 56.

¹⁸⁷ Se Alexandersson (1935) s. 40 f.

¹⁸⁸ Se Alexius Borgström (2003) s. 55.

Härigenom kunde JO engagera sig i rikets finanser, även om överväganden av ekonomiska frågor inte var ämbetets primära funktion.

Enligt 15 och 16 §§ skulle JO motverka försummelse och bristande enhetlighet inom rättskipningen och förvaltningen bl.a. genom att i sin ”berättelse till Rikens Ständer” anmärka oriktigheten samt yrka att riksdagen skulle avge lagförklaringar och stifta otvetydiga och fullständiga lagar.

Av 17 § följde att JO skulle utöva tillsyn över frihetsberövade personer, dels genom tillsynsbesök, dels genom att granska tillhandahållna fånglistor.

Om JO fann att någon lag eller författning var obsolet eller stred mot i övrigt gällande rätt skulle han göra en hemställan om att bestämmelsen skulle upphävas hos Kungl. Maj:t eller hos riksdagen (20 §).

1810 års JO-instruktion förblev i princip oförändrad till 1830, när den ersattes av 1830 års instruktion som inte innebar några större förändringar i författningstexten.

Reglering av tillsynsuppgiften i gällande JO-instruktion

Gällande JO-instruktion, SFS 1986:765, är den åttonde instruktionen sedan 1810.¹⁸⁹

Genom instruktionen fastställs, liksom tidigare, huvuddragen för JO:s tillsynsuppgift av riksdagen. När det gäller omfång har instruktionen i huvudsak bibehållit sin karaktär och omfattar för närvarande 29 paragrafer. I fråga om innehåll har det skett förändringar och den nuvarande regleringen är också i vissa avseenden mer detaljerad än vad som tidigare var fallet. För en utförlig genomgång av bestämmelserna i JO-instruktionen hänvisas till avsnitt 2.5.3. Nedan behandlas enbart bestämmelser som avser reglering av tillsynsuppgiften i instruktionen.¹⁹⁰

Instruktionens bestämmelser om JO:s tillsynsuppgift finns framför allt i 1 och 3–5 §§.

Den grundläggande definitionen av tillsynsuppgiften anges i 1 § JO-instruktionen. I likhet med den ursprungliga regleringen i 1 § i 1810 års JO-instruktion, anges att JO har tillsyn över såväl att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar, som att de i övrigt fullgör sina åligganden. Tillsynen avser alltså dels att gällande rättsregler tillämpas korrekt, dels att domstolar och myndigheter även i övrigt iakttar god förvaltningssed. JO kan således, utöver den rättsliga kontrollen, göra bedömningar och uttalanden om god förvaltningssed och allmän myndighetsetik.¹⁹¹

Tillsynsuppgiftens inriktning regleras även genom 3 §. I bestämmelsen, som motsvarar 2 § i 1810 års JO-instruktion, anges i huvudsak att ombudsmännen särskilt ska se till att domstolar och myndigheter iakttar saklighet och

¹⁸⁹ 1810 års JO-instruktion utfärdades den 27 februari 1810 och 1830 års JO-instruktion utfärdades den 1 mars 1830. Efterföljande JO-instruktioner har haft SFS-nummer 1915:132, 1941:140, 1957:165, 1967:928 respektive 1975:1057.

¹⁹⁰ JO:s särskilda tillsynsuppgift inom ramen för Opcat behandlas inte i detta sammanhang (jfr 5 a § JO-instruktionen).

¹⁹¹ Se Axberger (2014) s. 38.

opartiskhet i sin verksamhet och att medborgarnas fri- och rättigheter värnas i den offentliga verksamheten. Stadgandet knyter an till 1 kap. 9 § RF och grundläggande bestämmelser om de villkor som gäller för offentlig verksamhet. Den ger uttryck för JO:s huvuduppgift, nämligen att värna rättssäkerheten samt att bevaka enskildas intresse av en lagenlig och korrekt behandling från myndigheternas sida.¹⁹² I 3 § andra stycket anges att JO vid sin tillsyn över kommunala myndigheter ska beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

I 4 §, som motsvaras närmast av 15 § i 1810 års JO-instruktion, anges att ombudsmännen också ska verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas. Där anges vidare att om det under tillsynsverksamheten uppkommer någon anledning att väcka en fråga om författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får JO göra en framställning i saken till riksdagen eller till regeringen.

Av 5 § framgår att JO:s tillsyn kan bedrivas genom prövning av klagomål från allmänheten, inspektioner och genom andra undersökningar som ombudsmännen bedömer vara nödvändiga. Den sistnämnda typen av granskning brukar benämnas ett initiativärende. Ett initiativärende kan ha sin grund i något som har kommit fram vid utredningen av en anmälan eller vid en inspektion, men det kan också vara en fråga som har uppmärksamats av en ombudsman exempelvis genom uppgifter i massmedierna.¹⁹³

Axberger sammanfattar JO:s tillsynsuppgift enligt följande:¹⁹⁴

- *JO:s allmänna uppgift:* tillsyn över att gällande rättsregler tillämpas korrekt samt att domstolar och myndigheter även i övrigt gör vad de ska och iakttar en god myndighetsetik.
- *JO:s särskilda uppgift:* tillsyn över att den offentliga verksamheten utövas sakligt och opartiskt samt över att medborgarnas fri- och rättigheter respekteras.
- *JO:s rättsvårdande uppgift:* att verka för att avhjälpa brister i lagstiftningen.

Reglerna innebär en prioritering. Tyngdpunkten ligger på grundläggande rättsprinciper och det medborgerliga perspektivet. När JO utövar tillsyn över domstolar och myndigheter ska grundläggande rättssäkerhetsfrågor komma i första hand. JO:s rättsvårdande roll är kompletterande, eftersom den bygger på det som kommer fram i tillsynsverksamheten. Till den rollen kan också den traditionella uppgiften att besvara remisser över lag- och andra utredningsförslag räknas. Uppgiften är viktig. Eftersom JO:s remissyttranden regelmässigt tillmätts stor betydelse är den också meningsfull. Att avge väl genomarbetade remissvar är dock så pass betungande att detta numera ofta måste prioriteras ned.

Genom skyldigheten att ta sig an medborgarnas klagomål fungerar JO samtidigt som en riksdagens klagomur i rättsliga angelägenheter. JO bör därvid bl.a. kunna fungera som ”medborgarnas förlängda arm” och kontrollera sådant som den enskilde själv inte lyckas reda ut eller förvägras inblick i. Det kan ombudsmännen och deras medarbetare göra genom att ställa frågor till myndigheters företrädare, begära in handlingar för

¹⁹² Se bet. KU 1975/76:22 s. 48 och 54 samt SOU 1985:26 s. 143 f.

¹⁹³ Se Axberger (2014) s. 44.

¹⁹⁴ Se Axberger (2014) s. 39.

granskning osv. utan sekretessbegränsningar och andra hinder som myndigheter kan resa upp inför den enskilde. JO bör emellertid inte uppfattas som ”den enskildes advokat” och kan inte, det visar även erfarenheten, lita på att allt en anmälare framför är korrekt.

JO tjänar i stället allmänintresset av en väl fungerande rättsstat och företräder därvid varken myndigheter eller medborgare.

Således har JO:s tillsyn alltsedan 1800-talet reglerats genom instruktionen och varit såväl repressiv, genom efterhandskontrollen, som preventiv genom JO:s vägledande uttalanden i rättsfrågor och påpekanden till lagstiftaren.

Några ytterligare regler om JO:s tillsynsuppgift utöver vad som nu har redovisats finns varken i instruktionen eller i annan författning.

I förhållande till JO:s självständighet och institutionella oberoende har den omständigheten att JO:s tillsynsuppgift regleras genom instruktionen inte uppmärksamats särskilt i förarbeten eller doktrinen. Däremot har frågan om tillsynskretsen och tillsynsområdets omfattning varit föremål för överväganden (se avsnitt 6.2).¹⁹⁵

5.2.6 Samråd med konstitutionsutskottet

I tilläggsbestämmelse 13.2.1 i riksdagsordningen föreskrivs att konstitutionsutskottet, på eget initiativ eller på begäran av någon av justitieombudsmännen, ska samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art. Även JO-instruktionen innehåller bestämmelser om samråd mellan ombudsmännen och konstitutionsutskottet (14 § JO-instruktionen). Som noteras i utredningsdirektiven får utskottet och därmed riksdagen härigenom anses dels ha ett visst ansvar för ämbetets inre organisation, dels få en möjlighet till insyn i densamma.

I direktiven framhålls att det är angeläget att formerna för konstitutionsutskottets samråd med och stöd till JO är adekvata och välfungerande samtidigt som de inte inkräktar på ombudsmännens självständighet och JO:s institutionella oberoende. Redogörelsen nedan syftar till att klarlägga dessa frågeställningar.

Regleringen i riksdagsordningen

Samrådsbestämmelsen i tilläggsbestämmelse 13.2.1 i riksdagsordningen har sitt ursprung i 1967 års JO-reform, som innebar bl.a. att den dåvarande justitieombudsmannens och militieombudsmannens arbetsuppgifter skulle utföras i ett gemensamt ämbete av tre justitieombudsmän. I sitt betänkande angav det sammansatta konstitutions- och första lagutskottet bl.a. vissa huvudprinciper för arbetsfördelningen mellan de tre ombudsmännen och konstaterade följande:¹⁹⁶

Arbetsordningen och vidtagna ändringar i denna bör meddelas riksdagen i samband med den årliga redovisningen av ämbetets verksamhet. I frågor

¹⁹⁵ Se t.ex. SOU 1985:26 s. 144 f.

¹⁹⁶ Se bet. KUI LU 1967:1 s. 15.

som gäller arbetsordningen kan det också vara av värde om samråd kan ske med ett organ för riksdagen, särskilt i mera principiella angelägenheter eller där ombudsmännen inte är ense.

Genom reformen inrättades således ett samrådsorgan inom riksdagen som ombudsmännen på eget initiativ kunde överlägga med i organisatoriska frågor. I förarbetena finns följande uttalande om bakgrunden till bestämmelsen:¹⁹⁷

Utskottet har som förut antytts övervägt om det kan vara av värde att inrätta ett samrådsorgan inom riksdagen för att stå ombudsmännen till buds för överläggning om vissa frågor av organisatorisk art. Främst har utskottet avsett spörsmål om arbetsfördelning, om arbetsordningen och om ställföreträdarnas tjänstgöring. Ombudsmännen har själva infört utskottet uttalat sig för ett sådant samrådsorgan. Utskottet har funnit lämpligt att föreslå att ett sådant inrättas. Det bör emellertid särskilt understrykas att dess existens inte får i minsta mån uppfattas som ett avsteg från den grundläggande principen, att riksdagen inte skall påverka ombudsmännens handläggning av ärendena. Samråd förutsätts komma till stånd endast på initiativ av ombudsman. Organet bör vara litet; sex ledamöter synes utgöra en lämplig storlek. Utskottet föreslår att de utses inom de båda utskott som handlagt förevarande ärende, tre från vardera konstitutionsutskottet och tre från det lagutskott som granskar ombudsmännens ämbetsberättelser.

En bestämmelse om samrådsorganet, som sedan antog namnet JO-delegationen, togs in i 71 § i 1971 års riksdagsstadga.¹⁹⁸ Enligt den bestämmelsen skulle konstitutionsutskottet inom 20 dagar från riksdagens öppnande, utse en delegation bestående av sex ledamöter i utskottet, för att då någon av riksdagens ombudsmän påkallade det ”samråda med ombudsmännen om arbetsfördelningen eller arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art”. Genom bestämmelsen föreskrevs alltså en rättighet, inte en skyldighet, för ombudsmännen att påkalla samråd med delegationen.

Motsvarande reglering togs sedan in i tilläggsbestämmelse 8.10.1 i 1974 års RO. Enligt tilläggsbestämmelsens ursprungslydelse skulle konstitutionsutskottet inom 20 dagar från det att utskottet blivit tillsatt, utse JO-delegationen ”för att då riksdagens ombudsman påkallar det samråda med ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art”. I förhållande till den tidigare bestämmelsen i riksdagsstadgan innehöll regleringen i tilläggsbestämmelsen en annan tidsfrist inom vilken JO-delegationen skulle utses, vidare nämndes inte arbetsfördelningen i lagtexten. Även tilläggsbestämmelsen innefattade en rättighet, inte en skyldighet, för ombudsmännen att påkalla samråd med delegationen.

Tilläggsbestämmelsen ändrades sedan på förslag av konstitutionsutskottet. Utskottet föreslog att JO-delegationen skulle utses för att ”på delegationens eget initiativ eller på begäran av någon av riksdagens ombudsmän, samråda med ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art”. Utskottets förslag avvek från det förslag som lämnades av 1983 års JO-utredning, som innebar en fortsatt ordning enligt vilken endast justitieombuds-

¹⁹⁷ Se bet. KU1LU 1967:1 s. 24.

¹⁹⁸ Jfr bet. KU1LU 1967:1 s. 26 och mem. KU 1971:2.

männen skulle kunna påkalla samråd med JO-delegationen.¹⁹⁹ I förarbetena angavs följande skäl till utskottets ändringsförslag:²⁰⁰

Beträffande JO-delegationen anser utskottet att den bör bestå som ett samrådsorgan mellan ombudsmännen och riksdagen i administrativa frågor. Eftersom samrådet endast avser sådana frågor anser utskottet inte att det föreligger bärande skäl till att initiativ till samråd inte också skall kunna tas av JO-delegationen. Utskottet föreslår en ändring av tilläggsbestämmelsen 8.10.1 RO i enlighet härmed. Även för framtiden bör varje ombudsman vara oförhindrad att begära sammanträffande med delegationen. Begäran om sådant sammanträffande av justitieombudsman bör dock föregås av samråd med chefsjustitieombudsmannen.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag. Genom denna lagändring, som trädde i kraft den 1 december 1986, infördes alltså en möjlighet också för delegationen att på eget initiativ genomföra ett samråd med ombudsmännen. Någon skyldighet att påkalla samråd föreskrevs inte heller genom denna ändring.

I betänkande 1990/91:KU8 föreslog konstitutionsutskottet att JO-delegationen skulle avskaffas och att dess uppgifter skulle övertas av utskottet. Utskottet lade också fram följande förslag till ändring i tilläggsbestämmelse 8.10.1 i 1974 års RO:

Konstitutionsutskottet skall, på eget initiativ eller på begäran av någon av riksdagens ombudsmän, samråda med ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Vid 2014 års översyn av riksdagsordningen togs samrådsbestämmelsen – med några mindre språkliga justeringar – in i tilläggsbestämmelse 13.2.1 och har varit oförändrad sedan dess.

Som framgått innebär alltså den ordning som har tillämpats i drygt 25 år att samråd kan initieras såväl av ombudsmännen som av konstitutionsutskottet (tidigare JO-delegationen).

I sammanhanget noteras att ordalydelsen i tilläggsbestämmelse 13.2.1 i riksdagsordningen inte är helt entydig och kan ge utrymme för en tolkning som inte synes ha varit avsedd av lagstiftaren. Därmed skulle det kunna anses att bestämmelsen innefattar en skyldighet för konstitutionsutskottet att på eget initiativ samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art. Varken bestämmelsens tidigare ordalydelser eller uttalanden i förarbeten tyder på att det skulle ha varit lagstiftarens avsikt att föreskriva en sådan skyldighet för utskottet.

Regleringen i JO-instruktionen

Enligt 14 § andra stycket JO-instruktionen ska chefsJO samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt. Av 14 § tredje stycket i

¹⁹⁹ Se SOU 1985:26 s. 265.

²⁰⁰ Se bet. KU 1986/87:2 s. 44.

samma bestämmelse framgår att en ombudsman som vill påkalla samråd med konstitutionsutskottet först måste samråda med chefsJO.

En liknande samrådsbestämmelse fanns tidigare i 14 § i 1975 års JO-instruktion (SFS 1975:1057), som tillkom vid 1975 års JO-reform. I frågan om justitieombudsmännens samråd med dåvarande JO-delegationen anförde 1972 års JO-utredning bl.a. följande:²⁰¹

Utredningen anser det mycket värdefullt med samråd mellan ombudsmännen och JO-delegationen. Därigenom får riksdagen större inblick i ombudsmännens verksamhet och bättre underlag för att bedöma bl.a. JO-ämbetets anslagsframställningar. Ombudsmännen får möjlighet att få närmare kännedom om hur några riksdagsmän ser på deras verksamhet.

Med den nya föreslagna organisationen med en ombudsman som chef synes ett samrådsförfarande än mer angeläget. Utredningen föreslår därför att samråd även i fortsättningen skall förekomma mellan JO-ämbetet och JO-delegationen. Det är därvid självfallet inte meningen att JO-delegationen skall befatta sig med avgörandet av enskilda ärenden eller på annat sätt ingripa i JO-ämbetets tillsynsverksamhet. Samrådet bör liksom hittills gälla endast frågor av organisatorisk art. Gentemot riksdagen bär ombudsmännen det fulla ansvaret för sin verksamhet. För att inte rubba på principen om ombudsmännens självständighet gentemot riksdagen bör samråd även framdeles få påkallas endast av ombudsman. Enligt utredningens mening bör samråd få påkallas endast av den ombudsman som är chef för JO-ämbetet. Däremot bör samtliga ombudsmän normalt vara närvarande vid sammanträdet med delegationen.

För att understryka vikten av att samråd kommer till stånd i de mer väsentliga frågorna bör instruktionen föreskriva att chefen skall samråda med JO-delegationen innan han beslutar arbetsordning och avger skrivelse med begäran om anslag. I övrigt bör chefen själv få bestämma när samråd är lämpligt. Utredningen förutsätter emellertid att ett betydligt utvidgat samrådsförfarande kommer till stånd.

I specialmotiveringen till bestämmelsen uttalade konstitutionsutskottet bl.a. följande:²⁰²

Utskottet anser det värdefullt med samråd mellan ombudsmännen och JO-delegationen. Härigenom får riksdagen bättre inblick i ombudsmännens verksamhet och bättre underlag för att bedöma bl.a. JO-ämbetets anslagsframställningar. Det är därvid självfallet inte meningen att JO-delegationen skall befatta sig med avgörandet av enskilda ärenden eller på annat sätt ingripa i JO-ämbetets tillsynsverksamhet. Detta har redan framhållits under den allmänna motiveringen. För att inte rubba principen om ombudsmännens självständighet gentemot riksdagen bör samråd även framdeles få påkallas endast av ombudsman. I motsats till utredningen anser utskottet att samråd bör få påkallas av envar av ombudsmännen.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Av 14 § andra meningen i 1975 års JO-instruktion framgick alltså att den ombudsman som var administrativ chef skulle samråda med JO-delegationen och övriga ombudsmän innan han fastställde arbetsordningen eller begärde anslag för verksamheten. Enligt regleringen i denna bestämmelse var alltså

²⁰¹ Se SOU 1975:23 s. 180.

²⁰² Se bet. KU 1975/76:22 s. 73.

den ombudsman som var administrativ chef skyldig att påkalla samråd med dels JO-delegationen, dels övriga ombudsmän i två situationer: innan han fastställde arbetsordningen och innan han begärde anslag för verksamheten.

Av tredje meningen i samma bestämmelse framgick att det stod samtliga ombudsmän fritt att påkalla samråd med JO-delegationen.

Bestämmelsen ändrades genom 1983 års JO-översyn och införandet av den senaste JO-instruktionen (SFS 1986:765) som fortfarande gäller.²⁰³ I ett nytt andra stycke i 14 § i JO-instruktionen föreskrevs – i likhet med den tidigare regleringen i 14 § andra meningen i 1975 års JO-instruktion – att chefsJO skulle samråda med JO-delegationen innan han fastställde arbetsordning eller begärde anslag för verksamheten. Vidare föreskrevs i 14 § tredje stycket JO-instruktionen en skyldighet för en justitieombudsman att samråda med chefsJO innan han påkallade samråd med JO-delegationen.

Således kvarstod enligt ursprungslydelsen av 14 § andra stycket i nu gällande JO-instruktion en uttrycklig skyldighet för chefsJO att samråda med JO-delegationen innan han fastställde arbetsordningen eller begärde anslag för verksamheten.

I betänkande 1990/91:KU16 Justitieombudsmännens redovisning av sin verksamhet till 1990/91 års riksmöte m.m. föreslog konstitutionsutskottet en ändring i 14 § i JO-instruktionen och anförde bl.a. följande:

Enligt utskottets mening kan det inte anses vara nödvändigt att samråd sker i fråga om varje ändring i arbetsordningen utan samrådet bör kunna begränsas till att avse organisationsfrågor av större vikt. Vidare anser utskottet att den nuvarande föreskriften om samråd angående anslag till riksdagens ombudsmän bör utgå. Utskottet får beträffande denna fråga erinra om att det ankommer på utskottet att behandla anslag till riksdagens olika myndigheter.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag. Bestämmelsen fick därmed sin nuvarande lydelse genom denna lagändring, som trädde i kraft den 1 oktober 1991. Sedan dess omfattar chefsJO:s skyldighet att samråda med konstitutionsutskottet enligt 14 § andra stycket JO-instruktionen organisationsfrågor av större vikt. Vad som ska anses utgöra sådana organisationsfrågor anges inte närmare i förarbetena.

5.2.7 Finansiell kontroll och uppföljning av JO:s verksamhet

JO:s verksamhet finansieras via statens budget. Som framgår av redogörelsen för budgetprocessen i avsnitt 2.5.9 upprättar JO sitt eget förslag till anslag på statens budget. Medelstilleddning sker genom riksdagens beslut om statens budget.

Vidare framgår av framställningen i avsnitt 2.5.10 att JO har till uppgift att lämna en årsredovisning till riksdagen och i avsnitt 2.6.1 redovisas vissa bestämmelser om Riksrevisionens granskningsuppdrag.

²⁰³ Se bet. KU 1986/87:2.

I direktiven framhålls att det är angeläget att formerna för konstitutionsutskottets kontroll och uppföljning av JO:s verksamhet är adekvata och välfungerande samtidigt som de inte inkräktar på ombudsmännens självständighet och JO:s institutionella oberoende. I redogörelsen nedan behandlas dessa frågor.

Hanteringen av JO:s förslag till anslag på statens budget, årsredovisningen och viss revision

Bestämmelser om JO:s årsredovisning finns i lag. Sålunda ska JO, enligt reglerna i BEA-lagen, senast den 22 februari varje år lämna en årsredovisning till riksdagen för det senast avslutade räkenskapsåret. Årsredovisningen ska skrivas under av myndighetens ledning och ska bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning och noter. Myndigheten ska i årsredovisningen även lämna information om andra förhållanden av väsentlig betydelse för riksdagens uppföljning och prövning av verksamheten. (Se 9 kap. 3 och 4 §§ i BEA-lagen.)

Av 12 § andra stycket JO-instruktionen följer att det är chefsJO som fattar beslut om såväl årsredovisning som förslag till anslag på statens budget för JO.

JO:s årsredovisning diarieförs av Riksdagsförvaltningen som en till konstitutionsutskottet inkommen handling. Eftersom årsredovisningen inte lämnas i form av en redogörelse till riksdagen hänvisas den inte till konstitutionsutskottet av kammaren, utan är alltså en inkommen handling hos utskottet. Följaktligen blir JO:s årsredovisning, till skillnad mot årsredovisningar från andra riksdagsorgan, inte föremål för utskottsberedning eller behandling i kammaren.²⁰⁴

JO:s årsredovisning anmäls till konstitutionsutskottet vid ett utskottssammanträde och leder därvid normalt inte till någon ytterligare åtgärd från utskottets sida. Sedan riksmötet 2016/17 tillämpas dock en ordning som innebär att konstitutionsutskottet bjuder in chefsJO till ett utskottssammanträde för information om JO:s årsredovisning och förslag till anslag på statens budget. Informationen lämnas av chefsJO i regel vid ett utskottssammanträde under senvåren.

JO:s verksamhet granskas av Riksrevisionen genom revision enligt bestämmelserna i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. och lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen (jfr 9 kap. 5 § BEA-lagen). JO:s årsredovisning granskas således av Riksrevisionen i den årliga revisionen. Riksrevisionen bedömer, i enlighet med god revisionssed, om årsredovisningen är tillförlitlig, om räkenskaperna är rättvisande och om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och beslut. Riks-

²⁰⁴ Jfr 9 kap. 17 § RO och tillägsbestämmelse 9.17.1 i riksdagsordningen. Riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond lämnar sina årsredovisningar i form av redogörelser till riksdagen. Riksdagsförvaltningens och Riksrevisionens redogörelser bereds i konstitutionsutskottet. Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfonds redogörelse bereds i utbildningsutskottet.

revisionens granskning ska avslutas med en revisionsberättelse.²⁰⁵ (Se 3 och 5 §§ lagen [2002:1022] om revision av statlig verksamhet m.m.)

Av regleringen i 3, 10 och 11 §§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följer inte uttryckligen att Riksrevisionen ska lämna sin revisionsberättelse över den årliga revisionen av JO:s årsredovisning till riksdagen.²⁰⁶ Riksrevisionen ska emellertid följa god revisionsssed i sin revisionsverksamhet. Enligt internationell revisionsstandard²⁰⁷, som är ett led i god revisionsssed, följer bl.a. att revisorn ska avrapportera uppdraget till sin huvudman. Riksrevisionen har därför som rutin att skicka sin revisionsberättelse över den årliga revisionen av JO:s årsredovisning till riksdagen, med en kännedomskopia till JO. Riksrevisionens revisionsberättelse diarieförs hos Riksdagsförvaltningen och lämnas till ekonomienheten, där den läggs till handlingarna utan någon ytterligare åtgärd.

De revisionsberättelser som Riksrevisionen har lämnat sedan 2003, när Riksrevisionen bildades, i fråga om JO:s årsredovisningar har varit s.k. rena revisionsberättelser som har lämnats med standardutformning. En standardutformad revisionsberättelse lämnas när Riksrevisionen bedömer att årsredovisningen i allt väsentligt är upprättad enligt gällande regelverk och ger en rättvisande bild samt att resultatredovisningen är förenlig med övriga delar i årsredovisningen och stödjer en rättvisande bild i årsredovisningen som helhet.

I granskningen av JO:s årsredovisning för räkenskapsåret 2017 uppmärksammade Riksrevisionen att det saknades en sida med notupplysningar i JO:s årsredovisning.²⁰⁸ Den saknade sidan bedömdes inte påverka Riksrevisionens revisionsberättelse. Riksrevisionens revisionsrapport skickades till JO med en kännedomskopia till riksdagen. Revisionsrapporten diariefördes hos Riksdagsförvaltningen och lämnades till ekonomienheten, där den lades till handlingarna utan någon ytterligare åtgärd.²⁰⁹

Det är JO:s skyldighet att årligen redovisa för riksdagen vilka åtgärder som har vidtagits eller avses att vidtas med anledning av revisionens iakttagelser (jfr 9 kap. 6 § BEA-lagen). I förekommande fall redovisas i budgetpropositionen JO:s redogörelse för åtgärder med anledning av iakttagelser inom ramen för den årliga revisionen. I avsnitt 2.4.2. i Riksdagsförvaltningens Planeringsdirektiv för förslag till anslag och underlag till budgetpropositionen för 2021²¹⁰ anges alltså att en redogörelse för vidtagna åtgärder med anledning av extern-

²⁰⁵ I revisionsberättelsen redovisas Riksrevisionens bedömning av om årsredovisningen i allt väsentligt är tillförlitlig, om den ger en rättvisande bild av myndighetens ekonomiska resultat, finansiering och finansiella ställning samt om lämnad resultatredovisning och information i övrigt är förenlig med och stödjer en rättvisande bild i årsredovisningen som helhet. För det fall Riksrevisionen bedömer att det finns betydande brister, lämnar Riksrevisionen en skriftlig revisionsrapport. I revisionsrapporten beskrivs de identifierade bristerna, vilka eventuella effekter dessa kan få samt förslag på lämpliga åtgärder.

²⁰⁶ Se prop. 2001/02:190 s. 105.

²⁰⁷ Regler om avrapportering finns i International Standard on Auditing (ISA) 700 (Revised), Forming an Opinion and Reporting on Financial Statements. Av punkt 22 och tillämpningsanvisning A16 i ISA 700 följer bl.a. att en revisionsberättelse ska avrapporteras till den som revisionsberättelsen är upprättad för.

²⁰⁸ Riksrevisionens ärende med dnr 3.1.2-2017-0628.

²⁰⁹ Riksdagsförvaltningens ärende med dnr 1559-2017/18.

²¹⁰ Riksdagsförvaltningens ärende med dnr 1400-2019/20.

revisionens iakttagelser i samband med den årliga revisionen ska lämnas i budgetpropositionen. Det framgår att avsnittet är obligatoriskt i de fall det finns revisionsberättelser med reservation eller avvikande mening. Det anges att även upplysningar i revisionsberättelser bör kommenteras.

JO:s årsredovisning liksom den årliga revisionens iakttagelser när det gäller JO redovisas under utgiftsområde 1 Rikets styrelse i budgetpropositionen. I riksdagen bereder konstitutionsutskottet anslag inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse (se bilagan till riksdagsordningen, tilläggsbestämmelse 7.5.1 punkt 1 j).

Riksrevisionens effektivitetsgranskning

Som redovisas i avsnitt 2.6.1 granskar Riksrevisionen inom ramen för sin effektivitetsrevision hur effektiv den statliga verksamheten är.

Av 2 § i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följer att Riksrevisionen ska granska bl.a. den verksamhet som bedrivs av JO. Enligt 4 § i den lagen ska granskningen främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt. Granskningen ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision). Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse. Som ett led i effektivitetsrevisionen får förslag lämnas om alternativa insatser för att nå avsedda resultat. Resultatet av en granskning ska redovisas i en granskningsrapport.

Sedan 2013 lämnas granskningsrapporter som rör den verksamhet som bedrivs av Riksdagsförvaltningen och andra myndigheter under riksdagen – däribland JO – som redogörelser till riksdagen.²¹¹ De anmäls vid ett sammanträde med kammaren efter det att de har gjorts tillgängliga för ledamöterna. (Se 9 kap. 18 § RO.)

I och med att granskningsrapporter lämnas till riksdagen som redogörelser föranleder de motionsrätt, utskottsberedning och behandling i kammaren.

Riksrevisionen har inom ramen för sin effektivitetsrevision hittills inte lämnat någon granskningsrapport som avser verksamheten hos JO.

5.2.8 Åtal mot justitieombudsmän

Justitieombudsmännen har fullt straffrättsligt ansvar för sina åtgärder i uppdraget.²¹² Ombudsmännen saknar alltså åtalsimmunitet när det gäller åtgärder som de vidtar inom ramen för sitt uppdrag. Sådan immunitet gäller emellertid för exempelvis ledamöter i EU-parlamentet och för Europeiska ombudsmannen. Det brukar anföras att åtalsimmuniteten inte ska betraktas som ett personligt privilegium, utan som en garanti för att den som åtnjuter

²¹¹ Framst. 2011/12:RS3, bet. 2012/13:KU5 och rskr. 2012/13:31.

²¹² Jfr SOU 1972:15 s. 304.

sådan immunitet fritt ska kunna utöva sitt mandat utan att riskera att utsättas för påtryckningar eller repressalier. Åtalsimmunitet anses därmed utgöra en garanti för ett ämbetes institutionella oberoende.

I utredningsdirektiven framhålls bl.a. att JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet ska värnas samt att JO:s konstitutionella uthållighet, dvs. förmågan att över tid utföra den i regeringsformen grundade kontrollfunktionen, ska säkerställas. I ljuset av detta finns det anledning att analysera och bedöma om nuvarande ordning i fråga om åtal mot justitieombudsmän skulle kunna ha en inverkan på ombudsmännens oberoende och deras självständighet, samt ta ställning till om det är påkallat med författningsändringar.

Gällande ordning

Enligt gällande ordning kan åtal mot en justitieombudsman aktualiseras genom två specifika regleringar. Den ena regleringen finns i 13 kap. 24 § första stycket 2 RO och avser åtal mot en ombudsman för ett brott begånget i utövningen av hans eller hennes uppdrag. Den andra regleringen finns i 47 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken (RB) och avser s.k. rekonventions-talan. Regleringarna behandlas under separata rubriker nedan.

Högsta domstolen ska som första domstol ta upp mål om ansvar eller enskilt anspråk på grund av brott som i utövningen av uppdraget begåtts av någon av riksdagens ombudsmän (3 kap. 3 § RB).

Regleringen om åtal i riksdagsordningen

I 13 kap. 24 § första stycket 2 RO anges att åtal mot en av riksdagens ombudsmän för ett brott begånget i utövningen av hans eller hennes uppdrag får beslutas endast av konstitutionsutskottet. Uttrycket ”brott, begånget i utövningen av hans eller hennes uppdrag eller tjänst” innebär att åtalsregeln gäller enbart brott som har begåtts genom beslut eller annan åtgärd som hör till själva utövningen av uppdraget.²¹³ Ansvaret omfattar även brott enligt 20 kap. 1 § brottsbalken (BrB), dvs. tjänstefel. Prövningen av åtalsfrågorna ska emellertid inte ske hos det allmänna åklagarväsendet utan hos konstitutionsutskottet.

Några ytterligare författningsbestämmelser som särskilt avser förundersökning eller åtal mot en justitieombudsman finns inte. Av 10 § JO-instruktionen följer visserligen att en ombudsman är skyldig att i vissa fall väcka och utföra åtal samt genomföra förundersökning, men detta gäller inte åtal eller förundersökning som avser en annan ombudsman. Enligt uttalanden i förarbetena torde i stället konstitutionsutskottet få förordna åklagare eller begära att regeringen förordnar åklagare i fråga om förundersökning eller åtal mot en justitieombudsman.²¹⁴

Bestämmelsen om åtal mot en justitieombudsman för ett brott begånget i utövningen av hans eller hennes uppdrag infördes ursprungligen i 9 kap. 8 §

²¹³ Se SOU 1972:15 s. 305.

²¹⁴ Se SOU 1972:15 s. 214.

första stycket 2 i 1974 års RO (se nedan om bakgrunden till regleringen). Det har hittills inte fattats något beslut om åtal mot en justitieombudsman enligt regleringen i riksdagsordningen.

Rekonventionstalan

Med rekonventionstalan avses talan vid domstol om straff eller skadestånd för falskt eller obefogat åtal eller för falsk angivelse eller annan osann beskyllning som lett till åtal.

Rekonventionstalan regleras, som redan har angetts, i 47 kap. 1 § andra stycket RB. Bestämmelsen innebär att en tilltalad under en pågående brottmålsrättegång utan att ansöka om egen stämning kan väcka talan om ansvar för falskt eller obefogat åtal (15 kap. 5 § BrB), falsk angivelse (15 kap. 6 § första stycket BrB) eller annan osann tillvitelse angående brott (15 kap. 7 § BrB). Även brottet obefogad angivelse innefattas (15 kap. 6 § andra stycket BrB), däremot inte bevisförvanskning (15 kap. 8 § BrB). En rekonventions-talan kan riktas mot åklagaren eller mot målsäganden.

Enligt 6 § JO-instruktionen får en ombudsman som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott (se även avsnitt 6.3 om JO:s uppdrag som åklagare).

Rekonventionstalan kan således väckas inte bara mot en allmän åklagare, utan även mot en justitieombudsman, när han eller hon agerar i egenskap av särskild åklagare.

En bestämmelse om rekonventionsansvar för en justitieombudsman fanns så tidigt som i 1810 års JO-instruktion (7 §).²¹⁵ Av denna bestämmelse följde således ett straffrättsligt ansvar för JO i fråga om ärendehandläggningen. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i den JO-instruktion som gäller nu. Däremot följer det, som redan har framgått, av regleringen i 47 kap. 1 § andra stycket RB att rekonventionstalan kan väckas mot en justitieombudsman.

Det har, enligt vad som kunnat utredas, inte väckts någon rekonventions-talan mot en justitieombudsman enligt regleringen i rättegångsbalken.²¹⁶

Bakgrunden till regleringen om åtal i riksdagsordningen

Grundlagberedningen

I sitt slutbetänkande med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. konstaterade Grundlagberedningen att justitieombudsmännen principiellt löd under allmänt åtal för sina åtgärder i ämbetet, men att det inte fanns någon bestämmelse om att åtal mot ombudsman för brott i ämbetet skulle

²¹⁵ Motsvarande bestämmelse fanns även i 7 § i 1830 års JO-instruktion, 7 § i 1915 års JO-instruktion, 9 § i 1941 års JO-instruktion och 11 § i 1957 års JO-instruktion.

²¹⁶ I SOU 1965:64 s. 232 anges att rekonventionstalan aldrig torde ha väckts mot någon ombudsman. Sådan talan synes inte heller ha förekommit efter 1965.

väckas vid viss domstol.²¹⁷ Ett förslag om detta hade enligt beredningen förts ”åt sidan år 1965 på grund av att frågan ansågs ha samband med frågan om författningsreformen (prop. 1965:146 s. 38)”. Vidare konstaterade Grundlagberedningen att åtal mot en justitieombudsman inte kunde väckas av JK, och inte heller av riksåklagaren. Det hade gjorts gällande att regeringen skulle vara behörig att förordna särskild åklagare för åtal mot justitieombudsman,²¹⁸ men enligt Grundlagberedningen föreföll frågan vara oklar. Grundlagberedningen fann därmed att det var oklart om en ombudsman över huvud taget kunde bli föremål för åtal, med undantag för rekonventionstalan. I sammanhanget noterade beredningen även att det brukade hänvisas till att ombudsmännen är beroende av riksdagens förtroende och att de kunde skiljas från sin befattning före mandattidens utgång efter hemställan av konstitutionsutskottet.

Grundlagberedningen anförde vidare att det var en brist att det praktiskt sett inte fanns någon möjlighet att göra gällande ett rättsligt ansvar för riksdagens ombudsmän. Bland annat med tanke på justitieombudsmännens praxis att göra uttalanden med betydelse för myndigheternas rättstillämpning hade det enligt beredningens mening varit naturligt, om rättsordningen ”ställde till förfogande medel att vinna en domstolsprövning” av ombudsmännens ämbetsutövning.²¹⁹

Grundlagberedningen ansåg det lämpligt att åtal för ämbetsbrott mot en justitieombudsman prövades av den av beredningen föreslagna riksätten. Enligt beredningen skulle det nämligen inte vara tillfredsställande att en ombudsman, som enligt beredningens förslag skulle vara behörig att väcka åtal mot justitieråd, själv svarade inför Högsta domstolen.

Enligt Grundlagberedningen borde endast brott vid handläggningen eller avgörandet av mål eller ärende lagföras vid riksätten. Andra ämbetsbrott borde prövas i vanlig rättegång.

Fråga om åtal mot en ombudsman för brott som hörde under riksrettens kompetens skulle enligt Grundlagberedningen prövas av konstitutionsutskottet. Utskottet borde, enligt beredningen, antingen förordna någon att utföra åtalet eller också begära att regeringen förordnade åklagare för uppgiften. Grundlagberedningen föreslog också en bestämmelse med detta innehåll i en särskild lag om riksätten.²²⁰

Slutligen ansåg Grundlagberedningen att det beträffande en justitieombudsman inte behövdes några regler om avsked i civilrättslig ordning. Beredningen föreslog nämligen att den ordningen att riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet kunde skilja ombudsman från ämbetet skulle behållas, om ombudsmannen hade förlorat riksdagens förtroende. Dessa regler var

²¹⁷ Se SOU 1972:15 s. 213 f.

²¹⁸ Se prop. 1965:146 s. 34.

²¹⁹ I sin ämbetsberättelse 1973 anförde JO att detta uttalandet var något missledande (redog. 1973:2 s. 579). JO framhöll att åtal inte kan komma i fråga annat än när anledning förekommer att brott förövats och att det torde endast i sällsynta undantagsfall kunna göras gällande att JO:s uttalanden i något ärende är av beskaffenhet att böra läggas ombudsmannen till last såsom brott. Enligt JO torde åtalsbefogenheten väsentligen vara avsedd för andra fall.

²²⁰ Jfr SOU 1972:16 s. 33.

enligt beredningen tillräckliga även för fall då en ombudsman hade blivit dömd för brott.

Departementschefen

Departementschefen anslöt sig i huvudsak till Grundlagberedningens förslag, dock med den skillnaden att prövningen av ett åtal mot en justitieombudsman inte skulle ske i riksätten, utan i Högsta domstolen. Departementschefen uttalade bl.a. följande:²²¹

I det väsentliga saknas för närvarande grundlagsbestämmelser om JK:s och JO:s juridiska ansvar. Beredningen har i första stycket av förevarande paragraf [*förslaget till 12 kap. 8 § RF, utredningens anm.*] föreslagit bestämmelser om behörigheten att besluta om åtal mot JK och JO för brott i ämbetet och om prövning av sådant åtal av riksätten. Placeringen av dessa bestämmelser i RF torde i huvudsak ha betingats av en önskan att trygga att riksätten och inte allmän domstol blir behörigt forum, detta med tanke på JO:s och JK:s rätt att åtala högsta domstolens ledamöter för ämbetsbrott. Om emellertid riksätten i enlighet med vad jag har föreslagit får utgå, bortfaller nämnda skäl för grundlagsreglering.

För min del anser jag det knappast behövt att uppta föreskrifter om JK:s och JO:s juridiska ansvar i RF. I fråga om JO bör en bestämmelse om att åtal för brott i utövningen av ämbetet beslutas av konstitutionsutskottet enligt min mening tas in bland övriga åtalsregler avseende befattningshavare knutna till riksdagen, dvs. i 9 kap. 8 § RO. En bestämmelse om att riksdagen på förslag av det utskott som granskar ombudsmännens verksamhet kan entlediga ombudsman och ställföreträdare, som inte åtnjuter riksdagens förtroende, har i enlighet med beredningens förslag förts in i 8 kap. 10 § förslaget till RO. JO:s och JK:s juridiska ansvar m. m. bör i övrigt kunna regleras i annan lag eller författning. Frågan om utformningen av denna reglering får tas upp i samband med följdlagstiftningen.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag och en bestämmelse om åtal mot riksdagens ombudsmän togs sedan in i 9 kap. 8 § första stycket 2 i 1974 års RO. Som redan har framgått, finns numera en i huvudsak likalydande bestämmelse i 13 kap. 24 § första stycket 2 RO.

5.2.9 Europeiska ombudsmannen

Europeiska ombudsmannens konstitutionella ställning regleras i huvudsak i artikel 228 i FEUF, i den stadga för ombudsmannen som antagits med stöd av fördraget samt i genomförandebestämmelserna. En redogörelse för relevanta bestämmelser och ombudsmannens verksamhet finns i avsnitt 4.3. I förhållande till Europaparlamentet finns dessutom flera bestämmelser som avser ombudsmannen i parlamentets arbetsordning²²², bl.a. vad avser rekrytering, val och entledigande av ombudsmannen.

Av redogörelsen nedan framgår att det finns såväl likheter som skillnader mellan den svenska ombudsmannainstitutionens och den europeiska ombuds-

²²¹ Se prop. 1973:90 s. 443.

²²² Europaparlamentets arbetsordning för nionde valperioden, EUT L 302, 22.11.2019, här i lydelsen från januari 2021.

mannainstitutionens konstitutionella ställning, inte bara i materiellt hänseende utan också när det gäller valet av normhierarkisk nivå för regleringen. En uppenbar skillnad är att Europeiska ombudsmannen inte är ett nationellt organ.

Oberoende och självständighet

I fördraget anges att ombudsmannen ska vara fullständigt oavhängig i sin ämbetsutövning. Vidare anges att ombudsmannen, då han eller hon fullgör sina uppgifter, inte får begära eller ta emot instruktioner från någon regering, någon institution, något organ eller någon byrå (artikel 228.3 i FEUF). En hänvisning till denna bestämmelse finns i artikel 14.1 i stadgan, där det även anges att ombudsmannen ska avhålla sig från alla handlingar som är oförenliga med ”de nämnda uppgifterna”.

Vidare anges i stadgan att ombudsmannen dessutom ska, när han eller hon tillträder sitt ämbete, avlägga en högtidlig försäkran inför Europeiska unionens domstol att han eller hon ämnar utöva sitt ämbete med fullständig oavhängighet och opartiskhet samt kommer under och efter sin ämbetsperiod att respektera de förpliktelser som följer av ämbetet, särskilt plikten att efter ämbetstidens utgång uppträda med integritet och omdöme när det gäller att acceptera vissa befattningar eller förmåner (artikel 14.2 i stadgan).

Fördragets och stadgans uttryckliga bestämmelser om Europeiska ombudsmannens oberoende och självständighet saknas till stor del i regelverket som rör JO.

Bestämmelserna om Europeiska ombudsmannens oavhängighet liknar i viss mån regeringsformens stadgande om förvaltningsmyndigheters självständighet (jfr 12 kap. 2 § RF). Parallellt kan också dras till regeringsformens stadgande om att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt vara sakliga och opartiska (1 kap. 9 § RF). Dessa stadganden kan även vara tillämpliga på JO när JO som förvaltningsmyndighet utför offentliga förvaltningsuppgifter (se avsnitt 5.5). Allmänt gäller även att JO ska bedriva sin verksamhet så att grundläggande principer för rättsstaten – såsom saklighet och opartiskhet – upprätthålls.

Någon ordning med att en ombudsman ska avlägga en ed inför riksdagen eller någon domstol finns inte i den svenska rättsordningen.

I artikel 228.3 i FEUF finns ett förbud för Europeiska ombudsmannen att under sin ämbets tid utöva någon avlönad eller oavlönad yrkesverksamhet. I stadgan finns en motsvarande bestämmelse som även innefattar ett förbud för ombudsmannen att åta sig någon politisk eller administrativ uppgift (artikel 14.3).

Förbuden mot att bedriva vissa andra verksamheter saknar motsvarighet i de svenska författningarna. Förbuden kan jämföras med regeringsformens stadgande om att statsråd inte får inneha någon anställning och inte heller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för honom eller henne (jfr 6 kap. 2 § RF). Som framgår av redogörelsen i avsnitt

2.5.5 är justitieombudsmännen undantagna från lagen (1994:260) om offentlig anställning och bisysslereglerna i den lagen gäller därför inte för dem. Inte heller finns det någon författningsbestämmelse som för ombudsmännens del reglerar frågan om jäv och intressekonflikter, även om myndighetens riktlinje om jäv/intressekonflikter, bisysslor och mutor anger att förvaltningslagens bestämmelser kan ligga till grund vid en sådan bedömning. I riktlinjen ges också exempel på bisysslor som har godtagits och sådana som inte har godtagits.

I Europeiska ombudsmannens stadga fastslås att ombudsmannen ska ha samma ställning som en domare vid EU-domstolen när det gäller lön, traktementen och pension (artikel 15.1). Någon sådan uttalad och förutbestämd koppling till en annan yrkeskategori lön finns inte för justitieombudsmännen. I stället bestäms deras lön av Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn (se avsnitt 2.5.8). I praktiken har dock lönerna för chefsJO och justitieombudsmännen sedan lång tid tillbaka satts så att de är i linje med de högsta domarlönerna, med ett särskilt tillägg för chefsJO.²²³ Det kan här även noteras att som framgår av redogörelsen i avsnitt 2.5.8, var ett syfte med nämnden att justitieombudsmännens lön och övriga anställningsförmåner skulle bestämmas på ett sätt som inte riskerade att inkräkta på deras oberoende ställning.

I artikel 15.2 i stadgan föreskrivs även ett särskilt skydd för ombudsmannen. Av stadgandet följer att artiklarna 11–14 och 17 i protokoll nr 7 om Europeiska unionens immunitet och privilegier, fogat till fördraget om Europeiska unionen, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och till fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen ska tillämpas på ombudsmannen samt tjänstemännen och övriga anställda vid ombudsmannens kansli. Enligt de nämnda artiklarna i protokollet ska personer som omfattas av bestämmelserna bl.a. åtnjuta immunitet mot rättsliga förfaranden vad avser handlingar som de begått i sin tjänsteutövning.

Någon bestämmelse om åtalsimmunitet finns inte för justitieombudsmännen. Däremot får åtal mot en av riksdagens ombudsmän för ett brott begånget i utövningen av hans eller hennes uppdrag eller anställning endast beslutas av konstitutionsutskottet (13 kap. 24 § RO). Inte heller för tjänstemän vid ombudsmannaexpeditionen finns en sådan immunitet. Däremot finns särskilt reglerat att beslut om åtalsanmälan enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning ska fattas för kanslichefens och byråchefernas del av Riksdagens ansvarsnämnd och för övriga anställdas del av arbetsgivaren (se avsnitt 2.5.14).

Även om Europeiska ombudsmannens lön och förmåner är tydligt fastställda kan hans eller hennes möjligheter att bedriva sin tillsynsverksamhet, i likhet med JO:s förutsättningar, påverkas i stor utsträckning av tillgången till övriga resurser. I artikel 16.1 i stadgan anges att ombudsmannen ska tilldelas en lämplig budget som är tillräcklig för att säkerställa ombudsmannens

²²³ Se Axberger (2014) s. 60.

oberoende och utförandet av hans eller hennes uppgifter. Enligt artikel 16.2 i stadgan ska ombudsmannen biträddas av ett kansli vars chefstjänsteman utses av ombudsmannen. Enligt artikel 16.3 ska tjänstemännen och andra anställda vid ombudsmannens kansli lyda under tjänsteföreskrifterna.²²⁴ Deras antal ska anpassas varje år som ett led i budgetprocessen.

Storleken på en ombudsmans sekretariat eller utredningsavdelning har av naturliga skäl en inte obetydlig påverkan på ombudsmannens möjligheter att bedriva sin tillsyn. Riksdagen å ena sidan och Europaparlamentet å andra sidan har stor delaktighet i respektive ombudsmannainstitutions budgetprocess (se avsnitt 2.5.9, jfr artikel 314 i FEUF och artikel 94 i Europaparlamentets arbetsordning). Såväl justitieombudsmännens som Europeiska ombudsmannens verksamhet blir därmed oundvikligen i viss grad beroende av respektive parlaments budgetbeslut. Det kan i sammanhanget noteras att det i det svenska regelverket inte finns några föreskrifter om att JO ska tilldelas en lämplig budget för sin verksamhet.

Val och omval

Både justitieombudsmännen och Europeiska ombudsmannen väljs av folkvalda parlament, riksdagen respektive Europaparlamentet. De bestämmelser som behandlar valet av Europeiska ombudsmannen är dock mer utvecklade, särskilt vad gäller nomineringen av kandidater och utskottets möjligheter att höra dessa vid utfrågningar som är öppna för parlamentet.

Proceduren för att välja Europeiska ombudsmannen regleras i Europaparlamentets arbetsordning. I artikel 231 i arbetsordningen stadgas bl.a. att talmannen vid början av varje valperiod eller om ombudsmannen avlider, avgår eller avsätts, ska begära nomineringar till ämbetet som ombudsman. Denna begäran ska offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidskrift. Nomineringar måste ha stöd av minst 38 av parlamentets ledamöter som ska komma från minst två medlemsstater. Nomineringarna ska vidarebefordras till ansvarigt utskott. En fullständig förteckning över de ledamöter som gett sitt stöd till kandidaterna ska offentliggöras utan onödigt dröjsmål. Det ansvariga utskottet får begära att höra kandidaterna vid utfrågningarna som ska vara öppna för parlamentets ledamöter. Ombudsmannen ska väljas av parlamentet med en majoritet av de avgivna rösterna. Minst hälften av parlamentets ledamöter måste vara närvarande vid omröstningen.

Justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän väljs var för sig, varvid konstitutionsutskottet bereder valet (13 kap. 3 § RO och tilläggbestämmelse 13.3.1 i riksdagsordningen). Som framgår av redogörelsen i avsnitt 5.2.1 offentliggör konstitutionsutskottet att arbetet med att rekrytera en ny JO har inletts, men processen i utskottet och dess beredningsdelegation är inte offentlig. Vid omröstningen i kammaren är det tillräckligt med en enkel

²²⁴ Med tjänsteföreskrifterna avses förordningen nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG) om tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen.

majoritet av de avgivna rösterna för att välja en ombudsman (jfr 13 kap. 3 § och 3 kap. 4 § RO).

Europeiska ombudsmannen ska enligt artikel 11.2 i stadgan utses bland personer som är unionsmedborgare som fullt ut äger medborgerliga och politiska rättigheter, som uppvisar alla erforderliga bevis för oavhängighet, som uppfyller kraven för utövandet av det högsta domarämbetet i sitt land eller besitter en sådan erkänd kompetens och sådana erkända kvalifikationer som krävs för att utöva ombudsmannaämbetet och som inte har varit nationella regeringsmedlemmar eller ingått bland Europaparlamentets ledamöter, Europeiska rådets medlemmar eller Europeiska kommissionens ledamöter under de senaste två åren före offentliggörandet av begäran om nomineringar.

Några formella författningsreglerade krav på kandidaters egenskaper och kvalifikationer finns inte i den svenska rättsordningen, utöver att ombudsmännen ska vara svenska medborgare (12 kap. 6 § RF). Uttalanden om sådana krav finns dock i andra rättskällor, däribland i förarbetena till regeringsformen vad gäller juridisk utbildning.²²⁵

Båda rättsordningarna tillåter att ombudsmännen omväljs efter en avslutad mandatperiod. För Europeiska ombudsmannens del framgår det uttryckligen av fördraget och stadgan att återval är möjligt (artikel 228.2 i FEUF och artikel 11.1 i stadgan). Någon motsvarande bestämmelse finns inte i riksdagsordningen eller annan författning.

Varken Europeiska ombudsmannen eller justitieombudsmännen har någon rätt att bli omvald.

Mandatperiodens längd

Europeiska ombudsmannen ska enligt artikel 228.2 FEUF i stadgan väljas efter varje val till Europaparlamentet för dess valperiod. Europeiska ombudsmannens mandatperiod är därmed nära knuten till parlamentets valperiod som i regel är fem år. Processen med att utse en ny ombudsman ska enligt artikel 231.1 i Europaparlamentets arbetsordning inledas vid början av varje valperiod, alternativt när en tidigare ombudsman av något skäl behöver ersättas.

Europeiska ombudsmannen ska enligt artikel 12 i stadgan upphöra att utföra sina uppgifter antingen vid slutet av sin ämbetsperiod eller vid frivillig avgång eller avsättning. Ombudsmannen ska enligt samma bestämmelse stanna i sitt ämbete till dess att en ny ombudsman har valts, utom vid avsättning. Den tid som ombudsmannen kan behöva tjänstgöra kan således bli beroende av när processen med att utse en ny ombudsman avslutats.

Även en justitieombudsman väljs för en period som är lika lång som riksdagens valperiod, dvs. fyra år (13 kap. 3 § RO). Perioderna saknar dock annan koppling till varandra då valet av en justitieombudsman gäller från valet av ombudsmannen, 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, dock aldrig längre än till utgången av det året. För

²²⁵ Se prop. 1973:90 s. 432.

justitieombudsmännen finns det således en bortre gräns för hur lång mandatperioden kan bli som inte är beroende av om det valts någon ny ombudsman. Valet av en ställföreträdande justitieombudsman gäller för en tid av två år från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer. Ombudsmännen väljs normalt sett inte samtidigt, vilket medför att de i regel har överlappande mandatperioder i förhållande till varandra.

Entledigande

Grunden för att entlediga en av riksdagens ombudsmän är att ombudsmannen har förlorat riksdagens förtroende (13 kap. 4 § RO). Begäran om entledigande framställs av konstitutionsutskottet. Vid en omröstning om entledigande är det tillräckligt att förslaget om entledigande får en enkel majoritet av de avgivna rösterna (jfr 4 kap. 7 § RF).

Till skillnad från den svenska ordningen, där en justitieombudsman således entledigas av riksdagen på begäran av konstitutionsutskottet, är det EU-domstolen som på Europaparlamentets talan entledigar ombudsmannen i det fall där han eller hon inte uppfyller de krav som ställs eller gör sig skyldig till allvarlig försummelse (artikel 228.2 i FEUF).²²⁶ Proceduren för att avsätta ombudsmannen regleras i artikel 233 i Europaparlamentets arbetsordning och artikel 13 i stadgan. Enligt arbetsordningen krävs att minst en tiondel av parlamentets ledamöter begär att ombudsmannen ska avsättas. En sådan begäran ska översändas till ombudsmannen och till ansvarigt utskott som, om en majoritet av dess ledamöter anser skälen vara välgrundade, ska förelägga parlamentet ett betänkande. Parlamentet ska efter en debatt fatta beslut med slutet omröstning där minst hälften av parlamentets ledamöter måste vara närvarande. Enligt artikel 13 i stadgan ska parlamentet höra ombudsmannen innan en begäran görs.

Uppdrag och befogenheter

Europeiska ombudsmannens uppdrag är att undersöka och rapportera om klagomål om missförhållanden i unionsinstitutionernas, unionsorganens eller unionsbyråernas verksamhet, med undantag för Europeiska unionens domstol då den utövar sina domstolsfunktioner. Vidare kan han eller hon inom ramen för sitt uppdrag företa de undersökningar som han eller hon finner berättigade, antingen på eget initiativ eller på grundval av de klagomål som framförs till honom eller henne, under förutsättning att de påstådda förhållandena inte är eller har varit föremål för ett domstolsförfarande. (Se artikel 228.1 i FEUF.)

I likhet med Europeiska ombudsmannen har JO i uppdrag att bedriva sin tillsynsverksamhet utifrån klagomål från allmänheten och även möjlighet att på eget initiativ inleda tillsynsären den utifrån vad som kommit honom eller henne till del. Ombudsman ska verkställa de utredningsåtgärder som fordras

²²⁶ I sammanhanget kan noteras att den omständigheten att JO, t.ex. på grund av sjukdom, inte längre uppfyller kraven för att vara ombudsman inte utgör en grund i sig för att entlediga honom eller henne.

för prövning av klagomål och andra ärenden (21 § JO-instruktionen). JO har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter (1 § JO-instruktionen). JO ska särskilt se till att tillsynsobjekten i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte åsidosätts i den offentliga verksamheten (3 § JO-instruktionen). JO har tillsyn över i huvudsak samtliga statliga och kommunala myndigheter, inklusive domstolar, med undantag för beslutande församlingar och vissa andra organ som räknas upp i 2 § JO-instruktionen. Även enskilda tjänstemän står under JO:s tillsyn. Som redovisas nedan medför detta personliga ansvar att ombudsmannainstitutionernas funktion i viss utsträckning skiljer sig åt, eftersom JO, till skillnad från Europeiska ombudsmannen, kan vidta åtgärder mot enskilda befattningshavare.

För Europeiska ombudsmannen finns en uttalad målsättning att så långt det är möjligt försöka att tillsammans med institutionen eller organet i fråga nå en lösning som undanröjer det administrativa missförhållandet (artikel 2.10 i stadgan och artikel 5.1 i genomförandebestämmelserna). I viss mån har således Europeiska ombudsmannen en medlande funktion mellan den klagande och tillsynsobjektet. Även om det inte finns någon uttrycklig begränsning för JO:s del finns det inte någon sådan målsättning för JO:s verksamhet. Den enskildes möjligheter att uppnå materiellt riktiga förvaltningsbeslut ska i regel i stället tillgodoses av andra instanser.

Europeiska ombudsmannen har rätt att i sin verksamhet ta del av information och handlingar från gemenskapsinstitutioner och -organ samt från medlemsstaterna. Om ombudsmannen inte får den hjälp som han eller hon begär får ombudsmannen underrätta Europaparlamentet, som ska agera ”i enlighet med detta”. Tjänstemän och övriga anställda vid unionens institutioner, organ och byråer ska på ombudsmannens begäran höras om sakförhållanden som rör en pågående undersökning av ombudsmannen. (Se artikel 5 och 7.1 i stadgan samt artikel 4 i genomförandebestämmelserna).

Att JO har rätt att ta del av handlingar och upplysningar framgår av 13 kap. 6 § andra stycket RF. I stadgandet anges att domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner ska lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. Sådan skyldighet har även andra som står under en ombudsmans tillsyn. En ombudsman har enligt stadgandet vidare rätt att få tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar. JO kan med stöd av 21 § JO-instruktionen vitesförelägga tillsynsobjekt att inkomma med upplysningar eller yttranden. Även utan vitesföreläggande finns det dock en allmän skyldighet för den som står under ombudsmännens tillsyn att på begäran av en ombudsman sanningsenligt uppges alla sakförhållanden som rör tjänsten. En offentliganställd person som inte efterföljer ombudsmannens begäran eller dröjer med att svara kan därigenom anses åsidosätta sin tjänsteplikt.

Om Europeiska ombudsmannen skulle konstatera att ett administrativt missförhållande har förekommit och det inte har lösts, ska han eller hon

meddela institutionen eller organet i fråga och, när det är lämpligt, lämna rekommendationer. Institutionen eller organet ska inom tre månader sända ett detaljerat yttrande till ombudsmannen. I yttrandet ska det fastställas huruvida institutionen har genomfört eller avser att genomföra rekommendationen och i så fall hur. Ombudsmannen ska vidarebefordra yttrandet till den klagande som kan lämna in kommentarer om det inom en månad. Ombudsmannen ska därefter lämna en rapport till Europaparlamentet och den institution, det organ eller den byrå som berörs. (Se artikel 228.1 i FEUF och artikel 4 i stadgan och artikel 6.3 i genomförandebestämmelserna.)

De åtgärder som Europeiska ombudsmannen kan vidta omfattar således att medla mellan den klagande och tillsynsobjektet samt att lämna synpunkter och rekommendationer för hur ett fel eller missförhållande ska avhjälpas. JO:s befogenheter är mer långtgående, inte minst genom det personliga ansvar som enskilda tjänstemän som står under JO:s tillsyn kan ha. Av 6 § JO-instruktionen framgår att JO kan framföra synpunkter och även kritik. Det framgår vidare att JO får inleda förundersökning och väcka åtal mot enskilda befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. JO har enligt bestämmelsen även möjlighet att i vissa fall göra en anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd eller återkallelse av vissa yrkeslegitimationer eller den som har befogenhet att föreskriva provotid för vissa yrkesutövare. Anser JO att det är motiverat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han eller hon göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd. En myndighets beslut i vissa disciplin- eller anställningsärenden kan överklagas av JO till domstol (7 § JO-instruktionen). Därutöver har JO särskilda skyldigheter och befogenheter i fråga om bl.a. förundersökningar och åtal mot ledamöter i Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen och statsråd m.fl. (11 kap. 8 § RF och 10 § JO-instruktionen).

Såväl Europeiska ombudsmannen som JO ska lämna en årlig rapport om sin verksamhet till Europaparlamentet respektive riksdagen. Båda institutionerna har även möjlighet att i särskilda fall vända sig till respektive parlament för att upplysa om olika förhållanden. För JO:s del är detta utsträckt till en framställningsrätt när det gäller frågor som uppkommit i hans eller hennes tillsynsverksamhet. (Se artikel 228.1 i FEUF, artikel 4.5 i stadgan och artikel 7.3 i genomförandebestämmelserna jämförda med tilläggsbestämmelse 9.17.5 i riksdagsordningen samt 4 och 11 §§ JO-instruktionen.)

5.2.10 Riktlinjer från International Ombudsman Institute

I avsnitt 4.4.2. redovisas IOI:s riktlinjer för utveckling och reformering av ombudsmannainstitutioner. I många frågor ligger det svenska regelverket för JO nära vad som förespråkas i riktlinjerna, men i vissa avseenden avviker ordningen från de rekommendationer som lämnas.

Nedan redogörs för huvuddragen av de riktlinjer som är särskilt intressanta för en jämförelse med den konstitutionella ställning som justitieombudsmännen har, samt för hur det svenska regelverket förhåller sig till riktlinjerna i dessa delar.

Oberoende och självständighet

Enligt riktlinjerna måste ombudsmannainstitutionen vara oberoende från alla organ inom sitt verksamhetsområde. Det är enligt riktlinjerna att föredra om ombudsmannens roll fastslås i grundlagen och att det tydligt framgår att ombudsmannen inte står under den verkställande maktens, dvs. regeringens, kontroll. Om det inte är möjligt att fastslå detta i grundlag bör det i stället regleras i lag. Under alla förhållanden bör ombudsmannen lyda under parlamentet och inte under regeringen eller ett departement.

Justitieombudsmännen väljs av och svarar inför riksdagen. Att ombudsmännen väljs och entledigas av riksdagen är grundlagsreglerat (13 kap. 6 § RF). JO:s förhållanden i övrigt regleras i huvudsak i riksdagsordningen och i andra författningar. Som nämnts i relation till regelverket för den europeiska ombudsmannainstitutionen finns det i den svenska rättsordningen inte några uttryckliga stadganden om att JO ska vara oberoende från inflytandet från andra organ. En oberoende och självständig ställning kan dock uppnås genom utformningen av regelverket i övrigt, exempelvis i fråga om ansvarsförhållanden och förutsättningarna för ett entledigande av ombudsmannen.

Ombudsmannens oberoende påverkas även av de resurser som han eller hon har tillgång till. I riktlinjerna anges att ombudsmannen måste ges tillräckliga resurser för att kunna göra noggranna utredningar. Detta inkluderar möjligheten att kunna anställa en tillräckligt stor och kvalificerad personalstyrka. Ombudsmannen bör vidare kunna rekrytera sin egen personal. Budgeten bör inte kunna påverkas av något organ som står under ombudsmannens tillsyn. Ombudsmannen bör ha möjlighet att förbereda en årlig budget och presentera den för den valda församlingen för övervägande och godkännande. Ombudsmannen bör granskas av en oberoende revisor, för att säkerställa att verksamhet bedrivs effektivt och ändamålsenligt.

JO lämnar ett eget förslag till budget utifrån vilket riksdagen fattar beslut om att anvisa medel (se avsnitt 2.5.9). Det är vidare JO själv som utifrån anvisade medel anställer sin personal (se 28 § JO-instruktionen), i enlighet med vad som förespråkas i riktlinjerna. JO:s årsredovisning granskas av Riksrevisionen som också har möjlighet att genomföra en effektivitetsrevision av verksamheten (se avsnitt 2.5.10 och 5.2.7 samt 2–5 §§ lagen [2002:1022] om revision av statlig verksamhet m.m.).

Uppdragets tyngd bör enligt IOI avspeglas i ombudsmannens lön, vilken bör vara på en nivå som attraherar kandidater med lämplig erfarenhet och auktoritet. I riktlinjerna anges att lönen för en erfaren domare ibland används som riktmärke. Lönen bör inte kunna sänkas eller ändras av något organ som

ingår i ombudsmannens verksamhetsområde. En fast löneskala bör tillämpas för hela mandatperioden.

Den ordning där justitieombudsmännens löner sätts av en särskild nämnd (se avsnitt 2.5.8) avviker från IOI:s rekommendation att lönen uttryckligen kopplas till den för en erfaren domare och att löneutvecklingen är förutbestämd för mandatperioden. Som nämnts i relation till Europeiska ombudsmannen (avsnitt 5.2.9) är dock den rådande lönenivån för justitieombudsmännen för närvarande i linje med de högsta domarlönerna. I sammanhanget bör även noteras att som framgår av redogörelsen i avsnitt 2.5.8, var ett syfte med nämnden att justitieombudsmännens lön och övriga anställningsförmåner skulle bestämmas på ett sätt som inte riskerade att inkräkta på deras oberoende ställning.

I riktlinjerna rekommenderas även att ombudsmannen bör vara skyddad mot anklagelser om ärekränkning som kan uppkomma med anledning av uttalanden som ombudsmannen gjort i ett tillsynsärende. Något motsvarande förbud mot åtal mot en av riksdagens ombudsmän för förtal eller förolämpning finns inte i den svenska rättsordningen. Åtal mot en ombudsman för ett brott begånget i utövningen av hans eller hennes uppdrag får dock endast beslutas av konstitutionsutskottet (13 kap. 24 § RO). Ett sådant åtal får endast prövas av Högsta domstolen (3 kap. 3 § RB).

Val och omval

I riktlinjerna anges att det är att föredra om det är det parlament som ombudsmannen svarar inför som också har ansvaret för att utse ombudsmannen, antingen självt eller genom ett statsöverhuvud, efter att parlamentet röstat i frågan. För att undvika politisk partiskhet bör valet enligt riktlinjerna genomföras med stor kvalificerad majoritet, t.ex. två tredjedelar av alla röstberättigade.

Justitieombudsmännen väljs av riksdagen, vilket också är den ordning som förespråkas i riktlinjerna. Även om det i praktiken ofta råder stor uppslutning kring den föreslagna ombudsmannen, är det vid omröstning i kammaren tillräckligt med en enkel majoritet av de avgivna rösterna för att välja honom eller henne (jfr 13 kap. 3 § och 3 kap. 4 § RO). Något krav på kvalificerad majoritet finns således inte. Det finns inte heller någon kvorumregel.

I riktlinjerna lämnar IOI detaljerade rekommendationer för hur rekryteringen av en ny ombudsman ska genomföras. Rekryteringsprocessen bör enligt IOI vara öppen och tjänsten bör utannonseras. Kandidater bör ges möjlighet att själva ansöka om tjänsten utifrån en tydlig uppdragsbeskrivning och kravprofil. Rekryteringsprocessen bör ledas av en kommitté vid parlamentet. Denna kommitté kan hämta stöd från bl.a. HR-specialister, experter på ombudsmannaverksamhet eller IOI:s egen expertpanel. Någon uttrycklig rekommendation om att formerna för rekryteringen ska framgå av författning finns dock inte i riktlinjerna.

Av riksdagsordningen framgår att konstitutionsutskottet bereder val av justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän (se tilläggsbestämmelse 13.3.1). Hur utskottet ska gå till väga vid rekryteringen har lämnats oreglerat i den svenska rättsordningen. I förarbetsuttalanden till riksdagsordningen uttalas dock att konstitutionsutskottet ska annonsera att processen att rekrytera en ny ombudsman inletts, för att öka öppenheten och transparensen.²²⁷ Ordningen möjliggör för intresserade att lämna intresseanmälningar eller för andra att nominera kandidater. Den praxis som har utvecklats när det gäller konstitutionsutskottets beredningsförfarande vid valet av en justitieombudsman redovisas i avsnitt 5.2.1.

För de länder där ombudsmännen kan väljas om har IOI i sina riktlinjer lämnat flera rekommendationer. Bland annat föreslås att proceduren för omval och grunderna och kriterierna för en utvärdering fastställs innan eller i samband med att en ombudsman väljs. Utvärderingen bör ske i god tid innan mandatperioden löper ut så att det finns tid för att vid behov välja en ny ombudsman. Utvärderingen bör genomföras på ett sätt som inte undergräver ämbetets oberoende. Enligt riktlinjerna finns det vidare grund för att begränsa antalet gånger som en ombudsman kan bli omvald. Det anges att möjligheten till omval vid endast ett tillfälle ofta anses vara lämpligt.

Några begränsningar för omval av en ombudsman finns inte i de författningar som reglerar JO. En ombudsman kan således väljas om flera gånger, men kan inte räkna med att bli omvald. Inte heller finns det någon särskilt reglerad ordning för hur en ombudsman ska utvärderas eller väljas om.

Mandatperiodens längd

IOI:s rekommendation i fråga om längden på en mandatperiod är att den inte bör understiga fem år. Om perioden är för kort är det IOI:s bedömning att det kan påverka ombudsmannens möjligheter att på bästa sätt utveckla institutionen under hans eller hennes mandattid. I de fall där ombudsmannens mandatperiod är knuten till parlamentets valperiod bör urvalsprocessen genomföras på ett sådant sätt att man undviker en politisering av valet av ombudsman.

Justitieombudsmännen har i förhållande till IOI:s rekommendationer en kort mandatperiod då den i regel är fyra år, dvs. ett år kortare än den rekommenderade minimitiden (13 kap. 3 § RO). Som nämnts ovan i jämförelsen med Europeiska ombudsmannen saknar justitieombudsmännens mandatperiod koppling till riksdagens valperiod. Även om perioderna är lika långa sammanfaller de i regel inte.

Entledigande

En ombudsman får enligt IOI:s rekommendationer inte entledigas i förtid av andra skäl än arbetsoförmåga, misskötsel eller andra goda grunder. Vilka

²²⁷ Se bet. 2013/14:KU46 s. 17.

grunder som kan motivera ett entledigande bör alltid anges i lag. Endast det organ som utnämner en ombudsman bör ha rätt att entlediga ombudsmannen. För att entlediga ombudsmannen bör det vidare enligt IOI övervägas om det ska krävas en kvalificerad majoritet eller åtminstone den majoritet som krävdes för att välja honom eller henne. Det är vidare av avgörande betydelse att ingen som står under ombudsmannens tillsyn ska ha rätt att entlediga honom eller henne.

Några sådana särskilda grunder som IOI hänvisar till har inte tagits in i de författningar som reglerar JO. För att entlediga en ombudsman krävs att han eller hon förlorat riksdagens förtroende (13 kap. 4 § RO; se även avsnitt 5.2.3). Ett entledigande av en justitieombudsman beslutas dock av samma församling som valt honom eller henne, med samma majoritetskrav som vid valet, i enlighet med vad som förespråkas i riktlinjerna. Däremot krävs det inte en kvalificerad majoritet för att entlediga en av riksdagens ombudsmän.

Uppdrag och befogenheter

Enligt IOI:s riktlinjer bör ombudsmannen ha rätt att behandla alla klagomål inom sitt verksamhetsområde och avgöra vilka klagomål som ska granskas närmare. På motsvarande sätt bör ombudsmannen enligt riktlinjerna när som helst kunna avbryta en utredning. Ombudsmannen bör också ha möjlighet att genomföra utredningar på eget initiativ. Ombudsmannen bör vidare kunna vidta alla nödvändiga åtgärder för att uppnå en lösning i ett ärende, exempelvis träffa överenskommelser eller medla.

Justitieombudsmännen bedriver sin tillsynsverksamhet utifrån de klagomål som inkommer till JO och från inspektioner och andra undersökningar. De har möjlighet att fritt inleda initiativärenden. JO ska verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden (21 § JO-instruktionen). Några uttryckliga begränsningar för vilka klagomål som JO får utreda finns inte, så länge klagomålen avser organ eller tjänstemän som står under JO:s tillsyn. Däremot anges i 20 § JO-instruktionen att förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden inte bör tas upp till utredning, om det inte finns särskilda skäl. Ett klagomål bör vidare inte lämnas anonymt (17 § JO-instruktionen). Ombudsmännen avgör i övrigt själva om vad som framkommit ger anledning till att inleda en utredning och om en utredning motiverar särskilda uttalanden från JO:s sida. Någon bestämmelse om att JO efter fritt skön avgör vilka klagomål som ska prövas har dock inte tagits in i regelverket.

För att kunna bedriva sin verksamhet bör ombudsmannen enligt IOI:s riktlinjer kunna kräva samarbete med alla som kan bistå ombudsmannen i hans eller hennes utredningar. Ombudsmannen bör få tillgång till samtliga relevanta handlingar, även handlingar som annars är föremål för rättsligt förbehåll. Tjänstemän hos ombudsmannens kansli bör få tillträde till lokaler vid behov. De bör också kunna kräva samarbete med alla organ inom ombudsmannens verksamhetsområde.

Att JO har rätt att ta del av handlingar och upplysningar framgår av 13 kap. 6 § andra stycket RF. I stadgandet anges att domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner ska lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. Sådan skyldighet har även andra som står under en ombudsmans tillsyn. Myndigheter och enskilda som står under ombudsmännens tillsyn har således en skyldighet att på begäran av en ombudsman sanningsenligt uppge alla sakförhållanden som rör tjänsten. En offentliganställd person som inte efterföljer ombudsmannens begäran eller dröjer med att svara kan därigenom anses åsidosätta sin tjänsteplikt.

En ombudsman har enligt 13 kap. 6 § andra stycket RF vidare rätt att få tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar. Varken regeringsformen eller JO-instruktionen reglerar dock i vilken utsträckning som ombudsmännen för sin tillsynsverksamhet ska ha tillgång till tillsynsobjektens lokaler. Däremot framgår av 5 § JO-instruktionen att tillsynen bl.a. bedrivs utifrån inspektioner.

I IOI:s riktlinjer slås fast att en ombudsman bör granska förvaltningens lagenlighet och regelefterlevnad, men också arbeta för att främja mänskliga rättigheter och god förvaltning. Vidden av ombudsmannens uppdrag bör framgå av lagstiftning. Enligt riktlinjerna bör en ombudsman kunna lämna rekommendationer för att gottgöra oförrätter och få till stånd nödvändiga förbättringar. När gottgörelse ska fastställas bör utgångspunkten vara att individen ska försättas i den situation som han eller hon skulle ha befunnit sig i, om oförrätten inte hade inträffat. Detta bör enligt riktlinjerna inbegripa ekonomisk gottgörelse för all form av förlust.

JO:s väsentliga uppdrag är att ha tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter, med särskilt beaktande av regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och av att medborgarnas fri- och rättigheter inte åsidosätts (1 och 3 §§ JO-instruktionen). I detta ryms också att beakta mänskliga rättigheter och grundläggande friheter som framgår av bl.a. konventioner som Sverige anslutit sig till. Någon målsättning att JO ska uppnå en lösning i ett förvaltningsärende, t.ex. genom medling mellan den klagande och tillsynsobjektet, finns dock inte. Inte heller finns det någon målsättning eller något sätt för JO att verka för att en skada ska gottgöras, än mindre genom att rekommendera ekonomisk gottgörelse. De åtgärder som JO:s utredning kan resultera i är i huvudsak de som anges i 6 § JO-instruktionen. Utöver kritik och andra uttalanden kan JO bl.a. inleda förundersökning och väcka åtal mot befattningshavare samt verka för att befattningshavare påförs disciplinpåföljder eller avskedas. Den gottgörande funktionen fylls i den svenska rättsordningen i stället av skadeståndsrätten. I sammanhanget kan noteras att JK har möjlighet att på frivillig väg reglera vissa skadeståndsanspråk som riktas mot staten.

IOI lämnar i sina riktlinjer också ett antal exempel på hur en ombudsman kan säkerställa att hans eller hennes rekommendationer följs. För JO:s del är kritik och andra uttalanden som görs med stöd av 6 § första stycket JO-

instruktionen inte bindande och det finns inte någon reglerad skyldighet för den kritiserade myndigheten att följa beslutet eller i förekommande fall motivera varför beslutet inte följs. JO:s beslut kan dock få en stor spridning och ohörsamhet kan uppmärksammas i bl.a. medierna. Möjlighet finns även att nya ärenden inleds hos JO där tidigare meddelad kritik vägs in vid utformningen av beslut och val av eventuella andra åtgärder.

Enligt riktlinjerna måste ombudsmannen också ha befogenhet att lämna rekommendationer om ändringar i lagstiftning, praxis eller riktlinjer. Att JO har en sådan framställningsrätt till riksdagen när det gäller frågor som uppkommit i hans eller hennes tillsynsverksamhet framgår av tilläggsbestämmelse 9.17.5 i riksdagsordningen och 4 § JO-instruktionen. JO kan även vända sig till regeringen med en sådan framställan. JO ska vidare, vilket också förespråkas i riktlinjerna, årligen lämna en tryckt ämbetsberättelse till riksdagen (11 § JO-instruktionen).

5.2.11 Venedigkommissionens principer

Även de principer för att skydda och främja ombudsmannainstitutioner som Venedigkommissionen (se avsnitt 4.5) antog 2019 behandlar flera frågor som rör ombudsmannainstitutionernas konstitutionella ställning och oberoende. Nedan redovisas hur regelverket för JO förhåller sig till dessa punkter. För en fullständig redovisning av huvuddragen i principerna hänvisas till avsnitt 4.5.2.

Oberoende och självständighet

Skyddet av ombudsmannainstitutionens oberoende lyfts fram redan i den inledande punkten i Venedigprinciperna. I punkt 1 anförs att ombudsmannainstitutionerna har en viktig roll när det gäller att stärka demokrati, rättsstatsprincipen, god förvaltning samt skyddet och främjandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Medlemsstaterna uppmanas att stödja och skydda ombudsmannainstitutionen och avstå från alla åtgärder som undergräver dess oberoende.

Enligt principerna ska ombudsmannainstitutionen, inklusive dess mandat, baseras på en fast rättslig grund, helst på grundlagsnivå, medan dess särdrag och funktioner kan utvecklas ytterligare i lag (punkt 2). Detta överensstämmer i stora delar med regleringen för JO där grunderna för ombudsmännen och huvuddragen av deras mandat tagits in i regeringsformen men även i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. De närmare bestämmelserna om JO finns i riksdagsordningen och JO-instruktionen, dvs. reglerade i lag. Här bör framhållas att huvudbestämmelser i riksdagsordningen har semi-konstitutionell ställning. En ändring av dessa bestämmelser förutsätter samma ordning som en grundlagsändring, alternativt kan en ändring ske genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet (se 8 kap. 17 § RF).

I principerna fastslås att ombudsmannen inte får ges eller följa någon instruktion från några myndigheter (punkt 14). Ombudsmannen får vidare enligt punkt 9 under sin mandatperiod inte delta i aktiviteter eller verksamheter av politisk, administrativ eller yrkesmässig karaktär som är oförenliga med hans eller hennes oberoende eller opartiskhet. Ombudsmannen och hans eller hennes personal ska vidare vara bundna av självreglerande etiska regler.

I JO-instruktionen har något förbud mot att ges eller ta emot instruktioner inte tagits in. Som nämnts vid behandlingen av Europeiska ombudsmannens ställning finns dock liknande bestämmelser i regeringsformen för förvaltningsmyndigheter och som kan omfatta ombudsmännen (jfr 12 kap. 2 § RF). JO kan även omfattas av regeringsformens bestämmelser om saklighet och opartiskhet. Däremot omfattas inte ombudsmännen av lagen om offentlig anställnings bestämmelser om bisysslor eller förvaltningslagens bestämmelser om jäv. JO har i stället genom att anta riktlinjer infört vissa etiska regler som omfattar såväl ombudsmännen som expeditionens personal (se avsnitt 2.5.5). JO förutsätts även bedriva sin verksamhet så att grundläggande principer för rättsstaten – såsom saklighet och opartiskhet – upprätthålls.

I Venedigprinciperna finns flera principer som behandlar ombudsmannens ersättning och tillgång till resurser. Utformningen av regelverket kring dessa frågor kan ha en påverkan på en ombudsmans oberoende ställning och möjligheter att bedriva sin tillsynsverksamhet.

Enligt Venedigprinciperna ska ombudsmannainstitutionen ges en lämpligt hög ställning, vilket också ska återspeglas i ombudsmannens lön och pensionsersättning (punkt 3). Vad som anges om ombudsmannens lön och förmåner uppvisar vissa likheter med IOI:s rekommendationer. I principerna anges dock inte någon särskild lönenivå eller något krav på att löneutvecklingen helst ska fastställas för hela mandatperioden i förväg. Justitieombudsmännens lön sätts av Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn och deras tjänstepension följer av förordningen (2016:411) om tjänstepension, inkomstgaranti och avgångsvederlag till myndighetschefer om inte nämnden beslutar annat. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 2.5.8, var ett syfte med nämnden att justitieombudsmännens lön och övriga anställningsförmåner skulle bestämmas på ett sätt som inte riskerade att inkräkta på deras oberoende ställning.

Enligt principerna ska det vidare säkerställas att det finns tillräckliga och oberoende budgetresurser tillgängliga för ombudsmannainstitutionen. I lag ska föreskrivas att ombudsmannainstitutionens medelstilldelning i budgeten måste vara tillräcklig för att säkerställa ett fullständigt, oberoende och effektivt fullgörande av institutionens ansvar och funktioner. Ombudsmannen ska konsulteras och uppmanas att lägga fram ett budgetförslag för det kommande budgetåret. Den antagna budgeten för institutionen får inte minskas under budgetåret, om inte minskningen gäller generellt för andra statliga institutioner. Den oberoende finansiella revisionen av ombudsmannens budget ska endast ta hänsyn till lagligheten i ekonomiska förfaranden och inte till valet av prioriteringar vid genomförandet av mandatet. (Se punkt 21.)

Principen att det i lag ska föreskrivas att det finns tillräckliga resurser tillgängliga för att fullgöra ombudsmannainstitutionens ansvar och funktioner saknar motsvarighet i den svenska rättsordningen. Däremot är det JO som årligen lämnar ett budgetförslag för det kommande budgetåret till Regeringskansliet, utifrån vilket riksdagen sedan beslutar om att tilldela medel (se avsnitt 2.5.9). Riksdagen har dock möjlighet att frångå förslaget när den fastställer budgeten vid behandlingen av budgetpropositionen. Riksdagen har också möjlighet att ändra budgeten för innevarande budgetår genom att fatta beslut om en ändringsbudget. Några bindande principer om att sådana ändringar ska träffa alla myndigheter inom statsförvaltningen lika finns inte.

I fråga om finansiell revision är JO enligt 9 kap. 1 § BEA-lagen redovisningskyldig inför riksdagen för bl.a. den verksamhet den bedriver och för de tillgångar som myndigheten förvaltar och förfogar över. Verksamheten granskas genom revision enligt bestämmelserna i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. och lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen (9 kap. 5 § samma lag). Vidare ska JO årligen redovisa för riksdagen vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av revisionens iakttagelser (9 kap. 6 § samma lag). (Se närmare avsnitt 2.5.10 och 5.2.7.)

Av lagen om revision av statlig verksamhet m.m. följer att Riksrevisionen får genomföra såväl effektivitetsrevision (2 och 4 §§) som årlig granskning av redovisning och räkenskaper (3 och 5 §§). Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse. Som ett led i effektivitetsrevisionen får förslag lämnas om alternativa insatser för att nå avsedda resultat (4 § andra stycket). Några begränsningar för Riksrevisionen att uttala sig om valet av prioriteringar vid ombudsmännens genomförande av sina mandat finns inte i nämnda författningar. (Se närmare avsnitt 2.6.1 och 5.2.7.)

I principerna anges att ombudsmannainstitutionen ska ha tillräcklig personal och lämplig strukturell flexibilitet. Ombudsmannen kan ha en eller flera ersättare som han eller hon själv utser. Ombudsmannen ska själv kunna rekrytera sin personal. (Se punkt 22.)

Om tillräckliga medel finns tillgängliga avviker inte regelverket för JO från principerna i fråga om ombudsmännens rätt och möjlighet att själv rekrytera sin personalstyrka (28 § JO-instruktionen). Ställföreträdande ombudsmän väljs däremot av riksdagen (13 kap. 3 § RO). En justitieombudsman kan dock genom särskilt beslut bemyndiga en tjänsteman att på ombudsmannens vägnar dels verkställa inspektion, dels fatta vissa beslut i ärenden som väckts genom klagomål (22 § JO-instruktionen).

I fråga om strukturell flexibilitet kan chefsJO, efter samråd med justitieombudsmännen, i en arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen (12 § andra stycket JO-instruktionen). Enligt tilläggsbestämmelse 13.2.1 i riksdagsordningen ska dock konstitutionsutskottet, på eget initiativ eller på

begäran av någon av riksdagens ombudsmän, samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art.

I principerna anges även att ombudsmännen och vissa anställda ska åtnjuta ett rättsligt skydd för gärningar som de begått i tjänsten. Enligt punkt 23 ska ombudsmannen, ställföreträdande ombudsmän och tjänstemän med beslutsbefogenheter åtnjuta rättslig immunitet beträffande såväl vidtagna åtgärder som muntliga och skriftliga yttranden i tjänsteutövningen (verksamhetsimmunitet). Sådan immunitet ska enligt principen gälla även efter att de lämnat institutionen. För justitieombudsmännen och anställda vid myndigheten finns det inte någon sådan uttrycklig immunitet. Den begränsning som finns i möjligheterna att ställa en ombudsman till svars för sina gärningar är riksdagsordningens stadgande att åtal mot en ombudsman för ett brott begånget i utövningen av hans eller hennes uppdrag endast får beslutas av konstitutionsutskottet (13 kap. 24 § RO). För tjänstemän vid ombudsmannaexpeditionen finns särskilt reglerat att beslut om åtalsanmälan enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning ska fattas för kanslichefens och byråchefernas del av Riksdagens ansvarsnämnd och för övriga anställdas del av arbetsgivaren (se avsnitt 2.5.14).

Val

I principerna anges att ombudsmannen ska väljas eller utses enligt förfaranden som i största möjliga utsträckning stärker institutionens anseende, opartiskhet, oberoende och legitimitet. Enligt principen ska ombudsmannen företrädesvis väljas av parlamentet med tillbörlig kvalificerad majoritet. (Se punkt 6.)

Vid rekrytering av ombudsman ska tjänsten utlysas. Förfarandet ska vara offentligt, transparent, meritbaserat, objektivet och reglerat i lag. Kriterierna för att utses till ombudsman ska vara tillräckligt breda för att uppmuntra ett brett urval av lämpliga kandidater. De väsentliga kriterierna är hög moral, integritet samt lämplig professionell expertis och erfarenhet, även inom området mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. (Se punkt 7 och 8.)

Justitieombudsmännen väljs av riksdagen, vilket överensstämmer med Venedigprinciperna. Det är dock tillräckligt med en enkel majoritet av de avgivna rösterna för att välja en ombudsman. Det finns inte heller någon kvorumregel. Ordningen för att rekrytera en ny JO har vidare till stor del lämnats oreglerad. I riksdagsordningen anges att konstitutionsutskottet bereder val av riksdagens ombudsmän och ställföreträdande ombudsmän (se tilläggsbestämmelse 13.3.1). Det förfarande som tillämpas vid konstitutionsutskottet är offentligt såtillvida att utskottet tillkännager att rekryteringsförfarandet har inletts. Den praxis som har utvecklats när det gäller konstitutionsutskottets beredningsförfarande vid valet av en justitieombudsman redovisas i avsnitt 5.2.1.

Mandatperiodens längd och omval

Enligt principerna ska ombudsmannens mandatperiod vara längre än mandatperioden för det organ som utnämnt honom eller henne. Mandatperioden ska företrädesvis begränsas till en enda period utan möjlighet till omval. Under alla omständigheter ska ombudsmannens mandat kunna förnyas endast en gång. Den enskilda mandatperioden bör enligt principerna inte fastställas till en period som understiger sju år. (Se punkt 10.)

Justitieombudsmännen väljs i regel för en period om fyra år (13 kap. 3 § RF), vilket är kortare än den minimiperiod som förespråkas i principen. Ombudsmännen kan däremot omväljas utan begränsningar. Flertalet av de ombudsmän som varit verksamma efter 1980 har också omvalts. Möjligheten till omval, särskilt upprepade sådana, avviker från Venedigprinciperna.

Entledigande

Av principerna följer att en ombudsman ska kunna entledigas från sin tjänst endast utifrån en uttömmande och lagfäst förteckning över tydliga och rimliga grunder för entledigande. Dessa grunder ska enbart avse grundläggande omständigheter, som oförmåga att utföra uppdraget, felaktigt uppförande eller misskötsel. Kriterierna ska tolkas snävt. Den parlamentariska majoriteten som krävs för entledigande – av parlamentet självt eller av en domstol på begäran av parlamentet – ska vara lika med, eller lämpligen högre än, den som krävs för att välja en ombudsman. Förfarandet för entledigande ska vara offentligt, transparent och lagfäst. (Se punkt 11.)

Någon sådan uttömmande förteckning som anges i Venedigprinciperna över grunder som kan föranleda ett entledigande av en ombudsman har inte tagits in i de författningar som reglerar JO. För att entlediga en ombudsman krävs att han eller hon förlorat riksdagens förtroende (13 kap. 4 § RO). Ett entledigande av en ombudsman beslutas med samma majoritetskrav som vid valet, i enlighet med vad som förespråkas i principerna.

Uppdrag och befogenheter

Enligt Venedigprinciperna ska ombudsmannens uppdrag omfatta förebyggande och rättelse av missförhållanden samt skydd och främjande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Ombudsmannens behörighet ska omfatta all offentlig förvaltning och uppdraget ska inbegripa samtliga offentliga tjänster som tillhandahålls allmänheten, oavsett om de tillhandahålls av staten, kommunerna eller av statliga eller privata organ. I fråga om den dömande verksamheten ska ombudsmannens behörighet begränsas till att säkerställa processuell effektivitet och administrativ funktion. (Se punkt 12 och 13.)

JO:s främsta uppdrag är att ha tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter, med särskilt beaktande av att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och

opartiskhet och av att medborgarnas fri- och rättigheter inte åsidosätts (1 och 3 §§ JO-instruktionen). I detta ingår att beakta mänskliga rättigheter och grundläggande friheter enligt bl.a. konventioner som Sverige anslutit sig till.

JO:s tillsynsområde är dock i viss mån begränsat. Under JO:s tillsyn står bl.a. statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och befattningshavare vid dessa. Även andra som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning står under JO:s tillsyn, när det gäller den verksamheten (2 § första stycket JO-instruktionen). Privata organ som utövar offentlig verksamhet men som inte befattar sig med myndighetsutövning står således inte under JO:s tillsyn (jfr avsnitt 6.2). Inte heller omfattas de organ och befattningshavare som uttryckligen undantas från tillsynen, som riksdagens ledamöter, vissa organ under riksdagen, regeringen och dess statsråd, justitiekanslern samt beslutande kommunala församlingar (2 § tredje stycket JO-instruktionen). Någon avgränsning vad gäller tillsynen över domstolarnas verksamhet finns dock inte.

Ombudsmannen ska enligt Venedigprinciperna förbehållas rätten att på eget initiativ eller på grundval av ett klagomål utreda ärenden, varvid tillgängliga förvaltningsrättsliga rättsmedel ska beaktas. För att ombudsmannen ska kunna bedriva sin tillsynsverksamhet föreskrivs i Venedigprinciperna vissa utredningsbefogenheter. Ombudsmannen ska enligt principerna ha befogenhet att begära att enskilda eller organisationer som kan vara behjälpliga i ombudsmannens utredningar samarbetar med honom eller henne. Ombudsmannen ska ha en rättsligt verkställbar rätt att få obegränsad tillgång till alla relevanta dokument, databaser och material, inklusive sådana som annars kan vara föremål för sekretess. Detta inkluderar rätten till obegränsad tillgång till byggnader, institutioner och individer, inklusive personer som är frihetsberövade. Ombudsmannen ska ha befogenhet att intervjua eller kräva skriftliga yttranden från tjänstemän och myndigheter och ska dessutom särskilt uppmärksamma och skydda visselblåsare inom den offentliga sektorn. (Se punkt 16.)

JO:s tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade (5 § JO-instruktionen). En ombudsman ska verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden (21 § JO-instruktionen). JO utreder i regel inte klagomål på materiella beslut där andra instanser har eller har haft möjlighet att pröva beslutet.

Till stöd för JO:s utredningsverksamhet föreskrivs i 13 kap. 6 § andra stycket RF att domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner ska lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. Sådan skyldighet har även andra som står under en ombudsmans tillsyn. En ombudsman har enligt bestämmelsen vidare rätt att få tillgång till domstolarnas och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar. Sekretess utgör inte ett hinder för tillsynsobjekten att lämna ut handlingarna eller lämna upplysningar till JO. När JO enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han

eller hon har beslutat att inleda förundersökning, får han eller hon med stöd av 21 § JO-instruktionen förelägga vite om högst 10 000 kronor. JO kan själv döma ut detta vite. Även utan vitesföreläggande finns det dock en allmän skyldighet för den som står under ombudsmännens tillsyn att på begäran av en ombudsman sanningsenligt uppge alla sakförhållanden som rör tjänsten. En offentliganställd person som inte efterföljer ombudsmannens begäran eller dröjer med att svara kan därigenom anses åsidosätta sin tjänsteplikt.

Skyldigheten att bistå JO med upplysningar och yttranden är således begränsad till organ och enskilda som står under JO:s tillsyn. Skyldigheten att lämna ut protokoll och handlingar är ytterligare begränsad till förvaltningsmyndigheter och domstolar. Det finns inte någon allmän skyldighet för enskilda och organ som inte omfattas av JO:s tillsyn att bistå JO med information.

Varken regeringsformen eller JO-instruktionen reglerar i vilken utsträckning som ombudsmännen ska ha tillgång till tillsynsobjektens lokaler för sin tillsynsverksamhet. Däremot framgår av 5 § JO-instruktionen att tillsynen bl.a. bedrivs utifrån inspektioner.

De åtgärder som Venedigkommissionen föreskriver om ombudsmannen vid sin utredning finner att det råder ett missförhållande är i huvudsak att lämna rekommendationer till tillsynsobjektet eller framställningar till lagstiftaren. I principerna föreskrivs att ombudsmannen ska ha befogenhet att rikta individuella rekommendationer till alla organ eller institutioner som omfattas av ombudsmannainstitutionens behörighet. Ombudsmannen ska ha en rättsligt verkställbar rätt att kräva att tjänstemän och myndigheter yttrar sig inom en rimlig tidsfrist som fastställts av ombudsmannen. (Se punkt 17.)

JO får enligt 6 § första stycket JO-instruktionen uttala sig om huruvida en åtgärd av en myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. JO får enligt samma lagrum även göra sådana uttalanden som avser att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning. JO:s uttalanden är visserligen inte rättsligt bindande, men följs i regel.

JO:s möjligheter att vidta åtgärder i förhållande till tillsynsobjekten sträcker sig emellertid längre än till att meddela kritik och göra andra uttalanden. JO kan inleda förundersökning och väcka åtal mot befattningshavare samt verka för att befattningshavare påförs disciplinpåföljder eller avskedas. JO kan även överklaga myndigheters beslut i vissa sådana disciplin- eller anställningsärenden. (Se 6 § andra–fjärde stycket och 7 § JO-instruktionen.)

I principerna anges även att ombudsmannen lämpligen ska ha rätt att intervensera hos relevanta dömande organ och domstolar (punkt 19 andra stycket). Någon sådan rätt att intervensera i en klagandes mål finns dock inte för JO:s del.

Enligt Venedigprinciperna ska ombudsmannen, inom ramen för sin övervakning av implementeringen av ratificerade internationella rättsliga dokument avseende mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och av harmoniseringen av den nationella lagstiftningen i enlighet med dessa doku-

ment, ha befogenhet att offentligt framföra rekommendationer till parlamentet eller till regeringen, inbegripet rekommendation om att ändra lagstiftning eller att anta ny lagstiftning (punkt 18).

I principerna föreskrivs vidare att ombudsmannen vid en utredning lämpligen ska ha befogenhet att pröva lagars och förordningars eller allmänna förvaltningsrättsliga föreskrifters förenlighet med grundlagen (punkt 19 första stycket).

JO ska verka för att brister i lagstiftningen avhjälps och har därför en allmän framställningsrätt till riksdagen när det gäller frågor som uppkommit i hans eller hennes tillsynsverksamhet (tilläggsbestämmelse 9.17.5 i riksdagsordningen och 4 § JO-instruktionen). JO kan även vända sig till regeringen med en sådan framställan. JO har inte något uttalat uppdrag att övervaka implementeringen av internationella rättsliga dokument eller harmoniseringen av den nationella lagstiftningen utifrån dessa. Inte heller har JO något uttryckligt uppdrag att övervaka olika författningars grundlagsenlighet. Däremot är JO oförhindrad att i sina uttalanden beakta författningars förenlighet med såväl ratificerade internationella rättsliga dokument som grundlag och vid behov nyttja sin framställningsrätt. I sammanhanget kan även noteras att i svensk rättsordning finns ett grundlagsstadgat beredningskrav. I 7 kap. 2 § RF anges bl.a. att vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter och, i den omfattning som behövs, från kommuner. Remissinstitutet är ett karakteristiskt inslag i svensk politisk beslutsprocess. Ordningen med remisser från regeringen är ett viktigt led i beredningsarbetet, där JO har en betydelsefull roll som remissinstans och har möjlighet att påtala exempelvis brister i författningar.

Enligt Venedigprinciperna ska ombudsmannen minst en gång om året lämna en rapport om ombudsmannainstitutionens verksamhet till parlamentet. I rapporten kan ombudsmannen informera parlamentet om brister inom den offentliga förvaltningen. Ombudsmannen ska också rapportera om specifika frågor, enligt vad ombudsmannen anser vara lämpligt. Ombudsmannens rapporter ska offentliggöras. (Se punkt 20.)

JO ska årligen lämna en tryckt ämbetsberättelse till riksdagen med en redogörelse för bl.a. de framställningar som gjorts till riksdagen och regeringen, de åtal som väckts och de förundersökningar som inletts samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat (11 § JO-instruktionen). Därutöver har JO möjlighet att vid behov lämna framställningar till såväl riksdagen som regeringen.

5.2.12 Kommitténs överväganden

5.2.12.1 Allmänna utgångspunkter

I detta avsnitt redovisas allmänna utgångspunkter av relevans för kommitténs överväganden när det gäller samtliga frågeställningar om JO:s konstitutionella ställning som behandlas i avsnitt 5.2.12.2–5.2.12.10 nedan.

Förutsättningar för utredningen

En given utgångspunkt för utredningen är att JO-ämbetets institutionella oberoende allttjämt bevaras och värnas. Ett oberoende JO-ämbete är ett av fundamenten i vårt demokratiska samhälle, och det är av synnerlig vikt att allmänheten känner förtroende för att JO är oberoende och att det inte finns någon risk för exempelvis politisk påverkan när det gäller JO:s bedömningar i enskilda ärenden.

Det finns också exempel på skeenden i historien som visar att demokratiska institutioner under vissa förutsättningar kan komma att utmanas eller utsättas för påfrestningar, vilket kan leda till att de försvagas eller urholkas. Vid en internationell utblick kan det vidare konstateras att utvecklingen på senare tid i vissa länder ger särskild anledning att överväga om skyddet för det svenska JO-ämbetet är tillräckligt eller om det finns behov av åtgärder för att säkerställa ett adekvat skydd för ämbetet.

Enligt direktiven ska utredningen inte lämna förslag som innebär eller skulle ge upphov till grundlagsändringar. Samtidigt ska utredningen analysera och bedöma om JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet tillgodoses genom gällande regelverk och ta ställning till om det är påkallat med författningsändringar samt särskilt beakta vikten av att säkerställa JO:s konstitutionella uthållighet. Det är också utredningens uppgift att beskriva och analysera hur gällande svenska regelverk och ordning förhåller sig till rekommendationer från Venedigkommissionen och från internationella ombudsmannaorgan. Det är därmed ofrånkomligt för utredningen att åtminstone på ett principiellt plan överväga i vilken utsträckning den nuvarande regleringen, i såväl grundlag som i lag, är ändamålsenlig utifrån frågeställningarna enligt direktiven.

Jämförelser med internationella rekommendationer och regelverk

Att jämföra nationella regler med internationella rekommendationer och regelverk är generellt sett vanskligt och förenat med vissa begränsningar. Olika länder kan ha skilda utgångspunkter, ambitioner och målsättningar med den verksamhet som är föremål för jämförelsen. Dessutom kan det finnas grundläggande skillnader mellan rättsordningar som inte framgår vid tvärsnittsjämförelser.

När det gäller internationella rekommendationer och regelverk för ombudsmannainstitutioner är utländska eller internationella lösningar ibland svåra eller rent av olämpliga att överföra till ett svenskt sammanhang. Det har flera orsaker. En grundläggande orsak är att den konstitutionella och institutionella ordningen samt utformningen av kontrollmakten skiljer sig åt mellan olika länder. Internationella rekommendationer bör därför appliceras med viss försiktighet, inte minst med hänsyn till de variationer som kan förekomma i bl.a. konstitutionella och förvaltningsrättsliga system, skillnader i uppdrag och olikheter i rättstraditioner.

Vikten av att ta nationella hänsyn betonas också i exempelvis punkt 25 i Venedigprinciperna. Där framgår att principerna ska läsas, tolkas och

användas för att befästa och stärka ombudsmannainstitutionen, samt att det ska beaktas att det finns varierande modeller, system och rättsliga ställningar i fråga om ombudsmannainstitutioner och deras anställda.

Ett exempel på ett grundläggande särdrag i den svenska rättsordningen är att justitieombudsmännens uppdrag inte innefattar granskning av regeringen. Denna uppgift tillkommer i stället konstitutionsutskottet. Vidare utmärks den svenska offentliga förvaltningen av fristående myndigheter under regeringen. Till skillnad mot andra konstitutionella traditioner är de svenska myndigheterna således inte en del av regeringsapparaten utan är i stället självständiga i sin rättstillämpning, som utövas under personligt straffrättsligt tjänstefelsansvar och under insyn enligt offentlighetsprincipen. Den svenska konstitutionella ordningens särdrag, som behandlas mer utförligt nedan, medför att det inom vissa områden inte är påkallat med någon författningsreglering för JO-ämbetets del jämfört med vad som är fallet för ombudsmannainstitutioner i andra länder.

Vissa grundläggande rättsstatliga principer i den svenska rättsordningen

Det svenska konstitutionella systemet bygger på bl.a. legalitets- respektive objektivitetsprincipen samt rättskipningens och, som redan har framgått, förvaltningens självständighet.

Legalitetsprincipen brukar framhållas som ett skydd mot en nyckfull och godtycklig maktutövning från det allmännas sida. Den är en av de principer som anses känneteckna en rättsstat, och den tillmäts en avgörande vikt i EU:s rättssystem liksom i Europakonventionen. Legalitetsprincipen är inte enhetligt definierad men brukar vanligtvis uppfattas som ett krav på att ingripanden mot enskilda ska ha ett klart författningsstöd. I denna betydelse är legalitetsprincipen också grundlagsfäst genom bestämmelsen i 1 kap. 1 § RF om att den offentliga makten utövas under lagarna. Med uttrycket lagarna avses i detta sammanhang inte enbart sådana föreskrifter som riksdagen har beslutat om, utan även andra författningar och t.ex. sedvanerätt.²²⁸ Principen gäller för myndigheternas verksamhet och ska hindra myndigheterna från att agera i strid med sina skyldigheter.

Även objektivitetsprincipen kommer till uttryck i såväl Europakonventionen som EU-rätten och är på samma sätt som legalitetsprincipen ett grundläggande kännetecken för en rättsstat. Principens kärna kan beskrivas som en skyldighet att agera sakligt och opartiskt. Bestämmelser som syftar till att garantera saklighet och opartiskhet inom den offentliga förvaltningen finns i såväl grundlag som vanlig lag. Enligt 1 kap. 9 § RF ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ”beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet”. I fråga om anställningar inom den offentliga sektorn finns

²²⁸ Se bet. KU 1973:26 s. 59.

ett uttryckligt förbud i regeringsformen (12 kap. 5 § andra stycket) mot att fästa avseende vid annat än sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet.

Rättskipningens och förvaltningens självständighet

Den statliga förvaltningens uppbyggnad har historisk hävd och kan i vissa grundläggande avseenden härledas tillbaka till 1600-talet. Uppdelningen mellan å ena sidan ett regeringskansli organiserat i skilda departement och å andra sidan fristående myndigheter stadfästes bl.a. genom 1809 års regeringsform.²²⁹

Enligt 1 kap. 8 § RF finns för rättskipningen domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Rättskipningens självständighet regleras i 11 kap. 3 § RF. Av bestämmelsen följer att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Enligt 11 kap. 4 § RF får rättskipningsuppgifter inte fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen.

En motsvarande bestämmelse om förvaltningens självständighet finns i 12 kap. 2 § RF. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. I 12 kap. 3 § RF slås fast att förvaltningsuppgifter inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen.

Som en väsentlig del i den svenska förvaltningsmodellen brukar förbudet mot ministerstyre lyftas fram särskilt. Det innebär att regeringen fattar sina beslut kollektivt (7 kap. 3 § RF) och ska följa reglerna om rättskipningens och förvaltningens självständighet enligt 11 kap. 3 § RF och 12 kap. 2 § RF. I andra länder förekommer det att ett enskilt statsråd har makt att genom beslut direkt ingripa i myndigheternas löpande arbete. I Sverige saknas sådana möjligheter. Regeringens kollektiva beslutsfattande och förbudet mot direktiv till domstolar respektive myndigheter i enskilda ärenden enligt nämnda bestämmelser i regeringsformen är således en grundbult i den svenska förvaltningsmodellen och avviker från vad som gäller i vissa andra länder. Den svenska modellens särdrag framhålls bl.a. i följande uttalande i doktrinen:²³⁰

Den svenska förvaltningsmodellen är ur ett internationellt perspektiv unik eftersom den utmärks av dess självständiga roll i förhållande till de politiska beslutsfunktionerna. Till skillnad från länder med ministerstyrelse finns här således en organisatorisk tudelning mellan departement och förvaltningsmyndigheter. Ministerstyrelse, som är den i andra parlamentariska system vanliga organiseringsprincipen för regeringars beslutsfattande, innebär att det är den enskilda ministern som fattar beslut för regeringens räkning och att de enskilda ministrarna kan fatta beslut i ärenden för de underlydande förvaltningsmyndigheterna. Ministern är

²²⁹ Se SOU 1983:39 s. 8.

²³⁰ Se Ahlbäck Öberg (2020) s. 158 f.

därför ansvarig inför parlamentet för förvaltningens beslut. I Sverige krävs att regeringsbeslutet ska fattas *kollektivt* av regeringens ledamöter (RF 7:3). Eftersom förvaltningsorganen lyder direkt under regeringen (RF 12:1), och inte under departementen, kan enskilda statsråd inte ingripa i förvaltningsmyndigheternas beslut. I Sverige går det således en organisatorisk gräns mellan departement och verk.

Frågan om hur långt denna grundlagsreglerade självständighet sträcker sig har behandlats i flera statliga utredningar.²³¹ Trots att den alltså är en central del av den svenska förvaltningsmodellen, råder det i viss mån osäkerhet i frågan om självständighetens omfattning. Som redan har nämnts, innefattar justitieombudsmännens uppdrag emellertid inte någon granskning av regeringen eller statsråden.²³² I den svenska rättsordningen tillkommer denna granskningsuppgift i stället konstitutionsutskottet, som också är en del av riksdagens kontrollmakt (se nedan).²³³

Utformningen av den svenska förvaltningsmodellen och den i författning reglerade avgränsningen av justitieombudsmännens tillsynsuppdrag innebär att de svenska ombudsmännen inte befattar sig med frågor av samma politiska dignitet som motsvarande ombudsmän i andra länder. Detta förhållande minskar betydligt risken för att det uppkommer situationer som kan leda till att justitieombudsmännen utsätts för politiska påtryckningar.

JO – en del av riksdagens kontrollmakt

Riksdagens kontrollmakt regleras främst i 13 kap. RF. Här finns bestämmelser om konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning (13 kap. 1 och 2 §§ RF), om åtal mot statsråd för brott i tjänsten som beslutas av konstitutionsutskottet (13 kap. 3 § RF), om misstroendeförklaring mot statsråd (13 kap. 4 § RF), om riksdagsledamöternas interpellationer och frågor till statsråden (13 kap. 5 § RF), om JO:s tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter (13 kap. 6 § RF) samt om Riksrevisionens granskning (13 kap. 7–9 §§ RF).

Kontrollen utövas således på olika sätt: av hela riksdagen när det gäller misstroendeförklaringen, av konstitutionsutskottet när det gäller granskningen av regeringen och åtal mot statsråd, av de enskilda riksdagsledamöterna när det gäller interpellationer och frågor samt av särskilda, av riksdagen valda funktionärer – justitieombudsmännen och riksrevisorn – när det gäller den rättsliga och ekonomiska kontrollen av förvaltningen. JO-institutionen är således ett av riksdagens kontrollorgan, men i det svenska parlamentariska systemet innebär detta inte att JO ska ha rollen som folkrepresentationens kontrollant av regeringsmaktens utövande. JO:s huvuduppgift är i stället att tillvarata den enskildes intresse av en lagenlig och korrekt behandling från de

²³¹ Jfr Ahlbäck Öberg (2020) s. 159 f.

²³² I detta sammanhang kan dock noteras att JO:s tillsyn omfattar statssekreterare och andra tjänstemän inom Regeringskansliet.

²³³ Konstitutionsutskottet tar varje år emot anmälningar i vilka statsråd anklagas för att på ett otillbörligt sätt ha försökt styra myndigheter.

offentliga organens sida.²³⁴ JO ska därmed bevaka att rättsstaten är väl-fungerande, och tjänar ur den aspekten både enskildas intressen och allmän-intresset. Detta innebär dock inte att JO behöver ta tillvara enskildas specifika intressen i varje individuellt fall.

Denna uppdelning av kontrollmakten avviker från vad som gäller i vissa andra länder.²³⁵

Sålunda förekommer det i andra rättsordningar exempelvis att en ombudsman kan väcka en fråga om huruvida en ministers ämbetsåtgärd är laglig. Detta är fallet t.ex. i Finland. Grundlagsutskottet, som är den finländska motsvarigheten till det svenska konstitutionsutskottet, har en central roll bl.a. i den process som för ett statsråd fram till riks rätt. Enligt 115 § i Finlands grundlag kan bl.a. Justitieombudsmannen föra fram krav till grundlagsutskottet att ministern ska åtalas för ”lagstridigt förfarande i ämbetet”.

Det finns också exempel på rättsordningar där kontrollmakten i vissa fall kan utövas av bl.a. särskilda utskott. Exempelvis har förbundsdagen i Tyskland möjlighet att tillsätta särskilda utredningsutskott – vid sidan av de permanenta utskotten och kontrollkommittéerna – för att utreda specifika frågor som kan avse bl.a. regeringens och de offentliga myndigheternas handlande. De tyska utredningsutskotten har således funktioner som i Sverige tillkommer konstitutionsutskottet respektive JO. Utöver detta har utredningsutskotten befogenheter som går utöver dem som finns hos något parlamentariskt organ i Sverige.²³⁶ På liknande sätt har nationalförsamlingen i Frankrike möjlighet att tillsätta granskningsutskott med uppdrag att granska en särskild fråga som kan ha sin grund i regeringens handlande, men kan även röra verksamheten vid myndigheter, företag, organisationer eller samhällsliga förhållanden i stort.²³⁷

JO-ämbetet, oberoendet och det svenska konstitutionella systemet

JO-ämbetet och dess verksamhet utgör en del av en konstitutionell kontext som utmärks bl.a. av grundläggande rättsstatliga principer, rättskipningens och förvaltningens självständighet samt riksdagens kontrollmakt. Regelverket för JO ingår alltså i ett konstitutionellt system som bör betraktas i sin helhet.

Den rättsliga grunden för JO-ämbetet och ombudsmännens verksamhet utgår från den övergripande regleringen i 13 kap. 6 § RF. Detaljreglering sker genom framför allt bestämmelserna i riksdagsordningen och i JO-instruktionen. Här bör framhållas att huvudbestämmelser i riksdagsordningen har semikonstitutionell ställning. En ändring av dessa bestämmelser förutsätter samma ordning som en grundlagsändring, alternativt kan en ändring ske genom endast *ett* beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet (se 8 kap. 17 § RF).

²³⁴ Se bet. KU 1975/76:22 s. 48.

²³⁵ För en mer utförlig redogörelse i sammanhanget hänvisas till 2008/09:RFR14, bilaga 1 Granskningsformer i vissa andra länder, i vilken återges en tidigare sammanställd promemoria om konstitutionell kontroll i vissa andra länder.

²³⁶ Se 2008/09:RFR14 s. 73.

²³⁷ Se 2008/09:RFR14 s. 76.

JO-ämbetet är inte helt oberoende av riksdagen. Eftersom riksdagen har såväl lagstiftningsmakten som finansmakten är riksdagen överordnad alla andra statsorgan – även JO. Riksdagen har rätt att besluta lagar om JO:s ställning, uppgifter, organisation m.m. Riksdagen har självfallet även möjligheten att ändra grundlagen och är den som beslutar om statens budget. Sammantaget gör detta att det inte är möjligt att hävda att JO är ett helt oberoende organ. Det framstår därför inte som ändamålsenligt att diskutera i vad mån JO-ämbetet kan uppnå ett fullständigt oberoende från riksdagen. En mer relevant fråga i sammanhanget torde i stället vara i vilken utsträckning makten att besluta över finansieringen, verksamheten och styrningen av JO ska, bör eller kan regleras och fördelas mellan riksdagen och JO på ett annat sätt än vad som följer av gällande lagstiftning.

Det bör också framhållas att det inte är enkelt att uppnå en reglering som på ett ändamålsenligt sätt tillgodoser balansen mellan å ena sidan vikten av att skydda JO mot en eventuell framtida riksdag som skulle vilja påverka JO på ett otillbörligt sätt och å andra sidan vikten av att upprätthålla traditionen och utgångspunkten att JO är riksdagens – och ytterst folkets – förlängda arm med uppdrag att bevaka allmänintresset av en välfungerande rättsstat. Om det ställs upp ett stort antal regler till skydd för ombudsmännen riskerar utgångspunkten i förhållandet, nämligen att det bygger på ett förtroende, att påverkas. Det finns också en risk med att ge ombudsmännen ett alltför starkt skydd. Om medborgarna uttrycker ett bristande förtroende för någon av ombudsmännen, medan riksdagen helt saknar, alternativt har begränsad möjlighet att agera med anledning av klagomålen, skulle det kunna påverka och i förlängningen undergräva legitimiteten och förtroendet för JO som institution.

Jämförelser med Riksrevisionen

Det finns i viss utsträckning skäl för kommittén att också förhålla sig till regleringen när det gäller Riksrevisionen och de överväganden som ligger till grund för den, även om Riksrevisionen och riksrevisorernas uppdrag i stor utsträckning skiljer från JO-ämbetet och justitieombudsmännens. Båda institutionerna är ju en del av riksdagens kontrollmakt, regleras genom bl.a. bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen samt har ett flertal beröringspunkter.

5.2.12.2 Självständighet och institutionellt oberoende

Kommitténs förslag: Ett förbud mot förtroendeskadliga bisysslor för justitieombudsmännen och de ställföreträdande ombudsmännen ska regleras i författning. Justitieombudsmännen och de ställföreträdande ombudsmännen ska vara skyldiga att till riksdagen anmäla anställning, uppdrag eller verksamhet som kan antas påverka utförandet av uppdraget som ombudsman.

Kommitténs bedömning: Det finns inte något behov av att i författning uttryckligen reglera frågan om oberoende och självständighet.

Det finns inte anledning att föreslå några ändringar i regelverken för JO-ämbetets budget och ombudsmännens ersättningar.

Det är inte påkallat att i författning reglera frågor om saklighet, opartiskhet, jäv och intressekonflikter för ombudsmännens del.

Reglering av oberoende och självständighet?

Även om utredningen inte ska lämna förslag som innebär eller skulle ge upphov till grundlagsändringar, finns det skäl att göra vissa reflektioner om gällande regler i regeringsformen och förhållandet till JO-ämbetets oberoende och ombudsmännens självständighet.

Den grundläggande bestämmelsen om justitieombudsmännen finns i 13 kap. 6 § RF. Den innehåller inte någon uttrycklig reglering om oberoende eller självständighet och någon sådan reglering finns varken i grundlag eller i annan författning.

Att JO är ett oberoende organ och att en justitieombudsman agerar helt självständig är och har varit en grundläggande utgångspunkt alltsedan ämbetets inrättande. Riksdagen har också i samband med flera tidigare utredningar av JO understrukit att tillgången till en utanför den offentliga förvaltningen stående helt självständigt verkande institution som har sin grund i folkrepresentationens förtroende och som de enskilda kan vända sig till med sina klagomål mot myndigheternas verksamhet bidrar till att stärka medborgarnas förtroende för rättsordningen. Vidare har framhållits att denna självständighet – som gäller även gentemot riksdagen, som aldrig påverkar ombudsmännens handläggning av ärenden – är institutionens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse.²³⁸

I tidigare utredningar av JO-ämbetet har det inte framförts något förslag om att i grundlag eller i annan författning uttryckligen reglera frågan om ämbetets oberoende eller ombudsmännens självständighet.

I IOI:s riktlinjer anges bl.a. att oberoende är centralt för en ombudsmans legitimitet och att ombudsmannens ställning bör slås fast i grundlagen. I

²³⁸ Se bet. KU1LU 1967:1 s. 6 f., bet. KU 1975/76:22 s. 49 och SOU 1985:26 s. 141.

punkt 2 i Venedigprinciperna anges bl.a. att ombudsmannainstitutionen, inklusive dess mandat, ska vila på en fast rättslig grund, företrädesvis på grundlagsnivå. Även regelverket när det gäller Europeiska ombudsmannen innehåller bestämmelser om ombudsmannens oavhängighet.

Som framhålls i avsnitt 5.2.12.1, förutsätts vid jämförelser med internationella regelverk att det tas nationella hänsyn, och det betonas att det finns olika modeller för att befästa och stärka ombudsmannainstitutioner.

Regeringsformen innehåller en uttrycklig reglering om självständighet när det gäller en annan myndighet under riksdagen som också är en del av riksdagens kontrollmakt, nämligen Riksrevisionen. Således föreskrivs i 13 kap. 8 § andra stycket RF att en riksrevisor beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas samt att riksrevisorn beslutar självständigt hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning. Bakgrunden till regleringen är att när Riksrevisionen inrättades var en målsättning att säkerställa att den nya revisionsmyndigheten skulle ha en hög grad av oberoende och att myndigheten inte skulle få försättas i en situation som innebar att det kunde straffa sig att inte anta externa förslag till granskningar. Centralt för oberoendet ansågs också vara att myndigheten skulle kunna agera självständigt under genomförandet av granskningen och själv kunna dra slutsatser av den genomförda granskningen.²³⁹ Detta mot bakgrund av att Riksrevisionen granskar bl.a. regeringens resursutnyttjande.

Det går således inte att dra en direkt parallell mellan en justitieombudsman och en riksrevisor när det gäller granskningsverksamheten och frågan om självständighet. Regeringsformens särskilda reglering om en riksrevisors självständighet kan inte tas till intäkt för att det skulle finnas motsvarande behov av en uttrycklig reglering för justitieombudsmännens del.

I sammanhanget bör särskilt framhållas att en oberoende och självständig ställning inte i sig förutsätter en uttrycklig författningsreglering, utan detta kan uppnås genom en ändamålsenlig utformning av regelverket i övrigt, exempelvis i fråga om ansvarsförhållanden, befogenheter och förutsättningarna för entledigande av en ombudsman.

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 inte något behov av att i grundlag eller i annan författning uttryckligen reglera frågan om oberoende och självständighet. Detta innebär dock inte att det inte skulle vara påkallat att göra vissa anpassningar av nuvarande regelverk för att ytterligare stärka JO-ämbetets oberoende och ombudsmännens självständighet.

²³⁹ Se bet. 2000/01:KU8 s. 17. Se även bet. 2002/03:KU9.

Fråga om finansiellt oberoende

JO finansieras genom anslag via statens budget och är därmed finansiellt beroende av riksdagen. JO upprättar emellertid sitt eget förslag till anslag på statens budget och förslaget ger i regel inte anledning till några särskilda kontakter med konstitutionsutskottet. Under senare år har det dock utvecklats en praxis som innebär att chefsJO under senvåren informerar konstitutionsutskottet om verksamheten och om JO:s budgetäskande. De mål som anges för JO i budgetpropositionen är inte heller riksdagsbundna. JO-ämbetet tilldelas normalt de medel som begärs för verksamheten. Den anslagsfinansierade verksamheten och medelstillelningen har därför, enligt vad som framkommit, hittills inte gett upphov till några problem ur ett oberoendeperspektiv. Den praxis som har utbildats i budgetprocessen har tvärtom visat att ordningen med JO:s eget förslag till anslag på statens budget har varit välfungerande och att finansieringen och medelstillelningen har motsvarat verksamhetens behov.

Likväl kan det inte uteslutas att riksdagen genom beslut om minskad finansiering och medelstillelning skulle kunna påverka förutsättningarna för och därmed utöva en viss styrning av JO-ämbetets verksamhet. Ett sådant beslut skulle kunna fattas av riksdagen såväl vid höstens behandling av budgetpropositionen som vid beredningen av en ändringsbudget. Vidare har konstitutionsutskottet möjlighet att när som helst under budgetåret genom ett utskottsinitiativ väcka förslag om finansiering och medelstillelning till JO. Av bestämmelsen i 9 kap. 16 § andra stycket RO följer dessutom att ett sådant förslag kan väckas av finansutskottet.

I artikel 16.1 i stadgan för Europeiska ombudsmannen anges att ombudsmannen ska tilldelas en lämplig budget som är tillräcklig för att säkerställa ombudsmannens oberoende och utförandet av hans eller hennes uppgifter.

Enligt IOI:s riktlinjer måste en ombudsman ges tillräckliga ekonomiska resurser för att kunna göra noggranna utredningar.

Enligt punkt 21 i Venedigprinciperna ska det säkerställas att det finns tillräckliga och oberoende budgetresurser tillgängliga för ombudsmannainstitutionen. I lag ska föreskrivas att ombudsmannainstitutionens medelstillelning i budgeten måste vara tillräcklig för att säkerställa ett fullständigt, oberoende och effektivt fullgörande av institutionens ansvar och funktioner. Vidare får den antagna budgeten för institutionen inte minskas under budgetåret, om inte minskningen gäller generellt för andra statliga institutioner.

Som framhålls i avsnitt 5.2.12.1, har stadgan för Europeiska ombudsmannen, IOI:s riktlinjer och Venedigprinciperna tillkommit i en internationell kontext. Vid jämförelser med dessa regelverk förutsätts att det tas nationella hänsyn, och det betonas att det finns olika modeller för att befästa och stärka ombudsmannainstitutioner.

En liknande generell föreskrift om tillräckliga budgetresurser som den som anges i stadgan för Europeiska ombudsmannen, IOI:s riktlinjer eller Venedigprinciperna skulle möjligen kunna hävdas bidra till att öka JO-ämbetets finansiella oberoende. Samtidigt kan det ifrågasättas varför en sådan reglering skulle införas för enbart JO och hur en sådan särreglering skulle förhålla sig

till övriga myndigheter under riksdagen. Frågan är vidare på vilken författningsnivå och hur en sådan reglering skulle utformas respektive definieras. En allmän bestämmelse som innebär att det ska säkerställas att JO-ämbetet tilldelas tillräckliga och oberoende budgetresurser får närmast anses vara av sådan grundläggande och övergripande karaktär att den bäst lämpar sig för en reglering i grundlag, dvs. för JO:s del i 13 kap. 6 § RF. Utredningen ska dock inte lämna förslag som innebär eller skulle ge upphov till grundlagsändringar. Det kan också med fog ifrågasättas vilken betydelse och effekt en sådan bestämmelse skulle få i praktiken, oavsett om den skulle införas på grundlagsnivå eller på lagnivå. Det torde till att börja med vara förenat med betydande svårigheter att fastställa vilken finansieringsnivå som skulle kunna anses utgöra en tillräcklig medeltilldelning och vilket organ som ska göra den bedömningen samt på vilken grund. Härtill kommer att det är oklart om bestämmelsen alls skulle få den avsedda effekten, alltså ett ökat finansiellt oberoende för JO, i synnerhet eftersom den inte skulle kunna förenas med någon sanktion.

När det gäller frågan om skydd mot indragning av JO:s finansiella resurser under ett pågående budgetår konstateras att den ordning som gäller nu innebär att det inte finns något formellt hinder mot att riksdagen fattar ett beslut om att minska JO:s medeltilldelning under ett pågående budgetår. Något beslut att minska JO:s budget har emellertid aldrig fattats av riksdagen och än mindre under ett pågående budgetår. Det framstår som högst osannolikt att så skulle ske framöver. Ett sådant förslag skulle dessutom bli föremål för beredning och behandling i riksdagen. Genom det författningsreglerade beredningskravet säkerställs en transparens som möjliggör opinionsbildning och en offentlig debatt. En genomgripande minskning av JO:s budget skulle därför inte kunna genomföras utan sådan uppmärksamhet. Den praxis som har etablerats i budgetprocessen och den ordning som nu tillämpas när det gäller JO:s budget är, som redan har angetts, välfungerande – inte minst ur ett oberoendeperspektiv – och det har inte framkommit att det skulle finnas något behov av en reglering motsvarande den som anges i punkt 21 i Venedigprinciperna.

I sammanhanget bör följande noteras. Sedan 2019 gäller en ordning som innebär att konstitutionsutskottet bereder såväl förslaget till anslag på statens budget för Riksrevisionen som Riksrevisionens årsredovisning och upphandlingen av årlig revision av myndigheten.²⁴⁰ Denna ordning har sin grund i förslag från 2017 års riksrevisionsutredning, som ansåg att det skulle innebära en betydande långsiktig fördel att en sammanhållen beredning av anslagsfrågorna för riksdagens kontrollmakt i dess helhet samlades hos konstitutionsutskottet.²⁴¹ Utredningen lämnade därför förslag i enlighet härmed. Förslagen antogs sedan av riksdagen.²⁴²

Enligt 2017 års riksrevisionsutredning var det alltså önskvärt med en reell prövning och vägning av anslag mot varandra inom ramen för utgiftsområdet.

²⁴⁰ Detta hörde tidigare till finansutskottets beredningsområde.

²⁴¹ Se 2017/18:URF2 s. 122.

²⁴² Se bet. 2018/19:KU14 och rskr. 2018/19:126–128.

Även om JO-ämbetet, i likhet med Riksrevisionen som också utgör del av riksdagens kontrollmakt, inte har en i författning skyddad särställning i förhållande till riksdagens möjligheter att använda sin finansmakt bör riksdagen givetvis vid sin beredning av budgeten säkerställa att JO-institutionens verksamhet inte undermineras.

I fråga om ersättning till justitieombudsmännen noteras följande. Stadgan för Europeiska ombudsmannen, IOI:s riktlinjer och Venedigprinciperna innehåller uttalanden om ersättning till ombudsmän. Lönenivån för justitieombudsmännen är i linje med de högsta domarlönerna och fastställs efter årlig revision av en oberoende nämnd under riksdagen (jfr avsnitt 2.5.8). Ett uttalat syfte med nämnden var också enligt förarbetena att justitieombudsmännens lön och övriga anställningsförmåner skulle bestämmas på ett sätt som inte riskerade att inkräkta på deras oberoende ställning. Den svenska ordningen ligger således i linje med de internationella rekommendationerna på detta område.

Sammantaget bör gällande regelverk och etablerad praxis ge tillräckligt skydd för JO-ämbetets budget liksom ombudsmännens ersättningar, och det saknas skäl för utredningen att lämna förslag om föreskrifter om budgetresurser enligt vad som anges i stadgan för Europeiska ombudsmannen, IOI:s riktlinjer eller Venedigprinciperna. Kommittén påminner dock om vikten av att riksdagen, vid bl.a. sin beredning av förslaget till anslag på statens budget för JO, säkerställer att JO:s självständighet och institutionella oberoende inte träds förnär.

Reglering av saklighet, opartiskhet, jäv, intressekonflikter och bisysslor?

Regelverket för Europeiska ombudsmannen, IOI:s riktlinjer och Venedigprinciperna innehåller – i varierande utsträckning – föreskrifter om saklighet, opartiskhet, jäv, intressekonflikter och bisysslor. Dessa regler och rekommendationer syftar till att säkerställa att ombudsmännen agerar objektivt utan att ovidkommande hänsyn tas. Någon motsvarande författningsreglering för justitieombudsmännens del finns inte. Justitieombudsmännen omfattas inte uttryckligen av regeringsformens bestämmelser om saklighet och opartiskhet, lagen om offentlig anställning (LOA) bestämmelser om bisysslor eller förvaltningslagens bestämmelser om jäv.²⁴³ LOA:s regler gäller dock för anställda hos JO, som alltså inte får ha förtroendeskadande bisysslor och måste lämna uppgifter om bisysslor som kan vara förtroendeskadliga.²⁴⁴ När det gäller ombudsmännen finns inte heller någon annan lagstiftning angående

²⁴³ I fråga om överväganden om förvaltningslagens tillämplighet i JO:s verksamhet, se avsnitt 5.5.

²⁴⁴ Med bisyssla förstås i princip varje syssla eller verksamhet som en arbetstagare har vid sidan av sin anställning och som inte är hänförlig till privatlivet. En bisyssla kan vara tillåten eller otillåten. De otillåtna bisysslorna brukar delas in i tre kategorier: förtroendeskadliga bisysslor, arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor. En och samma bisyssla kan falla in under alla tre kategorierna, dvs. vara på en gång förtroendeskadlig, arbetshindrande och konkurrerande med arbetsgivaren. I fråga om offentliganställda är det bara förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor som är lagfäst, i första hand genom 7 § LOA. Förbudet mot arbetshindrande bisysslor och konkurrensbisysslor framgår inte av författning utan av kollektivavtal.

bisysslor eller innehav av egendom och anmälan av finansiella instrument. JO har dock utarbetat egna riktlinjer om bl.a. jäv och bisysslor (se avsnitt 2.5.5). Genom att anta egna riktlinjer har JO alltså infört vissa etiska regler som omfattar såväl justitieombudsmännen som övrig personal. I riktlinjen anges bl.a. att det är viktigt att JO:s medarbetare i alla situationer agerar på ett sätt som gör att förtroendet för JO:s saklighet och opartiskhet inte rubbas samt att det måste ställas mycket höga krav på verksamhetens objektivitet. Vidare anges att inte ens en ganska liten risk för förtroendeskada är godtagbar. Av riktlinjen framgår även att förvaltningslagens bestämmelser kan ligga till grund för en bedömning av vad som ska anses utgöra jäv och det ges exempel på tillåtna respektive otillåtna bisysslor. Vidare är ombudsmännen enligt kollektivavtal skyldiga att lämna uppgifter till riksdagsstyrelsen om och i vilken omfattning de innehar eller avser att åta sig bisysslor. Av avtalet följer dessutom att riksdagsstyrelsen får fatta beslut om att en ombudsman helt eller delvis ska upphöra med en bisyssla, eller avstå från att åta sig en bisyssla som inverkar hindrande på arbetet.

Enligt JO-instruktionen ska ombudsmännen bl.a. särskilt se till att tillsynsobjekt iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet (jfr 1 kap. 9 § RF). Det är också en självklar utgångspunkt att JO även förutsätts bedriva sin egen verksamhet så att grundläggande principer för rättsstaten – såsom saklighet och opartiskhet – upprätthålls. Att så ska ske framgår även av ovan nämnd riktlinje.

Att det i den svenska rättsordningen inte finns någon författningsreglering för JO på ovan nämnda områden innebär alltså inte att frågorna skulle vara oreglerade. I sammanhanget noteras särskilt att något krav på författningsreglering inte följer av internationella regler eller rekommendationer. Det har inte heller framkommit något som ger skäl att anta att JO i sin verksamhet skulle ta ovidkommande hänsyn och att det av den anledningen skulle finnas ett behov av en författningsreglering på dessa områden.

Mot detta skulle emellertid kunna ställas det förhållandet att det finns uttryckliga författningsbestämmelser om saklighet, opartiskhet, jäv, intressekonflikter och bisysslor för en annan myndighet under riksdagen som också är en del av kontrollmakten, nämligen Riksrevisionen. Således gäller för Riksrevisionen förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. saklighet och opartiskhet (5 § andra stycket FL) samt jäv (16–18 §§ FL). Regler om bisysslor som gäller för medarbetare i Riksrevisionen finns i LOA, och för riksrevisor och riksrevisionsdirektören finns särskilda regler om bisysslor i riksdagsordningen (13 kap. 5 § RO). Där finns också bestämmelser om att riksrevisorn och riksrevisionsdirektören ska anmäla innehav och ändring i innehavet av vissa finansiella instrument. Instruktionen för Riksrevisionen omfattar också särskilda bestämmelser om förbud för riksrevisorn och riksrevisionsdirektören att inneha egendom som medför ett ekonomiskt intresse i ett statligt aktiebolag som ska revideras av Riksrevisionen och om anmälningsskyldighet i vissa fall för personal med särskild insynställning. I tilläggsbestämmelse 13.6.2 i riksdagsordningen föreskrivs också att riksrevisorn och riksrevisionsdirektören

skriftligen ska anmäla innehav och ändring i innehavet av vissa finansiella instrument och avtal av ekonomisk karaktär. Utöver lagregleringen har Riksrevisionen, liksom andra myndigheter under riksdagen, beslutat om interna föreskrifter om tillämpningen av bl.a. regler om jäv.

En direkt jämförelse mellan å ena sidan justitieombudsmännen och å andra sidan riksrevisorn och riksrevisionsdirektören riskerar emellertid att bli något missvisande. Ombudsmännen kan exempelvis, till skillnad mot riksrevisorn, entledigas redan på den grunden att de inte längre har riksdagens förtroende. Enligt 13 kap. 8 § RF får riksdagen skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Vidare finns det grundläggande skillnader mellan justitieombudsmännens och riksrevisorns granskningsuppdrag, även om båda uppdragens karaktär och kravet på självständighet i sig kräver en viss återhållsamhet när det gäller bisysslor. Det är t.ex. otänkbart att en riksrevisor skulle kunna ha en ledande ställning eller vara styrelseledamot i ett statligt aktiebolag eller stiftelse som Riksrevisionen ska eller får granska, medan en justitieombudsman får anses ha en större frihet i ett sådant hänseende.

Mot bakgrund av regelverkens utformning i övrigt och uppdragens karaktär kan det således anses finnas en skillnad mellan JO och Riksrevisionen när det gäller behovet av författningsreglering på de aktuella områdena.

Även om behovet av författningsreglering inte gör sig lika starkt gällande i fråga om justitieombudsmännen som när det gäller riksrevisorn i samtliga ovan redovisade avseenden, framstår nuvarande ordning med en reglering i kollektivavtal i fråga om justitieombudsmännens bisysslor inte som ändamålsenlig. De höga krav på saklighet och opartiskhet som allmänt sett ställs på den offentliga verksamheten gör sig särskilt gällande beträffande justitieombudsmännen liksom de ställföreträdande ombudsmännen. Att ombudsmännen upprätthåller högt ställda krav på förtroende, oberoende och opartiskhet är vidare en grundläggande förutsättning för deras uppdrag och utövningen av deras ämbete. Frågor om förtroendskadliga bisysslor är centrala ur såväl legitimitets- som tilltrosperspektiv och bör därför även för justitieombudsmännens och de ställföreträdande ombudsmännens del regleras i författning.

En författningsreglering med innebörden att en ombudsman inte får ägna sig åt förtroendskadliga bisysslor skulle bidra till såväl ökad legitimitet och ökat förtroende för JO-ämbetet som en högre grad av likhet med internationella regler och rekommendationer. Det bör därför införas ett förbud mot förtroendskadliga bisysslor för justitieombudsmännen och de ställföreträdande ombudsmännen i en huvudbestämmelse i riksdagsordningen. Sålunda bör det i nuvarande 13 kap. 2 § RO införas ett nytt tredje stycke med innebörden att en justitieombudsman eller en ställföreträdande ombudsman inte får inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för ombudsmannens opartiskhet i arbetet eller som kan skada verksamhetens anseende.

Kommittén noterar här att justitieombudsmän av tradition har intagit en restriktiv inställning till bisysslor. Kommittén ser positivt på ombudsmännens förhållningssätt och framhåller att den reglering som nu föreslås inte syftar till att i grunden ändra den ordning som av tradition har tillämpats av ombudsmännen i fråga om bisysslor.

För att möjliggöra en kontroll av en ombudsmans bisysslor bör det även införas en skyldighet för justitieombudsmännen och de ställföreträdande ombudsmännen att på eget initiativ skriftligen till riksdagen anmäla anställning, uppdrag eller verksamhet som kan antas påverka utförandet av uppdraget som ombudsman. En sådan reglering bör lämpligen tas in i en ny tilläggsbestämmelse till 13 kap. 2 § RO. Det är naturligtvis av avgörande betydelse att det också finns ett system för att konstitutionsutskottet underrättas om en sådan anmälan.

Bisysslor kan vara av många olika slag. Det är inte möjligt att i författning uttömmande ange var gränsen ska gå mellan tillåtna respektive otillåtna bisysslor för ombudsmännens del. En uppräkningslista av olika slag av bisysslor skulle inte heller ge någon konkret ledning för bedömningen i det enskilda fallet och skulle riskera att leda tanken fel. I likhet med vad som nu är fallet, blir det därför även fortsättningsvis i första hand den enskilde ombudsmannen som får ta ställning till om bisysslan i fråga kan anses vara förtroendeskadlig eller inte.

I sammanhanget påminner kommittén om att ombudsmännen också har möjlighet att vid behov påkalla samråd med konstitutionsutskottet (jfr tilläggsbestämmelse 13.2.1 i riksdagsordningen). Avvägningar och överväganden som kan bli aktuella i fråga om bisysslor torde i viss utsträckning kunna behandlas även inom ramen för ett sådant samråd.

Det har i övrigt inte framkommit att det skulle vara påkallat att reglera frågor om saklighet, opartiskhet, jäv och intressekonflikter i författning för ombudsmännens del.

5.2.12.3 Val av justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän

Kommitténs bedömning: Det finns inte anledning att ändra ordningen för beredning av val av justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän.

Beredningen av val av justitieombudsmän

Nomineringsförfarandet vid val av bl.a. justitieombudsmän var föremål för en grundlig utredning senast i samband med 2014 års översyn av riksdagsordningen. Den s.k. Översynskommittén gjorde då en analys av nomineringsförfarandet.²⁴⁵ I analysen gjordes såväl internationella jämförelser som en

²⁴⁵ Se 2012/13:URF3 s. 216 f.

genomgång av ordningen för tillsättning av andra tjänster och ämbeten samt offentliga rekryteringsförfaranden.

Översynskommittén uttalade att utgångspunkten borde vara att nomineringsförfarandet ska vara så öppet som möjligt samtidigt som lämpliga kandidater inte ska avskräckas från att anmäla intresse för uppdragen.²⁴⁶

Kommittén anförde bl.a. att för att ombudsmännens auktoritet i granskningen av myndigheter inte ska ifrågasättas bör snarlika krav på självständighet och oberoende ställas på dem som ställs på domare. Det borde även förutsätta ett utnämningförfarande som innebär att självständigheten inte kan ifrågasättas. De ska, precis som domare, med andra ord inte bara vara självständiga utan också ”synas vara det”. Deras självständiga ställning är alltså beroende av ett utnämningförfarande av hög kvalitet och utan risk för ovidkommande hänsyn.²⁴⁷

Vidare konstaterade kommittén att faktorerna transparens och ovidkommande hänsyn återkommer såväl i Grundlagsutredningens utredning om domares självständighet som i Venedigkommissionens rekommendationer om utnämning av ombudsmän, CDL (2011)079. Kommittén noterade även Transparency Internationals granskning av bl.a. utnämning av riksrevisorerna (National Integrity System Assessment: Sweden 2011 – Motståndskraft, oberoende, integritet. Kan det svenska samhället stå emot korruption? s. 339). Transparens i utnämningen är ett återkommande argument för att öka allmänhetens förtroende även för andra offentliga maktpositioner. Enligt kommittén är därför en hög grad av öppenhet i samband med utnämningar av ombudsmän av stor vikt.

Kommittén konstaterade också att regeringens erfarenheter sedan tillsättningen av myndighetschefer i många fall hade öppnats genom ett anmälningsförfarande var att man fick in många intresseanmälningar som en konsekvens av annonseringen. Flera av intressenterna skulle man inte ha hittat, eller haft i åtanke, om inte anställningen hade varit föremål för en intresseanmälan. Detsamma gällde tjänster som högre domare.

För att öka öppenheten och rekryteringsunderlaget vid tillsättningen av justitieombudsmän föreslog kommittén att beredningen av val av dessa skulle inledas med ett förfarande med annonsering om att beredningen av nytt val inleds. Förslaget krävde enligt kommitténs bedömning i denna del ingen ändring av riksdagsordningen. Vidare föreslogs att en ny sekretessbestämmelse skulle införas i OSL.

Riksdagsstyrelsen delade kommitténs uppfattning och riksdagen beslutade sedan i enlighet med förslaget.²⁴⁸ Enligt gällande ordning, som alltså bygger på Översynskommitténs förslag, tillämpas därför ett annonseringsförfarande i kombination med att det råder sekretess i ett ärende om val av justitieombudsmän.

²⁴⁶ Se 2012/13:URF3 s. 223.

²⁴⁷ Jfr SOU 2008:125 s. 325.

²⁴⁸ Se framst. 2013/14:RS3 s. 174, bet. 2013/14:KU46, rskr. 2013/14:351–352.

Annonseringsförfarandet ökar allmänhetens möjlighet till insyn och stärker legitimiteten i förfarandet samt möjliggör för lämpliga kandidater att anmäla sitt intresse eller för andra att nominera kandidater. Genom sekretessregeln säkerställs att lämpliga kandidater inte avstår från att lämna in en intresseanmälan och konstitutionsutskottets beredning av valet är inte offentligt.

Några formella författningsreglerade krav på kandidaters egenskaper och kvalifikationer finns inte i den svenska rättsordningen, utöver att ombudsmännen ska vara svenska medborgare (12 kap. 6 § RF). Uttalanden om sådana krav finns dock i andra rättskällor, däribland i förarbetena till regeringsformen vad gäller juridisk utbildning (se prop. 1973:90 s. 432).

Det bör noteras att inte heller vid utnämning till ordinarie domare ställs särskilda författningsreglerade kvalifikationskrav, annat än att en lagfaren domare ska vara svensk medborgare och ha avlagt för behörighet till domarämbete föreskrivna kunskapsprov (jfr 4 kap. 1 § RB och 11 kap. 11 § RF). De kunskapsprov som ska ha avlagts är juristexamen eller motsvarande äldre examen t.ex. juris kandidatexamen.

I sammanhanget kan även noteras följande. I regeringens skrivelse 2009/10:43 Utnämningsspolitiken redovisar regeringen utvecklingen av utnämningsspolitiken när det gäller chefer för myndigheter som lyder omedelbart under regeringen med utgångspunkt i riksdagens s.k. verksledningsbeslut 1987 där vissa grundläggande principer för myndighetschefernas anställningsförhållanden lades fast. I skrivelsen (s. 22) anger regeringen att för två specifika befattningar där cheferna anställs med fullmakt – justitiekansler respektive riksåklagare – finns det så pass specifika anställningskrav att annonsering inte kan anses utgöra något stöd i rekryteringsprocessen. Även vid anställning av överbefälhavare finns det enligt regeringen speciella förutsättningar. Han eller hon rekryteras ur en begränsad krets. Regeringen gör bedömningen att den har tillgång till den kunskap om potentiella kandidater som krävs för att kunna rekrytera personer till denna befattning utan att komplettera sökförfarandet med intresseannonsering. Speciella förutsättningar gäller enligt regeringen också för chefen för säkerhetspolisen. Skrivelsen behandlades i konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU13.

Den svenska ordningen för beredning av val av en justitieombudsman avviker i vissa avseenden från IOI:s riktlinjer, Venedigprinciperna och regelverket för Europeiska ombudsmannen.

I såväl IOI:s riktlinjer som i Venedigprinciperna finns relativt långtgående rekommendationer om hur rekryteringen av en ny ombudsman ska genomföras. Enligt IOI:s riktlinjer bör tjänsten utannonseras med en tydlig uppdragsbeskrivning och kravprofil, och rekryteringsprocessen bör ledas av en kommitté vid parlamentet. I Venedigprinciperna anges bl.a. vissa s.k. väsentliga kriterier för att utses till ombudsman, och kandidater till posten som Europeisk ombudsman nomineras av Europaparlamentets ledamöter. Något krav på författningsreglering finns inte enligt IOI:s riktlinjer, medan Venedigprinciperna anger att förfarandet ska vara reglerat i lag.

Enligt 13 kap. 6 § RF tillsätts justitieombudsmän genom val av riksdagen. Ämbetet utgör inte en vanlig statlig tjänst utan är ett förtroendeuppdrag. I likhet med exempelvis uppdraget som justitiekansler finns det så pass specifika krav på en justitieombudsman att ett författningsreglerat förfarande som innefattar annonsering med uppdragsbeskrivning och kravprofil inte skulle utgöra något stöd i urvalsprocessen. Det saknas vidare anledning att uppställa några formella kompetenskrav när det gäller val av justitieombudsmän. Att en justitieombudsman måste vara en synnerligen skicklig jurist är, som också framgår av tidigare förarbetsuttalanden, en sådan självklarhet som inte behöver regleras i författning. Härutöver behöver en person också naturligtvis besitta en rad andra kvalifikationer för att komma i fråga som justitieombudsman när det gäller exempelvis analysförmåga, integritet, engagemang, omdöme och auktoritet. Det framstår inte som ändamålsenligt att i författning reglera dylika kvalifikationskrav, inte minst mot bakgrund av den tolknings- och tillämpningssvårighet en sådan reglering skulle ge upphov till. Den ordning som nu tillämpas, där konstitutionsutskottets s.k. beredningsdelegation tar fram kandidater med lämplig kompetens för uppdraget som justitieombudsman, har dessutom visat sig vara välfungerande. Nomineringsförfarandet vid val av justitieombudsmän har också förhållandevis nyligen varit föremål för utredning, varvid nu gällande ordning inrättades. Riksdagens beredning av val av ombudsmän hanteras enligt riksdagsordningens bestämmelser av konstitutionsutskottet. Genom ordningen med konstitutionsutskottets annonseringsförfarande, varvid upplyses om att utskottet har påbörjat sin beredning av val av justitieombudsman, tillgodoses i tillräcklig utsträckning såväl behovet av öppenhet och transparens, som intresset av att lämpliga kandidater ges möjlighet att delta i urvalsprocessen. Det bör här även anmärkas att utskottet också kan skapa legitimitet för rekryteringsprocessen genom att, som skedde i samband med valet av riksrevisorer i februari 2017, efter att förslaget lagts fram offentligt redovisa hur arbetet i utskottets beredningsdelegation har gått till. Därigenom skapas ökad öppenhet kring rekryteringsprocessen.²⁴⁹

I sammanhanget kan även noteras följande. När det gäller de kvalifikationskrav som skulle ställas på riksrevisorerna uttalade Riksdagskommittén i principbetänkandet om inrättandet av Riksrevisionen att de måste sättas mycket högt.²⁵⁰ Den person som är riksrevisor ska ha stor integritet och åtnjuta högt anseende både inom förvaltning och hos politiska företrädare eftersom riksrevisorn kommer att verka i gränslandet mellan förvaltning, ekonomi och politik. Enligt Riksdagskommittén innebar detta att riksrevisorn måste ha goda såväl professionella som personliga egenskaper, sannolikt förvärvade under lång tjänstgöringstid på hög nivå inom statsförvaltningen. Regeringen anförde att det i likhet med vad som gäller vid val av riksdagens ombudsmän blir riksdagen som i samband med valet avgör om en riksrevisor uppfyller de krav

²⁴⁹ Se 2018/19:URF1 s. 95.

²⁵⁰ Se förs. 1999/2000:RS1 s. 42.

som den anser bör ställas på honom eller henne, och mot den bakgrunden föreslogs inte några i lag fastslagna positivt formulerade krav för uppdraget.²⁵¹

Det kan vidare framhållas att valet av riksrevisor sker på ett i avgörande delar likartat sätt som valet av en justitieombudsman.

Sammantaget saknas skäl att föreslå någon ändring i ordningen för valet av en justitieombudsman.

Beredningen av val av ställföreträdande ombudsmän

I likhet med valet av en ombudsman, sker konstitutionsutskottets beredning av valet av en ställföreträdande ombudsman i utskottets beredningsdelegation.

Eftersom ett lagstadgat kriterium för att bli vald till ställföreträdande ombudsman är att vederbörande har tjänstgjort som justitieombudsman (13 kap. 2 § andra stycket RO), blir urvalsprocessen och beredningsförfarandet förhållandevis begränsat.

En ställföreträdande ombudsman förutsätts normalt tjänstgöra med kort varsel och under en begränsad period. För att kunna fullgöra uppdraget är det därför en nödvändig förutsättning att vederbörande är väl förtrogen med JO-ämbetets verksamhet och rutiner.

Härtill kommer att uppdraget som justitieombudsman är ett personligt förtroendeuppdrag. JO har alltid i första hand verkat genom kraften i sina uttalanden. En ställföreträdande ombudsman måste i avgörandet av de enskilda ärendena förutsättas verka med samma tyngd och auktoritet som en ordinarie justitieombudsman. Det är därför, som konstitutionsutskottet också har framhållit,²⁵² enbart sådana personer som har varit verksamma som ombudsmän vid JO-ämbetet som kan komma i fråga för ett uppdrag som ställföreträdande ombudsmän. Som utskottet också har uttalat är det en väsentlig fördel att dessa personer redan har granskats och godkänts av riksdagen för att handha JO:s arbetsuppgifter.

Som utgångspunkt bör därför även fortsättningsvis enbart en sådan person som har varit verksam som justitieombudsman kunna komma i fråga för ett uppdrag som ställföreträdande ombudsman.

En potentiell svårighet i sammanhanget är emellertid att nuvarande ordning förutsätter att tidigare justitieombudsmän de facto har möjlighet att stå till förfogande för ett uppdrag som ställföreträdande ombudsmän. Så torde regelmässigt vara fallet när justitieombudsmannens uppdrag upphör på grund av ordinarie pensionsavgång. På senare år har det emellertid förekommit att justitieombudsmän har övergått i annan statlig tjänst efter avslutat uppdrag som ombudsman. Ur ett principiellt perspektiv framstår det emellertid som betänkligt om en ställföreträdande justitieombudsman ena dagen skulle kunna inneha en tjänst som var underkastad JO:s tillsyn och nästa dag själv verka i JO:s ställe. Dessutom är det inte givet att den som har fått en ny tjänst eller ett nytt uppdrag också skulle ha möjlighet att åta sig ett uppdrag som ställföreträdande ombudsman.

²⁵¹ Se prop. 2001/02:190 s. 109.

²⁵² Se bet. 1994/95:KU33 s. 6.

Nuvarande ordning är alltså inte helt okomplicerad och det kan inte uteslutas att det framöver kan bli ett problem att fullt ut tillgodose ett behov av ställföreträdande ombudsmän om tidigare justitieombudsmän på grund av andra uppdrag inte kan väljas som ställföreträdande ombudsmän. Detta utgör dock inte i sig ett skäl för att föreslå någon ändring i ordningen för val av ställföreträdande ombudsmän. Det har inte heller i övrigt framkommit något avgörande skäl för att föreslå en ändring av förfarandet vid val av ställföreträdande ombudsmän.

Förfaranderegler och systematik

Förfaranderegler för val av justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän finns i 13 kap. 3 §, 12 kap. 6 § och 3 kap. 4 § RO samt i tilläggsbestämmelserna 12.8.1–12.8.3 och 12.8.5 i riksdagsordningen.

Systematiken i riksdagsordningen när det gäller förfaranderegler för val av justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän är svåröverskådlig. Det är också oklart varför bestämmelser om val av justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän är avhängiga bestämmelserna om talmansval.²⁵³ Detta är dock en sedan länge etablerad ordning och det ingår inte i kommitténs uppdrag att nu föreslå alternativa författningstekniska lösningar för dessa förfaranderegler i riksdagsordningen.

Som nämns i avsnitt 5.2.1, verkar det i ett hänseende finnas en oavsiktlig diskrepans mellan nuvarande reglering och tidigare reglering i 3 kap. 4 § RO när det gäller beslutsregler för val med slutna sedlar av justitieombudsmän eller ställföreträdande ombudsmän, trots att någon ändring i sak inte åsyftades i detta avseende när lagändringen om beslutsregler för talmansval genomfördes 2018.²⁵⁴ Av regelverket i riksdagsordningen följer att valet av en ombudsman normalt sker med acklamation (jfr 13 kap. 3 § första stycket och 12 kap. 6 § första stycket RO). Om någon ledamot begär det, ska valet av en ombudsman ske med slutna sedlar (jfr 13 kap. 3 § första stycket och 12 kap. 6 § andra stycket RO). En sådan begäran kan framställas även om det bara finns en kandidat. Genom en hänvisning i 13 kap. 3 § första stycket RO till beslutsregeln om talmansval enligt 3 kap. 4 § tredje stycket RO gäller att vid val med slutna sedlar av en ombudsman ska samma beslutsregler tillämpas som vid talmansval med slutna sedlar. Beslutsregeln om talmansval med slutna sedlar enligt 3 kap. 4 § tredje stycket RO förutsätter emellertid numera enligt sin ordalydelse att det finns fler än en nominerad kandidat. Vid val av justitieombudsmän eller ställföreträdande ombudsmän föreslås dock i regel endast en kandidat. Vid val med slutna sedlar av en ombudsman blir hänvisningen i 13 kap. 3 § första stycket RO till beslutsregeln om talmansval enligt 3 kap. 4 § tredje stycket RO således missvisande om det inte finns fler än en nominerad kandidat till posten som ombudsman. Konsekvensen av

²⁵³ I 2020/21:URF1 s. 160 f. finns en detaljerad beskrivning av nuvarande ordning när det gäller talmansval. I redogörelsen behandlas inte frågan om varför bestämmelser om val av justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän är avhängiga bestämmelserna om talmansval.

²⁵⁴ Se framst. 2017/18:RS5 och bet. 2017/18:KU26.

denna diskrepans ska dock inte överdrivas. Som framgår i avsnitt 5.2.1, innebär nuvarande berednings- och nomineringsförfarande vid val av en ombudsman att det i praktiken råder enighet om den kandidat som föreslås bli vald. Enligt praxis lägger konstitutionsutskottet inte fram ett förslag om inte samtliga partier i utskottet är eniga, och val med slutna sedlar förekommer inte vid val av ombudsmän. Det finns därför inte tillräckliga skäl för att inom ramen för denna utredning föreslå en ändring av gällande regelverk enligt riksdagsordningen för val av ombudsmän med slutna sedlar. Vid en eventuell samlad översyn av riksdagsordningen kan det dock finnas anledning att närmare utreda alternativa författningstekniska lösningar i riksdagsordningen i de avseenden som nämns här.

5.2.12.4 Mandatperiodens längd och möjligheten till omval

Kommitténs förslag: Mandatperioden vid val av en ny justitieombudsman ska ändras från nuvarande fyra år till sex år. Mandatperioden vid omval av en justitieombudsman ska bestämmas till tre år. Ett val av en justitieombudsman till chefsJO ska utlösa en ny ordinarie mandatperiod om sex år.

Kommitténs bedömning: Det finns inte anledning att ändra gällande ordning när det gäller möjligheten till omval av en justitieombudsman eller en chefsJO.

Det finns inte anledning att ändra gällande ordning när det gäller mandatperiodens längd och möjligheten till omval av en ställföreträdande ombudsman.

Utgångspunkter och internationell utblick

Gällande ordning innebär att justitieombudsmännen väljs för en mandatperiod om fyra år och de ställföreträdande ombudsmännen för en tid av två år. Såväl justitieombudsmännen som de ställföreträdande ombudsmännen kan omväljas. Även om de inte är garanterade omval sker detta regelmässigt när en justitieombudsman eller en ställföreträdande ombudsman står till förfogande för omval. Det finns inte någon begränsning av hur många gånger de kan omväljas till sina uppdrag. Det finns inte heller någon uttrycklig författningsreglering när det gäller omval av justitieombudsmän eller ställföreträdande ombudsmän.

En justitieombudsman som inte omväljs slutar automatiskt den dag under fjärde året efter valet då en ny justitieombudsman tillträder. Mandatperiodens längd för en justitieombudsman är alltså i viss utsträckning avhängigt av när en ny ombudsman tillträder, men det finns en särskild reglering om att mandatperioden aldrig ska gälla för längre tid än till utgången av det fjärde året.

Den svenska ordningen avviker i viss utsträckning från vad som gäller för Europeiska ombudsmannen och det som anges i IOI:s riktlinjer respektive Venedigprinciperna.

Europeiska ombudsmannen ska väljas efter varje val till Europaparlamentet för dess valperiod. Ombudsmannens mandatperiod är därmed nära knuten till parlamentets valperiod som i regel är fem år. I fördraget och i stadgan anges uttryckligen att ombudsmannen kan omväljas till sitt uppdrag. Ombudsmannen ska upphöra att utföra sina uppgifter antingen vid slutet av sin ämbetsperiod eller vid frivillig avgång eller avsättning. Ombudsmannen ska stanna i sitt ämbete till dess att en ny ombudsman har valts, utom vid avsättning.

Av IOI:s riktlinjer framgår att de flesta ombudsmännen har fasta mandatperioder. En alltför kort mandatperiod anses kunna påverka en ombudsmans möjlighet att på bästa sätt utveckla institutionen under hans eller hennes mandat, varför mandatperioder om sju eller åtta år blir allt vanligare. Det anges att man bör undvika mandatperioder som är kortare än fem år. I frågan om omval anges bl.a. att antalet möjliga tillfällen till omval bör begränsas och att möjligheten till omval vid endast ett tillfälle ofta anses lämpligt. Vidare anges att inför ett omval bör ombudsmannen utvärderas utifrån vissa, på förhand fastställda, formella kriterier.

Enligt Venedigprinciperna ska ombudsmannens mandatperiod helst inte fastställas till en period som understiger sju år och företrädesvis begränsas till en enda period, utan möjlighet till omval. Under alla omständigheter ska omval kunna ske endast en gång.

Mandatperiodens längd vid val av en ny justitieombudsman

I likhet med vad tidigare utredningar uttalat, är det angeläget att ombudsmannabefattningarna så långt som möjligt görs oberoende av partipolitiska strömningar.²⁵⁵ Vidare ska ombudsmännens mandatperiod ha en sådan längd att den tillförsäkrar en trygghet och en möjlighet för ombudsmännen att organisera och utföra sitt uppdrag på bästa sätt. Inte minst ur ett internationellt perspektiv framstår den svenska ordningen med en mandatperiod om fyra år som relativt snävt tilltagen.²⁵⁶ Även om justitieombudsmännen vid mandatperiodens slut som regel kan räkna med att bli omvalda för en ny fyraårsperiod, finns det inte några garantier för att så sker. En förlängning av mandatperioden från nuvarande fyra år till sex år skulle bidra till att tillförsäkra ombudsmännen en ökad självständighet och trygghet och främja deras möjligheter att mer långsiktigt verka i sitt ämbete. Här noteras särskilt att JO-ämbetet till sin natur är av sådan karaktär att den bör präglas av en enhetlig och kontinuerlig praxis,

²⁵⁵ Se t.ex. SOU 1937:7 s. 50 och SOU 1975:23 s. 208 f.

²⁵⁶ Det kan här noteras att även regleringen i Finland och Danmark avviker från de internationella organens regelverk respektive rekommendationer såtillvida att de har 4-åriga mandatperioder med möjlighet till omval, men att mandatperioden i Danmark kan uppgå till maximalt 10 år. I Norge uppgår mandatperioden till fyra år, med möjlighet till endast ett omval, alltså sammanlagt maximalt 8 år.

vilket säkerställs bl.a. genom att ombudsmännen innehar sina ämbeten under en längre sammanhängande period.

Det finns därför anledning att föreslå en ändring av mandatperioden från nuvarande fyra år till sex år vid val av en ny justitieombudsman. Sålunda föreslås att det i 13 kap. 3 § andra stycket RO föreskrivs att valet av en ny ombudsman – som genomförs efter ikraftträdandet av detta lagförslag – ska gälla från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att ett nytt val har genomförts under sjätte året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet ska aldrig gälla längre än till utgången av det året.

Motsvarande ändring föreslås införas i 13 kap. 4 § andra stycket RO. I den bestämmelsen bör följaktligen anges att om en ombudsman avgår i förtid, ska riksdagen snarast välja en efterträdare för en ny sexårsperiod.

Mandatperioden för nuvarande justitieombudsmän påverkas inte av lagförslaget, eftersom förslaget enbart avser val av en ny ombudsman som genomförs efter ikraftträdandet.

Omval av justitieombudsmän och mandatperiodens längd

Frågan om möjligheten till omval har behandlats bl.a. vid 1972 års JO-utredning. Till den utredningen anfördes synpunkten att en ombudsman inte bör inneha sitt ämbete under en alltför lång tid. Det anfördes att med hänsyn till den betydelse som ombudsmannens personliga läggning får vid ärendenas avgörande bör inte en och samma person dominera bedömningen av JO-ärenden inom sina rättsområden samt att det därför skulle vara lämpligt att i grundlagen begränsa en persons innehav av JO-ämbetet till högst två perioder, dvs. åtta år. Utredningen delade inte denna uppfattning. Enligt utredningen skulle ett förbud mot omval begränsa riksdagens möjlighet att utse den person som den helst önskar se på posten. Utredningen anförde även att det inte kan vara någon nackdel att en duglig person, som riksdagen önskar ge fortsatt förtroende som JO, stannar kvar på tjänsten längre än två perioder. Skulle riksdagen anse det vara angeläget att byte sker, står möjligheten öppen att utse annan person till ny JO, även om någon begränsning inte föreskrivs i grundlagen eller annan lag.

Det saknas anledning att nu göra en annan bedömning än den som 1972 års JO-utredning har gjort. Ordningen med möjlighet till omval ger riksdagen utrymme att välja den person till sin ombudsman som riksdagen bedömer vara mest lämplig för uppdraget och bör därför inte ändras. Det har inte heller framkommit att det skulle finnas ett behov av en uttrycklig författningsreglering av omval. Inte heller en eventuell förlängning av mandatperioden från fyra till sex år skulle i sig motivera en författningsreglering. En förlängning av mandatperioden med fortsatt möjlighet till omval kan inte heller anses ge anledning att i författning begränsa en persons innehav av JO-ämbetet till ett visst antal mandatperioder. Riksdagen bör även vid en förlängning av mandatperioden vara bibehållen sin rätt att genom omval anförtro uppdraget som ombudsman till den person som riksdagen anser vara bäst lämpad för detta.

Däremot finns det skäl att i författning reglera en kortare mandatperiod efter omval än den ursprungliga mandatperioden. En förlängning av mandatperioden till sex år med motsvarande rätt till omval skulle innebära en sammanlagd mandattid om tolv år efter endast ett omval. Det kan inte uteslutas att en så pass lång sammanlagd mandattid skulle motverka sitt eget syfte, inte minst i ljuset av att den genomsnittliga mandattiden för en justitieombudsman uppgår till sju år. Det torde alltså finnas en inte obetydlig risk för att ombudsmannen inte skulle stå till förfogande för ett omval, alternativt skulle lämna sitt uppdrag i förtid efter ett sådant omval, vilket vore mindre lämpligt bl.a. ur ett kontinuitetsperspektiv. Härtill kommer att vid konstitutionsutskottets beredning av valet av en justitieombudsman är utgångspunkten i regel att den nya justitieombudsmannen ska kunna omväljas åtminstone en gång. Med en sådan ambition skulle en presumtiv sammanlagd mandattid om tolv år efter ett omval kunna leda till en icke önskvärd begränsning av utskottets möjlighet att identifiera lämpliga kandidater till uppdraget.

Det finns därför skäl att lämna ett lagförslag om att mandatperioden efter omval ska anges till en kortare period, som lämpligen bestäms till tre år, dock utan någon begränsning i övrigt av möjligheten till omval. En sådan ordning skulle tillgodose ombudsmännens behov av trygghet och främja deras möjligheter att verka långsiktigt, samtidigt som det skulle ge möjlighet till större flexibilitet för såväl ombudsmännen som riksdagen än ett omval för en ny mandatperiod om sex år.

Kommittén föreslår således att det införs en ny bestämmelse i 13 kap. 3 § RO med innebörden att valet av en justitieombudsman som väljs om ska gälla från det valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att ett nytt val har genomförts under tredje året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet ska aldrig gälla längre än till utgången av det året. På motsvarande sätt som föreslås gälla i fråga om ändringen av mandatperiod vid val av en ny ombudsman, ska även denna bestämmelse tillämpas på omval av ombudsman som genomförs efter ikraftträdandet av lagförslaget.

I sammanhanget noteras att det inte är påkallat att införa en ordning som innebär att det inför ett omval ska göras en utvärdering av ombudsmannen utifrån på förhand fastställda formella kriterier. Ett uppdrag som justitieombudsman är ett förtroendeuppdrag. Huruvida vederbörande alltjämt åtnjuter riksdagens förtroende eller inte kan inte fastställas utifrån vissa formella kriterier för uppdragets utförande. En ordning som förutsätter en sådan utvärdering skulle inte vara ändamålsenlig. Den skulle dessutom vara förenad med betydande tolknings- och tillämpningssvårigheter.

Mandatperiodens längd vid val av justitieombudsman till chefsjustitieombudsman

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 5.2.2, avser en särskild i fråga om mandatperiodens längd den händelse att riksdagen väljer en justitieombudsman till chefsJO.

Riksdagen har hittills vid två tillfällen valt en justitieombudsman till chefsJO.²⁵⁷ Det ska även i fortsättningen stå riksdagen fritt att när som helst under en justitieombudsmans mandatperiod kunna välja honom eller henne till chefsJO.

Enligt tidigare förarbetsuttalanden ska det börja löpa en ny mandatperiod när riksdagen väljer en justitieombudsman till chefsJO.²⁵⁸ Detta bör vara utgångspunkten även fortsättningsvis. Mot bakgrund av kommitténs förslag i fråga om mandatperiodens längd och omval – dvs. att mandatperioden vid val av en ny justitieombudsman ska ändras från nuvarande fyra år till sex år och att mandatperioden vid omval av en justitieombudsman ska bestämmas till tre år – finns det skäl att särskilt framhålla att när riksdagen väljer en justitieombudsman till chefsJO bör en ny mandatperiod om sex år börja löpa. Detta bör gälla oavsett hur lång tid justitieombudsmannen innehaft sitt uppdrag och även om han eller hon tidigare varit föremål för omval. Uppdraget som chefsJO skiljer sig nämligen i flera grundläggande hänseenden från uppdraget som justitieombudsman. När en ombudsman väljs till chefsJO är det alltså inte fråga om en förlängning av hans eller hennes uppdrag, utan om att han eller hon av riksdagen anförtros en ny roll inom JO-ämbetet. Ett val av en justitieombudsman till chefsJO bör därför utlösa en ny ordinarie mandatperiod om sex år, med en obegränsad möjlighet till omval för tre år i taget enligt vad som ovan angetts. Kommittén föreslår därför att det införs en författningsreglering om detta i riksdagsordningen.

Ställföreträdande ombudsmän – mandatperiod och omval

Som redan har angetts, innebär gällande ordning att en ställföreträdande ombudsman väljs för en tid av två år från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer. En ställföreträdande ombudsman kan väljas om för en ny mandatperiod om två år. I likhet med vad som gäller för en justitieombudsman finns det inte någon begränsning i hur många gånger en ställföreträdande ombudsman kan väljas om.

Gällande ordning i fråga om mandatperiod och möjligheten till omval av en ställföreträdande ombudsman är välfungerande. Det har inte framkommit att det skulle finnas något behov av att föreslå en ändring i dessa avseenden. Det finns inte heller några internationella rekommendationer eller riktlinjer på detta område som skulle kunna medföra att en ändring vore påkallad. Nuvarande ordning bör därför bestå.

Jämförelse med riksrevisorn

En riksrevisor har en fast mandatperiod om sju år, utan möjlighet till omval. Vid en översyn av Riksrevisionen konstaterades att denna mandatperiod har gällt sedan myndigheten bildades och att det inte har framkommit någon

²⁵⁷ Så skedde 1976 när dåvarande justitieombudsmannen Ulf Lundvik blev vald till justitieombudsman tillika administrativ chef, och 2011 när dåvarande justitieombudsmannen Cecilia Nordenfelt blev vald till chefsJO.

²⁵⁸ Se bet. KU 1975/76:22 s. 66 f.

allvarlig kritik mot dess längd.²⁵⁹ I frågan om omval anfördes att en möjlighet till omval otvivelaktigt innebär en risk för att riksrevisorns självständighet försvagas eller framstår som försvagad. Det ansågs att blotta misstanken att en riksrevisor skulle avstå från befogade slutsatser eller rekommendationer, för att stärka sina möjligheter att bli omvald, allvarligt skulle kunna rubba förtroendet för Riksrevisionen.

Det bör dock inte dras en parallell mellan justitieombudsmännen och riksrevisorn i fråga om regleringen av mandatperiodens längd och omval. JO och Riksrevisionen har i grunden olika uppdrag, även om de båda är en del av riksdagens kontrollmakt. Justitieombudsmännen närmar sig inte politiken på samma sätt som en riksrevisor gör. En riksrevisor avgör också självständigt vad han eller hon ska granska, medan JO:s granskning i större utsträckning är avhängig av de klagomål som lämnas in till JO av enskilda, låt vara att JO också kan ta egna granskningsinitiativ. Om det skulle finnas en möjlighet för en riksrevisor att bli omvald kan det inte uteslutas att det skulle medföra en risk för att han eller hon skulle anpassa sin granskning och sitt förhållningssätt – medvetet eller omedvetet – på ett sätt som skulle underlätta ett omval. En liknande risk finns inte i förhållande till justitieombudsmännen, vars granskningsverksamhet är inriktad på tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter.

5.2.12.5 Entledigande, skyldighet att kvarstå i uppdrag och avgång i förtid

Kommitténs förslag: Det ska införas en ny reglering i en huvudbestämmelse i riksdagsordningen att det ska krävas att tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter enas om ett beslut att entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende.

Kommitténs bedömning: Det finns inte behov att ändra bestämmelsen i riksdagsordningen om grunderna för ett entledigande av en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Det bör dock göras vissa uttalanden i förtydligande syfte.

Det finns inte tillräckliga skäl för att föreslå en ändring i nu gällande ordning när det gäller ombudsmännens skyldighet att kvarstå i uppdrag och avgång i förtid.

Entledigande av ombudsmän

Enligt gällande lydelse i 13 kap. 4 § första stycket RO får riksdagen på begäran av konstitutionsutskottet entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende.

²⁵⁹ Se 2017/18:URF2 s. 66 f.

Av uttalanden i förarbetena till bestämmelsen, som ursprungligen infördes i regeringsformen vid 1941 års JO-reform, framgår att syftet var att ett entledigande av en ombudsman skulle kunna ske endast under ”exceptionella omständigheter”. I förarbetena anges inte närmare vad som kan utgöra sådana omständigheter.

När riksdagen ska fatta beslut om entledigande av en ombudsman är utgångspunkten att beslutsproceduren ska inledas med acklamation och att omröstning ska ske endast om någon ledamot begär det. Regelverket innebär krav på enkel majoritet och eftersom det inte föreskrivs något krav på att ett visst antal riksdagsledamöter ska delta vid beslutet om entledigande kan ett entledigande i praktiken beslutas av en minoritet av riksdagens ledamöter. Denna ordning skiljer sig från vad som gäller för riksrevisorn. Enligt 13 kap. 8 § första stycket RF får riksdagen skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. I bestämmelsen anges även en särskild besluts- och kvorumregel för entledigande av en riksrevisor enligt vilken det krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet att skilja en riksrevisor från uppdraget.

Till skillnad från den svenska ordningen är det EU-domstolen som på Europaparlamentets talan entledigar Europeiska ombudsmannen om han eller hon inte uppfyller de krav som ställs eller gör sig skyldig till allvarlig försummelse. Parlamentets hantering sker enligt specifika procedurregler och ska följa särskilda kvorum- och beslutsregler.

En ombudsman får enligt IOI:s rekommendationer inte entledigas i förtid av andra skäl än arbetsoförmåga, misskötsel eller andra goda grunder. Vilka grunder som kan motivera ett entledigande bör enligt IOI:s riktlinjer alltid anges i lag. Endast det organ som utnämner en ombudsman bör ha rätt att entlediga ombudsmannen. För att entlediga ombudsmannen bör det vidare enligt IOI övervägas om det ska krävas en kvalificerad majoritet eller åtminstone den majoritet som krävdes för att välja honom eller henne.

Av Venedigprinciperna följer att en ombudsman ska kunna entledigas från sin tjänst endast utifrån en uttömmande och lagfäst förteckning över tydliga och rimliga grunder för entledigande. Dessa grunder ska enbart avse grundläggande omständigheter, som oförmåga att utföra uppdraget, felaktigt uppförande eller misskötsel. Kriterierna ska tolkas snävt. Den parlamentariska majoriteten som krävs för entledigande – av parlamentet självt eller av en domstol på begäran av parlamentet – ska vara lika med, eller lämpligen högre än, den som krävs för valet av en ombudsman. Förfarandet för entledigande ska vara offentligt, transparent och lagfäst.

Att skilja en ombudsman från sitt uppdrag är ett mycket ingripande beslut. De handlingar och omständigheter i övrigt som ligger till grund för ett sådant beslut måste givetvis vara klart belagda. I den svenska regleringen finns inte någon lagfäst förteckning över möjliga entledigandegrunder. Att i författning uttömmande ange på vilka grunder och i vilka situationer en ombudsman eller

en ställföreträdande ombudsman inte skulle ha riksdagens förtroende låter sig inte göras. Det ankommer ytterst på riksdagen att när en fråga om entledigande prövas avgöra om ett visst handlande eller en underlåtenhet att handla innebär att ombudsmannen därigenom har förlorat riksdagens förtroende.

I avsaknad av förtydligande uttalanden i förarbetena och i ljuset av ovan nämnd internationell reglering och rekommendationer finns det skäl att – i syfte att konkretisera och söka förtydliga bestämmelsen om entledigande av ombudsmän – här ange ett par exempel som skulle kunna anses medföra att en ombudsman inte längre har riksdagens förtroende och därmed utgöra grund för entledigande.

Sådana exempel skulle kunna vara att en ombudsman gjort sig skyldig till allvarlig misskötsel genom att ha grovt åsidosatt sina uppgifter, eller att ombudsmannen gjort sig skyldig till brottslighet relaterad till JO-ämbetet eller annan brottslighet av allvarigare art som kan medföra bristande förtroende för JO. När det gäller brott bör ett lagakraftvunnet avgörande krävas.²⁶⁰

Även bristande arbetsförmåga som beror på sjukdom eller något jämförligt förhållande och som hindrar en ombudsman från att utföra sitt uppdrag skulle under vissa förutsättningar kunna leda till bristande förtroende samt grund för entledigande.

Det bör framhållas att nu angivna exempel inte utgör någon uttömmande uppräkningslista. Det finns naturligtvis andra i hög grad klandervärda beteenden som kan medföra att en ombudsman inte längre har riksdagens förtroende.

När det sedan gäller riksdagens beslutsprocedur i ett ärende om entledigande av en ombudsman finns det, i synnerhet då utredningen enligt direktiven ska särskilt beakta vikten av att säkerställa JO:s konstitutionella uthållighet och mot bakgrund av den internationella reglering och de rekommendationer som har angetts för entledigande av ombudsmän, skäl att föreslå att det införs en särskild kворumregel och en särskild beslutsregel för ett beslut om entledigande. Ombudsmännen bör beredas ett förstärkt skydd mot t.ex. kraftfulla men tillfälliga opinionsyttringar som kan påverka riksdagens ställningstagande. För att stärka ombudsmännens ställning gentemot en knapp riksdagsmajoritet bör det därför – i likhet med vad som gäller för riksrevisorn (jfr 13 kap. 8 § RF) – införas ett krav på kvalificerad majoritet för ett beslut om entledigande och att ett visst minsta antal riksdagsledamöter är närvarande för att riksdagen ska vara beslutsmässig. Det bör alltså krävas att tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter enas om ett beslut att entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. En sådan bestämmelse skulle kunna tas in i 13 kap. 4 § RO.

²⁶⁰ Jfr 2016/17:URF1 s. 110.

Skyldighet att kvarstå i uppdrag och avgång i förtid

Av 12 kap. 4 § RO följer att en ombudsman inte får lämna sitt uppdrag utan att riksdagen medger det. En ombudsman som vill avgå i förtid måste alltså begära riksdagens medgivande till att han eller hon entledigas.

Även om det inte är troligt att kammaren skulle avslå en ombudsmans begäran att få avgå i förtid innebär nuvarande ordning att en ombudsman inte kan avgå med omedelbar verkan, utan måste invänta kammarens beslut om medgivande. Vid ett uppehåll i kammararbetet, exempelvis sommartid, kan det således uppstå en inte obetydlig tidsutdräkt innan beslut fattas och ombudsmannen kan avgå i förtid.

Det kan ifrågasättas om den nuvarande ordningen är alltigenom förenlig med synsättet att ombudsmännen ska vara självständiga och oberoende.

Härtill kommer att det är tveksamt om bestämmelsen om skyldighet att kvarstå i uppdraget alls fyller någon praktisk funktion, i och med att riksdagen regelmässigt medger en ombudsman som önskar avgå i förtid att göra detta.

Mot en ändring talar dock att detta är en etablerad ordning, som gäller för alla som har valts till ett uppdrag av riksdagen. Det har inte heller framkommit att den nuvarande ordningen skulle ha gett upphov till olägenheter för ombudsmännen eller att det skulle vara förenat med tillämpningssvårigheter. Sammantaget finns det inte tillräckliga skäl för att föreslå en ändring i nu gällande ordning.

5.2.12.6 Konstitutionsutskottets beredning och riksdagens behandling av JO:s ämbetsberättelse samt viss granskning

Kommitténs förslag: I samband med att ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen ska konstitutionsutskottet få tillfälle att hos JO ta del av handlingar.

Kommitténs bedömning: Det finns inte skäl att ändra nuvarande ordning i fråga om konstitutionsutskottets genomgång av handlingar hos JO. Författningstexten i JO-instruktionen bör dock anpassas så att den återger den ordning som tillämpas.

Det finns inte behov av att i författning reglera ordningen med ombudsmännens muntliga redogörelser och ledamöternas möjlighet att ställa frågor i samband med ämbetsberättelsens överlämnande till riksdagen.

Det finns inte heller något behov av ytterligare eller ändrad författningsreglering i frågan om ämbetsberättelsens innehåll.

Det saknas behov av någon annan systematisk granskning av regeringens behandling av framställningar och beslut från JO än den som redan sker inom ramen för konstitutionsutskottets allmänna granskning.

Bestämmelsen i 25 § JO-instruktionen samt konstitutionsutskottets kontroll och uppföljning i övrigt

I nuvarande 25 § JO-instruktionen anges att samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen ska diaries, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet. Efter 1941 års JO-reform och fram till författningsreformen fanns ett omedelbart, i författning reglerat, samband mellan utskottets beredning av justitieombudsmännens ämbetsberättelse, diaries, protokoll och registratur samt frågan om entledigande av en ombudsman. Något sådant samband uttrycks inte i bestämmelsen i dess nu gällande utformning. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 5.2.4 tillkom bestämmelsens nuvarande lydelse vid 1975 års JO-reform. Konstitutionsutskottet anförde inte några närmare överväganden om att diaries, protokoll och registratur som lämnas till utskottet ska avse samma tid som ämbetsberättelsen.²⁶¹

Den ordning som nu tillämpas och som innebär bl.a. att tjänstemän från konstitutionsutskottets kansli besöker JO:s ombudsmannaexpedition för att ta del av JO-ämbetets diaries, protokoll och registratur överensstämmer inte helt med ordalydelsen i 25 § JO-instruktionen. Ur detta perspektiv är bestämmelsen i dess nuvarande lydelse inte ändamålsenlig.

Tjänstemännens genomgång utgör emellertid ett viktigt inslag i utskottets beredning av ämbetsberättelsen och bidrar till utskottets möjlighet till kontroll av att det inte förekommer några grundläggande formella brister i JO:s verksamhet och ärendehantering. Att utskottet alltjämt bibehåller en sådan möjlighet till insyn framstår därför som angeläget, samtidigt som det bör säkerställas att insynen inte kommer i konflikt med ombudsmännens självständighet och oberoende. En tjänstemannagenomgång hos JO enligt nu etablerad praxis framstår alltså som en tillfredsställande ordning och det finns inte något behov av att handlingar också lämnas till konstitutionsutskottet i enlighet med nuvarande lydelse i 25 § JO-instruktionen. Det bör dock framhållas att konstitutionsutskottets genomgång av handlingar i tillsynsärenden hos JO företrädesvis bör avse formaliafrågor – med utgångspunkt i principen om god offentlighetsstruktur – och inte ombudsmännens materiella bedömningar samt att utskottets genomgång inte heller i övrigt får medföra en begränsning av ombudsmännens självständighet och oberoende.

Vidare bör konstitutionsutskottets rätt att ta del av handlingar enligt JO-instruktionen inte avse enbart den tid som ämbetsberättelsen avser. En sådan avgränsning framstår inte som ändamålsenlig och riskerar att uppfattas som missvisande i förhållande till den granskning som faktiskt genomförs. Det bör därför framgå att utskottet har en generell rätt att ta del av handlingar hos JO i samband med att ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen. Det finns anledning att här särskilt framhålla att avsikten med en sådan ändring inte är att utvidga utskottets kontroll av JO:s verksamhet.

²⁶¹ Jfr bet. KU 1975/76:22 s. 65 f. och 76.

Mot bakgrund av det som nu har anförts, bör regleringen i JO-instruktionen ändras så att det anges att i samband med att ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen ska konstitutionsutskottet få tillfälle att hos JO ta del av handlingar.

En annan iakttagelse i sammanhanget är att enligt en praxis som har utvecklats under senare år inställer sig samtliga justitieombudsmän och kanslichefen till såväl ett offentligt som ett slutet sammanträde hos konstitutionsutskottet i samband med överlämnandet av ämbetsberättelsen till riksdagen. Denna ordning är inte uttryckligen författningsreglerad. Ombudsmännens muntliga redogörelser för dels uppgifterna i ämbetsberättelsen, dels iakttagelserna under det gångna verksamhetsåret och besvarandet av frågor från utskottets ledamöter utgör en central del i utskottets beredning av redogörelsen. Det offentliga sammanträdet, som också sänds via medierna, fyller dessutom en viktig funktion för att sprida kunskap om och ge allmänheten insyn i JO:s verksamhet. Det är därför naturligtvis av avgörande betydelse att ordningen med ombudsmännens muntliga redogörelser och ledamöternas möjlighet att ställa frågor bevaras. Det har inte framkommit att det skulle finnas behov av en uttrycklig författningsreglering i detta avseende. Det finns tvärtom skäl att överlåta åt utskottet och justitieombudsmännen att komma överens om kontakterna dem emellan.

Ämbetsberättelsens innehåll och disposition

I nuvarande 11 § JO-instruktionen anges bl.a. vad ämbetsberättelsen ska innehålla. I bestämmelsen anges dels ett antal specifika uppgifter som ska framgå av redogörelsen, dels en generell hänvisning till ”viktigare beslut” och ”en översikt över verksamheten i övrigt”.

Ämbetsberättelsen, som alltså lämnas i form av en redogörelse, har haft huvudsakligen samma innehåll under en längre tid. Redogörelsen, som är omfattande, innehåller en detaljerad beskrivning av JO:s verksamhet och organisation under det aktuella verksamhetsåret. Genom de uppgifter som lämnas i redogörelsen ges konstitutionsutskottet och riksdagen ett gott berednings- respektive beslutsunderlag i ärendet. Redogörelsens disposition motsvarar således lagstiftningens krav och utskottets respektive riksdagens behov av information om JO:s verksamhet och organisation. Med utgångspunkt i redogörelsens nuvarande utformning kan det således inte anses finnas något behov av ytterligare eller ändrad författningsreglering i frågan om ämbetsberättelsens innehåll. JO-instruktionen begränsar inte heller JO:s möjlighet att disponera informationen i ämbetsberättelsen på ett annorlunda sätt än i dag om JO skulle se skäl för det.

Konstitutionsutskottets uttalanden

Före riksmötet 2010/11 föranledde JO:s ämbetsberättelse i princip inte något särskilt uttalande från det granskande utskottets sida. Sedan riksmötet 2010/11 gör emellertid konstitutionsutskottet i sitt betänkande över JO:s ämbetsberättelse regelmässigt uttalanden med anledning av ombudsmännens iakt-

tagelser i de ärenden som behandlas i ämbetsberättelsen, men också i andra frågor som avser JO-ämbetets verksamhet eller organisation.

Konstitutionsutskottets uttalanden om JO:s tillsynsärenden har närmast varit av övergripande, principiell karaktär och utskottet har inte uttalat sig om ombudsmännens bedömningar eller ageranden i enskilda ärenden.

Så länge utskottets uttalanden i anledning av JO:s ämbetsberättelse avser förhållanden på ett principiellt plan, kan de inte anses vara oförenliga med den grundläggande principen om ombudsmännens självständighet och ämbetets institutionella oberoende. Utskottet ska emellertid inte uttala sig om bedömningen i enskilda ärenden.

Vidare riskerar uttalanden från utskottets sida om ombudsmännens verksamhet – såsom exempelvis inriktningen av ombudsmännens granskning eller frågor om prioriteringar och avvägningar i övrigt – att komma i konflikt med ombudsmännens självständighet och oberoende.

Det finns därför anledning att uppmärksamma konstitutionsutskottet på dessa risker och att framhålla vikten av att utskottet, liksom enskilda riksdagsledamöter, avhåller sig från uttalanden och åtgärder som riskerar att ingripa i ombudsmännens självständighet och oberoende.

Konstitutionsutskottets granskning av regeringens behandling av framställningar och beslut från JO

Inom ramen för sin allmänna granskning har konstitutionsutskottet vid flera tillfällen granskat regeringens behandling av framställningar och beslut från JO. Utskottet har inte fastställt några bestämda tidsintervaller för denna granskning, som har ägt rum med i genomsnitt cirka fem års mellanrum sedan slutet av 90-talet. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 5.2.4, sker denna granskning på utskottets eget initiativ. Det står utskottet fritt att fastställa vilka områden som ska bli föremål för dess granskning i fråga om statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Några närmare författningsbestämmelser om utskottets granskningsområde eller om granskningens inriktning finns inte.

I utskottets granskningsärende redovisar regeringen vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av ombudsmännens framställningar och beslut. Regeringens redovisning föranleder särskilda uttalanden från utskottets sida. Uttalandena tar sikte på utvecklingstendenser och resultat på en övergripande nivå. Syftet med granskningen är inte att bedöma regeringens hantering i enskilda fall.

Det skulle kunna göras gällande att regeringens behandling av JO:s framställningar och beslut borde vara föremål för en mer frekvent eller regelbunden granskning av konstitutionsutskottet än vad som nu är fallet. Detta för att säkerställa att viktiga reformbehov som har uppmärksamats av ombudsmännen inte försummas och att åtgärder som ombudsmännen har bedömt vara påkallade vidtas.

I sin årliga ämbetsberättelse hänvisar emellertid ombudsmännen bl.a. till framställningar som har gjorts till regeringen om en författningsändring eller

någon annan åtgärd från statens sida samt redovisar viktiga beslut. I samband med ämbetsberättelsens överlämnande har utskottets ledamöter också möjlighet att ytterligare informera sig om dels de framställningar som ombudsmännen har gjort, dels de beslut som ombudsmännen har fattat under respektive verksamhetsår. Sålunda kan ledamöterna exempelvis ställa frågor till ombudsmännen under de utskottssammanträden vid vilka ombudsmännen närvarar.

Konstitutionsutskottet och riksdagen får således med viss regelbundenhet upplysningar om regeringens behandling av ombudsmännens framställningar och beslut. Även om varken ombudsmännen, konstitutionsutskottet eller riksdagen gör en årlig, systematisk uppföljning av regeringens behandling av framställningar och beslut från JO kan det konstateras att konstitutionsutskottet vid behov kan ta initiativ till en sådan granskning. Det saknas därför behov av någon annan systematisk granskning än den som redan sker inom ramen för konstitutionsutskottets allmänna granskning.

5.2.12.7 Reglering av tillsynsuppgiften genom JO-instruktionen

Kommitténs bedömning: Regleringen av tillsynsuppgiften i JO-instruktionen innebär inte att riksdagen utövar ett inflytande på JO:s tillsynsverksamhet som kommer i konflikt med JO:s självständighet och oberoende. Det svenska regelverket överensstämmer också i huvudsak med de internationella rekommendationerna. Sammantaget saknas det anledning att ändra ordningen med reglering av justitieombudsmännens tillsynsuppgift genom JO-instruktionen.

Inledningsvis noteras att den fråga som övervägs i detta avsnitt är hur den nuvarande regleringen av tillsynsuppgiften genom JO-instruktionen förhåller sig till ombudsmännens självständighet och oberoende. Övervägandena i detta avsnitt avgränsas således till denna frågeställning.

Som anges i inledningen till avsnitt 5.2.12 Kommitténs överväganden, görs i avsnitt 5.2.12.1 vissa generella uttalanden som är av relevans också för övervägandena i detta avsnitt. De generella uttalandena avser bl.a. jämförelser med internationella rekommendationer och regelverk, konstitutionell kontroll samt JO-ämbetet i det svenska konstitutionella systemet. Frågan om den rättsliga grunden för JO-ämbetets oberoende och ombudsmännens självständighet behandlas särskilt i avsnitt 5.2.12.2. Grundläggande jämförelser av det svenska regelverket för JO med IOI:s riktlinjer görs i avsnitt 5.2.10 och med Venedigprinciperna i avsnitt 5.2.11.

En given utgångspunkt är att justitieombudsmännens självständighet är helt avgörande för tillsynsuppdragets trovärdighet och legitimitet. Därför ska riksdagen exempelvis aldrig kunna påverka JO:s befattning med enskilda ärenden eller ta initiativ till att JO tar upp sådana ärenden.

Alltsedan JO-ämbetets inrättande har riksdagen fastställt de generella riktlinjerna för JO:s tillsynsuppgift och verksamhet genom bestämmelserna i JO-instruktionen.

Det kan ifrågasättas om den gällande regleringen av tillsynsuppgiften i instruktionen innebär att riksdagen utövar ett inflytande på JO:s tillsynsverksamhet som kommer i konflikt med, eller riskerar att komma i konflikt med, JO:s självständighet och oberoende. Frågan har, enligt vad som framkommit, inte uppmärksammats särskilt i förarbeten eller i doktrinen. I sammanhanget noteras dock att i de internationella rekommendationerna förutsätts att det finns en reglering i lag av verksamheten.

Bestämmelserna i JO-instruktionen när det gäller JO:s tillsynsuppgift och verksamhet är förhållandevis allmänt hållna. Utöver att ombudsmännen i sin tillsyn särskilt ska granska iakttagandet av budet om saklighet och opartiskhet samt bevaka den enskildes grundläggande fri- och rättigheter, lämnas i instruktionen inte några närmare riktlinjer för tillsynens inriktning. Inte heller anges i instruktionen i vilken omfattning verksamheten ska bedrivas genom granskning av klagomål, inspektioner eller s.k. initiativärenden. Det är alltså inte fråga om någon detaljreglering av tillsynsuppgiften. Vidare avgör ombudsmännen i princip helt självständigt på vilket sätt och med vilka medel de ska fullgöra sitt uppdrag samt tillsynens inriktning. Den nuvarande ordningen kan därför inte anses träda ombudsmännens självständighet och oberoende förnär.

Riksdagen skulle emellertid genom att ändra i JO-instruktionen, som ju har ställning av lag, kunna styra alternativt påverka JO:s tillsynsverksamhet. Riksdagen skulle också, genom en lagändring, kunna förändra JO:s tillsynsuppgift i grunden. Denna ordning kan förefalla betänkelig ur ett självständighets- och oberoendeperspektiv. I sammanhanget bör dock beaktas att alltsedan JO-ämbetet inrättades 1809 har riksdagen haft möjlighet att genom regleringen i instruktionen i detalj definiera förutsättningarna för JO:s tillsynsuppgift. Någon sådan detaljreglering, som skulle kunna innebära en direkt påverkan eller styrning av ombudsmännens tillsynsuppgift, har dock inte skett. Tvärtom har riksdagen konsekvent bibehållit en övergripande reglering av tillsynsuppdraget samt framhållit och betonat ombudsmännens självständighet och oberoende i detta hänseende. Det ska här särskilt framhållas att genom det författningsreglerade beredningskravet i lagstiftningsprocessen säkerställs dessutom en transparens som möjliggör opinionsbildning och en offentlig debatt. En ingripande förändring av JO:s tillsynsuppgift genom ändringar i JO-instruktionen skulle därför inte kunna genomföras utan sådan uppmärksamhet. Beredningskravet i lagstiftningsprocessen samt möjligheten till opinionsbildning och offentlig debatt innebär alltså ett visst skydd mot genomförandet av ingripande förändringar i JO:s tillsynsuppgift.

Härtill kommer att gällande svensk ordning i fråga om regleringen av tillsynsuppgiften genom JO-instruktionen överensstämmer i huvudsak med IOI:s riktlinjer och rekommendationerna enligt Venedigprinciperna. I sammanhanget noteras särskilt att av dessa internationella riktlinjer och rekomen-

dationer följer att regleringen av tillsynsuppgiften kan ske genom vanlig lag, och att den inte behöver ske på grundlagsnivå (jfr avsnitt 5.2.10 och 5.2.11). Vidare noteras att vid jämförelser med internationella regelverk förutsätts att det tas nationella hänsyn och att det finns olika modeller för ombudsmanna-institutioner (jfr avsnitt 5.2.12.1).

Sålunda anges i IOI:s riktlinjer att ombudsmannen bör ha rätt att behandla alla klagomål inom sitt verksamhetsområde och avgöra vilka klagomål som ska granskas närmare. På motsvarande sätt bör ombudsmannen enligt riktlinjerna när som helst kunna avbryta en utredning. Ombudsmannen bör också ha möjlighet att genomföra utredningar på eget initiativ.

Enligt Venedigprinciperna ska ombudsmannens uppdrag omfatta förebyggande och rättelse av missförhållanden samt skydd och främjande av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Ombudsmannens behörighet ska omfatta all offentlig förvaltning och uppdraget ska inbegripa samtliga offentliga tjänster som tillhandahålls allmänheten, oavsett om de tillhandahålls av staten, kommunerna eller av statliga eller privata organ. I fråga om den dömande verksamheten ska ombudsmannens behörighet begränsas till att säkerställa processuell effektivitet och administrativ funktion. Ombudsmannen ska förbehållas rätten att på eget initiativ eller på grundval av ett klagomål utreda ärenden, varvid tillgängliga förvaltningsrättsliga rättsmedel ska beaktas. Ombudsmannen ska ha befogenhet att begära att enskilda eller organisationer som kan vara behjälpliga i ombudsmannens utredningar samarbetar med honom eller henne.²⁶² Ombudsmannen ska ha en rättsligt verkställbar rätt att få obegränsad tillgång till alla relevanta dokument, databaser och material, inklusive sådana som annars kan vara föremål för sekretess. Detta inkluderar rätten till obegränsad tillgång till byggnader, institutioner och individer, inklusive personer som är frihetsberövade. Ombudsmannen ska ha befogenhet att intervjua eller kräva skriftliga yttranden från tjänstemän och myndigheter och ska dessutom särskilt uppmärksamma och skydda visselblåsare inom den offentliga sektorn.

Av JO-instruktionen följer att justitieombudsmännens främsta uppdrag är att ha tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden, med särskilt beaktande av att regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet följs och av att medborgarnas fri- och rättigheter inte åsidosätts. I detta ingår att beakta mänskliga rättigheter och grundläggande friheter enligt bl.a. konventioner som Sverige anslutit sig till. JO:s tillsynsområde är dock i viss utsträckning begränsat i förhållande till vad som anges i Venedigprinciperna och omfattar inte de organ och befattningshavare som uttryckligen undantas från tillsynen eller privata organ som utövar offentlig verksamhet men som inte befattar sig med myndighetsutövning (jfr avsnitt 6.2). Någon avgränsning motsvarande Venedigprincipernas rekommendationer vad gäller tillsynen över domstolar-

²⁶² Det får förutsättas att härmed avses enbart enskilda eller organisationer med offentlig-rättsliga uppgifter.

nas verksamhet finns dock inte. Som nämns i avsnitt 4.5.2 anges i punkt 13 i Venedigprinciperna att i fråga om den dömande verksamheten ska ombudsmannens behörighet begränsas till att säkerställa processuell effektivitet och administrativ funktion. Även om det i den svenska ordningen inte finns någon motsvarande särreglering om tillsynen över domstolarna, utövas tillsynen i praktiken på ett sätt som är förenligt med punkt 13 i principerna.

I JO-instruktionen anges att JO:s tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade. Av JO-instruktionen följer att ombudsmännen har möjlighet att fritt inleda initiativärenden och vidta utredningsåtgärder för prövning av klagomål och andra ärenden. Några uttryckliga begränsningar för vilka klagomål justitieombudsmännen får utreda finns inte, så länge klagomålen avser organ eller tjänstemän som står under deras tillsyn. Däremot anges i JO-instruktionen att förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden inte bör tas upp till utredning, om det inte finns särskilda skäl. Ett klagomål bör vidare inte lämnas anonymt. Ombudsmännen avgör i övrigt själva om det som framkommit ger anledning till att inleda en utredning och om en utredning föranleder särskilda uttalanden från JO:s sida.

Genomgången av det svenska regelverket i fråga om JO:s tillsynsuppgift ger underlag för bedömningen att det överensstämmer i huvudsak med de internationella rekommendationerna.

Sammantaget saknas det anledning att föreslå en ändring i regelverket i fråga om regleringen av justitieombudsmännens tillsynsuppgift genom JO-instruktionen.

5.2.12.8 Samråd med konstitutionsutskottet

Kommitténs förslag: En tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen ska förtydligas så att det framgår att bestämmelsen inte innefattar en skyldighet för konstitutionsutskottet att på eget initiativ samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art.

I JO-instruktionen ska upplysas om att en ombudsman får ta initiativ till samråd med konstitutionsutskottet om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art.

Kommitténs bedömning: Samråd ska även fortsättningsvis kunna hållas på initiativ av både en ombudsman och konstitutionsutskottet.

Vid kontakt mellan ombudsmännen och konstitutionsutskottet bör det klarläggas när kontakten utgör samråd i den bemärkelse som anges i riksdagsordningen och JO-instruktionen.

Det finns inte något behov av att ändra eller förtydliga regleringen av när chefsJO ska samråda med konstitutionsutskottet.

Inledningsvis bör det framhållas att det finns grundläggande skillnader mellan riksdagens roll som huvudman och ansvar för att styra sina myndigheter jämfört med vad som gäller för regeringen.

Enligt regeringsformen styr regeringen riket och är ansvarig inför riksdagen (1 kap. 6 § RF). Under regeringen lyder den statliga förvaltningen med undantag för de myndigheter som är myndigheter under riksdagen (12 kap. 1 § RF). Förvaltningsmyndigheterna är regeringens viktigaste instrument för att genomföra sin politik. Det råder ett principiellt lydheidsförhållande mellan de statliga förvaltningsmyndigheterna och regeringen. Enligt 12 kap. 2 § RF får dock ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. I bestämmelsen fastställs alltså förvaltningens självständighet i myndighetsutövning och rättstillämpning.

Regeringen är ytterst ansvarig inför riksdagen för myndigheternas verksamhet, dock med den begränsning som följer av 12 kap. 2 § RF. Regeringen behöver därför kunna utöva ett huvudmannaskap för statsförvaltningen som säkerställer att myndigheterna fungerar väl. Att styra och kontrollera statens myndigheter utgör också en stor del av regeringens och Regeringskansliets verksamhet. Det finns även en organisation under regeringen som deltar i ledningen och styrningen med olika former av understöd, utvärdering och tillsyn. Direktiv ges via formella styrmedel såsom förordningar och regleringsbrev. Även chefstillsättningar utgör ett formellt styrmedel. Därtill förekommer informella kontakter och en mer institutionaliserad myndighetsdialog, som syftar till återkoppling från vederbörande

departement och en diskussion om verksamheten i ett framåtriktat perspektiv. Dialogen är också tänkt att rymma ett enskilt personligt samtal mellan myndighetschefen och statsrådet eller statssekreteraren med inriktning på myndighetschefens arbetssituation, anställningsvillkor och utvecklingsbehov.²⁶³

Riksdagen har inte en motsvarande kontroll- och styrfunktion i förhållande till sina myndigheter. En grundläggande konstitutionell förklaring till denna skillnad mellan regeringens respektive riksdagens roll som huvudman ligger i att regeringen är ansvarig inför riksdagen för hur dess förvaltning fungerar. Regeringen måste därför kunna styra förvaltningen på ett annat sätt än vad som för riksdagens del följer av uppdraget till exempelvis JO. Den styrning som regeringen utövar mot förvaltningen genom förordningar, regleringsbrev och uppdrag samt informella kontakter saknar egentlig motsvarighet i förhållandet mellan riksdagen och JO. Den formella styrning som riksdagen utövar sker genom lagstiftning och budgetbeslut. Riksdagen har dock möjlighet till kontakter med JO och insyn i myndighetens verksamhet.²⁶⁴

I fråga om JO föreskrivs i tillägsbestämmelse 13.2.1 i riksdagsordningen att ”konstitutionsutskottet ska, på eget initiativ eller på begäran av någon av riksdagens ombudsmän samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art”. Bestämmelsen innebär alltså en ömsesidig rätt att påkalla samråd. Enligt nuvarande 14 § andra stycket JO-instruktionen ska chefsJO samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt. I 14 § tredje stycket i samma bestämmelse anges att ”innan justitieombudsman påkallar samråd med konstitutionsutskottet skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen”.

Ett samråd torde förutsätta en möjlighet till dialog i den fråga som avhandlas, till skillnad mot information som kan vara en ensidig kommunikation i saken. Vilka kontakter som ska anses utgöra samråd mellan ombudsmännen och konstitutionsutskottet definieras emellertid inte i lag eller förarbeten. På motsvarande sätt anges varken i lag eller i förarbeten vad som ska anses utgöra frågor av organisatorisk art eller organisationsfrågor av större vikt.

Kontakter mellan ombudsmännen respektive chefsJO och konstitutionsutskottet förekommer i olika sammanhang. Således har det utvecklats en praxis att samtliga fyra justitieombudsmän inställer sig till ett öppet respektive ett slutet utskottssammanträde under hösten i samband med det årliga avlämnandet av ämbetsberättelsen. Ombudsmännen lämnar då upplysningar om sin verksamhet. Vid ett utskottssammanträde under våren lämnar chefsJO information om JO:s årsredovisning och förslag till anslag på statens budget. Vidare har utskottets presidium kontakt med chefsJO vid behov. Sedan riksmötet 2016/17 har presidiet också varje år i januari haft ett enskilt möte med chefsJO. På motsvarande sätt förekommer kontakter mellan utskottet och

²⁶³ Se 2017/18:URF2 s. 102.

²⁶⁴ I sammanhanget bör särskilt noteras att när det gäller Riksrevisionen finns ett särskilt råd, Riksdagens råd för Riksrevisionen, som har i uppdrag att följa granskningsverksamheten samt verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet och organisation.

ombudsmännen respektive chefsJO vid behov. Utskottet besöker också i regel JO-ämbetet i början av varje valperiod.

Det kan ifrågasättas i vilken utsträckning upplysningar i frågor av organisatorisk art som ombudsmännen lämnar vid dessa tillfällen kan anses utgöra led i ett samråd enligt vad som anges i riksdagsordningen respektive JO-instruktionen, eller om de är att betrakta som enbart information. I sammanhanget bör även noteras att t.ex. i JO:s ämbetsberättelse 2020/21 bilaga 4, avsnitt 2 redovisas under rubriken ”Samråd med konstitutionsutskottet m.m.” olika kontakter mellan ombudsmännen och utskottet som har ägt rum under det aktuella verksamhetsåret. Då används såväl begreppet samråd som information om dessa kontakter, utan någon uppenbar distinktion.

Det förefaller därmed finnas ett behov av att tydliggöra i vilken utsträckning de kontakter som förekommer mellan ombudsmännen och utskottet utgör regelrätta samråd i enlighet med författningsbestämmelserna. Det bör alltså klargöras när kontakt mellan en ombudsman och konstitutionsutskottet utgör samråd i den bemärkelse som anges i tilläggsbestämmelse 13.2.1 i riksdagsordningen och regleringen i JO-instruktionen. Det går inte att i författning uttömmande ange de olika förhållanden som skulle kunna bli föremål för samråd och någon författningsreglering vore inte ändamålsenlig i detta hänseende. I stället får det vara ombudsmännens och utskottets uppgift att i det enskilda fallet fastslå när det är fråga om samråd.

Härtill kommer att det är oklart hur ett samrådsförfarande ska ske. Det framgår varken i lagtexten eller i förarbetsuttalanden hur ett samråd ska påkallas och genomföras samt om och på vilket sätt det ska dokumenteras. Det torde dock ligga i såväl ombudsmännens som utskottets intresse att det tydliggörs när ett samråd ska äga rum eller när det har ägt rum i en viss fråga. Den nuvarande regleringen bör rimligen förstås så att det finns en skyldighet att genomföra samråd dels i fråga om ”arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art” (tilläggsbestämmelse 13.2.1 i riksdagsordningen), dels i ”organisationsfrågor av större vikt” (14 § andra stycket JO-instruktionen). Det bör därmed ligga i såväl ombudsmännens som utskottets intresse att det säkerställs att samråd sker när så krävs. Hur ett samrådsförfarande ska ske behöver inte nödvändigtvis anges i en författning. Det finns tvärtom skäl att överlåta åt justitieombudsmännen och konstitutionsutskottet att komma överens om hur ett samrådsförfarande dem emellan ska ske. I syfte att ge viss ledning i detta avseende kan det här nämnas att det exempelvis skulle kunna framgå av utskottets kallelse till ett utskottssammanträde och av utskottets sammanträdesprotokoll att ett samråd ska ske respektive att det har ägt rum i en viss fråga.

I sammanhanget noteras även att ordalydelsen i tilläggsbestämmelse 13.2.1 i riksdagsordningen inte är helt entydig. Det skulle nämligen kunna uppfattas som att bestämmelsen innefattar en skyldighet för konstitutionsutskottet att på eget initiativ samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art. Uttalandena i förarbetena ger emellertid inte stöd för att bestämmelsen ska tolkas på detta sätt. Inte heller bestämmelsens

tidigare lydelse ger underlag för bedömningen att det skulle varit lagstiftarens avsikt att föreskriva en sådan skyldighet för utskottet. Det vore dessutom förenat med tillämpningsproblem om utskottet skulle ha en sådan skyldighet, eftersom utskottet skulle behöva bevaka inte bara ändringar i JO:s arbetsordning utan även ”andra frågor av organisatorisk art” när det gäller ämbetet. Det finns därför skäl att genom en ändring förtydliga ordalydelsen av tilläggsbestämmelse 13.2.1 i riksdagsordningen.

Även bestämmelsen i 14 § andra stycket JO-instruktionen är i viss utsträckning otydlig. Det framgår nämligen varken av lagtexten eller av förarbetena vad som avses med ”organisationsfrågor av större vikt”. Det har överlämnats åt chefsJO att göra sin tolkning och bedömning av behovet av samråd. I 1975 års JO-instruktion och fram till en lagändring som genomfördes 1991 föreskrevs i stället att samråd skulle ske innan arbetsordningen fastställdes och innan anslag för verksamheten begärdes (jfr avsnitt 5.2.6). Vid lagändringen konstaterades att det inte var nödvändigt att samråd skulle ske i fråga om varje ändring i arbetsordningen utan att samrådet borde kunna begränsas till att avse organisationsfrågor av större vikt. Vidare ansågs att föreskriften om samråd angående anslag för verksamheten skulle utgå. Vad som skulle utgöra organisationsfrågor av större vikt angavs inte närmare i förarbetena.

Organisationsfrågor av större vikt kan vara av varierande slag och omfattning och avse olika verksamheter inom JO-ämbetet. De kan vara av principiell art men kan även av andra skäl bedömas vara av större vikt, exempelvis om den aktuella organisationsfrågan kan få en inte försumbar konsekvens för verksamheten. Det finns inte någon entydig definition eller klar gräns för vad som ska anses utgöra organisationsfrågor av större vikt. Det går inte heller att i författning uttömmande ange vad som ska anses utgöra sådana organisationsfrågor. En alltför detaljerad och långtgående reglering i detta hänseende skulle dessutom riskera att komma i konflikt med ombudsmännens oberoende och självständighet.

Frågan om vad som ska anses utgöra organisationsfrågor av större vikt får i stället avgöras genom en bedömning i det enskilda fallet. Det får därmed även fortsättningsvis vara upp till chefsJO att bedöma i vilken utsträckning exempelvis en ändring i arbetsordningen är av sådan art att den är att betrakta som en organisationsfråga av större vikt i vilken samråd med konstitutionsutskottet ska ske. I sammanhanget noteras särskilt att i fråga om anslaget har det, som framgått, utbildats en praxis som innebär att chefsJO varje år redovisar förslaget till anslag på statens budget vid ett utskottssammanträde i konstitutionsutskottet. Det har inte framkommit att det skulle finnas något behov av att reglera detta i författning på motsvarande sätt som före lagändringen 1991.

Sammantaget finns det inte skäl att ändra chefsJO:s samrådsskyldighet. Det finns dock skäl att framhålla, i linje med det som anförts ovan, att det bör vara chefsJO:s uppgift att i varje enskilt fall precisera när fråga är om samråd med konstitutionsutskottet enligt denna bestämmelse.

En annan iakttagelse är att det inte finns någon sanktion kopplad till regleringen i riksdagsordningen och JO-instruktionen för den händelse att ett samråd inte påkallas eller genomförs. För det fall chefsJO skulle underlåta att påkalla samråd med utskottet i en ”organisationsfråga av större vikt” skulle det emellertid riskera att rubba riksdagens förtroende för honom eller henne. Någon författningsreglerad sanktion framstår därmed inte som behövlig.

En fråga av mer principiell karaktär är om det finns skäl att, i syfte att slå vakt om ombudsmännens självständighet, föreslå en återgång till den ordning som tidigare gällde och som innebar att samråd med konstitutionsutskottet skulle ske endast på initiativ av en ombudsman. När JO-delegationen inrättades underströks särskilt i förarbetena att dess existens inte i minsta mån fick uppfattas som ett avsteg från den grundläggande principen, att riksdagen inte skulle påverka ombudsmännens handläggning av ärendena. Inför 1986 års lagändring, när JO-delegationen fick möjlighet att på eget initiativ genomföra ett samråd med ombudsmännen, uttalade konstitutionsutskottet att eftersom samrådet endast skulle avse administrativa frågor ansåg utskottet inte att det fanns bärande skäl till att initiativ till samråd inte också skulle kunna tas av JO-delegationen.

Konstitutionsutskottets möjlighet att ta initiativ till samråd med ombudsmännen omfattar frågor om arbetsordningen eller andra frågor av organisatorisk art (jfr tillägsbestämmelse 13.2.1 i riksdagsordningen). Det kan visserligen inte uteslutas att utskottets utnyttjande av denna möjlighet, under vissa förutsättningar, skulle kunna medföra ett otillbörligt ingrepp i ombudsmännens oberoende och självständighet. Det har dock inte framkommit något som ger anledning att anta att utskottet skulle ha utnyttjat sin möjlighet att begära samråd med ombudsmännen på ett vidlyftigt eller annars olämpligt sätt. Det finns därför inte skäl att föreslå en mer långtgående begränsning i utskottets möjlighet att kunna ta initiativ till samråd med ombudsmännen än vad som följer av nuvarande reglering. Det är inte heller motiverat att föreslå att utskottet inte ska ha någon möjlighet att ta initiativ till sådant samråd. Samråd om arbetsordningen eller andra frågor av organisatorisk art ska således även fortsättningsvis kunna ske på initiativ av både en justitieombudsman och konstitutionsutskottet. I JO-instruktionen bör upplysas om att ombudsmännen och konstitutionsutskottet får ta initiativ till sådana samråd. Någon ändring i sak i förhållande till vad som nu gäller är emellertid inte avsedd i detta hänseende.

5.2.12.9 Finansiell kontroll och uppföljning av JO:s verksamhet

Kommitténs bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att JO:s årsredovisning ska lämnas till riksdagen som en redogörelse.

Det bör säkerställas att Riksrevisionens revisionsberättelser respektive revisionsrapporter om JO kommer konstitutionsutskottet till del. Det bör vara konstitutionsutskottets uppgift att bestämma utformningen av en ordning som bedöms tillgodose utskottets behov av finansiell kontroll av JO:s verksamhet.

JO:s årsredovisning diarieförs av Riksdagsförvaltningen som en till konstitutionsutskottet inkommen handling. Den anmäls vid ett utskottssammanträde och föranleder då normalt inte någon ytterligare åtgärd från utskottets sida. Utskottet bjuder dock in chefsJO till ett utskottssammanträde under våren för information om årsredovisningen och JO:s förslag till anslag på statens budget.

Eftersom årsredovisningen inte lämnas i form av en redogörelse till riksdagen blir den inte föremål för utskottsberedning eller behandling i kammaren. Andra riksdagsorgan, t.ex. Riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, lämnar sina årsredovisningar i form av redogörelser till riksdagen. Riksbanken lämnar en framställning. Redogörelserna respektive framställningen bereds i utskott och behandlas i kammaren (jfr bl.a. 9 kap. 17 § tredje stycket RO och tilläggsbestämmelse 9.17.1 i riksdagsordningen). Riksdagsförvaltningens årsredovisning bereds av konstitutionsutskottet i samband med att utskottet bereder budgetpropositionen (utgiftsområde 1). Konstitutionsutskottet svarar också för att revision sker av Riksrevisionen.²⁶⁵

JO:s årsredovisning granskas av Riksrevisionen i den årliga revisionen. Riksrevisionens revisionsberättelser respektive revisionsrapporter diarieförs hos Riksdagsförvaltningen och lämnas till ekonomienheten, där de läggs till handlingarna utan någon ytterligare åtgärd.

Riksrevisionen får också genomföra effektivitetsrevision av JO:s verksamhet. Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande och målpuppfyllelse. Som ett led i effektivitetsrevisionen får förslag lämnas om alternativa insatser för att nå avsedda resultat. Riksrevisionen har hittills inte genomfört någon effektivitetsrevision av JO:s verksamhet.

Det är JO:s uppgift att i budgetpropositionen redovisa vilka åtgärder som har vidtagits eller avses att vidtas med anledning av Riksrevisionens iakttagelser inom ramen för den årliga revisionen.

Den nuvarande ordningen i fråga om hanteringen av JO:s årsredovisning och Riksrevisionens revisionsberättelse respektive revisionsrapport har inte

²⁶⁵ Se bilagan till riksdagsordningen tilläggsbestämmelse 7.5.1 punkt 1 e och 19 § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

varit föremål för överväganden i tidigare JO-utredningar. Det framgår inte heller av regelverk och förarbeten varför JO:s årsredovisning, i motsats till andra riksdagsorgan, inte lämnas som en redogörelse.

En möjlig förklaring skulle kunna vara att JO årligen lämnar sin ämbetsberättelse till riksdagen och att den redogörelsen blir föremål för utskotts- och kammarbehandling. Det skulle kunna göras gällande att konstitutionsutskottets beredning och riksdagens behandling av den redogörelsen, i kombination med dels utskottets sammanträde med chefsJO om årsredovisningen och förslaget till anslag på statens budget, dels Riksrevisionens granskning av JO:s årsredovisning och dels den redovisning av vidtagna eller planerade åtgärder som JO ska lämna i budgetpropositionen, sammantagna innebär en tillräcklig kontroll och uppföljning av JO:s verksamhet och ekonomiska förvaltning.

Till skillnad mot årsredovisningen innehåller emellertid ämbetsberättelsen inte någon finansiell information om JO:s verksamhet. Härtill kommer att konstitutionsutskottets befattning med årsredovisningen framstår som förhållandevis övergripande. Utskottet får inte heller del av Riksrevisionens revisionsberättelser respektive revisionsrapporter. Det kan också ifrågasättas om konstitutionsutskottet, genom JO:s redovisning i budgetpropositionen av vidtagna eller planerade åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser inom ramen för den årliga revisionen, i rimlig tid får kännedom om iakttagelser som Riksrevisionen gjort i den årliga revisionen eller om JO bör redovisa sådana åtgärder till utskottet i ett tidigare skede.

Den nuvarande ordningen inger således vissa betänkligheter. Det behöver säkerställas att konstitutionsutskottet – som har beredningsansvaret i riksdagen för JO:s verksamhet och budget – på ett ändamålsenligt sätt får del av JO:s årsredovisning och Riksrevisionens revisionsberättelse respektive revisionsrapport. Att fastställa på vilket sätt detta ska uppnås är emellertid inte helt givet.

Ett förslag att JO:s årsredovisning ska lämnas till riksdagen som en redogörelse skulle kunna få icke önskvärda konsekvenser, inte minst ur ett självständighets- och ett oberoendeperspektiv. Det kan inte uteslutas att det skulle kunna förekomma följdmotioner och/eller formuleringar i uttalanden från utskottet i samband med behandlingen av redogörelsen som skulle kunna uppfattas som en otillbörlig påverkan på ombudsmännen i deras verksamhet eller som en strävan att styra ombudsmännen i deras uppdrag. Något sätt att komma till rätta med detta finns emellertid inte eftersom det naturligtvis inte går att begränsa motionsrätten eller på förhand avgränsa eller definiera ramarna för utskottets uttalanden i ett riksdagsärende. Motsvarande situation uppkommer också vid utskottets beredning och riksdagens behandling av ämbetsberättelsen, som lämnas som en redogörelse och utlöser motionsrätt.

I sammanhanget bör även beaktas följande.

Enligt IOI:s riktlinjer bör ombudsmannen granskas av en oberoende revisor för att säkerställa att verksamheten bedrivs effektivt och ändamålsenligt. I Venedigprinciperna anges att den oberoende finansiella revisionen av

ombudsmannens budget endast ska ta hänsyn till lagligheten i ekonomiska förfaranden och inte till valet av prioriteringar vid genomförandet av mandatet.

Den nuvarande ordningen, enligt vilken JO:s årsredovisning granskas av Riksrevisionen som också har möjlighet att genomföra en effektivitetsrevision av verksamheten, torde ligga i linje med IOI:s riktlinje. Någon uttrycklig begränsning för Riksrevisionen att, i likhet med vad som anges i Venedigprinciperna, uttala sig om valet av prioriteringar vid ombudsmännens genomförande av sina mandat finns visserligen inte. Av bestämmelserna i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följer emellertid att den årliga revisionen ska ha till syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. Vidare framgår att effektivitetsrevisionen huvudsakligen ska inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse.

Att Riksrevisionen i sin revision skulle göra uttalanden om ombudsmännens val av prioriteringar vid genomförandet av sina tillsynsuppdrag framstår som osannolikt. Vidare bör det i fråga om effektivitetsrevision särskilt noteras att det inte finns några riksdagsbundna verksamhetsmål för JO. I stället har JO fastställt sina egna verksamhetsmål (jfr avsnitt 2.5.9). JO:s verksamhetsmål – som i stor utsträckning är av övergripande karaktär och syftar bl.a. till att främja rättssäkerheten och höja den rättsliga kvalitetsnivån i myndighetsutövningen – lämpar sig inte för en måluppfyllelsebedömning ur ett ekonomiskt effektivitetsperspektiv. En effektivitetsrevision av JO:s måluppfyllelse i tillsynsverksamheten vore därför varken meningsfullt eller önskvärt. Något behov av en reglering enligt Venedigprincipen kan därför inte anses finnas.

En effektivitetsrevision med huvudsaklig inriktning på granskning av JO:s hushållning och resursutnyttjande av offentliga medel i verksamheten torde dock inte kunna anses stå i strid med ombudsmännens oberoende och självständighet eller internationella riktlinjer och regler.

Om JO:s årsredovisning, utöver Riksrevisionens granskning, också skulle utlösa en motionsrätt för riksdagsledamöterna samt vara föremål för utskottsberedning och behandling i kammaren kan det inte uteslutas att en sådan ordning skulle kunna anses leda till risk för otillbörligt intrång i ombudsmännens självständighet eller oberoende och därmed komma i konflikt med internationella riktlinjer och rekommendationer.

Vid en sammantagen bedömning av det som nu har anförts finns det inte tillräckliga skäl för att lämna ett förslag som innebär att JO:s årsredovisning ska lämnas till riksdagen i form av en redogörelse. Däremot bör det säkerställas att Riksrevisionens revisionsberättelser respektive revisionsrapporter om JO kommer konstitutionsutskottet till del på ett ändamålsenligt sätt. En möjlig ordning vore exempelvis om handlingarna hanterades på motsvarande sätt som nu görs i fråga om JO:s årsredovisning. Det kan dock inte anses vara en uppgift för kommittén att i detalj ange formerna för hur detta lämpligast sker. Det ankommer i stället på konstitutionsutskottet att bestämma

utformningen av en ordning som bedöms tillgodose utskottets behov av och möjlighet till finansiell kontroll av JO:s verksamhet.

5.2.12.10 Åtal mot justitieombudsmän

Kommitténs bedömning: Det finns inte anledning att införa åtalsimmunitet för justitieombudsmännen eller för tjänstemän med beslutsbefogenhet hos JO-ämbetet.

Det är inte påkallat att reglera hur ett eventuellt åtal som beslutats av konstitutionsutskottet mot en justitieombudsman ska väckas och utföras.

Gällande ordning i fråga om åtal mot en justitieombudsman tillkom vid författningsreformen. Bakgrunden till regleringen var bl.a. att det bedömdes vara en brist att det praktiskt sett inte fanns någon möjlighet att göra gällande ett rättsligt ansvar för justitieombudsmännen. I förarbetena övervägdes inte i vilken utsträckning en reglering som medger åtal av en justitieombudsman för brott som ombudsmannen begår i sitt uppdrag kan anses utgöra ett otillbörligt intrång i justitieombudsmännens oberoende.

För Europeiska ombudsmannen samt tjänstemännen och övriga anställda vid ombudsmannens kansli gäller åtalsimmunitet mot rättsliga förfaranden när det gäller handlingar som de begått i sin tjänsteutövning. Enligt Venedigprinciperna ska ombudsmän, ställföreträdande ombudsmän och tjänstemän med beslutsbefogenheter åtnjuta rättslig immunitet i fråga om såväl vidtagna åtgärder som muntliga och skriftliga yttranden i tjänsteutövningen (verksamhetsimmunitet). Sådan immunitet ska gälla även efter att de lämnat institutionen.

I den svenska rättsordningen är det enbart statschefen som har absolut straffrättslig immunitet. Det finns följaktligen inte någon bestämmelse om full immunitet för exempelvis justitieombudsmännen, riksrevisorn, statsråd, riksdagsledamöter, riksrevisionsdirektören, riksdagsdirektören, justitieråd eller andra i ledande samhällspositioner. Inte heller tjänstemän hos JO har åtalsimmunitet. Däremot föreskrivs särskilda åtalsregler som ger ett visst immunitetsskydd i straff- och processrättsligt hänseende för bl.a. dessa befattningshavare.

En ordning med åtalsimmunitet för justitieombudsmännen och byråchefer hos JO i deras egenskap av beslutsfattare inom ramen för JO:s tillsynsuppdrag skulle innebära en särreglering för JO-ämbetet i förhållande till andra befattningshavare. Ett förslag med denna innebörd skulle givetvis förutsätta ett tydligt behov av en sådan ändring i gällande regelverk.

Konstitutionsutskottet har dock hittills inte fattat något beslut om åtal mot en justitieombudsman. Det har inte heller i övrigt framkommit någon omständighet som ger skäl att anta att nuvarande ordning i fråga om åtal av justitieombudsmän skulle utgöra ett otillbörligt intrång i deras oberoende, eller

att det av något annat skäl skulle finnas anledning för kommittén att föreslå en ändring när det gäller åtal mot ombudsmännen och/eller tjänstemän med beslutsbefogenhet hos JO-ämbetet. Det finns därför inte anledning att lämna något förslag om åtalsimmunitet.

I sammanhanget kan emellertid konstateras att det finns en viss otydlighet i gällande ordning. Det framgår nämligen inte hur en eventuell förundersökning respektive ett åtal mot en justitieombudsman ska utföras. Enligt förarbetsuttalanden²⁶⁶ torde konstitutionsutskottet få förordna åklagare eller begära att regeringen förordnar åklagare i fråga om förundersökning eller åtal mot en justitieombudsman. Det kan noteras att regleringen i 13 kap. 24 § första stycket 2 RO inte bara avser beslut om åtal mot justitieombudsmän, utan även beslut om åtal mot en ledamot av riksdagsstyrelsen, Valprovsningsnämnden eller Riksdagens överklagandenämnd, mot riksrevisorn, riksrevisionsdirektören eller riksdagsdirektören. När det gäller åtal mot andra än justitieombudsmän finns det emellertid en särskild författningsreglering. I nuvarande 10 § JO-instruktionen finns nämligen regler för justitieombudsmännen i fråga om förundersökning och åtal mot ett statsråd och åtal som ett riksdagsutskott har beslutat mot en befattningshavare hos riksdagen eller dess organ. I bestämmelsen anges att en ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 13 kap. 3 § RF 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 (10 § första stycket). En ombudsman är även skyldig att biträda ett utskott med förundersökningen mot en sådan befattningshavare som nämns i 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 RO (10 § andra stycket). Det är alltså justitieombudsmännen som ska väcka och utföra åtal samt biträda utskotten i dessa fall. Någon författningsreglering om hur en eventuell förundersökning respektive ett åtal mot en justitieombudsman ska utföras finns emellertid inte.

Som redan har anförts, har konstitutionsutskottet hittills inte fattat något beslut om åtal mot en justitieombudsman. Under 1987 gav konstitutionsutskottet emellertid riksåklagaren i uppdrag att inleda förundersökning i anledning av uppgifter från riksdagens revisorer om dåvarande chefsJO:s sätt att redovisa sina reseräkningar. Riksåklagaren delgav chefsJO misstanke om brott och offentlig försvarare förordnades. När utredningen sedan avslutades beslöt konstitutionsutskottet emellertid att åtal inte skulle väckas ”enär brott ej kunnat styrkas”.²⁶⁷

Den ordning som förespråkas i tidigare förarbetsuttalanden²⁶⁸, enligt vilken det är konstitutionsutskottets uppgift att se till att det förordnas en åklagare i fråga om förundersökning eller åtal mot en justitieombudsman, synes ha tillämpats vid behov och då fyllt sin funktion. Det har inte framkommit att det

²⁶⁶ Se SOU 1972:15 s. 214.

²⁶⁷ Se bet. 1989/90:KU24 s. 2 f.

²⁶⁸ Se SOU 1972:15 s. 214.

skulle vara påkallat att föreslå någon författningsreglering om hur åtal som beslutas mot en justitieombudsman ska väckas och utföras. Det finns inte heller anledning att nu föreslå en annan ordning i fråga om förundersökning eller åtal mot en justitieombudsman än den som har kommit till uttryck i tidigare förarbetsuttalanden. Således torde konstitutionsutskottet få förordna åklagare eller begära att regeringen förordnar åklagare vid en eventuell förundersökning eller åtal mot en justitieombudsman.

5.3 Förhållandet till Riksdagsförvaltningen

JO får i dag visst administrativt stöd från myndigheten Riksdagsförvaltningen. Riksdagsförvaltningen fattar också beslut i frågor som har en påverkan på JO, bl.a. i fråga om budgetprocessen och kollektivavtal.

Riksdagsförvaltningen är en myndighet under riksdagen och leds av riksdagsstyrelsen. Chef för myndigheten är riksdagsdirektören som ansvarar inför styrelsen men väljs och entledigas av riksdagen.

Av JO-instruktionen följer att Riksdagsförvaltningen omfattas av JO:s tillsyn. Däremot står varken riksdagsstyrelsen eller riksdagsdirektören under sådan tillsyn (2 § tredje stycket 2 JO-instruktionen). JO har under 2000–2019 mottagit 34 anmälningar som avsett Riksdagsförvaltningen. Samtliga dessa har avskrivits utan kritik.

Mot bakgrund av att JO har tillsyn över myndigheten bör utredningen enligt utredningsdirektiven kartlägga och ta ställning till hur en administrativ samverkan mellan JO och Riksdagsförvaltningen förhåller sig till det institutionella oberoendet. Utredningen bör enligt direktiven dels undersöka och bedöma i vilken utsträckning det behövs förändringar, dels lämna de förslag som utredningen finner motiverade, inklusive förslag till eventuella författningsändringar.

5.3.1 Regelverket

Riksdagsförvaltningens huvudsakliga uppdrag anges i 14 kap. 2 § första stycket RO. Enligt bestämmelsen ska Riksdagsförvaltningen ge stöd till arbetet i kammaren, utskotten och EU-nämnden samt bistå riksdagens ledamöter och organ med sakuppgifter för riksdagsarbetet.

Riksdagsförvaltningen ska därutöver, när det gäller riksdagen och riksdagens myndigheter, i den omfattning riksdagen bestämmer

- ansvara för centrala förhandlingar med de fackliga organisationerna samt företräda riksdagens myndigheter i sådana tvister
- upprätta förslag till anslag på statens budget, dock inte för Riksrevisionen
- i övrigt handlägga frågor om förvaltningen inom riksdagen och frågor om förvaltning av ekonomisk natur inom riksdagens myndigheter, utom Riksbanken.

Riksdagsförvaltningen får även besluta om föreskrifter och allmänna råd i dessa frågor och om registrering och gallring av allmänna handlingar samt arkiv- och dokumenthantering. (Se 14 kap. 2 § andra stycket.)

Riksdagen har fattat beslut om närmare föreskrifter om Riksdagsförvaltningens ansvar och uppdrag i förhållande till riksdagens myndigheter i lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen.

Resurser och service

Av relevans för JO kan nämnas det allmänna stadgandet i lagen med instruktion för Riksdagsförvaltningen att myndigheten ska tillhandahålla resurser och service för bl.a. riksdagsorganens verksamhet (1 § första stycket 1).

Bestämmelsen har överförs utan större förändringar till sitt innehåll från den tidigare lagen (2000:419) med instruktion för Riksdagsförvaltningen, som trädde i kraft i samband med 2000 års reform av förvaltningen för riksdagen.

Motsvarande bestämmelse i instruktionen för den tidigare förvaltningsorganisationen – riksdagens förvaltningskontor – utgjorde ett portalstadgande enligt vilket förvaltningskontoret skulle, i den omfattning som framgick av instruktionen, tillhandahålla de resurser och den service som behövs för bl.a. riksdagsorgans verksamhet (se 1 § lagen [1983:1061] med instruktion för riksdagens förvaltningskontor). Omfattningen av stödet reglerades således närmare i instruktionen.

Av talmanskonferensens förslag om ny förvaltningsorganisation för riksdagen framgår att förvaltningskontoret redan före 2000 års reform tillhandahöll JO administrativa tjänster mot avgift. Enligt förslaget var några ändringar i den ordningen inte avsedda.²⁶⁹ Någon uttrycklig bestämmelse om att förvaltningskontoret skulle ge administrativt stöd till riksdagens myndigheter fanns dock inte i instruktionen för förvaltningskontoret. Någon sådan togs inte heller in i instruktionen för Riksdagsförvaltningen.

Vid 2000 års reform togs inte uttrycket ”i den omfattning som framgår av denna instruktion” med i den nya instruktionens bestämmelse som angav att Riksdagsförvaltningen skulle bistå riksdagsorganen med resurser och service. Enligt förarbetena var dock inte avsikten att den nya instruktionen skulle innebära några sakliga ändringar vad gäller huvuduppgifterna för Riksdagsförvaltningen.²⁷⁰

Att resurserna och servicen ska tillhandahållas mot avgift framgår inte av 1 § lagen med instruktion för Riksdagsförvaltningen. Däremot anges i 4 § att Riksdagsförvaltningen inom sitt verksamhetsområde får tillhandahålla varor och tjänster för vilka avgifter får tas ut. Enligt samma bestämmelse får Riksdagsförvaltningen inom myndighetens fastigheter upplåta bl.a. lokaler, varvid hyra får tas ut. I förarbetena anges i fråga om tillhandahållandet av varor och

²⁶⁹ Se förs. 1999/2000:TK2 s. 15.

²⁷⁰ Se förs. 1999/2000:TK2 s. 11.

tjänster att den verksamheten är liten och att det rör sig om bl.a. vissa tryckeritjänster och viss presentförsäljning.²⁷¹

Anvisningar, föreskrifter och andra bindande beslut

I 2 § lagen med instruktion för Riksdagsförvaltningen finns andra uppgifter och befogenheter för Riksdagsförvaltningen som har betydelse för JO:s verksamhet.

Enligt 2 § första stycket 2 ska Riksdagsförvaltningen utfärda anvisningar för utarbetandet av förslag till anslag på statens budget för riksdagens myndigheter utom Riksbanken. Den årliga anvisningen benämns planeringsdirektiv och är gemensam för Riksdagsförvaltningen, JO och Riksrevisionen.

Som redovisats i avsnitt 2.5.9 upprättar JO ett eget förslag till anslag på statens budget. Riksdagsförvaltningen har således inte något uppdrag att upprätta ett sådant förslag för JO:s räkning (jfr 14 kap. 2 § RO och 2 § första stycket 1 lagen med instruktion för Riksdagsförvaltningen).

Riksdagsförvaltningen ska därutöver upprätta anslagsdirektiv för bl.a. JO över de finansiella villkor som gäller för myndigheten med anledning av riksdagens beslut om statens budget (2 § första stycket 3). Enligt 10 kap. 1 § BEA-lagen får Riksdagsförvaltningen även, efter att ha gett bl.a. JO tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om tillämpningen av BEA-lagen. Sådana föreskrifter får inte begränsa bl.a. JO:s självständighet i den granskande verksamheten.

Riksdagsförvaltningen ansvarar också för löner, arvoden och andra ersättningar till arbetstagare och arvodesberättigade hos bl.a. JO samt svarar för hanteringen av pensioner och andra förmåner till dessa och deras efterlevande (2 § första stycket 5).²⁷²

Av instruktionen för Riksdagsförvaltningen följer även att förvaltningen får ingå centrala kollektivavtal samt i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter enligt dessa när det gäller riksdagens myndigheter, däribland JO, samt företräda dem som arbetsgivare i arbetstvister om kollektivavtal som har slutits av Riksdagsförvaltningen.²⁷³ Riksdagsförvaltningen ska ge ett arbetsgivarkollegium med representanter för riksdagens myndigheter möjlighet att framföra sina synpunkter på förhandlingsfrågor som rör dessa myndigheter inför att ett centralt kollektivavtal ska slutas samt när Riksdagsförvaltningen i övrigt företräder riksdagens myndigheter som arbetsgivare. Riksdagsförvaltningen får till en av riksdagens myndigheter överlämna handläggningen av en avtalsfråga som är av betydelse för den myndigheten. (Se 2 § första stycket 6, andra stycket och tredje stycket.)

²⁷¹ Se framst. 2010/11:RS3 s. 29.

²⁷² Riksdagsförvaltningens ansvar omfattar främst administrativa göromål som utbetalning av bl.a. löner. JO fastställer självständigt sina anställdas löner och pensioner. Utbetalning av pensioner sköts av Statens tjänstepensionsverk. (Se framst. 2010/11:RS3 s. 27.)

²⁷³ Utgångspunkten är att riksdagens myndigheter ska ha så lika anställningsvillkor som möjligt jämfört med staten i övrigt. Det innebär att de flesta avtal som Riksdagsförvaltningen tecknar är likalydande, eller med endast mindre justeringar, med de som Arbetsgivarverket tecknat. (Se 2020/21:URF1 s. 209.)

I instruktionen bemyndigas Riksdagsförvaltningen att bl.a. meddela föreskrifter som behövs för tillämpningen av centrala kollektivavtal som Riksdagsförvaltningen ingått, personaladministrativa föreskrifter i övrigt för riksdagens myndigheter utom Riksrevisionen, samt föreskrifter om registrering och gallring av allmänna handlingar samt arkiv- och dokumenthantering för riksdagens myndigheter (7 §). I avsnitt 2.5.12 och 2.5.13 redovisas ett antal av dessa föreskrifter.

5.3.2 Riksdagsstyrelsens beslut i fråga om riksdagens myndigheter

Riksdagsförvaltningen leds av en styrelse (4 kap. 4 § första stycket RO).

Riksdagsstyrelsen består av talmannen som ordförande och tio andra ledamöter som riksdagen väljer inom sig för en valperiod. Riksdagen väljer även tio ersättare för dessa. (Se tillägsbestämmelse 4.4.1 i riksdagsordningen.)

I lagen med instruktion för Riksdagsförvaltningen finns föreskrifter om vilka av Riksdagsförvaltningens beslut som ska fattas av riksdagsstyrelsen.

Enligt 10 § i instruktionen för Riksdagsförvaltningen ska riksdagsstyrelsen fatta beslut om föreskrifter som enligt instruktionen eller andra författningar får meddelas av Riksdagsförvaltningen och som inte får meddelas av riksdagsdirektören enligt ett särskilt stadgande i instruktionen. Riksdagsdirektörens föreskriftsrätt avser i huvudsak Riksdagsförvaltningens organisation (se 21 §).

Vidare ska styrelsen enligt 10 § fatta beslut om bl.a. slutande av huvudavtal med arbetstagarnas huvudorganisationer. Med undantag för dessa huvudavtal sluter riksdagsdirektören centrala kollektivavtal på riksdagens myndigheters vägnar samt beslutar om lockouter och andra stridsåtgärder (se 22 §).

Riksdagsstyrelsen ska därutöver enligt 10 § bl.a. fatta beslut i frågor som är av större vikt eller principiell betydelse eller som riksdagsdirektören hänskjuter till styrelsen.

Av nu redovisade stadganden följer att det är riksdagsstyrelsen som fattar beslut om att utfärda anvisningar för utarbetandet av förslag till anslag på statens budget för riksdagens myndigheter utom Riksbanken. Det är också riksdagsstyrelsen som fattar beslut om anslagsdirektiv för var och en av riksdagens myndigheter, utom Riksbanken, över de finansiella villkor som gäller för respektive myndighet med anledning av riksdagens beslut om statens budget.

Därutöver är det riksdagsstyrelsen som fattar beslut om de föreskrifter som behövs för tillämpningen av centrala kollektivavtal som Riksdagsförvaltningen ingått, personaladministrativa föreskrifter för riksdagens myndigheter utom Riksrevisionen samt föreskrifter om registrering och gallring av allmänna handlingar samt arkiv- och dokumenthantering för riksdagens myndigheter.

Det kan även noteras att det för justitieombudsmännen finns en kollektivavtalsparagraf som föreskriver en skyldighet att lämna uppgift till riksdagsstyrelsen om och i vilken omfattning ombudsmannen innehar eller avser att

åta sig bisysslor. Riksdagsstyrelsen får besluta att han eller hon helt eller delvis ska upphöra med bisysslan eller avstå från att åta sig en bisyssla som inverkar hindrande på arbetet. (Se avsnitt 2.5.5.)

Vidare har riksdagsstyrelsen framställningsrätt hos riksdagen i frågor som gäller den ekonomiadministrativa lagstiftningen för bl.a. JO. Innan styrelsen gör en sådan framställning ska JO beredas tillfälle att yttra sig. (Se tilläggsbestämmelse 9.17.2 i riksdagsordningen och 10 § lagen med instruktion för Riksdagsförvaltningen.)

5.3.3 Administrativ samverkan

Omfattningen och utformningen av det stöd som JO i dag tar emot av Riksdagsförvaltningen, samt avgifterna som debiteras för dessa, regleras i en överenskommelse mellan Riksdagsförvaltningen och JO (Riksdagsförvaltningens dnr 2750-2018/19 och JO:s dnr ADM 177-2019).²⁷⁴

I överenskommelsens inledande klausul hänvisas till 1 § lagen med instruktion för Riksdagsförvaltningen och anges att överenskommelsen med tillhörande bilagor reglerar vilka tjänster som Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla JO.

Överenskommelsen omfattar bl.a. löne-, reseräknings- och ekonomiadministration, bevaknings- och säkerhetstjänster, it-tjänster samt skriv- och tryckeritjänster. Omfattningen av dessa tjänster regleras närmare i bilagor till överenskommelsen, där tjänsterna delats upp efter vilken avdelning eller vilket kansli inom Riksdagsförvaltningen som ska tillhandahålla tjänsten.

Vid sidan av det administrativa samarbetet finns även andra överenskommelser mellan JO och Riksdagsförvaltningen. Bland annat hyr JO kontorslokaler och arkivutrymmen av Riksdagsförvaltningen.

Löne-, reseräknings- och ekonomiadministration

Att Riksdagsförvaltningen ska ansvara för bl.a. löner till arbetstagare hos JO följer av 2 § lagen med instruktion för Riksdagsförvaltningen. Enligt bilagan för administrativa avdelningens tjänster till överenskommelsen mellan Riksdagsförvaltningen och JO svarar Riksdagsförvaltningen, mot en fast avgift, för löpande administration kring rapporteringen av lönehändelser och utbetalning av löner. I bilagan exemplifieras vad som ingår i denna löpande administration.

När det gäller reseräkningsadministration åtar sig Riksdagsförvaltningen att, mot en fast avgift, bl.a. underhålla ett register över resenärer och utbilda dessa, skapa filer till lönesystemet och skicka betalningsunderlag till JO.

²⁷⁴ Vid sidan av överenskommelsen finns även fyra personuppgiftsbiträdesavtal mellan JO och Riksdagsförvaltningen avseende personuppgiftsbehandling i samband med drift av JO:s ekonomi, löne- och reseräkningssystem, i inpasseringssystem m.m., när det gäller drift, övervakning, support och underhåll av JO:s it-miljö samt i samband med textgranskning (JO:s ärenden med dnr 179–182-2019). Dessa avtal torde dock vara av mindre relevans för frågan om JO:s institutionella oberoende i förhållande till Riksdagsförvaltningen.

Enligt bilagan ska Riksdagsförvaltningen vidare, mot en fast avgift, svara för en omfattande del av behandlingen i det ekonomiadministrativa systemet. Ansvaret sträcker sig från bl.a. inläsning av leverantörsfakturor och lönefiler till registrering av budget samt support.

JO har enligt bilagan även möjlighet att, mot en fast avgift, ta del av Riksdagsförvaltningens upphandlingsstöd och rätt att under vissa förutsättningar nyttja Riksdagsförvaltningens egenupphandlade ramavtal. Riksdagsförvaltningen kan därutöver handlägga och genomföra JO:s egna upphandlingar samt ge råd vid avrop från statliga ramavtal. Dessa senare tjänster debiteras dock per timme.

Bilagan ger också JO möjlighet att anlita Riksdagsförvaltningens resebyrå-tjänster och tillgång till Riksdagsförvaltningens friskvårdsanläggningar. För dessa tjänster betalar JO fasta avgifter per år.

Enligt en särskild bilaga, benämnd kammarkansliets tjänster, tillhandahåller Riksdagsförvaltningen, mot en fast avgift, råd och stöd i frågor om arkiv och dokumenthantering. Sådant stöd lämnas bl.a. vid deponering till Riksarkivet och i framtagandet av dokumenthanteringsplaner och underhåll av klassificeringsstrukturen.

Säkerhet och säkerhetsskydd samt fastighetsrelaterade tjänster

Riksdagsförvaltningen stödjer även JO med vissa säkerhetstjänster. Enligt bilagan om serviceavdelningens tjänster till överenskommelsen mellan Riksdagsförvaltningen och JO, tillhandahåller Riksdagsförvaltningen mot fasta avgifter bl.a. passerkortstjänster, olika bevakningstjänster samt drift och underhåll av låssystem, säkerhetsteknik och brandlarms- och brandskyddsanläggning.

Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. I fråga om säkerhetsskydd utfärdar JO själv säkerhetsintyg och beslutar om registerkontroll för personer som deltar i myndighetens verksamhetsområde. JO omfattas således inte av det ansvar som Riksdagsförvaltningen har för att utfärda sådana intyg och besluta om sådan kontroll när det gäller vissa andra av riksdagens organ. (Se 11 § lagen [2019:109] om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter.)

Enligt bilagan hyr JO parkeringsplatser av Riksdagsförvaltningen. Riksdagsförvaltningen erbjuder också mot löpande kostnad fastighetstjänster om de inte ingår i hyresavtalet för kontorslokalen.

It och informationssäkerhet

Riksdagsförvaltningen bistår JO med olika former av it-tjänster. Av bilagan om it-avdelningens tjänster till överenskommelsen mellan Riksdagsförvaltningen och JO följer att Riksdagsförvaltningen ska tillhandahålla JO ett antal telefoner samt datorer med standardprogramvara och tillhörande tjänster.

De telefoner som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller levereras med anknytning via växel eller enbart med ett fristående mobilt abonnemang. JO har ett eget växelnummer i riksdagens växel. Kontaktuppgifterna till JO och JO:s anställda är integrerade i riksdagens intranäts sökfunktioner.

De datortjänster som Riksdagsförvaltningen tillhandahåller består dels av nödvändig fysisk utrustning som dator och skärm, dels olika nätverkstjänster (e-post, servrar m.m.) och utbildning.

Enligt överenskommelsen förvarar Riksdagsförvaltningen den elektroniska informationen i samtliga register i de system där förvaltningen är systemägare. JO:s regler för informationssäkerhet och arkivering ska dock gälla för uppgifterna. JO har tecknat separata personuppgiftsbiträdesavtal med de avdelningar som bistår JO med tjänster.

I bilagan regleras vilka åtgärder som ska vidtas för att upprätthålla informationsskyddet och vem som ansvarar för respektive åtgärd. Riksdagsförvaltningen svarar bl.a. för att JO:s informationstillgångar hanteras på ett sådant sätt att inga obehöriga kommer åt dessa och att förändring eller missbruk av informationen minimeras. Även behörighetshandling och Riksdagsförvaltningens tillgång till JO:s it-utrustning regleras i bilagan, liksom att brandväggar och skydd mot skadlig kod ska användas. Servrar, nätverk och applikationer ska kontinuerligt övervakas. Riksdagsförvaltningen ska logga och följa upp säkerhetshändelser och rapportera dessa till JO.

Riksdagsförvaltningen ansvarar därutöver för drift av bl.a. JO:s ärendehanteringssystem och intranät.

Skriv- och tryckeritjänster

Enligt bilagan om serviceavdelningens tjänster till överenskommelsen mellan Riksdagsförvaltningen och JO köper JO in tjänsten multifunktionsskrivare – utrustning för utskrifter, kopiering, skanning och fax – genom Riksdagsförvaltningen. I tjänsten ingår underhåll, övervakning och support av utskriftsköer, nätverksanslutning av utrustning och drivrutiner. För support och underhåll av utrustning ska dock ett separat avtal tecknas med leverantören av utrustningen.

I bilagan erbjuder Riksdagsförvaltningen också JO tryckeritjänster i form av tryckning av bl.a. visitkort samt redigering och tryckning av ämbetsberättelsen med hjälp av externt tryckeri. För dessa tjänster debiteras JO enligt Riksdagsförvaltningens avtal med det externa tryckeriet och förvaltningens interna prislistor.

Enligt bilagan om kammarkansliets tjänster ska Riksdagsförvaltningen fortlöpande textgranska de JO-beslut som kan komma att ingå i ämbetsberättelsen samt andra texter till ämbetsberättelsen.

5.3.4 Kommitténs överväganden

Kommitténs bedömning: Det finns inte anledning att ändra det författningsreglerade uppdrag som Riksdagsförvaltningen har i förhållande till JO. Det finns inte heller anledning att föreslå en ändring av den administrativa samverkan som finns mellan myndigheterna.

Riksdagsförvaltningens författningsreglerade uppdrag

JO är ett riksdagsorgan men är en egen, självständig myndighet. Med sin särställning som ett extraordinärt tillsynsorgan över förvaltningen bör målsättningen vara att JO ska kunna stå självständig och oberoende från andra myndigheter och organ, även om förändringar i samhället skulle medföra att utomstående försökte påverka JO:s verksamhet.

Som redovisats i avsnitt 5.3.1 och 5.3.2 har Riksdagsförvaltningen en författningsreglerad rätt att fatta beslut om direktiv och föreskrifter samt ingå kollektivavtal för JO:s räkning. Denna funktion har Riksdagsförvaltningen även i relation till bl.a. Riksrevisionen, med undantag för att personaladministrativa föreskrifter som inte rör tillämpning av kollektivavtalen inte gäller för Riksrevisionen. Förhållandet synes inte ha medfört några särskilda överväganden vid översynen av Riksrevisionen.²⁷⁵

Riksdagsförvaltningens beslut om planerings- och anslagsdirektiv har en praktisk och nödvändig funktion för att de finansiella förhållandena ska fungera för JO. Planeringsdirektiven ger ledning för budgetprocessen, bl.a. vad gäller enhetlig utformning av förslag, utan att Riksdagsförvaltningen för den delen ingriper i JO:s äskanden. Anslagsdirektiven reglerar bl.a. vid vilka tidpunkter de medel som riksdagen tilldelat ska betalas ut. Dyliga direktiv utgör en nödvändig del av budgetprocessen och det framstår som naturligt att de meddelas av den myndighet under riksdagen som, med vissa undantag, har ett övergripande ansvar för frågor om förvaltning av ekonomisk natur inom riksdagens myndigheter.

Riksdagsförvaltningen får som nämnts även meddela föreskrifter för tillämpningen av BEA-lagen, dvs. den lag som för riksdagens myndigheter motsvarar budgetlagen. Dessa föreskrifter är också bindande för JO, även om skyldigheter m.m. i huvudsak regleras i själva BEA-lagen. Riksdagsförvaltningen ska höra JO innan föreskrifterna meddelas.

Det framstår således som lämpligt att Riksdagsförvaltningen meddelar dessa direktiv och föreskrifter för JO även i framtiden. Riksdagsförvaltningen bör givetvis vid meddelandet beakta JO:s självständighet i den granskande verksamheten.

Vad gäller centrala kollektivavtal och personaladministrativa föreskrifter som omfattar anställda hos JO är detta något som i princip skulle kunna skötas av JO själv. Som jämförelse kan nämnas att Riksrevisionen fattar beslut om

²⁷⁵ Jfr 2017/18:URF2 s. 114 f.

sina egna personaladministrativa föreskrifter. Det har dock inte framkommit att det skulle vara önskvärt för JO att sköta de centrala kollektivavtalsförhandlingarna själv eller föreskriva sina egna personaladministrativa föreskrifter. Det framstår inte heller som om Riksdagsförvaltningens roll i denna del har någon avsevärd påverkan på JO:s oberoende. De centrala kollektivavtalen är i regel likalydande med de avtal som gäller för staten i övrigt, med vissa justeringar.²⁷⁶ I de fall en avtalsfråga rör JO ska Riksdagsförvaltningen vidare ge det arbetsgivarkollegium, i vilket representanter för JO ingår, möjlighet att yttra sig över frågan. Det finns vid dessa förhållanden inte någon anledning att ändra gällande ordning.

Kommittén bedömer däremot att den kollektivavtalsreglerade skyldigheten för ombudsmännen att anmäla bisysslor till Riksdagsstyrelsen inte är ändamålsenlig. Kommittén föreslår därför att det i riksdagsordningen införs ett förbud mot förtroendeskadliga bisysslor för justitieombudsmännen och en skyldighet för ombudsmännen att till riksdagen anmäla förhållanden som kan antas påverka uppdragets utförande (se avsnitt 5.2.12.2). Vid ett antagande av förslaget skulle kollektivavtalsreglering i detta hänseende bli överflödigt.

Slutligen meddelar Riksdagsförvaltningen föreskrifter om bl.a. dokumenthantering och arkivfrågor. Även dessa föreskrifter bör JO kunna meddela själv. Det har dock inte framkommit att det skulle vara en önskvärd uppgift för JO att meddela dessa själv. Föreskrifterna torde inte heller ha någon påtaglig effekt på JO:s oberoende ställning. Det saknas därför anledning att föreslå en ändring av gällande ordning.

Överenskommelsen om administrativ samverkan

Med den nuvarande överenskommelsen är JO till stor del beroende av Riksdagsförvaltningens tjänster för att verksamheten ska fungera. JO hyr sina lokaler av Riksdagsförvaltningen och använder sig av förvaltningens it-tjänster och säkerhetstjänster. Riksdagsförvaltningen skulle således på ett praktiskt plan kunna begränsa JO:s möjligheter att bedriva sin verksamhet genom att t.ex. utestänga JO från sina lokaler eller förhindra användning av it-systemet. Som leverantör av it-tjänster skulle förvaltningen även kunna ta del av den information som JO lagrar på serverna. Det torde också ligga inom Riksdagsförvaltningens förmåga att hindra att lön utbetalades till JO:s anställda. Även om sådana åtgärder under vissa förhållanden vore teoretiskt möjliga skulle de vara osannolika.

På ett principiellt plan kan relationen mellan Riksdagsförvaltningen och JO som tillsynsmyndighet och förvärvare av tjänster också väcka vissa frågor. JO skulle kunna t.ex. kritisera en tjänsteman vid Riksdagsförvaltningen för handläggningen av en utlämnandeframställan. Det finns en teoretisk möjlighet att samme tjänsteman bistår JO med t.ex. stöd i upphandlingsfrågor. Detta förhållande skulle kunna ha en oönskad påverkan på JO:s opartiskhet genom att JO har en annan relation till tillsynsobjektet än enbart genom sin tillsyns-

²⁷⁶ Se 2020/21:URF1 s. 209.

funktion. Det är dock svårt att bedöma om och i vilken utsträckning detta skulle ha en påverkan på tillsynen och JO:s oberoende. Riksdagsförvaltningen skulle dock kunna vidta åtgärder som begränsade JO:s möjligheter att bedriva sin tillsyn. Att Riksdagsförvaltningen vid kritik av myndigheten som en repressalie skulle begränsa de tjänster som JO erhåller framstår emellertid som osannolikt.

JO är samtidigt en relativt liten myndighet sett till antalet anställda och kommer rimligtvis alltid att behöva olika former av stöd av andra organ för att bedriva sin verksamhet. Skulle samtliga nu redovisade tjänster utföras i egen regi torde merkostnader uppkomma. En sådan ordning skulle också kunna leda till att verksamheten i vissa hänseenden blev mer beroende av specifika personer inom organisationen och därmed mer sårbar.

Ett alternativ skulle vara att tjänsterna upphandlades av privata leverantörer som inte står under JO:s tillsyn. Några tvingande föreskrifter som ålägger JO att köpa dessa tjänster av Riksdagsförvaltningen finns inte. Genom att Riksdagsförvaltningen debiterar för tjänsterna torde det finnas visst ekonomiskt utrymme för JO att vända sig till andra leverantörer. Kommittén har dock inte genomfört någon analys av avgifternas marknadsmässighet. Sådana lösningar skulle samtidigt kunna medföra att andra frågor väcks, bl.a. vad gäller säkerhet och tillgången till JO:s information. Verksamhetens behov av stabilitet och skydd skulle således behöva beaktas särskilt även i de fall andra aktörer används för att tillgodose JO:s behov av administrativa tjänster.

Om principen skulle vara att JO inte får använda tjänster som tillhandahålls av myndigheter som står under JO:s tillsyn, skulle JO antagligen också vid upphandling av tjänster vara begränsad från att använda sig av olika statliga tjänster på upphandlingsområdet, såsom stöd från Upphandlingsmyndigheten och Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet. Att införa en sådan allmän princip torde samtidigt ha en begränsad påverkan på JO:s oberoende.

Även om JO skulle säga upp den aktuella överenskommelsen, antingen för att utföra fler tjänster i egen regi eller upphandla dem, kvarstår det inflytande som Riksdagsförvaltningen och riksdagsstyrelsen har genom de beslut som Riksdagsförvaltningen kan fatta. Det rör sig om beslut om bl.a. planeringsdirektiv, anslagsdirektiv, ingående av kollektivavtal samt föreskrifter på det personaladministrativa området och arkivföreskrifter m.m. I vissa fall utgör det i förlängningen en del av den ställning som JO har i förhållande till riksdagen. I dessa frågor, där besluten har sin grund i Riksdagsförvaltningens lagreglerade uppdrag och befogenheter och inte i någon överenskommelse, är JO bunden av fattade beslut. Riksdagsförvaltningen skulle t.ex. genom beslut om ändrade anslagsdirektiv kunna hindra att JO tillfördes medel för att bedriva verksamheten. På en praktisk nivå skulle således svårigheterna i förhållande till självständigheten och det institutionella oberoendet kvarstå i vissa delar. I grunden framstår det samtidigt som lämpligt och nödvändigt att Riksdagsförvaltningen även i framtiden utför dessa författningsreglerade uppgifter åt JO.

Den administrativa samverkan som finns mellan JO och Riksdagsförvaltningen medför således att JO till viss del är beroende av Riksdagsförvalt-

ningen. Det framstår dock som osannolikt att det skulle uppkomma en situation där rådande förhållande har en negativ effekt på JO:s tillsynsverksamhet. Som en myndighet under riksdagen, med Riksdagsförvaltningens befogenhet att meddela bl.a. direktiv och föreskrifter, är JO ändå inte helt självständig och oberoende i relation till Riksdagsförvaltningen. Detta förhållande skulle inte förändras av att de administrativa tjänsterna utfördes i egen regi eller upphandlades av privata utförare. Vid en avvägning framstår därför den nuvarande lösningen som godtagbar.

5.4 Förhållandet till vissa myndigheter med tillsynsfunktioner

JO utövar tillsyn över bl.a. statliga och kommunala myndigheter. Bland dessa återfinns flera myndigheter som i sin tur utövar tillsyn över JO inom sina respektive sakområden.

Vid sidan av sitt uppdrag som extraordinär tillsynsmyndighet utgör JO, i likhet med andra myndigheter, bl.a. arbetsgivare, upphandlande myndighet och personuppgiftsbehandlare. Den lagstiftning som reglerar sådana förhållanden är även tillämplig på JO som myndighet, såvida inte uttryckliga undantag intagits i regelverket. I likhet med andra aktörer i samhället kan därför myndighetens agerande leda till ingripanden från bl.a. Integritetsskyddsmyndigheten (IMY)²⁷⁷, Arbetsmiljöverket, Diskrimineringsombudsmannen (DO) och Konkurrensverket som tilldelats tillsynsfunktioner inom sina respektive områden. Samtliga dessa myndigheter ligger under regeringen och styrs i regel genom instruktioner i förordningsform och regleringsbrev, även om de regelverk som myndigheterna ska tillämpa har sin grund i lag. Vissa av myndigheterna har bemyndigats att meddela föreskrifter som är bindande även för JO.

De konstitutionella aspekter som de nu nämnda förhållandena kan innebära har behandlats i olika sammanhang. Bland annat har riksdagsstyrelsen, i sin framställning till riksdagen *Kompletteringar till regelverket om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter* (framst. 2021/22:RS5), inte gått vidare med ett förslag att Säkerhetspolisen ska granska JO:s säkerhetsskydd, bl.a. utifrån invändningar om lämpligheten i att en polisiär myndighet under regeringen ges ett mandat att granska säkerhetsskyddet hos riksdagsmyndigheter som har till uppdrag att kontrollera regeringsmakten.²⁷⁸

Den tillsyn som Arbetsmiljöverket, DO, Konkurrensverket och IMY utövar utgör i huvudsak inte ingripanden i eller påverkan på ombudsmännens egentliga tillsynsverksamhet och beslutsfattande. Tillsynen och de sanktioner

²⁷⁷ Integritetsskyddsmyndigheten benämndes fram till den 1 januari 2021 Datainspektionen. I texten används den nya benämningen även vid förhållanden som ägde rum före namnändringen.

²⁷⁸ Se framst. 2021/22:RS5 s. 40 f. Jfr avsnitt 2.5.7. Riksdagsstyrelsen har i stället föreslagit bl.a. att granskningen ska initieras av respektive myndighet under riksdagen, men att dessa också ska vara skyldiga att samråda med Säkerhetspolisen vid granskningen. Riksdagsstyrelsens förslag behandlas i konstitutionsutskottets betänkande 2021/22:KU19.

som kan aktualiseras är i regel av sådant slag att de träffar alla tillsynsobjekt på samma sätt. Den fråga som uppkommer är dock om dessa myndigheters tillsynsbefogenheter kan ha direkta konsekvenser för ombudsmännens förutsättningar att bedriva sin verksamhet. Det finns därför skäl att även analysera i vad mån sådana myndigheters verksamhet kan utgöra hinder för ombudsmännens verksamhet och överväga på vilket sätt gällande ordning behöver ändras eller anpassas för att säkerställa ombudsmännens självständighet och institutionella oberoende.

5.4.1 Integritetsskyddsmyndigheten

Den allmänna dataskyddsförordningen²⁷⁹ syftar bl.a. till att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter (artikel 1.2). Förordningen började tillämpas 2018 och ersatte för Sveriges del den tidigare gällande personuppgiftslagen (1998:204), förkortad PUL. Den nya förordningen ställer högre krav på den som behandlar personuppgifter, bl.a. genom ett tydligare krav på rättslig grund för eller samtycke från den registrerade till all behandling av uppgifter. Genom förordningen infördes också betydligt kraftigare sanktioner, främst genom olika sanktionsavgifter, för den som bryter mot regelverket.

Dataskyddsförordningen omfattar inte all personuppgiftsbehandling i samhället. Bland annat omfattas inte behandling av personuppgifter som behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, i vilket även ingår att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten (se artikel 2.2 d). Sådan behandling omfattas i stället av det s.k. dataskyddsdirektivet²⁸⁰ som har genomförts i svensk rätt i huvudsak genom brottsdatalagen (2018:1177).

Hos JO behandlas personuppgifter såväl i tillsynsverksamheten som i myndighetens övriga verksamhet. JO ska därmed tillämpa dataskyddsförordningen i den utsträckning behandlingen omfattas av förordningens tillämpningsområde. Eftersom JO i vissa fall även har en roll på det straffrättsliga området som åklagare omfattas delar av JO:s personuppgiftsbehandling i stället av brottsdatalagen. JO:s behandling av personuppgifter, stöd för denna och dess begränsningar behandlas nedan i avsnitt 7.4.

Enligt artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och

²⁷⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

²⁸⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. En oberoende myndighet ska vidare kontrollera att dessa regler följs.

I dataskyddsförordningen föreskrivs att medlemsstaterna ska inrätta en eller flera myndigheter som ska ansvara för att övervaka tillämpningen av förordningen (artikel 51.1). I fråga om personuppgiftsbehandling på det område som omfattas av brottsdatalagen finns motsvarande bestämmelse i artikel 41.1 i dataskyddsdirektivet.

Tillsyn över personuppgiftsbehandling enligt dataskyddsförordningen

I dataskyddsförordningen regleras formerna för inrättandet av en tillsynsmyndighet, dess behörigheter och uppgifter (artikel 53–57).

I fråga om tillsynsmyndighetens behörighet anges bl.a. att myndigheten ska vara behörig att inom sin egen medlemsstats territorium utföra de uppgifter och utöva de befogenheter som tilldelas den enligt förordningen. Tillsynsmyndigheten ska dock inte vara behörig att utöva tillsyn över domstolar som behandlar personuppgifter i sin dömande verksamhet. (Se artikel 55.)

IMY:s uppgift enligt dess instruktion är bl.a. att arbeta för att människors grundläggande fri- och rättigheter skyddas i samband med behandling av personuppgifter och att utöva tillsyn över kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen (2018:1200). Myndigheten är vidare den tillsynsmyndighet som varje medlemsstat ska inrätta enligt dataskyddsförordningen och dataskyddsdirektivet (1 och 2 a § förordningen [2007:975] med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten och 3 § förordningen [2018:219] med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning).

Dataskyddsförordningen och andra författningar på området föreskriver ett antal skyldigheter för de som är ansvariga för behandlingen av personuppgifterna och deras biträden. IMY ska som tillsynsmyndighet bevaka att dessa uppfylls. För att underlätta denna tillsyn ska den personuppgiftsansvarige enligt dataskyddsförordningen anmäla en personuppgiftsincident till tillsynsmyndigheten utan onödigt dröjsmål och, om så är möjligt, inte senare än 72 timmar efter att ha fått vetskap om den (artikel 33). Med personuppgiftsincident avses en säkerhetsincident som leder till oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring eller till obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de personuppgifter som överförts, lagrats eller på annat sätt behandlats (artikel 4). JO gjorde två sådana anmälningar under 2019.

Den som är ansvarig för behandlingen av personuppgifterna är också skyldig att föra ett register över behandling som utförts under dennes ansvar. Registret ska på begäran tillgängliggöras för tillsynsmyndigheten. (Se artikel 30.)

I förordningen finns även en allmän föreskrift att den personuppgiftsansvarige på begäran ska samarbeta med tillsynsmyndigheten vid utförandet av dennes uppgifter (artikel 31).

Den personuppgiftsansvarige ska utnämna ett dataskyddsbud om behandlingen genomförs av en myndighet eller ett offentligt organ, förutom när detta sker som en del av domstolarnas dömande verksamhet. Dataskyddsbudet ska bl.a. ha till uppgift att informera och ge råd till den personuppgiftsansvarige om vilka skyldigheter som finns och att övervaka att dataskyddsförordningen följs. Ombudets kontaktuppgifter ska offentliggöras och meddelas tillsynsmyndigheten. (Se artikel 37.1 a, 37.7 och 39 i dataskyddsförordningen.)

JO har utnämnt ett dataskyddsbud och meddelade IMY kontaktuppgifter till sitt dataskyddsbud senast 2018.

I dataskyddsförordningen föreskrivs vidare ett antal befogenheter för tillsynsmyndigheten (artikel 58 och 83). Bland annat ska tillsynsmyndigheten från den personuppgiftsansvarige få tillgång till alla personuppgifter och all information som tillsynsmyndigheten behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter (artikel 58.1 a och e). Tillsynsmyndigheten ska även få tillträde till alla lokaler som tillhör den personuppgiftsansvarige, inbegripet tillgång till all utrustning och alla andra medel för behandling av personuppgifter i överensstämmelse med unionens processrätt eller medlemsstaternas nationella processrätt (artikel 58.1 f).

IMY:s rätt att för sin tillsyn ta del av all information hos JO, särskilt de personuppgifter som behandlas, medför att den eventuella sekretess som råder för uppgifterna hos JO inte kommer att kunna upprätthållas gentemot IMY, eftersom skyldigheten medför att det finns stöd för att lämna ut uppgifter trots att uppgifterna omfattas av sekretess (10 kap. 28 § OSL). Den sekretessbestämmelse som gäller för uppgifterna hos JO kommer dock att gälla även hos IMY efter att uppgifterna överlämnats dit (se 11 kap. 1 § OSL).

Om tillsynsmyndigheten vid sin granskning skulle finna brister kan den med stöd av dataskyddsförordningen exempelvis utfärda varningar och reprimander (artikel 58.2 a och b). En varning kan meddelas om en planerad personuppgiftsbehandling sannolikt kommer att bryta mot bestämmelserna i dataskyddsförordningen. En reprimand kan meddelas om genomförd eller pågående behandling bryter mot bestämmelserna.

Tillsynsmyndigheten kan vidare förelägga den personuppgiftsansvarige att meddela den registrerade att en personuppgiftsincident inträffat eller att tillmötesgå hans eller hennes begäran att få utöva sina rättigheter enligt förordningen (artikel 58.2 c och e).

Tillsynsmyndigheten kan även förelägga den personuppgiftsansvarige att se till att behandlingen sker i enlighet med dataskyddsförordningen eller att uppgifter raderas eller rättas (artikel 58.2 d och g). Därutöver kan tillsynsmyndigheten bl.a. införa ett tillfälligt eller definitivt förbud mot behandlingen (artikel 58.2 f). IMY skulle således kunna förbjuda JO att behandla vissa uppgifter i tillsynsverksamheten, t.ex. känsliga uppgifter som uppgifter om enskildas hälsotillstånd, om IMY skulle finna att rättsligt stöd för behandlingen saknas.

Enligt artikel 83 i dataskyddsförordningen kan tillsynsmyndigheten utöver eller i stället för andra åtgärder påföra sanktionsavgifter på bl.a. den som bryter mot förordningen eller ett föreläggande som meddelats med stöd av den. Data-skyddsförordningen överlämnar emellertid till medlemsstaterna att fastställa regler för huruvida och i vilken utsträckning sådana avgifter ska kunna påföras offentliga myndigheter och organ som är inrättade i medlemsstaten. Om medlemsstaten inte föreskriver sådana sanktionsavgifter ska medlemsstaten i stället fastställa regler om andra effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för överträdelser av dataskyddsförordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de genomförs (se artikel 84.1).

Närmare bestämmelser om tillsynsmyndighetens möjligheter att ta ut sanktionsavgifter av myndigheter och vilka belopp som kan påföras finns i 6 kap. 2 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Exempelvis kan en myndighet som bryter mot skyldigheten att anmäla en personuppgiftsincident påföras en sanktionsavgift på upp till 5 miljoner kronor. En myndighet som bryter mot t.ex. ett förbud att behandla uppgifter eller underlåter att ge tillsynsmyndigheten tillgång till uppgifter kan påföras en avgift på upp till 10 miljoner kronor.

Av 7 kap. 3 § dataskyddslagen följer att tillsynsmyndighetens beslut enligt dataskyddsförordningen och ifråga om sanktionsavgifter enligt dataskyddslagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Om IMY skulle besluta att exempelvis förbjuda JO att behandla vissa personuppgifter finns således möjlighet att få detta prövat i domstol.

IMY har bemyndigats att meddela föreskrifter om behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser för andra än myndigheter (6 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning). Meddelade föreskrifter omfattar således inte JO:s verksamhet.

Tillsyn över personuppgiftsbehandling vid brottsbekämpning

De befogenheter som IMY har vid tillsyn över personuppgiftsbehandlingen på det brottsbekämpande området regleras i 5 kap. brottsdatalagen, där dataskyddsdirektivets föreskrifter i dessa delar genomförts i svensk rätt.

Tillsynsmyndigheten ska bl.a. utöva allmän tillsyn över personuppgiftsbehandling och på begäran kontrollera om uppgifter om en fysisk person behandlas författningsenligt (se 5 kap. 2 och 3 §§). I likhet med vad som gäller enligt dataskyddsförordningen ska tillsynsmyndighetens tillsyn enligt brottsdatalagen inte omfatta behandling av personuppgifter inom ramen för domstolars dömande verksamhet. Till skillnad från dataskyddsförordningen medger dock dataskyddsdirektivet att även andra rättsliga myndigheter som behandlar personuppgifter inom ramen för sin rättsliga verksamhet undantas från tillsynsområdet (se artikel 45.2 i direktivet). Regeringen anförde dock i förarbetena till brottsdatalagen att det inte borde införas något undantag för andra rättsliga myndigheter än domstolar. Regeringen uttalade vidare att ett så enhetligt system för tillsyn över personuppgiftsbehandling som möjligt är till fördel för både tillsynsmyndigheten och tillsynsobjekten. Reglerna om tillsyn

på direktivets och förordningens område borde därför enligt regeringens mening så långt möjligt stämma överens, såvida det inte finns sakliga skäl för avvikelser.²⁸¹

Om en ny typ av behandling, eller betydande förändringar av redan pågående behandling, kan antas medföra särskild risk för intrång i den registrerades personliga integritet, ska den personuppgiftsansvarige bedöma konsekvenserna för skyddet av personuppgifter. Om bedömningen visar att det finns särskild risk för intrång i registrerades personliga integritet eller om typen av behandling innebär särskild risk för intrång, ska den personuppgiftsansvarige samråda med tillsynsmyndigheten i god tid innan behandlingen påbörjas eller betydande förändringar genomförs. (Se 3 kap. 7 § brottsdatalagen.)

Även i fråga om personuppgiftsbehandling på området för brottsbekämpning ska personuppgiftsincidenter anmälas till tillsynsmyndigheten inom 72 timmar från det att den personuppgiftsansvarige fick kännedom om incidenten. Den personuppgiftsansvarige är vidare skyldig att samarbeta med tillsynsmyndigheten och även utse ett dataskyddsombud (se 3 kap. 9, 12 och 13 §§ brottsdatalagen).

Tillsynsmyndigheten har enligt 5 kap. 5 § brottsdatalagen rätt att av personuppgiftsansvariga och personuppgiftsbiträden på begäran få

- tillgång till alla personuppgifter som behandlas
- upplysningar om och dokumentation av behandlingen av personuppgifter och säkerhets- och skyddsåtgärder
- tillträde till lokaler som den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet disponerar
- tillgång till utrustning och andra medel för behandling av personuppgifter, och den hjälp och den information som behövs för tillsynen.

Om tillsynsmyndigheten bedömer att det finns risk för att personuppgifter kan komma att behandlas i strid med lag eller annan författning, ska myndigheten genom råd, rekommendationer eller påpekanden försöka förmå den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet att vidta åtgärder för att motverka den risken. Tillsynsmyndigheten får utfärda en skriftlig varning för att planerad behandling av personuppgifter riskerar att stå i strid med lag eller annan författning. Detsamma gäller om pågående behandling riskerar att stå i strid med lag eller annan författning. (Se 5 kap. 6 § brottsdatalagen.)

Om tillsynsmyndigheten konstaterar att personuppgifter behandlas i strid med lag eller annan författning eller att den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet på något annat sätt inte fullgör sina skyldigheter, får tillsynsmyndigheten genom råd, rekommendationer eller påpekanden försöka förmå den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet att vidta åtgärder för att behandlingen ska bli författningensenlig, eller att uppfylla andra skyldigheter. Tillsynsmyndigheten får vidare förelägga den personuppgifts-

²⁸¹ Se prop. 2017/18:232 s. 266 och 270.

ansvarige eller personuppgiftsbiträdet att vidta åtgärder för att behandlingen ska bli författningsenlig eller att uppfylla andra skyldigheter samt förbjuda fortsatt behandling om bristen är allvarlig, eller besluta om en sanktionsavgift. Tillsynsmyndighetens beslut får inte verkställas omedelbart. (Se 5 kap. 7 och 8 §§ brottsdatalagen.)

De sanktionsavgifter som tillsynsmyndigheten får ta ut uppgår till högst 5 miljoner kronor om den personuppgiftsansvarige t.ex. brustit i sin skyldighet att begränsa tillgången till personuppgifter, och högst 10 miljoner kronor vid flertalet andra skyldigheter i brottsdatalagen (se 6 kap. 1–3 §§ brottsdatalagen).

I likhet med vad som gäller enligt dataskyddsförordningen får tillsynsmyndighetens beslut enligt brottsdatalagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se 7 kap. 3 § brottsdatalagen).

Vidtagna tillsynsåtgärder mot JO

IMY har i ett tillsynsärende enligt PUL uttalat att JO:s publicering av namnet på en anmälare i JO:s praxisdatabas på myndighetens webbplats stod i strid med den då gällande dataskyddslagstiftningen (IMY:s ärende med dnr 663-2010, JO:s ärende med dnr ADM 149-2010). Av beslutet från 2010 framgår att IMY även inlett en utredning 2008 med anledning av en anmälan från en enskild avseende JO:s publicering av namn på webbsidan.

JO framförde i ett yttrande till IMY att JO inte uppfattade att publicering på webbplatsen av det faktum att någon gjort en anmälan till JO medför någon integritetskränkning och att det därför inte finns anledning att anonymisera anmälaren i alla beslutsdokument som publiceras i praxisdatabasen. Däremot ansåg JO att kontexten kan vara sådan, t.ex. i JO-beslut inom socialtjänst eller hälso- och sjukvård, att publicering av anmälarens namn innebär en integritetskränkning på grund av de kopplingar som kan göras till andra uppgifter av känslig natur, som framgår av beslutet. JO anförde vidare att JO principiellt inte anonymiserar offentliga befattningshavare som blir föremål för kritik från JO:s sida. JO:s ståndpunkt var att det förhållandet att JO finner skäl att kritisera en befattningshavare för icke rättsenligt eller olämpligt handlande inte är att betrakta som en kränkning av dennes personliga integritet. Enligt JO var öppenhet i detta avseende tvärtom ett väsentligt inslag i det ansvarsutkrävande vid myndighetsutövning som utgör kärnan i JO-ämbetets uppdrag.

I sitt beslut anförde IMY bl.a. att publicering av namn på kritiserade befattningshavare på webbsidan endast bör vara tillåten om det finns särskilt författningsstöd.

Begränsningar i tillämpning och tillsyn

Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna och undantag får endast föreskrivas i nationella författningar om det är särskilt föreskrivet. I förordningen föreskrivs som nämnts vissa undantag från tillämpningen. Utöver behandling av personuppgifter vid brottsbekämpande verksamhet

undantas bl.a. behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten eller som medlemsstaterna utför när de bedriver verksamhet som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel 2.2 a och b). EU-domstolen har dock uttalat att undantag från det vida tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen ska tolkas restriktivt.²⁸²

Europeiska kommissionen har, med anledning av frågor som Europeiska ombudsmannen ställt utifrån propåer från Österrikes ombudsmannainstitution, meddelat att en nationell ombudsmans verksamhet inte faller inom de undantag som anges i artikel 2.2 i dataskyddsförordningen och att förordningen därför är tillämplig på ombudsmannens aktiviteter. Kommissionen har i samma svar meddelat att förordningen endast undantar domstolars dömande verksamhet från tillsynsmyndighetens verksamhetsområde och att det inte finns någon motsvarande bestämmelse som uttryckligen undantar ombudsmän från tillsynen. Kommissionens slutsats är att nationella ombudsmän inte är undantagna från den behöriga tillsynsmyndighetens övervakning.²⁸³

Frågan om ombudsmannainstitutionernas förhållande till dataskyddsförordningen har även diskuterats i bl.a. den nordiska ombudsmannakretsen.²⁸⁴ Det har här framkommit att det råder skillnader i inställning till om respektive lands ombudsman kan stå under tillsynsmyndighetens övervakning. I Finland har man exempelvis funnit att riksdagens justitieombudsman inte står under en sådan myndighets tillsyn. Således har i Finland i den lag som kompletterar dataskyddsförordningen tagits in en bestämmelse som anger att tillsynsmyndigheten, dataombudsmannen, inte övervakar justitieombudsmannen eller statsrådets justitiekansler (se 3 kap. 14 § dataskyddslagen [5.12.2018/1050]). Undantaget motiverades bl.a. med att justitieombudsmannen enbart kan granskas av riksdagen och dess grundlagsutskott samt att den konstitutionella hierarkin i Finland medför att en myndighet under regeringen inte kan granska en myndighet under riksdagen (se grundlagsutskottets utlåtande GrUU 14/2018 rd).

I sammanhanget kan nämnas att det för svensk del inte fördes någon motsvarande diskussion om JO vid behandlingen av den föreslagna dataskyddslagen (jfr prop. 2017/18:105 och bet. 2017/18:KU23). Enligt 1 kap. 2 § dataskyddslagen har vidare såväl dataskyddsförordningens som dataskyddslagens tillämpningsområde utökats, med de undantag som anges i 1 kap. 3 § dataskyddslagen, till att även avse bl.a. behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten. Även om man, med avvikelser från kommissionens ställningstagande, skulle finna att JO:s verksamhet inte omfattas av unionsrätten, skulle behandlingen av personuppgifter i verksamheten således ändå omfattas av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen.

²⁸² Se EU-domstolens dom den 9 juli 2020 i målet VQ mot Land Hessen (C-272/19).

²⁸³ Se Europeiska ombudsmannens avslutande rapport i frågeställningsärendet Q5/2017/JN om hur EU:s allmänna dataskyddsförordning tillämpas på nationella ombudsmän.

²⁸⁴ Se redog. 2019/20:JO1 s. 47.

5.4.2 Arbetsmiljöverket

Tillsyn enligt arbetsmiljölagstiftningen

Arbetsmiljölagstiftningen har som syfte att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt i övrigt uppnå en god arbetsmiljö. En arbetsgivare ansvarar bl.a. för att vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att en arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall. Arbetsgivaren ska systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö (1 kap. 1 § och 3 kap. 2 och 2 a §§ arbetsmiljölagen [1977:1160]). Genom bemyndiganden i arbetsmiljölagen delegeras en rätt till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om arbetsmiljön och allmänna skyldigheter i fråga om denna som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Regeringen har i arbetsmiljöförordningen (1977:1166) bemyndigat Arbetsmiljöverket att meddela föreskrifter inom ett flertal områden som omfattas av arbetsmiljölagen. Dessa bestämmelser omfattar även JO i egenkap av arbetsgivare.

Genom de nu nämnda författningarna har Sverige implementerat rådets direktiv om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet (89/391/EEG).

Arbetsmiljöverket har enligt sin instruktion ansvar för bl.a. arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor. Myndigheten har särskilt i uppgift att ha tillsyn över att lagstiftningen på dessa områden följs (1 och 2 §§ förordningen [2007:913] med instruktion för Arbetsmiljöverket).

Enligt 7 kap. 1 § arbetsmiljölagen har Arbetsmiljöverket tillsyn över att arbetsmiljölagen och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen följs.

Av arbetsmiljölagen följer att en arbetsgivare har ett antal skyldigheter. En av de mer grundläggande skyldigheterna är att arbetsgivaren ska vidta alla åtgärder för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. I lagen ställs även krav på arbetsmiljöns beskaffenhet. Bland annat ska en arbetslokal vara så utformad att den är lämplig ur arbetsmiljösynpunkt (2 kap. 3 § arbetsmiljölagen). Vidare ska de arbetshygieniska förhållandena när det gäller luft, ljud, ljus, vibrationer och liknande vara tillfredsställande (2 kap. 4 § arbetsmiljölagen). Lagens bestämmelser är allmänt hållna men preciseras genom de föreskrifter som Arbetsmiljöverket meddelat. En stor del av dessa föreskrifter rör mer riskfyllda kategorier av yrken och arbetsplatser. Vissa skulle dock även kunna omfatta JO:s verksamhet och lokaler. Som exempel kan nämnas att Arbetsmiljöverkets föreskrifter ställer krav på lokalernas utformning för att så långt som det är möjligt förebygga risk för våld och hot om våld. Vidare finns t.ex. gränsvärden för hur mycket radon som får förekomma i en lokal.

En arbetsgivare ska utan dröjsmål underrätta Arbetsmiljöverket om dödsfall eller svårare personskada som har inträffat i samband med arbetets utförande. En arbetsgivare ska också utan dröjsmål underrätta Arbetsmiljöverket om skador i samband med arbetet som drabbat flera arbetstagare

samtidigt och om tillbud som inneburit allvarlig fara för liv och hälsa. (2 § arbetsmiljölförordningen.)

JO har sedan 2003 anmält fyra tillbud och olyckor till Arbetsmiljöverket. Anmälningarna har inte föranlett några närmare åtgärder från Arbetsmiljöverkets sida.

Tillsynsmyndigheten ska ges tillträde till ett arbetsställe för tillsyn enligt arbetsmiljölagen (7 kap. 5 § arbetsmiljölagen). För sin tillsyn har Arbetsmiljöverket även rätt att bl.a. erhålla de upplysningar och handlingar som behövs (7 kap. 3 § arbetsmiljölagen). Även om det skulle kunna vara motiverat att Arbetsmiljöverket i vissa situationer tar del av handlingar i ett tillsyns-ärende, t.ex. om en anmälare framfört hot mot en tjänsteman hos JO, bör myndigheten i regel inte behöva ta del av handlingar och uppgifter som förekommer i JO:s tillsynsverksamhet för att utföra sitt uppdrag. Om uppgifterna inte behövs för Arbetsmiljöverkets tillsyn får JO pröva om eventuell sekretess skulle kunna upprätthållas gentemot verket (jfr 10 kap. 17 och 28 §§ OSL).

I den utsträckning Arbetsmiljöverket, med eller utan avsikt, skulle ta del av uppgifter i JO:s tillsynsverksamhet följer av 11 kap. 1 § OSL att den eventuella sekretess som gäller hos JO för uppgifterna överförs till Arbetsmiljöverket.

Om Arbetsmiljöverket vid sin granskning skulle finna brister har myndigheten möjlighet att meddela de förelägganden och även de förbud som behövs för att arbetsmiljölagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Ett föreläggande kan förenas med vite (7 kap. 7 § arbetsmiljölagen). Sådana beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Arbetsmiljöverket kan dock förordna att ett beslut ska gälla trots att det inte vunnit laga kraft (9 kap. 1 och 5 §§ arbetsmiljölagen). Det finns således en möjlighet för Arbetsmiljöverket att med omedelbar verkan förbjuda JO att använda sina lokaler om verket skulle bedöma att det fanns en omedelbar fara för de anställdas liv och hälsa. Ett sådant förbud skulle, åtminstone på kort sikt, påverka ombudsmännens möjligheter att bedriva sin tillsynsverksamhet.

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett föreläggande eller förbud kan dömas till ansvar. I straffskalan finns såväl böter som fängelse upp till ett år. (Se 8 kap. 1 § arbetsmiljölagen.)

Arbetsmiljöverket har även bemyndigats att meddela föreskrifter om påförande av sanktionsavgifter om en arbetsgivare överträder vissa av verkets skyddsföreskrifter (8 kap. 3 § arbetsmiljölagen och 18 § arbetsmiljölförordningen). De skyddsföreskrifter som i första hand skulle kunna omfatta JO:s verksamhet har dock inte förenats med någon föreskrift om sanktionsavgift.

Tillsyn enligt lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden

Vid sidan av sitt uppdrag att utöva tillsyn över att arbetsmiljölagen och föreskrifter som meddelas med stöd av den lagen följs ska Arbetsmiljöverket

se till att verksamhetsutövare²⁸⁵ uppfyller sina skyldigheter att ha interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning enligt lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (visselblåsarlagen) som trädde i kraft den 17 december 2021. Genom införandet av lagen genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten.

Visselblåsarlagen ger under vissa förutsättningar skydd för den som i ett arbetsrelaterat sammanhang rapporterar om missförhållanden som det finns ett allmänintresse av att de kommer fram. En verksamhetsutövare får, under de förutsättningar som anges i lagen, inte hindra eller försöka hindra rapportering eller på grund av rapportering vidta repressalier. En överträdelse av förbuden mot hindrande åtgärder och repressalier kan leda till skadeståndsansvar. (Se 3 kap. 1 och 4 §§ visselblåsarlagen.)

I 5 kap. 2 § visselblåsarlagen föreskrivs att en verksamhetsutövare som vid ingången av kalenderåret hade 50 eller fler arbetstagare är skyldig att ha interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning. Kravet på interna rapporteringskanaler och förfaranden för rapportering och uppföljning ska tillämpas först den 17 december 2023 för verksamhetsutövare som driver privat verksamhet och som har 50 till 249 arbetstagare. För övriga verksamhetsutövare ska kravet tillämpas första gången den 17 juli 2022 (se punkt 2 i övergångsbestämmelserna till visselblåsarlagen). Verksamhetsutövare ska också vid den angivna tidpunkten ha utsett oberoende och självständiga personer eller enheter som ska vara behöriga att på verksamhetsutövarens vägnar ta emot rapporter och ha kontakt med rapporterande personer, följa upp det som rapporteras och lämna återkoppling om uppföljningen till rapporterande personer (se 5 kap. 5 § visselblåsarlagen).

Arbetsmiljöverkets uppdrag att utöva tillsyn över verksamhetsutövarna har lämnats till myndigheten i 3 kap. 1 § förordningen (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

En verksamhetsutövare som är föremål för tillsyn ska på begäran av en tillsynsmyndighet lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheten får besluta de förelägganden som behövs för att verksamhetsutövaren ska fullgöra sin uppgiftsskyldighet eller för att verksamhetsutövaren ska fullgöra de krav som ställs på de interna rapporteringskanalerna och förfarandena för rapportering och uppföljning. Ett sådant beslut om föreläggande får förenas med vite. Ett beslut om föreläggande som förenas med vite får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av tillsynsmyndigheten enligt visselblåsarlagen får inte överklagas. (Se 10 kap. 1–5 §§ visselblåsarlagen.)

Det kan i sammanhanget noteras att JO i sitt remissyttrande över det betänkande som låg till grund för regeringens förslag om införandet av vissel-

²⁸⁵ Med verksamhetsutövare avses i allmän verksamhet en statlig förvaltningsmyndighet, domstol eller kommun (se 1 kap. 8 § 3 visselblåsarlagen).

blåsarlagen framförde att det inte var en självklar ordning att JO skulle stå under tillsyn av en myndighet som ombudsmannen i sin tur hade tillsyn över. Regeringen ansåg dock att det inte fanns anledning att i det lagstiftningsarbetet förekomma den bedömning som 2020 års JO-utredning skulle göra bl.a. i fråga om huruvida JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet alltigenom tillgodoses genom gällande regelverk när det gäller myndigheter som utövar tillsyn över JO. Regeringen föreslog därför att den aktuella tillsynen enligt visselblåsarlagen även skulle omfatta JO i dess egenskap av verksamhets-utövare precis som annan tillsyn som nu utövas av bl.a. Arbetsmiljöverket.²⁸⁶

5.4.3 Diskrimineringsombudsmannen

DO:s uppdrag regleras i huvudsak i diskrimineringslagen (2008:567) och lagen (2008:568) om Diskrimineringsombudsmannen. Enligt dessa ska DO utöva tillsyn över att diskrimineringslagen följs och bl.a. verka för att diskriminering som har samband med kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder inte förekommer på några områden av samhällslivet.

Genom diskrimineringslagen genomfördes flera EU-direktiv slutligt i svensk rätt, likabehandlingsdirektivet (direktiv 76/207/EEG, ändrat genom direktiv 2002/73/EG), direktivet mot etnisk diskriminering (direktiv 2000/43/EG) och arbetslivsdirektivet (direktiv 2000/78/EG).

För myndigheten JO:s del träffar diskrimineringslagens bestämmelser dels JO som arbetsgivare, dels de anställdas bemötande av allmänheten.

Diskrimineringslagen innehåller förbud mot vissa former av diskriminering och repressalier i arbetslivet. Med diskriminering enligt diskrimineringslagen avses bl.a. missgynnande genom att någon behandlas sämre än någon annan, om missgynnandet har samband med kön eller någon annan av de företeelser som lagen är avsedd att skydda. Diskriminering omfattar även bl.a. bristande tillgänglighet och olika former av trakasserier. Med repressalier avses i sammanhanget exempelvis att arbetsgivaren utsätter den anställde för repressalier för att han eller hon anmält eller påtalat att arbetsgivaren handlat i strid med lagen. (Se 2 kap. 1 och 18 §§ diskrimineringslagen.)

Lagen ställer också krav på arbetsgivare att vidta aktiva åtgärder för att motverka olika former av diskriminering, genom att bl.a. genomföra lönekartläggningar samt anta riktlinjer och rutiner för att förhindra olika former av trakasserier. En arbetsgivare som vid ingången av kalenderåret sysselsatte 25 eller fler arbetstagare ska under året skriftligen dokumentera arbetet med aktiva åtgärder (3 kap. 1 och 13 §§ diskrimineringslagen).

Diskrimineringslagen innehåller även ett allmänt förbud mot diskriminering när den som helt eller delvis omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA, bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller

²⁸⁶ Se prop. 2020/21:193 s. 229 f.

annan sådan hjälp, eller på annat sätt i anställningen har kontakter med allmänheten (2 kap. 17 §). Eftersom anställda vid JO:s kansli omfattas av LOA gäller bestämmelsen även dem. Justitieombudsmännen omfattas dock inte av LOA (se 3 § första stycket LOA) och därmed inte heller av diskrimineringslagens bestämmelse.

Den som omfattas av lagens förbud mot diskriminering och repressalier eller vissa andra bestämmelser i lagen är skyldig att på begäran lämna uppgifter om förhållanden i verksamheten som kan ha betydelse för tillsynen och även lämna DO tillträde till verksamhetens lokaler (4 kap. 3 § diskrimineringslagen). Om ett tillsynsobjekt inte rättar sig efter en sådan begäran har DO möjlighet att meddela ett vitesföreläggande att fullgöra skyldigheten. I den utsträckning DO här skulle ta del av uppgifter i JO:s tillsynsverksamhet följer av 11 kap. 1 § OSL att den eventuella sekretess som gäller hos JO för uppgifterna överförs till DO.

Om en arbetsgivare inte skulle fullgöra sina skyldigheter att bedriva ett arbete med aktiva åtgärder för att motverka diskriminering och verka för lika rättigheter och möjligheter, eller att dokumentera arbetet med dessa åtgärder, kan arbetsgivaren, efter framställan av DO, föreläggas att fullgöra dem av Nämnden mot diskriminering. Detta föreläggande ska förenas med vite (4 kap. 5 § diskrimineringslagen). Nämndens beslut kan inte överklagas (4 kap. 16 § diskrimineringslagen). Däremot kan föreläggandet prövas i det fall att DO väcker talan om utdömande av vitet vid tingsrätt (4 kap. 17 § diskrimineringslagen). Om nämnden skulle förelägga JO att vidta åtgärder är det först vid denna tidpunkt som JO kan få saken prövad i domstol.

Att göra en framställan hos Nämnden mot diskriminering om ett vitesföreläggande mot JO är således den sanktion som finns att tillgå för DO om DO skulle bedöma att JO som arbetsgivare inte vidtagit föreskrivna aktiva åtgärder vid myndigheten. Om JO i stället överträtt vissa föreskrifter avsedda att skydda en enskild individ, exempelvis en anställd eller en anmälare, kan DO föra den enskildes talan vid domstol. Enligt diskrimineringslagen ska den som bryter mot förbudet mot diskriminering eller repressalier eller som inte uppfyller sina skyldigheter att utreda och vidta åtgärder mot olika former av trakasserier betala diskrimineringsersättning för den kränkning som överträdelsen innebär. En arbetsgivare som bryter mot vissa bestämmelser ska också betala ersättning för den förlust som uppkommer (5 kap. 1 § diskrimineringslagen). DO får med den enskildes medgivande föra talan om detta vid allmän domstol (6 kap. 2 § diskrimineringslagen). DO har också möjlighet att föra talan för enskilda arbetstagare mot deras arbetsgivare med stöd av föräldraledighetslagen (1995:584), t.ex. i de fall där arbetsgivaren brutit mot det i den lagen intagna förbudet mot missgynnande av föräldralediga (16 § föräldraledighetslagen).

DO har sedan myndigheten inrättades 2009 mottagit 16 anmälningar om diskriminering vid kontakt med JO. Ingen av anmälningarna har föranlett kritik. Flertalet av anmälningarna har avsett förhållanden som faller utanför diskrimineringslagens tillämpningsområde.

Något bemyndigande för DO att meddela föreskrifter har inte meddelats.

5.4.4 Konkurrensverket

För upphandling som genomförs av en myndighet gäller lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Lagen, som genomför LOU-direktivet,²⁸⁷ gäller för all offentlig upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader som inte omfattas av någon annan upphandlingslag eller av något specifikt undantag som gäller i den enskilda upphandlingen. Regelverkets syfte är att öppna offentliga inköp för konkurrens och att offentliga medel ska användas så effektivt som möjligt. Regelverket syftar också till att främja fri rörlighet för varor och tjänster inom EU.

Med upphandlande myndighet avses bl.a. statliga och kommunala myndigheter. Regelverket omfattar således även JO när myndigheten genomför upphandlingar. Detta medför att JO i regel måste tillämpa något av de förfaranden med föregående annonsering som föreskrivs i LOU. Direktupphandlingar, där en upphandlande myndighet vänder sig direkt till en leverantör utan krav på anbud i viss form, är förbjudna, såvida inte värdet av upphandlingen ligger under vissa tröskelvärden eller någon av de särskilt föreskrivna undantagssituationerna föreligger. (Se bl.a. 1 kap. 4 och 22 §§, 6 kap. 1 och 12–19 §§, 10 kap. 1–3 §§ och 19 kap. 1–3 §§ LOU.)

I LOU föreskrivs också att en myndighet ska utöva tillsyn över upphandling enligt den lagen (22 kap. 1 § LOU). Detta uppdrag har lämnats till Konkurrensverket som enligt sin instruktion är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen (1 § förordningen [2007:1117] med instruktion för Konkurrensverket). Tillsynsmyndigheten får med stöd av 22 kap. 2 § LOU från en upphandlande myndighet begära in upplysningar som är nödvändiga för tillsynsverksamheten. Om det behövs på grund av brådska, materialets omfattning eller något annat förhållande, får upplysningarna begäras in genom besök hos den upphandlande myndigheten. I LOU föreskrivs vidare att en upphandlande myndighet är skyldig att tillhandahålla de upplysningar som tillsynsmyndigheten begär för sin tillsyn (22 kap. 3 § LOU).

Om det behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna utöva sin tillsyn enligt LOU, får myndigheten förelägga en upphandlande myndighet att lämna uppgifter, visa upp en handling eller lämna över en kopia av handlingen. Tillsynsmyndighetens föreläggande får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. (Se 22 kap. 4 och 5 §§ LOU.)

De uppgifter och handlingar som Konkurrensverket kan behöva ta del av bör i första hand avse handlingar som rör ett visst upphandlingsärende. JO får vid en begäran avgöra om uppgifterna, om de skyddas av sekretess, kan lämnas ut med stöd av 10 kap. 17 eller 28 §§ OSL, eller om begäran sträcker sig längre än Konkurrensverkets tillsynsuppdrag. Om Konkurrensverket av någon anledning skulle ta del av uppgifter i JO:s tillsynsverksamhet följer av 11 kap.

²⁸⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

1 § OSL att den eventuella sekretess som gäller för uppgifterna hos JO överförs till Konkurrensverket.

Om en upphandlande myndighet förfarit i strid med LOU kan en allmän förvaltningsdomstol på talan av Konkurrensverket under vissa förhållanden påföra en upphandlingsskadeavgift på myndigheten. Av 21 kap. 1 § LOU följer att en sådan avgift får påföras om en allmän förvaltningsdomstol i ett avgörande fastställt att ett avtal får bestå trots att det har slutits i strid med bestämmelserna om avtalsspärr, en allmän förvaltningsdomstol i ett avgörande fastställt att ett avtal får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse trots att det annars skulle ha ogiltigförklarats, eller den upphandlande myndigheten i strid med LOU slutit avtal med en leverantör utan föregående annonsering.

Konkurrensverket ska ansöka om att en upphandlande myndighet ska betala upphandlingsskadeavgift i de fall där avtal slutits i strid med en avtalsspärr eller där avtal får bestå på grund av tvingande hänsyn till ett allmänintresse. I de fall där den upphandlande myndigheten slutit avtal utan föregående annonsering får Konkurrensverket ansöka om påförande av en sådan avgift. Det finns således inte någon skyldighet för myndigheten att lämna in en sådan ansökan vid otillåten direktupphandling. (Se 21 kap. 2 § LOU.)

Upphandlingsskadeavgiften ska uppgå till lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av upphandlingens värde. (Se 21 kap. 4 § LOU.)

Något bemyndigande för Konkurrensverket att meddela föreskrifter på upphandlingsområdet har inte lämnats.²⁸⁸

5.4.5 Kommitténs överväganden

Kommitténs bedömning: Det finns inte anledning att föreslå en ändring i Arbetsmiljöverkets, Diskrimineringsombudsmannens eller Konkurrensverkets tillsynsområden eller befogenheter i förhållande till JO.

Det är inte möjligt att undanta JO från Integritetsskyddsmyndighetens tillsyn enligt dataskyddsförordningen. Det finns vid sådana förhållanden inte heller skäl att undanta JO från den tillsyn som Integritetsskyddsmyndigheten kan utöva enligt brottsdatalagen.

Den principiella frågan om tillsyn över JO

JO är en myndighet under riksdagen inför vilken JO svarar. Det är riksdagen som väljer ombudsmännen och som också har möjlighet att entlediga dem. Granskningen av JO:s tillsynsverksamhet utförs av konstitutionsutskottet och

²⁸⁸ De bemyndiganden som finns för Konkurrensverket att meddela föreskrifter avser konkurrensområdet (anmälningar om företagskoncentrationer), se 3 § konkurrensförordningen (2008:604).

det är även konstitutionsutskottet som kan avgöra om åtal ska väckas mot en ombudsman i händelse av brott begånget vid tjänsteutövningen. Även regeringen ansvarar inför riksdagen. Att myndigheter under regeringen utövar tillsyn över JO får då ses som en avvikelse från den konstitutionella hierarkin. Detta gäller förstås inte bara JO utan även andra myndigheter under riksdagen.

En konsekvens av denna avvikelse är att JO och somliga myndigheter under regeringen med tillsynsfunktioner i viss utsträckning står under tillsyn av varandra. JO har ett brett uppdrag som omfattar att övervaka bl.a. att alla myndigheter under regeringen, och deras tjänstemän med undantag för justiekanslern, följer lagar och andra författningar. JO kan således övervaka att IMY följer dataskyddsförordningen samtidigt som IMY granskar JO:s personuppgiftsbehandling.

Redogörelsen för hur frågan om dataombudsmannens tillsyn hanterats i Finland visar ett annat förhållningssätt i fråga om hierarkin mellan myndigheterna. Ingen myndighet under den finländska regeringen tillåts utöva tillsyn över ombudsmannen, utan denna uppgift kan bara utföras av riksdagen och grundlagsutskottet, vare sig det är fråga om personuppgiftsbehandling eller arbetsmiljö.

Konstitutionellt har det finländska ombudsmannainstitutet många likheter med det svenska. Såväl JO som den finländske justitieombudsmannen står oberoende och självständig under parlament och konstitutions- respektive grundlagsutskottet. Det är dessa utskott som granskar den redovisning som respektive ombudsman lämnar i sin årsberättelse. Det är vidare enbart dessa utskott som kan föranstalta om åtal mot en ombudsman. Under respektive ombudsmans tillsyn står den statliga och kommunala förvaltningen. En liknande motivering för varför JO inte skulle omfattas av IMY:s tillsyn skulle kunna formuleras även för svensk räkning, bl.a. med grund i den konstitutionella hierarkin och konstitutionsutskottets uttalanden om JO:s extraordinära ställning utanför den offentliga förvaltningen.

Den svenska linjen synes å sin sida i stor utsträckning beakta att JO till viss del är en myndighet som alla andra och som sådan ska underkasta sig samma regelverk och tillsyn som andra myndigheter. Som lagens väktare måste JO följa gällande lag. Det kan noteras att det redan i 1809 års regeringsform angavs att JO skulle vara ”underkastad samma ansvar och pligt, som allmän lag och rättegångsordning för aktörer utstaka” (se avsnitt 5.1). JO har inordnat sig i detta system och följer de föreskrivna skyldigheterna om bl.a. anmälning av incidenter till Arbetsmiljöverket och IMY.

Den motsatta ordningen – att t.ex. JO:s tjänstemäns arbetsmiljö inte skulle omfattas av Arbetsmiljöverkets tillsyn – skulle kunna uppfattas som kontroversiell i samhället.

Däremot skulle det kunna vara mindre uppseendeväckande att JO:s tillsynsverksamhet uteslöts från IMY:s tillsyn, eftersom de ärendena och besluten i mångt och mycket skulle kunna jämföras med domstolars dömande verksamhet, vilka inte omfattas av tillsynsmyndighetens granskning. När det gäller vissa anmälningar om att andra myndigheter behandlat personuppgifter i strid

med dataskyddsverket, skulle JO också kunna utöva en fullgod tillsyn, även om JO regelmässigt överlämnar sådana anmälningar till IMY.

I sammanhanget kan noteras att den tillsyn som utövas är förankrad i riksdagen eller hos den europeiska lagstiftaren. Dataskyddsförordningen är en bindande unionsrättslig lagstiftningsakt vilken även gäller JO. Riksdagen har vidare antagit dataskyddslagen som utökar dataskyddsförordningens tillämpningsområde och också föreskriver sanktionsavgifter för de nationella myndigheterna. Riksdagen har även antagit brottsdatalagen och i huvudsak därigenom genomfört dataskyddsdirektivet. Däremot är det regeringen som utpekat IMY som tillsynsmyndighet.

Vad gäller Arbetsmiljöverkets tillsyn enligt arbetsmiljölagstiftningen har den sin grund i arbetsmiljölagen där verket också utpekas av riksdagen som tillsynsmyndighet. EU-direktiv på området föreskriver också att medlemsstaterna ska se till att ändamålsenlig kontroll och tillsyn säkerställs på området (se artikel 4.2 i direktiv [89/391/EEG] om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet).²⁸⁹

Ytterligare en aspekt är att den tillsyn som de andra myndigheterna utövar över JO i huvudsak inte rör JO:s tillsynsverksamhet som sådan. Vad som granskas är bl.a. hur personuppgifter och personal behandlas. I regel bör detta inte påverka JO:s oberoende och självständighet i beslutsfattandet i tillsynsärendena. Det skulle således kunna hävdas att JO behåller sitt oberoende i tillsynsverksamheten eftersom den enda som i princip kan granska JO:s tillsynsverksamhet i sak är konstitutionsutskottet, även om utskottet som regel undviker att göra uttalanden som kan innebära att oberoendet åsidosätts.

Mot påståendet att ingen annan än konstitutionsutskottet granskar JO:s tillsynsverksamhet kan ställas det redovisade granskningsärendet från IMY, där JO:s publicering av namn i ett på webbplatsen offentliggjort beslut befanns stå i strid med PUL. Även om IMY inte hade synpunkter på att namnen fanns i beslutet som sådant, fann myndigheten att publicering av namn på kritiserade befattningshavare bör ha författningsstöd för att vara tillåten.

JO:s ståndpunkt i IMY:s ärende var att det förhållandet att JO finner skäl att kritisera en befattningshavare för icke rättsenligt eller olämpligt handlande inte är att betrakta som en kränkning av dennes personliga integritet. Enligt JO var öppenhet i detta avseende tvärtom ett väsentligt inslag i det ansvarsutkrävande vid myndighetsutövning som utgör kärnan i JO-ämbetets uppdrag.

Oavsett om IMY:s ställningstagande eller JO:s publicering var riktigt, visar ärendet och beslutet att den utövade tillsynen från IMY:s sida även omfattat en fråga som JO ansåg var ett väsentligt inslag i JO:s tillsynsverksamhet.

Den hierarkiska avvikelserna finns även i förhållande till DO och Konkurrensverket. Även dessa verkar inom områden som i olika stor utsträckning är reglerade i EU-rätten. Exempelvis ska den offentliga upphandlingen enligt LOU-direktivet övervakas av en eller flera myndigheter eller strukturer eller

²⁸⁹ Arbetsmiljöverkets uppdrag att utöva tillsyn enligt visseblåsarlagen har dock lämnats i förordningen (2021:949) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden och således inte i lagform.

av ett eller flera organ (artikel 83.1). Några särskilda begränsningar i behörighet eller befogenheter m.m. är inte angivna.

Förvaltningsmyndigheternas föreskrifter

Av de nu behandlade myndigheterna med tillsynsfunktioner är det främst Arbetsmiljöverket som meddelat föreskrifter som även JO är bundna av som arbetsgivare. Den fråga som uppkommer är om den omständighet att en förvaltningsmyndighet under regeringen meddelar föreskrifter som binder ett av riksdagens kontrollorgan medför särskilda överväganden.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter innebär skyldigheter för arbetsgivare och utgör sådana betungande offentligrättsliga föreskrifter som omfattas av det s.k. primära lagområdet, där det som huvudregel är riksdagen som meddelar föreskrifter. Med offentligrättsliga föreskrifter avses här reglering av förhållandet mellan enskilda och det allmänna. (Se 8 kap. 2 § första stycket 2 RF.)

Riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela betungande föreskrifter inom det offentligrättsliga området (se 8 kap. 3 § RF). Riksdagen kan också medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet att meddela sådana föreskrifter (se 8 kap. 10 § RF).

Arbetsmiljöverkets föreskrifter riktar sig generellt till arbetsgivare och omfattar därmed även myndigheter under riksdagen och regeringen. I strikt formell mening är detta inte en fråga om förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Begreppet enskild kan dock även omfatta staten eller en kommun när de uppträder i exempelvis rättsförhållanden som liknar dem som kan uppkomma för enskilda.²⁹⁰ Något hinder för riksdagen att bemyndiga regeringen, med möjlighet till vidaredelegation till en förvaltningsmyndighet, att meddela föreskrifter som på ett sådant sätt binder även riksdagens myndigheter finns inte i regeringsformen.

Däremot finns det i regeringsformen ett uttryckligt hinder för regeringen, eller den förvaltningsmyndighet som regeringen bemyndigar, att meddela föreskrifter som avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter med stöd av den s.k. restkompetensen, dvs. regeringens rätt att meddela föreskrifter som inte enligt grundlagen ska meddelas av riksdagen (8 kap. 7 och 11 §§ RF). I detta ligger också att riksdagens myndigheter inte lyder under regeringen (jfr 12 kap. 1 § RF).

Riksdagen har i 4 kap. arbetsmiljölagen bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter om ett antal förhållanden inom arbetsmiljöområdet. Riksdagen har i stadgandena även medgett att regeringen delegerar denna rätt till den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen har i 18 § arbetsmiljöförordningen vidaredelegerat föreskriftsrätt till Arbetsmiljöverket. Det framstår således som att de nu aktuella föreskrifterna meddelats med korrekt stöd.

²⁹⁰ Se SOU 2008:42 s. 20 och 41 f.

Påverkan

Integritetsskyddsmyndigheten

En grundläggande förutsättning är att rättsordningen tillförsäkrar JO möjligheten att behandla personuppgifter så att JO kan fullgöra sina tillsynsuppgifter på ett ändamålsenligt sätt. De rättsliga förutsättningarna för personuppgiftsbehandlingen hos JO behandlas i avsnitt 7.4.

Den för JO:s tillsynsverksamhet mest ingripande åtgärden som IMY skulle kunna vidta torde vara att förbjuda JO från att behandla vissa personuppgifter i verksamheten. Om JO inte skulle hörsamma IMY:s förbud kan IMY påföra JO sanktionsavgifter i enlighet med den nationella lagstiftningen. Att JO skulle trotsa tillsynsmyndighetens förbud skulle också kunna ha en negativ inverkan på förtroendet för ämbetet. Detta torde även gälla om IMY meddelat JO en varning eller en reprimand.

Det kan noteras att JO i dag anonymiserar alla avgöranden som publiceras, oavsett om det rör sig om publikation på webbplatsen eller i den tryckta ämbetsberättelsen. JO agerar således inte i strid med det tidigare beslutet från IMY om att namn på kritiserade befattningshavare inte får publiceras på webbplatsen utan författningsstöd.

Ett förbud kan prövas av domstol om JO önskar vända sig dit. Möjligheten finns även för JO att verka för att behövliga författningsändringar genomförs. Båda dessa typer av processer tar tid och leder inte nödvändigtvis till en annan bedömning i saken. Det är vidare inte självklart att JO väljer att överklaga ett beslut som går emot JO och som har meddelats av en annan myndighet med tillsynsfunktioner.

Som redovisats har IMY även ett antal andra verktyg att använda i sin tillsyn. JO har även skyldigheter att bl.a. incidentrapportera till IMY. Detta bör dock i sig inte ha någon påtaglig inverkan på JO:s tillsynsverksamhet.

Arbetsmiljöverket

Den för JO mest ingripande åtgärden som Arbetsmiljöverket skulle kunna vidta är att förbjuda JO från att använda sina lokaler. Det torde framstå som osannolikt att något akut förhållande i lokalerna skulle ha en sådan inverkan på arbetsmiljön att det skulle finnas anledning att meddela ett sådant förbud. Ett förbud skulle ha en tidsmässigt begränsad effekt på verksamheten, då verksamheten inte nödvändigtvis är knuten till lokalerna. Samma sak bör även gälla de förelägganden som Arbetsmiljöverket kan meddela. Konsekvenserna av att ett förbud eller föreläggande inte skulle följas är dock allvarliga, då såväl böter som fängelse finns i straffskalan.

I likhet med vad som gäller i förhållande till IMY är JO skyldig att rapportera incidenter till Arbetsmiljöverket. Detta torde dock i sig inte ha någon större påverkan på JO:s tillsynsverksamhet.

Diskrimineringsombudsmannen

Det är svårt att se att DO:s övervakning inom sitt område skulle kunna påverka JO:s tillsynsverksamhet. Tillsynen omfattar som nämnts JO:s roll som arbets-

givare och de anställdas bemötande m.m. av allmänheten. Ombudsmännen omfattas inte själva av bestämmelsen som förbjuder diskriminering i kontakten med allmänheten. Ett beslut där JO avskriver ett klagomål eller uttalar kritik kan således inte angripas utifrån diskrimineringslagstiftningen. Däremot skulle DO kunna granska hur tjänstemän hos JO bemöter allmänheten och om JO:s lokaler är tillräckligt tillgängliga för bl.a. personer med funktionsnedsättning.

Den påverkan som DO:s granskning kan ha på JO:s verksamhet i allmänhet är också begränsad. Både när det gäller arbetsgivarfrågor och bemötande av allmänheten är det fråga om enskilda fall där tillsynen inte bör kunna begränsa JO:s verksamhet i någon större utsträckning. Därutöver finns JO:s skyldighet att vidta aktiva åtgärder för att motverka olika former av diskriminering på arbetsplatsen och dokumentera dessa åtgärder. De konsekvenser som aktualiseras är i de enskilda fallen diskrimineringsersättning och skadestånd. I de allmänna fallen, där JO inte vidtagit vissa åtgärder, skulle vite kunna dömas ut.

Konkurrensverket

Det är osannolikt att Konkurrensverkets tillsyn skulle ha någon påtaglig effekt på JO:s tillsynsverksamhet eftersom Konkurrensverkets tillsyn enbart avser de upphandlingar som JO genomför. Tillsynen skulle kunna ha en indirekt påverkan på JO:s verksamhet, t.ex. om den skulle leda till att ett inköp av ett verksamhetssystem fördröjdes och att JO:s bedrivande av tillsyn därigenom försvårades.

Den sanktion som Konkurrensverket skulle kunna vidta om JO t.ex. genomför en direktupphandling i strid mot LOU är att väcka talan om att påföra JO en upphandlingsskadeavgift.

Uppgiftsskydd

Samtliga nu behandlade myndigheter har möjlighet att i olika utsträckning begära att få ta del av handlingar och uppgifter hos JO. En sådan författningsreglerad insyns rätt för myndigheterna är ofta nödvändig för att JO ska kunna lämna ut sekretesskyddade uppgifter som kan vara nödvändiga för myndigheternas tillsyn.

Mest långtgående insyns rätt har IMY som kan begära att få tillgång till alla personuppgifter och all information som IMY behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter (artikel 58.1 a och e i dataskyddsförordningen och 5 kap. 5 § brottsdatalagen). Eftersom IMY:s tillsyn omfattar personuppgiftsbehandling i allmänhet torde det kunna motiveras att myndigheten får ta del av uppgifter i JO:s tillsynsverksamhet. Det skulle också kunna tänkas att Arbetsmiljöverket och DO i enstaka fall skulle kunna behöva ta del av uppgifter i JO:s tillsyns ärenden. Det framstår dock som osannolikt att Konkurrensverket skulle behöva ta del av sådana uppgifter.

Inför ett utlämnande av uppgifterna är det JO som ska pröva om uppgifterna kan lämnas ut. JO:s beslut i ärenden om utlämnande av allmän handling får enligt 4 § lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av

Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter inte överklagas. Om JO skulle bedöma att sekretessen inte kan brytas, t.ex. för att den myndighet som begärt ut uppgifterna inte kan anses behöva uppgifterna för sin tillsyn, kan beslutet således inte överprövas.

Vid utlämnande av sekretesskyddade uppgifter skulle den sekretessbestämelse som gäller hos JO även gälla hos den mottagande myndigheten.

Kommitténs slutsatser

Den nu gällande ordningen är en avvikelse från den konstitutionella ordningen eftersom utgångspunkten ändå bör vara att det enbart är riksdagen genom konstitutionsutskottet som ska granska JO:s verksamhet. JO är en del av riksdagens kontrollmakt och ska som sådan utgöra en garant för rättssäkerheten. JO:s oberoende i tillsynen får inte kränkas. En myndighet med tillsynsfunktioner skulle genom olika åtgärder under ett tillsynsförfarande kunna direkt eller indirekt påverka JO:s verksamhet på ett otillbörligt sätt. Såväl den konstitutionella ordningen som förekomsten av en sådan möjlighet talar således för att myndigheter under regeringen inte ska kunna granska JO:s verksamhet.

Ett alternativ till den nuvarande ordningen skulle kunna vara att behovet av granskning av JO:s verksamhet enbart skulle tillgodoses genom den roll som riksdagen har i relation till JO. Utifrån att JO-ämbetet har sin grund i ett förtroendeuppdrag från riksdagen kan en sådan ordning framstå som naturlig och tilltalande. En sådan form av tillsyn skulle dock utgöra en helt ny uppgift som torde förutsätta inte obetydliga organisatoriska förändringar för att kunna utföras. Dessutom finns det skäl att ifrågasätta såväl lämpligheten som möjligheten för riksdagen att alls behandla frågor av tillsynskaraktär på exempelvis arbetsmiljöområdet. Härtill kommer att en sådan ordning också vore svår att förena med den grundläggande utgångspunkten att JO i så stor utsträckning som möjligt ska inta en oberoende och självständig ställning i förhållande till riksdagen.

Kommittén bedömer att det inte finns tillräckligt vägande skäl för att föreslå att den nuvarande ordningen ändras genom att helt undanta JO från tillsyn av myndigheter under regeringen. Däremot finns det anledning att pröva lämpligheten i respektive myndighets tillsyn över JO och om tillsynen påverkar JO:s självständighet och konstitutionella oberoende på ett sådant sätt att det finns behov av att undanta JO från sådan tillsyn. Avgörande får anses vara vad tillsynen omfattar och om den inkräktar på JO:s uppdrag i sak.

Som en parallell kan hänvisas till vad som redovisats ovan om normgivningsmakten där en myndighet under regeringen kan bemyndigas att meddela offentligrättsliga föreskrifter, dvs. föreskrifter som reglerar förhållandet mellan det allmänna och enskilda, som binder även myndigheter när de intar en motsvarande position som enskilda, t.ex. som arbetsgivare. Något konstitutionellt hinder mot exempelvis att Arbetsmiljöverket bemyndigas att meddela allmänna föreskrifter som binder även JO och andra av riksdagens organ

när dessa uppträder som arbetsgivare finns således inte. Den tillsyn som nu är aktuell rör i första hand förhållanden där JO intar en sådan position, inte JO:s tillsynsverksamhet i sig.

Den faktiska påverkan som Arbetsmiljöverket, DO eller Konkurrensverket skulle kunna ha på JO:s tillsynsverksamhet är begränsad. Arbetsmiljöverket skulle förvisso kunna förbjuda JO att använda sina lokaler. Ett sådant förbud skulle dock förutsätta att det fanns laglig grund för beslutet och ha en i tiden begränsad påverkan på verksamheten, eftersom verksamheten inte är knuten till lokalerna som sådana. DO:s och Konkurrensverkets tillsyn avser i första hand JO:s hantering av enskilda frågor som anställningsförhållanden och upphandlingar och torde inte påverka tillsynsverksamheten som sådan. Det kan dock inte uteslutas att den indirekta påverkan som vissa tillsynsåtgärder skulle kunna ha skulle försvåra för JO att bedriva sin verksamhet, och inte heller att myndigheterna använde åtgärderna för att utöva påtryckningar på JO, även om ett sådant agerande framstår som föga troligt och högst osannolikt. Skulle JO bedöma att myndigheternas tillsyn var otillbörlig och att den omotiverat inkräktade på JO:s verksamhet torde det finnas anledning för JO att vända sig till konstitutionsutskottet. I likhet med andra myndigheter har JO också möjlighet att överklaga sådana beslut i tillsynsärenden till domstol. Det får förutsättas att JO, i förekommande fall, skulle utnyttja denna möjlighet till en rättslig prövning.

IMY:s tillsyn skulle däremot kunna ha en mer direkt påverkan på JO:s tillsynsverksamhet genom att IMY skulle kunna förbjuda JO att behandla personuppgifter på ett sätt som skulle kunna komma i konflikt med JO:s möjligheter att utöva sin tillsyn på ett ändamålsenligt sätt. IMY:s tillsyn skulle således kunna inkräkta på JO:s tillsynsverksamhet som sådan.

Som redovisats i avsnitt 5.4.1 har det funnits överväganden om att ombudsmannainstitutioner inte skulle omfattas av dataskyddsförordningen eller stå under någon myndighets tillsyn eftersom institutionernas verksamhet inte skulle omfattas av unionsrätten. Europeiska kommissionen har emellertid meddelat att även ombudsmannainstitutioners verksamhet omfattas av unionsrätten och därmed också av förordningen. EU-domstolen har uttalat att de undantag som finns från tillämpningen av dataskyddsförordningen ska tolkas restriktivt samt i ett enskilt fall bedömt att personuppgiftsbehandlingen vid ett utskott för framställningar vid ett delstatsparlament omfattades av dataskyddsförordningen.²⁹¹ Genom den svenska dataskyddslagen har dataskyddsförordningens tillämpningsområde vidare utökats till att även omfatta sådana frågor som faller utanför unionsrätten.

Dataskyddsförordningen medger bara undantag från tillsyn för domstolars dömande verksamhet. Syftet med detta undantag är enligt skäl 20 till förordningen att säkerställa domstolsväsendets oberoende när det utför sin rättsskipande verksamhet, inbegripet när det fattar beslut.

²⁹¹ Se EU-domstolens dom den 9 juli 2020 i målet VQ mot Land Hessen (C-272/19).

JO utgör inte en domstol i den svenska rättsordningen. Inte heller uppfyller JO kraven för att omfattas av det något vidare domstolsbegrepp som används inom EU-rätten.²⁹² JO har förvisso en konstitutionell ställning som en av landets högsta laglighetsövervakare, men kan inte överpröva och ändra myndigheters beslut med bindande rättslig verkan. Sammantaget saknas således rättsliga förutsättningar för att undanta JO:s behandling av personuppgifter från IMY:s tillsyn enligt dataskyddsförordningen.

Med tillsynen enligt brottsdatalagen förhåller det sig annorlunda, såtillvida att dataskyddsdirektivet medger att medlemsstaterna föreskriver att deras tillsynsmyndighet inte ska vara behörig att utöva tillsyn över andra oberoende rättsliga myndigheter som behandlar personuppgifter inom ramen för sin rättsliga verksamhet (se avsnitt 5.4.1 och artikel 45.2 i dataskyddsdirektivet). Möjligheten finns således att i nationell rätt utesluta exempelvis åklagarmyndigheter från tillsynsmyndighetens tillsyn enligt brottsdatalagen.²⁹³ Även om det därigenom skulle kunna finnas förutsättningar för att undanta den personuppgiftsbehandling hos JO som omfattas av brottsdatalagen från IMY:s tillsyn, kan det ifrågasättas om det finns något påtagligt behov av att införa ett sådant undantag, när JO:s verksamhet i övrigt omfattas av IMY:s tillsyn enligt dataskyddsförordningen. Det kan inte heller uteslutas att det kan uppkomma svårigheter att tydligt avgränsa JO:s brottsbekämpande verksamhet från tillsynsverksamheten i övrigt. Den del av JO:s verksamhet som omfattas av brottsdatalagens bestämmelser framstår vidare som begränsad till sin omfattning. Det torde därför inte finnas skäl att särreglera tillsynen över JO:s personuppgiftsbehandling enligt brottsdatalagen.

Med detta sagt finns det dock anledning för kommittén att särskilt framhålla vikten av att samtliga myndigheter med tillsynsfunktioner beaktar JO-ämbetets särställning i den svenska rättsordningen och inte obefogat åsidosätter JO:s självständighet och oberoende. Om JO skulle uppfatta att det skett avsteg från denna grundförutsättning och att vidtagna åtgärder från myndigheternas sida är otillbörliga, bör detta kunna leda till att samråd med konstitutionsutskottet inleds.

5.5 Förvaltningslagens tillämplighet och beslutsöverklagbarhet

En fråga som har koppling till JO:s konstitutionella ställning, inbegripet dess institutionella oberoende, avser förvaltningslagens (2017:900), förkortad FL, tillämplighet på verksamheten. JO har sedan tillkomsten av den första förvaltningslagen (1971:290), härefter 1971 års förvaltningslag, inte tillämpat lagen direkt, men har som en av lagens högsta övervakare haft anledning att i sin egen verksamhet beakta bestämmelser i lagen, bl.a. i fråga om jäv (se avsnitt

²⁹² Jfr prop. 2017/18:113 s. 16 f. där regeringen bedömde att hyres- och arrendenämnderna, som är förvaltningsmyndigheter i svensk rättsordning, utgjorde domstolar i dataskyddsförordningens mening.

²⁹³ Jfr prop. 2017/18:232 s. 269.

2.5.5). Det har dock såväl i doktrinen som i rättstillämpningen diskuterats om förvaltningslagen är direkt tillämplig på justitieombudsmännens tillsynsverksamhet och i så fall i vilken utsträckning.

En fråga som nära anknyter till förvaltningslagens tillämplighet är den om JO:s beslut är överklagbara. Av 6 § första stycket JO-instruktionen framgår att en ombudsman avgör ett ärende genom beslut, i vilket han eller hon får uttala sig om huruvida en åtgärd av en myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Den allmänna uppfattningen har i regel varit att dessa beslut i tillsynsverksamheten inte är överklagbara. Argument för att besluten ska gå att överklaga har dock förts fram²⁹⁴ och frågan har på senare år prövats i domstol där olika instanser kom till samma slut – att besluten inte är överklagbara – men på olika grunder.

Det finns således oklarheter som medför ett behov av klargörande. I detta avsnitt redovisas därför grunderna för förvaltningslagen, de särskilda förhållandena för JO och frågan om huruvida JO:s beslut i tillsynsverksamheten är överklagbara.

5.5.1 Förvaltningslagens tillämplighet

Huvuddragen i förvaltningslagen

Förvaltningslagen trädde i kraft den 1 juli 2018 och ersatte den tidigare förvaltningslagen (1986:223), förkortad ÄFL, som i sin tur hade ersatt 1971 års förvaltningslag varigenom enhetliga och samlade förfaranderegler i förvaltningsärenden infördes.

En avsikt med att införa förvaltningslagen var att reglera förfarandet hos förvaltningsmyndigheterna mer heltäckande än tidigare. Vissa allmänna förvaltningsrättsliga principer som utvecklats i praxis slogs fast i uttryckliga bestämmelser för att göra lagen mer lättillgänglig. Lagen innehåller också ett rättsmedel mot långsam handläggning som inte fanns i ÄFL. Samtidigt utmönstrades begreppet myndighetsutövning ur lagen för att de förfaranderegler som enbart var tillämpliga på sådana ärenden även skulle tillämpas vid handläggningen av andra ärenden.²⁹⁵

I förvaltningslagens inledande bestämmelser regleras lagens tillämpningsområde. Lagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna. Bestämmelserna om grunderna för god förvaltning i 5–8 §§ ska dock tillämpas även i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. (Se 1 § FL.)

Med annan förvaltningsverksamhet avses enligt propositionen sådan verksamhet som vanligtvis brukar betecknas faktiskt handlande. En principiell skillnad mellan åtgärder av det ena och det andra slaget är enligt förarbetena att handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan

²⁹⁴ Se Axberger (2014) s. 81.

²⁹⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 1 och 48 f.

ett faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd. Åtgärder av typen köra spårvagn, hämta sopor och undervisa används som exempel på faktiskt handlande som illustrerar denna form av förvaltningsverksamhet, medan debitering av avfallsavgifter och betygssättning är exempel på verksamhet som innefattar handläggning av ett ärende.²⁹⁶

Däremot ska vissa bestämmelser inte tillämpas vid handläggning av sådana ärenden vid kommuner och regioner som kan överklagas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen (2 §). Inte heller ska flertalet av lagens bestämmelser tillämpas på brottsbekämpande verksamhet hos Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket eller en åklagarmyndighet (3 §).

Lagen är subsidiär i förhållande till avvikande bestämmelser i en annan lag eller en förordning (4 §).

I lagens följande avsnitt anges grunderna för god förvaltning vad gäller legalitet, objektivitet och proportionalitet (5 §), service (6 §), tillgänglighet (7 §) och samverkan med andra myndigheter (8 §). Det är dessa bestämmelser som enligt 1 § FL även ska tillämpas i förvaltningsmyndigheters och domstolars faktiska handlande.

Efter detta följer de allmänna kraven på handläggningen av ärenden, bl.a. vad gäller formerna för handläggningen (9 §), partsinsyn i ärendet (10 §), åtgärder vid dröjsmål i handläggningen (11 och 12 §§), rätt till tolk och översättning (13 §), möjligheten att anlita ombud eller biträde (14 och 15 §§) och jäv (16–18 §§).

I 19–22 §§ FL regleras hur ärenden inleds och vilka åtgärder som ska vidtas när handlingar lämnas in. Detta avsnitt följs av bestämmelser om beredningen av ärendet (23–27 §§). Bland annat ska myndigheten ge en enskild part möjlighet att lämna uppgifter muntligt om han eller hon så önskar (24 §). Myndigheten ska även, såvida det inte är uppenbart obehövt eller någon angiven undantagssituation föreligger, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att yttra sig över materialet (25 §).

Bestämmelserna om hur myndigheten fattar beslut och hur detta ska dokumenteras och meddelas m.m. samt när detta får verkställas återfinns i 28–35 §§ FL. Bland annat anges att varje skriftligt beslut ska innehålla vissa uppgifter om vem som är beslutsfattare och vem som medverkat i den slutliga handläggningen (31 §) och att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt (32 §).

Ett fattat beslut får eller ska ändras eller rättas av myndigheten utifrån de förutsättningar som anges i 36–39 §§ FL. Exempelvis anges att en myndighet ska ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det

²⁹⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 24.

har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part (38 §).

Ett fattat beslut kan överklagas till och ändras av allmän förvaltningsdomstol utifrån förutsättningarna som anges 40–48 §§. I bestämmelserna föreskrivs bl.a. att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot (40–42 §§). En överinstans kan också enligt 49 § FL under vissa förutsättningar förelägga en myndighet att snarast eller inom viss tid avgöra ett ärende.

Författningar som uttryckligen reglerar JO:s tillsynsverksamhet

Den särreglering som finns för handläggning i JO:s tillsynsverksamhet återfinns i huvudsak i regeringsformen, riksdagsordningen och JO-instruktionen. Bestämmelser om handläggningen finns även i den arbetsordning som chefsJO beslutar om efter samråd med de andra ombudsmännen. Innehållet i denna reglering redovisas ovan i avsnitt 2.5.1–2.5.4.

I förhållande till förvaltningslagen kan särskilt lyftas fram att JO-instruktionen reglerar hur ett ärende bör inledas (5 och 17 §§), hur och vilka ärenden ska handläggas eller utredas (18–22 §§), hur beslut ska fattas (23 §), vad besluten ska innehålla och att diarier över ärenden och åtgärder ska föras (24 §) samt att ombudsmannaexpeditionen ska hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer (26 §). Därutöver finns bestämmelser om bl.a. att avgiftsbeslut vid expedition inte får överklagas (27 §) men att det i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter finns bestämmelser om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller annars rör tjänsteman vid expeditionen (29 §).

I fråga om jäv anges i JO:s riktlinjer om jäv/intressekonflikter, bisysslor och mutor att det inte finns någon författningsbestämmelse som direkt reglerar jävsfrågor men att FL:s regler kan ligga till grund vid en bedömning (se avsnitt 2.5.5).

Bestämmelser om överklagande och överprövning av JO:s beslut redovisas i avsnitt 5.5.2 nedan.

Förvaltningslagens tillämplighet på JO:s tillsynsverksamhet

Inledning

För att förvaltningslagen ska vara direkt tillämplig på JO:s verksamhet krävs att JO anses utgöra en förvaltningsmyndighet eftersom JO inte kan jämföras med en domstol (jfr 1 § FL). Det kan finnas anledning att överväga om det finns grund att göra åtskillnad mellan justitieombudsmännen i deras granskande funktion och verksamheten vid det kansli som ska finnas, dvs. ombudsmannaexpeditionen.

I propositionen till förvaltningslagen anges att uttrycket förvaltningsmyndighet används för att beteckna de myndigheter vars uppgift är att sköta offentliga förvaltningsuppgifter. Dessa myndigheters huvudsakliga uppgift kan något förenklat sägas vara att verkställa den styrande maktens beslut. I uttrycket förvaltningsmyndighet ingår inte regeringen. Regeringens främsta uppgift är att styra riket (1 kap. 6 § RF) men regeringen fullgör även vissa förvaltningsuppgifter. Till sin hjälp i styrelsen av riket har regeringen de statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen. I propositionen anges att även riksdagen på likartat sätt har möjlighet att ge en förvaltningsmyndighet under riksdagen, t.ex. Riksdagens ombudsmän eller Riksrevisionen, i uppdrag att fullgöra offentliga förvaltningsuppgifter.²⁹⁷

I det underliggande betänkandet, En ny förvaltningslag (SOU 2010:29), anfördes att utanför begreppet förvaltningsmyndighet faller regeringen och de beslutande politiska församlingarna, dvs. riksdagen samt landstings- och kommunfullmäktige, men att de förvaltningsorgan som lyder under riksdagen liksom de kommunala nämnderna och styrelserna däremot är förvaltningsmyndigheter.²⁹⁸ Riksdagens ombudsmän omnämns dock inte särskilt i betänkandet i det hänseendet.

Som nämnts ovan har JO i sina riktlinjer om jäv/intressekonflikter, bisysslor och mutor angett att det inte finns någon författningsbestämmelse som direkt reglerar jävsfrågor hos JO. Eftersom bestämmelser om jäv finns intagna i förvaltningslagen kan vad som anges i riktlinjerna visa att JO:s utgångspunkt är att förvaltningslagen inte är direkt tillämplig på verksamheten.²⁹⁹ Någon åtskillnad mellan ombudsmännen och ombudsmannaexpeditionen eller tillsynsverksamhet och annan verksamhet görs inte i riktlinjerna.

Inställningen att förvaltningslagen inte är tillämplig på JO:s tillsynsverksamhet har inte varit utan invändningar. Med anledning av JO:s skrivelse i ett ärende 1996,³⁰⁰ där den dåvarande chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh anförde att justitieombudsmännen inte utgör förvaltningsmyndigheter när de fullgör sina gransknings- och tillsynsuppgifter och att den då gällande förvaltningslagens bestämmelse om motiveringsskyldighet av bl.a. den anledningen inte var tillämplig, framförde hovrättslagmannen Trygve Hellners en motsatt inställning i fråga om förvaltningslagens allmänna tillämplighet på JO:s verksamhet³⁰¹. Hellners tog som utgångspunkt för sitt ställningstagande vad som förevarit vid stiftandet av 1971 års förvaltningslag, medan Eklundh i stället lade större vikt vid JO:s särställning i den svenska rättsordningen. Eklundhs och Hellners redovisningar av grunderna för sina respektive inställningar utgör goda redogörelser för de argument som talar för och emot den då

²⁹⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 26 f.

²⁹⁸ Se SOU 2010:29 s. 113.

²⁹⁹ Se även Ekroth (2001) s. 164.

³⁰⁰ Se JO:s skrivelse den 11 juni 1996 i ärende dnr C62/96, publicerad i Förvaltningsrättslig tidskrift 4/1996, s. 171–173.

³⁰¹ Se Eklundh (1996) s. 203–211 och Hellners (1996) s. 133–139. Debatten redovisas utförligt i Ekroth (2001) s. 157–164.

gällande förvaltningslagens tillämplighet utifrån de rättsliga förhållanden som rådde vid den tiden.

Nedan redovisas bl.a. uttalanden i såväl förarbeten som i den juridiska doktrinen och i rättspraxis när det gäller frågan om förvaltningslagens tillämplighet på JO:s tillsynsverksamhet.

Förvaltningslagens tillkomst och utformning

1971 års förvaltningslag

Till grund för regeringens proposition om bl.a. 1971 års förvaltningslag (prop. 1971:30) låg det förslag som tagits fram av en arbetsgrupp inom justitiedepartementet (SOU 1968:27) utifrån det slutbetänkande, Lag om förvaltningsförfarandet (SOU 1964:27), som kommittén benämnd Besvärssakkunniga presenterat.

Besvärssakkunniga hade föreslagit att riksdagen och riksdagen tillhörande eller underlydande organ inte skulle omfattas av lagen om förvaltningsförfarandets tillämpningsområde. Kommittén konstaterade att det förvisso kunde förekomma bl.a. administrativa partsärenden hos riksdagens organ, men att det ansågs vara en angelägenhet för riksdagen allena att meddela föreskrifter för riksdagen tillhörande nämnder, utskott m.fl. Förfarandet vid dessa organ torde därför enligt kommittén inte regleras i en lag som fattades samfällt av regering och riksdag enligt 87 § i 1809 års regeringsform. De sakkunniga lämnade i stället ett förslag till en särskild lag enligt vilken den föreslagna lagen om förvaltningsförfarandet i tillämpliga delar skulle gälla ärenden, i vilket någon kan vara part, som handlades hos riksdagens tillhörande utskott, nämnd eller deputerade eller hos något under riksdagen lydande verk. De sakkunniga föreslog att riksdagen särskilt skulle överväga att anta den föreslagna lagen i den för sådan lag gällande ordningen.³⁰²

JO konstaterade i sitt remissyttrande över Besvärssakkunnigas förslag till lag om förvaltningsförfarandet att lagen inte skulle omfatta JO:s verksamhet men framhöll ändå att ärenden som tas upp hos ombudsmannen eller annars anhängiggörs där som led i deras allmänna tillsynsskyldighet, är av helt annan karaktär än vanliga partsärenden och att det i fråga om handläggningsordningen måste finnas ett ganska vidsträckt utrymme för diskretionära bedömningar. Enligt JO:s mening borde det därför inte komma i fråga att för handläggningen hos ombudsmannen tillämpa en förfarandelags regler.³⁰³

Den arbetsgrupp som kom att bearbeta Besvärssakkunnigas betänkande kunde dock utifrån vad som framkommit inte se något konstitutionellt hinder mot att förvaltningsförfarandet hos riksdagens administrativa organ reglerades genom en sådan lag som förvaltningslagen och föreslog därför inte någon begränsning i det hänseendet. Arbetsgruppen baserade sitt ställningstagande bl.a. på att 1954 års besvärstidslag även omfattade riksdagsförvaltningen och

³⁰² Se SOU 1964:27 s. 18, 46 och 122.

³⁰³ Se SOU 1968:27 s. 66.

att riksdagen i skrivelse till regeringen hemställt om förslag till lagändring angående prövning av besvär över vissa beslut inom riksdagsförvaltningen.³⁰⁴

Arbetsgruppen föreslog däremot att lagen inte skulle gälla hos åklagar- eller polismyndighet i mål eller ärende i fråga om brott, vilket också skulle innefatta JO:s åklagarärenden. Tillsynsärenden skulle dock inte beröras direkt av något undantag.³⁰⁵

Förslaget till 1971 års förvaltningslag var vidare uppdelat mellan allmänna bestämmelser som skulle tillämpas vid all ärendehandläggning och särskilda bestämmelser som var mer centrala från rättssäkerhetssynpunkt och som bara var tillämpliga i s.k. förvaltningsrättsliga partsärenden, dvs. i ärenden där det var fråga om vad som i senare lagstiftning skulle komma att benämnas myndighetsutövning mot enskild. Med den definition som gavs av förvaltningsrättsliga partsärenden – ”ärende, som angår någons rätt eller plikt såsom enskild och avgöres genom beslut med rättslig verkan” – blev tillsynsärenden inte att betrakta som sådana ärenden. Enligt arbetsgruppen skulle därmed de föreslagna bestämmelserna om bl.a. rätt till tolk, kommunikering, motivering av beslut, expediering, rättelse och rätten att överklaga inte gälla för tillsynsärenden. Bestämmelserna om tidsfrist för överklagande m.m. skulle bli formellt tillämpliga men inte få någon praktisk betydelse eftersom tillsynsbeslut inte var överklagbara. Vad gällde de allmänna bestämmelserna om bl.a. partsinsyn och jäv fann arbetsgruppen inte några betänkligheter mot att de skulle gälla också i tillsynsärenden. Gruppen framförde att det i stället syntes närmast vara till allmän fördel om så blev fallet, varför JO:s tillsynsärenden inte undantogs.³⁰⁶

Vid remitteringen av arbetsgruppens förslag konstaterade JO, såsom det refereras i propositionen, att den föreslagna lagen i dess helhet, såvitt riksdagens ombudsmän berördes därav, skulle bli tillämplig endast på administrativa ärenden som rör enskild, exempelvis antagande och entledigande av personal. JO hade inte några invändningar mot detta. JO framförde dock att det skulle vara högst olyckligt om ombudsmännens tillsynsverksamhet bands genom en närmare procedurreglering. Enligt JO skulle den enda konsekvensen av förslaget vara att en bestämmelse om tid och sätt för överklagande av administrativa beslut som rör tjänsteman vid expeditionen i den vid den tidpunkten gällande JO-instruktionen kunde upphävas då samma sak föreslogs regleras i förvaltningslagen.³⁰⁷

I sammanhanget kan nämnas att riksåklagaren under remissförfarandet förde fram att de föreslagna allmänna bestämmelserna i realiteten enbart skulle vara tillämpliga i tillsynsärenden i fråga om ingivande av handling, remittering och jäv, eftersom de allmänna bestämmelserna i övrigt förutsatte att det fanns en part i ärendet.³⁰⁸

³⁰⁴ Se SOU 1968:27 s. 82.

³⁰⁵ Se SOU 1968:27 s. 83.

³⁰⁶ Se SOU 1968:27 s. 83.

³⁰⁷ Se prop. 1971:30 s. 314.

³⁰⁸ Se prop. 1971:30 s. 314.

Regeringen föreslog att lagen, med vissa särskilt angivna undantag, skulle gälla vid handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndighet och även av ärende hos domstol om ärendet avser domstolens förvaltande verksamhet. Detta avvek från arbetsgruppens förslag att lagen skulle gälla hos alla statliga och kommunala myndigheter, med undantag för domstolarnas dömande verksamhet och vissa andra organs verksamhet. Departementschefen angav att med förvaltningsmyndighet avsågs främst organ som ingår som självständiga enheter i den statliga eller kommunala förvaltningsorganisationen samt att avsikten var att lagen ska träffa alla typer av myndigheter som företräder det allmänna i någon förvaltningsangelägenhet. Något påtagligt behov av att i lagtexten definiera begreppet myndighet fanns inte enligt departementschefen. Viktigast var i stället att gränsen var klar mot bl.a. statliga och kommunala bolag som handhar offentlig förvaltning. Departementschefen lyfte dock fram att tjänstemän hos annat offentligt organ än myndighet på grund av uttrycklig författningsföreskrift kan ha fått sådana befogenheter att han organisatoriskt och funktionellt blir att anse som offentlig förvaltningsmyndighet. Som exempel på detta nämndes besiktningmännen vid AB Svensk Bilprovning vid den obligatoriska kontrollbesiktningen.³⁰⁹

Eftersom lagen, med avvikelse från arbetsgruppens förslag, skulle omfatta förvaltningsmyndigheter var det inte längre nödvändigt att uttryckligen undanta riksdagen och vissa andra beslutande församlingar från lagens tillämpningsområde, eftersom dessa inte kunde hänföras till kategorin förvaltningsmyndigheter. Departementschefen påpekade dock att lagen skulle bli tillämplig i ärenden hos organ som hör till eller lyder under en sådan församling och bedömde utifrån en konstitutionell synpunkt att det inte fanns något hinder mot detta.³¹⁰

En annan av skillnaderna mellan arbetsgruppens lagförslag och regeringens förslag var att begreppet förvaltningsrättsliga partsärenden ändrades och fick en tydligare definition. De särskilda bestämmelserna om partsinsyn, kommunisering, muntlighet, motivering av beslut, underrättelse av beslut m.m. skulle enbart gälla i den utsträckning det var frågan om utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning, eller annat jämförbart förhållande.³¹¹

Förslaget till förvaltningslag antogs av riksdagen i oförändrat skick.³¹²

1986 års förvaltningslag

I 1986 års förvaltningslag var det grundläggande tillämpningsområdet det samma – lagen gällde för förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden (1 § ÄFL). I specialmotiveringen i den proposition som låg till grund för lagen angavs att lagen i princip skulle vara tillämplig hos alla förvaltningsmyndigheter, oavsett

³⁰⁹ Se prop. 1971:30 s. 317.

³¹⁰ Se prop. 1971:30 s. 320.

³¹¹ Se prop. 1971:30 s. 8.

³¹² Se bet. 1971:KU36 och rskr. 1971:222.

om de löd under regeringen eller inte, och att den således skulle tillämpas hos t.ex. kommunala myndigheter och riksdagens myndigheter. Begreppet förvaltningsmyndighet skulle följa samma definition som i regeringsformen. Detta medförde att det stod klart att regeringen inte utgjorde en förvaltningsmyndighet varför något uttryckligt undantag för regeringen från lagens tillämpningsområde inte var nödvändigt. Enligt regeringen borde inte heller t.ex. en besiktningsman hos AB Svensk Bilprovning betraktas som en förvaltningsmyndighet när denne utför obligatorisk fordonsbesiktning.³¹³ Vad som utgjorde en myndighet bestämdes således enbart organisatoriskt och inte längre utifrån vilken funktion organet fyllde.³¹⁴

I propositionen angavs även att flertalet av lagens bestämmelser inte skulle gälla för bl.a. åklagarmyndigheternas brottsbekämpande verksamhet. I det sammanhanget berördes inte JO särskilt. Vid behandlingen av bestämmelsen om myndigheters serviceskyldighet angavs däremot att myndigheter med ett mycket vidsträckt verksamhetsområde, t.ex. JO, JK, universitet och högskolor, inte är skyldiga att fungera som allmänna upplysningscentraler.³¹⁵

2017 års förvaltningslag

Som nämnts ovan beträffande 2017 års förvaltningslag anges i propositionen att JO är en förvaltningsmyndighet under riksdagen som riksdagen kan ge förvaltningsuppgifter. I fråga om tillsynsverksamhet tog regeringen upp tillsyns-ärendens inledande och partsförhållanden särskilt (se nedan under rubriken Bestämmelsers tillämplighet ifall förvaltningslagen skulle omfatta JO:s tillsynsverksamhet).

Vid konstitutionsutskottets behandling av förslaget till ny förvaltningslag berördes inte frågan om tillämpligheten av lagen i JO:s eller andra tillsynsmyndigheters verksamhet. Förslaget till ny förvaltningslag antogs av riksdagen i oförändrat skick i förhållande till propositionen.³¹⁶

Hellners slutsatser med utgångspunkt i förvaltningslagens tillkomst och utformning

Hellners konstaterade redan i första utgåvan av sin bok Förvaltningslagen med kommentarer (1975) att JO:s tillsynsverksamhet och verksamhet i övrigt inte omfattades av undantaget från tillämpningen av 1971 års förvaltningslag som fanns för åklagarärenden. Som stöd för sitt ställningstagande hänvisade han till sidor i propositionen där det framgår att detta var avsikten och att JO m.fl. inte framfört någon invändning mot den ordningen (prop. 1971:30 s. 306, 313 och 323). Hellners fann dock att det på grund av begränsningen av tillämpningen av vissa bestämmelser till ärenden där det är fråga om myndighetsutövning, inte fanns något utrymme för tillämpning av dessa bestämmelser i tillsynsärenden hos JO.³¹⁷

³¹³ Se prop. 1985/86:80 s. 56 f.

³¹⁴ Se Hellners (2010) s. 52 f.

³¹⁵ Se prop. 1985/86:80 s. 60 och 82.

³¹⁶ Se bet. 2017/18:KU2 och rskr. 2017/18:2.

³¹⁷ Se Hellners (1975) s. 47.

I sin artikel, som alltså publicerades 1996, vidhöll Hellners denna inställning och redovisade vad som förevarit vid stiftandet av 1971 års förvaltningslag. Han fann vidare att det i 1986 års lagstiftningsärende inte framkommit något som gav anledning att anta att lagstiftaren skulle ha intagit någon annan ståndpunkt i frågan än den som redovisades 1971. I stället talade enligt Hellners statsmakternas markerade vilja att fördjupa rättssäkerheten mot att man varit inne på tanken att inskränka lagens tillämplighet när det gäller kretsen av myndigheter som ska tillämpa lagen. Hellners lyfte fram att inte heller utformningen av en ny undantagsregel för åklagarärenden motiverade lagstiftaren att kommentera några enskildheter i fråga om lagens giltighet hos t.ex. JO.³¹⁸

Hellners framhöll vidare att JK sedan 1971 ansetts falla under förvaltningslagens tillämpningsområde och att JO:s tillsynsärenden för konsekvensens skull borde falla in under samma lag. Hellners baserade den bedömningen bl.a. på att JK i sitt remissvar över Förvaltningsrättsutredningens betänkande Ny förvaltningslag (SOU 1983:73) föreslagit att JK skulle undantas från lagens tillämpningsområde.³¹⁹ Hellners konstaterade bl.a. att det inte synes finnas någon principiell skillnad mellan tillsynsfunktionerna samt att tillsynen i båda fallen ytterst är ett utflöde av statens önskan att ha ett utanför den vanliga myndighetsvägen stående organ dit enskilda kan vända sig för att kritisera beslut och åtgärder av ”vanliga” myndigheter.³²⁰

Hellners sammanfattade sitt ställningstagande enligt följande:³²¹

Min egen slutsats av det hittills anförda är att lagstiftaren både 1971 och 1986 har avsett att förvaltningslagen skulle vara i princip tillämplig också hos JO själv (att de av lagens bestämmelser som gäller bara vid myndighetsutövning mot enskild inte får någon aktualitet i tillsynsärenden hos JO är en sak för sig). Med särskild kännedom om vad som förekom i 1971 års lagstiftningsärende vågar jag hävda, att lagstiftaren medvetet intog denna ståndpunkt. Vad det den gången rörde sig om var trots allt bara tillämpningen av [1971 års förvaltningslags, utredningens anm.] s.k. allmänna bestämmelser (4–13 §§), dvs. bestämmelserna om jäv, ombud och biträde, ingivande av handling, myndighets vägledningsplikt, tolk, remiss, besvär, rätt, ordningen för anförande av besvär samt inhibition. Av dessa reglers innehåll följde att de som avsåg besvär och inhibition inte kunde få någon tillämpning i gransknings- och tillsynsärenden hos JO, eftersom JO:s beslut i dessa fall inte kan överklagas och JO inte heller är någon överklagandeinstans. Jag har svårt att föreställa mig att tillkomsten 1986 av t. ex. de s. k. service- och samverkansreglerna i 4–6 §§ [ÅFL, utredningens anm.] skulle innebära, att frågan om [ÅFL:s, utredningens anm.] giltighet hos JO kommit i ett nytt läge. De nya reglerna om omröstning resp. omprövning av beslut lär inte ha någon aktualitet hos JO.

³¹⁸ Se Hellners (1996) s. 135.

³¹⁹ Se Hellners (1996) s. 135. JK benämns också som en förvaltningsmyndighet i 12 kap. 1 § RF.

³²⁰ Se Hellners (1996) s. 138 f.

³²¹ Se Hellners (1996) s. 136 och 139.

Justitieombudsmännens ställning och Eklundhs slutsatser

I den artikel som Eklundh lät publicera 1996 som svar på Hellners artikel var han av inställningen att de av riksdagen valda justitieombudsmännen inte kan hänföras till någon av kategorierna domstolar och förvaltningsmyndigheter utan att JO-ämbetets tillsynsverksamhet är en konstitutionell kontrollfunktion som regleras uteslutande i RF, RO och JO-instruktionen och inte i något hänseende omfattas av förvaltningslagens regler. Däremot fanns det enligt Eklundh goda skäl för att hävda att den offentlighetsrättsliga organisationen Riksdagens ombudsmän, dvs. ombudsmannaexpeditionen, som självständigt rättssubjekt ska betraktas som en förvaltningsmyndighet åtskild från justitieombudsmännen.³²²

Eklundh uppehöll sig inte vid vad som förevarit vid stiftandet av 1971 eller 1986 års förvaltningslagar i sitt svar i JO-ärendet eller i bemötandet av Hellners framförda ståndpunkter. Eklundh fokuserade i stället främst på regeringsformens innehåll, struktur och förarbeten samt på vad som framkommit vid stiftandet av 1975 och 1986 års JO-instruktioner. Enligt Eklundh undanröjdes den oklarhet i fråga om JO-ämbetets rättsliga ställning, som kom till uttryck i de uttalanden som gjordes i samband med tillkomsten av 1971 års förvaltningslag, när lagstiftaren beslutade om 1974 års regeringsform.³²³

Regeringsformen

Eklundh framhöll att regeringsformen i systematiskt hänseende gör en klar skillnad mellan konstitutionell kontroll och förvaltning. I 1 kap. RF anges statsskickets grunder och översiktligt huvuduppgifterna för riksdagen, regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. I 4 § anges riksdagens ställning och uppgifter. Enligt stadgandets andra stycke ska riksdagen bl.a. granska rikets styrelse och förvaltning. Eklundh lyfte fram att regeringsformen var redigerad på ett sådant sätt att huvuddelen av paragraferna i det inledande kapitlet motsvarades av hela kapitel längre fram i författningen. Stadgandet om riksdagens kontrollmakt motsvarades således av 12 kap. (nuvarande 13 kap.), medan 8 § om rättskipning och förvaltning motsvarades av 11 kap. (numera 11 och 12 kap.).³²⁴

I nuvarande 12 kap. 1 § RF, under rubriken Den statliga förvaltningsorganisationen, anges att under regeringen lyder JK och andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndigheter under riksdagen. Enligt Eklundh kunde denna grundlagsregel inte tas till intäkt för att hävda att varje till riksdagen knutet organ är att betrakta som en förvaltningsmyndighet. Eklundh menade att avgörande för bedömningen av denna fråga måste, enligt vad som framgår av 1 kap. 8 § RF, vara om organet i fråga sysslar med förvaltning eller inte. Varken lagtexten, Grundlagbered-

³²² Se Eklundh (1996) s. 203.

³²³ Se Eklundh (1996) s. 211.

³²⁴ Se Eklundh (1996) s. 206 f.

ningens huvudbetänkande (SOU 1972:15) eller propositionen (prop. 1973:90) innehåller någon uppräknig eller exemplifiering i detta hänseende.³²⁵

Det kan här finnas anledning att notera att Grundlagberedningen i det nämnda betänkandet använde begreppen riksdagens ombudsmän eller ombudsmannaämbetet vid behandlingen av förslaget till ny regeringsform.³²⁶ Vid behandlingen av den föreslagna riksdagsordningens kapitel om personal och förvaltning anförde dock beredningen följande:³²⁷

Beredningen behåller i sitt förslag systemet med särskilda myndigheter (verk) som är knutna till riksdagen, ehuru de har förvaltningsuppgifter, som riktar sig ”utåt”, alltså andra uppgifter än att handha riksdagens egen administration (jfr 10 kap. 4 § första stycket RF). Av förslaget till RF framgår att riksbanken, riksdagens ombudsmän och deras kansli samt riksdagens revisorer och deras kansli utgör sådana myndigheter.

Det nämnda lagrummet motsvarar i dag 12 kap. 1 § RF.

Eklundh poängterade att regeringsformens regler om riksdagens ombudsmän i stället finns i kapitlet om kontrollmakten. Denna skulle tidigare utövas av bl.a. konstitutionsutskottet, riksdagens ombudsmän och av riksdagen valda revisorer. Eklundh lyfte fram att inget av dessa organ omnämndes i regeringsformen eller annan lag som myndigheter, till skillnad från Riksbanken som uttryckligen var en myndighet under riksdagen (jfr 9 kap. 13 § RF). Eklundh framhöll att JO-ämbetet i stället omtalas som bl.a. ombudsmannainstitutionen, riksdagens kontrollorgan och organ i den svenska rättsordningen i förarbetena till bl.a. regeringsformen och JO-instruktionerna. Lagstiftaren hade enligt Eklundh således undvikit att tala om JO-ämbetet som en myndighet. När uttrycket riksdagens myndigheter användes i författningstext med hänсыftning också på JO-ämbetet var det – om man bortser från stadganden i 8 kap. RF om att vissa föreskrifter som meddelats av regeringen inte får avse riksdagen eller dess myndigheter – inte de av riksdagen valda ombudsmännen utan ombudsmannaexpeditionen, dvs. myndigheten Riksdagens ombudsmän, som avsågs.³²⁸

Det kan i fråga om regeringsformens struktur noteras att det i kapitel 12 Förvaltningen har tagits in en bestämmelse om att riksdagens ombudsmän ska vara svenska medborgare (12 kap. 6 § RF). Före 2010 års reform av RF följde av motsvarande bestämmelse (dåvarande 11 kap. 9 § RF), att det krävdes

³²⁵ Se Eklundh (1996) s. 209.

³²⁶ Se t.ex. SOU 1972:15 s. 207. Det kan noteras att Claes Eklundh var sekreterare i utredningen.

³²⁷ Se SOU 1972:15 s. 301.

³²⁸ Se Eklundh (1996) s. 207 och 210. Genom en grundlagsändring som trädde i kraft den 1 juli 2003 i samband med inrättandet av Riksrevisionen anges numera i 13 kap. 7 och 8 §§ RF att Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen och att den leds av en eller flera riksrevisorer som väljs av riksdagen. I fråga om benämningar av JO anges bl.a. i 12 § JO-instruktionen sedan den 1 januari 2011 bl.a. att chefsjustitieombudsmannen är administrativ chef och ska besluta om verksamhetsplan för myndigheten. Redan 2000 infördes ett numera ändrat stadgande i lagrummet enligt vilket chefsjustitieombudsmannen också skulle svara för att intern revision av myndigheten sker (se SFS 1999:204). I de föregående bestämmelserna (1–11 §§) behandlas enbart justitieombudsmännen och deras ställning och verksamhet. Först i den följande bestämmelsen, dvs. 13 §, finns ett stadgande om att det för verksamheten ska finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen).

svenskt medborgarskap för tjänst eller uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen. Omständigheten att denna bestämmelse, som även omfattade justitieombudsmännen, var införd i kapitlet för förvaltningen berördes inte av Eklundh.

Någon problematisering av JO i relation till myndighetsbegreppet synes inte ha förevarit vid utformandet av regeringsformen eller den nuvarande organisationen av JO. Det har dock i olika källor förts fram att Grundlagberedningen utgått från att det finns tre typer av myndigheter – regeringen, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna.³²⁹ Beredningen hade anfört att begreppet myndighet omfattar alla statliga och kommunala organ förutom riksdagen och beslutande kommunala församlingar samt att andra myndigheter än domstolar betecknas förvaltningsmyndigheter. Beredningen betecknade dock, av tekniska skäl, inte regeringen som en förvaltningsmyndighet. Till myndighet hänförde beredningen också organ som är organiserade i privaträttsliga former men som har till uppgift att utöva offentlig makt.³³⁰

Vid behandlingen av beredningens förslag om förvaltningsmyndigheter anförde departementschefen att de organisatoriska termerna myndighet och förvaltningsmyndighet har i departementsförslaget till regeringsformen samma innebörd som i beredningens förslag med den skillnaden att han under begreppet myndighet inte för in rättssubjekt som är organiserade i privaträttsliga former. Departementschefen konstaterade vidare att de flesta förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen, men att det även finns förvaltningsmyndigheter under riksdagen. Departementschefen anförde vidare att med den snabba utveckling som samhället befann sig i skulle det vara opraktiskt att närmare försöka reglera förvaltningsorganisationen i grundlag. Han fann därför att det var tillräckligt att det av regeringsformen framgick att de viktigaste förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, att en del statliga förvaltningsmyndigheter sorterar under riksdagen samt att förvaltningsuppgifter även kan anförtros åt kommuner och privaträttsliga objekt.³³¹

Som Eklundh påpekat benämns inte JO särskilt som myndighet i propositionen till regeringsformen. Vid behandlingen av JO omnämnde departementschefen riksdagens ombudsmannainstitution som en garanti av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet och anförde att det med tanke på JO:s ställning som ett riksdagens kontrollorgan borde vara riksdagens uppgift att förbereda reformer när det gäller ämbetet. Departementschefen begränsade sig därför till att behandla frågor som var av direkt betydelse för grundlagstexten, med beaktande av den då pågående JO-utredningen. Departementschefen föreslog i fråga om JO:s tillsynsområde, med hänsyn till att området bör bestämmas i JO-instruktionen, att det i regeringsformen enbart anges att JO i enlighet med den instruktion som riksdagen utfärdar ska utöva

³²⁹ Se bl.a. Hellners och Malmqvist (2010) s. 53 och Ekroth (2001) s. 162. Se även von Essen (2014) s. 24 f. von Essen benämner dock JO vid behandlingen av riksdagen och då som en myndighet under riksdagen.

³³⁰ Se SOU 1972:15 s. 123.

³³¹ Se prop. 1973:90 s. 233 och 396.

tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar.³³²

JO-instruktionen

Eklundh menade att lagstiftarens avsikt har varit att förfarandet i tillsyns-ärenden i sin helhet ska regleras i JO-instruktionen. Denna slutsats drog han utifrån regeringsformens stadgande att justitieombudsmännen ska utöva tillsyn i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar (se 13 kap. 6 § RF). Stöd för att instruktionen uttömmande skulle reglera verksamheten fann han även i bl.a. förarbetena till instruktionerna. Han lyfte särskilt fram att 21 § JO-instruktionen anger att en ombudsman ska verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden, med syftet att det ska överlämnas till varje ombudsmans eget omdöme att avgöra vilka åtgärder som bör vidtas under handläggningen av ett tillsynsärende. Eklundhs inställning kan uppfattas som att förvaltningslagen över huvud taget inte skulle tillämpas och inte heller i det fall där det inte fanns någon bestämmelse som trädde i förvaltningslagens ställe.

I det publicerade svar som Eklundh lämnat som JO och som utgjorde ursprunget till diskussionen mellan honom och Hellners, noterades att handläggningsrutinerna för JO redovisats i betänkandena från såväl 1972 års JO-utredning som 1983 års JO-utredning, utan att möjligheten att 1971 års förvaltningslag skulle vara tillämplig på verksamheten nämndes. Eklundh tolkade det som att utredningarna utgått från att ämnet författningsmässigt var uttömmande reglerat i JO-instruktionen samt att konstitutionsutskottet inte framfört någon avvikande uppfattning i sina betänkanden.

Reformer av JO-ämbetet

Den nuvarande utformningen av JO-institutionen härstammar till stor del från 1967 års reform. Från att JO ursprungligen varit ett enmansämbete hade det sedan 1915 funnits två ombudsmannaämbeten, dels JO, dels militieombudsmannen (MO) som båda hade var sin ställföreträdare. Med anledning av den ökade arbetsbördan hade antalet ombudsmän under åren före 1967 års reform i praktiken blivit tre då JO-ämbetet mer eller mindre dubblerats av ställföreträdaren. För att möta det ökande antalet ärenden och möjliggöra en flexiblere fördelning av arbetsbördan infördes en ordning med tre likställda ombudsmän med samma titel, justitieombudsman, med ett gemensamt ämbete. Det sammansatta konstitutions- och första lagutskottet anförde i sitt betänkande angående den föreslagna omorganisationen av riksdagens ombudsmannaämbeten följande.³³³

Utskottet har vid sin prövning av de olika alternativ som föreligger stannat för lösningen med ett gemensamt ämbete. Om MO-institutionen inte bibehålls i dess nuvarande form enligt utskottets förslag, synes nämligen en sådan konstruktion bäst svara mot den principiella syn på ombudsmännen

³³² Se prop. 1973:90 s. 430 f.

³³³ Se bet. KUI LU 1967:1 s. 14.

och deras ställning och uppgifter som utskottet i det föregående utvecklat. Fråga är inte om tre skilda funktioner utan om en. Att handhavandet av denna uppgift i dagens samhälle befunnits kräva tre ombudsmän i stället för en, som ursprungligen var fallet, ändrar inte detta förhållande.

Utskottet avvek därigenom från det underliggande betänkandet från 1963 års JO-utredning där det föreslagits att varje ombudsman skulle ha ett eget ämbete – vilket beskrevs av utskottet som om att de skulle bilda var sitt särskilt riksdagens verk – men att de skulle ha en gemensam expedition.

Det sammansatta utskottet betonade samtidigt att det var av stor vikt att man även i ett samordnat ämbete bibehöll ett personligt ansvar för envar av ombudsmännen för bestämda ärendegrupper. Utskottet påminde om att det personliga momentet i ombudsmännens ämbetsutövning alltid tillmätts stor betydelse. Utskottet fann att en utveckling, enligt vilken de reella avgörandena i flertalet ärenden kommer att åvila underlydande befattningshavare, därför måste betraktas som otillfredsställande och att en omvandling av ombudsmannainstitutionen till ett ämbetsverk bestämt måste undvikas.³³⁴

De förslag som riksdagens JO-utredning lämnade i sitt betänkande 1975 medförde inte några avsevärda skillnader i fråga om ämbetets ställning som myndighet eller särskilt organ, utöver att antalet ombudsmän ökades till fyra och en av ombudsmännen blev administrativ chef, samtidigt som ordningen med ställföreträdande ombudsmän avskaffades. Utredningen hade dock föreslagit en chefsjustitieombudsman med mer omfattande befogenheter som chef för ämbetet.³³⁵

Konstitutionsutskottet instämde i sitt betänkande att en av ombudsmännen skulle ha vissa chefsfunktioner. Utöver ansvaret för JO-institutionens administration skulle ombudsmannen ha till uppgift att ge allmänna riktlinjer för verksamheten och planlägga arbetet i stort. När det gäller ärendefördelning, kansliets organisation och principiellt viktiga frågor fann utskottet emellertid att ombudsmannen med chefsfunktioner borde samråda med de övriga ombudsmännen.³³⁶

Konstitutionsutskottet avstyrkte samtidigt ett förslag från utredningen om att införa en möjlighet att bemyndiga tjänstemän vid kansliet att fatta beslut om avvisning eller avskrivning i klagomål. Utskottet motiverade detta ställningstagande med att det för allmänhetens förtroende för JO-ämbetet var angeläget att de som klagar hos JO verkligen når fram till vederbörande tjänsteman.³³⁷

När det gäller JO:s ställning anförde utskottet bl.a. följande:³³⁸

Som framhölls i samband med antagandet av den nya grundlagen vill utskottet understryka att JO-ämbetet är och i framtiden bör förbli ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet och att institutionen sålunda inte är avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som

³³⁴ Se bet. KU1LU 1967:1 s. 8.

³³⁵ Se SOU 1975:23 s. 178 f.

³³⁶ Se bet. KU 1975/76:22 s. 64 f.

³³⁷ Se bet. KU 1975/76:22 s. 64 f.

³³⁸ Se bet. KU 1975/76:22 s. 49.

ankommer på andra organ i samhället. Detta följer redan av att JO saknar befogenhet att ändra eller upphäva felaktiga beslut. JO-institutionen skiljer sig därmed väsentligt från andra organ i den svenska rättsordningen. Utskottet vill erinra om att riksdagen i samband med 1967 års reform av JO-ämbetet underströk att tillgången till en utanför den offentliga förvaltningen stående helt självständigt verkande institution som har sin grund i folkrepresentationens förtroende och som de enskilda kan vända sig till med sina klagomål mot myndigheternas verksamhet bidrar till att stärka medborgarnas förtroende för rättsordningen. Denna självständighet – som gäller även gentemot riksdagen, som aldrig påverkar ombudsmännens handläggning av ärenden – är institutionens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse. Enligt utskottet har detta riksdagsuttalande full giltighet även i dag.

1983 års JO-utredning anslöt sig till detta uttalande. Utredningen föreslog emellertid flera förändringar i JO-ämbetets organisation, bl.a. att det enbart skulle finnas en justitieombudsman som biträdades av tre rättschefer som han eller hon skulle kunna delegera beslutanderätten till.³³⁹

Även konstitutionsutskottet återgav uttalandet vid behandlingen av 1983 års JO-utrednings förslag och instämde i vad utskottet tidigare anfört.³⁴⁰ Vad gällde utredningens förslag fann utskottet att en ordning med enbart en justitieombudsman biträdd av rättschefer skulle förutsätta en så omfattande delegering av beslutanderätten att alltför mycket av JO-ämbetets särskilda karaktär skulle gå förlorad. Enligt utskottets mening måste JO i stället biträdas av personer som har valts till sina ämbeten av riksdagen. Utskottet föreslog därför att det övergripande ansvaret för verksamheten och ämbetets organisation skulle ligga hos en chefsjustitieombudsman som skulle biträdas av tre justitieombudsmän. Utskottet noterade att den dåvarande organisationen tenderat att utvecklas till skilda ämbetsverk, vart och ett med en justitieombudsman som chef, och framhöll att personalens koppling till en viss JO och ett visst tillsynsområde borde upphöra. Utskottet lämnade även exempel på andra åtgärder för att uppnå ett mer sammanhållet JO-ämbete. Med hänsyn till justitieombudsmännens självständiga ställning kunde det dock inte bli fråga om någon form av överprövning av ombudsmännens beslut från chefsjustitieombudsmannens sida. Utskottet underströk att varje ombudsman skulle handlägga sina ärenden helt självständigt.³⁴¹

Konstitutionsutskottets organisationsförslag antogs av riksdagen och ordningen med ett JO-ämbete som leds av en chefsjustitieombudsman som biträdas av tre självständiga justitieombudsmän råder även i dag. År 1995 har dock möjligheten för riksdagen att välja ställföreträdande ombudsmän återinförts.

Eklundh framhöll att riksdagens avståndstagande från förslaget att införa en möjlighet att delegera sin beslutanderätt till tjänstemän innebar att den på

³³⁹ Se SOU 1985:26 s. 140 f. och 249.

³⁴⁰ Se bet. KU 1986/87:2 s. 11.

³⁴¹ Se bet. KU 1986/87:2 s. 41–43.

ett tydligt sätt markerade åtskillnaden mellan justitieombudsmännen, å den ena sidan, och ombudsmannaexpeditionen, å den andra.³⁴²

Hellners slutsatser med utgångspunkt i justitieombudsmännens ställning

Hellners å sin sida fann att JO:s särställning i det svenska rättssystemet och vad som uttalades om institutionens särart i konstitutionsutskottets betänkande vid 1976 års JO-reform, inte medförde att ombudsmännen inte var bundna av de tidigare förvaltningslagarna. Hellners fann utifrån vad som framkommit vid tillkomsten av dessa att lagstiftarens avsikt var tydlig. Om JO inte var en förvaltningsmyndighet hade statsmakterna begått misstag när förvaltningslagen förklarades omfatta JO:s tillsynsärenden 1971 och sedan gjort samma misstag igen 1986, om än mer indirekt. Hellners tog vidare fasta på att lagstiftaren vid 1986 års förvaltningsrättsreform uttryckligen förklarat att begreppet förvaltningsmyndighet ska ha samma innebörd som i RF där begreppet används som en organisatorisk term. Eftersom RF utöver regeringen enbart räknar med två sorters myndigheter – domstolar och förvaltningsmyndigheter – fann Hellners det svårt att placera JO i en egen kategori. Med de likheter som råder mellan JO och JK borde i så fall även JK enligt Hellners placeras i denna kategori. Att dessa två statsorgan skulle vara att betrakta som förvaltningsmyndigheter i vissa ärenden och i andra inte fann han egenomligt.³⁴³

I sin kommentar till 1986 års förvaltningslag vidhöll Hellners, tillsammans med sin medförfattare departementsrådet Bo Malmqvist, att det kunde hävdas att även JO – och inte bara ombudsmannaexpeditionen – i princip föll under lagens tillämpningsområde.³⁴⁴

Andra uttalanden om förvaltningslagens tillämplighet på justitieombudsmännens verksamhet

Andra källor inom doktrinen och även rättstillämpningen har behandlat frågan om förvaltningslagens tillämplighet på ombudsmännens verksamhet.

Tidigare ordföranden i Regeringsrätten³⁴⁵ Bengt Wieslander anförde i sin bok JO-ämbetet i Sverige att det i fråga om utredningens bedrivande vid JO fanns föreskrifter i RF, RO, JO-instruktionen och arbetsordningen. Wieslander menade att JO inte var formellt bunden av ÄFL:s bestämmelser men noterade att föreskrifterna om kommunikation vanligen tillämpades.³⁴⁶

I sin avhandling JO-ämbetet – En offentlighetslig studie kommenterade Jesper Ekroth den diskussion som fördes mellan Eklundh och Hellners och

³⁴² Se Eklundh (1996) s. 208. Sedan den 1 mars 2011 har emellertid justitieombudsmännen möjlighet att genom särskilt beslut bemyndiga en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar fatta vissa beslut i ärenden som väckts genom klagomål, se avsnitt 3.5.1.

³⁴³ Se Hellners (1996) s. 137 f. När det gäller möjligheten till en tredje typ av organ med offentlighetslig ställning har det lyfts fram i doktrinen att statschefen tycks falla utanför begreppen politisk församling och myndighet (se redovisning i Ekroth [2001] s. 163, fotnot 168).

³⁴⁴ Se Hellners och Malmqvist (2010) s. 59. Malmqvist var föredragande i Lagrådet vid ÄFL:s tillkomst.

³⁴⁵ Numera benämnd Högsta förvaltningsdomstolen.

³⁴⁶ Se Wieslander (1995) s. 69 f.

fann utifrån uttalanden i Grundlagberedningens betänkande och regeringens proposition att det finns en utpräglat organisatorisk syn på begreppet förvaltningsmyndighet i RF. Hade man från lagstiftarens sida i stället önskat sig ett funktionellt myndighetsbegrepp fanns möjlighet att föranstalta om detta vid grundlagsreformen. Att så inte skett talade enligt Ekroth för att ombudsmännen var att betrakta som förvaltningsmyndigheter. Mot detta kunde ställas att man i förarbetena till 1975 och 1986 års JO-instruktioner inte explicit betraktar ombudsmännen som förvaltningsmyndigheter utan att man är mer fokuserad på JO:s ställning som konstitutionellt kontrollorgan. Ekroth fann dock att vad som framkommit i RF:s förarbeten om den offentliga organisationens struktur vägde tyngre.³⁴⁷

I likhet med Eklundh fann tidigare justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger i sin bok JO – i riksdagens tjänst att ombudsmannaexpeditionen utgjorde en myndighet (Riksdagens ombudsmän), men att ombudsmännen formellt sett inte var en del av denna. Axberger betonade ombudsmännens personliga uppdrag, i det att det är fråga om en person som ska ha riksdagens förtroende och som är oberoende och fattar sina beslut helt självständigt i eget namn. Axberger fann att det utifrån den gällande ordningen inte rädde någon tvekan om att chefsJO fungerar som myndighetschef med det administrativa ansvar som följer av en sådan befattning, medan ombudsmännen är självständigt ansvariga för sina respektive delar av kärnverksamheten. Axberger anförde sammanfattningsvis följande:³⁴⁸

Mot denna bakgrund är min slutsats att JO:s organisation till syvende og sidst bygger på en uppdelning i ett administrativt och ekonomiskt ledarskap, som utövas av chefsjustitieombudsmannen och ett tillsynsansvar, som ombudsmännen delar. Gränserna däremellan är inte alltid tydliga, och det torde de under rådande förutsättningar inte heller kunna bli. I praktiken finns det ett kollegialt inslag i myndighetsledningen som helhet. Det förutsätter att chefsjustitieombudsmannen avstår från att peka med hela handen och att övriga ombudsmän i det interna arbetet hushållar med sina självständighetsanspråk.

Vid behandlingen av JO:s handläggning av ärenden berörde inte Axberger ÄFL. I stället anförde han att JO-instruktionen innehåller ett antal bestämmelser om JO:s handläggning och att bestämmelserna, som inte är heltäckande, fylls ut av arbetsordningen och etablerade rutiner.³⁴⁹

Frågan om JO:s ställning har behandlats i ett mål där en tjänsteman till allmän förvaltningsdomstol överklagat ett beslut i vilket JO uttalat allvarlig kritik mot henne. I sitt beslut den 21 juni 2018 i mål nr 12697-18 om att avvisa överklagandet fann Förvaltningsrätten i Stockholm att JO omfattas av 1986 års förvaltningslags bestämmelser. Domstolen baserade sitt ställningstagande bl.a. på att regeringsformen enbart angav tre olika former av myndigheter – regeringen, domstolar och förvaltningsmyndigheter – samt att ombudsmännen inte kunde anses utgöra enskilda som utför en förvaltningsuppgift med stöd av

³⁴⁷ Se Ekroth (2001) s. 163.

³⁴⁸ Se Axberger (2014) s. 53 f. och 62 f.

³⁴⁹ Se Axberger (2014) s. 71.

12 kap. 4 § RF, eftersom förarbetena till JO-instruktionen beskriver verksamheten som ett fristående organ. Domstolen anförde bl.a. följande:

Justitieombudsmannens uppdrag är till sin natur extraordinärt. Justitieombudsmannen måste också vara självständig och oberoende i förhållande till den verksamhet som ombudsmannen utövar tillsyn över. Även om Justitieombudsmannen lyder under riksdagen, och uppdraget är personligt, menar emellertid förvaltningsrätten att starka skäl talar för att Justitieombudsmannen organisatoriskt inte kan stå utanför den struktur för offentlig verksamhet med beslutande församlingar och myndigheter som fastställs i regeringsformen. Någon annan form av myndighet än de tre som anges i Regeringsformen bör inte heller kunna förekomma. Bland dessa tre kan bara förvaltningsmyndighet komma ifråga.

Eftersom ÄFL skulle tillämpas av förvaltningsmyndigheter drog domstolen slutsatsen att JO omfattas av ÄFL:s bestämmelser. Domstolen noterade även att när förvaltningslagens tillämpningsområde behandlas av lagstiftaren i 2018 års reform av förvaltningslagen anges Riksdagens ombudsmän som ett exempel på en förvaltningsmyndighet under riksdagen. Förvaltningsrätten avvisade dock överklagandet på andra grunder.

Kammarrätten i Stockholm, dit förvaltningsrättens beslut överklagades, fann att JO-instruktionen är den författning som enligt 13 kap. 6 § första stycket RF ska styra JO:s tillsynsverksamhet och som närmare reglerar den verksamheten. Kammarrätten behandlade inte förvaltningslagen eller ÄFL i sin dom utan konstaterade utifrån avsaknaden av överklagandebestämmelse i JO-instruktionen och utifrån uttalanden i förarbeten, att de nationella bestämmelserna innebär att JO:s tillsynsbeslut inte får överklagas. (Se Kammarrätten i Stockholms dom den 19 december 2018 i mål nr 6956-18; se även avsnitt 5.5.2 nedan).

Bestämmelsers tillämplighet ifall förvaltningslagen anses omfatta JO:s tillsynsverksamhet

Som nämnts ovan anges i propositionen till förvaltningslagen att riksdagen kan ge förvaltningsmyndigheter under riksdagen, med bl.a. Riksdagens ombudsmän som exempel, i uppdrag att fullgöra offentliga förvaltningsuppgifter. Som förvaltningsmyndighet skulle JO därmed omfattas av förvaltningslagens tillämpningsområde. Någon distinktion mellan förvaltningsuppgifter och tillsynsverksamhet görs inte i propositionen vad gäller lagens allmänna tillämplighet.³⁵⁰

Om förvaltningslagen skulle vara tillämplig på JO:s hela verksamhet, och således även omfatta tillsynsverksamheten, skulle det emellertid inte nödvändigtvis innebära att samtliga bestämmelser skulle gälla.

Förvaltningslagens subsidiaritet

Förvaltningslagen är subsidiär till lagar och förordningar. Om det i sådana författningar finns avvikande bestämmelser ska dessa tillämpas i stället (se 4 § FL). För JO:s del finns sådana bestämmelser främst i JO-instruktionen.

³⁵⁰ Se prop. 2016/17:180 s. 25 f.

Även om man skulle bedöma att JO-instruktionen inte i sig kan ersätta hela förvaltningslagen finns det ett antal bestämmelser i instruktionen som ersätter bestämmelser i förvaltningslagen. Förvaltningslagens bestämmelser om inledningen av ärenden och mottagningsbekräftelse (19 och 21 §§ FL) skulle inte gälla JO:s tillsynsverksamhet eftersom 17 § JO-instruktionen reglerar samma frågor. Förvaltningslagens bestämmelser om samverkan, utgångspunkter för handläggningen, brister i framställan, utredningsansvar och remittering (8, 9, 20, 23 och 26 §§ FL) skulle inte omfatta tillsynsverksamheten eftersom JO enligt 21 § JO-instruktionen ska verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden. Vidare skulle förvaltningslagens bestämmelser om beslutsfattande, omröstning och reservationer (28–30 §§ FL) ersättas av bestämmelsen om JO:s beslutsfattande i 28 § JO-instruktionen. Förvaltningslagens dokumentationskrav (27 och 31 §§ FL) skulle ersättas av dokumentationskraven i 24 § JO-instruktionen. JO-instruktionen innehåller även en tillgänglighetsbestämmelse (26 §) som till viss del går längre än motsvarande bestämmelse i förvaltningslagen (7 § FL).

Bestämmelser som förutsätter att det finns en part i ärendet

En stor del av förvaltningslagens bestämmelser avser en enskild parts rättigheter och skyldigheter, varför en anmälare eller en anmäld befattningshavare måste ha egenskap av part i ärendet för att bestämmelserna ska omfatta honom eller henne. De bestämmelser som avses är de om rätten till partsinsyn, under rättelse om lång handläggningstid, möjlighet till dröjsmålstanan, rätten till tolk m.m., rätten att anlita ombud eller biträde, krav på fullmakt, rätt att lämna uppgifter muntligen, kommuniceringsskyldighet, underrättelse om beslut och överinstans föreläggande vid dröjsmål (10–15, 24, 25, 33 och 48 §§ FL). Även vissa stadganden om jäv förutsätter att det finns en part i ärendet (16 § första stycket 1 och 2 FL).

Någon definition av vem som är part i ett ärende har inte intagits i förvaltningslagen. Vid behandlingen av vissa rättigheter, som t.ex. partsinsyn, angavs i ÄFL att dessa tillkom sökande, klagande eller annan part (se 16 § ÄFL). I propositionen till förvaltningslagen anfördes att partsbegreppet bör användas på samma sätt som tidigare utan att det i lagtexten ges en mer exakt definition. Vid redovisningen av begreppets innebörd anförde regeringen att med sökande avses den som hos en myndighet ansöker om en åtgärd som är reglerad i den offentlighetslagstiftningen. Med klagande avses den som överklagar ett förvaltningsbeslut. Uttrycket annan part inbegreper enligt regeringen bl.a. den som är föremål för ett tillsynsärende och därmed intar ställning som s.k. förklarande part.³⁵¹ Däremot anförde regeringen att den som genom en anmälan initierat ett tillsynsärende i normalfallet inte får partsställning i ärendet.³⁵² Som framgår ovan framkom vid remitteringen av arbetsgruppens förslag till vad som kom att bli 1971 års förvaltningslag, att det inte finns några parter i tillsynsärenden.

³⁵¹ Se prop. 2016/17:180 s. 295.

³⁵² Se prop. 2016/17:180 s. 282 f. och 295.

Om en granskad tjänsteman skulle anses vara part i ärendet skulle således vissa bestämmelser i förvaltningslagen omfatta honom eller henne. Bland annat skulle tjänstemannen få rätt till partsinsyn, dvs. rätt att ta del av allt material som tillförts ärendet, såvida det inte är av synnerlig vikt att sekretessen upprätthålls (10 § FL och 10 kap. 3 § OSL). Tjänstemannen skulle också ha rätt att lämna uppgifter muntligt (24 § FL). JO skulle ha en skyldighet att anlita tolk och översätta handlingar om det krävs för att tjänstemannen ska kunna ta tillvara sin rätt (13 § FL). Innan JO fattar ett beslut i ett ärende skulle han eller hon, om det inte är uppenbart obehövligt, behöva underrätta tjänstemannen om allt material av betydelse för beslutet och ge honom eller henne tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet (25 § FL). JO skulle också behöva underrätta tjänstemannen om sitt beslut, såvida det inte är uppenbart obehövligt (33 § FL).

Bestämmelser som förutsätter en inte obetydlig påverkan på någons situation

JO:s tillsynsverksamhet har, som redovisats ovan, inte ansetts utgöra vad som i ÄFL benämnts myndighetsutövning mot enskild. Ett antal av de bestämmelser som var avsedda att tillgodose ett högre behov av rättssäkerhet hos den enskilde var därmed inte tillämpliga på JO:s verksamhet. De bestämmelser som förutsatte myndighetsutövning för att bli tillämpliga var rätt till muntlig handläggning (14 §), skyldighet att anteckna muntliga uppgifter (15 §), partsinsyn (16 §), skyldighet att kommunicera part alla tillförda uppgifter (17 §), ledamots skyldighet att delta vid omröstning (18 §), skyldighet att motivera beslut (20 §), skyldighet att lämna underrättelse om beslut (21 §) och skyldighet att höra part innan rättelse görs (26 §). Flertalet av dessa förutsatte att den enskilde också var part i ärendet.

Begreppet myndighetsutövning mot enskild har utmönstrats i den nya förvaltningslagen. Syftet med detta var att utvidga tillämpningsområdet för flera av förfarandereglererna genom att de processuella rättssäkerhetsgarantierna skulle gälla som huvudregel i alla ärenden.³⁵³

En bestämmelse som tidigare enbart gällde vid myndighetsutövning mot enskild var en myndighets skyldighet att motivera sitt slutliga beslut (se 20 § ÄFL). Enligt motsvarande bestämmelse i förvaltningslagen ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt (32 § första stycket FL). Samma kriterium, ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt, används för att reglera vilka beslut som får överklagas (se 41 § FL).³⁵⁴

I förarbetena till förvaltningslagen redogörs för utgångspunkterna för bedömningen av vad som krävs för att beslutet ska ha en sådan påverkan att det finns en motiveringsskyldighet för myndigheten eller att beslutet är överklagbart. Med utgångspunkt i Högsta förvaltningsdomstolens praxis kring vilka beslut som är överklagbara bedömde regeringen att kriteriet bör omfatta

³⁵³ Se prop. 2016/17:180 s. 48 f.

³⁵⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 191.

beslut utifrån dess faktiska konsekvenser även om det saknar egentliga rättsverkningar. Påverkan på någons situation måste dock vara av någorlunda kvalificerat slag. Prövningen ska utgå från en objektiv bedömning. Det är alltså inte fråga om att göra en subjektiv tolkning av om omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att kravet på påverkan ska anses uppfyllt. Kravet på att det ska kunna antas att ett beslut påverkar någons situation på ett inte obetydligt sätt innebär att det måste vara fråga om en viss grad av sannolik påverkan.³⁵⁵

För JO:s del skulle frågan om motiveringsskyldighet särskilt aktualiseras i avskrivningsärenden, vilka ofta är standardiserade eller kortfattade. Om förvaltningslagen skulle anses vara tillämplig på tillsynsverksamheten skulle det således krävas att JO:s avskrivningsbeslut kunde antas påverka anmälares eller någon annans situation på ett inte obetydligt sätt för att det skulle finnas någon motiveringsskyldighet för JO. I sammanhanget kan nämnas att Förvaltningsrätten i Stockholm i det ovan nämnda avvisningsbeslutet fann att JO:s beslut, i vilket JO riktade allvarlig kritik mot en tjänsteman, inte kunde anses påverka tjänstemannen på ett sådant sätt.

Andra bestämmelser som kan sakna relevans för JO:s verksamhet

Flera av förvaltningslagens bestämmelser reglerar frågor som är relaterade till parter och andras möjligheter att överklaga beslut (34 och 39–47 §§ FL). I förarbeten, doktrin och praxis har den allmänna uppfattningen varit att JO:s beslut i tillsynsärenden inte är överklagbara (se avsnitt 5.5.2 nedan). Bestämmelserna om överklagande skulle således vara relevanta först om rättsläget i fråga om beslutens överklagbarhet skulle ändras.

I förvaltningslagen finns vidare en bestämmelse om när ett beslut får verkställas (35 § FL). Eftersom JO:s beslut i tillsynsärenden inte vinner någon rättskraft och därför inte kan verkställas skulle den bestämmelsen inte bli aktuell i JO:s verksamhet. Av samma skäl skulle förvaltningslagens bestämmelser om rättelse och omprövning (36–38 §§ FL) bli mindre relevanta i JO:s verksamhet, eftersom det står JO fritt att inleda ett nytt ärende om samma sak.

Övriga bestämmelser i förvaltningslagen som skulle kunna aktualiseras i JO:s verksamhet

Det finns bestämmelser i förvaltningslagen som, om lagen allmänt sett skulle tillämpas i JO:s verksamhet, inte skulle ersättas av någon annan författning eller förutsätta ett partsförhållande, en inte obetydlig påverkan, överklagbarhet eller verkställbarhet.

Bland de bestämmelser som inte skulle exkluderas av något av nyss nämnda förhållanden kan nämnas de allmänna reglerna om grunderna för god förvaltning (5–7 §§ FL), dvs. legalitet, objektivitet och proportionalitet, service samt viss tillgänglighet.

³⁵⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 253 och 332 f.

Därutöver skulle bestämmelsen om s.k. delikatessjäv³⁵⁶ med tillhörande följdbestämmelser (16 § första stycket 4–18 §§ FL) kunna gälla JO:s verksamhet. Om en tjänsteman som är föremål för ett tillsynsärende skulle vara att anse som part i ärendet skulle även de allmänna bestämmelserna om jäv (16 § första stycket 1 och 2 FL) vara tillämpliga. Bestämmelsen om s.k. tvåinstansjäv³⁵⁷ (16 § första stycket 3) skulle dock inte omfatta JO:s verksamhet eftersom JO inte prövar myndigheters avgöranden som överordnad instans.

Slutligen skulle bestämmelsen om vid vilken tidpunkt en handling ska anses ha kommit in till myndigheten (22 § FL) kunna bli tillämplig på JO:s verksamhet.

5.5.2 JO:s besluts överklagbarhet

En fråga som nära ansluter till den om förvaltningslagens tillämplighet är om JO:s beslut i tillsynsärenden går att överklaga, antingen av en anmälare som inte nått framgång med ett klagomål eller av en befattningshavare som t.ex. kritiserats av JO.

Bestämmelser om överklagande och överprövning

Som redovisats ovan får enligt förvaltningslagen beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot (40–42 §§ FL). En prövning av om ett beslut är överklagbart enligt dessa bestämmelser förutsätter dock att förvaltningslagen är tillämplig på myndighetens verksamhet.

Några särskilda bestämmelser om överklagande av JO:s beslut i tillsynsärenden finns inte. Däremot finns det bestämmelser som omfattar vissa administrativa beslut som JO fattar.

I 14 kap. 8 § RO föreskrivs, under rubriken Överklagande av förvaltningsbeslut, att beslut av ett riksdagsorgan i ett förvaltningsärende som får överklagas enligt särskilda bestämmelser, prövas av allmän förvaltningsdomstol i de fall som riksdagen bestämmer och i övriga fall av Riksdagens överklagandenämnd.

Enligt 27 § JO-instruktionen får JO:s beslut i fråga om avgifter vid expedition inte överklagas. I 29 § JO-instruktionen anges dock att bestämmelser för överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

³⁵⁶ Med delikatessjäv avses att det finns någon särskild omständighet som gör att opartiskheten hos den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet kan ifrågasättas.

³⁵⁷ Med tvåinstansjäv avses att den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet har medverkat i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet och till följd av detta redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska pröva i egenskap av överordnad instans.

Vad gäller överklagande av vissa beslut i JO:s administrativa verksamhet finns de särskilda bestämmelserna i lagen om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter (se avsnitt 2.5.11). Av bestämmelserna följer att andra anställningsbeslut av JO än de som avser kanslichefen kan överklagas hos Riksdagens överklagandenämnd (1–3 och 7 §§). Enligt nämnda lag får JO:s beslut i fråga om utlämnande av allmän handling inte överklagas (4 §). Vidare anges att övriga beslut av Riksdagsförvaltningen eller av riksdagens myndigheter bara får överklagas om den författning som reglerar den omtvistade frågan föreskriver att så får ske (6 §).

Av bestämmelser i LOU följer att JO:s beslut i upphandlingsärenden kan överprövas av allmän förvaltningsdomstol (se bl.a. 20 kap. 4 § LOU).

Är tillsynsbesluten överklagbara?

I förarbeten och doktrin har det rått samstämmighet kring att JO:s beslut enligt 6 § första stycket JO-instruktionen inte är överklagbara.³⁵⁸ 1972 års JO-utredning anförde bl.a. följande:³⁵⁹

Det är enligt utredningens mening angeläget att klargöra att man inte kan besvära sig över ombudsmännens beslut, och att hänvändelser till KU inte kan av detta behandlas på samma sätt som besvärsärenden. Utskottet saknar sålunda resurser för att ingå på en saklig prövning av de ärenden som ombudsmannen avgjort. En detaljerad rättslig prövning från utskottets sida av enskilda ärenden, utmynnande i uttalanden om huruvida en enskild myndighet eller tjänsteman begått fel i tjänsten eller ej, skulle gå vida utöver den funktion som utskottet har enligt riksdagsordningen, nämligen att granska ombudsmännens verksamhet främst för att utrona om något förhållande föreligger som ger anledning till antagande att ombudsman ej längre åtnjuter riksdagens förtroende.

Utredningen vill därför återigen betona att ombudsmännens uttalanden inte är några bindande föreskrifter eller disciplinära sanktioner utan åsiktsyttringar, som skall tjäna myndigheterna till vägledning på grund av tyngden i den sakliga argumentationen. De bör därför inte kunna överklagas, vare sig till KU eller till någon annan instans. Likaså bör ett beslut av JO att ej uppta ett klagomål till utredning eller att ej utdela någon kritik uppfattas som sista ordet från ett extraordinärt organ, varför det ej bör kunna överprövas av annan.

Det förekommer dock att enskilda framför klagomål och invändningar mot JO:s beslut. Dessa ställs till exempelvis chefsJO, konstitutionsutskottet eller domstol. Ombudsmännen står emellertid inte under tillsyn av varandra, vilket även gäller chefsJO. Ett klagomål till chefsJO, som inte avser chefsJO själv, skulle därför i regel endast överlämnas till berörd ombudsman för eventuell åtgärd. Vidare gör konstitutionsutskottet inte någon överprövning av JO:s beslut i enskilda ärenden.³⁶⁰

Det kan dock inte uteslutas att grövre felaktigheter i JO:s behandling av ett ärende kan påverka utskottets och i förlängningen riksdagens förtroende för

³⁵⁸ Se t.ex. SOU 1968:27 s. 84, SOU 1985:26 s. 61, Hellners (1996) s. 136, von Essen (2014) s. 157 och Axberger (2014) s. 82.

³⁵⁹ Se SOU 1975:23 s. 138.

³⁶⁰ Se Axberger (2014) s. 82–84 och Ekroth (2001) s. 186 f.

en ombudsman. 1983 års JO-utredning, som instämde i 1972 års JO-utrednings uttalande om synen på besvär över JO-beslut, anförde följande i fråga om möjligheten för KU att behandla enskilda JO-beslut:³⁶¹

Det förtjänar dock framhållas att det, för den händelse ett motionsyrkande skulle framföras om att riksdagens ombudsman skall entledigas därför att förtroende för honom saknas, givetvis måste finnas möjlighet att till grund för sådant yrkande ingå i bedömningen av enskilda JO-ärenden.

Det har vidare inte ansetts finnas någon möjlighet att vända sig med ett överklagande till en domstol. Axberger har motiverat avsaknaden av möjlighet till överklagande enligt följande:³⁶²

Frågan om JO:s kritikbeslut bör kunna överklagas till domstol har då och då diskuterats. Går man långt tillbaka i tiden kan man finna argument för detta. När kritikbesluten började ersätta åtalen förutsattes det att den som kritiserades godtog JO:s bedömning; gjorde han eller hon inte det väckte ombudsmannen i allmänhet åtal, varvid den granskade alltså fick saken prövad i domstol. Sedan ordningen med kritikbeslut lagfästes i början av förra seklet gäller dock under inga förhållanden någon sådan princip. Under senare decennier har det ju kommit att bli mer regel än undantag att beslut som innefattar myndighetsutövning mot enskilda ska kunna överklagas. Det kan hävdas att detta borde gälla även JO, särskilt om man betraktar JO-kritik som en form av rättslig sanktion. Det är också fullt begripligt att en enskild tjänsteman kan uppleva en känsla av rättslöshet inför ett JO-beslut som uppfattas som orättfärdigt.

Argumenten för rådande ordning är dock väl så goda. JO:s tillsyn är begränsad till den offentliga verksamheten och riktar sig mot befattningshavare med självständiga befogenheter. Det bör betraktas som en del av de sistnämndas uppdrag att underkasta sig den granskning och bedömning som riksdagen i egenskap av högsta företrädare för uppdragsgivaren i grundlag beslutat om; det är så att säga en del av anställningsvillkoren. De sanktioner som kan förekomma är uttalanden av tillrättavisande innebörd tillkomna efter vederbörlig granskning där den kritiserade fått komma till tals. Mer ingripande sanktioner förutsätter prövning i en från JO oberoende instans. Enligt min mening är den nuvarande ordningen därvid uttryck för en försvarlig avvägning mellan den enskilde tjänstemannens rättssäkerhetsintressen och det allmännas intresse av den myndighetstillsyn JO bedriver. Det kan tilläggas att en rätt att överklaga JO-kritik till domstol skulle innebära att ombudsmannen inordnades i domstolssystemet och beröva ämbetet den från domstolarna fristående ställning, som utgör en god del av den konstitutionella poängen med riksdagens ombudsmän.

Kammarrätten i Stockholm har vid behandlingen av överklagandet av det ovan nämnda avvísingsbeslutet från Förvaltningsrätten i Stockholm, där en kritiserad befattningshavare hade överklagat JO:s beslut, funnit att JO:s beslut i tillsynsärendet inte var överklagbart (se avsnitt 5.5.1).

I sin dom konstaterade kammarrätten att det i regeringsformen inte uttryckligen nämns något om överklagbarheten hos sådana beslut som fattas med stöd av 6 § första stycket JO-instruktionen, dvs. beslut där JO uttalar sig om huruvida en åtgärd strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig

³⁶¹ Se SOU 1985:26 s. 268.

³⁶² Se Axberger (2014) s. 83 f.

eller olämplig. Domstolen fann inte heller att det framgick av RO att sådana beslut var överklagbara. Kammarrätten anförde vidare att JO-instruktionen var den författning som enligt 13 kap. 6 § första stycket RF ska styra JO:s tillsynsverksamhet och som närmare reglerar den verksamheten. Kammarrätten noterade att JO-instruktionen inte innehöll någon bestämmelse där det framgick att beslut som har fattats med stöd av 6 § första stycket samma lag kunde överklagas. Kammarrätten anförde därefter följande:

Det har i lagstiftningsarbetet vid upprepade tillfällen framförts att Justitieombudsmannens beslut i tillsynsärenden inte kan överklagas (se t.ex. SOU 1968:27 s. 84 och SOU 1985:26 s. 61). Detta får ses mot bakgrund av Justitieombudsmannens särskilda ställning som ett extraordinärt kontrollorgan, som inte har varit avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället. Det har i förarbetena ansetts vara av särskild vikt att Justitieombudsmannen är en helt självständigt verkande institution. Den självständigheten har ansetts vara institutionens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse (KU 1986/87:2 s. 1 och KU 1975/76:22 s. 49). Det är enligt kammarrättens mening tydligt att avsikten har varit att Justitieombudsmannens beslut i tillsynsärenden inte ska vara överklagbara.

Kammarrätten ansåg mot denna bakgrund att de nationella bestämmelserna innebär att JO:s tillsynsbeslut inte får överklagas.

Kammarrätten övergick därefter till att pröva om tillsynsbeslutet var överklagbart enligt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Domstolen utgick från stadgandet om rätten till en rättvis och offentlig rättegång inom skäligen tid och inför en oavhängig och opartisk domstol vid prövningen av någons civila rättigheter eller skyldigheter (artikel 6.1). Kammarrätten anförde att det för att stadgandet skulle vara tillämpligt krävdes att det var fråga om en reell och seriös tvist om en rättighet i nationell rätt samt att denna rättighet kunde karakteriseras som en civil rättighet. Kammarrätten konstaterade att det i det fall som domstolen hade framför sig inte var fråga om en tvist om en rättighet enligt nationell rätt och att stadgandet därför inte var tillämpligt.

Kammarrätten konstaterade således att JO-instruktionen är den lag som ska styra JO:s tillsynsverksamhet och närmare reglera den verksamheten. Till skillnad från förvaltningsrätten berörde kammarrätten inte ÄFL. Som tidigare nämnts hade förvaltningsrätten funnit att 1986 års förvaltningslag var tillämplig på JO som förvaltningsmyndighet. I avsaknad av andra bestämmelser om överklagande som skulle kunna gälla i stället för ÄFL:s bestämmelser hade förvaltningsrätten därför prövat om JO:s kritikbeslut var sådant att det var överklagbart utifrån den lagen och de allmänna principer som utformats i praxis. Förvaltningsrätten fann att JO:s beslut, där han eller hon uttalar sig om en åtgärd, vanligen inte kunde antas leda till faktiska konsekvenser som har en väsentlig påverkan på den enskilde, vilket enligt domstolens redovisning av praxis var en förutsättning för att ett beslut skulle vara överklagbart. Förvaltningsrätten kunde inte heller se att JO:s beslut i det då aktuella fallet kunde antas leda till en väsentlig påverkan på den enskilde.

Eftersom kammarrätten inte kunde finna att JO:s beslut var överklagbart på någon annan grund konstaterade domstolen att JO:s beslut inte kan överklagas och avlog överklagandet. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningstillstånd efter att kammarrättens dom överklagats dit. Förvaltningsrättens beslut att avvisa tjänstemannens överklagande av JO:s kritikbeslut stod därför fast.³⁶³

I förvaltningslagen, som trädde i kraft den 1 juli 2018 och således efter att förvaltningsrätten meddelade sitt beslut, anges att ett beslut får överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt (41 §). Bestämmelsen saknar motsvarighet i ÄFL, men har sin huvudsakliga utgångspunkt i Högsta förvaltningsdomstolens praxis.³⁶⁴ I förvaltningsrättens beslut beaktade domstolen vid tillämpningen av ÄFL vad som anförts i propositionen till förvaltningslagen, eftersom syftet var att förvaltningslagen i denna del skulle kodifiera gällande praxis. Kammarrätten, som funnit att JO-instruktionen är den författning som ska reglera JO:s tillsynsverksamhet, behandlade inte förvaltningslagen eller förarbetena till denna i sin dom.

5.5.3 Kommitténs överväganden

5.5.3.1 Förvaltningslagens tillämplighet

Kommitténs förslag: Av regleringen i JO-instruktionen ska framgå att förvaltningslagen (2017:900) inte är tillämplig i JO:s tillsynsverksamhet.

I förarbetena till 1971 års förvaltningslag anges att lagen ska tillämpas även i JO:s tillsynsärenden. Det framstår dock som att det fanns en samstämmighet mellan de inblandade om att flertalet bestämmelser inte skulle komma att omfatta JO eftersom man ansåg att tillsynsverksamheten inte utgjorde myndighetsutövning mot enskild, att det inte fanns någon part i dessa ärenden och att besluten inte gick att överklaga. I sitt remissvar anförde JO att enbart bestämmelsen om överklagande av anställningsbeslut skulle omfatta JO, varför motsvarande bestämmelse i instruktionen kunde upphävas. Inga invändningar gjordes mot detta från departementschefens eller någon annans sida.

Sedan dess har 1974 års regeringsform införts. I denna anges att JO:s tillsyn ska utövas i enlighet med den instruktion som riksdagen fattar beslut om. Några förarbetsuttalanden om att instruktionen skulle vara det enda regelverket för JO:s tillsynsverksamhet finns inte. Grundlagstexten är dock tydlig med att tillsynen ska utövas enligt instruktionen, något som Kammarrätten i Stockholm även tagit fasta på i det redovisade avgörandet (mål nr 6956-18). Vid en genomgång av JO-instruktionen, jämförd med förvaltningslagen, kan man också ana att det finns en avsikt att instruktionen ska vara heltäckande för

³⁶³ Se Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 1 oktober 2019 i mål nr 451-19.

³⁶⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 253.

JO:s verksamhet, även om vissa bestämmelser, bl.a. i fråga om jäv, saknas. Förvaltningslagen berörs inte heller i de tidigare JO-utredningarnas betänkanden från 1975 och 1985 när JO:s handläggningsförfarande behandlas.

Mot detta kan ställas förvaltningslagens inledande tillämpningsparagraf, som anger att lagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter, och uttalandet i propositionen att JO är en förvaltningsmyndighet som kan handlägga förvaltningsärenden. Lagstiftaren har således i viss utsträckning lämnat motstridiga budskap.

Att Riksdagens ombudsmän är ett organ, eller en myndighet, under riksdagen torde i dag vara mindre kontroversiellt. Användningen av begreppen ämbete, verk, organ och myndighet i förarbeten och författningstext ger inte någon entydig slutsats att det inte skulle vara fråga om en myndighet. Att det är en myndighet anges bl.a. i 12 § andra stycket JO-instruktionen. Myndighetsbegreppet används också om JO i lagen om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter och i BEA-lagen. Att lagstiftaren 1971 också funnit att JO:s tillsynsverksamhet omfattades av 1971 års förvaltningslag talar också för att JO som helhet är en myndighet. I de flesta hänseenden har JO en myndighets organisation och struktur, och möjligtvis än mer så efter 1967 års JO-reform när det blev tre ombudsmän i ett ämbete. I dag kan ombudsmännen även delegera sin beslutanderätt till vissa chefstjänstemän inom ämbetet. Även om dessa chefstjänstemän främst kan fatta beslut om avvisning och avskrivning är det svårt att vid dessa förhållanden inte betrakta ombudsmännen och kansliet som ett sammanhållet organ.

Att JO är en förvaltningsmyndighet när den utför förvaltningsuppgifter är också tydligt. JO fattar beslut i bl.a. anställnings- och utlämnandeärenden och ska här tillämpa de bestämmelser som gäller för sådana ärendeslag, med i vissa fall särregleringar för riksdagens myndigheter och i vissa fall särregleringar för JO. Dessa förhållanden talar för slutsatsen att JO är en förvaltningsmyndighet som därmed ska tillämpa förvaltningslagen, om inte bestämmelser i en annan lag eller en förordning anger något annat.

Med detta sagt måste JO:s särskilda roll lyftas fram. JO är en del av riksdagens kontrollmakt och ett extraordinärt kontrollorgan som ligger utanför den övriga förvaltningen. Riksdagen väljer respektive ombudsman och det är ombudsmannen personligen som bemyndigas att utöva tillsyn, inte myndigheten. Ombudsmannen fattar således beslut i eget namn och inte, som i t.ex. en domstol, myndighetens namn. Den tillsynsverksamhet som JO bedriver kan vidare inte anses utgöra vanlig förvaltningsverksamhet, även om den faktiska skillnaden mellan JO:s extraordinära tillsyn och den tillsyn som utförs av ordinarie tillsynsmyndigheter inte alltid är tydlig. Härtill kommer att det av regeringsformen framgår att tillsynsverksamheten ska utövas enligt vad som närmare anges i JO-instruktionen. JO:s tillsynsärenden avviker från den vanliga förvaltningsordningen också i det att JO helt själv bestämmer vad som ska utredas, antingen utifrån en anmälan eller helt på eget initiativ. Den som

lämnar in en anmälan till JO har inte någon rätt att få sin anmälan utredd.³⁶⁵ JO:s uttalanden enligt 6 § första stycket JO-instruktionen har vidare inte någon formell rättsverkan, även om beslutet såväl kan ge ledning för rättstillämpningen i framtiden som medföra konsekvenser för t.ex. en kritiserad tjänsteman. Detta talar för att JO:s tillsynsverksamhet, till skillnad från vad som uttrycktes i förarbetena till 1971 års förvaltningslag, inte direkt ska omfattas av förvaltningslagens bestämmelser i någon del.

De förhållanden som nu lyfts fram visar att det finns uttalanden i förarbeten och andra förhållanden som talar för och emot att förvaltningslagen är tillämplig i JO:s tillsynsverksamhet. I praktiken har denna otydlighet haft en mindre påverkan på verksamheten eftersom JO bedömt att lagen inte är direkt tillämplig i tillsynsverksamheten. Någon självklar instans som kan överpröva detta ställningstagande finns inte i den svenska rättsordningen. Även om detta förhållningssätt i stort har fungerat väl finns det en oklarhet i rättsläget som inte är tillfredsställande. Det finns därför anledning för kommittén att ta ställning till om förvaltningslagen ska vara tillämplig eller inte i JO:s tillsynsverksamhet.

Vid ett sådant ställningstagande finns det flera frågor som bör klargöras.

En omständighet som talar för att JO:s tillsynsverksamhet bör regleras enbart av regeringsformen och JO-instruktionen är att JO är ett extraordinärt kontrollorgan som ligger utanför den ordinarie förvaltningen. Att föra in JO inom förvaltningslagens tillämpningsområde skulle kunna medföra att denna särställning påverkades på ett negativt sätt. Lagstiftaren har lämnat till JO att genom i viss utsträckning diskretionära bedömningar bestämma vilka anmälningar som ska utredas närmare och vilka åtgärder som ska vidtas i dessa ärenden. Avsikten får också anses ha varit att JO:s beslut i tillsynsverksamheten inte ska gå att överklaga.

Med den relativt utvecklade reglering av JO:s handläggning som finns i JO-instruktionen skulle även tydlighetsaspekter tala för att samtliga förfarandebestämmelser bör samlas i JO-instruktionen.

Man kan samtidigt fråga sig vilka problem som skulle uppkomma om förvaltningslagens rättssäkerhetsprinciper och regler om god förvaltning skulle omfatta JO:s verksamhet, när JO ändå ska vara en garant för den enskildes rättssäkerhet.

Som redovisats i avsnitt 5.5.1 finns det vidare ett antal bestämmelser i förvaltningslagen som i dag ändå inte skulle vara tillämpliga i JO:s tillsynsverksamhet, eftersom de är subsidiära till bestämmelser i JO-instruktionen. En risk är dock att det med tiden skulle uppstå förskjutningar när det gäller olika begrepp och definitioner, såsom vem som är part och vad som är en väsentlig påverkan, som skulle kunna medföra att bestämmelser i förvaltningslagen som tidigare inte bedömts omfatta JO blir tillämpliga.

³⁶⁵ Se bl.a. prop. 2016/17:180 s. 103. Enligt uttalanden i samma proposition är en enskild anmälare inte part i ett tillsynsärende (s. 295).

Ett annat exempel på förändringar av bestämmelsers innebörd är att begreppet myndighetsutövning mot enskild redan utmönstrats genom förvaltningslagens tillkomst, vilket medför att den tidigare motiveringen – att tillsynsbesluten inte utgör myndighetsutövning mot enskild – inte längre kan användas vid frågor om varför inte JO motiverar sina avskrivningsbeslut. I dag ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klagande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. Det kan dock diskuteras i vilken utsträckning JO:s beslut att avskriva ett ärende kan antas påverka någons situation på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen.

Om man skulle finna att förvaltningslagen även bör omfatta JO:s tillsynsverksamhet kommer man i framtiden även kunna få svårigheter att motivera avsaknaden av möjligheten att överklaga JO:s beslut, såvida inte ett överklagandeförbud uttryckligen tas in i JO-instruktionen. Förvaltningsrätten, som i det nämnda målet fann att förvaltningslagen omfattade tillsynsverksamheten, motiverade sitt avvisningsbeslut med att JO:s kritik inte kunde antas få faktiska konsekvenser som kan leda till en väsentlig påverkan på den kritiserade tjänstemannen. Med beaktande av de konsekvenser som ett kritikbeslut indirekt kan leda till är en sådan bedömning inte självklar. Kammarrätten behövde aldrig ta ställning till den frågan eftersom domstolen i den nationella lagstiftningen enbart prövade målet utifrån JO-instruktionen och Europakonventionen, inte ÄFL:s bestämmelser om vilka beslut som kan överklagas.

Om förvaltningslagen skulle anses vara tillämplig på tillsynsverksamheten skulle således, med förvaltningslagens partsbegrepp där den granskade tjänstemannen eller befattningshavaren kan vara part enligt uttalanden i förarbetena till förvaltningslagen³⁶⁶, frågor om t.ex. partsinsyn, motiveringsskyldighet och rätt att överklaga beslut uppkomma. Enligt kommitténs uppfattning är det inte önskvärt att dessa rättigheter och skyldigheter börjar gälla i JO:s tillsynsverksamhet, än mindre att det sker utan närmare överväganden från lagstiftaren.

Vid en samlad bedömning framstår det därför som lämpligare att de förfaranderegler som ska gälla för JO:s tillsynsverksamhet är samlade i JO-instruktionen. En sådan ordning är också i linje med ordalydelsen i 13 kap. 6 § RF. För att detta tydligt ska framgå bör det i JO-instruktionen införas en bestämmelse som innebär att det är instruktionen och inte förvaltningslagen som ska gälla i JO:s tillsynsverksamhet.

En utgångspunkt för en sådan ordning bör givetvis vara att JO agerar på ett sådant sätt att de principer som ligger till grund för förvaltningslagen och god och rättssäker handläggning inte åsidosätts. Förvaltningslagens föregångare var ursprungligen i stora delar en kodifiering av vad som tidigare var förvaltningsrättsliga grundsatser. Det torde därför vara naturligt för JO att i sin verksamhet följa merparten av bestämmelserna. Det finns således anledning för JO

³⁶⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 295.

att även i framtiden tillämpa relevanta bestämmelser i förvaltningslagen analogiskt i sin tillsynsverksamhet.

JO handlägger även ärenden som inte omfattas av vad som kan anses utgöra tillsynsverksamhet, i vilka ärenden förvaltningslagen ska tillämpas i vanlig ordning. I fråga om vad som ska anses utgöra tillsynsverksamhet och vad som är sådan annan verksamhet där förvaltningslagen ska tillämpas kan bestämmelserna i 13 kap. 6 § RF och 5 § JO-instruktionen ge viss ledning när det gäller omfattningen av begreppet tillsynsverksamhet. Av dessa bestämmelser följer att JO ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar som ombudsmännen finner motiverade. Detta innebär att samtliga tillsynsärenden hos JO utgör en del av tillsynsverksamheten, oavsett om de inleds genom anmälan eller på ombudsmannens eget initiativ eller om det är fråga om genomförandet av en inspektion. JO:s uppdrag och verksamhet som nationellt besöksorgan bör i det hänseendet anses vara så nära knutna till JO:s tillsynsverksamhet att de vid tillämpning av förvaltningslagen bör anses utgöra en del av densamma. Vidare bör samtliga åtgärder som är nödvändiga för denna ärendehantering anses utgöra en del av tillsynsverksamheten, vilket torde innefatta exempelvis registrering, kommunicering, beslutsfattande, publicering, rapportering, behandling av eventuella efterskrifter samt annan handläggning. Det bör vidare innefatta åtgärder som ärendena kan leda till i form av åtal och förande av talan om disciplinåtgärder. Vad som däremot klart torde falla utanför tillsynsverksamheten är JO:s administrativa verksamhet i form av bl.a. ekonomi- och personaladministration samt ärenden om utlämnande av allmän handling. Vidare bör annan verksamhet som inte har någon direkt koppling till ett tillsynsärende, såsom JO:s internationella verksamhet och hantering av lagstiftningsremisser, inte omfattas av förslaget om undantag från förvaltningslagens tillämplighet.

5.5.3.2 Besluts överklagbarhet

Kommitténs bedömning: JO:s beslut i tillsynsärenden bör inte vara överklagbara.

Vad gäller JO:s tillsynsbeslut råder samsyn i doktrin och domstolspraxis att dessa inte kan överklagas.

Det kan dock argumenteras för att ett kritikbeslut kan få konsekvenser för en enskild tjänsteman och att det därför borde finnas en möjlighet för honom eller henne att få beslutet prövat av en högre instans. En sådan möjlighet finns t.ex. för revisorer som fått en erinran från Revisorsinspektionen (se 32 och 36 §§ revisorslagen [2001:883]). Någon naturlig sådan instans till vilken vederbörande skulle kunna överklaga JO:s tillsynsbeslut finns emellertid inte, och kan svårigen inrättas med hänsyn till JO:s extraordinära ställning. Det

torde ligga närmast till hands att konstitutionsutskottet skulle kunna anses utgöra en sådan instans, men utskottet överprövar inte enskilda beslut.

Samtidigt kan vissa av JO:s administrativa beslut faktiskt överklagas, närmare bestämt till Riksdagens överklagandenämnd. JO:s tillsynsbeslut är dock av en annan karaktär än t.ex. anställningsbeslut, eftersom JO i sina tillsynsbeslut verkar som en av lagens högsta övervakare och inte som arbetsgivare.

De uttalanden som JO gör kan ha en stor påverkan på rättstillämpningen och indirekt även på den enskilde befattningshavaren eller tjänstemannen. Uttalandena saknar dock formell rättslig verkan. Ombudsmännens uttalanden är inte bindande föreskrifter eller disciplinära sanktioner, utan bedömningar som ska vägleda tillsynsobjekten genom tyngden i den sakliga argumentationen.

Ombudsmannens uppdrag och ställning bygger vidare på att han eller hon har riksdagens förtroende. Ombudsmannen måste därför använda sig av den makt och de befogenheter som förlänats honom eller henne under ansvar och med försiktighet. Konstitutionsutskottet gör förvisso inte någon överprövning i JO:s beslut i enskilda ärenden. Om ombudsmannen genom uttalanden eller andra åtgärder i handläggningen av tillsynsärenden förbrukar riksdagens förtroende kan detta emellertid bli en fråga för utskottet, och i förlängning för riksdagen, vid den granskning som följer av JO:s ställning under utskottet och riksdagen.

Vid dessa förhållanden framstår det inte som nödvändigt eller lämpligt att införa en möjlighet att överklaga JO:s beslut i tillsynsärenden.

Kommittén har ovan föreslagit att förvaltningslagen inte ska gälla i JO:s tillsynsverksamhet. Förvaltningslagens bestämmelser om överklagande blir således inte tillämpliga på JO:s tillsynsbeslut. Några andra bestämmelser som skulle kunna ligga till grund för överklagande av JO:s beslut i tillsynsärenden finns inte. Det saknas därför anledning att föreslå några författningsändringar i fråga om överklagande med anledning av kommitténs ställningstagande i denna del.

6 JO:s uppdrag

Bestämmelserna om JO:s uppdrag är förhållandevis allmänt hållna.

Enligt utredningsdirektiven har frågan väckts om det finns ett behov av att ge justitieombudsmännen närmare vägledning om var tillsynsuppdragets huvudsakliga fokus och tyngd bör ligga. Utredningen bör enligt direktiven vidare analysera och bedöma om det finns skäl att utveckla och precisera tillsynsuppdraget samt föreslå eventuella författningsändringar. I avsnitt 6.1 nedan behandlas främst frågan om utformningen av tillsynsuppdraget, dvs. vad JO ska granska, målsättningen med granskningen samt hur detta utformas i lagstiftningen.

I utredningsdirektiven anges även att utredningen också bör undersöka, analysera och redovisa konsekvenserna för JO:s uppdrag av att offentlig verksamhet i allt större utsträckning bedrivs i privat regi, särskilt i förhållande till JO:s uppgift att främja rättssäkerheten och det medborgerliga perspektivet. Utredningen bör enligt direktiven även överväga och – i den utsträckning det bedöms påkallat – föreslå anpassningar av såväl JO:s tillsynsområde som gällande regelverk till nuvarande förhållanden. Dessa frågor, som utgår från den grundläggande frågan om vilka som står under JO:s tillsyn, behandlas i avsnitt 6.2.

I utredningsuppdraget ingår också att behandla JO:s uppdrag som åklagare och att identifiera eventuella behov av förändringar samt lämna nödvändiga åtgärdsförslag. Frågor som avser JO:s roll som åklagare behandlas i avsnitt 6.3.

Vidare ska utredningen enligt direktiven analysera i vilken utsträckning förutsättningarna för JO:s extraordinära tillsynsverksamhet påverkas av förändringar i den ordinarie tillsynsverksamheten och myndigheternas klagomålshantering. En sådan analys görs i avsnitt 6.4.

Av direktiven följer även att utredningen ska granska dels JO:s Opcat-verksamhet, dels JO:s internationella arbete i förhållande till bl.a. JO:s tillsynsuppdrag. Det särskilda tillsynsuppdraget inom Opcat-verksamheten behandlas i avsnitt 6.5, och i avsnitt 6.7 behandlas frågor som avser JO:s internationella arbetet.

I avsnitt 6.6 redogörs för ett särskilt uppdrag som tillkommer chefsJO på det medicetiska området.

I direktiven uttalas även att det är angeläget att JO-ämbetet och JO:s beslut åtnjuter respekt och att besluten får genomslagskraft hos dem som granskas. Utredningen ska därför enligt direktiven undersöka och analysera hur det förhåller sig med detta. Avsnitt 6.8 ägnas åt dessa frågor.

6.1 JO:s tillsynsuppdrag

JO:s tillsynsuppdrag har alltsedan ämbetet inrättades bestämts genom en grundläggande reglering i regeringsformen med närmare definition av uppdraget i instruktionerna för JO. I regeringsformen anges följaktligen i fråga om uppdraget enbart att JO ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter samt att tillsynen ska utövas i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar (13 kap. 6 § RF).

I avsnitt 5.2.5 finns en redovisning av tillsynsuppdraget i JO-instruktionen och en jämförelse med det uppdrag som lämnades i den ursprungliga instruktionen för ämbetet. Som framgår av redovisningen har JO kvar ett flertal av de uppgifter som ämbetet gavs redan i 1810 års instruktion. JO ska ha tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter (1 § andra stycket JO-instruktionen). Ombudsmännen ska vidare särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet följer regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte åsidosätts i den offentliga verksamheten (3 § första stycket). Ombudsmännen ska vidare verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas genom framställningar till riksdagen eller regeringen (4 §).

Utöver att JO i sin tillsyn särskilt ska granska att föreskriften om saklighet och opartiskhet följs samt bevaka den enskildes grundläggande fri- och rättigheter lämnas i instruktionen inte några närmare riktlinjer för tillsynens inriktning. Ombudsmännen lämnas i stället en betydande frihet att själva bestämma hur de vill utforma sina respektive verksamheter.³⁶⁷

6.1.1 Förändringar i uppdraget över tid

Även om flera av de grundläggande uppgifterna för JO har kvarstått mer eller mindre oförändrade i sak sedan ämbetet inrättades har tillsynsuppdraget inte varit helt oförändrat under årens lopp. Direktiv för inriktningen på granskningen har tillkommit i instruktionerna för JO samtidigt som andra har tagits bort. Redogörelsen nedan är en exemplifiering över hur uppdraget såsom det uttryckts i instruktionen har förändrats.³⁶⁸ I texten redovisas även exempel på uttalanden i utskottsbetänkanden som skulle kunna ha viss effekt på JO:s tillsyn.

Utformningen av den grundläggande tillsynsuppgiften i den nuvarande instruktionen – att utöva tillsyn över efterlevnaden av lagar och andra författningar samt över fullgörandet av åligganden – härstammar delvis från 1967 års JO-instruktion. Uppdraget att granska efterlevnaden av lagar och andra författningar har förvisso varit detsamma sedan 1810 års instruktion. Enligt ett tillägg som infördes i 1967 års JO-instruktion ska JO emellertid granska att

³⁶⁷ JO:s handläggning av klagomålsärenden, inspektionsverksamheten m.m. hanteras i avsnitt 7.

³⁶⁸ För en mer ingående redovisning av respektive instruktion kan hänvisas till Alexius Borgström (2003).

den som står under tillsyn ”i övrigt fullgör sina åligganden”. Därmed utvidgades tillsynen till att även omfatta att tjänsteåligganden över huvud taget fullgörs, t.ex. att allmänna rättsgrundsatser, praxis och sedvana iakttas.³⁶⁹

Axberger har med utgångspunkt i detta tillägg beskrivit vidden av JO:s tillsynsuppdrag enligt följande:³⁷⁰

Tillsynsuppgiften stannar därmed inte vid rättslig granskning utan mandatet är vidare än så. JO har således befogenhet att redovisa lämplighetsbedömningar, dock företrädesvis sådana som har sin utgångspunkt i en rättslig reglering. JO är därvid fri att ge uttryck för vad god förvaltningssed och allmän myndighetsetik kräver. I dagens samhälle, där etiska regler och uppförandekoder av olika slag är vanligt förekommande, kan JO-praxis sägas fungera som en uppförandekod för det allmännas institutioner och företrädare.

Uppgiften att särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet följer regeringsformens föreskrift om saklighet och opartiskhet samt att de inte gör intrång i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter, infördes genom 1975 års JO-instruktion. Bestämmelsen anknyter till stadgandet om objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF samt de fri- och rättigheter som intagits i 2 kap. RF.

I samband med 1975 års JO-reform kunde flera tidigare särskilda tillsynsuppgifter uteslutas ur författningstexten eftersom dessa skulle komma att omfattas av JO:s bevakning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Genom omnämmandet i 2 kap. RF av tryck- och yttrandefriheten och rätten att ta del av allmänna handlingar kunde ett tidigare särskilt stadgande om att ombudsmännen särskilt skulle överväga efterlevnaden av bestämmelser om tryckfrihet och allmänna handlingars offentlighet tas bort. Inte heller överfördes den tidigare instruktionens stadgande att JO särskilt skulle granska efterlevnaden av bestämmelserna om frihetsberövanden³⁷¹ och om krigsmäns behandling och omvårdnad (jfr 3 § första stycket i 1967 års JO-instruktion), med motiveringen att dessa uppgifter endast utgjorde en precisering av grundläggande fri- och rättigheter.³⁷²

I grundläggande fri- och rättigheter innefattas i dag även vad som följer av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, även benämnd Europakonventionen (jfr 2 kap. 19 § RF).

JO:s allmänna rättsvårdande uppdrag – att verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas genom framställningar till riksdagen eller regeringen – har haft sina motsvarigheter i samtliga tidigare instruktioner.³⁷³

³⁶⁹ Se prop. 1967:32 s. 58 f. I tidigare instruktioner skulle dock JO granska att den som står under tillsyn inte underlät att ”behörigen fullgöra sina ämbetsplikter”; se bl.a. 1 § i 1957 års instruktion.

³⁷⁰ Se Axberger (2014) s. 38.

³⁷¹ JO hade enligt 17 § i 1810 års instruktion i uppdrag att även granska till JO inskickade fänglistor från häkten och straffanstalter, för att utröna grunderna och tiden för frihetsberövandena; se Ekroth (2001) s. 60.

³⁷² Se SOU 1975:23 s. 219 f. och bet. KU 1975/76:22 s. 69.

³⁷³ Se bl.a. 14–16 och 20 §§ i 1810 års instruktion, 14, 15, 17 och 18 §§ i 1915 års instruktion och 1 och 2 §§ i 1967 års instruktion.

Vad som däremot inte tagits med i 1900-talets JO-instruktioner är 1810 års stadgande om att JO i sin redogörelse till riksdagen även skulle påpeka brister och lämna förbättringsförslag om den allmänna hushållningen. Sådana framställningar kunde även lämnas till ”Kungl. Maj:t”. Det fanns således en möjlighet för JO att engagera sig i rikets finanser och fungera som ett kontrollorgan av den ekonomiska lagstiftningen.³⁷⁴

Före införandet av 1975 års JO-instruktion fanns även ett stadgande att JO skulle verka för att enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning främjas (se bl.a. 1 § första stycket i 1967 års JO-instruktion). I nuvarande instruktion anges i stället att JO får göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning (se 6 § JO-instruktionen). I tidigare instruktioner var detta således tydligare uttryckt som en uppgift för JO, till skillnad från den nuvarande instruktionen där sådana uttalanden ingår som en åtgärd som JO får vidta.

Tidigare instruktioner – fram till och med 1967 års JO-instruktion – har innehållit stadganden om vilka typer av fel som särskilt bör beivras, t.ex. för att felet varit av visst allvarligt slag eller för att de tjänstemän som gjort felet haft vissa motiv med sitt handlande. Som exempel kan nämnas att 1810 års JO-instruktion angav att JO framför allt borde uppmärksamma och beivra sådana överträdelse som antingen ”häröra från egennyttan, vrångvisa, våld och grof försumlighet”³⁷⁵ (2 §). Om felet i stället begåtts av oaktsamhet och utan ond avsikt kunde JO enligt instruktionen nöja sig med att informera JK om vad som förevarit (3 §). Det kan i detta sammanhang beaktas att JO ursprungligen i stor utsträckning utgjorde ett åklagarämbete och att JK, till skillnad från JO, hade andra förutsättningar att kräva rättelse av begångna fel.³⁷⁶

Stadgandet att JO:s främsta fokus bör vara fel som synes häröra från ”egennyttan, vrångvisa, våld eller grov försumlighet” behölls i 1915 års JO-instruktion, med tillägget att även fel som medför en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter särskilt bör uppmärksammas och beivras (2 §).

I 1967 års JO-instruktion föreskrevs att JO främst bör ingripa när en enskilds rättssäkerhet kränkts eller satts i fara eller när någon åsidosatt sin tjänsteplikt av egennyttan, mannamån eller grov försummelse. Vidare föreskrevs att JO borde lämna klagomål utan åtgärd, om det från allmän och enskild synpunkt är av ringa betydelse att pröva saken (3 och 8 §§).

Frågan om vilka ärenden som JO ska ta upp till prövning och vilka fel som ska beivras har i senare utredningar behandlats utifrån behovet av att hantera den ökade tillströmningen av klagomål.³⁷⁷ Vid behandlingen av 1972 års JO-

³⁷⁴ Se Alexius Borgström (2003) s. 57 och 64.

³⁷⁵ Enligt Svenska Akademiens ordbok torde med vrångvisa och våld i sammanhanget avses orättvisa respektive partiskhet.

³⁷⁶ Se Alexius Borgström (2003) s. 43 f. och 55.

³⁷⁷ Se bl.a. SOU 1975:23 s. 106 ff. För nuvarande utrednings behandling av handläggningen av klagomålsärenden, se avsnitt 7.2.

utrednings förslag om en generalklausul för vilka ärenden som JO bör avskrivna för att bemöta denna ökning uttalade konstitutionsutskottet följande:³⁷⁸

Utskottet vill erinra om att i samband med 1967 års reform framhölls att någon generell skyldighet för JO att pröva inkomna ärenden inte förelåg. Någon sådan bestämmelse är enligt utskottets mening inte heller påkallad. Den frågan kan då ställas om det är nödvändigt att instruktionen innehåller bestämmelser om att JO under vissa omständigheter skall underlåta att pröva en anmälan från enskild. Utskottet anser det tveivelaktigt om en sådan bestämmelse är av något värde. Det bör framhållas att i ett organ av så utpräglad förtroendekaraktär som JO-ämbetet förefaller det mer ändamålsenligt att helt överlämna sådana bedömningsfrågor som om ett ärende skall upptas till prövning eller ej till JO:s eget avgörande.

Konstitutionsutskottet anförde vidare att det låg i sakens natur att JO ska ingripa främst när en enskilds rätt kränkts eller satts i fara. Detta bedömdes därför inte behöva anges i författningstexten i den nya instruktionen.³⁷⁹ Någon bestämmelse om vilka ärenden som bör avskrivas eller prioriteras togs följaktligen inte in i 1975 års JO-instruktion. Däremot infördes en bestämmelse i 20 § enligt vilken JO inte bör utreda förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det inte från en allmän synpunkt är väsentligt att saken utreds (jfr 20 § i nu gällande instruktion).

Tillsynsuppdraget så som det utformades i 1975 års JO-instruktion överfördes till 1986 års JO-instruktion utan några förändringar i sak.

Vid sidan av de direktiv som lämnats i instruktionerna har lagstiftaren genom uttalanden i betänkanden lämnat ytterligare riktlinjer för bl.a. vad JO bör pröva och vilken inriktning granskningen bör ha. Exempelvis uttalade konstitutionsutskottet vid behandlingen av betänkandet från 1972 års JO-utredning att det är angeläget att understryka att de ordinarie besvärsmöjligheterna bör ha utnyttjats innan saken prövas av JO i egenskap av extraordinär instans. Utskottet tillade följande:³⁸⁰

JO har inte befogenhet att ändra meddelade beslut. Inte heller är det avsett att JO skall överpröva de ordinarie beslutsmyndigheternas avgöranden i sak. Den uppgiften ankommer på vederbörande besvärsmyndighet. Det bör i sammanhanget erinras om regeringsformens stadganden att ingen myndighet får bestämma över domstols eller förvaltningsmyndighets avgöranden i de enskilda fallen (11 kap. 2 och 7 §§ RF). Utskottet anser mot bakgrund härav det principiellt viktigt att understryka att JO inte bör utnyttja sin rätt att göra uttalanden i rättstillämpningsfrågor innan ett ärende slutligt avgjorts av ordinarie besvärinstans. Däremot är JO givetvis skyldig att ingripa om en myndighet förfarit direkt olagligt eller på annat sätt kränkt enskilds rätt.

Ett annat exempel är konstitutionsutskottets uttalande i samband med 1986 års JO-reform att JO:s granskning av sådana kommunala och landstingskommunala organ som har hand om uppgifter enligt statlig speciallagstiftning borde intensifieras. Utskottet ansåg det dock inte behövligt att reglera detta i

³⁷⁸ Se bet. KU 1975/76:22 s. 52.

³⁷⁹ Se bet. KU 1975/76:22 s. 69.

³⁸⁰ Se bet. KU 1975/76:22 s. 53.

instruktionen, utan den närmare inriktningen av JO:s verksamhet borde på detta område, liksom på andra tillsynsområden, enligt utskottet avgöras av JO själv. Utskottet ställde sig därför inte bakom en motion om att riksdagen hos regeringen skulle begära förslag som syftade till att utvidga JO:s kontroll av primärkommunerna.³⁸¹

Ett ytterligare exempel är konstitutionsutskottets uttalande att det normalt inte ska ingå i JO:s uppgifter att utan förekommen anledning ge vägledande råd och anvisningar om hur en viss lagstiftning ska tillämpas.³⁸²

Därutöver har konstitutionsutskottet uttalat sig om i vilken utsträckning JO ska prioritera klagomålshandlingen (se bet. KU 1975:76:22 s. 51 och bet. KU 1986/87:2 s. 19 f.).³⁸³

Den nu beskrivna utvecklingen har följaktligen medfört att den nuvarande JO-instruktionen lämnar förhållandevis begränsade anvisningar om vad JO ska utreda och vilka frågor tillsynen ska omfatta. Stadgandena i instruktionen är allmänt hållna och det överlämnas i stället åt JO att bestämma den närmare inriktningen inom de givna ramarna. Som framgår förekommer i stället vissa uttalanden om uppdraget från riksdagen i konstitutionsutskottets betänkanden.

6.1.2 Kommitténs överväganden

Kommitténs förslag: JO:s uppgift att särskilt se till att regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet följs ska omfatta all verksamhet som står under JO:s tillsyn.

Kommitténs bedömning: Det finns inte anledning att föreslå någon ändring av ombudsmännens möjlighet att utifrån de befintliga ramarna i JO-instruktionen självständigt bestämma inriktningen på sina verksamheter.

JO:s tillsynsuppdrag

JO:s uppdrag och syfte är först och främst att utgöra en garant för den enskildes rättssäkerhet i förhållande till det allmänna. De mest grundläggande delarna i denna rättssäkerhet är legalitetsprincipen (1 kap. 1 § RF), objektivitetsprincipen (1 kap. 9 § RF) och de grundläggande fri- och rättigheterna (2 kap. RF och Europakonventionen).

De nuvarande föreskrifterna beskriver väl de yttre ramarna för detta tillsynsuppdrag. Stadgandet om att tillsynen ska omfatta att de som utövar offentlig verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina skyldigheter ger JO möjlighet och skyldighet att inom vida ramar bevaka den enskildes rätt. Redan genom detta stadgande inkluderas såväl legalitets-

³⁸¹ Se bet. KU 1986/87:2 s. 20.

³⁸² Se bet. KU 1986/87:2 s. 21.

³⁸³ JO:s handläggning av klagomålsärenden, inspektionsverksamheten m.m. hanteras i avsnitt 7.2.

principen som alla andra stadganden till skydd för den enskildes ställning, oavsett om det är en myndighet som bedriver verksamheten eller någon annan som står under JO:s tillsyn.

Eftersom JO redan genom det grundläggande uppdrag som definieras i JO-instruktionen har vida möjligheter att granska den offentliga verksamheten är stadgandet i nuvarande 3 § JO-instruktionen att JO särskilt ska se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet följer regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att de inte gör intrång i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter förvisso inte en nödvändig föreskrift för att sådana frågor ska omfattas av uppdraget. JO ska granska dessa frågor i alla fall. Objektivitetsprincipen och de grundläggande fri- och rättigheterna framstår dock som så viktiga för den enskildes rättssäkerhet och ställning att det kan vara lämpligt att riksdagen i instruktionen lyfter fram detta som särskilt viktiga områden även fortsättningsvis.

Den offentliga maktutövningen har sedan bestämmelsen i 3 § om den särskilda tillsynsuppgiften infördes i 1975 års JO-instruktion i viss utsträckning överlämnats till privata aktörer, bl.a. inom skolväsendet. Enligt nuvarande 2 § första stycket 3 JO-instruktionen står även ”annan som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning under JO:s tillsyn, såvitt avser denna hans verksamhet”. Detta medför att t.ex. anställda hos privata aktörer kan stå under JO:s tillsyn (se avsnitt 6.2.3). För den enskilde bör det vid utövande av den offentliga makten inte spela någon roll om utföraren är en myndighet eller en privat aktör. I vissa situationer kan det även vara oklart för enskilda i vilken utsträckning de har att göra med en offentlig eller privat aktör. Det särskilda stadgandet i 3 § JO-instruktionen om att följa regeringsformens föreskrifter om saklighet och opartiskhet omfattar dock bara verksamhet som utförs av domstolar och förvaltningsmyndigheter. För att främja den enskildes rättssäkerhet framstår det därför som lämpligt att utvidga JO:s särskilda uppgift att bevaka objektivitetsprincipen till att avse all verksamhet som omfattas av JO:s tillsyn, dvs. även privata aktörers verksamhet i den del den innefattar myndighetsutövning. Att JO särskilt ska granska att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte åsidosätts i privata utförares verksamhet i den del den omfattas av JO:s tillsyn följer redan av JO-instruktionen.

JO:s uppdrag att verka för att avhjälpa brister i lagstiftningen framstår fortfarande som ett relevant och lämpligt uppdrag.

Den fråga som då uppkommer är om det finns anledning att på något sätt ytterligare definiera eller precisera JO:s tillsynsuppdrag.

Det nuvarande tillsynsuppdraget har varit oförändrat i över 40 år och har, såvitt framkommit, varit ändamålsenligt. Som redovisats är de föreskrifter om tillsynsuppdragets omfattning som lämnats i instruktionen resultatet av en utveckling som gått i en riktning där föreskrifterna blivit än mer allmänt hållna än tidigare, vilket har gett JO frihet att själv bestämma inriktningen på sin verksamhet. Att definiera eller precisera tillsynsuppdraget ytterligare skulle i viss utsträckning innebära en återgång till tidigare ordning där JO skulle

fokusera på mer specifika områden i sin granskning. Som följer av vad kommittén framfört i avsnitt 5.2.12.7 finns det även ett stort värde i att JO inom de givna ramarna behåller sin rätt att själv bestämma inriktningen, eftersom detta är en viktig del i upprätthållandet av JO:s självständighet och oberoende. Konstitutionsutskottet har vid upprepade tillfällen uttalat att JO:s självständighet – som gäller även gentemot riksdagen, som aldrig ska påverka ombudsmännens handläggning av ärenden – är institutionens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse.³⁸⁴ Utskottet har också uttalat att den närmare inriktningen på JO:s verksamhet bör avgöras av JO själv.³⁸⁵ Detta är uttalanden som även kommittén ställer sig bakom.

Så som 1983 års JO-utredning har anfört bör riksdagen styra JO:s verksamhet genom bestämmelser i lag.³⁸⁶ Att i författningstext uttömmande reglera vilka särskilda områden JO ska granska låter sig knappast göras, eftersom debatten och förhållandena i samhället förändras. Möjligheten att reglera tillsynen är också i viss utsträckning inskränkt genom att JO måste bedriva sin granskning utifrån vad som framkommit i klagomål, vid inspektioner, i medier m.m. Även detta talar för att JO bör ha möjlighet att själv bestämma inriktningen på sin granskning utifrån de ramar som riksdagen fastställt i lag.

Sammantaget bedöms nuvarande bestämmelser om JO:s tillsynsuppdrag i allt väsentligt vara lämpligt utformade och motsvara det uppdrag som JO bör ha. Utifrån JO-ämbetets utpräglade förtroendekaraktär bör riksdagen undvika att mer detaljerat ange inriktningen på JO:s granskning och i stället även fortsättningsvis låta JO självständigt avgöra vad som ska granskas utifrån rådande förhållanden. Däremot finns det anledning att utvidga JO:s uppdrag att särskilt granska att objektivitetsprincipen följs till att avse all verksamhet som omfattas av JO:s tillsyn och således även privata aktörers verksamhet i den del den innefattar myndighetsutövning.

6.2 JO:s tillsynsområde

Enligt 13 kap. 6 § RF ska JO utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar. I förarbetena till bestämmelsen anförde departementschefen följande:³⁸⁷

Frågan om JO:s tillsynsområde torde höra till dem som [1972 års JO-utredning, *utredningens anm.*] kommer att behandla. Att märka är emellertid att JO:s tillsyn inte gärna kan komma att avse annat än rättstillämpningen inom offentlig verksamhet. Åt detta bör RF alltså kunna ge uttryck. Samtidigt bör emellertid klargöras att tillsynsområdet inom den angivna ramen skall preciseras i JO:s instruktion, varvid det kan ges en större eller mindre omfattning. Jag föreslår därför att det i paragrafen föreskrivs att JO

³⁸⁴ Se bl.a. bet. KU 1975/76:22 s. 49.

³⁸⁵ Se bet. KU 1986/87:2 s. 20.

³⁸⁶ Jfr SOU 1985:26 s. 142.

³⁸⁷ Se prop. 1973:90 s. 431.

i enlighet med instruktion som riksdagen utfärdar skall utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar.

Den yttre gränsen för tillsynsområdet i grundlagen är således rättstillämpningen i offentlig verksamhet. Det är riksdagens uppgift att inom denna gräns i lag närmare definiera vilka som står under JO:s tillsyn.

Utöver bl.a. statliga och kommunala myndigheter föreskrivs i JO-instruktionen att ”annan som innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning står under tillsyn såvitt avser denna hans verksamhet” (2 § första stycket 3). Tillsynen kan således komma att omfatta även privata aktörer men under förutsättning att de bedriver verksamhet som innefattar myndighetsutövning. Tillsynen får i sådana fall enbart avse den verksamheten.

I JO-instruktionen anges även att vissa myndigheter och befattningshavare undantas från JO:s tillsyn, såsom organ under riksdagen samt regeringen och justitiekanslern. Vidare finns en föreskrift om att tillsynen i fråga om befattningshavare vid försvarsmakten endast omfattar befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning. (Se 2 § andra och tredje stycket.)

Det kan i sammanhanget noteras att JO:s tillsynsområde i huvudsak sammanfaller med JK:s tillsynsområde, med undantag för att riksdagens myndigheter, anställda och uppdragstagare helt faller utanför JK:s tillsynsområde (se 1–4 §§ lagen [1975:1339] om justitiekanslerns tillsyn).

En stor del av den verksamhet som tidigare endast bedrevs i offentlig regi drivs nu även av privata företag. Den ökade privatiseringen av den offentliga verksamheten – t.ex. inom de områden som i dagligt tal benämns vård, skola och omsorg – har också i viss utsträckning medfört en begränsning av JO:s tillsynsområde. Enligt direktiven för utredningen bör utredningen med anledning av detta undersöka, analysera och redovisa konsekvenserna för JO:s uppdrag av att offentlig verksamhet i allt större utsträckning bedrivs i privat regi, särskilt i förhållande till JO:s uppgift att främja rättssäkerheten och det medborgerliga perspektivet. Utredningen bör även överväga och – i den utsträckning det bedöms påkallat – föreslå anpassningar av såväl JO:s tillsynsområde som gällande regelverk till nuvarande förhållanden.

6.2.1 Bakgrund till nuvarande ordning

*Ämbetsansvar*³⁸⁸

Enligt 96 § i 1809 års regeringsform, i den lydelse som gällde före ikraftträdandet av 1974 års regeringsform, utgjordes JO:s tillsynsobjekt av de som ”i allo äro underkastade ämbetsansvar”.³⁸⁹ Bestämmelsen motsvarades av 1 § i 1967 års JO-instruktion, där det bl.a. angavs att riksdagens ombudsmän har

³⁸⁸ För en mer utförlig beskrivning av ämbetsansvaret, se SOU 1975:23 s. 143 f.

³⁸⁹ I 1809 års regeringsforms ursprungliga lydelse föreskrevs i 96 § att JO skulle ha tillsyn över lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän.

tillsyn över tjänstemän och andra som är underkastade fullständigt ämbetsansvar.

Det kan noteras att det i fråga om militieombudsmannen (MO), vars ämbete sammanfördes med JO-ämbetet 1967, följde av 1 § i 1957 års JO-instruktion att MO skulle utöva allmän tillsyn över tillämpningen av lagar, författningar och instruktioner av ämbets- och tjänstemän inom dåvarande försvarsväsendet och av de som under ämbetsansvar fullgjorde uppgifter inom sammanslutningar eller stiftelser som samverkade med försvarsväsendet. Någon sådan särskild reglering om tillsynskretsen i fråga om försvarsväsendet togs dock inte in i 1967 års JO-instruktion.

Med ämbetsansvar avsågs det straffrättsliga ansvaret för offentligt anställda som gällde före ämbetsansvarsreformen som genomfördes den 1 januari 1976.³⁹⁰ Som s.k. självständiga ämbetsbrott räknades tjänstemissbruk, tagande av muta eller av otillbörlig belöning, brott mot tystnadsplikt och tjänstefel. För tjänstefel kunde den dömas som av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosatte vad som ålåg honom eller henne enligt lag, instruktion, annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet. Det fanns två ytterligare ämbetsbrott i det fall en tjänsteman begått ett allmänt brott och därigenom åsidosatt sin tjänsteplikt eller genom brottet visat sig vara uppenbarligen inte skickad att inneha sin befattning eller skadat det anseende som innehavaren av befattning bör ha. Den som begått ett ämbetsbrott kunde dömas till fängelse eller böter, men det fanns även särskilda ämbetsstraff – suspension och avsättning.

Under fullständigt ämbetsansvar stod i princip alla som var anställda som tjänstemän inom staten eller en kommun. En nedre gräns för ansvaret drogs dock så att det inte omfattade tjänster som endast innefattade osjälvständig verksamhet, t.ex. expeditjonsbiträden. Undantag från denna avgränsning fanns bl.a. om tjänsten innefattade offentlig maktutövning.

Under partiellt ämbetsansvar stod bl.a. ledamöter i beslutande statliga eller kommunala församlingar. Dessa kunde dömas för ämbetsbrott men inte för ämbetsbrotten tjänstemissbruk eller tjänstefel. Eftersom de enbart stod under partiellt ansvar stod de inte under JO:s tillsyn.

Offentliga tjänstemän med helt osjälvständiga arbetsuppgifter och tjänstemän vid statliga eller kommunala bolag var således i regel inte ställda under ämbetsansvar, inte heller enskilda företag och sammanslutningar samt privatpersoner. Dessa stod därmed inte heller under JO:s tillsyn.

Genom ämbetsansvarsreformen avskaffades de särskilda ämbetsstraffen samtidigt som färre handlingar och underlåtelser skulle vara straffbara. Det straffrättsliga ansvaret för brott i tjänsten blev mer begränsat. I stället kunde en tjänsteman dömas för myndighetsmissbruk om han eller hon i myndighetsutövning åsidosatte vad som till följd av lag eller annan författning gällde för myndighetsutövningen, om gärningen för det allmänna eller någon enskild

³⁹⁰ Reformen grundades på Ämbetsansvarskommitténs betänkanden Ämbetsansvaret (SOU 1969:20) och Ämbetsansvaret II (SOU 1972:1). Regeringens förslag till riksdagen finns i prop. 1975:78. Riksdagsbehandlingen redovisas bl.a. i justitieutskottets betänkande 1975:22.

medförde förfång eller otillbörlig förmån som inte var ringa.³⁹¹ Ansvaret knöts däremot inte till en särskild personkrets. Genom att det var fråga om ansvar i myndighetsutövning skulle även tjänstemän vid privaträttsliga subjekt, t.ex. bolag, som anförtrotts sådana uppgifter stå under ansvar.

Genom reformen övergick vidare de offentliga tjänsterna, med vissa undantag, till att ha sin grund i avtalsrättsliga förhållanden, i likhet med arbetsmarknaden i övrigt. Ansvaret för handlingar som tidigare varit straffbara ersattes till stora delar samtidigt av ett disciplinansvar som för statligt anställda reglerades i föregångaren till lagen om offentlig anställning.

Redan i 1974 års regeringsform hade ämbetsansvaret strukits som grund för vilka objekt som skulle stå under JO:s tillsyn. I stället skulle JO utöva tillsyn över rättstillämpningen i offentlig verksamhet i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar. Uttrycket offentlig verksamhet omfattade även det ämbetsansvar som utgjorde den närmare avgränsningen för tillsynen i då gällande JO-instruktion. Avskaffandet av ämbetsansvaret medförde dock att det även krävdes förändringar av JO:s tillsynsområde i instruktionen. Att ta fram sådana förslag blev en av 1972 års JO-utrednings huvuduppgifter.

1972 års JO-utredning

JO:s tillsynskrets enligt huvudregeln

I betänkandet från 1972 års JO-utredning övervägdes flera olika alternativ för hur gränserna skulle dras för JO:s tillsynsområde, utifrån om tillsynen skulle utgå från vem som i tjänsten omfattades av straff- eller disciplinansvar eller om tillsynsområdet i stället skulle utgå från uppräknade myndighetsslag eller personalkategorier.

Utredningen uttalade att eftersom myndighetsutövning typiskt sett är den offentliga verksamhet som mest påtagligt berör de enskilda medborgarna är det givet att var och en som utövar offentlig myndighet ska stå under JO:s tillsyn i denna sin verksamhet, oavsett om utövandet sker i en traditionellt organiserad myndighet eller ett enskilt rättssubjekt. Att avgränsa tillsynsområdet till offentlig myndighetsutövning skulle dock enligt utredningen medföra att alltför många viktiga samhällsfunktioner skulle komma utanför den rättssäkerhetsgaranti som JO:s tillsyn utgör. Inte heller det lagreglerade disciplinansvaret skulle vara tillräckligt som grund för avgränsningen, eftersom en stor del av ansvaret inom den kommunala sektorn enbart var reglerat i kollektivavtal. De som enbart stod under ett avtalsreglerat disciplinansvar skulle därmed inte omfattas av tillsynen. Utredningen föreslog därför att även vissa grupper av anställda och uppdragstagare skulle omfattas av tillsynen, oavsett om tjänstemännen omfattades av straffansvar eller lagreglerat disciplinansvar. I första hand skulle anställda inom staten och kommunerna

³⁹¹ Brottet myndighetsmissbruk motsvarade det tidigare brottet tjänstemissbruk som inte förutsatte att brottet begicks i myndighetsutövning. Myndighetsmissbruk ligger i dag närmast vad som benämns tjänstefel (se 20 kap. 1 § BrB). Enligt den nuvarande lydelsen kan dock tjänstefel begås *vid* myndighetsutövning, vilket medför att fler handlingar och underlåtelser omfattas av bestämmelsen.

omfattas. Även ledamöter av bl.a. styrelser och nämnder kom därmed att omfattas, vilket innebar att tillsynsområdet utökades eftersom vissa av dessa ledamöter tidigare enbart stått under partiellt ämbetsansvar.³⁹²

Utredningen fann dock att det inte fanns anledning att låta JO:s tillsynsområde omfatta sådana uppdragstagare som trots att de har sina uppdrag reglerade i författning och är förordnade av offentliga organ, är att anse som uppdragstagare hos privata rättssubjekt eller som får anses representera enskilda intressen. Utredningen anförde vidare att det var en självklarhet att området inte skulle omfatta dem vars uppdrag har sin grund i ett enskilt avtal och som således har ett privaträttsligt mellanhavande med staten eller kommunen. Utredningen anförde följande:³⁹³

Verksamheten hos de statliga och kommunala myndigheterna erbjuder JO en så stor arbetsbörda att det kan ifrågasättas om man bör öka den genom att ha en stor mängd offentliga uppdragstagare, som inte är nära anknutna till myndighetsorganisationen, under JO:s tillsyn. Det kan vidare erinras om att utredningen redan uttalat att alla uppdragstagare som utövar offentlig myndighet bör stå under JO:s tillsyn. Behovet av tillsyn över uppdragstagare som varken utövar myndighet eller har en verksamhet som har ett nära samband med myndigheternas verksamhet kan starkt ifrågasättas.

Utredningen vill därför föreslå att JO:s tillsyn får endast omfatta sådan uppdragstagare som är så nära knuten till den statliga eller kommunala myndighetsorganisationen att de kan sägas ha något slags befattning vid myndigheterna.

På liknande grund föreslog utredningen att samhällsägda bolag, som t.ex. Sveriges Radio och kommunala bostadsbolag, inte skulle omfattas av JO:s tillsyn.

Som tidigare skulle vissa grupper som stått under partiellt ämbetsansvar, såsom ledamöter i riksdagen eller beslutande kommunala församlingar, liksom justitiekanslern, även i framtiden stå utanför JO:s tillsynsområde.

Däremot skulle sådana lägre befattningshavare som tidigare inte omfattats av något ämbetsansvar med utredningens förslag komma att omfattas av JO:s tillsynsområde, eftersom JO enligt utredningen borde ha befogenhet att utifrån sitt eget omdöme ingripa mot alla befattningshavare. Utredningen föreslog dock att det i instruktionen skulle tas in en rekommendation om att JO inte borde ingripa mot lägre befattningshavare med osjälvständig verksamhet om det inte var påkallat av särskilda skäl.³⁹⁴

Tillsynen över försvarsmakten

Genom att det i 1967 års JO-instruktion inte hade tagits in någon särreglering av i vilken utsträckning befattningshavare inom försvarsmakten stod under JO:s tillsyn (jfr regleringen av tillsynen över försvarsväsendet i 1 § i 1957 års JO-instruktion) kom tillsynskretsen även på detta område att utgå från dem

³⁹² Se SOU 1975:23 s. 148–151.

³⁹³ Se SOU 1975:23 s. 151 f.

³⁹⁴ Se SOU 1975:23 s. 154.

som stod under fullständigt ämbetsansvar.³⁹⁵ I fråga om krigsmän stod befäl av lägst överfurirs grad samt de som innehade motsvarande tjänsteställning under ämbetsansvar.³⁹⁶ 1972 års JO-utredning bedömde att det var lämpligt att efter ämbetsansvarsreformen ha en regel som direkt angav att dessa befälsgrupper skulle stå under tillsyn av JO, även om de inte intog en sådan ställning att de kunde anses vara befattningshavare vid en statlig myndighet eller inrättning. Till sådana myndigheter eller inrättningar fick räknas dels krigsmaktens centrala förvaltningsmyndigheter och andra institutioner, dels militära staber och förband. Värnpliktiga som inte hade uppnått överfurirs grad skulle enligt utredningen normalt inte vara ställda under tillsyn.³⁹⁷

I utredningens förslag till JO-instruktion angavs följande i 2 § första stycket:

Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter och inrättningar,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter och inrättningar,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet, samt
4. officerare och annat befäl inom försvarsmakten av lägst överfurirs grad samt annan krigsman som innehar motsvarande tjänsteställning.

I andra och tredje stycket i samma paragraf föreslog utredningen vilka myndigheter och befattningshavare som skulle undantas från JO:s tillsynskrets.

Konstitutionsutskottets behandling av 1972 års JO-utrednings betänkande

Vid behandlingen av 1972 års JO-utrednings betänkande ställde sig konstitutionsutskottet i huvudsak bakom förslaget om vilka som enligt huvudregeln ska ingå i tillsynskretsen i fråga om statliga och kommunala myndigheter och deras befattningshavare samt vissa andra som tar del i myndighetsutövning (jfr 2 § första stycket 1–3 JO-instruktionen). Utskottet ställde sig även bakom utredningens förslag att JO inte borde ingripa mot vissa lägre befattningshavare (jfr 8 § JO-instruktionen).³⁹⁸

I fråga om vissa befattningshavare inom försvarsmakten fann dock utskottet anledning att frånga utredningens förslag och anförde följande:³⁹⁹

I första stycket föreslår utredningen under en särskild punkt (4), att till tillsynskretsen hänförs ”officerare och annat befäl inom försvarsmakten av lägst överfurirs grad samt annan krigsman som innehar motsvarande tjänsteställning”. Denna personal är emellertid hänförlig till de tjänste-

³⁹⁵ Det kan i sammanhanget noteras att den ombudsman som hade tillsyn över försvaret skulle särskilt övervaka bestämmelserna om krigsmäns behandling och omvårdnad (se 3 § första stycket i 1967 års JO-instruktion).

³⁹⁶ Vilka som utgör krigsmän vid tillämpningen av brottsbalkens bestämmelser om krigsmän anges i 21 kap. 3 § BrB. Vilka krigsmän som stod under ämbetsansvar vid 1972 års JO-utrednings behandling av tillsynsfrågan angavs i dåvarande 21 kap. 2 § BrB. Av 21 kap. 1 § första stycket BrB framgår att straffbestämmelserna i kapitlet ”träder i tillämpning när riket kommer i krig”.

³⁹⁷ Se SOU 1975:23 s. 156.

³⁹⁸ Se bet. KU 1975/76:22 s. 55 f. och 68 f.

³⁹⁹ Se bet. KU 1975/76:22 s. 68.

mannakategorier som anges vid punkt 2 och står sålunda under JO:s tillsyn. För att nå syftet med bestämmelsen bör denna i stället utformas som en inskränkning i förhållande till punkterna 1 och 2. Utskottet föreslår att bestämmelsen får följande lydelse: ”I fråga om krigsmän omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst överfurirs grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.” Uteslutna från tillsynen är således befäl med lägre grad än överfurir, menig och de som inte alls har någon militär tjänsteställning.

Utskottet föreslog att en bestämmelse med den lydelse som utskottet anförde skulle tas in som ett andra stycke i 2 §. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag. Således fick bestämmelsen om tillsynskretsen i 2 § första och andra stycket i 1975 års JO-instruktion följande lydelse:

Under ombudsmännens tillsyn står

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

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

1983 års JO-utrednings behandling av frågan om tillsynsområdet

Även 1983 års JO-utredning uppehöll sig vid frågan om tillsynskretsen och i vilken utsträckning JO borde utöva tillsyn på det privaträttsliga området. Utredningen, som i detta hänseende i första hand fokuserade på sådana privaträttsliga subjekt där staten eller en kommun hade ett betydande inflytande snarare än sådan utkontraktering till helt privata bolag inom tjänstesektorn som är betydligt vanligare i dag, menade att det skulle medföra en kraftig ökning av JO:s arbetsbörda om man förde de ca 2 500 statliga och kommunala bolagen under JO:s tillsyn. Utredningen kunde inte heller se att några påtagliga positiva effekter skulle nås även om man begränsade tillsynen till att avse endast sådana organ i vilka det allmänna genom exempelvis aktieinnehav hade avgörande bestämmanderätt. Utredningen fann därför inte anledning att föreslå någon utvidgning av JO:s tillsyn på det privaträttsliga området. Utredningen noterade samtidigt att JO:s befintliga tillsyn på det privaträttsligt reglerade området tar sikte på den mest centrala förvaltningsuppgift som kan tilldelas enskilda organ, nämligen uppgiften att utöva myndighet över medborgarna.⁴⁰⁰

I fråga om JO:s tillsyn över krigsmän noterade 1983 års JO-utredning att Militäransvarskommittén hade lämnat förslag i sitt betänkande Nytt militärt ansvarssystem (SOU 1983:2) som bl.a. påverkade utformningen av 2 § andra stycket i 1975 års JO-instruktion. Kommittén hade föreslagit att uttrycket ”krigsmän” skulle ersättas av begreppet ”militär och civilmilitär personal vid försvarsmakten”. 1983 års JO-utredning bedömde dock att förslaget i den delen i princip inte innebar någon ändring i sak av JO:s tillsynskompetens på

⁴⁰⁰ Se SOU 1985:26 s. 149–151.

det militära området. Utredningen konstaterade att Militäransvarskommitténs betänkande var under behandling i Försvarsdepartementet och lämnade inte några förslag till ändringar av tillsynskretsen på det militära området.⁴⁰¹

Vid tidpunkten för konstitutionsutskottets behandling av 1983 års JO-utrednings betänkande hade 2 § andra stycket i 1975 års JO-instruktion redan ändrats med anledning av regeringens förslag som hade föranletts av Militäransvarskommitténs betänkande (se SFS 1986:662). I regeringens förslag hade *krigsmän* ersatts av *befattningshavare vid försvarsmakten* och *överfurir* med *fänrik*.⁴⁰² Enligt den nya lydelsen skulle JO:s tillsyn således omfatta befattningshavare vid försvarsmakten endast i fråga om befäl av lägst fänriks grad och dem som innehade motsvarande tjänsteställning. Regeringens förslag behandlades i justitieutskottets betänkande 1985/86:24 om disciplinförseelser av krigsmän, m.m. Vid behandlingen av förslagen inhämtade justitieutskottet ett yttrande från bl.a. konstitutionsutskottet.⁴⁰³ I sitt yttrande till justitieutskottet uttalade konstitutionsutskottet att ändringsförslaget i fråga om 2 § inte gav anledning till några invändningar.⁴⁰⁴

När konstitutionsutskottet behandlade 1983 års JO-utrednings betänkande föreslog utskottet, såvitt nu är av intresse, att bestämmelsen i 2 § andra stycket i 1975 års JO-instruktion skulle tas in oförändrad i den nya JO-instruktionen.⁴⁰⁵ Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag och bestämmelsen har haft samma lydelse sedan dess.

Tjänstemän och uppdragstagare vid statliga affärsverk

År 1988 infördes en ytterligare kategori i JO:s tillsynskrets genom ett tillägg av en fjärde punkt i uppräkningsdelen av tillsynsobjekt i 2 § JO-instruktionen. Enligt denna ska JO även ha tillsyn över tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktieföretag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande (2 § första stycket 4 JO-instruktionen).

Syftet med bestämmelsen är att JO ska kunna utreda om personer som utsetts att företräda verken i styrelse och koncernledning i verkens dotterbolag utför uppgifter i bolagen på ett sätt som strider mot riktlinjer som fastställts av riksdagen eller regeringen eller inom ett verk. I den bakomliggande propositionen hade det föreslagits att endast JK skulle utöva sådan tillsyn. Konstitu-

⁴⁰¹ Se SOU 1985:26 s. 128 f.

⁴⁰² Se prop. 1985/86:9 s. 149 f. Tjänstegraden överfurir hade som en konsekvens av försvarsmaktens nya befälsordningssystem ändrats till fänrik. I sammanhanget noteras att det i propositionen föreslogs ett i stora delar nytt militärt ansvarssystem. Reformen innebar bl.a. att det infördes ett nytt ansvarssystem där yrkesofficerare, reservofficerare och andra som var anställda vid försvarsmakten i fredstid likställdes med övriga statsanställda och underkastades reglerna om disciplinansvar i LOA. För värnpliktiga, kvinnor som genomgick officersutbildning, hemvärsmän m.fl. infördes en ny lag om disciplinförseelser av krigsmän. I krig skulle den nya lagen vara tillämplig på alla som var tjänstgöringsskyldiga vid försvarsmakten, således även den fast anställda personalen. Benämningen krigsman behölls men reserverades för dem som löd under det nya militära ansvarssystemet.

⁴⁰³ Se bet. JuU 1985/86:24 bilaga 1.

⁴⁰⁴ Se bet. JuU 1985/86:24 s. 77.

⁴⁰⁵ Se bet. KU 1986/87:2 s. 47.

tionsutskottet fann emellertid att JK:s och JO:s tillsynsområden i princip sammanfaller och att det inte fanns anledning att på detta område tillerkänna organen olika kompetens.⁴⁰⁶

De statliga affärsverk som finns kvar i dag är Svenska kraftnät, Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Tillsynskretsen i detta hänseende är således relativt begränsad.

6.2.2 Privata aktörer inom offentligt finansierade verksamhetsområden

Offentligfinansierad verksamhet som utförs av privata aktörer förekommer i stor utsträckning i det svenska samhället. Privata aktörer anlägger infrastruktur och bedriver utbildning med statlig finansiering. På de kommunala och regionala områdena utförs en betydande del av de offentligfinansierade välfärdstjänsterna av privata aktörer, särskilt inom vård, skola och omsorg. Det allmänna finansierar även bl.a. byggtreprenader, renhållning och kollektivtrafik.

Överväganden eller frågeställningar med rättssäkerhetsaspekter torde vara mer frekvent förekommande inom offentligt finansierade välfärdstjänster – som vård, skola och omsorg – än vad som normalt är fallet när det gäller exempelvis utförandet av samhällsbyggnadstjänster såsom skötsel av vägnätet eller uppförande av skolbyggnader. För att ge en övergripande bild av i vilken utsträckning kommuner och regioner anlitar och finansierar privata aktörer för att utföra vissa välfärdstjänster redovisas nedan omfattningen av tjänster som utförs av privata aktörer inom sektorerna vård, skola och omsorg.

Till grund för redovisningen ligger Statistiska centralbyråns (SCB) statistik Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg 2013 och 2018.⁴⁰⁷

Privata aktörer inom offentligfinansierad vård, skola och omsorg

Den totala offentligfinansierade verksamheten inom vård, skola och omsorg⁴⁰⁸ uppgick under 2018 till 1 001 miljarder kronor. För att utföra sådan verksamhet åt staten, regioner och kommuner tog privaträttsliga subjekt⁴⁰⁹ emot 191 miljarder kronor, vilket sett till kostnaden innebär att 19 procent av verksamheten inom dessa offentligfinansierade välfärdssektorer utfördes av privata aktörer.

Den andel av verksamheten som utförs av privata utförare skiljer sig mellan sektorerna. År 2018 var andelen inom omsorgen 24 procent, inom vården 17 procent och inom skolan 12 procent.

⁴⁰⁶ Se SOU 1985:41 s. 97, prop. 1986/87:99 s. 117 f. och bet. KU 1987/88:6 s. 3 f.

⁴⁰⁷ Se tabeller publicerade den 16 februari 2018 respektive den 18 september 2020 på www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finansier-for-den-kommunala-sektorn/finansiarer-och-utforare-inom-varden-skolan-och-omsorgen/.

⁴⁰⁸ Med näringsgrenarna vård, skola och omsorg i SCB:s statistik avses de grenar som tilldelats koderna 85–88 i Standarden för svensk näringslivsindelning (SNI 2007), vilket innefattar utbildning, hälso- och sjukvård inklusive tandvård, vård och omsorg med boende samt öppna sociala insatser.

⁴⁰⁹ Offentligt ägda företag, privatägda företag och ideella organisationer.

Under 2019 anlidade kommuner och regioner ca 11 600 unika privata utförare⁴¹⁰ för att förse enskilda med tjänster inom vård, skola och omsorg. Motsvarande siffra 2013 uppgick till drygt 9 600 utförare och 2017 till knappt 12 000 utförare. Samma utförare kan utföra tjänster inom olika verksamhetsområden (t.ex. förskola, grundskola och gymnasieskola) och erbjuda sina tjänster till flera olika kommuner. År 2014 gjorde landets kommuner totalt nästan 34 000 köp av verksamhet inom olika områden⁴¹¹ från privata utförare. Regionerna gjorde samma år drygt 4 100 köp inom sina verksamhetsområden.⁴¹² Motsvarande köp 2019 uppgick till ca 44 400 respektive knappt 4 800. Antalet köp har således proportionellt sett ökat mer än antalet unika privata utförare.

Antalet förvärvsarbetsande hos privata aktörer inom näringsgrenarna vård, skola och omsorg inom den kommunala sektorn uppgick 2018 till drygt 135 000. Antalet förvärvsarbetsande hos privata aktörer inom motsvarande näringsgrenar där regioner har det grundläggande ansvaret uppgick 2018 till drygt 35 000.

6.2.3 Privatiseringens konsekvenser för JO:s uppdrag

Eftersom JO:s tillsyn är begränsad till i huvudsak myndigheter och deras anställda och befattningshavare samt andra som utför uppgifter som innefattar myndighetsutövning kan utkontraktering och bolagisering av olika offentliga verksamheter medföra att JO inte längre kan utöva tillsyn över verksamheten. Detta gäller även om det allmänna fortfarande äger eller har det bestämmande inflytandet över verksamheten.⁴¹³

Av 2 § första stycket 2 och 3 JO-instruktionen följer att det vid bedömningen av var gränsen ska dras för JO:s tillsyn är avgörande om utföraren av tjänsten är så nära knuten till den allmänna uppdragsgivaren (dvs. en myndighet inom staten, en region eller en kommun) att han eller hon egentligen kan anses utgöra en befattningshavare vid myndigheten, eller om de uppgifter som utförs innefattar myndighetsutövning. JO:s tillsyn över andra som innehar en tjänst eller ett uppdrag med vilket det följer myndighetsutövning är enligt samma bestämmelse begränsad till denna verksamhet, varför även avgränsningen av den verksamhet som innefattar myndighetsutövning påverkar omfattningen av JO:s tillsynsmöjligheter.

Nedan redovisas inledningsvis omfattningen av JO:s tillsyn över sektorerna vård, skola och omsorg där det kan finnas möjlighet för JO att utöva tillsyn

⁴¹⁰ Detta inkluderar privata och offentligt ägda bolag, föreningar, stiftelser och enskilda näringsidkare. Med utförare avses i SCB:s statistik arbetsställen i den mån det går att fastställa, i annat fall företag. Detta medför att det inte nödvändigtvis är fråga om 11 641 företag.

⁴¹¹ De kommunala områdena avser förskola/fritidshem, förskoleklass/grundskola, gymnasieskola/övrig utbildning, äldreomsorg, insatser till personer med funktionsnedsättning, individ- och familjeomsorg, flyktningmottagande samt hälso- och sjukvård.

⁴¹² De regionala områdena avser primärvård, somatisk vård, psykiatrisk vård, tandvård samt övrigt hälso- och sjukvård.

⁴¹³ Anställda och uppdragstagare i statliga affärsverk står dock under JO:s tillsyn när de verkens räkning fullgör uppdrag i bl.a. dotterbolag till verken, se 2 § första stycket 4 JO-instruktionen.

trots att tjänsterna utförs av privaträttsliga subjekt. Därefter följer en beskrivning av vilka tänkbara konsekvenser överlämnandet av utförandet av förvaltningsuppgifter till ett privaträttsligt subjekt annars kan medföra för granskningen av verksamheten.

Befintlig tillsyn av JO över privaträttsliga subjekt

Myndighetsutövning

Förvaltningsuppgifter kan enligt regeringsformen överlämnas åt såväl kommuner som juridiska personer och enskilda individer. Om uppgifterna innefattar myndighetsutövning får ett överlämnande till juridiska personer och enskilda individer endast göras med stöd av lag (se 12 kap. 4 § RF). Som framgår ovan kan privaträttsliga subjekts verksamhet omfattas av JO:s tillsyn om det med tjänsten eller uppdraget följer myndighetsutövning. Antalet lagar som medger ett sådant överlämnande av offentlig makt är dock begränsat.

Vad som avses med begreppen förvaltningsuppgifter och myndighetsutövning är inte definierat i någon gällande författning.⁴¹⁴ Ledning får i stället hämtas ur förarbeten och praxis samt 1971 års förvaltningslag. Följande definitioner kan utgöra en grundläggande beskrivning av huvuddragen av begreppen.

Med förvaltningsuppgift avses i regeringsformen offentliga förvaltningsuppgifter, vilket i grunden omfattar den verksamhet som myndigheter utövar med undantag för bl.a. rättskipning. Dessa offentliga förvaltningsuppgifter kan bestå av såväl faktiskt handlande som handläggning av ärenden och beslutsfattande.⁴¹⁵ Hos en privat utförare bör offentliga förvaltningsuppgifter skiljas från annan verksamhet av privaträttslig karaktär som kan ingå i utförarens verksamhet i övrigt. Avgörande för om viss verksamhet hos ett privat rättssubjekt ska anses utgöra en offentlig förvaltningsuppgift är om uppgiften regleras i offentligrättslig lagstiftning. För en friskola innebär det att t.ex. anställningsärenden, som regleras genom det arbetsrättsliga regelverket inom civilrätten, inte utgör offentliga förvaltningsuppgifter, medan uppgifter som regleras i den offentligrättsliga skollagstiftningen utgör sådana förvaltningsuppgifter.⁴¹⁶ En sådan distinktion förekommer inte i en kommunal skola.

När det gäller innebörden av begreppet myndighetsutövning hänvisades i förarbetena till regeringsformen till 1971 års förvaltningslag och förarbetena till denna. Enligt 3 § i den lagen skulle vissa av lagens bestämmelser enbart tillämpas när det var fråga om ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande”. Med annat jämförbart förhållande avsågs andra

⁴¹⁴ Jfr JO Andrés uttalande om att frågan om vad som ryms i begreppen är utomordentligt komplicerad (se redog. 2001/02:JO1 s. 258). Se även Marcusson (1989) s. 61 f. Som nämnts i avsnitt 5.5.1 används inte begreppet myndighetsutövning i 2017 års förvaltningslag, till skillnad från 1986 års förvaltningslag.

⁴¹⁵ För en beskrivning av vad som utgör faktiskt handlande respektive ärendehandläggning, se under rubriken Huvuddragen i förvaltningslagen i avsnitt 5.5.1.

⁴¹⁶ Jfr Lerwall (2016) s. 419 f.

offentlighetsrättsliga ingrepp i en enskilds ställning.⁴¹⁷ Det var sådana förhållanden, där det allmänna med stöd i författning ensidigt meddelar beslut som får bestämda rättsverkningar av positiv eller negativ innebörd som kom att benämnas myndighetsutövning. Som exempel på myndighetsutövning inom skolområdet används ofta betygsättning, medan undervisningen som sådan enbart anses utgöra en förvaltningsuppgift.

Andra uppgifter som inte brukar anses innefatta myndighetsutövning är lämnande av råd eller andra oförbindande besked, liksom när en myndighet yttrar sig till en annan myndighet.⁴¹⁸

Bedömningen av begreppet myndighetsutövning försvaras av att det kan ha olika innebörd och omfattning i olika författningar, eftersom det används med olika syften i såväl regeringsformen och brottsbalken som skadeståndslagen (1972:207).⁴¹⁹ Eftersom det finns olika rättssäkerhetsaspekter inom t.ex. straffrätten och förvaltningsrätten kan begreppet ha olika avgränsningar inom de respektive rättsområdena.

För frågan om gränsdragningen för JO:s tillsyn över privata aktörer är det vidare nödvändigt att ta ställning till hur stor del av den myndighetsutövande utförarens verksamhet som omfattas av tillsynen. Enligt JO-instruktionen ska tillsynen avse ”denna hans verksamhet” (se 2 § första stycket 3). Om lagstiftaren med detta avsåg förvaltningsverksamheten i sin helhet (t.ex. driften av en grundskola) eller enbart själva myndighetsutövningen (t.ex. betygsättningen) har avgörande betydelse för omfattningen av JO:s tillsynsmöjligheter.

Att myndighetsutövningen som sådan kan granskas av JO råder det inte några tveksamheter om. Det är dock inte alltid klart när denna myndighetsutövning inleds eller avslutas eller om hela den förvaltningsuppgift som överlämnats omfattas av tillsynen. Förarbetena ger begränsad ledning i fråga om denna avgränsning. I 1972 års JO-utrednings betänkande exemplifieras tillsynen över myndighetsutövande bolag endast med att Svensk Bilprovning AB bör kunna bli föremål för JO:s granskning av myndighetsutövningen.⁴²⁰ I konstitutionsutskottets betänkande anges i specialmotiveringen att organ som organiserats i privaträttsliga former enligt huvudregeln inte ska stå under tillsyn, men att befattningshavarna vid sådana organ som övertagit förvaltningsuppgifter med vilka det följer myndighetsutövning blir underkastade tillsyn när de utövar denna befogenhet.⁴²¹

Ledning kan i stället hämtas i JO:s praxis. Fram till ämbetsberättelsen som lämnades vid riksmötet 2001/02 ingick frågan om JO:s tillsynskompetens som ett eget avsnitt i redogörelsen. JO har där bl.a. refererat ett beslut där tillsägelser från en tågmästare vid ett bolag inte bedömts utgöra myndighetsutövning. JO konstaterade att det med stöd av lag fanns möjlighet för en befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg att av ordnings-

⁴¹⁷ Se prop. 1971:30 s. 333 och prop. 1973:90 s. 397.

⁴¹⁸ Se redog. 2001/02:JO1 s. 259.

⁴¹⁹ Begreppet myndighetsutövning användes även i 1986 års förvaltningslag men utmönstrades vid införandet av den nuvarande förvaltningslagen, se avsnitt 5.5.1.

⁴²⁰ Se SOU 1975:23 s. 153.

⁴²¹ Se bet. KU 1975/76:22 s. 69.

skäl under vissa förhållanden avlägsna personer från järnvägens område och att sådana åtgärder innebär myndighetsutövning. I det aktuella fallet var det dock fråga om en tillsägelse vid en biljettgranskning där transportören har rätt att avvisa resande som vägrar lösa biljett eller betala tilläggsavgift. Sådana ingrepp var inte att anse som myndighetsutövning. Eftersom tågmästaren vid tillfället agerade som biljettkontrollant, och inte som säkerhets- eller ordningsman, utövade tågmästaren inte myndighet. JO inledde därför inte någon utredning.⁴²²

Även i andra avgöranden, som inte avser själva frågan om JO:s tillsynskompetens kan viss ledning hämtas. I fråga om myndigheters möjligheter att överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning har JO:s hållning varit att regeringsformens krav på lagstöd för överlämnande av myndighetsutövning till andra än myndigheter inte enbart omfattar själva beslutsfattandet utan även den ärendehandläggning som leder fram till ett sådant beslut (se redog. 2001/02:JO1 s. 250 f.). Beredningen av och beslut i ett ärende ansågs av JO utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. JO uttalade därför att det inte är möjligt för en socialnämnd att utan lagstöd överlämna en uppgift att genomföra utredningar enligt socialtjänstlagen till privata aktörer. JO Kerstin André anförde följande:⁴²³

Om socialnämnden enligt ett ”entreprenadavtal” skulle överlämna hela eller delar av ärendehandläggningen till en utomstående skulle detta medföra att de rättssäkerhetsintressen som 11 kap. 6 § tredje stycket RF [*nuvarande 12 kap. 4 § andra stycket RF, utredningens anm.*] skall skydda skulle åsidosättas. Jag har under punkt 3.1.3 redovisat regler som avser att skapa garantier för en rättssäker handläggning av ärenden. Om socialnämnden skulle anlita en utomstående att utföra utredningar enligt 50 § SoL i ärenden som innefattar myndighetsutövning hos socialnämnden skulle bestämmelserna om t.ex. dokumentation, sekretess, partsinsyn, jäv, tjänstefelsansvar och tillsyn helt eller delvis sättas ur spel. Det är inte möjligt att göra de aktuella bestämmelserna direkt tillämpliga genom ett avtal mellan socialnämnden och ”entreprenören”. Vissa frågor som rör t.ex. tjänstefelsansvaret eller det allmännas tillsyn kan parterna över huvud taget inte disponera över i ett civilrättsligt avtal. Jag vill även peka på att svåra gränsdragningsproblem kan uppstå när det gäller att bedöma om de handlingar som entreprenörer hanterar utgör allmänna handlingar (se bl.a. RÅ 1989 ref. 29 och RÅ 1992 not 124). Problemet torde göra sig särskilt gällande om det gäller journalanteckningar och handlingar som entreprenören själv upprättar inom ramen för utredningsuppdraget.

Det går inte att bortse från dessa konsekvenser när grundlagsbestämmelsen skall tolkas. Bestämmelsen kan därvid enligt min mening inte ges annan innebörd än att stadgandet tar sikte på hela handläggningen av ett ärende. Beredningen av och beslutet i ärendet måste i princip anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. Om ärendet (förvaltningsuppgiften) innefattar myndighetsutövning hos socialnämnden kan nämnden enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF inte överlämna hand-

⁴²² Se redog. 2001/02:JO1 s. 481 f.

⁴²³ Se redog. 2001/02:JO1 s. 262 f. JO har i ett senare ärende, redog. 2006/07:JO1 s. 461 f., med hänvisning till redog. 2001/02:JO1 s. 250 f., uttalat att även beredningen av ett beslut innefattar myndighetsutövning samt att regeringsformens bestämmelse om kravet på lagstöd för att överlämna sådana uppgifter tar sikte på hela handläggningen av ett ärende.

läggningen av det till ett privaträttsligt subjekt om det inte finns stöd härför i lag. När det gäller socialtjänsten finns inte något sådant lagstöd. Det är därför inte möjligt för socialnämnden att till t.ex. ett bolag överlämna en uppgift att utföra utredningar enligt 50 § SoL.

JO har således i de nu redovisade avgörandena begränsat sin tillsyn till den enskilda uppgiften som innefattar myndighetsutövning snarare än verksamheten i ett vidare begrepp, men samtidigt uttalat att åtgärder som leder fram till ett beslut kan vara så nära kopplade till myndighetsutövningen att de är en del av denna och därför inte kan överlämnas till en privat utförare. Detta skulle kunna läggas till grund för ett antagande att JO åtminstone kan utöva tillsyn över privata aktörer när de fattar beslut och vidtar åtgärder där det står klart att uppgiften innefattar myndighetsutövning, men även när de vidtar handläggningsåtgärder som leder fram till beslutet eller åtgärden där den offentliga makten utövas.

I sammanhanget kan noteras att JO vid flera tillfällen kritiserat privaträttsliga organ som övertagit förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. JO har alltsedan den nuvarande bestämmelsen om tillsyn över privata aktörer infördes granskat organ som inte utgjort myndigheter men som utfört förvaltningsuppgifter som utgör myndighetsutövning.⁴²⁴ Tillsynsområdet har således inte enbart omfattat de befattningshavare som deltar i utövningen. Exempelvis har huvudmän för fristående skolor fått kritik för att elevers överklagande av vissa beslut inte överlämnats till Skolväsendets överklagandenämnd.⁴²⁵

Befattningshavare knutna till myndigheten

JO:s tillsyn omfattar även befattningshavare vid myndigheter (se 2 § första stycket 2 JO-instruktionen). Som nämnts ovan i avsnitt 6.2.1 uttalade 1972 års JO-utredning, vid behandlingen av frågan om huruvida privaträttsliga subjekt skulle stå under JO:s tillsyn, att tillsynen bör omfatta sådana uppdragstagare som är så nära knutna till den statliga eller kommunala myndighetsorganisationen att de kan sägas ha något slags befattning vid myndigheterna.

JO har, som nyss nämnts, funnit att en socialnämnd inte genom ett entreprenadavtal kan överlämna till en privat aktör, oavsett om det är en juridisk eller fysisk person, att utföra vissa utredningar. JO fann dock att det fanns situationer där uppdragstagare till nämnden kan jämföras med anställda vid nämnden. En förutsättning är att uppdragstagaren är en fysisk person och knyts till nämnden på ett sådant sätt att han eller hon kan sägas delta i nämndens ”normala” verksamhet. Uppdragstagaren måste också stå under ledning av ansvarig tjänsteman vid förvaltningen. Under sådana förhållanden skulle de regler som ska skapa förutsättningar för en rättssäker handläggning av enskilda ärenden göra sig gällande, såsom dokumentationsplikt, partsinsyn, sekretess, straffansvar och det allmänna, däri inräknat JO:s, tillsyn. Enligt JO torde det

⁴²⁴ Se t.ex. redog. 1976/77:1 s. 205 och redog. 1977/78:1 s. 242 f.

⁴²⁵ Se t.ex. JO:s beslut den 16 juni 2017 i ärende dnr 278-2017 (aktiebolag kritiserat) och JO:s beslut den 4 juli 2019 i ärende dnr 1970-2018 (styrelsen för förening kritiserad).

även finnas utrymme för en socialnämnd att till sig knyta en utredare genom ett avtal med ett bolag om att bolaget ställer personen till nämndens förfogande. En förutsättning för detta är att utredaren, om uppdragsavtal hade träffats med honom eller henne själv, varit att betrakta som en befattningshavare vid nämndens förvaltning. Ett sådant avtal får dock inte utformas så att det ger bolaget rätt att avgöra vem som ska utföra utredningen, utan det måste bestämmas genom avtalet.⁴²⁶

Ärendet om socialnämndernas utredningar är ett exempel som visar att det under vissa förhållanden kan finnas förutsättningar för JO att bedriva tillsyn över fysiska personer knutna till privata rättssubjekt, trots att det inte är fråga om att en myndighet överlämnat myndighetsutövande förvaltningsuppgifter till subjektet i fråga.⁴²⁷

Oavsett om den som utför tjänsten är att anse som en befattningshavare vid myndigheten eller inte kan myndighetens ansvar för den bedrivna verksamheten kvarstå gentemot den enskilde. Exempelvis fann JO i ett ärende som avsåg en socialnämnds skuldrådgivning, att den konsult som nämnden anlitat för uppgiften varken var anställd eller knuten till förvaltningen på ett sådant sätt att han kunde sägas delta i kommunens verksamhet. Konsulten stod därför inte under JO:s tillsyn. JO påpekade dock att kommunen behåller ett övergripande ansvar för rådgivningen när uppgiften har överlämnats till en utomstående. JO uttalade kritik för att handläggningen dragit ut på tiden och att kommunen inte följt upp konsultens arbete. (Se redog. 2009/10:JO1 s. 269.)

JO:s tillsyn över privata aktörer inom respektive sektor

Vård

Enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), förkortad HSL, får regioner och kommuner med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal med någon annan om att utföra de uppgifter som regionen eller kommunen ansvarar för enligt hälso- och sjukvårdslagen. En uppgift som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av den bestämmelsen överlämnas till en juridisk person eller en enskild individ (se 15 kap. 1 § HSL). För att ett sådant överlämnande ska vara möjligt krävs således att en annan lag ger uttryckligt stöd för det.

Vad som utgör myndighetsutövning inom hälso- och sjukvårdens område är inte alltid självklart. De tydligaste exemplen på vad som är myndighetsutövning torde vara olika beslut och tvångsåtgärder inom den psykiatriska vården enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, förkortad LPT, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, förkortad LRV, och smittskyddet enligt smittskyddslagen (2004:168).

I förarbetena till den lag som föregick den nuvarande hälso- och sjukvårdslagen uttalade regeringen att själva vårduppgifterna och de beslut som fattas utifrån de medicinska indikationerna mera sällan är att anse som myndighetsutövning. Den subventionerade sjukvården är en förmån för den enskilde, men

⁴²⁶ Se redog. 2001/02:JO1 s. 250 f.

⁴²⁷ Se även redog. 2006/07:JO1 s. 289 f. där JO uttalar att en utredande uppdragstagare står under JO:s tillsyn när han eller hon utför arbete åt nämnden.

vården ska i princip vara tillgänglig för alla som söker den. Regeringen ansåg därför att tilldelning av turordning utifrån medicinska kriterier vid tillfälliga sjukvårdsköer knappast kunde uppfattas som ett beslut om förmån för en enskild och därmed inte heller som myndighetsutövning.⁴²⁸

Det har emellertid i förarbeten till den psykiatriska tvångsvårdslagstiftningen förts fram att det är möjligt att andra åtgärder som utredningar och intyg av olika slag inom hälso- och sjukvården kan vara uttryck för myndighetsutövning. Utanför området faller dock rena vård- och behandlingsåtgärder.⁴²⁹ I en underliggande promemoria redovisades en kartläggning av olika områden inom hälso- och sjukvården där läkares arbetsuppgifter kunde utgöra myndighetsutövning eller ett led i en sådan. Bland annat anlitas läkare för att göra undersökningar som ett led i ärenden som innebär myndighetsutövning utan att det i lagen görs någon skillnad på läkare i offentlig eller enskild tjänst. Det gällde exempelvis smittskyddslagen, strålskyddslagen (1988:220), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU, och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, förkortad LVM. Enligt andra lagar är läkaren, oberoende av karaktären på sin verksamhet, skyldig att som ett led i myndighetsutövning göra anmälningar om vad han eller hon iakttagit. Exempel på det finns i körkortslagen (1998:488) och i socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL. I vissa andra fall finns särskilda föreskrifter om att vissa undersökningar m.m. ska äga rum på allmänt sjukhus. De slag av myndighetsutövning som läkarnas arbetsuppgifter innebär eller är ett led i gäller enligt promemorian alltifrån bestämmande av förmån eller rättighet till ingripanden som innebär ”disciplinär bestraffning” eller därmed jämförligt förhållande, frihetsinskränkning eller integritetskränkning.⁴³⁰

Inom den psykiatriska vården finns numera en föreskrift om att en läkare som enligt avtal med regionen har till uppgift att utföra undersökningar för s.k. vårdintyg⁴³¹ får fatta beslut om omhändertagande för undersökning för ett sådant intyg (se 4 § LPT). Detta är ett exempel på myndighetsutövning där det tydligt framgår av lag att uppgiften kan överlämnas till en privat aktör. För att genomföra en sådan undersökning är det enligt samma bestämmelse tillräckligt att läkaren är legitimerad.

Ett annat exempel på uttryckliga föreskrifter om överlämnande av uppgifter som innefattar myndighetsutövning inom den psykiatriska tvångsvården är 15 § LPT som ger regeringen möjlighet att om det finns synnerliga skäl bestämma att vård får ges även på någon annan vårdinrättning än en sådan som drivs av en region.

Inom vårdområdet finns således exempel på sådant lagstöd som krävs för att överlämna uppgifter innefattande myndighetsutövning till privata aktörer.

⁴²⁸ Se prop. 1992/93:43 s. 22 f.

⁴²⁹ Se prop. 2004/05:89 s. 11.

⁴³⁰ Se Ds 2003:30 s. 91–99.

⁴³¹ Ett beslut om intagning på en sjukvårdsinrättning för tvångsvård får inte fattas utan att ett vårdintyg har utfärdats, av vilket det framgår att det finns sannolika skäl för att förutsättningarna för sluten psykiatrisk tvångsvård av patienten är uppfyllda. Vårdintyget ska grundas på en särskild läkarundersökning (se 4 § första stycket LPT).

Vården som sådan bedöms dock generellt inte utgöra myndighetsutövning. Som framgår av uttalanden i förarbeten finns det dock oklarheter kring vilka inslag i vården som kan utgöra myndighetsutövning eller led i en sådan utövning. I de fall där det allmänna överlämnat hälso- och sjukvårdsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till en enskild står utföraren under JO:s tillsyn i den del verksamheten avser myndighetsutövning. Det kan också förekomma att regioner exempelvis anlitar s.k. stafett- eller hyrläkare som knyts till den allmänna vårdgivaren på ett sådant sätt att läkaren blir att anse som en befattningshavare vid myndigheten. Även i dessa fall kan utföraren stå under JO:s tillsyn, men då, i likhet med regionens anställda, i all verksamhet som utförs för regionen.

Skola

Utbildningsområdet torde vara det offentligfinansierade område av de nu berörda där uppgifter innefattande myndighetsutövning i störst utsträckning överlämnats till privata aktörer. Området omfattar bl.a. förskolor, skolor, högskolor och yrkeshögskolor.

Lagstödet för att överlämna uppgifter innefattande myndighetsutövning på skolområdet finns i 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) enligt vilken enskilda efter ansökan får godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem. Ett godkännande av en enskild huvudman inom skolväsendet innebär att uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskilda överlämnas till huvudmannen.⁴³²

I 23 kap. skollagen finns även bestämmelser om att en huvudman för utbildningen kan lägga ut olika delar av utbildningen på entreprenad.⁴³³ Detta kan avse bl.a. komvux, lovskola, s.k. karaktärsämnen och modersmålsundervisning. Enligt 23 kap. 5 § får huvudmannen även överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift till utföraren. Med sådana uppgifter avses enligt förarbetena bl.a. betygssättning och disciplinära åtgärder.⁴³⁴

En målsättning vid införandet av skollagen var att alla verksamhets- och skolformer i så stor utsträckning som möjligt skulle ha en gemensam reglering där detta var möjligt, oavsett om huvudmannen är en kommun, en region, staten eller en enskild.⁴³⁵ Som ett led i detta har det i skollagen tagits in ett stadgande om att vissa bestämmelser i förvaltningslagen, bl.a. om enskilda parter rätt att meddela sig muntligen och få ta del av uppgifter, anteckning av uppgifter, jäv, motivering av beslut, underrättelse om beslut och rättelse av skrivfel eller liknande, ska gälla alla ärenden enligt skollagen som avser

⁴³² Se prop. 2009/10:165 s. 598.

⁴³³ Med entreprenad avses i skollagen att en huvudman sluter avtal med någon annan om att denne ska utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet som huvudmannen ansvarar för enligt denna lag. Huvudmannen behåller huvudmannaskapet för uppgifter som utförs på entreprenad. (Se 23 kap. 2 § skollagen.)

⁴³⁴ Se prop. 2019/20:127 s. 250.

⁴³⁵ Se prop. 2009/10:165 s. 207.

myndighetsutövning mot någon enskild, oavsett huvudman, för att stärka elevernas rättssäkerhet (se 29 kap. 10 § skollagen).⁴³⁶

Det har i doktrinen även framförts att legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § RF – att den offentliga makten utövas under lagarna – även gäller för fristående skolor genom att de utövar offentlig makt och att de därför är skyldiga att genomföra de antagna elevernas utbildning författningsenligt med de instrument som skollagen ger.⁴³⁷

Även objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § RF – att de som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt vara sakliga och opartiska – gäller privaträttsliga subjekt när de fullgör förvaltningsuppgifter som har överlämnats till dem.⁴³⁸

Det har i doktrinen också argumenterats för att enskilda skolhuvudmän i utförandet av sitt uppdrag ska beakta de grundläggande målen för den offentliga verksamheten i 1 kap. 2 § RF och de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. Fristående skolor skulle då falla in under uttrycket ”det allmänna” i regeringsformen och vara skyldiga att även utanför myndighetsutövningssituationer garantera sina elever motsvarande rättsskydd som om eleverna gick i en kommunal skola.⁴³⁹

Som redan nämnts är betygsättning av elever en sådan uppgift som innefattar myndighetsutövning, medan själva undervisningen enbart utgör en förvaltningsuppgift. Att undervisa elever anses vara faktiskt handlande och inte handläggning av ärenden.⁴⁴⁰ Inte heller utgör det någon form av sådant bestämmande eller annat jämförbart förhållande som avsågs i 3 § i 1971 års förvaltningslag.

I förarbetena till skollagen har vidare beslut om befrielse från obligatoriska inslag, disciplinära åtgärder och åtgärdsprogram lyfts fram som exempel på myndighetsutövning.⁴⁴¹ Även beslut om intagning samt placering i särskola räknas som sådana uppgifter som innefattar myndighetsutövning.⁴⁴² Även vissa ingripanden och tvångsåtgärder som skolans personal kan göra, t.ex. omhändertagande av en elevs kniv på en rast, har räknats till myndighetsutövning, medan själva rastövervakningen bedömts utgöra faktisk verksamhet.⁴⁴³

Eftersom en enskild huvudman för en skola har övertagit uppgifter som innefattar myndighetsutövning står dess anställda och befattningshavare under JO:s tillsyn – i den verksamhet som innefattar myndighetsutövning.

⁴³⁶ Se prop. 2009/10:165 s. 598.

⁴³⁷ Se Hirschfeldt och Lerwall (2016) s. 173.

⁴³⁸ Se prop. 2009/10:80 s. 247.

⁴³⁹ Se Hirschfeldt och Lerwall (2016) s. 173 f. Jfr även Marcusson (1989) s. 112. Stöd för att ”det allmänna” kan omfatta privaträttsliga subjekt finns även i förarbetena till regeringsformen enligt vilka med begreppet avses ”först och främst det allmännas verkställande organ: domstolar, andra myndigheter och ibland också privaträttsligt organiserade subjekt” (se prop. 1975/76:209 s. 140).

⁴⁴⁰ Se SOU 2010:29 s. 97 och prop. 2016/17:180 s. 176.

⁴⁴¹ Se prop. 2009/10:165 s. 598.

⁴⁴² Se Bengtsson (2013) s. 101.

⁴⁴³ Se Engström och Hellman (2013) s. 61 och 64.

Även inom högskoleväsendet, som inte regleras av skollagen, finns enskilda utbildningsanordnare som ägs och drivs av en annan aktör än staten, en region eller en kommun och som efter regeringsbeslut har rätt att utdela examensbevis på högskolenivå. Liksom inom skolväsendet utgör detta en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning. Överlämnandet av uppgifterna har gjorts i förordningen (1993:956) om tillstånd att utfärda vissa examina, med stöd av lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Handelshögskolan i Stockholm och Chalmers tekniska högskola är, tillsammans med ett tjugotal andra utbildningsanordnare, exempel på sådana utbildningsanordnare. Dessa omfattas generellt inte av högskolelagen (1992:1434), högskoleförordningen (1993:100) eller förvaltningslagen, vilket medför att dessa författningars föreskrifter om bl.a. antagning och disciplinåtgärder och handläggningen i sådana ärenden inte är tillämpliga på de privata högskolorna och inte heller kan ligga till grund för tillsyn.⁴⁴⁴

Därutöver finns eftergymnasiala utbildningar inom yrkeshögskolan vilka kan leda till yrkeshögskoleexamen. Sådana utbildningar kan, med statliga medel, tillhandahållas av såväl staten, regioner och kommuner som enskilda (se 4 och 8 §§ lagen [2009:128] om yrkeshögskolan). Med stöd av 13 § lagen om yrkeshögskolan får utbildningsanordnaren utfärda bl.a. examensbevis. Det finns således stöd i lag för att överlämna förvaltningsuppgifter som innefattar sådan myndighetsutövning till enskilda utbildningsanordnare.

Att privata utbildningsanordnares myndighetsutövning och den ärendehandläggning som leder fram till ett sådant beslut utgör verksamhet som JO kan utöva tillsyn över torde stå klart. Vad som däremot kan vara oklart är, som framgått ovan, vilka delar av verksamheten som innefattar myndighetsutövning och vad som ska anses utgöra ett led i denna.

Omsorg

Med omsorg avses i detta sammanhang i huvudsak sådana insatser som faller inom kommunernas socialnämnders område. Det är främst fråga om insatser med stöd av socialtjänstlagen och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS, samt LVU eller LVM. Socialnämnderna har även uppgifter enligt föräldrabalken, bl.a. vad gäller vårdnadsfrågor och fastställande av faderskap.

Kommunfullmäktige får enligt 10 kap. 1 § kommunallagen (2017:725), förkortad KL, om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd, besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ. Om skötseln av angelägenheten innefattar myndighetsutövning får den dock lämnas över endast om det finns stöd för det i lag. Det senare stadgandet om

⁴⁴⁴ Genom hänvisningar i 1 § lagen om tillstånd att utfärda vissa examina får privata anordnare endast efter tillstånd utfärda sådana examina som regeringen enligt vad som anges i högskolelagen meddelat föreskrifter om. I bilaga 2 till högskoleförordningen finns föreskrifter om vilka examina som avses och vilka krav som ska uppfyllas för en viss examen. Enligt 2 § samma lag ska utbildningen bedrivas så att den bl.a. uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen. I övrigt är dock högskolelagen och högskoleförordningen inte tillämpliga på privata utbildningsanordnares verksamhet.

krav på lagstöd överensstämmer i sak med kravet i 12 kap. 4 § andra stycket RF.

Inom socialtjänsten finns särskilda föreskrifter om socialnämnders⁴⁴⁵ ansvar, skyldigheter och befogenheter i såväl socialtjänstlagen som LVU, LVM och föräldrabalken.⁴⁴⁶ I socialtjänstlagen finns även ett förbud mot att överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning till enskild person (2 kap. 5 § SoL). Eftersom socialtjänstlagen är huvudlagen på socialtjänstens område, vilken kompletteras av tvångsvårdslagarna, gäller förbudet även tvångsvården.⁴⁴⁷ Det är således inte möjligt för en kommun att överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning på dessa områden till ett privat rättssubjekt.

Som redovisats ovan har JO uttalat att en socialnämnd inte kan lägga ut sina utredningar i ärenden som innefattar myndighetsutövning på entreprenad (se redog. 2001/02:JO1 s. 250 f.). I ärendet fann JO att inte heller utredningar i vissa ärenden som inte innefattar myndighetsutövning, t.ex. en socialnämnds yttrande till en körkortmyndighet eller utredningar enligt föräldrabalken, kunde lämnas ut på entreprenad eftersom sådana yttranden var specifika uppgifter för nämnden och det i förarbetsuttalanden angetts att de utredningar som nämns i föräldrabalken ska utföras av tjänstemän vid socialförvaltningen. Som redan nämnts kan dock nämndens utredningar genomföras av personer som knutits till nämnden på ett sådant sätt att de kan anses utgöra befattningshavare vid nämnden. Som sådana befattningshavare står de under JO:s tillsyn på samma sätt som om de var anställda vid nämnden.

För närvarande behandlas inom Regeringskansliet förslag som Utredningen Framtidens socialtjänst lämnade i sitt slutbetänkande Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47). Bland förslagen finns en utvidgning av möjligheten att tillhandahålla insatser utan föregående individuell behovsprövning, där den enskilde ska ha möjlighet att vända sig direkt till en privat utförare som har avtal med kommunen om leverans av tjänster, t.ex. behandlingshem för vuxna med missbruksproblem, dagverksamhet eller korttidsboende. Enligt utredningen utgör tillhandahållandet av tjänster utan föregående behovsprövning inte myndighetsutövning. Utredningen har dock, för det fall att tillhandahållandet skulle anses utgöra sådan utövning, lämnat ett alternativt författningsförslag, enligt vilket en kommun får överlämna vissa uppgifter som innefattar myndighetsutövning till en enskild person.⁴⁴⁸

JO Thomas Norling, som i sitt remissvar över betänkandet funnit att förslaget i sin nuvarande form av olika skäl inte kan tillstyrkas, konstaterar bl.a. att en verksamhet kommer att falla utanför JO:s tillsynsområde om utföraren är ett privat rättssubjekt och verksamheten inte anses utgöra myndighetsutövning. JO Norling noterar vidare att i takt med att fler offentliga förvalt-

⁴⁴⁵ Med socialnämnd i SoL avses den nämnd eller de nämnder som utses av kommunfullmäktige (se 2 kap. 4 § SoL).

⁴⁴⁶ I LSS anges inte vilken nämnd inom en kommun som är ansvarig för att bistå den enskilde med insatser.

⁴⁴⁷ Se Ds 2003:30 s. 101.

⁴⁴⁸ Se SOU 2020:47 s. 687 f., 699, 704 f., 715 och 719.

ningsuppgifter utförs av privata aktörer minskar JO:s tillsynsområde i motsvarande utsträckning. Den privat utförda verksamheten kan visserligen komma att kvarstå under tillsyn av sektorsspecifika myndigheter, samtidigt som offentliga aktörer står under såväl dessa myndigheters som JO:s tillsyn. Detta innebär enligt JO Norling att den tillsyn som syftar till att främja den enskildes rättssäkerhet varierar utifrån hans eller hennes val av utförare.⁴⁴⁹

Konsekvenser av privatisering av offentlig verksamhet för JO:s tillsyn

När offentliga förvaltningsuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning överförs från en myndighet till privata aktörer faller verksamheten utanför JO:s tillsynsområde. Motsvarande gäller sådana fall där en myndighet bolagiserar verksamheten, t.ex. ett sjukhus, men behåller ägarskapet.

I det följande redovisas på en översiktlig nivå vilka konsekvenser detta kan få för tillsynen av utförarna, såsom vilka frågor som skulle kunna falla utanför JO:s tillsyn, vilka regelverk som i vissa fall inte omfattar privata rättssubjekt, hur JO behåller en viss tillsyn över uppdragsgivarna samt vilken tillsyn ordinarie tillsynsmyndigheter bedriver på respektive område.

Exempel på när verksamhet skulle kunna falla utanför tillsynsområdet

Inom vården, skolan och omsorgen förekommer ett antal uppgifter och verksamheter som inte torde innefatta myndighetsutövning. Nedan redovisas några exempel på ärenden inom respektive sektor där JO granskat och i vissa fall kritiserat myndigheter eller befattningshavare, men där det är oklart om JO skulle ha granskat motsvarande fråga om anmälan riktad sig mot ett privat rättssubjekt.

Vård

I JO:s ämbetsberättelse från riksmötet 2019/20 (redog. 2019/20:JO1) finns under rubriken Hälso- och sjukvård bl.a. följande ärenden:

- En överläkare får kritik för att hon tagit del av uppgifter i en patientjournal utan att ha rätt till det och för att hon anmält till Transportstyrelsen att patienten sannolikt var medicinskt olämplig att ha körkort utan att det fanns formella förutsättningar för det (s. 119 f.).
- Kritik för bristfällig handläggning och dokumentation i samband med att personalen vid en psykiatrisk klinik underlåtit att informera en underårig patients vårdnadshavare om barnets hälsotillstånd (s. 126 f.).

I båda dessa fall var det fråga om anmälningar mot verksamheter som bedrevs av regioner.

I det förstnämnda fallet hade en läkare vid en öppenvårdsmottagning bl.a. gått igenom en patients journal för att avgöra om patienten var olämplig att ha körkort utan att hon vid tidpunkten deltog i vården av patienten. JO bedömde att läkaren inte hade rätt att ta del av uppgifterna i journalen och att hon därmed

⁴⁴⁹ Se JO:s yttrande den 29 januari 2021 över betänkandet Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag (SOU 2020:47), JO:s ärende dnr R113-2020.

brutit mot patientdatalagen (2008:355). Vidare fanns det inte förutsättningar för att göra en anmälan till Transportstyrelsen.

Det är oklart om en läkares genomgång av en patients journal skulle kunna utgöra ett sådant offentligt ingrepp i den enskildes ställning att det av den anledningen kan anses utgöra myndighetsutövning. I förarbeten om privatisering av hälso- och sjukvård nämns däremot anmälan till en myndighet som något som skulle kunna utgöra ett led i myndighetsutövning.⁴⁵⁰ JO har samtidigt uttalat att en myndighets yttrande till en annan myndighet i regel inte innefattar myndighetsutövning.⁴⁵¹ Om så inte är fallet torde samma åtgärder, dvs. genomgång av patientjournaler och anmälan till Transportstyrelsen, utförda av en privatpraktiserande läkare inte medföra att han eller hon stod under JO:s tillsyn och att JO därmed inte skulle granska förfarandet.

I det andra fallet hade en psykiatrisk klinik inte upplyst vårdnadshavare till ett barn som var intaget på kliniken om att barnet försökt ta sitt liv. JO kritiserade kliniken för att den inte lyckades klargöra vilka skäl som varit avgörande för bedömningen att informationen inte skulle lämnas till vårdnadshavaren och att dessa överväganden inte hade dokumenterats.

Under förutsättning att en läkares journalföring och val att inte lämna information till vårdnadshavare till ett barn som läkaren behandlar inte är att anse som myndighetsutövning skulle verksamheten i den delen inte omfattas av JO:s tillsyn om barnet i nu aktuellt fall i stället hade vistats vid en privat klinik.

Skola

Även på skolområdet finns refererade JO-beslut där det är ovisst om motsvarande förhållanden hade bedömts falla inom JO:s tillsynsområde om den anmälda utbildningsanordnaren hade varit en privat aktör. Exempelvis behandlas under rubriken Utbildning och forskning i JO:s ämbetsberättelse från riksmötet 2016/17 (redog. 2016/17:JO1) bl.a. frågan om det fanns något lagligt hinder för kommunala gymnasieskolor att inför allmänna val bara bjuda in partier som representerades i riksdagen eller kommunfullmäktige.⁴⁵² JO har behandlat liknande frågor vid ett stort antal tillfällen, vilka också redovisas i beslutet. JO fann i det aktuella fallet inte något hinder mot att enbart bjuda in partier som sedan tidigare representerades i någon beslutande församling. Där- emot uttalade JO kritik med anledning av att skolorna inte erbjudit ett icke representerat parti som önskade tillträde till skolorna något alternativt sätt att lämna sin information. Detta stod enligt JO i strid med objektivitetsprincipen.

En privat utbildningsanordnare på skolområdet fullgör offentliga förvaltningsuppgifter och ska därmed vara saklig och opartisk enligt 1 kap. 9 § RF. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2018 finns det numera i skollagen även bestämmelser om att en skolas rektor ska fatta beslut om

⁴⁵⁰ Se ovan under rubriken JO:s tillsyn över privata aktörer inom respektive område samt Ds 2003:30 s. 91–99 och prop. 2004/05:89 s. 11 f.

⁴⁵¹ Se redog. 2001/02:JO1 s. 259.

⁴⁵² Se redog. 2016/17:JO1 s. 610 f.

politiska partier ska bjudas in för att medverka i utbildningen samt på vilka grunder ett urval får göras (se 1 kap. 5 a § skollagen). Som en del av utbildningen kan partiernas närvaro ingå i skolans offentliga förvaltningsuppgift. Det är dock inte uppenbart att frågan om vilka externa personer som ska få tillträde till skolans lokaler eller delta i evenemang samt vilka partier som ska få sprida sin information innefattar myndighetsutövning. Även om en privat utbildningsanordnare således inte har större frihet att begränsa den politiska informationen till eleverna än sina kommunala motsvarigheter är det inte självklart att anordnaren skulle stå under JO:s tillsyn i detta avseende.

I ett annat exempel (redog. 2017/18:JO1 s. 491 f.) gav JO en rektor vid en kommunal skola allvarlig kritik för att hon utan sakliga skäl översänt en e-postkonversation mellan henne och en elevs förälder till förälderns arbetsgivare. Korrespondensen innehöll uppgifter om eleven och förälderns privatliv. JO fann att det aktuella agerandet inte var förenligt med regeringsformens krav på saklighet.

Inte heller i detta fall, där det var fråga om att rektorn besvarade frågor och vidarebefordrade information till utomstående, torde det finnas några inslag av myndighetsutövning. Om det hade varit fråga om åtgärder vidtagna av en rektor vid en friskola och agerandet inte anses utgöra ett led i myndighetsutövning torde verksamheten i denna del falla utanför JO:s tillsynsområde. Detta förtar dock inte rektorns skyldighet att agera sakligt.

Omsorg

Kommunerna anlitar i stor utsträckning privata aktörer för att verkställa olika former av insatser som ges med stöd av bl.a. socialtjänstlagen. Eftersom det i 2 kap. 5 § SoL finns ett uttryckligt förbud mot att överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning borde dock inte någon av dessa utförare stå under JO:s tillsyn.⁴⁵³

Flertalet av de beslut på socialtjänstens område som refereras i JO:s ämbetsberättelser avser i första hand socialnämnders och andra myndigheters myndighetsutövning samt andra uppgifter som en socialnämnd inte kan överlämna till en privat utförare. Detta innebär dock inte att det inte skulle kunna uppkomma situationer där en åtgärd som inte innefattar myndighetsutövning ligger till grund för kritik av JO när den utförts av ett kommunalt organ men där motsvarande åtgärd av en privat utförare inte skulle anses falla inom JO:s tillsynsområde och därför inte skulle kunna granskas av JO.

JO har exempelvis uttalat sig om socialtjänstens möjligheter att skicka sekretessbelagda uppgifter per e-post (se redog. 2016/17:JO1 s. 333). I det aktuella fallet fann JO dock inte anledning att kritisera förvaltningens handläggning.

Eftersom privata utförare omfattas av socialtjänstlagens bestämmelser om tystnadsplikt och dataskyddsförordningen regelverk för behandling av personuppgifter kan det finnas anledning för t.ex. ett privat HVB-hem att beakta JO:s

⁴⁵³ Om en viss utförare knutits så nära till socialförvaltningen att han eller hon kan anses utgöra en befattningshavare vid densamma står utföraren dock under JO:s tillsyn.

uttalanden om hur sekretessbelagd information bör kommuniceras i verksamheten. Om ett avsändande av sådan information inte utgör ett led i en verksamhet som innefattar myndighetsutövning kan åtgärden dock falla utanför JO:s tillsynsområde.⁴⁵⁴ Ett privat HVB-hems hantering av information skulle i sådana fall, till skillnad från vad som gäller kommunal verksamhet, inte kunna granskas av JO.

Ett ärende som belyser en annan sida av tillsynen över privata utförare är ett beslut där JO uttalade kritik mot Socialstyrelsen för att den kritiserat ett privat HVB-hem⁴⁵⁵ (se redog. 2012/13:JO1 s. 281). Socialstyrelsen hade funnit att HVB-hemmet, där ett barn vistades på frivilliga grunder enligt socialtjänstlagen, inte skrivit ut barnet i enlighet med regelverket när det ska ha framkommit att barnet inte samtyckt till vården.

Av 3 kap. 14 § socialtjänstförordningen (2001:937) följer att den som vårdas enligt socialtjänstlagen vid ett privat HVB-hem ska skrivas ut av föreståndaren om den enskilde eller hans eller hennes vårdnadshavare begär det. När den enskilde vårdas på frivilliga grunder torde en sådan utskrivning inte utgöra myndighetsutövning. Utskrivningsbeslutet påverkar inte den enskildes rätt att lämna hemmet eftersom han eller hon vistas där under helt frivilliga former. Uppgiften är således en sådan uppgift som kan överlämnas till en privat utförare, vilket också följer av bestämmelsen i socialtjänstförordningen. Detta synes också vara i överensstämmelse med förbudet att överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning i 2 kap. 5 § SoL. Under sådana förutsättningar torde HVB-hemmets uppgifter i den delen inte medföra att dess befattningshavare står under JO:s tillsyn, till skillnad från ett HVB-hem som drivs i statlig eller kommunal regi.

Vissa föreskrifter som inte gäller privata aktörer

En annan konsekvens av att en offentlig förvaltningsuppgift överlämnas till en privat utförare är att vissa regelverk som enbart gäller myndigheter inte längre kommer att gälla för verksamheten, oavsett om verksamheten kvarstår under JO:s tillsyn eller inte. Även om JO:s tillsynsområde skulle utvidgas till att också omfatta privata aktörer som utför offentliga förvaltningsuppgifter skulle således den granskade utföraren inte vara bunden av vissa bestämmelser vars syfte är att stärka den enskildes rättssäkerhet och ställning.

Ett exempel på detta är förvaltningslagen, som enbart gäller domstolar och förvaltningsmyndigheter. Huvuddelen av lagens bestämmelser avser endast ärendehandläggning, med eller utan inslag av myndighetsutövning.⁴⁵⁶ Lagens bestämmelser om grunderna för god förvaltning gäller dock även i annan förvaltningsverksamhet, dvs. faktiskt handlande, hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Som en konsekvens av detta behöver exempelvis ett privat

⁴⁵⁴ Det kan i sammanhanget noteras att en socialnämnd enligt 2 kap. 5 § SoL inte får överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning till en enskild person.

⁴⁵⁵ Socialstyrelsens tillsynsverksamhet över socialtjänsten övertogs den 1 juni 2013 av Inspektionen för vård och omsorg. Denna tillsyn omfattar även privata utförares verksamhet, se nedan under rubriken Ordinarie tillsynsmyndigheter.

⁴⁵⁶ Begreppet myndighetsutövning är dock utmönstrat ur 2017 års förvaltningslag (se avsnitt 5.5.1).

HVB-hem eller en privat vårdcentral, till skillnad från kommunala eller regionala sådana, inte tillämpa dessa bestämmelser. Inom skolväsendet, där privata aktörer utför uppgifter som innefattar myndighetsutövning i betydligt större utsträckning, har det föreskrivits i skollagen att vissa bestämmelser i förvaltningslagen även ska tillämpas av en enskild huvudman för skolan.

Som nämnts ovan under rubriken JO:s tillsyn över privata aktörer inom respektive sektor gäller varken förvaltningslagen eller de flesta av bestämmelserna i högskolelagen och högskoleförordningen för enskilda utbildningsanordnare.

Ett ytterligare exempel på en konsekvens av att verksamhet överlämnas till privaträttsliga subjekt är att dessa i regel inte omfattas av offentlighetsprincipen, såvida inte kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över organisationerna (jfr 2 kap. 3 § OSL). Inte heller omfattas de i regel av offentlighets- och sekretesslagens stadganden om tystnadsplikt. Föreskrifter om tystnadsplikt har dock tagits in i respektive områdes sektorslagstiftning (se 6 kap. 12–14 §§ patientsäkerhetslagen [2010:659], 29 kap. 14 § skollagen, 15 kap. 1 och 2 §§ SoL och 29 § LSS).⁴⁵⁷

Även JO, också i de fall där JO har tillsyn över utföraren på grund av att verksamheten innefattar myndighetsutövning, förlorar sin grundlagsstadgade rätt att få tillgång till protokoll och handlingar som rör verksamheten när förvaltningsuppgifter överlämnas till privaträttsliga subjekt (jfr 13 kap. 6 § andra stycket RF). Denna rätt, som även omfattar handlingar som inte är allmänna, gäller enbart mot domstolar och förvaltningsmyndigheter. Däremot har alla som står under JO:s tillsyn enligt stadgandet en skyldighet att lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär.

JO:s tillsyn över den överlämnande myndigheten

Även om en privat utförare inte står under JO:s tillsyn förekommer det att klagomål på sådana utförare ger JO anledning att granska den myndighet som överlämnat förvaltningsuppgiften. Exemplet med den kommun som överlämnat till en extern konsult att handlägga ärenden om skuldrådgivning, där JO uttalade kritik för långsam handläggning och för att kommunen inte följt upp konsultens arbete, visar att en enskild på så sätt kan få upprättelse i viss utsträckning, trots att utföraren inte står under JO:s tillsyn (se avsnittet om redog. 2009/10:JO1 s. 269 f. under rubriken Befattningshavare knutna till myndigheten ovan).

Kommuner och regioners övergripande ansvar för verksamheten föreskrivs i 6 kap. 6 § KL. Enligt bestämmelsen ska nämnderna var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning

⁴⁵⁷ Av 44 kap. 3 § OSL framgår att tystnadsplikten enligt 6 kap. 12–14 §§ patientsäkerhetslagen och 15 kap. 2 § SoL har företräde framför meddelarfriheten, vilket i stort överensstämmer med vad som gäller för offentliganställda. Något stadgande om företräde för annan tystnadsplikt på nu aktuella områden finns inte (jfr även prop. 2016/17:31 s. 40). Därutöver finns särskilda bestämmelser om meddelarskydd för bl.a. anställda hos privata utförare inom vård, skola och omsorg i lagen (2017:151) om meddelarskydd för vissa enskilda verksamheter.

som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § KL har lämnats över till någon annan.

I kommunallagen finns vidare särskilda stadganden om kommunens eller regionens ansvar vid överlämnande av uppgifter till privata utförare⁴⁵⁸. Enligt 10 kap. 8 § ska en kommun eller en region kontrollera och följa upp verksamheten när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare. Enligt 9 § samma kapitel ska kommunen eller regionen även genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

Även i bestämmelsen om överlämnande av uppgifter enligt hälso- och sjukvårdslagen föreskrivs särskilt att regionen eller kommunen behåller huvudmannskapet för uppgiften (se 15 kap. 1 § HSL). I förarbetena till bestämmelsen anförde regeringen att regionen eller kommunen således har kvar ett övergripande ansvar för att dess medlemmar får en god vård, vilket kan säkerställas bl.a. genom tillräckliga och relevanta krav i avtalen med de externa utförarna.⁴⁵⁹

Eftersom kommunala och regionala nämnder står under JO:s tillsyn finns således möjlighet för JO att åtminstone granska att nämnderna i samband med överlämnandet till privata utförare har vidtagit tillräckliga åtgärder för att bl.a. säkerställa lagenligheten i utförarens verksamhet och att den enskildes fri- och rättigheter inte åsidosätts samt att nämnderna bevakar att dessa principer upprätthålls under utförandet.

Ordinarie tillsynsmyndigheter

Att privata rättssubjekts verksamhet faller utanför JO:s tillsyn över den offentliga förvaltningen medför inte att verksamheten inte står under tillsyn av ordinarie tillsynsmyndigheter.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har som huvudsaklig uppgift att bl.a. svara för tillsyn inom hälso- och sjukvård och därmed jämförlig verksamhet, socialtjänst samt verksamhet enligt LSS. Syftet med tillsynen är att granska att befolkningen får vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter. (Se 1 och 2 §§ förordningen [2013:176] med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.)

Inom hälso- och sjukvården har IVO tillsyn över såväl verksamheten som hälso- och sjukvårdspersonalen. Om legitimerad personal t.ex. vidtagit en åtgärd som strider mot en föreskrift eller är olämplig med hänsyn till patientsäkerheten kan IVO vända sig till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd för bl.a. prövning av om legitimationen ska återkallas.

⁴⁵⁸ Med privata utförare avses i kommunallagen en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet enligt 10 kap. 1 §. Med en privat utförare avses inte ett hel- eller delägt kommunalt bolag och inte heller vissa kommunala eller regionala stiftelser eller föreningar (se 10 kap. 6 och 7 §§ KL).

⁴⁵⁹ Se prop. 2016/17:43 s. 146.

Inom socialtjänsten bedriver IVO bl.a. tillsyn över handläggning av ärenden, hur kommunerna bedriver uppsökande verksamhet samt själva utförandet av insatserna. Detta medför att IVO granskar såväl socialnämndernas ärendehantering som t.ex. privata HVB-hems verksamhet.

På utbildningsområdet har Statens skolinspektion, även benämnd Skolinspektionen, tillsyn över i huvudsak de utbildningsformer som omfattas av skollagen samt vissa andra utbildningar, t.ex. vid kriminalvårdsanstalter och särskilda ungdomshem. Däremot undantas privata förskolor som i stället står under respektive kommuns tillsyn. I dessa fall utövar Skolinspektionen tillsyn över att kommunerna uppfyller sitt tillsynsansvar. Med tillsyn avses enligt skollagen bl.a. en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. (Se 26 kap. 1, 3 och 4 §§ skollagen.)

Vid Skolinspektionen finns även Barn- och elevombudet (BEO), vars uppgift är att tillsammans med Skolinspektionen övervaka att skolor och förskolor följer skollagens bestämmelser om åtgärder mot kränkande behandling.

För den högre utbildningen finns Universitetskanslersämbetet (UKÄ), som utövar tillsyn över verksamheten vid statliga universitet och högskolor men även över enskilda anordnare av utbildning som kan leda fram till en examen som får utfärdas enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina samt enskilda anordnare av utbildning på högskolenivå som får statsbidrag (se 1 och 6 §§ förordningen [2012:810] med instruktion för Universitetskanslersämbetet). UKÄ:s tillsyn över enskilda utbildningsanordnare är dock begränsad i jämförelse med tillsynen över statliga lärosäten eftersom högskolelagen och högskoleförordningen med vissa undantag inte gäller de enskilda anordnarna.

Utbildningsanordnare som erbjuder utbildningar inom yrkeshögskolan, vilka inte omfattas av UKÄ:s tillsyn, står i stället under Myndigheten för yrkeshögskolans tillsyn (se 4 § förordningen [2011:1162] med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan). Med tillsyn avses enligt 4 § förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter.

Utöver de sektorsspecifika tillsynsmyndigheterna finns även andra myndigheter som kan utöva tillsyn över privata utförare av offentliga tjänster. Som arbetsgivare omfattas privata rättssubjekt av Arbetsmiljöverkets tillsyn. Diskrimineringsombudsmannen utövar tillsyn över såväl arbetsgivare som utbildningsanordnare. Den personuppgiftsbehandling som äger rum i verksamheten kan granskas av IMY.

På barnrättens område finns Barnombudsmannen som dock inte har i uppgift att utöva tillsyn i enskilda ärenden. Barnombudsmannen har emellertid möjlighet att lämna uppgifter till IVO om det kan vara av betydelse för IVO:s tillsynsverksamhet. Vidare ska Barnombudsmannen anmäla till en socialnämnd om ombudsmannen har kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. (Se 1–3, 7 och 8 §§ lagen [1993:335] om Barnombudsman.)

6.2.4 Kommitténs överväganden

Kommitténs förslag: Av regleringen i JO-instruktionen ska framgå att JO:s tillsyn över privata utförare omfattar fysiska och juridiska personer såvitt avser den verksamhet som utgör myndighetsutövning.

Befattningshavare vid försvarsmakten under fänriks grad eller motsvarande tjänsteställning ska inte längre undantas från JO:s tillsyn.

Kommitténs bedömning: Det är inte ändamålsenligt att generellt utvidga JO:s tillsynsområde. Det kan emellertid finnas anledning att inom vissa områden låta privat verksamhet omfattas av JO:s tillsyn även om det formellt sett inte är fråga om myndighetsutövning. Det framstår som angeläget att privata utförare inom välfärdsområdet omfattas av JO:s tillsyn när dessa utför offentliga förvaltningsuppgifter som finansieras med allmänna medel. En sådan utvidgning bör, om den ska genomföras, dock enbart omfatta de områden eller sektorer där det bedöms relevant och befogat efter en översyn av respektive område. Att göra en sådan översyn ligger inte i kommitténs uppdrag.

JO:s tillsyn över privata rättssubjekt

Redogörelsen för utvecklingen av JO:s tillsynsområde i avsnitt 6.2.1 visar att få ändringar har gjorts på senare tid av vilka som enligt huvudregeln ska stå under JO:s tillsyn. Från att tillsynsområdet tidigare enbart omfattat domare och ämbetsmän och senare de som stod under fullt ämbetsansvar ägde den senaste stora förändringen rum genom 1976 års ämbetsansvarsreform.⁴⁶⁰

Som utgångspunkt hade 1972 års JO-utredning angett att var och en som utövade offentlig makt skulle stå under tillsyn. Denna tillsyn skulle således även omfatta privata aktörer (jfr 2 § första stycket 3 JO-instruktionen). Jämfört med det fulla ämbetsansvaret skulle dock en avgränsning av tillsynen till den offentliga makten inte vara tillräcklig för att omfatta de grupper som stått under JO:s tillsyn före ämbetsansvarsreformen. Tillsynen skulle därför även omfatta statliga och kommunala myndigheter, oavsett om deras uppgifter innefattade myndighetsutövning. Samtidigt utökades tillsynskretsen till att även omfatta lägre, osjälvständiga arbetstagare vid dessa myndigheter. Några ändringar av tillsynskretsen föreslogs inte av 1983 års JO-utredning, som i huvudsak instämde i den tidigare utredningens inställning, och inte heller av konstitutionsutskottet.

Sedan dess har en ökad andel av de offentliga förvaltningsuppgifterna överlämnats till privata aktörer. Det svenska samhället och den offentliga för-

⁴⁶⁰ Det tillägg som gjordes 1988 om statliga affärsverks representanter får ses som begränsat i sammanhanget.

valtningens struktur är i många delar annorlunda i dag jämfört med 1970- och 1980-talen. Det finns därför goda anledningar att utvärdera tidigare ställningstaganden om JO:s tillsynskrets utifrån de förhållanden som råder i dag.

När offentliga förvaltningsuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning överlämnas till privata aktörer kommer den delen av förvaltningen att falla utanför JO:s tillsyn med nuvarande avgränsning av tillsynsområdet enligt JO-instruktionen. I takt med att fler offentliga förvaltningsuppgifter utförs av privata aktörer minskar således i praktiken JO:s tillsynsområde i motsvarande utsträckning. Den privat utförda verksamheten kan komma att kvarstå under tillsyn av sektorsspecifika myndigheter, samtidigt som offentliga aktörer står under såväl de sektorsspecifika myndigheternas som JO:s tillsyn. Detta skapar i viss mån olika förutsättningar för privata respektive offentliga aktörer att bedriva sin verksamhet samtidigt som den tillsyn som syftar till att främja den enskildes rättssäkerhet varierar utifrån hans eller hennes val av utförare. Exempelvis är friskolor skyldiga att uppfylla regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet när de utför offentliga förvaltningsuppgifter. Till skillnad från vad som gäller kommunala skolor kan det dock förekomma att friskolornas uppfyllande av sådana krav i hela den offentligrättsligt reglerade verksamheten kan granskas av Skolinspektionen men inte av JO, trots att skolorna finansieras med allmänna medel. För den enskilde kan det således innebära att granskningen av efterlevnaden av olika grundlagsskyddade principer blir beroende av om den enskilde väljer en privat eller en offentlig skola. Denna diskrepans kan tala för att JO:s tillsynsområde bör utvidgas till att även omfatta privata aktörer som utför offentligfinansierade förvaltningsuppgifter.

Inför ett ställningstagande för en sådan ökning bör ett antal överväganden göras.

Som framgår av avsnitt 6.2.2 förekommer det inom områdena vård, skola och omsorg ett stort antal privata aktörer vars verksamhet helt eller delvis finansieras av allmänna medel. Till detta kommer att offentligfinansierade tjänster kan utföras av privata aktörer inom en rad andra områden, t.ex. inom arbetsförmedling, kollektivtrafik och renhållning. Såväl 1972 års som 1983 års JO-utredning ifrågasatte behovet av tillsyn över privata uppdragstagare som varken utövar myndighet eller har en verksamhet som har ett nära samband med myndigheternas verksamhet. Utredningarna ifrågasatte också om det var lämpligt att föra privaträttsliga subjekt under JO:s tillsyn eftersom detta skulle öka JO:s arbetsbörda. Vid behandlingen av 1983 års JO-utrednings betänkande delade konstitutionsutskottet utredningens ståndpunkt i fråga om JO:s tillsynsområde. Vid tidpunkten rörde det sig om ca 2 500 företag som på något sätt ägdes eller styrdes av det allmänna.⁴⁶¹ I dag, när diskussionen i större utsträckning rör rent privatägda organ, handlar det enbart inom områdena vård, skola och omsorg om drygt 11 000 företag med ca 170 000 anställda som skulle ställas under JO:s tillsyn, i den mån de inte redan står under sådan tillsyn

⁴⁶¹ Utredningarna beaktade även att det bland dessa företag också förekom verksamheter som mediebolag och kommunala bostadsbolag, vilket skulle medföra att helt nya frågor skulle komma under JO:s tillsyn. (Se SOU 1975:23 s. 152 f. och SOU 1985:26 s. 151.)

med anledning av att deras uppdrag innebär någon form av myndighetsutövning. Detta skulle kunna medföra en ökning av JO:s arbetsbörda, samtidigt som det i grunden ofta är fråga om verksamheter som tidigare bedrivits i offentlig regi och därför legat under JO:s tillsyn. Sambandet med myndigheternas verksamhet kan således i många fall vara närmare i dag än vad som var fallet vid tidpunkten för 1972 års respektive 1983 års JO-utredning.

Avgränsningen av vilka offentliga verksamheter och privata utförare som vid en utvidgning skulle omfattas av JO:s tillsyn kräver särskilda överväganden i fråga om vilka kriterier som ska ligga till grund för fastställandet av tillsynskretsen, bl.a. utifrån vad syftet med tillsynen är.

Om avsikten med tillsynen är att främja den enskildes rättssäkerhet och grundläggande fri- och rättigheter kan det framstå som mindre relevant att inkludera olika tjänster som en kommuns gatukontor upphandlar, liksom tjänster som kommunen köper in som stöd för sin egen verksamhet, t.ex. it-tjänster. Det får förutsättas att det ur den enskildes rättssäkerhetsperspektiv är mer relevant att till kretsen av tillsynsobjekt föra sådana tjänster som riktar sig till den enskilde som individ, vilket är fallet inom bl.a. hälso- och sjukvården. Om finansieringsformen skulle vara avgörande vid bestämningen av JO:s tillsynsområde skulle tillsynskretsen emellertid komma att omfatta även sådana organ vars verksamhet har en mer begränsad påverkan på den enskildes ställning och rättssäkerhet. Skälet till detta är att det allmänna – helt eller delvis – finansierar ett stort antal verksamheter i samhället. Den offentliga finansieringen borde således inte vara det enda kriteriet vid en utvidgning av tillsynskretsen.

Ett alternativ är att som grund för utvidgning ange att det ska vara fråga om offentliga förvaltningsuppgifter. En liknande ordning finns i Finland, där den som sköter offentliga uppdrag står under justitieombudsmannens tillsyn (se 1 § lagen om riksdagens justitieombudsman). Begreppet offentlig förvaltningsuppgift är dock inte klart definierat i Sverige och kan variera över tid.⁴⁶² I princip omfattar begreppet samtliga uppgifter som förvaltningsmyndigheterna utför och som ligger inom deras kompetens, vare sig det är fråga om beslutsfattande eller faktiskt handlande. I likhet med vad som nyss anförts om offentlig finansiering skulle användningen av begreppet offentlig förvaltningsuppgift som grund för avgränsningen av JO:s tillsyn över privata aktörer leda till att verksamheter som saknar eller har mindre relevans för den enskildes rättssäkerhet och ställning innefattades. Frågan väcks även om all utförarens verksamhet ska omfattas och således även t.ex. anställningsärenden och andra rent privaträttsliga förehavanden, som hos en privat utförare inte utgör offentliga förvaltningsuppgifter. Begreppet framstår mot denna bakgrund som alltför omfattande och otydligt för att användas som kriterium i detta sammanhang.

En tänkbar ordning är att bestämma tillsynskretsen efter vilken sektor utföraren verkar inom. Även en sådan ordning skulle kunna medföra avgränsningssvårigheter. Vad som avses med exempelvis hälso- och sjukvård är inte

⁴⁶² Jfr Marcusson (1989) s. 18 och 49 f. Jfr även SOU 2010:29 s. 114 f.

tydligt definierat. I viss utsträckning skulle begreppet dock kunna kopplas till tjänster som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen och andra specifikt angivna författningar.⁴⁶³ På motsvarande sätt skulle omsorg kunna omfatta tjänster som har sin grund i socialtjänstlagen. Detta skulle förutsätta att lagstiftaren för varje enskild författning tog ställning till om JO ska utöva tillsyn över privata utförare verksamhet enligt den aktuella lagen.⁴⁶⁴ En sådan ordning skulle således kräva en detaljreglering av tillsynskretsen, antingen i JO-instruktionen eller i varje sektorsspecifik författning. Detta skulle även medföra en risk för att regleringen av tillsynskretsen skulle behöva ändras frekvent.

I sammanhanget kan noteras att hälso- och sjukvårdslagen och patient-säkerhetslagen även gäller helt privatpraktiserande läkare som inte finansieras av det allmänna. Dessa utför inte något uppdrag åt någon myndighet och har således inte tagit över någon offentlig förvaltningsuppgift i den mening som avses i 12 kap. 4 § RF. Sådana privata utförare torde därmed inte heller behöva tillämpa regeringsformens stadganden till skydd för enskilda som gäller för myndigheter och andra som utför offentliga förvaltningsuppgifter. Detta illustrerar också svårigheten att bedöma vad som utgör en offentlig förvaltningsuppgift. Om tillsynsområdet skulle knytas till t.ex. hälso- och sjukvårdslagen skulle JO således vid en anmälan behöva undersöka hur utförarens verksamhet finansieras och vilket uppdrag utföraren har för att avgöra om det var fråga om en offentlig förvaltningsuppgift. Att JO inte kan granska organ som enbart är verksamma utanför den offentliga förvaltningen följer av 13 kap. 6 § RF.

Även JO:s roll som extraordinärt tillsynsorgan kan skapa behov av särskilda överväganden vid en utvidgning av JO:s tillsynsområde, bl.a. eftersom JO:s beslut i tillsynsärenden inte går att överklaga (se avsnitt 5.5.2). Den som kritiserats av en tillsynsmyndighet torde i många fall anse att ett sådant beslut ska gå att överklaga. För den kritiserade kan därför avsaknaden av rätt att överklaga JO:s beslut framstå som märklig. Axberger har motiverat ordningen enligt följande:⁴⁶⁵

JO:s tillsyn är begränsad till den offentliga verksamheten och riktar sig mot befattningshavare med självständiga befogenheter. Det bör betraktas som en del av de sistnämndas uppdrag att underkasta sig den granskning och bedömning som riksdagen i egenskap av högsta företrädare för uppdrags-

⁴⁶³ Med hälso- och sjukvård avses i hälso- och sjukvårdslagen åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador, sjuktransporter samt omhändertagande av avlidna. Däremot omfattar den inte tandvård enligt tandvårdslagen (1985:125). (Se 2 kap. 1 § HSL.) Som jämförelse kan nämnas att med hälso- och sjukvård enligt patient-säkerhetslagen avses verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen, lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar, lagen (2018:744) om försäkringsmedicinska utredningar, lagen (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter samt verksamhet inom detaljhandel med läkemedel enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel.
⁴⁶⁴ Förvaltningslagsutredningen behandlade liknande frågeställningar i relation till frågan om förvaltningslagen skulle gälla för enskilda organ som anförtrots offentliga förvaltningsuppgifter. Utredningen förespråkade att den nuvarande ordningen, där det i olika specialförfattningar anges att förvaltningslagen i delar ska vara tillämplig i den privata utförda verksamheten, bör fortsätta att gälla, mot bakgrund av behovet av särskilda överväganden inom varje specifikt område för att avgöra om lagen ska vara tillämplig. (Se SOU 2010:29 s. 114–116.)

⁴⁶⁵ Axberger (2014) s. 83.

givaren i grundlag beslutat om; det är så att säga en del av anställningsvillkoren. De sanktioner som kan förekomma är uttalanden av tillrättavisaende innebörd tillkomna efter vederbörlig granskning där den kritiserade fått komma till tals. Mer ingripande sanktioner förutsätter prövning i en från JO oberoende instans. Enligt min mening är den nuvarande ordningen därvid uttryck för en försvarlig avvägning mellan den enskilde tjänstemannens rättssäkerhetsintressen och det allmänns intresse av den myndighetstillsyn JO bedriver.

Det är inte självklart att samma resonemang kan tillämpas på helt privata aktörer som inte befattar sig med myndighetsutövning. Det kan tänkas att ett rättsligt skydd för den granskade befattningshavaren framstår som mer påkallat ju längre från den offentliga makten och myndighetsssfären han eller hon befinner sig.

Att privata aktörer i regel inte står under JO:s tillsyn medför samtidigt inte att det inte förekommer någon granskning av att utföraren bedriver verksamheten i enlighet med gällande lagstiftning.

Även om JO:s tillsynsområde inte skulle utvidgas till att omfatta privata aktörer som utför offentliga förvaltningsuppgifter skulle aktörerna stå under tillsyn av de ordinarie tillsynsmyndigheterna inom respektive sektor. Såväl IVO som Skolinspektionen kan efter granskning av verksamheten vidta åtgärder mot en utförare som inte uppfyller de krav som ställs på verksamheten i lagar och andra föreskrifter. JO utövar i sin tur tillsyn över dessa tillsynsmyndigheter. I sammanhanget bör det dock beaktas att den tillsyn som de ordinarie tillsynsmyndigheterna bedriver kan variera till sin omfattning och utformning samt ha en annan inriktning än den som JO:s tillsyn skulle ha vid en granskning av samma tillsynsobjekt.⁴⁶⁶

Till förmån för den enskildes ställning och rättssäkerhet ställs också krav på kommuner och regioner att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med lagar och föreskrifter – vilket även gäller de fall där förvaltningsuppgifterna överlämnats till en privat utförare. Enligt kommittén finns det anledning att särskilt framhålla att nämnderna inte kan frånhända sig detta ansvar genom avtal. Detta medför att JO har viss möjlighet att – genom sin tillsyn av kommuner och regioner – granska vilka åtgärder nämnderna vidtagit för att försäkra sig om att sådan verksamhet där förvaltningsuppgifter överlämnats till en privat utförare bedrivs författningens enligt. Som framgår av redovisningen i avsnitt 6.2.3 har JO också med anledning av en anmälan kritiserat en kommun trots att tjänsten i fråga utförts av en konsult som inte stod under JO:s tillsyn. Även om JO:s tillsyn av kommuner och regioner på detta sätt kan få visst genomslag också på sådana förvaltningsuppgifter som utförs av privata rättssubjekt, kan JO:s möjlighet att genom tillsynen säkerställa att den verksamhetskontroll som utövas inom kommunerna och regionerna är välfungerande och ändamålsenlig emellertid vara begränsad.

Det bör också beaktas att JO redan har tillsyn över det som är mest grundläggande för den enskildes ställning i relation till det allmänna, nämligen

⁴⁶⁶ Förhållandet mellan den ordinarie tillsynen och JO:s extraordinära tillsyn behandlas i avsnitt 6.4.

utövandet av den offentliga makten, oavsett om det är i en verksamhet som bedrivs av en myndighet eller av en privat aktör.

Myndigheters möjligheter att överlämna förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till privata rättssubjekt och JO:s möjligheter att utöva tillsyn över dessa uppgifter men inte rättssubjektens övriga verksamhet leder till följande konstateranden av kommittén.

Regeringsformens stadgande om att det krävs lagstöd för att överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning har sin grund i att ett överlämnande kan medföra att de grundläggande regler som syftar till att klarlägga det allmännas befogenheter gentemot enskilda och skapa garantier för en rätts-säker handläggning av ärenden sätts ur spel. Det är förstas av yttersta vikt att uppgifter som innefattar myndighetsutövning enbart överlämnas till enskilda när det finns stöd för det i lag och att lagstiftaren övervägt förutsättningarna för och konsekvenserna av ett sådant överlämnande. Ett sådant överlämnande kan även skapa ett behov av att anpassa andra författningar som syftar till att främja den enskildes rättssäkerhet. Exempelvis kommer förvaltningslagen inte att gälla för den privata utföraren, såvida inte lagstiftaren föreskrivit att lagens bestämmelser även ska gälla privata aktörer. Så har skett bl.a. i skollagen.

Några motsvarande överväganden krävs inte av lagstiftaren vad gäller förvaltningsuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning. Regeringsformen medger att sådana uppgifter överlämnas till bl.a. enskilda utan att det föreskrivits särskilt i lag. Frågor om ökad privatisering av den offentliga sektorn har emellertid behandlats av utredningar och av lagstiftaren även om det inte är alltid fråga om myndighetsutövning. Det har då funnits möjlighet att om behov bedömts finnas föreskriva vilka krav som ska ställas på verksamheten. Som exempel på sådana föreskrifter kan nämnas socialtjänstlagens föreskrifter om privata utförarens dokumentationsplikt och hantering av handlingar (se 7 kap. 3 § och 11 kap. 5 och 6 §§ SoL). I vissa verksamheter kommer dock en del föreskrifter inte att gälla, vilket också begränsar den grund utifrån vilken JO skulle få bedriva sin tillsyn om tillsynskretsen utökades. Som nämnts i redogörelsen ovan är förvaltningslagen och större delen av högskolelagen inte tillämplig på enskilda högskolor. JO:s tillsyn skulle därmed i vissa delar utövas utifrån olika regelverk beroende på om tillsynsobjektet var en myndighet eller en privat aktör. En utökning av JO:s tillsynskrets skulle därför kunna skapa behov av överväganden om ändringar i respektive områdes sektorslagstiftning i syfte att bl.a. främja en ökad enhetlighet och den enskildes rättssäkerhet. Detta ligger dock inte i utredningens uppdrag.

Genom JO:s uttalanden står det klart att myndighetsutövning inte alltid utgörs enbart av ett beslut eller en ingripande åtgärd i ett ärende, utan att det kan avse även övrig handläggning eller beredning av ett ärende som då utgör ett led i myndighetsutövningen.⁴⁶⁷ JO:s uttalanden ska ses i ljuset av att en annan ordning skulle leda till att ett antal av de grundläggande reglerna för en

⁴⁶⁷ Se bl.a. redog. 2001/02:JO1 s. 250 f. i fråga om möjligheten att överlämna utredningsuppgifter inom socialtjänstens område till privata aktörer.

rättssäker handläggning av ärenden skulle sättas ur spel. Beredningen av ärendet anses därför som oskiljbar från själva beslutet, varför den som tar del i beredningen också kan anses utöva myndighet. Detta resonemang kan förstås ha en borte gräns där en företeelse snarare utgör ett faktiskt handlande som inte innefattar myndighetsutövning. Som framgår av redovisningen i avsnitt 6.2.3 anses inte undervisning ha en så nära koppling till betygsättningen av en elev att undervisningen ska anses utgöra en del av ärendet eller ett led i myndighetsutövningen.

Till syvende och sist är det JO som avgör, utifrån praxis och sitt eget omdöme, om en viss åtgärd utgör myndighetsutövning eller om en privat utförare är knuten till en myndighet på ett sådant sätt att han eller hon är en befattningshavare vid den och om verksamheten eller utföraren därigenom står under JO:s tillsyn. För den enskilde utföraren kan detta i vissa fall leda till en osäkerhet om huruvida han eller hon står under JO:s tillsyn. Eftersom verksamheten i regel ändå står under tillsyn av en ordinarie tillsynsmyndighet bör denna osäkerhet emellertid inte leda till några påtagliga konsekvenser för utföraren.

Mot denna bakgrund bedömer kommittén sammanfattningsvis 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. Det främsta argumentet för detta är att en enskild som väljer en privat utförare av sådana uppgifter i så stor utsträckning som möjligt ska omfattas av ett likvärdigt skydd av bl.a. hans eller hennes grundläggande fri- och rättigheter som om han eller hon hade valt en offentlig utförare. Kommittén finner förvisso att den nuvarande ordningen vid en sammanvägd bedömning ger en god tillsyn över de privata aktörerna. JO utövar tillsyn över privat verksamhet som innefattar myndighetsutövning, över myndigheterna som överlämnar förvaltningsuppgifter och över de ordinarie tillsynsmyndigheterna som i sin tur utövar tillsyn över de privata aktörerna. Kommittén finner samtidigt att det inom vissa områden kan finnas anledning att stärka skyddet av den enskildes grundläggande fri- och rättigheter genom att låta privat verksamhet omfattas av JO:s tillsyn även i det fall det formellt sett inte är fråga om myndighetsutövning. Enligt kommitténs uppfattning skulle dock ett generellt stadgande som exempelvis bygger på kriterier som offentlig finansiering eller offentliga förvaltningsuppgifter, få en alltför omfattande räckvidd i förhållande till det syfte som ska uppnås med utvidgningen. Det skulle också medföra att JO i det enskilda fallet skulle behöva ta ställning till frågor om hur verksamheten finansieras och var gränserna går för vad som kan anses utgöra offentlig förvaltning. En utökning av JO:s tillsynskrets bör, om en sådan ska genomföras, därför ske genom en reglering av vilka specifika verksamhetsområden som ska omfattas av JO:s tillsyn. En sådan reglering skulle kräva bl.a. en noggrann genomgång av varje specifikt område samt överväganden om vilka verksamheter och typer av utförare som ska omfattas samt av hur de regelverk aktörerna ska följa kan behöva kompletteras. Att göra en sådan genomgång och sådana specifika överväganden ligger inte i kommitténs

uppdrag. Det framstår som lämpligare att dessa frågor omhändertas av utredningar avseende respektive sektor. Kommittén lämnar därför inte något förslag på en generell utvidgning av tillsynskretsen, utan framhåller i stället att det kan finnas goda skäl för att låta privata utförare inom välfärdsområdet omfattas av JO:s tillsyn när dessa utför offentliga förvaltningsuppgifter, men att en sådan utvidgning enbart bör omfatta de områden eller sektorer där det bedöms relevant och befogat efter en översyn av respektive område.

Kommittén kan i sammanhanget konstatera att den befintliga svenska ordningen kan medföra att JO:s tillsynsområde i viss utsträckning framstår som begränsat i förhållande till vad som förespråkas i Venedigprinciperna. Enligt punkt 13 ska ombudsmannens behörighet omfatta all offentlig förvaltning och uppdraget inbegripa samtliga offentliga tjänster som tillhandahålls allmänheten, oavsett om de tillhandahålls av staten, kommunerna eller statliga eller privata organ. Definitionen av vad som utgör en offentlig tjänst kan dock variera mellan olika länder, och det kan därför finnas anledning att beakta den nationella särarten (jfr IOI:s policydokument om inverkan av privatisering i avsnitt 4.4.3). Uppgifter som är obligatoriska för en svensk kommun eller region kan vara fakultativa i andra länder. Den svenska offentliga sektorns uppdrag kan generellt sett också anses vara omfattande. Genom att JO utövar tillsyn över verksamhet som innefattar myndighetsutövning omfattas även sådan verksamhet hos privata aktörer. Den offentliga maktutövningen kan således granskas i sin helhet av JO. Vidare står flertalet av de aktörer som utför tjänster inom t.ex. vård, skola och omsorg under tillsyn av ordinarie tillsynsmyndigheter som IVO och Skolinspektionen. Således kommer även verksamhet som inte innefattar myndighetsutövning att kunna granskas. Dessa tillsynsmyndigheter står i sin tur under JO:s tillsyn. IOI har funnit att denna ordning fungerar effektivt och vill inte se någon förändring av denna (se avsnitt 4.4.3). Vid dessa förhållanden ger inte rekommendationen i Venedigprinciperna anledning att utvidga JO:s tillsynsområde.

Oaktat vad som nu anförts om avgränsningen av JO:s tillsynskrets kan det finnas anledning att överväga att föreslå ett förtydligande av bestämmelsen om JO:s tillsyn över privata aktörer. Enligt 2 § första stycket 3 JO-instruktionen står under JO:s tillsyn ”annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet”. Utformningen av bestämmelsen, som föreslogs av 1972 års JO-utredning, kan uppfattas som avgränsad till enskilda individer, eftersom pronomenet ”hans” i regel avser en fysisk person. Utredningen synes dock inte ha haft någon avsikt att avgränsa bestämmelsen till individuella arbets- eller uppdragstagare utan uttalade att även bolag som utövar offentlig myndighet bör kunna bli föremål för JO:s granskning av myndighetsutövningen.⁴⁶⁸ Konstitutionsutskottet uttalade vid behandlingen av förslaget att befattningshavare vid dessa organ blir underkastade tillsyn när de utövar denna befogenhet.⁴⁶⁹ Uttalandet skulle kunna ses

⁴⁶⁸ Se SOU 1975:23 s. 153.

⁴⁶⁹ Se KU 1975/76:22 s. 69.

i ljuset av att det är befattningshavarna som kan stå under straffrättsligt ansvar, vilket före ämbetsansvarsreformen var avgörande för vilka som stod under JO:s tillsyn. Fokus för JO:s granskning är dock den verksamhet som kan utgöra myndighetsutövning och det kan då vara naturligt att granskningen också avser det företag som ansvarar för verksamheten. JO har sedan bestämmelsen infördes granskat juridiska personer som inte är myndigheter i de fall där det varit fråga om verksamhet som innefattat myndighetsutövning.⁴⁷⁰ JO:s utredningar av olika verksamheter tar också numera i stor utsträckning sikte på myndigheterna eller företagen, snarare än på enskilda befattningshavare. Det har inte framkommit att det finns anledning att frångå den ordning som har utvecklats. För att förtydliga att även privaträttsliga organ kan stå under tillsyn, när det gäller deras verksamhet som innefattar myndighetsutövning, borde således "hans" strykas ur bestämmelsen. Det bör även förtydligas att det är den verksamhet som utgör myndighetsutövning som faller under JO:s tillsyn. Avsikten med ändringarna är dock inte att utvidga eller inskränka tillsynsområdet i förhållande till nu gällande praxis.

Avslutningsvis kan det framhållas att kommittén i avsnitt 6.1.2, för att främja den enskildes rättssäkerhet, föreslagit att JO:s uppdrag att särskilt se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet följer regeringsformens föreskrift om saklighet och opartiskhet även ska avse privata aktörers handlande i den utsträckning verksamheten står under JO:s tillsyn.

Det kan också noteras att JO:s tillsynskrets i dag i princip sammanfaller med JK:s tillsynskrets. Det är dock inte en uppgift för kommittén att göra några närmare överväganden i detta hänseende.

JO:s tillsyn över försvarsmakten

JO har sedan ämbetet sammanfördes med militieombudsmannens ämbete utövat tillsyn över vissa befattningshavare vid försvarsmakten. Som framgår av redovisningen i avsnitt 6.2.1 definierades tillsynskretsen ursprungligen utifrån vilka som stod under ämbetsansvar. I samband med ämbetsansvarsreformen avgränsades JO:s tillsynskrets i fråga om krigsmän till befäl av lägst överfurirs grad eller motsvarande tjänsteställning genom en särskild bestämmelse i JO-instruktionen. Vid 1986 års militäransvarsreform kom tillsynen i fråga om befattningshavare vid försvarsmakten endast att omfatta befäl av lägst fänriks grad eller motsvarande tjänsteställning. Denna avgränsning av tillsynskretsen gäller än i dag.

Som vidare framgår av redogörelsen i 6.2.1 hämtade 1972 års JO-utredning ledning i vilka som stod under ämbetsansvar även när utredningen föreslog vilka som skulle stå under JO:s tillsyn enligt huvudregeln efter ämbetsansvarsreformen. Genom förslaget att bl.a. tjänstemän och andra befattningshavare vid statliga och kommunala myndigheter skulle stå under JO:s tillsyn kom dock även lägre befattningshavare som inte tidigare stått under JO:s tillsyn att omfattas. 1972 års JO-utredning föreslog samtidigt att det i JO-instruktionen

⁴⁷⁰ Se bl.a. redog. 1976/77:1 s. 205 och redog. 1977/78:1 s. 242 f.

skulle införas en rekommendation om att JO inte borde ingripa mot lägre befattningshavare med osjälvständig verksamhet, om det inte var påkallat av särskilda skäl. Dessa bestämmelser finns i huvudsak kvar i dag (jfr nuvarande 2 § första stycket 1 och 2 samt 8 § JO-instruktionen).

Det tidigare ämbetsansvaret har således fått ett annat genomslag vid bestämmandet av JO:s tillsynskrets i fråga om befattningshavare vid försvarsmakten än vad som är fallet jämfört med den statliga förvaltningen i övrigt. Genom att den nuvarande bestämmelsen i 2 § andra stycket JO-instruktionen är tillämplig på befattningshavare vid försvarsmakten kommer ett antal befattningshavare under fänriks grad, som annars skulle ha omfattats av JO:s tillsyn i sin egenskap av tjänstemän och befattningshavare vid statliga myndigheter, att uteslutas från JO:s tillsyn. En sådan ordning framstår i dag inte som motiverad. Det kan vidare inte uteslutas att den nuvarande utformningen av bestämmelsen i 2 § JO-instruktionen leder till en oklarhet i fråga om vilka som omfattas av JO:s tillsyn. I likhet med vad som gäller inom den offentliga verksamheten i övrigt bör utgångspunkten i stället vara att samtliga befattningshavare omfattas av JO:s tillsyn i den utsträckning som de uppfyller kriterierna enligt huvudregeln i JO-instruktionens reglering av tillsynskretsen, dvs. som befattningshavare vid en statlig eller kommunal myndighet eller som andra som innehar en tjänst eller ett uppdrag som innebär myndighetsutövning. Det bör således inte längre föreskrivas någon inskränkning av tillsynskretsen i fråga om befattningshavare vid försvarsmakten i JO-instruktionen. Det bör i stället vara upp till JO att avgöra i vilken utsträckning det finns anledning att utöva denna tillsyn, utifrån rekommendationen att JO inte bör ingripa mot befattningshavare utan självständiga befogenheter om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

6.3 Åklagarrollen

Utgångspunkter

I detta avsnitt behandlas i huvudsak dels regleringen i JO-instruktionen av justitieombudsmännens uppdrag som åklagare, dels ombudsmännens utförande av detta uppdrag.⁴⁷¹ Syftet är att identifiera eventuella behov av förändringar.

I redogörelsen fokuseras på ombudsmännens roll som särskilda åklagare när det gäller åtal mot befattningshavare för vissa brott i tjänsten eller i uppdraget (jfr 6 § andra stycket JO-instruktionen). Ombudsmännens uppdrag att väcka och utföra åtal mot ett statsråd och åtal som ett riksdagsutskott har beslutat om mot en befattningshavare hos riksdagen eller dess organ (jfr 10 § JO-instruktionen) redovisas endast översiktligt.

⁴⁷¹ I framställningen behandlas således inte regleringen i 11 kap. 8 § RF om åtal för brott i utövningen av en anställning som ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen.

I framställningen behandlas inte det regelkomplex i övrigt, företrädesvis bestämmelser i rättegångsbalken, som blir tillämpligt på justitieombudsmännen när de agerar i egenskap av åklagare. I avsnitt 6.3.4 behandlas dock översiktligt rättegångsbalkens bestämmelser om åtalsplikt, förundersökningsplikt, förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse.

Utvecklingen över tid och exempel på väckta åtal

JO-ämbetet har i olika sammanhang beskrivits som ett åklagarämbete. Åtalsärenden är emellertid sedan länge en begränsad del av JO-ämbetets verksamhet.

Vid 1900-talets början väcktes åtal i mellan 5 och 10 procent av ärendena. Under tiden därefter, från 1920 fram till 1940-talet, väcktes åtal i 2–3 procent av ärendena. Efter en tillfällig ökning under åren före andra världskriget rörde det sig om ca 1 procent fram till 1960-talet. Därefter har det varit fråga om endast enstaka åtal årligen från JO:s sida.⁴⁷²

Under 1969–1975 väckte justitieombudsmännen i genomsnitt fyra åtal om året. Därefter, t.o.m. verksamhetsåret 1983/84, väcktes i genomsnitt två till tre åtal per år.⁴⁷³ Trenden med allt färre åtalsbeslut har varit bestående. Från och med verksamhetsåret 1984/85 t.o.m. verksamhetsåret 1999/00 väcktes i genomsnitt två beslut om åtal per år, och fr.o.m. verksamhetsåret 2000/01 t.o.m. verksamhetsåret 2010/11 väcktes i genomsnitt ett till två åtal per år. Under senare år, fr.o.m. verksamhetsåret 2011/12 t.o.m. verksamhetsåret 2018/19, väckte ombudsmännen inte åtal i något ärende. Under verksamhetsåret 2019/20 väcktes åtal mot en rådman och mot en tidigare lagman för tjänstefel.

De åtal som har väckts av JO sedan slutet av 1990-talet har avsett bl.a. tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken och brott mot efterforskningsförbudet⁴⁷⁴. Åtalen om tjänstefel har avsett påståenden om exempelvis bristfälligt eller långsam handläggning av mål i domstol, felaktig handläggning av begäran om utlämnande av allmänna handlingar, underlåtenhet att verkställa domar om utlämnande av allmänna handlingar, åsidosättande av skyldighet för uppdrag i överförmyndarnämnd och oriktiga åtgärder vid frihetsberövanden av enskilda.

6.3.1 Regleringen i JO-instruktionen

Regleringen fram till 1975 års JO-reform

I 1810 års JO-instruktion fanns ett flertal bestämmelser om JO:s uppgift som åklagare. I 4 och 5 §§ reglerades JO:s uppgift som åklagare när det gällde åtal mot justitieråd respektive statsråd inför riks rätt. Av 6 § följde att justitie-

⁴⁷² Se redog. 1973:2 s. 611 och 616.

⁴⁷³ Se SOU 1985:26 s. 84.

⁴⁷⁴ Brott mot efterforskningsförbudet är straffbelagt enligt 3 kap. 7 § 4 TF och 2 kap. 7 § 3 YGL.

ombudsmannen som sitt ombud kunde förordna i princip vem som helst som var behörig att föra annans talan i domstol. Åtal vid riks rätt skulle dock utföras av ombudsmannen själv. Vidare angavs i denna bestämmelse, i huvudsak, att inför en rättegång i vilken justitieombudsmannen skulle väcka åtal mot en befattningshavare fick ombudsmannen ge befattningshavaren tillfälle att lämna upplysningar i ärendet. Enligt samma bestämmelse hade justitieombudsmannen även rätt att vitesförelägga ämbets- eller tjänstemän som inte samarbetade med JO, och enligt 8 § hade justitieombudsmannen rätt till insyn i all verksamhet inom sitt befogenhetsområde.

I 7 § angavs att JO hade rekonventionsansvar⁴⁷⁵ i ämbetets ärendehandläggning. Av denna bestämmelse följde således ett straffrättsligt ansvar för justitieombudsmannen i fråga om ärendehandläggningen. Det framgick också uttryckligen att detta ansvar även omfattade åtal som utfördes på uppdrag av ombudsmannen.

I 9 § angavs att justitieombudsmannen kunde väcka åtal på grundval av klagomål från enskilda, under förutsättning att klaganden hade lämnat in fullständiga handlingar och bevis samt att ombudsmannen bedömde att sakens art och vikt motiverade ett åtal. Om ombudsmannen inte ansåg att det fanns skäl att väcka åtal kunde han hänvisa klaganden till JK. Om JK inte vidtog åtgärder med anledning av klagomålet var det justitieombudsmannens uppgift att biträda klaganden på det sätt han fann lämpligt (10 §).

När JO-ämbetet inrättades var utgångspunkten bl.a. att ombudsmannen skulle ägna sig åt mer övergripande tillsynsverksamhet än vad som var fallet för JK, som skulle beakta alla inkomna klagomål.⁴⁷⁶ Det angavs också uttryckligen i 3 § i 1810 års JO-instruktion att om en ämbets- eller tjänsteman hade felat av oaktsamhet eller utan ond avsikt kunde ombudsmannen informera JK om vad som hänt. Bestämmelsen kom under en tid att tolkas så att justitieombudsmannen inte själv kunde väcka åtal för en förseelse av denna art och att han inte heller var ”berättigad att på annat sätt än genom åtal fästa uppmärksamheten på det begångna felet och söka åstadkomma erforderlig rättelse”.⁴⁷⁷ Någon författningsreglerad möjlighet för ombudsmannen att göra uttalanden om överträdelser motsvarande vad som nu gäller enligt 6 § första stycket JO-instruktionen fanns inte.

1810 års JO-instruktion gav alltså i vissa avseenden ett mer begränsat handlingsutrymme för ombudsmannen än nuvarande regelverk. De ärenden som inleddes hos JO-ämbetet kunde följaktligen, enligt den ordning som föreskrevs i 1810 års JO-instruktion, antingen lämnas utan åtgärd av ombudsmannen eller leda till åtal. En konsekvens av detta blev att justitieombudsmannens roll under 1800-talet kom att präglas av åklagarfunktionen.

Allteftersom utvecklades dock en praxis som innebar att ombudsmannen underlät att väcka åtal i ringa fall och i stället lät saken bero med en erinran.

⁴⁷⁵ Med rekonventionstalan avses talan vid domstol om straff eller skadestånd för falskt eller obefogat åtal eller för falsk angivelse eller annan osann beskyllning som lett till åtal. Se 47 kap. 1 § andra stycket RB och avsnitt 5.2.8.

⁴⁷⁶ Se Alexius Borgström (2003) s. 56.

⁴⁷⁷ Se prop. 1915:5 s. 22.

Vid 1915 års reform blev denna utveckling författningsreglerad genom att en särskild åtalsunderlåtelse rätt togs in i 3 § i 1915 års JO-instruktion. I den bestämmelsen föreskrevs följande:

Finner justitieombudsmannen någon domare, ämbets- eller tjänsteman, vars ämbetsutövning står under hans tillsyn, hava felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt, må han låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit i saken.

Vid 1915 års reform genomfördes även andra ändringar i instruktionens åtalsbestämmelser. Till exempel ändrades 6 § så att det i bestämmelsen angavs att justitieombudsmannen, inför ett åtal mot en ämbetsman, borde ge ämbetsmannen tillfälle att yttra sig. Även 9 § fick en delvis ändrad utformning genom att kravet på fullständiga handlingar och bevis från en klagande i ärendet togs bort. Ändringen i 9 § innebar dels en viss lättnad för klaganden, dels att ombudsmannen fick möjlighet att väcka åtal i fler fall än tidigare, även om det fortfarande krävdes att ombudsmannen bedömde att sakens art och vikt motiverade ett åtal.

Utöver vad som nu har redovisats var bestämmelserna om justitieombudsmannens uppdrag som åklagare föremål för såväl materiella som redaktionella ändringar vid samtliga JO-reformer under 1900-talet. Som exempel på ändringar av regleringen av JO:s åklagaruppdrag noteras följande.

Den ovannämnda bestämmelsen om åtalsunderlåtelse i 1915 års JO-instruktion (3 §), som utan saklig ändring överförts till 3 § i 1941 års instruktion och 4 § i 1957 års instruktion, reglerade endast icke uppsåtliga fel, som i och för sig var straffbara. Sedan lång tid tillbaka hade ombudsmännen emellertid ansett sig kunna meddela åtalsetfergift⁴⁷⁸ även vid uppsåtliga fel. Vidare hade de ansett sig berättigade och skyldiga att uttala sin mening om riktigheten eller lämpligheten i en tjänstemans handlande även om detta inte kunde anses straffbart. Denna praxis hade riksdagen godtagit vid flera tillfällen. 1967 års sammansatta utskott ansåg att instruktionsbestämmelsen om underlåtande av åtal borde ges en utformning som närmare anslöt till sedan länge tillämpad praxis.⁴⁷⁹ Till följd av detta togs det i 1967 års JO-instruktion in en bestämmelse om åtalsunderlåtelse som skulle omfatta även uppsåtliga fel. I bestämmelsen, 12 §, föreskrevs följande:

Om förekommet fel ej är av allvarlig beskaffenhet och särskilda skäl inte föranleder annat, bör ombudsman, i stället för att väcka åtal eller göra anmälan till myndighet med disciplinär bestraffningsrätt, låta bero vid erinran, vunnen rättelse, avgiven förklaring eller vad som i övrigt förekommit.

Genom bestämmelsen gavs alltså en förhållandevis långtgående möjlighet för en ombudsman att underlåta att väcka åtal efter en diskretionär bedömning i det enskilda fallet.

⁴⁷⁸ Vid rättegångsbalkens tillkomst benämndes systemet med åtalsunderlåtelse, som regleras i 20 kap. 7 § RB, åtalsetfergift. Det som i rättegångsbalken tidigare kallades åtalsetfergift benämns alltså numera åtalsunderlåtelse.

⁴⁷⁹ Se bet. KU1LU 1967:1 s. 26.

Bestämmelsen om justitieombudsmannens rekonventionsansvar utgick ur JO-instruktionen vid 1967 års JO-reform.⁴⁸⁰

När det sedan gäller utformningen av regleringen av JO:s uppdrag som åklagare enligt 1975 års JO-instruktion bör den ses i ljuset av den s.k. ämbetsansvarsreform⁴⁸¹ som genomfördes 1975.

Det ansvarssystem som gällde för offentliga funktionärer före ämbetsansvarsreformen var till övervägande del av straffrättslig natur. Den dåvarande ordningen innebar att även lindriga försummelser i tjänsteutövningen var straffbara som tjänstefel, och tjänstemän kunde göra sig skyldiga till brott genom i princip varje fel i tjänsten (se mer om ämbetsansvaret i avsnitt 6.2.1).⁴⁸²

Utgångspunkterna för ämbetsansvarsreformen var att man avsevärt skulle inskränka det straffrättsliga ansvarsområdet, avgränsa den personkrets som skulle vara underkastad särskilt straffansvar enligt 20 kap. BrB och åstadkomma ett närmande mellan den offentliga och den privata arbetsmarknadens sanktionssystem. Genom ämbetsansvarsreformen infördes ett nytt ansvarssystem som i korthet innebar ett begränsat straffansvar och ett utökat disciplinärt ansvar. Ansvarutkrävandet för icke grova tjänsteförsummelser flyttades alltså från straffrätten till civilrätten. Lagreglerna trädde i kraft den 1 januari 1976.

Vid 1975 års JO-reform, som bl.a. resulterade i 1975 års JO-instruktion som trädde i kraft delvis samtidigt som ämbetsansvarsreformen, togs föreskriften om rätt till åtalsunderlåtelse bort från JO-instruktionen. Vid sin behandling av 1972 års JO-utrednings förslag konstaterade konstitutionsutskottet att det borde finnas viss möjlighet för ombudsmännen att i enskilda fall underlåta åtal men att JO regelmässigt borde ”föranstalta om åtal för de allvarliga tjänsteförseelser som efter ämbetsansvarsreformens genomförande skall vara straffbelagda”.⁴⁸³ Med hänsyn till det sätt på vilket det straffbara ämbetsansvaret hade avgränsats genom ämbetsansvarsreformen, som bl.a. innebar att ”vanliga” tjänstefel inte längre skulle beivras straffrättsligt, bedömdes sålunda att det inte längre fanns något egentligt utrymme för en särskild bestämmelse om åtalsunderlåtelse motsvarande den som fanns i 12 § i 1967 års JO-instruktion.⁴⁸⁴ Någon sådan bestämmelse togs därför inte in i 1975 års JO-instruktion. I stället föreskrevs i 6 § andra stycket i 1975 års JO-instruktion, genom en hänvisning till två bestämmelser i rättegångsbalken,⁴⁸⁵ en reglering

⁴⁸⁰ Bestämmelsen om rekonventionsansvar fanns i 7 § i 1810 års JO-instruktion, 7 § i 1830 års JO-instruktion, 7 § i 1915 års JO-instruktion, 9 § i 1941 års JO-instruktion och 11 § i 1957 års JO-instruktion.

⁴⁸¹ Reformen grundades på ämbetsansvarskommitténs betänkanden Ämbetsansvaret (SOU 1969:20) och Ämbetsansvaret II (SOU 1972:1). Regeringens förslag till riksdagen finns i prop. 1975:78. Riksdagsbehandlingen redovisas bl.a. justitieutskottets betänkande 1975:22.

⁴⁸² Se Alexius Borgström (2003) s. 311.

⁴⁸³ Se bet. KU 1975/76:22 s. 57.

⁴⁸⁴ Se SOU 1985:26 s. 67.

⁴⁸⁵ Hänvisningen avsåg 20 kap. 6 § och 7 § första och tredje stycket RB.

som innebar att justitieombudsmannen skulle vara underkastad samma regler om åtalsplikt och åtalsunderlåtelse som de allmänna åklagarna.⁴⁸⁶

1983 års JO-utredning och regleringen i 1986 års JO-instruktion

Justitieombudsmännens uppdrag som åklagare behandlades förhållandevis utförligt i 1983 års JO-utredning.⁴⁸⁷ Utredningen analyserade bl.a. innebörden av ombudsmännens åtalsplikt samt frågor om åtalsunderlåtelse och förundersökning.

Utredningen anmärkte att gällande regelverk kunde tolkas som att justitieombudsmännen hade en generell åtalsplikt. Det noterades att en ombudsman på olika sätt – exempelvis genom uppgifter som förekom i medierna eller i en anmälan till ombudsmannen – kunde få kännedom om sådana omständigheter som gav ombudsmannen anledning att anta att ett sådant brott hade begåtts som omfattades av hans eller hennes åtalsrätt. Utredningen ansåg att det skulle föra alltför långt om en ombudsman vore skyldig att inleda en förundersökning och fatta ett beslut om åtal i samtliga fall som sålunda kom till ombudsmannens kännedom. Enligt utredningen syntes en sådan ordning inte ha varit avsedd. Utredningen noterade att en begränsning redan följde av den särskilda bestämmelsen i 18 § JO-instruktionen om rätt för JO att i vissa fall överlämna klagomål till en annan myndighet, t.ex. en allmän åklagare, för handläggning där. Vidare uttalade utredningen följande:⁴⁸⁸

En generell åtalsplikt synes dessutom inte stå i alldeles god överensstämmelse med de nuvarande bestämmelserna i instruktionen om att JO dels inte bör ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte påkallas av särskilda skäl (8 §), dels inte bör till utredning ta upp förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte är från allmän synpunkt väsentligt att saken utreds (20 §) [*fotnot här utelämnad, utredningens anm.*].

Enligt utredningens mening bör visserligen för JO i princip gälla såväl de förut nämnda reglerna om åtalsplikt och åtalsunderlåtelse som – såsom senare skall beröras ytterligare – bestämmelserna i RB om förundersökning. JO:s skyldighet att tillämpa nu avsedda regler bör emellertid inte utformas så, att man urholkar JO:s ställning som ett extraordinärt organ: såsom framhållits under 8.1 bör JO ha i princip fria händer när det gäller att välja vad som skall tas upp till prövning och vad tillsynen skall riktas in på.

När det gäller förundersökning och ev. åtal i anledning av klagomål finns därför anledning att ett ögonblick uppehålla sig vid stadgandet i 19 § JO-instruktionen, vari anges att JO bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan myndighet eller tas upp till utredning. Det är sedan JO, i valet mellan de olika åtgärder som anges i 19 §, beslutat att ta upp klagomålet till utredning som bundenhet av reglerna om förundersökning och åtal bör inträda. Detsamma bör gälla i fall när JO på eget initiativ – och således utan föregående klagomål – beslutar att ta upp en sak till utredning.

⁴⁸⁶ Se bet. KU 1975/76:22 s. 57.

⁴⁸⁷ Se SOU 1985:26 s. 189 f.

⁴⁸⁸ Se SOU 1985:26 s. 190.

Utredningen vägrade alltså JO:s diskretionära prövningsrätt mot en absolut åtalsplikt. Utredningen konstaterade vidare bl.a. att bestämmelserna om förundersökning var avsedda att trygga dels den enskildes intresse av en allsidig och objektiv utredning, dels det allmänna intresset av att brott beivras effektivt. Enligt utredningen borde rättegångsbalkens regler om förundersökning och åtal gälla för justitieombudsmännen på samma sätt som för åklagare i allmänhet, skulle dessa regler vara tillämpliga hos JO först när en ombudsman beslutade att – efter ett klagomål eller på eget initiativ – ta upp ett ärende till utredning.

Således föreslog utredningen sammanfattningsvis att det i JO-instruktionen skulle föreskrivas att om en justitieombudsman beslutade att ta upp ett ärende till utredning och det i ärendet fanns anledning att anta att ett sådant brott begåtts som ombudsmannen fick åtala, skulle ombudsmannen bli bunden av samma lagregler om förundersökning och åtal som åklagare i allmänhet.

Utredningens betänkande, SOU 1985:26, blev föremål för remissbehandling. I riksdagen behandlades betänkandet av konstitutionsutskottet. I sina överväganden konstaterade utskottet att utredningens förslag i fråga om JO:s uppdrag som särskild åklagare hade lämnats utan invändningar av de flesta remissinstanserna, men att riksåklagaren hade anfört vissa synpunkter på den ordning som utredningen föreslagit.⁴⁸⁹ I bilaga 1 till betänkandet återges riksåklagarens remissyttrande enligt följande:⁴⁹⁰

Vidkommande JO som åklagare vill jag instämma i utredningens förslag att de allmänna reglerna i RB om förfarandet vid förundersökning och åtal bör gälla även i fall då JO agerar som åklagare och att en uttrycklig bestämmelse därom tas in i JO:s instruktion. Av en sådan ordning följer givetvis att bundenheten till nu berörda regler kan inträda först sedan JO beslutat ta upp en viss fråga till utredning på den grund att anledning förekommer till att brott som hör under allmänt åtal har förövats. – En större fråga är i vilken omfattning JO skall anses vara skyldig att verkligen inleda förundersökning resp väcka åtal. Utredningen synes utgå från att JO har och bör ha ett betydande mått av fritt skön när det gäller frågan huruvida ett straffprocessuellt förfarande bör inledas eller inte. Mot detta har jag ingen erinran. Däremot kan man fråga sig om detta är förenligt med en ordning där man i princip utgår från att de allmänna reglerna om åtalsplikt och åtalsunderlåtelse skall gälla även JO som åklagare. Redan det förhållandet att JO bör ”ha i princip fria händer när det gäller att välja vad som skall tas upp till prövning och vad tillsynen skall inriktas på” leder fram till att i princip absolut åtalsplikt och därtill anslutande skyldighet att inleda förundersökning inte bör gälla för JO. Och detta äger enligt min mening sin giltighet även om möjligheterna till åtalsunderlåtelse enligt RB och annan lag beaktas. Med hänsyn till JO:s särskilda ställning bör han sålunda ges befogenhet att i vidare mån än vad som tillkommer allmän åklagare och efter en diskretionär prövning avstå från att väcka åtal eller inleda förundersökning. En sådan befogenhet förutsätter dock möjlighet för JO att i samband med avstående från åtal eller motsvarande framföra erinran eller göra kritiskt uttalande. Jag förordar att 6 § andra stycket JO-instruktionen utformas i enlighet med det nu anförda och att en regel införs

⁴⁸⁹ Se bet. KU 1986/87:2 s. 27.

⁴⁹⁰ Se bet. KU 1986/87:2 s. 125 f.

därom att JO i anslutning till beslut att inte väcka åtal äger framföra erinran eller motsvarande. Den av utredningen föreslagna ordningen, enligt vilken JO skall vara bunden av en absolut åtalsplikt i fall där ett ärende tagits upp till utredning skulle enligt min mening medföra risk för att beslut om utredning, som ofta måste fattas på ett preliminärt underlag, medför konsekvenser i fråga om åtalsplikten som senare i ljuset av företagen utredning framstår som mindre önskvärda.

Vid sin behandling av utredningens förslag uttalade konstitutionsutskottet bl.a. att förslaget inte innebar någon förändring av justitieombudsmannens möjligheter att fritt välja vilka ärenden han eller hon önskade att ta upp till utredning. Utskottet ansåg vidare att det inte fanns skäl att befara att en ordning som innebar en skyldighet för ombudsmannen att fatta beslut om förundersökning när förutsättningarna för detta var uppfyllda i ett ärende som ombudsmannen hade tagit upp till utredning skulle påverka JO-ämbetets ställning som extraordinärt organ. Utskottet påminde även om att förslaget inte var avsett att hindra en ombudsman från att anlita polisen och de allmänna åklagarna i sin brottsbeivrande verksamhet. Skulle en utredning ta betydande resurser i anspråk kunde det enligt utskottet i många fall vara befogat att låta polis och allmän åklagare sköta utredningen. Vidare konstaterade utskottet att JO och JK borde ha samma utrednings- och sanktionsbefogenheter samt att det var regeringens uppgift att lägga fram ändringsförslag för JK. Enligt utskottet borde frågorna samordnas och riksdagen ge i uppdrag åt regeringen att på grundval av utskottets ställningstaganden utarbeta och för riksdagen lägga fram de lagförslag som skulle reglera JO:s respektive JK:s verksamhet i aktuella frågor. Sammantaget tillstyrkte utskottet utredningens förslag och föreslog att riksdagen skulle rikta ett tillkännagivande till regeringen.⁴⁹¹ Riksdagen fattade beslut i enlighet med utskottets förslag.

Regeringen lämnade författningsförslag i enlighet med vad konstitutionsutskottet hade anfört, och förslagen antogs sedan av riksdagen.⁴⁹² Således infördes bl.a. en bestämmelse i 6 § andra stycket JO-instruktionen i vilken angavs att om utredningen i ärendet gav en ombudsman anledning anta att en viss brottslig gärning hade begåtts, skulle det som föreskrevs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal tillämpas. Bestämmelsen har fortfarande samma lydelse.

Gällande ordning

Åtal och förundersökning

Regleringen av justitieombudsmännens befogenhet att väcka åtal har sin grund i 13 kap. 6 § första stycket RF (jfr avsnitt 2.5.1). Alltså framgår det av den bestämmelsen att en ombudsman får föra talan i de fall som anges i JO-instruktionen.

⁴⁹¹ Se bet. KU 1986/87:2 s. 27 f.

⁴⁹² Se prop. 1986/87:160 och bet. KU 1987/88:6.

Justitieombudsmännens roll som särskild åklagare när det gäller åtal mot befattningshavare som har begått brott i tjänsten eller i uppdraget definieras i 6 § andra stycket JO-instruktionen. I den bestämmelsen anges, i ett första led, att en ombudsman som särskild åklagare får väcka åtal mot en befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Vidare föreskrivs, i ett andra led, att om utredningen i ett ärende ger en ombudsman anledning att anta att en sådan brottslig gärning har begåtts, ska det som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal tillämpas. Denna reglering tillkom, som redan har framgått, på förslag av 1983 års JO-utredning.

JO:s uppgift som åklagare på det tryckfrihets- respektive yttrandefrihetsrättsliga området följer av regleringen i 9 kap. 3 § tredje stycket TF, där det anges att det i lag får meddelas föreskrifter om befogenhet för justitieombudsmännen att vara åklagare i mål som avses i den paragrafen (jfr avsnitt 2.5.1). Av första och andra stycket i 9 kap. 3 § TF framgår att det handlar om vissa meddelar- och anskaffarbrott⁴⁹³ samt om andra brott enligt tryckfrihetsförordningen än tryckfrihetsbrotten. Som exempel på sådana andra brott kan nämnas brott mot efterforskningsförbudet (3 kap. 5 § och 7 § 4 TF respektive 2 kap. 5 § och 7 § 3 YGL) och brott mot repressalieförbudet (3 kap. 6 § och 7 § 5 TF respektive 2 kap. 6 § och 7 § 4 YGL). Genom en hänvisning i 7 kap. 1 § YGL till bestämmelserna i 9 kap. 1–7 §§ TF gäller motsvarande regler för andra brott mot yttrandefrihetsgrundlagen än yttrandefrihetsbrott.

I 6 § andra stycket JO-instruktionen anges även, på motsvarande sätt som i tidigare JO-instruktioner, att i mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om det finns synnerliga skäl.

I 10 § JO-instruktionen finns regler för justitieombudsmännen om förundersökning och åtal mot ett statsråd och åtal som ett riksdagsutskott har fattat beslut om mot en befattningshavare hos riksdagen eller dess organ.⁴⁹⁴ I bestämmelsen anges att en ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 13 kap. 3 § RF har fattat beslut om mot ett statsråd samt åtal som ett riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har fattat beslut om mot en befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock inte åtal mot en annan ombudsman (10 § första stycket). Bestämmelsen i 10 § JO-instruktionen korresponderar således med bestämmelsen i 13 kap. 24 § RO om åtal mot vissa befattningshavare enligt beslut av vissa riksdagsutskott. En ombudsman är även skyldig att biträda ett utskott med förundersökningen mot en sådan befattningshavare som nämns i 10 § 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 RO (10 § andra stycket).

⁴⁹³ Se vidare om meddelar- och anskaffarbrott i 7 kap. 22 och 23 §§ TF samt 5 kap. 4 och 5 §§ YGL.

⁴⁹⁴ Liknande regler fanns även i tidigare JO-instruktioner.

Enligt 22 § första stycket JO-instruktionen får en justitieombudsman ge i uppdrag åt någon annan att leda en förundersökning som han eller hon har beslutat om och att väcka och utföra åtal som han eller hon har beslutat om, om inte åtgärden avser en ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen.

I sammanhanget kan även noteras följande. En ombudsman har obegränsad rätt till insyn i förhållande till sina tillsynsobjekt (jfr bestämmelsen om upplysningsskyldighet i 13 kap. 6 § andra stycket RF, avsnitt 2.5.1). För att en ombudsman i sitt uppdrag som åklagare inte ska ha mer långtgående möjligheter att inhämta uppgifter från befattningshavare än allmänna åklagare preciseras i 21 § andra stycket JO-instruktionen att en ombudsman inte får förelägga och döma ut vite i ärenden där ombudsmannen har beslutat att inleda förundersökning.⁴⁹⁵

Överlämnande

I 18 § JO-instruktionen anges att om ett ärende är av sådan art att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet än ombudsmännen och om myndigheten inte tidigare har prövat saken, får en ombudsman överlämna ärendet till denna myndighet för handläggning. Möjligheten att under de förutsättningar som anges i denna bestämmelse överlämna ett ärende om en anmälan till en annan utredande myndighet kan användas även vid brottsmisstanke.⁴⁹⁶ JO:s åklagarbehörighet är inte begränsad till vissa brottstyper. Det innebär att i princip alla typer av brott som är möjliga att begå i tjänsten kan aktualiseras hos JO. Det har dock, bl.a. med hänvisning till JO:s begränsade resurser, ansetts naturligt att JO till allmän åklagare överlämnar anmälningar till JO om brott i tjänsten när det är fråga om allmänna brott som misshandel och förskingring och en utredning skulle ta betydande resurser i anspråk.⁴⁹⁷ Däremot kan exempelvis anmälningar mot vissa befattningshavare för tjänstefel och andra brott överlämnas till Åklagarmyndigheten, Särskilda åklagarkammaren⁴⁹⁸, som har till uppgift att utreda brottsmisstankar mot bl.a. poliser, åklagare, domare och riksdagsledamöter.

I ett beslut att överlämna ett ärende åt en annan myndighet kan anges att ombudsmannen ska få del av utredningsresultatet, och ombudsmannen kan vidta egna åtgärder som bedöms vara påkallade.⁴⁹⁹

⁴⁹⁵ Se prop. 1986/87:160 s. 18.

⁴⁹⁶ Se SOU 1985:26 s. 194 och Axberger (2014) s. 93.

⁴⁹⁷ Se SOU 1985:26 s. 164.

⁴⁹⁸ Alla utredningar där poliser misstänks för brott har åklagare vid Särskilda åklagarkammaren som förundersökningsledare, oavsett hur allvarligt det misstänkta brottet är. Kammaren är direkt underställd riksåklagaren och leds av en överåklagare. Alla åklagare som arbetar där har lägst titeln chefsåklagare. Ordningen är vald för att åklagarna ska kunna arbeta skilt från den övriga åklagarverksamheten. Särskilda åklagarkammaren har kansliort i Malmö, men åklagarna finns förutom i Malmö även i Stockholm, Göteborg och Umeå. Drygt 15 personer arbetar vid enheten.

⁴⁹⁹ Se Axberger (2014) s. 93.

6.3.2 1989 års reform och bestämmelsen om tjänstefel

Efter ämbetsansvarsreformen minskade antalet lagföringar för brott mot bestämmelserna i 20 kap. BrB påtagligt. Detta var en följd av att det straffrättsliga ansvaret för förseelser i tjänsteutövning kraftigt hade begränsats.

Under åren efter ämbetsansvarsreformen väcktes i riksdagen motioner med krav på en utvärdering av de förändringar som reformen hade inneburit.

I december 1979 tillkallade chefen för Justitiedepartementet efter regeringens bemyndigande en kommitté, Tjänsteansvarskommittén, med uppdrag att göra en förutsättningslös granskning av ansvarssystemet inom den offentliga sektorn. I sitt slutbetänkande, Tjänsteansvar i offentlig verksamhet (Ds Ju 1983:7), behandlade Tjänsteansvarskommittén frågan om ansvarssystemets utformning. Kommittén anförde att det inte fanns anledning att gå ifrån de mer grundläggande principerna för det då gällande systemet. Enligt kommittén borde de gränser som dragits kring det straffrättsliga området bestå. Kommittén lade emellertid fram ett förslag till ny lydelse av 20 kap. 1 § BrB. Detta författningsförslag ledde inte till lagstiftning.⁵⁰⁰

Under senare delen av 1980-talet väcktes åter motioner med krav på ett utvidgat straffrättsligt ansvar. Justitieutskottet uttalade att frågan om tjänsteansvaret borde ses över på nytt med utgångspunkten att en reell utvidgning av straffansvaret skulle komma till stånd.⁵⁰¹ År 1986 begärde riksdagen att bestämmelserna i 20 kap. 1 § BrB skulle ses över med utgångspunkten att straffansvaret skulle utvidgas.

Med anledning av riksdagens begäran utarbetades inom Justitiedepartementet promemorian Myndighetsmissbruk (Ds 1988:32). Promemorian innehöll förslag om ändring i 20 kap. 1 § BrB genom ett skärpt straffrättsligt ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet. I den efterföljande propositionen lämnade regeringen förslag om en utvidgning av det straffrättsliga tjänsteansvaret för offentligt anställda.⁵⁰² Förslagen innebar bl.a. att straff skulle kunna utdömas inte endast för gärningar som innefattade felaktig myndighetsutövning utan också för vissa andra oriktiga handlingar som hade nära samband med myndighetsutövning. Vidare föreslogs bl.a. att oaktsamhet – och inte endast uppsåt eller grov oaktsamhet – skulle vara tillräckligt för straffansvar. Förslagen antogs av riksdagen och lagändringarna trädde i kraft i oktober 1989.⁵⁰³

Bestämmelsen om tjänstefel i 20 kap. 1 § BrB har varit oförändrad sedan 1989 års lagändring och har följande lydelse:

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar.

⁵⁰⁰ Jfr prop. 1984/85:117.

⁵⁰¹ Se bet. JuU 1985/86:34 s. 4 f.

⁵⁰² Se prop. 1988/89:113.

⁵⁰³ Se bet. 1988/89:JuU24.

Om ett brott som avses i första stycket har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, skall dömas för grovt tjänstefel till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarlig förfång eller otillbörlig förmån som är betydande.

Den som är ledamot av en beslutande statlig eller kommunal församling är inte underkastad ansvar enligt första eller andra stycket för någon åtgärd som han vidtar i denna egenskap.

Vad som sägs i första och andra styckena skall inte heller tillämpas, om gärningen är belagd med straff enligt någon annan bestämmelse.

Det nuvarande tjänstefelsbrottet innebär således ett vidare straffansvar än den reglering som infördes vid ämbetsansvarsreform. Det är dock väsentligt snävare utformat än det tjänstefelsbrott som gällde före 1975.⁵⁰⁴

6.3.3 Utredning om utvidgat straffansvar för tjänstefel

Regeringen beslutade i maj 2020 om kommittédirektiven Ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor (dir. 2020:54). Enligt direktiven skulle utredningen överväga och ta ställning till bl.a. om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget byggde på ett tillkännagivande från riksdagen och konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU37 Offentlig förvaltning.⁵⁰⁵ I tillkännagivandet efterfrågade riksdagen ett modernare och tydligare tjänstemannansvar genom ett utvidgat straffansvar för tjänstefel. I utskottets betänkande anfördes bl.a. att ett utökad straffansvar för tjänstefel skulle stärka skyddet för medborgarnas rättssäkerhet och öka förtroendet för den offentliga verksamheten. Det anfördes vidare att ett utökad straffansvar skulle stärka tjänstemännens position mot otillbörliga politiska påtryckningar och därigenom bidra till att säkerställa förvaltningens självständighet. En översyn av lagstiftningen om tjänstefel borde därför göras med inriktningen att det straffbara området ska utvidgas. Enligt utskottet borde lagstiftningen anpassas till dagens förhållanden och ge ett modernt och tydligt straffrättsligt skydd för den offentliga verksamheten och medborgarnas rättssäkerhet. Det framhölls dock att det inte var fråga om en återgång till de bestämmelser som gällde före ämbetsansvarsreformen 1975.

Mot denna bakgrund fann regeringen att det fanns ett behov av att analysera om den nuvarande straffrättsliga regleringen av tjänstefel i tillräcklig utsträckning tillgodoser medborgarnas berättigade krav på ett effektivt och ändamålsenligt system för utkrävande av straffrättsligt ansvar.

⁵⁰⁴ Som framgår av avsnitt 6.2.1 omfattade ämbetsansvaret före reformen fyra självständiga ämbetsbrott: tjänstemissbruk (20 kap. 1 § BrB), tagande av muta eller av otillbörlig belöning (20 kap. 2 § BrB), brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § BrB) och tjänstefel (20 kap. 4 § BrB). Genom bestämmelsen om tjänstefel föreskrevs i huvudsak ansvar för en ämbetsman som genom försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosatte vad som ålåg honom enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens art.

⁵⁰⁵ Se bet. 2017/18:KU37 punkt 8 och s. 36 f. samt rskr. 2017/18:229.

Utredningen om ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor (Ju 2020:12) redovisade sitt uppdrag i februari 2022. I betänkandet En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (SOU 2022:2) gör utredningen sammanfattningsvis bedömningen att den nuvarande utformningen av straffbestämmelsen om tjänstefel inte medför några större tillämpningssvårigheter. De principiella skäl som kan anföras för ett utvidgat tjänstefelsansvar väger enligt utredningens mening inte upp riskerna med en sådan utvidgning. Utredningen föreslår därför inte några ändringar i det straffrättsliga tjänstefelsansvaret.

6.3.4 Rättegångsbalkens regler om åtalsplikt, förundersökningsplikt, förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse⁵⁰⁶

Åtalsplikt

Regleringen av åtalsplikt skiljer sig åt mellan olika länder. Rättsordningen i vissa länder innebär att åklagaren har en skyldighet att väcka åtal för alla brott som kommer till hans eller hennes kännedom, medan det i andra länder inte råder en sådan principiell förundersöknings- eller åtalsplikt. Man brukar tala om å ena sidan rättssystem med absolut eller obligatorisk åtalsplikt, och å andra sidan rättssystem med relativ åtalsplikt.

Enligt det svenska rättssystemet gäller en obligatorisk åtalsplikt och en därmed sammanhängande förundersökningsplikt. Grundprinciperna om åtals- och förundersökningsplikt i svensk rätt har dock flera omfattande undantag. Det gäller särskilt reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning (se nedan).

Rättssystem med obligatorisk åtalsplikt bygger på legalitetsprincipen. Avsikten är att främja en rättstillämpning i enlighet med principerna om legalitet, likabehandling och förutsebarhet och därmed motverka misstankar om att ovidkommande hänsyn avgör om åtal ska väckas. Alltså ska åklagaren, i ett rättssystem med obligatorisk åtalsplikt, vid ett åtalsbeslut enbart ta ställning till om den gärning som prövas utgör ett brott enligt gällande lag och om bevisningen är tillräcklig för att leda till en fällande dom.

Den obligatoriska åtalsplikten regleras i 20 kap. 6 § RB och innebär att åklagare, om inte något annat är föreskrivet, ska väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal. Utgångspunkten är att åklagaren är skyldig att väcka åtal om bevisningen vid en objektiv bedömning är sådan att en fällande dom kan förväntas i domstol. Ett beslut att väcka åtal förutsätter alltså att åklagaren på objektiva grunder kan emotse en fällande dom.

Rättssystem med relativ åtalsplikt bygger på opportunitetsprincipen. I ett sådant rättssystem ska åklagaren, även om bevisningen i och för sig är tillräcklig för att väcka åtal, också pröva om ett åtal är lämpligt ur allmän

⁵⁰⁶ Framställningen i detta avsnitt bygger till stora delar på uttalanden i SOU 2019:38 s. 99 f.

synpunkt. Rättssystemet lämnar därmed en större kriminal- och rättspolitisk handlingsfrihet åt åklagaren, som alltså kan underlåta att väcka åtal i vissa fall där lagföring inte anses ligga i samhällets intresse.

Förundersökningsplikt

Förundersökningsplikten innebär en skyldighet att utreda de brott som begås. Förundersökningens syfte är att utreda vem som kan misstänkas för det aktuella brottet och om det finns tillräckliga skäl för åtal samt att förbereda målet så att bevisningen kan presenteras i ett sammanhang vid en domstolsförhandling (23 kap. 2 § RB).

Av 23 kap. 1 § RB följer att en förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. En förundersökning behöver dock inte inledas om det är uppenbart att brottet inte går att utreda.

En förundersökning behöver inte heller genomföras om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller ett brott som inte kan antas leda till någon annan påföljd än böter eller som har koppling till en pågående rättegång, s.k. förenklad utredning (23 kap. 22 § RB).

Om det inte längre finns anledning att fullfölja en förundersökning ska den läggas ned (23 kap. 4 § RB).

Förundersökningsbegränsning

Reglerna om förundersökningsbegränsning innebär att en förundersökning får läggas ned av processekonomiska skäl trots att det i och för sig av andra skäl finns anledning att fullfölja den (23 kap. 4 a § RB). Om det finns förutsättningar för att lägga ned en förundersökning enligt reglerna om förundersökningsbegränsning redan innan en förundersökning har inletts, får det beslutas att en förundersökning inte ska inledas (23 kap. 4 a § andra stycket RB).

Förundersökningsbegränsning får ske i två angivna fall. En förundersökning får läggas ned om fortsatt utredning skulle innebära kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader, s.k. disproportionsfall (23 kap. 4 a § första stycket 1 RB). Bestämmelsen syftar till att förhindra en orimlig resursanvändning i den brottsutredande verksamheten och ska tillämpas i de undantagsfall då kostnaderna för utredningen är till den grad opropotionerliga i förhållande till sakens betydelse att det inte är rimligt att fortsätta utredningen.

En förundersökning får vidare läggas ned om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse eller om särskild åtalsprövning och om inget väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned, s.k. åtalsunderlåtelse- eller åtalsprövningsfall (23 kap. 4 a § första stycket 2 RB).

Ett beslut om förundersökningsbegränsning förutsätter inte att skuldfrågan är klarlagd.

Åtalsunderlåtelse

Åklagare får, under förutsättning att inget väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts, i vissa fall besluta att underlåta åtal för brott, s.k. åtalsunderlåtelse (20 kap. 7 § RB). Åtal får underlåtas om det kan antas att det aktuella brottet inte skulle leda till någon annan påföljd än böter (20 kap. 7 § första stycket 1 RB), om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse (20 kap. 7 § första stycket 2 RB), om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det aktuella brottet (20 kap. 7 § första stycket 3 RB) eller om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd (20 kap. 7 § första stycket 4 RB). Åtal får även underlåtas i andra fall om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks, s.k. extraordinära fall (20 kap. 7 § andra stycket RB).

Vid förundersökning mot personer under 18 år finns utökade möjligheter till åtalsunderlåtelse. Dessa behandlas inte här.

Regleringen av åtalsunderlåtelse utgår från den allmänna förutsättningen att omständigheterna är sådana att den misstänkte är skyldig till brottet. Bevisningen ska alltså vara tillräcklig för att åklagaren i och för sig skulle kunna emotse en fällande dom. Ett beslut om åtalsunderlåtelse förutsätter alltså att skuldfrågan är klarlagd.

6.3.5 Uttalanden i doktrinen om JO:s nuvarande uppdrag som särskild åklagare

Som framgått innebär nuvarande ordning enligt 6 § JO-instruktionen att en justitieombudsman som särskild åklagare är likställd med en allmän åklagare vid tillämpningen av de lagregler om åklagare som finns i rättegångsbalken, och att dessa regler blir tillämpliga hos JO när en ombudsman väl beslutat att ta upp ett klagomål till utredning eller inlett en utredning på eget initiativ.

I sin uppsats JO-ämbetet 200 år – en blick mot framtiden, publicerad i festskriften JO – Lagarnas väktare, gör tidigare chefsJO Mats Melin vissa uttalanden om bl.a. JO som särskild åklagare och om regleringen av detta i JO-instruktionen.⁵⁰⁷

Melins principiella utgångspunkt är att det är viktigt att JO:s ställning som särskild åklagare bevaras. Han konstaterar dock att den nuvarande JO-instruktionen beslutades 1986, dvs. tre år före den tjänsteansvarsreform som genomfördes 1989 och som innebar att det straffbelagda området utvidgades

⁵⁰⁷ Se Melin (2009) s. 272 f.

och tjänstefelsbrottet återinfördes. Regleringen i JO-instruktionen tillkom alltså när endast allvarliga ämbetsbrott var kriminaliserade men har kommit att dröja kvar trots att rättsläget förändrats och tjänstefel åter blivit straffbart. Det finns, enligt hans mening, redan mot denna bakgrund goda skäl att överväga om inte möjligheten för JO att väcka åtal bör vara just en möjlighet och inte en principiell skyldighet.⁵⁰⁸

Melin lyfter även vissa grundläggande skillnader mellan JO och allmänna åklagare.⁵⁰⁹ Han anför att JO är ett organ av extraordinär natur som har möjlighet att själv avgöra vad som ska tas upp till utredning och hur en sak ska granskas, något som enligt hans uppfattning ”rimmar mindre väl” med en plikt att för vissa fall förfara på ett visst sätt. Melin framhåller också att JO har andra möjligheter än förundersökningar och åtal för att utreda och beivra fel som begåtts i den offentliga verksamheten.

Enligt Melin bör regleringen i JO-instruktionen utformas så att det blir tydligt att JO inte är skyldig att inleda en förundersökning så snart det kan finnas anledning att anta att t.ex. tjänstefel har begåtts. Han menar att en ombudsman bör kunna avstå från att använda förundersökning som utredningsform i situationer då han eller hon gör bedömningen att utredningen inte rimligen i slutändan kan leda fram till en fällande dom. Detta skulle, enligt Melin, innebära en återgång till vad som gällde före ämbetsansvarsreformen och bättre motsvara det rättsläge som uppstod genom 1989 års reform av tjänstefelsansvaret.⁵¹⁰

Tidigare justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger har uttalat att gällande regler i fråga om JO:s förundersökningsplikt – inom ramen för sin ordalydelse – bör tolkas utifrån ändamålet med reglerna om förundersökningsplikt och har anfört följande:⁵¹¹

1983 års JO-utredning ansåg att JO inte generellt sett skulle vara bunden av samma regler som de som gäller för åklagare i allmänhet, men att de skulle tillämpas sedan JO väl beslutat ta upp ett ärende till utredning. Tanken var att JO skulle fritt få avgöra om en anmälan ska föranleda utredning eller inte men vara skyldig att, när en utredning inleds, ta ställning till om den ska ske i förundersökningens form. Bland remissinstanserna invände riksåklagaren mot detta. Han ansåg att en mer diskretionär befogenhet att inleda förundersökning och väcka åtal passade bättre ihop med JO:s ställning som extraordinärt tillsynsorgan. Lagstiftaren gick dock på utredningens linje, varvid lagtexten fick den lydelse den nu har.

Beviskravet för inledande av förundersökning är mycket lågt satt och strikt tillämpad betyder den ordning kommittén förespråkade att ett relativt stort antal förundersökningar skulle behöva inledas för att sedan läggas ned och därefter fortsätta som vanliga JO-utredningar. Detta kan te sig svårmotiverat i en verksamhet pressad av ett stort ärendeflöde; sättet att tillämpa reglerna har också kommit att skifta mellan olika ombudsmän. Enligt min mening bör det som anges i instruktionen inom ramen för sin

⁵⁰⁸ Se Melin (2009) s. 275.

⁵⁰⁹ Se Melin (2009) s. 276.

⁵¹⁰ Se Melin (2009) s. 277.

⁵¹¹ Se Axberger (2014) s. 94 f.

ordalydelse tolkas utifrån ändamålet med reglerna om förundersökningsplikt. I de delar dessa syftar till att lika fall ska behandlas lika finns det inget skäl för att tillämpa dem hos JO, eftersom JO uttryckligen är fri att skriva av anmälningar som innefattar brottspåståenden utan att utreda dem alls, vilket i sin tur hänger samman med JO:s roll som extraordinär tillsynsmyndighet. I de delar de syftar till att skydda en enskild brottsmisstänkts rättigheter ska de däremot självfallet tillämpas fullt ut.

Frågan om ett klagomål ska föranleda brottsutredning bör mot den bakgrunden hos JO hanteras så att det i samband med byråchefens och handläggarens inledande granskning av en anmälan rutinmässigt bedöms om granskningen kan tänkas leda till ett åtal från JO:s sida. I så fall bör JO ta ställning till om förundersökning ska inledas. Oftast står det emellertid, med tanke på JO:s restriktiva praxis, klart att något åtal inte kommer att bli aktuellt. Granskningen fortskrider då i enlighet med JO:s vanliga handläggningsregler.

Sammanfattningsvis förespråkar Axberger en ordning som innebär att JO ska behöva ta ställning till om en förundersökning ska inledas endast i de ärenden i vilka JO bedömer att utredningen kan förväntas leda till ett åtal.

6.3.6 Handläggning och uppdragets utförande

Inledning

Som framgått följer det av 6 § andra stycket JO-instruktionen att om utredningen i ett ärende ger en justitieombudsman anledning att anta att en befattningshavare begått en brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal.

Beviskravet för att inleda en förundersökning är således lågt. Det har i såväl förarbeten som doktrin diskuterats i vilken utsträckning bestämmelsen innebär en förundersökningsplikt för JO. Då har man även uppmärksammat förhållandet mellan bestämmelsen om upplysningsskyldighet 13 kap. 6 § andra stycket RF och grundläggande rättssäkerhetskrav om rätten att inte belasta sig själv eller rätten att vara passiv, dvs. den allmänna rättsprincipen enligt vilken ingen ska vara skyldig att lämna bevis mot sig själv.⁵¹² Dessa frågeställningar belyses nedan. Vidare redogörs för huvuddragen i justitieombudsmännens utförande av uppdraget som särskild åklagare.

Handläggningen hos JO

Av den grundlagsfästa upplysningsskyldigheten i 13 kap. 6 § andra stycket RF följer att anställda hos staten eller kommuner ska lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. Sådan skyldighet har även andra som står under en ombudsmans tillsyn. Med upplysningsskyldigheten följer även en sanningsplikt. Även om sanningsplikten inte är uttryckligen reglerad i regeringsformen är det en självklarhet att en grundlagsfäst upplysnings-

⁵¹² Ibland benämnd "förbud mot självangivelse" (*eng. right against self-incrimination*).

skyldighet för det allmännas företrädare innebär att de upplysningar som lämnas är sanningsenliga.⁵¹³ Sanningsplikten är visserligen inte direkt straffsanktionerad, men ett åsidosättande har ansetts kunna leda till disciplinärt ingripande för tjänsteförseelse.⁵¹⁴

Rätten att inte belasta sig själv – ibland kallad rätten att vara passiv – är ett utflöde av rätten till rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen och anknyter till oskuldspresumtionen, dvs. rätten att betraktas som oskyldig till dess att en domstol i en fällande dom har fastställt skulden. Rätten att inte belasta sig själv syftar till att förhindra att en åklagare exempelvis bygger sitt åtal på bevis som har kommit fram genom tvång mot den tilltalade. I rätten till rättvis rättegång ligger således en rätt för den som anklagats för brott att inte behöva belasta sig själv genom att göra erkännanden eller medgivanden eller tillhandahålla belastande material. Det är åklagaren som ska bevisa den tilltalades skuld. Den tilltalade har rätt att inte uttala sig alls och är inte skyldig att på något sätt underlätta åklagarens arbete.⁵¹⁵ Syftet är att den som anklagats för brott ska skyddas mot otillbörliga påtryckningar från myndigheternas sida.⁵¹⁶ Vidare har i domstolspraxis fastställts att det inte är förenligt med artikel 6 i Europakonventionen att någon under straffansvar åläggs att lämna uppgifter som avslöjar att han eller hon har begått ett brott och som kan användas som bevis i en kommande rättegång mot honom eller henne.⁵¹⁷

Inom EU garanteras rätten till en rättvis rättegång och oskuldspresumtionen genom bl.a. artiklarna 47 och 48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/343 – det s.k. oskuldspresumtionsdirektivet.⁵¹⁸ Enligt artikel 7 i direktivet ska misstänkta och tilltalade ha rätt att tåga om det brott som de misstänks eller åtalas för att ha begått och ska inte behöva vittna mot sig själva. Vid bedömningen av om dessa rättigheter har kränkts bör Europadomstolens tolkning av rätten till en rättvis rättegång beaktas (beaktandesats 27).

I regeringens proposition 2017/18:58 Genomförande av oskuldspresumtionsdirektivet övervägdes särskilt frågan om rätten att tåga och myndigheters möjlighet att begära in uppgifter. Regeringen uttalade bl.a. följande:⁵¹⁹

En frågeställning som belysts i tidigare sammanhang, då i förhållande till artikel 6 i Europakonventionen, är hur rätten att tåga och att inte vittna mot sig själv påverkar myndigheters möjligheter att i ett tidigt skede kräva in uppgifter av enskilda (se t.ex. prop. 1997/98:10 s. 53 f., SOU 2004:37 s. 293 f. och NJA 2001 s. 563).

⁵¹³ Se Axberger (2014) s. 47.

⁵¹⁴ Se SOU 1985:26 s. 195.

⁵¹⁵ Se Danelius (2015) s. 299.

⁵¹⁶ Se NJA 2018 s. 394.

⁵¹⁷ Se NJA 2001 s. 563.

⁵¹⁸ Oskuldspresumtionsdirektivet innehåller minimiregler om misstänkta och tilltalades rätt att betraktas som oskyldiga till dess att deras skuld har fastställts enligt lag. Det innehåller också minimiregler om rätten att närvara vid sin egen rättegång. Direktivet trädde i kraft den 31 mars 2016 och har genomförts i svensk rätt, se prop. 2017/18:58, bet. 2017/18:JuU12, rskr. 2017/18:162.

⁵¹⁹ Se prop. 2017/18:58 s. 16 f.

Direktivets rättigheter omfattar misstänkta och tilltalade i ett straffrättsligt förfarande (artikel 2). Som framgår av avsnitt 5.2 bedöms tidpunkten för när rättigheterna kan göras gällande ofta vara densamma för rättigheterna i oskuldspresumtionsdirektivet och rättigheterna i artikel 6 i Europakonventionen. För svenskt vidkommande är det huvudsakligen när någon är skäligen misstänkt för brott.

Europadomstolen har emellertid uttalat att rätten att tåga och att inte vittna mot sig själv ibland kan få genomslag även innan den tidpunkten. En sådan situation kan uppkomma när uppgifter som inhämtas från en enskild innan ett straffrättsligt förfarande inleds används mot honom eller henne i det senare straffrättsliga förfarandet. I ett sådant fall kan det vara oförenligt med artikel 6 att tvinga fram uppgifter från den enskilde genom t.ex. straff- eller viteshot. En förutsättning för detta är dock att det finns ett nära samband mellan uppgiftsskyldigheten och ett eventuellt straffrättsligt förfarande. Ett förfarande ska antingen ha inletts eller vara nära förestående (se t.ex. Europadomstolens domar den 8 april 2004 i målet *Weh mot Österrike* och den 25 februari 1993 i målet *Funcke mot Frankrike*).

Frågan om hur svensk rätt förhåller sig till detta utvidgade tillämpningsområde för artikel 6 har kommit upp i olika sammanhang, t.ex. på skatte-, miljö- och insolvensrättsområdet (se t.ex. prop. 1997/98:10 s. 53 f., SOU 2004:37 s. 293 f. och NJA 2001 s. 563). Den fråga som har diskuterats är framförallt om myndigheters utredningsbefogenheter ibland kan komma att stå i konflikt med rätten att tåga och att inte vittna mot sig själv.

Regeringen har tidigare framhållit att förelägganden som inte är sanktionerade måste kunna användas av skattemyndigheten vid utredningen av skatteärenden eftersom sådana förelägganden inte borde betraktas som tvångsmedel i konventionens mening (se prop. 2001/02:25 s. 205 f. och prop. 2002/03:106 s. 334 f.). Det finns inte anledning att göra en annan bedömning nu. Det finns inte heller anledning att göra en annan bedömning i fråga om andra myndigheters utredningsbefogenheter. Skyldigheten för myndigheter att i dessa sammanhang beakta rätten att tåga och att inte vittna mot sig själv bör således innebära en begränsning av möjligheterna att använda sig av sanktionerade förelägganden i vissa situationer.

Diskussionen om skattemyndighetens utredningsbefogenheter i tidigare lagstiftningsärenden på skatteområdet har lett till att det numera finns en bestämmelse i 44 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244) som förbjuder vitesförelägganden i fall då det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som är straffbelagd eller som kan leda till skattetillägg, återkallelseavgift eller kontrollavgift, och föreläggandet avser en utredning av en fråga som har samband med den misstänka gärningen. Om den som ska föreläggas är en juridisk person, gäller detta förbud även ställföreträdare för den juridiska personen. En liknande bestämmelse finns i 7 kap. 6 § tullagen (2016:253).

På miljöområdet har inga motsvarande bestämmelser införts i lag men det är klart att myndigheterna förväntas tillämpa principen, vilket också kommer till uttryck i praxis (se Svea hovrätt, Miljööverdomstolens dom den 8 november 2004 i mål M 5080-03 [MÖD 2004:64]).

Det finns alltså i svensk rätt en tydlig princip om att myndigheter inte ska använda sig av sanktionerade förelägganden i fall då det finns en befogad anledning att anta att den som föreläggandet riktar sig till har begått ett brott. På vissa områden är principen lagfäst, på andra områden framgår den av praxis. Den svenska rättsordningen bedöms därigenom vara anpassad till Europadomstolens domar på området. Med hänsyn till att artikel 7 i oskuldspresumtionsdirektivet ska ses i ljuset av Europa-

domstolens tolkning av rätten till en rättvis rättegång bedöms följaktligen svensk rätt överensstämma med direktivet även i denna del.

I NJA 2018 s. 394 hänvisar Högsta domstolen till bl.a. viss praxis från Europadomstolen och anför följande. Rätten att inte belasta sig själv föreligger när det finns en anklagelse om brott i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen. Så är fallet när en behörig myndighet har underrättat den enskilde om anklagelsen om brott eller har vidtagit en åtgärd som gör att den enskildes situation väsentligen har påverkats av att det finns en misstanke mot honom eller henne. Rätten att inte belasta sig själv kan emellertid föreligga redan innan någon är skäligen misstänkt. En sådan situation kan uppkomma när uppgifter som inhämtas från en enskild, innan ett straffrättsligt förfarande har inletts, senare används mot honom eller henne i det förfarandet. Det kan då vara oförenligt med artikel 6 att genom hot om straff eller vite tvinga fram uppgifter från den enskilde. En förutsättning är dock att det finns ett nära samband mellan uppgiftsskyldigheten och ett eventuellt straffrättsligt förfarande. Ett förfarande ska antingen ha inletts eller vara nära förestående.

Vidare uttalar Högsta domstolen bl.a. följande:

13. Om det föreligger en anklagelse om brott i den mening som avses i artikel 6 är nästa fråga om rätten att inte belasta sig själv har kränkts.

14. Att lämna belastande uppgifter om sig själv utgör i sig inte någon kränkning; det är endast om uppgifterna lämnats på grund av direkt påtryckning eller direkt tvång (eller vilseledande) som det kan vara fråga om ett konventionsbrott.

15. Rätten att inte belasta sig själv är dock inte absolut. Det är bara när framtvingandet inkräktar på själva kärnan av ("destroys the very essence of") rätten att inte belasta sig själv som det föreligger en kränkning. (Se t.ex. *Ibrahim and others*, §§ 267 och 269 samt *O'Halloran and Francis v. the United Kingdom* [GC], nos. 15809/02 and 25624/02, § 55, ECHR 2007-III.) För att avgöra huruvida tvånget inkräktar på själva kärnan i rättigheten utgår Europadomstolen från främst följande tre kriterier – graden och arten av det tvång som använts för att få fram uppgifterna, tillgången till rättsliga garantier i nationell rätt samt hur de framtvingade uppgifterna används i det straffrättsliga förfarandet.

Vissa aspekter av rätten att vara passiv och att inte tvingas att belasta sig själv är lagfästa i svensk rätt. Regler om straffprocessuella tvångsmedel finns således i exempelvis 23 kap. och 36 kap. RB. Utanför de straffprocessrättsliga bestämmelserna i rättegångsbalken finns däremot inte några generella lagbestämmelser om denna rätt. Rätten att inte belasta sig själv eller att vara passiv har särskilda implikationer på områden som i stor utsträckning bygger på att den enskildes egna uppgifter inhämtas och läggs till grund för olika beslut.

1983 års JO-utredning uttalade att regeringsformens bestämmelse om upplysningsskyldighet inte kunde anses innebära en skyldighet för en tjänsteman att på begäran av JO motivera eller i övrigt försvara ett visst förfaringsätt

i ett ärende i vilket JO inte hade inlett förundersökning.⁵²⁰ Sätillvida var en tjänsteman, enligt utredningen, inte skyldig att ange sig själv för brott eller annan tjänsteförseelse. Däremot var det, enligt utredningen, tjänstemannens uppgift att sanningsenligt uppge alla sakförhållanden om tjänsten och t.ex. ge besked om de tjänsteåtgärder som vidtagits i form av beslut eller på annat sätt. Vidare slog utredningen fast att i ett ärende i vilket JO beslutade om förundersökning skulle samma regler tillämpas som för allmän åklagare. Man ansåg alltså inte att sanningsplikten borde göras gällande när en ombudsman begärde in uppgifter från någon under en förundersökning.

Även i doktrinen har frågan om upplysningsskyldigheten enligt regeringsformen behandlats, liksom rätten att vara passiv samt förhållandet till JO:s uppdrag som särskild åklagare.

I sin bok JO – i riksdagens tjänst anger Hans-Gunnar Axberger bl.a. att även om JO:s utredningsarbete i stort sett är oreglerat, följer det i de flesta fall en väl inarbetad rutin i princip enligt följande.⁵²¹ En anmälan granskas först i samband med sin registrering, varefter, om den uppfyller formkraven, den fördelas till respektive avdelning och tillställs den byråchef som ansvarar för den aktuella ärendegruppen. Byråchefen gör en första översiktlig bedömning. Därefter fördelas ärendet till en handläggare för granskning. Det är handläggarens uppgift att fastställa bl.a. om ärendet bör utredas mer ingående eller om det ska skrivas av, samt om det som anmälts är brottsligt och om det bör utredas i förundersökningens form. I det senare fallet föredras ärendet för den ansvariga justitieombudsmannen, som beslutar om den fortsatta handläggningen.

Som framgått ovan (se avsnitt 6.3.5) bör enligt Axberger frågan om huruvida ett klagomål ska leda till en brottsutredning hos JO hanteras så att det i samband med byråchefens och handläggarens inledande granskning av en anmälan rutinmässigt bedöms om granskningen kan tänkas leda till ett åtal från JO:s sida samt, i förekommande fall, om en förundersökning ska inledas. I fråga om hur detta bör ske anför han följande:⁵²²

Om frågan huruvida inledande av förundersökning väcks bör ställningstagandet normalt föregås av det som i den ordinarie polis- och åklagarverksamheten brukar kallas förutredning. En sådan består i praktiken av samma slags informationsinhämtning som den JO:s medarbetare verkställer inför ställningstagandet till om en anmälan ska föranleda remiss till den som anmälts. Förutredning kan teoretiskt sett bedrivas under ganska lång tid. Gränsen för när beslut om förundersökning senast måste fattas passeras dock om och när det blir aktuellt att personligen involvera en presumtivt brottsmisstänkt tjänsteman i utredningen. Detta kan, om JO önskar hålla möjligheten att väcka åtal öppen, bara ske i förundersökningens form. Förundersökning får med andra ord inte inledas mot den som redan anmodats att yttra sig – än mindre får åtal väckas – eftersom det skulle innebära att JO använt sina extraordinära befogenheter mot någon utan att vederbörandes rättigheter som brottsmisstänkt – särskilt rätten att

⁵²⁰ Se SOU 1985:26 s. 196.

⁵²¹ Se Axberger (2014) s. 77 f.

⁵²² Se Axberger (2014) s. 95 f.

inte medverka i utredningen – respekterats. Den som av JO direkt anmodats att yttra sig över en anmälan kan med andra ord dra slutsatsen att JO inte kommer att väcka åtal mot honom eller henne.

På motsvarande sätt konstaterar tidigare chefsJO Mats Melin att en justitieombudsman i ett tidigt skede i ett ärendes handläggning ställs inför ett avgörande val av hur ärendet ska utredas.⁵²³ Enligt Melin måste ombudsmannen således avgöra om utredningen ska göras inom ramen för JO:s allmänna tillsynsbefogenheter, varvid bestämmelsen om upplysningsskyldighet enligt 13 kap. 6 § andra stycket RF blir tillämplig, eller om den i stället ska bedrivas som en förundersökning med de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar en sådan, t.ex. en misstänkts rätt att inte lämna upplysningar. Melin framhåller att valet måste göras i ett tidigt skede och på ett då ofta ännu ganska rudimentärt underlag, och det är i de flesta fall inte möjligt att, när ytterligare uppgifter framkommit, övergå från en ”vanlig” JO-utredning till en förundersökning. Det kan nämligen inte komma i fråga, anser Melin, att väcka åtal mot någon på grundval av uppgifter som han eller hon varit förpliktad att lämna. Det skulle enligt Melin stå i strid med den allmänna rättsprincip enligt vilken ingen ska vara skyldig att vittna mot sig själv.

Utförande av förundersökning och åtal

Justitieombudsmännen saknar egna polisiära resurser och åklagarresurser. Enligt 13 kap. 6 § andra stycket RF ska dock allmän åklagare på begäran biträda en ombudsman. Som redan har nämnts ger 22 § JO-instruktionen ombudsmannen rätt att ge någon annan i uppdrag att leda en förundersökning samt att väcka och utföra åtal som ombudsmannen har beslutat. I de fall då åtal väcks anlitas i regel en åklagare som ombud för justitieombudsmannen.⁵²⁴

I 1983 års JO-utredning beskrivs ombudsmännens tillvägagångssätt vid förundersökningar och åtal enligt följande:⁵²⁵

I ärenden hos JO vilka rör ifrågasatt brottslighet i tjänsten förfar JO ofta så att JO – vanligen efter ett inledande remissförfarande – uppdrar åt allmän åklagare att föranstalta om förundersökning varvid denne anlitar biträde av polis för att genomföra undersökningen. Sedan denna slutförts återställs ärendet till JO, som därefter fattar beslut i frågan om åtal skall väckas eller ej. Det kan förekomma att JO finner det nödvändigt att komplettera undersökningen och uppdrar åt sina egna medarbetare att åstadkomma kompletteringen. I vissa fall ombesörjer JO själv all erforderlig utredning innan JO beslutar i åtalsfrågan. Uppgiften att väcka och utföra åtal vid domstol uppdrar JO – med stöd av 22 § första stycket JO-instruktionen – som regel åt allmän åklagare eller – någon enstaka gång – åt någon av sina medarbetare.

Den ordning som nu tillämpas hos JO avviker i viss utsträckning från denna beskrivning. Enligt nu etablerad praxis avstår exempelvis JO från att inleda ett remissförfarande om det kan antas att ett brott har begåtts och en utredning

⁵²³ Se Melin (2009) s. 276.

⁵²⁴ Se Axberger (2014) s. 93.

⁵²⁵ Se SOU 1985:26 s. 193 f.

kan tänkas leda till åtal. I dessa fall inleds i stället en förundersökning. Vidare anlitar en ombudsman regelmässigt allmän åklagare för att genomföra en förundersökning samt, i förekommande fall, väcka och utföra åtal som ombudsmannen har beslutat. Ombudsmannen behåller dock sin uppgift som förundersökningsledare och beslutsfattare också i de fall då han eller hon biträds av en allmän åklagare. Även eventuell komplettering av förundersökningen genomförs som regel av allmän åklagare på uppdrag av ombudsmannen. Det finns visserligen inte något formellt hinder mot att en förundersökning genomförs inom JO-expeditionen utan biträde av allmän åklagare, men detta torde vara ovanligt i praktiken. Dock förekommer det att en ombudsman personligen utför åtal. Om ett mål i vilket JO för talan överklagas till Högsta domstolen, eller om JO själv för upp ett mål till prövning, brukar JO svara för skriftväxling och kontakter med domstolen.

I sammanhanget noteras att det av uttalanden i 1983 års JO-utredning följer att JO, med hänsyn främst till den egna arbetssituationen, bör begära biträde av allmän åklagare för att genomföra förundersökning och utföra åtal så snart det finns fog för detta.⁵²⁶

JO har tagit fram ett särskilt dokument som stöd för ärendehandläggningen i rollen som särskild åklagare.⁵²⁷ I dokumentet redovisas exempelvis korta referat av JO:s beslut i olika förundersökningsärenden samt promemorior och presentationer om dels JO som åklagare, dels brott som beivras av JO.

I fråga om förhållandet mellan JO och allmän åklagare som biträder JO i uppdraget som särskild åklagare framgår bl.a. följande av en promemoria, JO i åklagarrollen, skriven av tidigare överåklagare Gunnel Lindberg, som är intagen i det nämnda dokumentet.⁵²⁸

Den grundlagsfästa skyldigheten för allmänna åklagare att på begäran biträda JO som anges i 13 kap. 6 § andra stycket RF är generell. Med stöd av den bestämmelsen kan JO använda sig av åklagares biträde även för annat än förundersökning och åtal. JO kan exempelvis begära biträde av åklagare för att utreda även sådana frågor som inte leder till förundersökning. Det finns inte heller något som hindrar att en åklagare ”konsulteras” i rättsliga frågor eller utför andra uppgifter åt JO.

En allmän åklagare kan således inte neka att biträda JO. Med allmän åklagare torde avses åklagare inom åklagarväsendet.

Uppdraget att biträda JO är personligt och ges av JO till en specifik, namngiven allmän åklagare, inte till Åklagarmyndigheten. Den åklagare som har fått uppdraget har inte rätt att utan JO:s samtycke sätta någon annan i sitt ställe, om detta inte uttryckligen anges i beslutet. Förordnandet ger inte den allmänna åklagaren någon vidgad behörighet, annat än att den som anlitas av JO får behörighet att föra talan även vid en domstol där han eller hon normalt inte för talan.

Den allmänna åklagaren utför sitt uppdrag under sedvanligt tjänsteansvar.

⁵²⁶ Se SOU 1985:26 s. 195.

⁵²⁷ Se JO:s ärende med dnr ADM 234-2016.

⁵²⁸ Se JO:s ärende med dnr ADM 234-2016.

JO har inte någon motsvarande möjlighet att generellt ge i uppdrag åt en polisman att biträda JO. När en förundersökning leds av en allmän åklagare får emellertid han eller hon anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att genomföra den (23 kap. 3 § andra stycket RB). Åklagaren får också ge i uppdrag åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens art. När JO biträds av en allmän åklagare får JO alltså indirekt tillgång till biträde också av Polismyndigheten eller av en polisman.

JO behåller sin uppgift som förundersökningsledare även när JO biträds av en allmän åklagare för att utföra förundersökningen.⁵²⁹ Den allmänna åklagare som biträder JO har alltså i denna egenskap inte några självständiga åklagarbefogenheter. I stället är det JO som utövar åklagarrollen, med samma befogenheter som en allmän åklagare, och fattar de beslut som ska fattas av en förundersökningsledare. Den allmänna åklagare som biträder JO ansvarar för att utföra det praktiska arbete som är förknippat med förundersökningen, avgöra frågor som inte kräver beslut av JO och verkställa JO:s beslut. I uppdraget ingår normalt även att självständigt följa alla formalieregler vid genomförandet av förundersökningen.

Kostnaderna för biträde åt JO bestrids inom ramen för den vanliga åklagar- och polisverksamheten. Endast om JO skulle anställa eller på annat sätt arvoderar en åklagare eller polisman skulle det uppkomma kostnader för JO.

6.3.7 Handlingsoffentlighet och sekretess

I utredningsdirektiven anges att när en ombudsman anlitar allmän åklagare för att leda förundersökning samt, i förekommande fall, väcka och utföra åtal som ombudsmannen har beslutat uppkommer handläggningsfrågor om bl.a. hantering av handlingar.

Nedan behandlas i huvudsak dels relevanta bestämmelser i regelverket för handlingsoffentlighet, dels sekretessbestämmelser som är tillämpliga i justitieombudsmännens uppdrag som åklagare. Det redogörs även för viss praxis från Högsta förvaltningsdomstolen.

Rätten att ta del av allmänna handlingar

Till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande ska var och en enligt 2 kap. 1 § TF ha rätt att ta del av allmänna handlingar. I 2 kap. 4 § TF anges att en handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. En handling anses enligt 2 kap. 9 § första stycket TF ha kommit in till en myndighet när den har anlät till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. Enligt 2 kap. 10 § första stycket TF anses en handling ha upprättats hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad

⁵²⁹ Se SOU 1985:26 s. 194.

när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt.

Har ett organ som ingår i eller är knutet till en myndighet lämnat över en handling till något annat organ inom samma myndighet anses handlingen som inkommen eller upprättad därigenom endast om organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra (2 kap. 11 § TF).

I 2 kap. 12 § första stycket TF anges följande. En minnesanteckning som har gjorts hos en myndighet och som inte har expedierats ska inte heller efter den tidpunkt då den enligt 10 § är att anse som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten. Minnesanteckningen anses dock som upprättad om den har tagits om hand för arkivering. Med minnesanteckning avses promemorior och andra uppteckningar eller upptagningar som har kommit till endast för föredragning eller beredning av ett ärende, dock inte till den del de har tillfört ärendet någon sakuppgift.

Av 2 kap. 12 § andra stycket TF framgår att utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse och andra därmed jämställda handlingar som inte har expedierats inte anses som allmänna. Handlingen anses dock vara allmän om den tas om hand för arkivering.

Registrering av allmänna handlingar

Enligt 5 kap. 1 § OSL ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in till eller upprättats hos myndigheten. Det krävs då att handlingarna hålls ordnade på ett lättillgängligt sätt. Det bör t.ex. vara tillräckligt att handlingarna i tidsföljd finns inlagda i akten i ärendet eller på annat sätt är ordnade enligt något system som gör att det är lätt för en utomstående att skaffa sig en överblick över vilka handlingar som finns.⁵³⁰ Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

Syftet med offentlighets- och sekretesslagens grundläggande bestämmelser om diarieföring är att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. Myndigheternas skyldighet att registrera allmänna handlingar ska således fylla den funktionen att allmänheten därigenom kan få vetskap om vilka handlingar som finns hos en myndighet. I annat fall riskerar allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar att bli illusorisk.⁵³¹

Delningsundantaget

Enligt 2 kap. 12 § andra stycket TF anses inte som allmänna handlingar utkast eller koncept till en myndighets beslut eller skrivelse och andra därmed

⁵³⁰ Se Lenberg m.fl. (2020) kommentaren till 5 kap. 1 § OSL.

⁵³¹ Se Bohlin (2015) s. 23.

jämställda handlingar som inte har expedierats. Handlingen anses dock vara allmän om den tas om hand för arkivering.

Utkast som överlämnas till en annan myndighet i konsultationssyfte anses enligt praxis inte ha expedierats hos den avsändande myndigheten och inte heller ha inkommit hos den mottagande myndigheten.

Alltså är utkast eller koncept till beslut eller skrivelser och andra därmed jämställda handlingar som skickas från exempelvis JO till Åklagarmyndigheten inte att anse som allmänna handlingar.

Handlingar av detta slag brukar kallas mellanprodukter, alltså handlingar som befinner sig på ett tidigare framställningsstadium än den slutliga produkten. Av förarbetena framgår bl.a. att bestämmelsen om mellanprodukter omfattar s.k. delningar och andra preliminära handlingar som utväxlas mellan myndigheter som ett led i ett beredningsförfarande.⁵³² I förarbetena har vidare slagits fast att utgångspunkten bör vara att endast överläggningar, konsultationer och liknande förfaranden ska omfattas av regleringen.⁵³³ Avsikten har varit att delning med utomstående i dessa fall ska jämföras med en rent intern beredning ur offentlighetshänseende. Vidare slås det fast i förarbetena att en handling på detta sätt kan sändas från en myndighet till någon utomstående utan att anses vara expedierad. På motsvarande sätt ska handlingen inte anses som inkommen hos den mottagande myndigheten. När den utskickande eller avsändande myndigheten däremot får tillbaka den andra (konsulterade) myndighetens svar med synpunkter blir detta svar en allmän handling.⁵³⁴

Handlingar som en myndighet lämnar ifrån sig enbart i informationssyfte är inte att betrakta som mellanprodukter.⁵³⁵ Offentlighets- och sekretesslagens regler om myndigheters skyldighet att registrera allmänna handlingar är därmed tillämpliga på handlingar av detta slag. Om mellanprodukten tas om hand för arkivering blir den en allmän handling.

En myndighet har alltså möjlighet att under vissa förutsättningar skicka utkast till handlingar, mellanprodukter, till utomstående myndigheter för synpunkter utan att handlingarna betraktas som expedierade och allmänna. Handlingarna blir inte heller inkomna och därmed allmänna hos den mottagande myndigheten. Detta s.k. delningsundantag, som alltså förutsätter att den utskickade handlingen är av preliminär art och att utskicket sker i rent samrådssyfte, är ett undantag från huvudregeln om att handlingar som utväxlas mellan myndigheter blir expedierade respektive inkomna och därmed allmänna.

Utlämnande av allmänna handlingar

Enligt 2 kap. 15 § TF ska den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat

⁵³² Se prop. 1975/76:160 s. 157 f.

⁵³³ Se prop. 1975/76:160 s. 170.

⁵³⁴ Se Bohlin (2015) s. 97 och RÅ 1999 ref. 36.

⁵³⁵ Se prop. 1975/76:160 s. 170.

sätt. Kan en handling inte tillhandahållas utan att en sådan del av handlingen som inte får lämnas ut röjs, ska den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia. Utgångspunkten är alltså att handlingar ska lämnas ut i direkt anslutning till begäran, dvs. i princip omgående.⁵³⁶

Vidare anges i 2 kap. 16 § TF att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut samt att en begäran att få en avskrift eller kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt.

I 6 kap. 3 § första stycket OSL anges att om en anställd vid en myndighet, enligt arbetsordningen eller på grund av ett särskilt beslut, har ansvar för vården av en handling är det i första hand han eller hon som ska pröva om handlingen ska lämnas ut. I tveksamma fall ska den anställde låta myndigheten göra prövningen, om det kan ske utan onödigt dröjsmål.

Särskilda bestämmelser om förundersökningssekretess för JO

Som anges i avsnitt 2.5.6 finns det sekretessbestämmelser för JO:s tillsynsverksamhet i 42 kap. 1–4 §§ OSL.

Genom en hänvisning i 42 kap. 3 § OSL gäller vissa av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om förundersökningssekretess – 18 kap. 1–4 §§ och 35 kap. 1, 2 och 6–10 §§ OSL – även i JO:s verksamhet när en justitieombudsman har beslutat att inleda en förundersökning.

En förundersökning behandlas därmed likartat i sekretesshänseende, oavsett om det är en justitieombudsman, Polismyndigheten eller en allmän åklagare som utför den.⁵³⁷ Bestämmelserna i 18 kap. 1–4 §§ och 35 kap. 1, 2 och 6–10 §§ OSL blir tillämpliga för JO:s del först när en justitieombudsman har fattat ett beslut om att inleda förundersökning. I ett tidigare skede av ett ärendes handläggning, eller i fråga om en brottsutredning som inte bedrivs som en förundersökning, gäller samma begränsade sekretess som i andra tillsyns-ärenden hos JO (jfr avsnitt 2.5.6).⁵³⁸

Om en allmän åklagare utför en förundersökning på uppdrag av en justitieombudsman och lämnar in sin utredning till JO ingår dessa handlingar i förundersökningen och omfattas därmed av de bestämmelser om förundersökningssekretess som anges i 42 kap. 3 § OSL. Om en förundersökning läggs ned och ärendet därefter fortsätter som ett tillsynsärende hos JO, kvarstår den utvidgade sekretessen för uppgifter i den nedlagda förundersökningen.⁵³⁹

Viss praxis från Högsta förvaltningsdomstolen

Högsta förvaltningsdomstolen har i flera avgöranden tagit ställning i frågor om handlingsoffentlighet och sekretess när det gäller uppdragstagare.

⁵³⁶ Se Bohlin (2015) s. 117 f.

⁵³⁷ Se prop. 1986/87:160 s. 19 f.

⁵³⁸ Se Lenberg m.fl. (2020) kommentaren till 42 kap. 3 § OSL.

⁵³⁹ Se Lenberg m.fl. (2020) kommentaren till 42 kap. 3 § OSL.

I rättsfallet RÅ 1987 ref. 1 hade en myndighet anlitat ett konsultbolag för att utföra ett visst uppdrag. Frågan i målet var om en rapport som hade upprättats av bolaget och getts in till myndigheten var en allmän handling. Regeringsrätten, numera Högsta förvaltningsdomstolen, uttalade att bolaget – oaktat det samarbete med tjänstemän hos myndigheten som förekommit under arbetets gång – fick anses ha intagit en så fristående ställning i förhållande till myndigheten att rapporten inte var att betrakta som framställd inom myndigheten utan som en till myndigheten inkommen handling. Avgörande för den bedömningen var att bolaget hade anlitats för att göra en självständig analys av vissa problem grundad på bolagets särskilda sakkunskap.

I rättsfallet RÅ 2007 ref. 12 betraktades handlingar som utväxlats mellan en kommun och kommunens advokat som allmänna. Handlingarna innehöll advokatens rättsliga bedömningar av och synpunkter på vissa avtal som kommunen hade ingått samt rättsliga bedömningar och råd i fråga om innehållet i nya avtal.

På liknande sätt hade Högsta förvaltningsdomstolen i rättsfallet HFD 2016 ref. 1 att ta ställning till i vilken utsträckning handlingar som hade utväxlats mellan en kommun och kommunens juridiska ombud – en advokat – var allmänna. Till skillnad från vad som var fallet i 2007 års rättsfall var advokaten i 2016 års rättsfall emellertid anlitad av kommunen som juridiskt ombud i en pågående rättsprocess. Frågan i 2016 års rättsfall gällde alltså om en enskild hade rätt att ta del av handlingar som hade utväxlats mellan en kommun och kommunens juridiska ombud och som avsåg en pågående rättsprocess där den enskilde var part. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att ett rättegångsombud inte agerar självständigt utan företräder sin uppdragsgivare inför domstolen. Domstolen slog fast att i sin egenskap av ombud kunde advokaten därmed inte i då aktuell mening anses inta en fristående ställning i förhållande till kommunen. De handlingar som rörde processen fick därför, även till den del de härrörde från advokaten, anses vara framställda inom kommunen, och den omständigheten att handlingarna skickats mellan kommunen och advokaten innebar inte att de skulle anses som allmänna. Kommunen var alltså inte skyldig att lämna ut handlingarna enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen.

Enligt nu redovisade rättsfall kan en uppdragstagare som anlitas av en myndighet antingen inta en självständig ställning eller vara att anse som en del av myndigheten. Avgörande för om en uppdragstagare ska anses tillhöra den ena eller andra kategorin är enligt dessa rättsfall om uppdragstagaren anlitas för att göra en självständig analys av vissa problem, grundad på hans eller hennes särskilda sakkunskap. En uppdragstagare med ett sådant uppdrag anses tillhöra den första kategorin, och intar alltså en fristående ställning i förhållande till myndigheten. Den andra kategorin består av uppdragstagare som inte agerar självständigt på motsvarande sätt. Dessa uppdragstagare agerar i stället som företrädare eller ombud för sin uppdragsgivare. För bedömningen av frågor om handlingsoffentlighet kan det ha en avgörande betydelse vilken av dessa två kategorier en uppdragstagare tillhör.

I sammanhanget bör uppmärksammas även rättsfallet RÅ 1987 not. 273. I det rättsfallet hade en enskild begärt att hos riksåklagaren få ta del av handlingar som hade skickats till riksåklagaren från polisen i en pågående förundersökning. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att det följer av bestämmelserna i 2 kap. 7 § TF (nuvarande 2 kap. 10 § TF) att handlingar som har framställts av Polismyndigheten i en förundersökning och alltjämt förvaras hos denna myndighet inte ska anses upprättade och därmed inte ska anses utgöra allmänna handlingar förrän förundersökningen har avslutats eller – om handlingarna ingår i förundersökningsprotokollet – detta protokoll har färdigställts. Vidare slog Högsta förvaltningsdomstolen fast att om handlingar av nu avsett slag under pågående förundersökning överlämnas till en annan myndighet kan de emellertid bli att betrakta som inkomna till denna myndighet enligt 2 kap. 6 § TF (nuvarande 2 kap. 9 § TF) och på denna grund utgöra allmänna handlingar. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade även att en framställning hos den sistnämnda myndigheten om utlämnande av de överlämnade handlingarna ska prövas enligt gällande sekretessbestämmelser av den myndigheten. Vid bedömningen av omständigheterna i det aktuella fallet fann Högsta förvaltningsdomstolen att handlingar, utredningsmaterial i den pågående förundersökningen, som riksåklagaren i egenskap av förundersökningsledare hade fått från polisen var att anse som inkomna till riksåklagaren och därmed allmänna handlingar. Frågan om utlämnande av handlingarna borde därför ha prövats av riksåklagaren enligt den vid den aktuella tidpunkten gällande sekretesslagens bestämmelser, och målet återförvisades dit. Ett regeringsråd var skiljaktigt och anförde att när en åklagare leder en förundersökning bildar åklagaren tillsammans med de polismän och andra tjänstemän hos Polismyndigheten som deltar i undersökningen en arbetsenhet, som i tryckfrihetsförordningens mening är en myndighet.

Av bestämmelserna i 2 kap. 4, 9 och 10 §§ TF och RÅ 1987 not. 273 följer således, såvitt nu är av intresse, att handlingar som framställts av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i en förundersökning och som alltjämt finns hos myndigheten inte ska anses utgöra allmänna handlingar förrän förundersökningen avslutats eller, om handlingarna ingår i förundersökningsprotokollet, detta har färdigställts samt att förundersökningsmaterial som överlämnas från polisen till en åklagare i en pågående förundersökning utgör allmänna handlingar hos åklagaren.

6.3.8 Kommitténs överväganden

Kommitténs förslag: Vad som föreskrivs i lag om förundersökning och åtal samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal ska gälla för en ombudsman som särskild åklagare endast om ombudsmannen inleder en förundersökning eller väcker åtal. En ombudsman ska också få lägga ned en förundersökning eller underlåta att väcka åtal om han eller hon finner skäl för det.

Kommitténs bedömning: Det finns inte anledning att ändra gällande bestämmelser om handlingsoffentlighet och sekretess i en ombudsmans uppdrag som särskild åklagare.

Allmänna utgångspunkter

JO-ämbetet har sedan sin tillkomst varit konstruerat som ett åklagarämbete. Åtalsmöjligheten har, som framgått, efter hand kommit att utnyttjas i allt mindre utsträckning. I stället har JO främst verkat genom sina uttalanden och sin s.k. eriningspraxis. I ljuset av denna utveckling har det i de senaste JO-utredningarna diskuterats om JO bör ha kvar sin åtalsrätt, varvid det har ansetts att JO ska ha kvar sina åtalsmöjligheter.⁵⁴⁰ I ett uttalande i doktrinen ges följande argument för att bibehålla nuvarande ordning:⁵⁴¹

Även om JO:s åtalsbefogenhet används alltmer sällan utgör den genom sin existens basen för JO:s tillsyn. Den som blir föremål för JO:s granskning löper formellt sett alltid en risk att utsättas för brottsutredning och lagföring. JO:s rätt att väcka åtal tjänar också som påminnelse om skyldigheten att medverka i JO:s utredningar; den som trilskas bryter mot de regler som gäller för tjänsten, något JO alltså har befogenhet att få beivrat.

Att justitieombudsmännen använder sin åtalsbefogenhet i endast begränsad utsträckning utgör inte i sig något skäl för att frånta dem åtalsrätten. Tvärtom finns det, i likhet med vad tidigare utredningar funnit och det som anges i det redovisade uttalandet i doktrinen, goda skäl för att ombudsmännen även fortsättningsvis ska ha kvar sin åtalsbefogenhet. Åtalsbefogenheten är ett viktigt komplement till ombudsmännens möjligheter att genom uttalanden ingripa mot fel som begås i den offentliga verksamheten. JO:s uppdrag som särskild åklagare bör därför bevaras.

Innebörden av JO:s uppdrag som särskild åklagare har varit föremål för överväganden i tidigare utredningar, förarbeten och doktrin. Den nuvarande regleringen i 6 § andra stycket JO-instruktionen infördes vid 1986 års JO-reform. Sedan dess har såväl JO:s ärendehantering och handläggningsrutiner som det straffrättsliga tjänstefelansvaret ändrats. Det finns därför skäl att på

⁵⁴⁰ Se t.ex. bet. KU 1975/76:22 s. 49 och bet. KU 1986/87:2 s. 26 f.

⁵⁴¹ Se Axberger (2014) s. 93.

nytt överväga om nuvarande reglering och utförande av JO:s uppdrag som särskild åklagare är ändamålsenliga, eller om det finns behov av Anpassningar.

Utgångspunkter för JO:s uppdrag som särskild åklagare

JO:s uppdrag som särskild åklagare utgör en specifik del av JO:s tillsynsuppdrag. Det finns här skäl att påminna om den generella utgångspunkt som gäller för all JO:s tillsyn, nämligen att den är extraordinär. Alltså framhölls exempelvis i grundlagspropositionen att ”riksdagens ombudsmannainstitution intar en stark ställning i vårt land som en garanti av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet”.⁵⁴² Även konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen understrukit att JO-ämbetet är och ska förbli ett extraordinärt organ som inte är avsett att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället. JO är alltså fri att avgöra vad som ska granskas och JO:s tillsyn ska inte ersätta den ordinarie tillsynen. Regleringen och utformningen av JO:s uppdrag som särskild åklagare bör således övervägas med denna utgångspunkt.

Av den nuvarande bestämmelsen i 6 § andra stycket JO-instruktionen följer att om utredningen i ett ärende ger en justitieombudsman anledning att anta att en befattningshavare genom att åsidosätta sina skyldigheter i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal.

En grundläggande förutsättning för att bestämmelsen ska bli tillämplig är att JO tar upp ärendet till utredning. Åtalsbefogenheten är alltså avsedd att användas när en misstanke om brott kommer fram i samband med behandlingen av ett ärende som JO tar upp till utredning.

Även om JO, inom ramen för sin extraordinära tillsyn över den offentliga verksamheten, i och för sig har vissa befogenheter att inleda förundersökning och väcka åtal för brott som befattningshavare har begått i tjänsten eller uppdraget innebär JO:s befogenhet som särskild åklagare inte att JO ska ersätta polisens och de allmänna åklagarnas uppgifter inom deras normala ansvarsområden.

Härtill kommer att enligt JO-instruktionen finns det en möjlighet för en justitieombudsman att i vissa fall överlämna ett ärende om exempelvis påstått tjänstefel till en annan utredande myndighet för handläggning.

Vidare finns en allmän begränsning av tillsynen över enskilda befattningshavare genom att det i JO-instruktionen föreskrivs att JO inte bör ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter om det inte finns särskilda skäl.

I JO-instruktionen föreskrivs dessutom att en ombudsman inte bör ta upp förhållanden till utredning som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det inte finns särskilda skäl för detta.

⁵⁴² Se prop. 1973:90 s. 430.

I sammanhanget finns det också anledning att uppmärksamma att JO under senare år har genomfört vissa strukturella förändringar av sina handläggningsrutiner (JO:s verksamhet behandlas utförligt i avsnitt 7.2).

Sedan verksamhetsåret 2016/17 har JO tagit emot omkring 9 000 anmälningar varje verksamhetsår.⁵⁴³ Huvuddelen av JO:s handläggningsresurser tas i anspråk av prövningen av klagomålsärenden. Det är dock långt ifrån alla anmälningar till JO som tas upp till utredning.

I JO:s ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2019/20 anges att för att kunna möta den ökade ärendetillströmningen som har skett under senare år har JO utvecklat sina rutiner och arbetssätt.⁵⁴⁴ I de fall JO får ta emot ett stort antal klagomål mot samma förhållanden hos en myndighet är det vanligt att klagomålen inte utreds individuellt. I stället utreds de aktuella förhållandena på ett mer övergripande plan i ett enda ärende. Ärenden med individuella klagomål avslutas med hänvisning till detta ärende och det beslut som fattats. Det förekommer också att JO i stället för att utreda en anmälan där det finns skäl att misstänka att en myndighet brutit i handläggningen i sitt beslut endast erinrar om gällande bestämmelser och praxis. Sådana beslut kan meddelas där det påstådda felet är vanligt förekommande och när JO anser att saken kan bero med en påminnelse om hur myndigheten ska agera i den situation som beskrivits i anmälan.

Enligt statistiska uppgifter i ämbetsberättelsen för verksamhetsåret 2019/20 avskrevs omkring 72 procent av anmälningarna utan utredning. Omkring 21 procent av anmälningarna skrevs av efter viss utredning eller överlämnades till en annan myndighet, och 7 procent av anmälningarna blev föremål för fullständig utredning.⁵⁴⁵

JO:s arbetssätt belyser tillsynens extraordinära karaktär, inbegripet JO:s frihet att välja vilka ärenden som ska tas upp till granskning samt möjligheten att anpassa utformningen av utredningen efter avvägningar i det enskilda fallet.

I sammanhanget bör noteras att JO:s uppdrag som särskild åklagare skiljer sig från vad som gäller för allmän åklagare i vissa grundläggande avseenden. Exempelvis utmärks JO:s verksamhet som särskild åklagare inte av lika-behandling i fråga om vilka klagomål och påståenden om brottsliga gärningar som blir föremål för förundersökning. Detta är en nödvändig konsekvens av JO:s extraordinära tillsynsuppdrag, eftersom JO är fri att välja vilka klagomål som ska tas upp till utredning och vilka som ska skrivas av utan utredning.

⁵⁴³ I utredningen redovisas statistiska uppgifter om ärendeutvecklingen t.o.m. verksamhetsåret 2019/20 (se avsnitt 7.2).

⁵⁴⁴ Se redog. 2020/21:JO1 s. 14.

⁵⁴⁵ Med viss utredning avses att visst underlag har hämtats in i ärendet, t.ex. att en akt har begärts in och granskats eller genom kontroll per telefon hos berörd myndighet. Fullständig utredning innebär normalt att en anmälan remitteras, dvs. att JO begär att den berörda myndigheten ska lämna ett skriftligt yttrande och en bedömning av det som har hänt i ärendet. Se redog. 2020/21:JO1 s. 611.

Tillämpningssvårigheter och förslag om ändring i gällande ordning

I fråga om JO:s uppdrag som särskild åklagare var utgångspunkten för 1983 års JO-utredning att JO skulle bli bunden av reglerna om förundersökning och åtal efter det att JO, i valet mellan de olika åtgärder som anges i 19 § JO-instruktionen, bestämt att ta upp klagomålet till utredning. Utredningen tycks alltså ha utgått från att JO för varje enskilt klagomål skulle välja ett av följande handläggningsalternativ. Således kunde JO antingen avvisa klagomålet, avskriva det från handläggning, överlämna det till en annan myndighet eller ta upp det till utredning. Utredningen synes alltså ha förutsatt att JO skulle bli bunden av reglerna om förundersökning och åtal i varje enskilt fall när ett klagomål togs upp till utredning och det fanns anledning att anta att en befattningshavare hade begått ett brott i tjänsten eller uppdraget.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 6.3.1 och 6.3.2 var förutsättningarna för tjänsteansvar mer begränsade vid tidpunkten för 1983 års JO-utredning än vad som nu följer av regleringen i 20 kap. BrB.

Det framstår också som att den nu gällande ordningen leder till vissa tillämpningssvårigheter. JO:s extraordinära tillsyn, de bestämmelser i JO-instruktionen som ger utrymme för en långtgående diskretionär bedömning av vilka ärenden som ska tas upp till utredning och på vilket sätt utredningen ska bedrivas samt JO:s nuvarande arbetssätt – som bl.a. innebär att inte samtliga ärenden som tas upp till granskning blir föremål för en fullständig utredning – är svåra att förena med den omfattande förundersöknings- och åtalsplikt som följer av bestämmelsen i 6 § andra stycket JO-instruktionen.

Som också konstaterats i doktrinen (se avsnitt 6.3.5) skulle en tolkning enligt ordalydelsen av 6 § andra stycket JO-instruktionen medföra att JO skulle behöva inleda och sedan lägga ned ett relativt stort antal förundersökningar bland de ärenden som tas upp till utredning. En sådan ordning vore emellertid inte lämplig med utgångspunkt i JO:s extraordinära tillsynsuppdrag. Vidare skulle det innebära en orealistisk arbetsordning med hänsyn dels till den stora ärendetillströmningen hos JO, dels till att JO saknar egna utredningsresurser. Det får därför anses vara en rimlig utveckling att JO i sin verksamhet har kommit att tillämpa en mer ändamålsenlig tolkning av bestämmelsen.

Sålunda framgår det av uttalanden i doktrinen att frågan om ett klagomål ska leda till en brottsutredning hos JO i regel hanteras så att det i samband med en inledande granskning av en anmälan rutinmässigt bedöms om granskningen kan tänkas leda till ett åtal från JO:s sida samt, i förekommande fall, om en förundersökning ska inledas. Ärendehantering hos JO innebär att det i ett inledande skede i handläggningen görs ett val av om den fortsatta beredningen ska ske i form av JO:s ”vanliga” tillsyn eller om den bör ske i form av en förundersökning. Detta förefaller även ske i vissa fall när utredningen i ärendet visserligen ger anledning att anta att en brottslig gärning begåtts, men där det bedöms att det inte finns förutsättningar för åtal. Dock torde variationer i tillämpningen av regelverket förekomma.⁵⁴⁶

⁵⁴⁶ Jfr Axberger (2014) s. 94.

En tillämpning av 6 § andra stycket JO-instruktionen som innebär att JO i vissa fall tar upp ett ärende till utredning men underlåter att fatta beslut om förundersökning trots att utredningen i ärendet ger anledning att anta att en brottslig gärning begåtts och de formella förutsättningarna för att inleda förundersökning följaktligen är uppfyllda, synes inte ha förutsetts när denna bestämmelse infördes. Det kan vidare ifrågasättas i vilken utsträckning en sådan tillämpning är förenlig med bestämmelsens ordalydelse.

Med hänsyn till JO:s särskilda ställning bör regleringen i JO-instruktionen om JO:s uppdrag som särskild åklagare utformas så att den ger möjlighet för JO att välja i vilken utsträckning en förundersökning ska inledas respektive åtal ska väckas i ett ärende hos JO. Vidare bör en ombudsman, utöver det som föreskrivs i rättegångsbalken, få lägga ned en förundersökning eller underlåta att väcka åtal om han eller hon bedömer att det finns skäl för det. De allmänna reglerna om åtalsplikt med tillhörande förundersökningsplikt bör alltså inte gälla för JO.

Även principen om en enskilds rätt att inte belasta sig själv talar för en ordning som ger utrymme för den mer ändamålsenliga användningen av möjligheten att inleda förundersökning och väcka åtal som har kommit att tillämpas i JO:s verksamhet.

I de fall där JO väljer att vidta en straffprocessuell åtgärd ska den enskildes rättigheter naturligtvis skyddas fullt ut även fortsättningsvis.

Vidare bör JO, om han eller hon avstår från att inleda en förundersökning eller väcka åtal, ha kvar sin möjlighet att uttala sig om huruvida en befattningshavares åtgärd strider mot lag eller annan författning eller på något annat sätt är felaktig eller olämplig.

En särskild fråga som har uppmärksammats vid tidigare översyn av JO-ämbetet är den enskilda befattningshavarens ståndpunkt i åtalsfrågan, närmare bestämt i vilken utsträckning en befattningshavare ska ha möjlighet att begära att JO väcker åtal mot honom eller henne.

1972 års JO-utredning ansåg att åtal borde väckas om tjänstemannen begärde det, dock endast under förutsättning att det påstådda felet ansågs vara straffbart. Däremot ansågs enligt den utredningen tjänstemännen inte med fog kunna kräva åtal om JO fann att tjänstemännen hade handlat fel men att felet inte var straffbart eller att tjänstemännen hade handlat olämpligt men inte felaktigt. Det anfördes att en tjänsteman måste tåla sådan kritik av JO som inte innefattade påstående om tjänstefel.⁵⁴⁷ Konstitutionsutskottet anslöt sig till det som utredningen hade anfört och gjorde endast ett tillägg av innebörden att tjänstemannen i sist angivna situationer inte heller skulle kunna kräva att JO gjorde en disciplinmälan mot honom.⁵⁴⁸ 1983 års JO-utredning anslöt sig i princip till detta synsätt, med tillägget att om en misstänkt bestrider skuld och begär åtal bör JO också normalt väcka åtal.⁵⁴⁹

⁵⁴⁷ Se SOU 1975:23 s. 134 f.

⁵⁴⁸ Se bet. KU 1975/76:22 s. 57 och 62.

⁵⁴⁹ Se SOU 1985:26 s. 197 f.

Det saknas anledning att nu göra en annan bedömning i denna fråga än den som nu har redovisats.

Avslutningsvis kan i detta sammanhang noteras att det i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn finns en bestämmelse – 5 § – som motsvarar nuvarande bestämmelse i 6 § andra stycket JO-instruktionen. Det är dock inte en uppgift för kommittén att göra några närmare överväganden i detta hänseende.

Handlingsoffentlighet i fråga om JO:s uppdrag som särskild åklagare

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 6.3.7 gäller för handlingar som framställs utanför en myndighet att de blir allmänna när de anses inkomna till myndigheten, medan handlingar som framställs inom myndigheten blir allmänna när de anses upprättade. En handling anses upprättad bl.a. om den har expedierats eller det ärende som handlingen hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten.

Av de rättsfall som redovisas i avsnitt 6.3.7 torde följa att bedömningen av om handlingar i ett pågående ärende som utväxlas mellan JO och en allmän åklagare med uppdrag att biträda JO utgör allmänna handlingar är avhängig av uppdragets karaktär och åklagarens konkreta roll i det aktuella uppdraget. En principiell fråga är således i vilken utsträckning den allmänna åklagaren i uppdraget intar en sådan fristående ställning i förhållande till JO att handlingar som utväxlas mellan honom eller henne och JO i det pågående ärendet ska anses vara inkomna till, respektive expedierade av JO. Med andra ord bör det i varje enskilt fall övervägas om en allmän åklagare som biträder JO i ett pågående ärende behåller en fristående ställning i förhållande till JO eller om åklagaren i sitt uppdrag anses utgöra en del av JO.

Av regleringen i 13 kap. 6 § andra stycket RF följer såväl en generell rätt för en justitieombudsman att begära biträde av en allmän åklagare som motsvarande skyldighet för en allmän åklagare att biträda JO.

Som framgår av framställningen i avsnitt 6.3.6 får JO regelmässigt biträde av allmän åklagare vid genomförandet av en förundersökning eller vid utförandet av ett åtal. I det löpande arbete som förekommer vid en sådan ärendehandläggning utväxlas normalt handlingar mellan JO och den allmänna åklagaren. När det gäller handlingsoffentlighet i ett sådant fall skulle det kunna hävdas att förhållandet mellan JO och den allmänna åklagaren i viss utsträckning är jämförbart med de omständigheter som var aktuella i rättsfallet HFD 2016 ref. 1 (se avsnitt 6.3.7). Alltså rör det sig om ett uppdragsförhållande mellan JO och den allmänna åklagaren, i vilket JO – i egenskap av huvudman – har möjlighet att bestämma hur uppdraget ska utföras. Härtill kommer att JO, oaktat att JO biträds av en allmän åklagare, har kvar sin roll som särskild åklagare och förundersökningsledare samt fattar beslut i denna egenskap. Den allmänna åklagaren har alltså, som biträde för JO, inte några självständiga åklagarbefogenheter. Vidare är det underliggande syftet med uppdraget inte att den allmänna åklagaren ska göra en självständig analys av

vissa problem grundad på hans eller hennes särskilda sakkunskap, utan att biträda JO i rättsprocessen. Den allmänna åklagarens uppdrag har därför vissa likheter med den roll som tillkommer ett ombud i en rättsprocess. Med utgångspunkt i 2016 års rättsfall skulle de omständigheter som nu har nämnts kunna anföras som argument för påståendet att en allmän åklagare som biträder JO vid genomförandet av en förundersökning eller vid utförandet av ett åtal inte bör anses inta en fristående ställning i förhållande till JO. I konsekvens med detta skulle det kunna hävdas att handlingar som rör det aktuella ärendet, inbegripet handlingar som härrör från den allmänna åklagaren, ska anses vara framställda inom JO samt att den omständigheten att handlingar skickas mellan JO och den allmänna åklagaren inte medför att handlingarna ska anses som allmänna.

Det finns emellertid en grundläggande skillnad mellan de omständigheter som var föremål för prövning i 2016 års rättsfall och den situation som normalt uppstår när JO biträds av allmän åklagare vid genomförandet av en förundersökning eller vid utförandet av ett åtal. Sålunda avsåg bedömningen i 2016 års rättsfall inte brottsutredande verksamhet. Det är därför inte självklart att det avgörandet kan appliceras på de förhållanden som blir aktuella hos JO. Härtill kommer följande. När en förundersökning genomförs av JO i egenskap av särskild åklagare är det, som redan har framgått, JO och inte den allmänna åklagare som biträder JO i genomförandet av förundersökningen som är förundersökningsledare. I rättsfallet RÅ 1987 not. 273 ansåg Högsta förvaltningsdomstolen att utredningsmaterial i en pågående förundersökning som en åklagare i egenskap av förundersökningsledare hade fått från polisen var att anse som inkommet till åklagaren och därmed allmänna handlingar. Det skulle kunna göras gällande att detta rättsfall ska tolkas så att även sådana handlingar som utväxlas mellan JO, i egenskap av förundersökningsledare, och den allmänna åklagare som biträder JO vid genomförandet av förundersökningen bör anses utgöra allmänna handlingar.

I sammanhanget finns det anledning att även peka på att JO:s möjlighet att begära biträde av allmän åklagare inte är inskränkt till genomförande av förundersökning eller utförande av åtal. Exempelvis kan JO, som framgår av framställningen i avsnitt 6.3.6, begära biträde av allmän åklagare för att utreda andra frågor än sådana som leder till förundersökning. JO har således möjlighet att ”konsultera” en allmän åklagare i rättsliga frågor eller begära att åklagaren utför andra uppgifter åt JO. På så vis skulle JO alltså kunna anlita en allmän åklagare för att göra en självständig analys av vissa problem grundad på hans eller hennes särskilda sakkunskap. Med utgångspunkt i Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i rättsfallet RÅ 1987 ref. 1 torde den allmänna åklagaren i ett sådant fall inta en fristående ställning i förhållande till JO, och följaktligen torde handlingar som utväxlas mellan JO och en åklagare i det fallet utgöra allmänna handlingar.

Det som nu har anförts illustrerar att det inte finns något entydigt svar på frågan om huruvida handlingar som utväxlas mellan JO och en allmän åklagare i ett pågående ärende är allmänna. Detta får i stället avgöras genom

en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet vid den rätts-tillämpning som sker hos JO och berörda myndigheter samt, i förekommande fall, domstolarna.

6.4 JO som extraordinärt tillsynsorgan

Utgångspunkt och avgränsning

Inriktningen för översynen av JO:s extraordinära tillsynsverksamhet anges i utredningsdirektiven. I direktiven konstateras att det är en grundläggande utgångspunkt att JO:s tillsyn är extraordinär till sin karaktär. Den ska alltså inte ersätta den ordinarie tillsyn som förekommer hos myndigheterna. Det anförs att en tydlig, effektiv och välfungerande ordinarie tillsyn är nödvändig för den offentliga verksamhetens legitimitet. Den ger också bättre förutsättningar för JO att utföra sin extraordinära tillsyn. Vidare noteras i direktiven att förändringar som innebär begränsningar i den ordinarie tillsynsverksamheten inom den offentliga förvaltningen liksom åtgärder som leder till exempelvis inskränkningar i myndigheternas klagomålshantering eller i enskildas möjligheter att få myndigheternas beslut överprövade kan få direkta implikationer för JO:s extraordinära tillsynsverksamhet. Därför bör utredningen, enligt direktiven, analysera i vilken utsträckning förutsättningarna för JO:s extraordinära tillsynsverksamhet påverkas av förändringar i den ordinarie tillsynsverksamheten och myndigheternas klagomålshantering.

Av utredningsdirektiven följer således inte att utredningen ska göra en bred kartläggning och analys av hela den offentliga tillsynen. Utredningen ska i stället fokusera på JO:s extraordinära tillsynsverksamhet med utgångspunkt i den avgränsade frågeställning som redovisas i utredningsdirektiven. Även vid en sådan avgränsad analys behövs emellertid en genomgång av vissa grundläggande förutsättningar för den offentliga tillsynen. Inledningsvis redogörs därför i avsnitt 6.4.1 övergripande för vissa utgångspunkter för den offentliga tillsynen. I avsnitt 6.4.2–6.4.4 behandlas den frågeställning som anges i utredningsdirektiven.

6.4.1 Inledning

Kort om den offentliga tillsynen och utredningar under 2000-talet

Den offentliga tillsynen har gamla anor i Sverige. Redan under 1500- och 1600-talen började staten utöva tillsyn över bl.a. väghållning, sjukvård, gruvor och fyrväsende.⁵⁵⁰

Tillsynen har ansetts viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som riksdagen och regeringen har fattat beslut om. Därigenom bidrar tillsynen till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom legalitet, demokrati och effektivitet.

⁵⁵⁰ Se SOU 2002:14 s. 32.

Tillsyn över regelefterlevnad i olika verksamheter utgör således ett centralt offentligt åtagande. De offentliga tillsynsmyndigheterna är verksamma inom i stort sett alla områden i samhället. Tillsyn utövas över enskilda, kommuner och regioner samt statliga myndigheter.⁵⁵¹

Den offentliga tillsynen, som alltså avser många skilda verksamheter och bedrivs företrädesvis av en stor mängd statliga och kommunala myndigheter med olika tillsynsuppgifter, har kommit att betraktas som ett allt viktigare förvaltningspolitiskt styrmedel. Under de senaste decennierna har den också varit föremål för omfattande utredningar, analyser, överväganden, uppföljningar, utvärderingar och studier. Någon uttömmande uppräknning av dessa låter sig inte göras och är inte heller påkallad inom ramen för denna utredning. Det kan dock konstateras att de har avsett centrala frågeställningar om bl.a. på vilket sätt den offentliga tillsynen ska organiseras, vad den ska omfatta och hur den ska vara utformad. Det har också genomförts en rad reformåtgärder på tillsynsområdet.

Ett antal utredningar och rapporter uppmärksammade under 1980- och 90-talen att den statliga tillsynen var svag på många områden och att det rådde oklarheter kring vad tillsyn innebär. Sedan dess har tillsynen utvecklats i syfte att bli starkare, tydligare och effektivare. Utvecklingen har följt de förvaltningspolitiska trenderna generellt, som har kännetecknats av bl.a. renodling av myndigheters olika funktioner, mål- och resultatstyrning och en stark tilltro till granskning och kontroll som styrmedel.⁵⁵²

För att i viss utsträckning åskådliggöra den utveckling på tillsynsområdet som har ägt rum sedan slutet av 1990-talet nämns nedan några utredningar och andra publikationer om den offentliga tillsynen som har presenterats sedan dess.

I slutet av 1990-talet föreslog Förvaltningspolitiska kommissionen i sitt slutbetänkande I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten (SOU 1997:57) att den statliga tillsynen skulle ses över. Även regeringen bedömde i propositionen Statlig förvaltning i medborgarens tjänst (prop. 1997/98:136) att den statliga tillsynen av myndigheter, kommuner och företag borde ses över i syfte att göra den mer ändamålsenlig och ge den en tydligare innebörd.

I september 2000 tillkallades en särskild utredare för att utreda hur den statliga tillsynen kunde göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument som bättre skulle kunna bidra till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut (dir. 2000:62). I direktiven angavs att arbetet skulle bedrivas i två etapper. I den första delen av uppdraget skulle utredaren bl.a. kartlägga den statliga tillsynen och de problem som förekommer i denna. Utredningen, som antog namnet Tillsynsutredningen, redovisade denna del av sitt uppdrag i delbetänkandet Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002:14). Enligt den andra delen av upp-

⁵⁵¹ Se skr. 2013/14:155 s. 25.

⁵⁵² Se SOU 2018:47 s. 256.

draget skulle utredaren lämna förslag till hur den statliga tillsynen kunde göras tydligare och effektivare (dir. 2003:70). Denna del av uppdraget redovisades i slutbetänkandet Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100).

En del av Tillsynsutredningens uppdrag var att analysera för- och nackdelar med att kommunerna bedriver tillsyn på statens uppdrag. Frågor om uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna ingick även i den parlamentariska utredning som tillkallades i januari 2003 (dir. 2003:10) och som tog namnet Ansvarskommittén. I en första etapp skulle kommittén identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och som skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan staten, de dåvarande landstingen och kommunerna. I en andra etapp skulle kommittén göra en fördjupande analys och bedömning av strukturen och uppgiftsfördelningen samt i de delar där den fann det motiverat föreslå förändringar. Kommittén slutredovisade sitt uppdrag i betänkandet Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10).

I juni 2016 beslutade regeringen att inrätta en delegation, den s.k. Tillitsdelegationen, med uppdrag att inom ramen för befintliga regelverk vidareutveckla en tillitsfull styrning av kommunal och statlig verksamhet (dir. 2016:51).⁵⁵³ Uppdraget utvidgades vid flera tillfällen. Tillitsdelegationen har lämnat fem delbetänkanden och ett slutbetänkande:

- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? (SOU 2017:56)
- Styra och leda med tillit – Forskning och praktik (SOU 2018:38)
- Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47)
- En lärande tillsyn – Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg (SOU 2018:48)
- Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten (SOU 2019:43)
- En gemensam utbildning inom statsförvaltningen (SOU 2020:40).

Även inom myndighets- och forskningsvärlden har den offentliga tillsynen granskats och studerats ur olika perspektiv. Till exempel har Statskontoret behandlat tillsyn ur olika aspekter i ett flertal av sina publikationer. År 2012 publicerade Statskontoret rapporten Tänk till om tillsynen – Om utformningen av statlig tillsyn (nedan benämnd 2012 års rapport), vars syfte sammanfattningsvis var att öka kunskapen om hur den statliga tillsynen övergripande borde utformas för att ge önskat resultat. Studien fokuserade på regeringens utformning av tillsynen. Sedan dess har Statskontoret publicerat ett stort antal

⁵⁵³ Inrättandet av Tillitsdelegationen var ett led i den s.k. tillitsreformen. På regeringens webbplats, regeringen.se, anges att tillitsreformen syftar till att utveckla formerna för den statliga styrningen genom att balansera behovet av kontroll med förtroende för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet. Vidare anges att reformen är ett led i regeringens arbete för att skapa mer effektiva offentliga verksamheter samt större nytta för medborgarna.

rapporter som på olika sätt berör tillsyn. I flera rapporter, t.ex. Tillsyn och klagomålshantering inom migrationsområdet (2014:32) och Myndighetsanalys av Statens Skolinspektion (2017:3), har Statskontoret utvärderat tillsynen inom en myndighet eller ett område. Statskontoret har också utvärderat samordningen av tillsynen inom flera områden, t.ex. i rapporterna En förbättrad samordning av tillsynen och tillsynsvägledningen inom överförmyndarområdet (2019:8) och Delat tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen – för- och nackdelar (dnr 2017/281-5). Vidare har Statskontoret beräknat kostnader för tillsyn i bl.a. rapporterna Tillsyn enligt NIS-direktivet – kostnader och finansiering (2018:7) och En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård (2016:29). Slutligen har Statskontoret berört tillsyn i två egeninitierade skrifter: Renodling av statlig verksamhet (2016) och Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov (2019).

År 2020 kom Statskontorets rapport På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling (nedan benämnd 2020 års rapport). Rapporten syftar till att dels fördjupa kunskapen om tillsyn som förvaltningspolitiskt instrument, dels beskriva hur den statliga tillsynen har utvecklats sedan 2012. I rapporten lyfter Statskontoret också fram ”lärdomar som bedöms vara till nytta för regeringen samt för tillsynande och tillsynade myndigheter och kommuner”.⁵⁵⁴

Den offentliga tillsynen analyseras också regelbundet i olika sammanhang av Riksrevisionen. Riksrevisionens slutsatser presenteras bl.a. i en årlig redogörelse till riksdagen i vilken de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen anges (jfr 9 kap. 18 § RO och 12 § lagen [2002:1022] om revision av statlig verksamhet m.m.). Till exempelvis anförs det i Riksrevisorns årliga rapport 2020 bl.a. att Riksrevisionen även i tidigare års granskningar har konstaterat att statens tillsyn inte alltid fungerar på ett tillfredsställande sätt, och att Riksrevisionen även detta år har uppmärksammat flera områden där tillsynen skulle behöva bli mer effektiv och ändamålsenlig.⁵⁵⁵

Tillsynsbegreppet och vissa utgångspunkter för den offentliga tillsynen

Tillsynsutredningen hade i uppdrag att bl.a. belysa tillsynsbegreppets innebörd.⁵⁵⁶ I sitt delbetänkande anförde Tillsynsutredningen sammanfattningsvis att statlig tillsyn tillämpas företrädesvis i sammanhang där statsmakterna genom lagstiftning har gett uttryck för en utfästelse om att vissa särskilda villkor eller förhållanden ska råda i ett tillsynsobjekts relation till en enskild medborgare eller en grupp av medborgare samt uttalade bl.a. följande:⁵⁵⁷

⁵⁵⁴ Se Statskontoret (2020) s. 9.

⁵⁵⁵ Se redog. 2019/20:RR5 s. 7.

⁵⁵⁶ Se dir. 2000:62 och Ju 2000:06.

⁵⁵⁷ Se SOU 2002:14 s. 11 och 138 f.

Tillsyn är en administrativ process genom vilken offentliga organ vakar över efterlevnaden av demokratiskt fattade beslut. Tillsynen baseras på ett omfattande normsystem vilket omfattar mer än 200 lagar inom förvaltningsrätten. Med stöd av lagarna har regeringen och myndigheter beslutat om kompletterande bestämmelser i form av förordningar och föreskrifter, allmänna råd m.m.

Tillsynens syfte är att skydda medborgarnas gemensamma intressen, särskilt inom områden som omfattar den enskilde individens rättigheter, trygghet och säkerhet samt upprätthållandet av goda livsmiljöer och olika marknadens funktionssätt.

Den statliga tillsynsverksamheten syftar till att övervaka efterlevnaden av offentliga regleringar av förhållanden inom olika samhällssektorer. De normer som styr tillsynen avser att värna rättssäkerhet och effektivitet i verksamheter som är av stor betydelse för medborgarna eller grupper av medborgare.

Genom tillsynen har medborgarna givit offentliga organ en rätt – och en skyldighet – att vid behov ingripa mot förhållanden, handlingar, processer m.m. vilka strider mot medborgarnas intressen som de har reglerats i lag. Tillsynen spelar på detta sätt en viktig roll för medborgarnas förtroende för såväl staten som för andra vitala funktioner i samhället.

I sitt slutbetänkande lämnade Tillsynsutredningen bl.a. ett förslag till legaldefinition av begreppet tillsyn. Enligt utredningen skulle med tillsyn avses en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.⁵⁵⁸

I den s.k. tillsynsskrivelsen – regeringens skrivelse 2009/10:79 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn – anförde regeringen att den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bl.a. riksdagen och regeringen har beslutat. Den bidrar enligt regeringen till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom rättssäkerhet, effektivitet och demokrati. Medborgarna ska genom tillsynen vara förvissade om att deras intressen tas till vara.⁵⁵⁹ Vidare konstaterade regeringen bl.a. att det inte fanns någon enhetlig definition eller användning av tillsynsbegreppet.⁵⁶⁰ Regeringen bedömde att begreppet tillsyn främst bör användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. Regeringen anslöt sig således i huvudsak till Tillsynsutredningens förslag till definition av tillsyn, med den enda substantiella skillnaden jämfört med utredningens förslag att ordet ”oberoende” hade utelämnats. Vidare ansåg regeringen, till skillnad mot Tillsynsutredningen, att det inom vissa områden kunde finnas skäl att göra avsteg från en mer strikt och enhetlig definition av

⁵⁵⁸ Se SOU 2004:100 s. 13.

⁵⁵⁹ Se skr. 2009/10:79 s. 5.

⁵⁶⁰ Se skr. 2009/10:79 s. 16.

tillsynen om det ledde till en mer ändamålsenlig tillsyn inom ett verksamhetsområde.⁵⁶¹

I tillsynsskrivelsen noterade regeringen vidare att tillsynen inom olika sektorer av samhället reglerades av fler än 230 lagar och att fler än 90 statliga myndigheter – inklusive länsstyrelserna – hade tillsynsuppgifter. Till detta kom landets 290 kommuner.⁵⁶² Sammanlagt fanns alltså ungefär 380 offentliga tillsynsorgan.

Vid sin beredning av tillsynsskrivelsen delade finansutskottet regeringens bedömning att tillsynen bör bli tydligare och mer enhetlig och bygga på ett enhetligt tillsynsbegrepp för att bli mer effektiv och rättssäker.⁵⁶³ Riksdagen ställde sig bakom skrivelsen.⁵⁶⁴

I den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) bedömde regeringen att tillsynen för att bli mer effektiv och rättssäker bör vara tydligare och mer enhetlig. Tillsynsregleringar bör som regel utformas utifrån de bedömningar som regeringen har redovisat i skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn (skr. 2009/10:79). Regeringen bedömde där också att det inte är möjligt att göra en samlad översyn av en stor mängd olika tillsynslagar.⁵⁶⁵

I 2012 års rapport anförde Statskontoret bl.a. följande:⁵⁶⁶

Tillsyn utgör ett medel för att se till att demokratiskt fattade beslut genomförs på det sätt som statsmakterna har avsett. Sett ur ett bredare demokratiskt perspektiv ska tillsynen bidra till att upprätthålla respekten för folkviljan. Tillsynen ska omöjliggöra, eller i vart fall försvåra, att brott mot lagar och förordningar förblir oupptäckta.

En fungerande tillsyn bidrar till att skapa förtroende för staten. Medborgaren ska kunna lita på att de regler som beslutats också gäller i praktiken. En viktig aspekt blir då enhetlighet. Reglerna ska tolkas på ett likartat sätt var i landet än verksamheten äger rum.

Statskontoret, som hänvisade till definitionen av tillsynsbegreppet enligt tillsynsskrivelsen, anförde att tillsyn bör vara en verksamhet som utförs av ett organ som har en självständig ställning i förhållande till den verksamhet som tillsynen riktas mot, som är ägnad att granska regleringens efterlevnad och som inbegriper rätten att göra ett ingripande samt rätten att kräva åtgärder som korrigerar felaktigheter.

I likhet med regeringen noterade Statskontoret i 2012 års rapport att fler än 90 statliga myndigheter – inklusive de 21 länsstyrelserna – utövade någon form av tillsyn.⁵⁶⁷ Vissa av dessa myndigheter hade uteslutande eller till huvuduppgift att utöva tillsyn, t.ex. Arbetsmiljöverket och Finansinspektionen. Andra myndigheter hade en omfattande tillsynsverksamhet, men även många andra uppgifter. Det gällde t.ex. Socialstyrelsen och läns-

⁵⁶¹ Se skr. 2009/10:79 s. 13 och Statskontoret (2020) s. 19 f.

⁵⁶² Se skr. 2009/10:79 s. 5.

⁵⁶³ Se bet. 2009/10:FiU12 s. 18.

⁵⁶⁴ Se rskr. 2009/10:210.

⁵⁶⁵ Se prop. 2009/10:175 s. 25 f.

⁵⁶⁶ Se Statskontoret (2012) s. 23 f.

⁵⁶⁷ Se Statskontoret (2012) s. 29 f.

styrelserna. Enligt Statskontoret fanns flest tillsynsorgan och tillsynsobjekt inom miljöområdet, där bl.a. Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen, länsstyrelserna och kommunala nämnder utövar tillsyn.

Statskontoret har sedermera reviderat dessa siffror. I 2020 års rapport anges att antalet statliga myndigheter som bedriver tillsyn enligt Statskontorets definition, dvs. granskar regelefterlevnad, har minskat och numera torde uppgå till drygt 70 myndigheter. Enligt Statskontoret hänger minskningen sannolikt samman med att det totala antalet statliga myndigheter har minskat kraftigt under de senaste decennierna.⁵⁶⁸

I skrivelse 2013/14:155 Regeringens förvaltningspolitik anförde regeringen bl.a. följande om syftet med den offentliga tillsynen.⁵⁶⁹

Ett grundläggande syfte med offentlig tillsyn är att stärka efterlevnaden av lagar, förordningar och föreskrifter. Tillsynen ska säkerställa att demokratiskt fattade beslut får genomslag i praktiken. Den bidrar därigenom både till att reglerna efterlevs och till att bibehålla förtroendet för det demokratiska systemet och för den offentliga förvaltningen. Tillsynen fyller dock inte enbart en kontrollerande funktion, utan den är också ett uttryck för statens roll att underlätta för enskilda och näringsliv. Genom en effektiv och rättssäker tillsyn säkerställs att regler följs så att enskilda inte själva behöver kontrollera att t.ex. företag följer reglerna. Tillsynen bidrar därigenom till ett mer välfungerande samhälls- och näringsliv genom att det blir lättare för enskilda att göra affärer.

Statlig tillsyn spelar en central roll när staten anförtror förvaltningsuppgifter åt kommuner och landsting eller enskilda. Statens uppgift är att säkerställa att uppgifterna utförs på det sätt som riksdagen avsett, oavsett vem som utför dem. Detta gäller t.ex. inom skolväsendet där både kommuner och enskilda utförare som tillhandahåller utbildningar står under statlig tillsyn. Även på vårdområdet utövar staten tillsyn över både privata och kommunala utförare.

En viktig aspekt av organiseringen av statsförvaltningen är regeringens strävan att undvika rollkonflikter inom myndigheter genom att bl.a. skapa nya tillsynsmyndigheter som är fristående från den verksamhet som tillsynen omfattar. Syftet är att bättre tillgodose medborgarnas krav på effektivitet, rättssäkerhet och legitimitet i tillsynen. Reformen har också genomförts på flera områden för att tydliggöra tillsynsansvaret. Exempel på en nybildad tillsynsmyndighet är Inspektionen för vård och omsorg. Regeringen har bildat myndigheten i syfte att få till stånd en samordnad tillsyn inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Ett ytterligare exempel är på skolområdet, där Statens skolverk ansvarar för normgivning, utvecklingsarbete och stöd till huvudmän, medan Statens skolinspektion ansvarar för godkännande av enskilda huvudmän för fristående skolor och för tillsyn.

Riksdagen ställde sig bakom regeringens skrivelse.⁵⁷⁰

Tillsyn utgör en kontroll i efterhand av hur en verksamhet fungerar. Tillsyn kan också ha en preventiv funktion eftersom de iakttagelser och erfarenheter som tillsynen ger upphov till kan ligga till grund för planering, förbättring och

⁵⁶⁸ Se Statskontoret (2020) s. 36.

⁵⁶⁹ Se skr. 2013/14:155 s. 26.

⁵⁷⁰ Se bet. 2013/14:FiU37 och rskr. 2013/14:300.

effektivisering både av den granskade verksamheten och av andra verksamheter som ska hantera liknande frågeställningar.

Fram till omkring 2010 tog diskussionerna om den offentliga tillsynen i stor utsträckning sikte på frågor om organisatorisk renodling av tillsynsansvaret. I den studie som presenteras av Statskontoret i 2020 års rapport konstateras att fokusen tidigare avsåg de problem som kunde uppstå om en tillsynsmyndighet ”blandade tillsynsuppgifterna med uppgifter som rådgivning och stöd, tillståndsgivning och normering”. Statskontoret anför i rapporten att det har skett en förändring, och att diskussionerna numera i stället ofta handlar om hur tillsynen på ett bättre sätt ska kunna bidra till att utveckla och förbättra den tillsynade verksamheten. Enligt Statskontorets analys har efterfrågan på en tillsyn som mer bidrar till lärande och verksamhetsutveckling synliggjorts i den offentliga debatten och inom forskningen, men också i de verksamheter som är föremål för tillsynen.⁵⁷¹

Den offentliga tillsynens organisering

Det finns olika sätt att organisera kontrollen av offentligt finansierad verksamhet. I 2020 års rapport anför Statskontoret att den offentliga tillsynens organisering i Sverige är en konsekvens av en ordning med självständiga myndigheter och kommuner med ett grundlagsfäst självstyre.⁵⁷² Myndigheternas relativa självständighet har gjort det självklart att tillsynen i huvudsak bör vara en mer traditionell myndighetsuppgift, inte primärt en huvuduppgift för domstolar eller domstolslika organ som exempelvis ombudsmannainstitutioner. Statskontoret konstaterar också att även kommunerna har ansetts lämpade att utföra tillsynsuppgifter men att kommunernas tillsynsansvar inom olika verksamhetsområden periodvis har varit ifrågasatt och centraliseringar av tillsynsansvaret har förekommit. Statskontoret noterar vidare att en stark trend under de senaste decennierna har varit en renodling av myndigheter utifrån funktioner. När det gäller tillsynen anges detta ha lett till att ett antal renodlade tillsynsmyndigheter har bildats.

I 2020 års rapport konstaterar Statskontoret vidare att en utveckling som har pågått under en relativt lång tid är att det har tillkommit fler renodlade tillsynsmyndigheter, varav ett flertal tillkom under 2000-talets första decennium.⁵⁷³ Statskontoret anger att det nu finns 19 renodlade tillsynsmyndigheter.⁵⁷⁴ Vidare noterar Statskontoret att för de myndigheter som inte är renodlade tillsynsmyndigheter varierar tillsynsuppgiftens betydelse i förhållande till myndighetens samlade uppdrag. Tillsyn anges således kunna utgöra en marginell uppgift eller en betydande del av myndighetens verk-

⁵⁷¹ Se Statskontoret (2020) s. 70 f.

⁵⁷² Se Statskontoret (2020) s. 21 f.

⁵⁷³ Se Statskontoret (2020) s. 37.

⁵⁷⁴ Arbetsmiljöverket, Datainspektionen, Elsäkerhetsverket, Energimarknadsinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Försvarsinspektören, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Inspektionen för strategiska produkter, Inspektionen för vård och omsorg, Kemikalieinspektionen, Konkurrensverket, Revisorsinspektionen, Skolinspektionen, Spelinspektionen, Swedac, Transportstyrelsen och Universitetskanslersämbetet.

samhet. Det anförs även att de statliga tillsynsmyndigheterna också skiljer sig genom att vissa enbart har en central organisation medan andra har en egen regional eller lokal organisation. Som exempel nämns att IMY, Finansinspektionen och Post- och telestyrelsen enbart har en central organisation, medan Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Skolinspektionen och Arbetsmiljöverket också har en regional organisation. På lokal nivå finns kommunerna, där en kommunal nämnd utgör tillsynsorgan. Den kommunala tillsynen är kopplad till en samordnande central statlig myndighet och ofta också till länsstyrelsen. I sammanhanget redogör Statskontoret även för viss privaträttslig tillsyn.⁵⁷⁵

Ytterligare en aspekt på organiseringen av den offentliga tillsynen har samband med en utveckling som har ägt rum inom den offentliga förvaltningen sedan mitten av 1990-talet. En av de större förvaltningspolitiska reformerna sedan dess har inneburit att regeringen och riksdagen beslutat att ombilda lokala och regionala fristående myndigheter och den centrala myndigheten inom samma verksamhetsområde till sammanhållna s.k. enmyndigheter.⁵⁷⁶ Som en följd av sammanslagningarna har vissa tillsynsfunktioner försvunnit eller organiserats om på olika sätt. Reformerna har bl.a. motiverats med att rättssäkerhet och enhetlighet behöver stärkas, men omorganisationer har också genomförts för att effektivisera verksamheten. Så har även varit fallet när tillsynsverksamhet har omorganiserats.⁵⁷⁷

Extern och intern tillsyn

När det gäller frågan om hur tillsyn över den offentliga förvaltningen bör utövas har i huvudsak två granskningsdoktriner ställts mot varandra inom forskningen. Den ena har haft förvaltningens självständighet och egenkontroll som utgångspunkt, medan den andra har sett extern granskning utförd av ett fristående tillsynsorgan som norm för den offentliga förvaltningen.⁵⁷⁸

Den offentliga tillsynen kan alltså vara såväl extern som intern. Med extern tillsyn avses tillsyn som utövas av ett annat organ än det vars verksamhet ska granskas. Intern tillsyn utförs genom kontroll av den egna verksamheten.

Det har i olika sammanhang övervägts i vilken utsträckning tillsynen över en verksamhet ska organiseras som extern respektive intern.⁵⁷⁹

På senare tid har frågan om organiseringen av extern respektive intern tillsyn varit föremål för särskilda överväganden när det gäller ett flertal myndigheter. Som exempel kan nämnas polisen och Kriminalvården. Den s.k. Polisorganisationskommittén (Ju 2010:09) hade till uppgift att bl.a. utreda behovet av ett fristående organ som skulle granska såväl polisens verksamhet, inklusive den verksamhet som Säkerhetspolisen bedrev, som Kriminalvårdens

⁵⁷⁵ Se Statskontoret (2020) s. 38.

⁵⁷⁶ Se Statskontoret (2010) s. 7.

⁵⁷⁷ Se Statskontoret (2012) s. 53.

⁵⁷⁸ Se SOU 2013:42 s. 69.

⁵⁷⁹ I exempelvis betänkandet Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten (SOU 2016:65), s. 54, görs vissa uttalanden om för- och nackdelar med extern respektive intern tillsyn.

verksamhet. Kommittén redovisade uppdraget avseende granskning av polisen i delbetänkandet Tillsyn över polisen (SOU 2013:42). I delbetänkandet föreslogs att en fristående tillsynsmyndighet skulle kontrollera att polisens verksamhet uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. I slutbetänkandet Tillsyn över polisen och Kriminalvården (SOU 2015:57) föreslog kommittén att en ny myndighet för tillsyn över polisen och Kriminalvården skulle inrättas. Dessa förslag har hittills inte lett till lagstiftning, men enligt uppgift bereds ärendet fortfarande inom Regeringskansliet.⁵⁸⁰ Frågan om organiseringen av den externa respektive den interna tillsynen över Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården har dock fortsatt att övervägas i andra sammanhang och vissa reformåtgärder har genomförts. Detta framgår bl.a. av senare års budgetpropositioner. Regeringen anförde bl.a. följande om tillsynen över Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården i budgetpropositionen för 2017.⁵⁸¹

Polisens och Kriminalvårdens långtgående befogenheter att ingripa i enskildas liv förutsätter en effektiv och kontinuerlig tillsyn av myndigheternas verksamhet, såväl intern som extern. Delar av den statliga tillsynen behandlas för närvarande av Tillitsdelegationen (dir. 2016:51) och i ett uppdrag till Statskontoret (Fi2015/00132/SFÖ). Regeringen kommer därutöver att i särskild ordning, i samband med en bred översyn, att analysera hur tillsynen inom rättsväsendet bäst kan bedrivas. Regeringen avsätter, i avvaktan på en samlad bedömning av tillsynens utformning, medel för att förstärka såväl den interna som den externa tillsynen. Vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården inrättas tillsynsorgan direkt under myndighetsledningen. Vidare ges Justitiekanslern (JK) möjlighet att utöka sin extraordinära tillsyn, vilket kommer att kunna innebära att tillsynen över bl.a. polisen och Kriminalvården ökar. Regeringen föreslår därför att JK tillförs medel för att myndigheten ska kunna öka sina personella resurser.

I budgetpropositionen för 2018 uppgav regeringen att Kriminalvården under 2016 hade stärkt den interna styrningen och kontrollen, bl.a. genom att inrätta en tillsynssektion, vars uppdrag var att samlat granska verksamheten och ge myndighetsledningen underlag som visade på eventuella brister och utvecklingsområden.⁵⁸²

I budgetpropositionen för 2019 angavs att Kriminalvårdens tillsynssektion under 2017 hade granskat totalt 19 av myndighetens verksamhetsområden. Resultatet av tillsynen under året visade enligt regeringen att det fanns utvecklingsområden inom såväl säkerhetsarbete och rättsvård som hälso- och sjukvård samt inom vissa administrativa processer.⁵⁸³

⁵⁸⁰ Med hänvisning till den pågående beredningen i Regeringskansliet har riksdagen tidigare avslagit motionsyrkanden från den allmänna motionstiden om bl.a. en ny utredning om en tillsynsmyndighet för Polismyndigheten och Kriminalvården (se bet. 2020/21:JuU23 s. 36 och rskr. 2020/21:395). Det har framställts motionsyrkanden om bl.a. tillsynen över polisen även under riksmötet 2021/22, se t.ex. motion 2021/22:454 yrkande 13, 2021/22:3781 yrkande 24, 2021/22:3974 yrkande 10 och 2021/22:4031 yrkande 33. Dessa motioner bereds för närvarande i justitiekottet och behandlas i utskottets betänkande 2021/22:JuU22 Polisfrågor.

⁵⁸¹ Se prop. 2016/17:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.6.4 s. 49.

⁵⁸² Se prop. 2017/18:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.4.6 s. 33.

⁵⁸³ Se prop. 2018/19:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.5.6 s. 37.

I budgetpropositionen för 2020 redovisades att Kriminalvårdens tillsyns- sektion under året hade granskat 21 av myndighetens verksamhetsställen. Det noterades att samtliga regioner och verksamhetsgrenar nu hade varit föremål för tillsyn sedan starten av myndighetens interna tillsynsverksamhet. Resultatet av tillsynen bekräftade enligt regeringen tidigare års identifierade utvecklingsområden.⁵⁸⁴

Ordinär respektive extraordinär tillsyn

Den offentliga tillsynen brukar vidare delas in i ordinär respektive extraordinär tillsyn.

Ordinär tillsyn utövas av ett organ som i regel har som sin huvudsakliga uppgift att utöva kontroll över en viss verksamhet.⁵⁸⁵ Extraordinär tillsyn utövas av JO och JK.

Ordinär och extraordinär tillsyn kan avse samma tillsynsobjekt och samma frågeställning. En verksamhet kan alltså vara föremål för såväl ordinär som extraordinär tillsyn.

En ordinär tillsynsmyndighet kan ha befogenheter att, med respekt för myndigheters självständighet enligt 12 kap. 2 § RF, bl.a. ingripa i handläggningen av ärenden vid ett tillsynsobjekt och besluta om sanktioner. En extraordinär tillsynsmyndighet saknar sådana befogenheter.

De ordinära tillsynsmyndigheterna kan, i varierande utsträckning, ingripa eller vidta sanktioner mot tillsynsobjekten. Inom vissa områden kan en ordinär tillsynsmyndighet beivra upptäckta felaktigheter enbart genom att uttala kritik eller göra anmärkningar mot den granskade verksamheten. I andra fall kan tillsynsmyndigheten ha möjlighet att vid konstaterade brister exempelvis kräva rättelse, återkalla tillstånd, förelägga vite, besluta om straffavgifter eller utfärda ett förbud mot fortsatt verksamhet. Det kan i vissa fall även ankomma på tillsynsmyndigheten att göra en anmälan till polis eller allmän åklagare.

JO:s extraordinära tillsynsfunktion har framhållits bl.a. i tidigare reformsammenhang. Vid 1967 års JO-reform anfördes följande:⁵⁸⁶

Det är angeläget att vid varje bedömning av ombudsmännens värde och funktioner fasthålla vid att de är extraordinära institutioner. De kan inte ersätta de allmänna, grundläggande rättssäkerhetsgarantierna eller de ordinära rättsmedlen. Detta följer redan av att de saknar befogenhet att rätta felaktiga beslut. En aldrig så kraftig utbyggnad och effektivisering av ombudsmannaämbetena har endast en begränsad betydelse för förbättring av den enskildes rättsskydd. Detta bör i första hand stärkas genom åtgärder av annat slag. Förbättring av lagstiftningens och förvaltningsmyndigheternas kvalitet är av grundläggande betydelse. En intensifiering av de ordinära tillsynsorganens verksamhet skulle också ha långt större verkan än en utbyggnad av den extraordinära tillsynsfunktion som JO-institutionen utgör. Övervakningen av myndigheternas ärendehandläggning måste i huvudsak ankomma på överordnade myndigheter och inte på JO. Det är sålunda angeläget att genom fortsatt reformarbete på förvalt-

⁵⁸⁴ Se prop. 2019/20:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.4.6 s. 39.

⁵⁸⁵ Se SOU 2016:65 s. 54.

⁵⁸⁶ Se bet. KUI LU 1967:1 s. 8.

ningsrättens och förvaltningsutbildningens områden ytterligare förbättra de allmänna rättssäkerhetsgarantierna och därmed undanröja grunden för klagomål.

På motsvarande sätt underströk konstitutionsutskottet vid 1975 års JO-reform att JO-ämbetet ”är och i framtiden bör förbli ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet och att institutionen sålunda inte är avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället”.⁵⁸⁷

Även i 1983 års JO-utrednings betänkande framhölls vikten av att JO är ett extraordinärt organ.⁵⁸⁸ Av betänkandet framgår även att det under 1900-talet vidtogs lagstiftningsåtgärder för att öka rättssäkerheten och stärka enskildas rättsställning i förhållande till det allmänna organ. Det anges bl.a. att grunden för detta skydd finns i regeringsformen, och att lagstiftaren därutöver genom en serie lagstiftningsåtgärder försökt tillgodose intresset av rättssäkerhet på skilda områden.⁵⁸⁹

Här kan särskilt nämnas den förvaltningsrättsreform som genomfördes 1971 och vars främsta syfte var att stärka enskildas rättssäkerhet i förhållande till myndigheterna.⁵⁹⁰ Före 1971 års förvaltningsrättsreform hade ett stort antal myndigheter till uppgift att pröva besvär över förvaltningsmyndigheternas beslut. En del var själva förvaltningsmyndigheter och andra var fristående organ med besvärspövningen som sin enda och huvudsakliga uppgift.⁵⁹¹ Genom lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och förvaltningsprocesslagen (1971:291) infördes en enhetlig processordning för förvaltningsdomstolarna samtidigt som förvaltningsrättskipningen i Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) och kammarrätten omorganiserades. Sedermera inrättades tre typer av länsdomstolar som var organisatoriskt knutna till länsstyrelserna, och kammarrättsorganisationen byggdes ut i etapper.⁵⁹² Vidare infördes genom förvaltningslagen (1971:290) ett antal grundläggande bestämmelser om handläggningen av ärenden hos det stora flertalet förvaltningsmyndigheter och om handläggningen i domstolarna av ärenden i deras förvaltande verksamhet. Förvaltningsrättsreformen följdes 1978 av en länsdomstolsreform, som innebar att en fristående allmän förvaltningsdomstol inrättades i varje län. De tre typerna av länsdomstolar slogs samman till en domstol i varje län, benämnd länsrätt. Samtidigt frigjordes länsrätterna från länsstyrelserna och blev helt självständiga organisatoriskt. Förutom den huvudsakliga uppgiften att pröva överklaganden av beslut som fattats av förvaltningsmyndigheter fick länsrätterna även uppgiften att besluta som första instans i en rad förvaltningsfrågor.⁵⁹³ Samma år gav regeringen Förvaltningsrättsutredningen i uppdrag att se över förvalt-

⁵⁸⁷ Se bet. KU 1975/76:22 s. 49.

⁵⁸⁸ Se SOU 1985:26 s. 141.

⁵⁸⁹ Se SOU 1985:26 s. 139 f.

⁵⁹⁰ Se prop. 1971:30, bet. KU 1971:36, rskr. 1971:222.

⁵⁹¹ Se SOU 2014:76 s. 65.

⁵⁹² Se SOU 2014:76 s. 67.

⁵⁹³ Se SOU 2014:76 s. 72.

ningslagen. I uppdraget ingick bl.a. att överväga reformer som kunde såväl öka rättssäkerheten i snäv mening som förbättra kontakterna mellan medborgarna och myndigheterna, förbättra myndigheternas service gentemot allmänheten, förkorta handläggningstiderna och förenkla förfarandet.⁵⁹⁴ Regeringen ställde sig i huvudsak bakom Förvaltningsrättsutredningens förslag till ny förvaltningslag (SOU 1983:73) och riksdagen antog förslaget.⁵⁹⁵ En av grundsatserna i 1986 års förvaltningslagsreform var således att den nya förvaltningslagen (1986:223), liksom dess föregångare, skulle värna den enskildes rättssäkerhet. Under 1990-talet förändrades förvaltningsprocessen genom stegvisa reformer och 1998 genomfördes en ändring av principiell karaktär i 1986 års förvaltningslag, i och med att en forumbestämmelse – 22 a § – om domstolsprövning av förvaltningsbeslut infördes. Därigenom lagfästes en ny instansordningsprincip för överklagande av förvaltningsbeslut.⁵⁹⁶ En motsvarande reglering finns numera i 40 § förvaltningslagen (2017:900). Sammanfattningsvis har alltså rättsutvecklingen sedan förvaltningsrättsreformen lett till att förvaltningens beslut som huvudregel kan överprövas i förvaltningsdomstol.

Vid sin behandling av 1983 års JO-utrednings betänkande konstaterade konstitutionsutskottet bl.a. att ”hela tiden har det rått så gott som total enighet om att JO-ämbetet skall förbli en extraordinär institution som skall verka utanför den vanliga samhällsapparaten som ett riksdagens kontrollorgan”.⁵⁹⁷

Tillsynsuppdrag och metod

För att ett tillsynsorgan ska ha mandat att utöva tillsyn krävs att det finns ett uppdrag som riksdagen eller regeringen har definierat i en föreskrift. Tillsynsuppgifter kan vidare anges i t.ex. ett regleringsbrev eller ett särskilt riktat uppdrag. Ett tillsynsorgan kan dessutom ha möjlighet att på eget initiativ initiera olika tillsynsaktiviteter utifrån de lagar och förordningar som reglerar tillsynsobjektets verksamhet.

När det gäller val av metod för en tillsynsprocess är det vanligt att tillsynsorganet självt ansvarar för hur tillsynen ska genomföras. Inom flera områden är det t.ex. tillsynsmyndigheten som avgör hur ofta tillsyn ska utövas och om den ska begränsas till att avse endast vissa delar av ett verksamhetsområde. Dock förekommer det även att tillsynsprocessen regleras i någon form av föreskrift.⁵⁹⁸

⁵⁹⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 21.

⁵⁹⁵ Se prop. 1985/86:80, bet. KU 1985/86:21, rskr. 1985/86:202.

⁵⁹⁶ Se prop. 1997/98:101, bet. 1997/98:JuU17, rskr. 1997/98:226.

⁵⁹⁷ Se bet. KU 1986/87:2 s. 10.

⁵⁹⁸ Se SOU 2013:42 s. 71.

6.4.2 Vissa uttalanden av justitieombudsmännen respektive konstitutionsutskottet

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 6.4.1 innebär organiseringen av den offentliga tillsynen att myndigheternas verksamheter i varierande utsträckning står under ordinär tillsyn av externa tillsynsorgan.

Under de senaste decennierna har förutsättningarna för den offentliga tillsynen, särskilt organiseringen av den ordinära tillsynsverksamheten inom vissa verksamhetsområden, återkommande uppmärksammats av såväl JO som konstitutionsutskottet.

JO har, bl.a. i de årliga ämbetsberättelser som lämnas till riksdagen, påtalat att mängden klagomålsärenden som lämnas in till JO ökar kraftigt och att detta bl.a. medför att utrymmet minskar för den mer strukturerade genomgång av myndigheters verksamhet som inspektioner möjliggör. JO har i detta sammanhang särskilt pekat på att frånvaron av ordinära tillsynsorgan på bl.a. kriminalvårdens och socialförsäkringens områden leder till att JO, trots sin ställning som extraordinärt tillsynsorgan, i alltför stor utsträckning ägnar sin tillsyn åt sådana ärenden som skulle behandlas bättre i ett annat sammanhang.

Vidare har tidigare chefsJO Claes Eklundh anfört bl.a. att riksdagens och regeringens mål- och resultatstyrning av myndigheterna måste kompletteras med en välfungerande kontroll av hur myndigheterna tillämpar gällande rättsregler i det särskilda fallet. Han har också därför, i olika sammanhang, särskilt framhållit vikten av en välfungerande ordinär rättslig tillsyn över myndigheternas verksamhet som på ett effektivt sätt – i samverkan med den extraordinära tillsynen – kan bidra till att den enskildes rättssäkerhet bereds adekvat skydd i en rättsstat.⁵⁹⁹

Konstitutionsutskottet har, såväl vid sin behandling av JO:s ämbetsberättelse som i andra sammanhang, gjort ett flertal uttalanden om organiseringen av ordinär tillsyn inom olika områden.⁶⁰⁰

Exempelvis konstaterade konstitutionsutskottet vid behandlingen av JO:s ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2009/10 bl.a. att JO under flera år hade uppmärksammat frånvaron av ordinarie tillsynsorgan inom t.ex. kriminalvårds- och socialförsäkringsområdena som ett problem och att JO i ämbetsberättelsen hade anfört att det var närmast häpnadsväckande att det fortfarande saknades reguljära tillsynsorgan på flera områden. Utskottet instämde i detta och underströk dessutom att det var mycket olyckligt att frånvaron av reguljära tillsynsorgan innebar att JO, som är avsett att vara ett extraordinärt tillsynsorgan, inte kan fullfölja denna uppgift på det sätt som är meningen.⁶⁰¹

Vid beredningen av budgetpropositionen för 2014 anförde utskottet att det fortfarande ansåg att frågan om en lösning av vissa tillsynsfrågor inom såväl kriminalvården som migrations- och socialförsäkringsområdena var betydelse-

⁵⁹⁹ Se Eklundh (2001) s. 961 f. Se även 2003/04:URD8 s. 39 f.

⁶⁰⁰ En redogörelse för konstitutionsutskottets behandling av dessa frågor under 2010–2014 finns i bet. 2014/15:KU11 s. 10 f.

⁶⁰¹ Se bet. 2010/11:KU16 s. 8.

sefull. Utskottet önskade dock inte föregripa pågående och kommande utredningar.⁶⁰²

Vid behandlingen av JO:s ämbetsberättelser för verksamhetsåren 2013/14 och 2014/15 noterade konstitutionsutskottet att flera av de uppmärksammade frågorna som rörde behovet av en utökad ordinarie tillsyn var föremål för överväganden. Utskottet uttalade att resultatet av dessa utredningar inte skulle föregripas och att riksdagen därför inte borde ta något initiativ till åtgärder.⁶⁰³

I likhet med konstitutionsutskottets tidigare uttalanden (jfr avsnitt 6.4.1) har utskottet även under senare år framhållit att den ordinarie tillsynen är en förutsättning för att JO ska kunna utföra sin extraordinära tillsyn på ett tillfredsställande sätt.⁶⁰⁴

Vid sin behandling av JO:s ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2018/19 betonade konstitutionsutskottet på nytt att en tydlig, effektiv och väl fungerande ordinarie tillsyn är nödvändig för den offentliga verksamhetens legitimitet samt att den ger bättre förutsättningar för JO att utföra sin extraordinära tillsyn. Utskottet konstaterade bl.a. att förändringar i den ordinarie tillsynsverksamheten kan få direkta implikationer för JO:s extraordinära tillsynsverksamhet, exempelvis på hälso- och sjukvårdsområdet.⁶⁰⁵

Konstitutionsutskottet uttalade följande vid sin behandling av JO:s ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2020/21:⁶⁰⁶

Avslutningsvis vill utskottet återigen understryka att det är en grundläggande utgångspunkt att JO:s tillsyn är extraordinär till sin karaktär. Den ska inte ersätta den ordinarie tillsynsverksamhet som bör finnas internt hos myndigheter eller hos särskilda tillsynsmyndigheter. 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. Enligt utskottet kan det finnas skäl att se över hur den ordinarie tillsynen fungerar inom vissa områden. Det är dock en fråga som inte kan tas om hand inom ramen för detta ärende. Utskottet noterar att det ingår i den pågående JO-utredningens uppdrag att analysera i vilken utsträckning förutsättningarna för JO:s extraordinära tillsynsverksamhet påverkas av förändringar i den ordinarie tillsynsverksamheten och myndigheternas klagomålshantering.

6.4.3 Begränsning i ordinar tillsyn och inskränkning i klagomålssystem – konsekvenser för JO:s uppdrag

Inledning

Förändringar som innebär begränsningar i den ordinarie tillsynen inom den offentliga förvaltningen liksom åtgärder som leder till exempelvis inskränkningar i myndigheternas klagomålshantering eller i enskildas möjligheter att

⁶⁰² Se bet. 2013/14:KU1 s. 33.

⁶⁰³ Se bet. 2014/15:KU11 s. 15 och bet. 2015/16:KU7 s. 17.

⁶⁰⁴ Se bet. 2016/17:KU11 s. 19, bet. 2017/18:KU11 s. 21 och bet. 2018/19:KU11 s. 23.

⁶⁰⁵ Se bet. 2019/20:KU11 s. 23.

⁶⁰⁶ Se bet. 2021/22:KU11 s. 21.

få myndigheternas beslut överprövade, kan få konsekvenser såväl för den enskilde som för JO:s extraordinära tillsynsverksamhet. För den enskilde innebär sådana förändringar att de kan påverka hans eller hennes möjligheter att få till stånd en oberoende prövning – exempelvis inom ramen för ett disciplinärende eller ett tillsynsärende – eller försvåra möjligheterna att få beslut överprövade. För JO:s del kan sådana förändringar medföra en begränsning i bl.a. möjligheten att hänvisa den enskilde till en ordinär tillsynsmyndighet.

Som framgått av redogörelsen ovan förekommer stora variationer i utformningen av den ordinära tillsynen respektive klagomålshandlingen inom den offentliga förvaltningen. Utformningen av den ordinära tillsynen och av klagomålshandlingen är dessutom dynamisk, såtillvida att den kan ändras genom t.ex. författningsändringar eller strukturella och organisatoriska förändringar inom respektive verksamhet.

En fullständig kartläggning av den nuvarande utformningen av ordinär tillsyn respektive klagomålshandling inom hela den offentliga förvaltningen är inte påkallad för den analys som kommittén ska genomföra enligt direktiven. I vilken utsträckning förutsättningarna för JO:s extraordinära tillsyn påverkas av förändringar i den ordinära tillsynen och i myndigheternas klagomålshandling kan i stället illustreras genom t.ex. de ändringar som under senare tid har genomförts i klagomålssystemet på hälso- och sjukvårdsområdet. Nedan beskrivs förändringar på detta område.

Klagomålssystemet på hälso- och sjukvårdsområdet – ett exempel

Sedan den 1 januari 2018 gäller bestämmelser som ska bidra till ett mer ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården.⁶⁰⁷ Ett syfte med de författningsändringar som gjorts har varit att effektivisera klagomålshandlingen på detta område. Det nya klagomålssystemet ska bl.a. bidra till att patienter snabbare kan få sina klagomål besvarade och till att stärka patient-säkerheten. Patientnämnderna ska tillsammans med vårdgivarna vara första linjen i klagomålssystemet.

IVO har i det nya klagomålssystemet ett begränsat ansvar för att hantera klagomål och ska i stället utveckla sin riskbaserade tillsyn så att den utförs där behoven är som störst.

De nya reglerna innebär bl.a. att IVO inte längre har utredningsskyldighet för klagomål inom hälso- och sjukvården. Den enskilde kan därför, om IVO beslutar att inte utreda en anmälan, behöva vända sig till vårdgivare eller till patientnämnden med sitt klagomål.

Klagomålssystemet på hälso- och sjukvårdsområdet har varit föremål för särskilda överväganden av såväl JO som konstitutionsutskottet.

ChefsJO konstaterade i JO:s ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2017/18 bl.a. att den enskildes möjligheter att få till stånd en oberoende prövning inom ramen för ett disciplinärende eller ett tillsynsärende successivt hade minskat

⁶⁰⁷ Se prop. 2016/17:122, bet. 2016/17:SoU16, rskr. 2016/17:259.

på hälso- och sjukvårdsområdet. Enligt chefsJO hade denna utveckling påverkat JO:s möjligheter att hänvisa anmälare till den ordinarie tillsynsmyndigheten för en oberoende prövning. ChefsJO anförde följande:⁶⁰⁸

Eftersom ombudsmännens extraordinära tillsyn är inriktad på rättslig kontroll har JO haft som huvudregel att inte utreda frågor om medicinska bedömningar eller behandlingar. JO saknar intern kompetens i sådana frågor och har i många fall kunnat hänvisa anmälare till den ordinarie tillsynsmyndigheten (numera IVO), samt före 2011 även till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd för prövning av frågan om disciplinansvar för medlemmar av hälso- och sjukvårdspersonalen. En annan utgångspunkt för ombudsmännens tillsyn är att JO normalt inte utreder klagomål som avser missnöje med en myndighets beslut i sak, bl.a. därför att JO:s tillsyn inte ska ersätta eller föregripa en möjlig domstolsprövning av frågan. JO brukar som regel inte heller uttala sig om de bedömningar som en ordinarie tillsynsmyndighet har gjort i själva sakfrågan. Inom hälso- och sjukvårdsområdet har emellertid många typer av beslut inte ansetts överklagbara och den enskildes möjligheter att få till stånd en oberoende prövning inom ramen för ett disciplinärende eller ett tillsynsärende har successivt minskat. Det senaste steget i denna utveckling togs genom de lagändringar i 7 kap. patientsäkerhetslagen som innebär att IVO:s utredningsskyldighet i klagomålsärenden sedan den 1 januari 2018 är ännu mer begränsad. Patienter som inte är föremål för tvångsvård har numera endast rätt att få sina klagomål utredda av IVO om de gäller en allvarlig vårdskada eller en händelse som allvarligt och på ett negativt sätt påverkat eller hotat patientens självbestämmande, integritet eller rättsliga ställning. Det krävs också att vårdgivaren först ska ha fått tillfälle att besvara klagomålet. Den nu redovisade utvecklingen har givetvis också påverkat JO:s möjligheter att hänvisa anmälare till den ordinarie tillsynsmyndigheten för en oberoende prövning av sina klagomål. I min verksamhet som JO ser jag inte sällan exempel på att patienter upplever sig vara rättslösa, men även yrkesutövare i vården som blivit föremål för kritik i ett beslut från IVO. Detta är enligt min mening mycket bekymmersamt, men inte ett problem som JO, i egenskap av extraordinär tillsynsmyndighet med fokus på rättslig kontroll, har möjlighet att lösa. Den allt större andel av hälso- och sjukvården som bedrivs av privata aktörer ligger också utanför JO:s kompetensområde. Jag har dock för avsikt att följa utvecklingen.

Vid sin behandling av ämbetsberättelsen konstaterade konstitutionsutskottet med tillfredsställelse att chefsJO avsåg att följa utvecklingen och att regeringen hade gett Statskontoret i uppdrag att bl.a. utvärdera det nya klagomålssystemet på hälso- och sjukvårdsområdet.⁶⁰⁹

Statskontorets utvärdering

I januari 2018 beslutade regeringen att ge Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera det nya klagomålssystemet inom hälso- och sjukvården. I uppdraget ingick att följa upp införandet av reformen och utvärdera om den hade lett till förväntade effektivitetsvinster för berörda aktörer samt att utvärdera reformen ur ett patientperspektiv. Vidare ingick i uppdraget att

⁶⁰⁸ Se redog. 2018/19:JO1 s. 24.

⁶⁰⁹ Se bet. 2018/19:KU11 s. 23.

föreslå hur de grupper som inte omfattades av patientnämndernas verksamhet skulle få stöd i klagomålsprocessen.

Inom ramen för uppdraget redovisade Statskontoret inledningsvis delrapporten Utvärdering av det nya klagomålssystemet inom hälso- och sjukvården – Delrapport (2018:26) och promemorian Stöd i klagomålsprocessen till patientgrupper som inte omfattas av patientnämndernas verksamhet (2018:106).

I slutet av november 2019 överlämnade Statskontoret slutrapporten Utvärdering av det nya klagomålssystemet inom hälso- och sjukvården – Slutrapport (2019:18) till regeringen. Statskontoret bedömde att det nya systemet hade lett till effektivitetsvinster i form av kortare svarstider och bättre förutsättningar för vårdgivarna att vidta tidiga åtgärder för att förebygga brister och vårdskador. Enligt Statskontoret hade systemet emellertid ännu inte lett till förväntade effekter för patienterna och patientsäkerheten.

Riksrevisionens rapport om IVO:s tillsynsverksamhet och regeringsuppdrag till IVO

IVO:s tillsynsverksamhet har granskats av Riksrevisionen. Resultatet av granskningen redovisas i granskningsrapporten Inspektionen för vård och omsorg – en tillsynsverksamhet med förhinder (RiR 2019:33), som beslutades den 14 november 2019.

Syftet med Riksrevisionens granskning var att ta reda på om IVO:s tillsynsverksamhet bedrivs strategiskt, effektivt och på ett enhetligt sätt i enlighet med de intentioner som formulerades inför myndighetens bildande 2013. Riksrevisionens slutsats är dels att IVO inte helt har levt upp till sin roll som tillsynsmyndighet i dessa tre delar, dels att regeringen inte har gett IVO stabila och långsiktiga förutsättningar för sitt uppdrag. Riksrevisionen lämnar ett antal rekommendationer till såväl regeringen som IVO.

Regeringen har behandlat Riksrevisionens granskningsrapport i skrivelse 2019/20:121 Riksrevisionens rapport om Inspektionen för vård och omsorg. Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens övergripande iakttagelser. Regeringen delar dock inte Riksrevisionens bedömning att regeringens ekonomiska styrning inte har varit konsekvent eller långsiktig.

Regeringens skrivelse har behandlats av riksdagen. I betänkande 2019/20:SoU18 Riksrevisionens rapport om Inspektionen för vård och omsorg uttalade socialutskottet bl.a. följande:⁶¹⁰

Riksrevisionens granskning innehåller enligt utskottet värdefulla iakttagelser om IVO:s arbete med uppföljning av tillsynsverksamheten. Utskottet noterar att regeringen – i enlighet med Riksrevisionens rekommendation – avser att följa de insatser som myndigheten tar initiativ till med syfte att utveckla uppföljningen av tillsynens resultat för att få uppföljningen mer jämförbar över tid. Det är positivt att regeringen avser att föra en dialog med IVO när det gäller hur myndigheten kan utveckla sin uppföljning så att den i större utsträckning även tar sikte på vilka

⁶¹⁰ Se bet. 2019/20:SoU18 s. 8.

åtgärder som har vidtagits i vården och omsorgen efter genomförda tillsynsinsatser och hur olika tillsynsstilar påverkar tillsynen.

I oktober 2020 beslutade regeringen (dnr S2020/07838) att ge IVO i uppdrag att bl.a. lämna förslag på hur myndigheten kan utveckla sin tillsyn utifrån de risker som bristande tillgänglighet i hälso- och sjukvården kan medföra för patientsäkerheten samt andra konsekvenser ur ett patientperspektiv. För att belysa området ytterligare skulle myndigheten göra en internationell utblick, främst till de nordiska grannländerna, för att beskriva hur tillsyn av tillgänglighet i hälso- och sjukvården bedrivs i andra närliggande länder. IVO skulle även lämna förslag på hur myndigheten kan redovisa och följa upp iakttagelser från tillsynsverksamheten.

IVO har redovisat uppdraget till Socialdepartementet. I en rapport som lämnades till departementet i juni 2021, Tillsyn av tillgänglighet i hälso- och sjukvården (IVO 2021-7), presenterar IVO en rad iakttagelser och bedömningar. Nedan nämns ett urval av dessa.

Sålunda konstaterar IVO exempelvis att den lagstiftning som styr hälso- och sjukvården ger individen få möjligheter till ansvarsutkrävande genom domstolsprövning. Den statliga tillsynen är därmed ett viktigt verktyg enligt IVO för att se till att vårdens skyldigheter i förhållande till patienterna iakttas.

Vidare bedömer IVO att det finns rättsliga möjligheter att inom ramen för myndighetens nuvarande befogenheter utveckla och utöka omfattningen av tillsynen av hur huvudmän, vårdgivare och hälso- och sjukvårdspersonal säkerställer hög patientsäkerhet när tillgängligheten brister.

IVO saknar i dag befogenheter att besluta om rättsligt bindande åtgärder mot huvudmän. IVO bedömer att tillsynen inte har tillräckliga rättsliga möjligheter att agera mot huvudmän, i de fall frivillig rättelse inte sker. IVO överlämnar åt lagstiftaren att utreda frågan.

IVO anför att för att kunna utveckla monitoreringen av risker med bristande tillgänglighet behöver IVO bl.a. befogenheter att ta del av uppgifter från andra aktörer än verksamheter och personal inom hälso- och sjukvården. IVO avser att återkomma till regeringen i denna fråga.

Slutligen bedömer IVO att det är angeläget att fortsätta att utveckla möjligheterna att kunna följa patienternas väg genom vården. Enligt IVO skulle det ge tillsynen bättre förutsättningar att granska och följa upp kvalitet, säkerhet och sammantagna väntetider ur ett patientperspektiv inom hälso- och sjukvården.

6.4.4 Kommitténs överväganden

Kommitténs bedömning: En grundläggande förutsättning för att JO ska kunna fullgöra sitt extraordinära tillsynsuppdrag på ett ändamålsenligt sätt är att det finns en välfungerande ordinär offentlig tillsyn och ett adekvat klagomålssystem.

Det bör tillsättas en utredning med uppdrag att göra en bred översyn av den offentliga tillsynen för att identifiera behov av reformer och föreslå de ändringar som bedöms vara påkallade i den ordinära tillsynen och klagomålssystemet inom respektive verksamhetsområde.

En korrekt, välfungerande och ändamålsenlig offentlig tillsyn är en fundamental del i en rättsstat. Som inledningsvis anges i avsnitt 6.4.1 är den offentliga tillsynen viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som riksdagen och regeringen har fattat beslut om. Tillsynen bidrar även till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom legalitet, demokrati och effektivitet.

Av legalitetsprincipen följer att en myndighet måste ha stöd i lag eller annan författning för den verksamhet som utövas och de beslut som fattas i verksamheten (jfr 1 kap. 1 § tredje stycket RF). Tillsynen utgör en central kontrollfunktion i detta hänseende.

Ur ett demokratiskt perspektiv kan tillsyn beskrivas som ett sätt att upprätthålla respekten för folkviljan så som den kommer till uttryck i lagar och förordningar. Tillsynen kan också ge underlag för återkoppling till politiker och lagstiftare om hur regelverken fungerar och om de i praktiken tillämpas som avsetts.⁶¹¹

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 6.4.1 har stora delar av den offentliga tillsynen varit föremål för utredningar och reformåtgärder av olika slag och omfattning under 2000-talet. Utredningarna har visat bl.a. att organisatoriska och strukturella förändringar, avregleringar, bolagiseringar och privatiseringar har ändrat förutsättningarna för den offentliga tillsynen.⁶¹² Även lagstiftning av relevans för tillsynen eller klagomålssystemet inom olika verksamhetsområden har ändrats, nya tillsynsmyndigheter har bildats och befintliga tillsynsmyndigheter har fått ändrade uppdrag. Olika tillsynsorgans uppdrag, funktion, organisation och mandat skiljer sig åt. Den offentliga tillsynen har kommit att utvecklas på varierande sätt inom olika verksamhetsområden.

Förändringar i organiseringen av den offentliga förvaltningen, i den ordinära tillsynen, i myndigheternas klagomålshantering och i klagomålssystemet, liksom ändringar i gällande författningar på dessa områden, kan påverka dels enskildas möjligheter att vända sig till en tillsynsmyndighet eller att få klagomål prövade, dels förutsättningarna för JO som extraordinärt

⁶¹¹ Se SOU 2013:42 s. 61.

⁶¹² Se Statskontoret (2012) s. 38.

tillsynsorgan. Inskränkningar i den ordinära tillsynen och förändringar i klagomålssystemet inom ett verksamhetsområde kan således medföra begränsningar såväl i enskilda möjligheter att få sin sak utredd eller prövad inom ramen för en ordinär tillsyn eller ett klagomålssystem, som i JO:s möjlighet att hänvisa den enskilde till en ordinär tillsynsmyndighet eller att överlämna ett ärende till en annan myndighet. Detta illustreras av exempelvis de ändringar som under senare tid har genomförts i klagomålssystemet på hälso- och sjukvårdsområdet. Det är därför angeläget att utvecklingen på detta område följs, och kommittén noterar dels att hos JO har uttryckts att man avser att följa utvecklingen, dels att regeringen har gett IVO i uppdrag att bl.a. lämna förslag på hur myndigheten kan utveckla sin tillsyn utifrån de risker som bristande tillgänglighet i hälso- och sjukvården kan medföra för patientsäkerheten samt andra konsekvenser ur ett patientperspektiv. Liknande förändringar i den ordinära tillsynen eller i klagomålssystemet förekommer emellertid eventuellt även på andra verksamhetsområden.

De ordinära tillsynsorganen fyller även en viktig funktion när det gäller att omhänderta respektive sprida kunskap om bl.a. JO:s beslut och uttalanden. En begränsning av ordinära tillsynsorgan kan därför leda till negativa konsekvenser också för genomslagskraften för JO:s beslut (jfr avsnitt 6.8).

En utveckling som innebär en inskränkning i den offentliga tillsynen eller i klagomålssystemet är bekymmersam, eftersom den i förlängningen riskerar att inverka menligt på demokratiska värden som är grundläggande i en rättsstat.

Av redogörelsen i avsnitt 6.4.2 framgår att det vid tidigare reformer av JO-ämbetet har framhållits att JO är ett extraordinärt tillsynsorgan. Vidare framgår det av den redogörelsen att konstitutionsutskottet i olika sammanhang har framhållit vikten av en fungerande ordinär tillsyn, bl.a. som en förutsättning för att JO ska kunna fullgöra sitt extraordinära tillsynsuppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Utskottet har också särskilt understrukit att det är mycket olyckligt att frånvaron av ordinära tillsynsorgan innebär att JO, som är avsett att vara ett extraordinärt tillsynsorgan, inte kan fullfölja sin uppgift på det sätt som är meningen. Utskottet har vidare särskilt lyft fram tillsynsfrågor på såväl kriminalvårdens område som migrations- och socialförsäkringsområdena.

Det har således i flera sammanhang framhållits bl.a. att såväl förändringar i den ordinära tillsynen och klagomålssystemet som en avsaknad av ordinära tillsynsorgan kan få negativa konsekvenser både för enskilda och för JO:s förutsättningar att verka som ett extraordinärt tillsynsorgan.

De tidigare uttalanden om JO som ett extraordinärt tillsynsorgan som redovisas i avsnitt 6.4.2 gäller fortfarande. Den ordinära tillsynen och klagomålssystemet varken bör eller kan ersättas av den extraordinära tillsyn som utövas av JO. Det är därför av yttersta vikt att den offentliga tillsynen och klagomålssystemet är organiserade och reglerade på ett sådant sätt att allmänna, grundläggande rättssäkerhetsgarantier och ordinära rättsmedel inte träds förnär eller sätts ur spel. Enskilda bör alltså kunna få sina klagomål prövade inom ramen för en ordinär tillsyn eller ett ordinarie klagomålssystem

på respektive verksamhetsområde, vilket också är en förutsättning för att JO-ämbetets karaktär av extraordinärt tillsynsorgan ska kunna bibehållas.

I detta sammanhang noterar kommittén särskilt dels att frågan om tillsyn över polisen och Kriminalvården utreddes av Polisorganisationskommittén som lämnade sitt slutbetänkande 2015, dels att slutbetänkandet fortfarande bereds inom Regeringskansliet (se avsnitt 6.4.1).

Mot denna bakgrund bör det tillsättas en utredning med uppdrag att göra en bred översyn av den offentliga tillsynen. Utredningen bör kartlägga enskilda möjligheter till klagomålsprövning inom de olika verksamhetsområdena och analysera i vilken utsträckning det finns behov av förändringar också för att de extraordinära tillsynsorganen ska kunna bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt. I utredningens uppdrag bör alltså ingå att identifiera behov av reformer och föreslå de ändringar som bedöms vara påkallade i den ordinarie tillsynen och klagomålssystemet inom respektive verksamhetsområde.

6.5 Opcat-verksamheten

Enligt en särskild bestämmelse i JO-instruktionen fullgör JO de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Optional Protocol to the Convention against Torture, Opcat).

Uppdraget som nationellt besöksorgan uppvisar många likheter med JO:s tillsynsuppdrag i övrigt, bl.a. eftersom JO sedan tidigare genomför inspektioner av platser där personer hålls frihetsberövade. Opcat-verksamheten bedrivs vidare med stöd av samma befogenheter som JO:s ”vanliga” tillsynsuppdrag. Uppdraget som nationellt besöksorgan skiljer sig emellertid från vad som karakteriserar JO:s uppdrag i övrigt, bl.a. på så sätt att besöken bör genomföras regelbundet enligt Opcat. Det har också i olika sammanhang uttryckts att JO:s Opcat-verksamhet förutsätter vissa verksamhetsförändringar och förtydliganden av regelverket. Enligt direktiven för utredningen bör den mot denna bakgrund analysera hur JO:s Opcat-verksamhet förhåller sig till JO:s tillsynsuppdrag samt i vilken utsträckning den nuvarande ordningen uppfyller de krav som föreskrivs i det fakultativa protokollet. Utredningen bör också lämna förslag på eventuella författningsändringar.

6.5.1 Förenta nationernas konvention och protokoll mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

Enligt Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning från 1984 (tortyrkonventionen), har de anslutna staterna förbundit sig att vidta effektiva legislativa,

administrativa, rättsliga eller andra åtgärder för att förhindra tortyrhandlingar inom varje territorium under dess jurisdiktion.⁶¹³

Tortyrkonventionen gäller i Sverige sedan den 26 juni 1987.⁶¹⁴ De länder som skrivit på konventionen granskas av en särskild kommitté, Förenta nationernas kommitté mot tortyr (Committee against Torture, CAT). Konventionsstaterna ska regelbundet rapportera hur de lever upp till konventionen. Om en anslutande stat tillåtit det kan även enskilda klaga till kommittén. Sverige tillåter sådana klagomål⁶¹⁵. Tortyrkonventionen i sig ger inte CAT mandat att genomföra besök i anslutna stater. För att möjliggöra bl.a. sådan internationella besök antog FN:s generalförsamling den 18 december 2002 det fakultativa protokollet till konventionen. Protokollet trädde i kraft 2006.

Arbetet enligt Opcat ska genomföras med målsättningen att – om så behövs – förstärka skyddet för frihetsberövade mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Ett förebyggande arbete kan utföras på flera sätt, bl.a. genom tillsyn i de miljöer där risken för uppkomst av övergrepp och kränkningar är särskilt hög. En annan del av det förebyggande arbetet är att identifiera och analysera faktorer som direkt eller indirekt kan öka eller minska risken för tortyr m.m. Arbetet ska vara framåt-syftande och ägnat att systematiskt minska eller undanröja riskfaktorer samt att förstärka förebyggande faktorer och skyddsmekanismer. Vidare ska arbetet ha ett långsiktigt perspektiv och fokusera på att åstadkomma förbättringar genom konstruktiv dialog, förslag till skyddsmekanismer och andra åtgärder.⁶¹⁶

Protokollet och dess artiklar om nationella besöksorgan

Enligt protokollets⁶¹⁷ inledande artikel är syftet med protokollet att upprätta ett system för regelbundna besök som genomförs av oberoende internationella och nationella organ på platser där personer hålls frihetsberövade för att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (se artikel 1).

För att genomföra dessa besök ska en underkommitté till FN:s kommitté mot tortyr inrättas samtidigt som staterna på nationell nivå ska inrätta, utse eller upprätthålla ett eller flera besöksorgan för att förebygga tortyr m.m. (artikel 2 och 3). Ett sådant senare organ benämns även nationell förebyggande mekanism, förkortat NPM (national preventive mechanism).

Parterna, dvs. de undertecknande staterna, ska tillåta att underkommittén och det nationella organet besöker de platser under landets jurisdiktion och kontroll där personer är eller kan hållas frihetsberövade. Besöken ska genom-

⁶¹³ Se artikel 2 i FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning från den 10 december 1984, undertecknad av Sverige den 4 februari 1985.

⁶¹⁴ Se prop. 1985/86:17, bet. UU 1985/86:11, rskr. 1985/86:38.

⁶¹⁵ Se Sveriges deklaration enligt artikel 22.1 i konventionen och prop. 1985/86:17 s. 12 och 17.

⁶¹⁶ Se bl.a. ingressen och artikel 1 och 4 i Opcat samt Nationellt besöksorgan – NPM, Rapport från Opcat-enheten 2018 s. 9.

⁶¹⁷ En svensk översättning av protokollet finns tillgänglig i prop. 2004/05:107, bil. 1.

föras i syfte att, om så behövs, förstärka skyddet för dessa personer mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Enligt protokollet avses med frihetsberövande ”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”. (Se artikel 4.)

Enligt artikel 18 ska staterna garantera de nationella besöksorganens funktionella oberoende såväl som deras personals oberoende. Staterna ska vidare vidta alla nödvändiga åtgärder för att tillgodose att de sakkunniga i de nationella besöksorganen har den kompetens och det yrkeskunnande som krävs. De ska sträva efter att uppnå jämvikt mellan könen och att etniska grupper och minoritetsgrupper i landet är nöjaktigt företrädda. Staterna åtar sig att tillhandahålla nödvändiga resurser för drift av de nationella besöksorganen. När de inrättar besöksorgan ska de vederbörligen beakta principerna om den rättsliga ställningen för nationella institutioner för främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna.⁶¹⁸

I protokollet föreskrivs även vilka grundläggande befogenheter de nationella besöksorganen ska ha. Enligt artikel 19 ska organen regelbundet få granska behandlingen av frihetsberövade personer där de hålls i förvar med sikte på att, om så är nödvändigt, förstärka skyddet för dem mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Organen ska också ha rätt att lämna rekommendationer till de behöriga myndigheterna med sikte på att förbättra behandlingen av och förhållandena för frihetsberövade personer och att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning med beaktande av FN:s normer på detta område. Organen ska dessutom få överlämna förslag och synpunkter om gällande eller föreslagna lagstiftning.

För att de nationella besöksorganen ska kunna fullgöra sitt uppdrag ska de enligt artikel 20 ha rätt till följande:

- tillgång till alla uppgifter om hur många personer som hålls frihetsberövade i förvar enligt definitionen i artikel 4 samt om hur många sådana förvar det finns och var de ligger
- tillgång till alla uppgifter om behandlingen av sådana personer och om under vilka förhållanden de hålls i förvar
- tillträde till alla platser med tillhörande anläggningar där personer hålls frihetsberövade
- tillfälle att föra enskilda samtal med frihetsberövade personer utan vittnens närvaro, antingen personligen eller med hjälp av en tolk om så behövs, samt med andra personer som organet anser kunna lämna relevanta upplysningar

⁶¹⁸ De principer som avses är de s.k. Parisprinciperna som anger riktlinjer för nationella institutioner med uppgift att främja och skydda de mänskliga rättigheterna. Se prop. 2004/05:107 s. 9 och avsnitt 6.5.4.

- frihet att utse platser som organen önskar besöka och personer de önskar intervjua
- rätt att ha kontakt med underkommittén, att delge den uppgifter samt att sammanträffa med den.

I protokollet åtar sig staterna även att inte straffa den som ”röjt en uppgift” för besöksorganet (se artikel 21.1). I den engelska språkversionen av protokollet anges dock ”for having communicated to the national preventive mechanism any information, whether true or false”. I den svenska språkversionen anges i stället ”för att till den förebyggande mekanismen ha röjt en uppgift” för besöksorganet. Eftersom uttrycket röja i regel avser utlämnande av hemliga uppgifter kan den svenska översättningen av Opcat ge intryck av att det är fråga om överlämnande av information som omfattas av sekretess. Detta kan inte anses överensstämma med den ursprungliga språkversionen av protokollet. Bestämmelsen bör därför ges ett bredare tillämpningsområde till att i första hand avse att någon har kontakt eller kommunicerar med det nationella besöksorganet.

Vidare ska konfidentiella uppgifter som hämtats in av besöksorganet vara sekretessbelagda.⁶¹⁹ Personuppgifter får inte publiceras utan den berörda personens uttryckliga samtycke. (Se artikel 21.2.)

Behöriga myndigheter ska analysera de nationella besöksorganens rekommendationer och inleda en dialog med det berörda organet om möjliga åtgärder för att dessa ska kunna genomföras. Vidare ska staterna offentliggöra och sprida de nationella besöksorganens årsrapporter. (Se artikel 22 och 23.)

6.5.2 Uppdraget som nationellt besöksorgan

Sveriges anslutning och ratificering

Sverige undertecknade det fakultativa protokollet den 23 juni 2003.

Regeringen föreslog därefter i propositionen Svenskt godkännande av fakultativt protokoll till FN:s konvention mot tortyr m.m. (prop. 2004/05:107) dels att riksdagen skulle godkänna protokollet, dels vissa lagändringar som bedömdes nödvändiga för att uppfylla de krav som protokollet ställer.⁶²⁰

De lagändringar som bedömdes nödvändiga föreslogs införas i lagen (1988:695) med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m.⁶²¹ och lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. De ändringar som föreslogs införas berörde i huvudsak FN:s

⁶¹⁹ I den engelska språkversionen av Opcat anges följande: ”Confidential information collected by the national preventive mechanism shall be privileged.”

⁶²⁰ Som grund för förslagen låg Justitiedepartementets remitterade promemoria Svenskt godkännande av tilläggsprotokoll till FN:s konvention om tortyr m.m. (dnr Ju2002/5083/KRIM).

⁶²¹ I lagen hade ursprungligen meddelats föreskrifter med anledning av Sveriges åtaganden enligt den europeiska konventionen den 26 november 1987 till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Enligt konventionen ska internationella besökskommittéer inrättas, i likhet med vad som föreskrivs i Opcat. Till skillnad från Opcat ska staterna dock inte inrätta nationella besöksorgan enligt den europeiska konventionen. Lagen innehåller därför enbart bestämmelser som är avsedda att möjliggöra för de internationella kommittéerna att bedriva inspektionsverksamhet i Sverige.

underkommitté mot tortyr och dess befogenheter och tillgång till uppgifter m.m. vid inspektionsbesök i Sverige.

Några föreskrifter om vilket organ i Sverige som skulle fungera som nationellt besöksorgan föreslogs emellertid inte. Regeringen bedömde att Sverige, genom de kontrollfunktioner som JO och JK har, redan uppfyllde de krav som protokollet ställer på det nationella besöksorganet. Såväl JO och JK hade vid remissförfarandet invänt mot motsvarande bedömning i den remitterade promemorian. Regeringen konstaterade dock i propositionen att JO, som bl.a. utför inspektioner för att kontrollera att frihetsberövade personer behandlas på ett korrekt sätt, har möjlighet att uttala kritik, lämna råd och förslag till myndigheterna samt kommentera lagstiftningen. Regeringen noterade att även JK har sådana möjligheter. Enligt regeringens mening fanns det därigenom redan ett välfungerande system för kontroll av att myndigheter och de tjänstemän som utövar myndighetsutövning fullgör sina skyldigheter på ett korrekt sätt. Den oro som uttryckts under remissförfarandet över att JO och JK inte skulle prioritera besöksverksamheten i tillräcklig grad för att Sverige skulle uppfylla protokollets krav bemötte regeringen med att den befintliga inspektionsverksamhet mer än väl uppfyllde dessa krav. Regeringen fann vidare att protokollets krav på sekretess för inhämtade uppgifter och skyldighet för institutionerna att tillhandahålla de nationella besöksorganen med uppgifter redan uppfylldes genom den befintliga sekretessreglering som gäller hos JO och JK samt den uppgiftsskyldighet som råder för deras tillsynsobjekt. Regeringen bedömde, bl.a. mot bakgrund av att den nationella kontrollfunktionen som utförs av JO och JK ingår i myndigheternas ordinarie verksamhet, att godkännande av protokollet inte skulle medföra några ekonomiska konsekvenser.⁶²²

Förslagen behandlades av utrikesutskottet, som gav konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig i ärendet. Konstitutionsutskottet underströk vikten av att JO:s handlingsfrihet inte begränsas och konstaterade att JO själv avgör vilka former den egna verksamheten kräver. Utskottet noterade också att regeringens förslag inte innebar att JO fick något särskilt ansvar för att fungera som nationellt besöksorgan. Utskottet fann inte att det vid den tidpunkten fanns anledning att begära att regeringen återkom med ett nytt förslag om särskilda nationella besöksorgan.⁶²³

Utrikesutskottet konstaterade att konstitutionsutskottet utrett frågan om huruvida JO och JK kan fungera som nationella besöksorgan och gjort bedömningen att dessa instanser redan hade de uppgifter och befogenheter som protokollet kräver. Utrikesutskottet hade ingen annan uppfattning och tillstyrkte regeringens förslag som sedan antogs av riksdagen. Utrikesskottet noterade i sammanhanget att i fråga om JO uppfylls protokollets krav på offentliggörande

⁶²² Se prop. 2004/05:107 s. 18–20.

⁶²³ Se bet. 2004/05:UU13 s. 37. En motion om att riksdagen skulle lämna ett sådant tillkännagivande hade väckts med anledning av regeringens proposition.

och spridning av de nationella besöksorganens årsrapporter genom den årliga ämbetsberättelse som ombudsmännen lämnar till riksdagen.⁶²⁴

Sverige meddelade FN i juni 2007 att JO och JK hade utsetts till nationella besöksorgan enligt Opcat.⁶²⁵

Författningsreglering av uppdraget

Efter protokollets och de nationella lagändringarnas ikraftträdande lyfte dåvarande chefsJO Mats Melin fram vissa förhållanden i fråga om Opcat och JO:s roll som enligt honom utgjorde skäl för en översyn av reformen med inriktning på att överväga hur en oberoende, reguljär tillsyn skulle kunna anordnas. Melin redovisade i JO:s ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2007/08 vad som förevarit inför riksdagens godkännande av protokollet och antagandet av de föreslagna lagändringarna samt anförde följande:⁶²⁶

JO har således inte – genom en ändring av den lagstiftning (JO-instruktionen) som reglerar vårt arbete – ålagts uppgiften att utgöra en svensk NPM enligt protokollet. Situationen är därför den att Sverige kommit att ansluta sig till det fakultativa protokollet utan att, som jag uppfattar det, utse ett sådant nationellt övervakningsorgan. Eftersom staterna är skyldiga att inrätta, utse eller vidmakthålla (set up, designate or maintain) ett övervakningsorgan kan det knappast heller i och för sig finnas något krav på att utse ett sådant om staten anser att en redan existerande inrättning fyller uppgiften.

Men jag anser att betydande invändningar däremot kan resas mot att anse JO:s inspektionsverksamhet vara ett verksamt medel för att uppfylla våra internationella åtaganden i detta avseende. Dessa är av såväl principiell som mera praktisk natur.

Melin hänvisade till vissa uttalanden som konstitutionsutskottet hade gjort i samband med 1976 års JO-reform och anförde bl.a. följande:

Det är angeläget att JO inte åläggs reguljära tillsynsuppgifter. JO är – och ska vara – en extraordinär institution som är oberoende av övriga statsorgan också på så sätt att JO i princip har fria händer att välja vad som ska tas upp till prövning och vad tillsynen ska inriktas på. Att anse JO utgöra en svensk NPM – med de krav på bl.a. regelbunden tillsyn som den uppgiften ställer – är inte väl förenligt med detta oberoende.

Melin lyfte vidare fram att tyngdpunkten i JO:s arbete ligger i att pröva klagomål från enskilda och att JO saknar de resurser som krävs för att genomföra de regelbundna inspektioner som förutsätts i protokollet. Melin konstaterade också att JO:s inspektioner väsentligen är inriktade på hur lagar och förordningar följs. I denna verksamhet tas t.ex. inte hjälp av medicinsk och psykologisk expertis, vilket innebär att JO inte är skickad att bedöma hur t.ex. långa häktningstider under vilka den intagne är underkastad restriktioner påverkar en enskild häktad. Melin noterade också att FN:s kommitté mot tortyr – med anledning bl.a. av granskningen av Sveriges tillämpning av det fakultativa

⁶²⁴ Se bet. 2004/05:UU13 s. 1, 10 och 20 samt rskr. 2004/05:283.

⁶²⁵ Se Utrikesdepartementets memorandum av den 21 juni 2007, överlämnat av Sveriges FN-representation till FN:s generalsekreterare samma dag.

⁶²⁶ Se redog. 2008/09:JO1 s. 19–21.

protokollet – rekommenderat Sverige att på nytt överväga hur den nationella övervakningsfunktionen var anordnad.

Den rekommendation som kommittén hade lämnat ledde emellertid inte till någon annan bedömning hos regeringen än att det fortfarande var regeringens uppfattning att JO:s och JK:s roller och uppgifter passade väl in i den roll för nationella besöksorgan som anges i protokollet.⁶²⁷

De förhållanden som rådde vid tiden, där JO bl.a. upplevde ett ökat internationellt tryck att redovisa sina aktiviteter som nationellt besöksorgan och att delta i ett växande internationellt samarbete mellan besöksorgan i många länder, ledde till diskussioner mellan JO och konstitutionsutskottets presidium och även vissa nordiska ombudsmannakollegor.⁶²⁸ Detta mynnade ut i att JO under riksmötet 2010/11 lämnade en framställan till riksdagen om att det i JO-instruktionen bör klargöras att JO även har i uppgift att genomföra granskningar enligt Opcat.⁶²⁹

Konstitutionsutskottet tillstyrkte JO:s förslag med vissa redaktionella ändringar i den föreslagna författningstexten. Efter riksdagens godkännande trädde den föreslagna bestämmelsen, 5 a § JO-instruktionen, i kraft den 1 juli 2011.⁶³⁰ Bestämmelsen lyder: ”Ombudsmännen fullgör därutöver de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning”. JO:s anslag kom vidare att tillföras medel med anledning av uppdraget.⁶³¹

Det kan konstateras i sammanhanget att JK inte fick något motsvarande uppdrag, vilket medför att JO är i dag det enda det nationella besöksorganet.⁶³²

Genom bestämmelsen i 5 a § JO-instruktionen finns det således ett författningsreglerat uppdrag till JO att fullgöra de uppgifter som ett nationellt besöksorgan enligt Opcat har. Liksom tidigare finns det dock inte några närmare nationella bestämmelser om uppdragets utformning eller besöksorganets befogenheter m.m. I fråga om bl.a. befogenheter och sekretess tillämpas i stället ordinarie regelverk för JO.

6.5.3 Genomförande av uppdraget som nationellt besöksorgan

Organisation

Den 1 juli 2011 inrättades hos JO en särskild enhet, Opcat-enheten, som ska biträda justitieombudsmännen i arbetet som nationellt besöksorgan. I organisatoriskt hänseende hör enheten enligt JO:s arbetsordning till ansvars-

⁶²⁷ Se Replies from Sweden to the recommendations and questions of the Subcommittee on Prevention Of Torture in its report on the first periodic visit to Sweden (30 januari 2009).

⁶²⁸ Se redog. 2010/11:JO1 s. 17.

⁶²⁹ Se framst. 2010/11:JO2 s. 1.

⁶³⁰ Se bet. 2010/11:KU17 och rskr. 2010/11:196.

⁶³¹ Se prop. 2010/11:1 utg.omr. 1 anslaget 2.3 *Riksdagens ombudsmän (JO)*, bet. 2010/11:KU1, rskr. 2010/11:84.

⁶³² Det kan noteras att det av information på webbsidan för Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter framgår att såväl JO som JK fortfarande är anmälda som nationella besöksorgan. Den informationen är således inaktuell.

område 2, dvs. det område som tillhör chefsJO. Enheten utgör dock inte en del av någon av de fyra tillsynsavdelningarna utan är en egen enhet inom ombudsmannaexpeditionen. Med den nuvarande organisationen av JO bedriver Opcat-enheten verksamhet inom samtliga ombudsmäns ansvarsområden. Beroende på vilket område ett tillsynsobjekt tillhör rapporterar enheten till vederbörande ombudsman.

Vid enheten finns sedan 2018 en enhetschef, en biträdande enhetschef och fyra föredragande.⁶³³ Sedan 2019 finns vid enheten även en medicinsk expert och en expert i psykologi.⁶³⁴

Enligt 5 § arbetsordningen för Riksdagens ombudsmän beslutar chefsJO efter samråd med berörda justitieombudsmän om riktlinjer för Opcat-enhetens verksamhet och plan för inspektionsverksamheten. Enhetschefen eller annan tjänsteman får enligt arbetsordningen på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådan uttalanden som avses i 6 § första stycket JO-instruktionen.

I arbetsordningen anges vidare att enhetschefen utövar den löpande arbetsledningen på enheten och utför de administrativa uppgifter på enheten som chefsJO bestämmer. Vid enhetschefens frånvaro fullgör den biträdande enhetschefen dessa uppgifter.

Verksamhet

Opcat-enhetens verksamhet redovisas i såväl årsrapporter⁶³⁵ som tematiska rapporter⁶³⁶. Rapporterna översätts till engelska. Verksamheten redovisas även översiktligt, tillsammans med särskilt viktiga beslut och uttalanden av JO, i ett eget avsnitt i JO:s ämbetsberättelse. Därutöver publicerar JO de protokoll som upprättas vid Opcat-inspektioner på sin webbplats, jo.se.

I årsrapporten för 2015–2017 beskrivs Opcat-enhetens arbetsmetod enligt följande:⁶³⁷

Som regel får JO:s medarbetare i uppdrag av en ombudsman att genomföra en inspektion. Ibland leder berörd ombudsman själv inspektionen. En inspektion kan antingen vara föranmäld eller oanmäld. Erfarenheten från perioden 2011–2014 var att en föranmäld inspektion kan genomföras effektivt. För att öka bl.a. trovärdigheten i inspektionsverksamheten ansågs det finnas ett behov av att under den kommande perioden öka andelen oanmälda inspektioner. Under perioden 2011–2014 var cirka en tredjedel av inspektionerna oanmälda. Denna andel har under perioden 2015–2017 ökat till nästan hälften (44 procent) av genomförda inspektioner.

⁶³³ Se Nationellt besöksorgan – NPM, rapport från Opcat-enheten 2018 s. 10.

⁶³⁴ Se Nationellt besöksorgan – NPM, rapport från Opcat-enheten 2019 s. 10.

⁶³⁵ Inledningsvis avsåg rapporterna flera år, 2011–2014 respektive 2015–2017, men rapporterna för 2018 och 2019 avser enskilda kalenderår. Rapporternas tidsomfång följer således inte JO:s verksamhetsår i den övriga tillsynsverksamheten.

⁶³⁶ De rapporter som publicerats är Tema Transporter (2019), Tema isolering av intagna i häkte (2020), Frihetsberövades situation under coronapandemin (2020) och Tema Transporter av frihetsberövade personer (2021).

⁶³⁷ Se Nationellt besöksorgan – NPM, rapport från Opcat-enheten 2015–2017 s. 16 f.

De iakttagelser som görs i samband med en inspektion dokumenteras i ett protokoll och redovisas för ansvarig ombudsman. Om det vid inspektionen uppmärksammas någon fråga som behöver utredas särskilt fattar ombudsmannen beslut om att göra det i ett initiativärende [– – –]. Det vanligaste är dock att ombudsmannen i protokollet kommenterar de iakttagelser som gjorts i samband med inspektionen.

En ombudsman kan i sina uttalanden även be myndigheten att inom en viss tid återrapportera i en fråga till JO. Systemet med återrapportering har visat sig vara ett effektivt verktyg för att kunna följa upp vilket genomslag som ombudsmännens uttalanden och rekommendationer har. Möjligheten till krav på återrapportering har kommit till användning framförallt under den senare delen av perioden. Olika typer av återrapportering kommer även fortsatt att vara ett viktigt inslag i inspektionsverksamheten eftersom de kan utgöra ett viktigt komplement till uppföljande inspektioner.

I JO:s ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2018/19 framkommer att enheten sedan den inrättades har genomfört över 200 inspektioner och under det aktuella verksamhetsåret 34 inspektioner, vilket var en fördubbling mot föregående verksamhetsår. JO beslutade under verksamhetsåret att inleda sammanlagt nio initiativärenden med anledning av iakttagelser som gjorts vid Opcat-inspektioner.⁶³⁸

Det förekommer även att medarbetare från Opcat-enheten deltar vid inspektioner som JO:s tillsynsavdelningar genomför av platser där människor kan hållas frihetsberövade.⁶³⁹ I riktlinjerna för JO:s verksamhet enligt Opcat anges följande:⁶⁴⁰

JO:s traditionella tillsynsverksamhet och JO:s uppdrag enligt Opcat har många beröringspunkter. Det är därför viktigt att information och kunskap delas mellan avdelningarna och Opcat-enheten, i syfte att främja metod- och kompetensutveckling, liksom ett samordnat synsätt på frågor kring behandlingen av frihetsberövade. Mot denna bakgrund är det ofta lämpligt att Opcat-enheten är representerad vid planering och genomförande av tillsynsavdelningarnas inspektioner av platser där människor hålls frihetsberövade. Det är också värdefullt om tillsynsavdelningarna på motsvarande sätt ges möjlighet att delta vid Opcat-enhetens inspektioner. Samverkan mellan tillsynsavdelningarna och Opcat-enheten i dessa avseenden bör normalt ske. Hänsyn måste dock tas till enhetens och tillsynsavdelningarnas övriga arbetsuppgifter.

Utöver inspektioner och uttalanden i protokoll kan arbetet också bedrivas genom att iakttagelser kommuniceras i dialog med berörda myndigheter. Sådana dialogmöten kan hållas med t.ex. myndigheter som bedöms kunna bidra till en förbättring på området. Exempelvis hölls ett sådant möte med IVO under 2019.⁶⁴¹ Det behöver således inte vara fråga om myndigheter som själva håller personer frihetsberövade. Av JO:s riktlinjer för verksamheten framgår att Opcat-enheten även ska ta initiativ till och delta i sådana dialoger med det civila samhället.

⁶³⁸ Se redog. 2019/20:JO1 s. 39 f.

⁶³⁹ Se Nationellt besöksorgan – NPM, rapport från Opcat-enheten 2019 s. 15.

⁶⁴⁰ Se JO:s ärende med dnr ADM 95-2019.

⁶⁴¹ Se Nationellt besöksorgan – NPM, rapport från Opcat-enheten 2018 s. 3 och 64.

I årsrapporten för 2019 uppskattades att det i Sverige 2019 fanns följande institutioner av olika slag där det förekommer frihetsberövanden:

- 45 kriminalvårdsanstalter (ca 4 500 platser)
- 32 häkten (ca 2 200 platser)
- 124 polisarrestorer (ca 1 300 platser)
- 23 särskilda ungdomshem (ca 700 platser)
- 11 LVM-hem (ca 400 platser)
- minst 80 institutioner för psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård (ca 4 000 platser)
- 6 migrationsförvar (528 platser).

6.5.4 Förhållandet mellan Opcat-verksamheten och tillsynsuppdraget samt internationella rekommendationer

Som framgår av redovisningen i avsnitt 6.5.2 fann tidigare chefsJO Mats Melin att ordningen med ett regelbundet tillsynsuppdrag inte var väl förenlig med uppdraget som JO. Sedan dess har JO fått ett författningsreglerat ansvar för att verka som nationellt besöksorgan.

I samband med behandlingen av en annan fråga, nämligen den om en nationell institution för mänskliga rättigheter (förkortat IMR) skulle bli en del av JO, gav konstitutionsutskottet en utredare, professorn och tidigare justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger, i uppdrag att överväga och analysera lämpligheten i en sådan ordning. I sin utredning, JO som IMR? (Riksdagsförvaltningens dnr 1214-2016/17) behandlade Axberger, utöver IMR och det s.k. Parisprotokollet, även Opcat och vissa erfarenheter av genomförandet av Opcat i Sverige. Axberger återgav den process som lett fram till att uppdraget att utgöra nationellt besöksorgan infördes i JO-instruktionen och anförde följande.⁶⁴²

JO hade därmed ålagts uppdraget. Lagen om vissa internationella åtaganden mot tortyr m.m. hade dock inte ändrats, dvs. JO har inte givits några befogenheter eller uppgifter enligt den lagen. Inte heller i övrigt har någon transformering eller inkorporering skett. Det betyder att JO agerar NPM inom ramen för sina befogenheter enligt regeringsformen och JO-instruktionen. Protokollet (OPCAT) kan därvid ges betydelse tolkningsvis men inte tillämpas direkt. Det kan tilläggas att både JO och JK synes kvarstå som Sveriges representanter enligt tilläggsprotokollet.

Axberger redovisade även synpunkter på införlivandet som han fått från justitieombudsmännen och kanslichefen vid JO samt de iakttagelser som framkommit vid myndighetens internrevision.⁶⁴³

⁶⁴² Se utredningen JO som IMR? (2017) s. 91.

⁶⁴³ Se utredningen JO som IMR? (2017) s. 93–95. Av internrevisionens rapport framgår att följande iakttagelser gjordes: bristande styrning av JO:s verksamhet enligt Opcat, bristande informationsutbyte mellan organisatoriska enheter, bristande styrning och uppföljning av Opcat-enheten samt bristande redovisning av prestationer i årsredovisningen (se Transcendent Groups rapport Verksamhet enligt FN-protokollet OPCAT, april 2016).

JO har därefter slutfört ett översynsarbete av Opcat-verksamheten. Med anledning av översynen genomfördes förändringar i JO:s arbetsordning och i riktlinjerna för Opcat-verksamheten. JO tilldelades också ett utökad anslag för 2018 för att kunna möta behovet av en förstärkt Opcat-enhet.⁶⁴⁴ Enheten har sedan dess den organisation som beskrivs i avsnitt 6.5.3. Opcat-ärenden fick vidare en egen ärendeserie i JO:s diarium, i syfte att bl.a. förbättra uppföljningen av verksamheten. Under det följande verksamhetsåret genomfördes dubbelt så många inspektioner.⁶⁴⁵ Några författningsändringar har dock inte genomförts.

Opcat samt internationella principer och rekommendationer

Det finns principer för och rekommendationer om hur stater bör utforma sina besöksorgan även i andra internationella överenskommelser än Opcat. Bland annat kan Parisprinciperna ha relevans för utformandet av nationella besöksorgan enligt Opcat. Av protokollet följer att staterna ska beakta principerna när de inrättar organen. FN:s generalförsamling har även i resolution 75/186 (2020) uppmanat medlemsstaterna att bl.a. ta vederbörlig hänsyn till principerna när en ombudsman tilldelas uppdraget att fungera som nationellt besöksorgan.⁶⁴⁶

Vidare anges i IOI:s riktlinjer (se avsnitt 4.4.2) att det när en ombudsmannainstitution även är nationell institution för mänskliga rättigheter, eller nationellt besöksorgan enligt Opcat, är viktigt att uppdragen uppfyller kraven enligt Parisprinciperna. I rekommendationerna lyfts det fram att organen måste vara oberoende, ha tillgång till relevant expertis och bedriva sin verksamhet i förebyggande syfte. Vidare anges att en ombudsmannainstitution som också är ett nationellt besöksorgan enligt Opcat måste ha en tydlig avgränsning mellan de respektive funktionerna.

De nämnda Parisprinciperna återfinns i en bilaga till en resolution som FN:s generalförsamling antog 1993 (resolution 48/134). Benämningen Parisprinciperna härstammar från att de formulerades under en konferens i Paris två år tidigare. Principerna utgör först och främst ett antal riktlinjer för hur stater ska utforma en nationell institution för mänskliga rättigheter. I principerna behandlas frågor om en sådan institutions legala grund, sammansättning, mandat och uppgifter. Som exempel kan nämnas att det i principerna rekommenderas att den nationella institutionen ska bestå av företrädare för frivilligorganisationer som ansvarar bl.a. för frågor som rör mänskliga rättigheter samt fackföreningar och yrkesföreningar, olika filosofiska och religiösa inrikt-

⁶⁴⁴ Se redog. 2018/19:JO1 s. 40. Av Sveriges åttonde periodiska rapport till FN:s kommitté mot tortyr (2018) framgår att Opcat-enheten dessförinnan bedömts underbemannad av Europeiska kommittén för förebyggande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (se även Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 18 to 28 May 2015, s. 12 f.).

⁶⁴⁵ Se redog. 2019/20:JO1 s. 39.

⁶⁴⁶ Se FN:s generalförsamlings resolution 75/186 The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law, antagen den 16 december 2020.

ningar, universitet och experter, parlamentet samt regeringen (i rådgivande funktion).⁶⁴⁷

Principerna är inte folkrättsligt bindande, och den resolution som bilagan är knuten till ger också staterna möjlighet att utforma institutioner för mänskliga rättigheter utifrån sina egna förutsättningar.⁶⁴⁸

Nationella besöksorgan i andra nordiska länder

Som framgår av avsnitt 4.2 har ombudsmännen i Finland, Danmark och Norge utsetts till nationella besöksorgan enligt Opcat vid sidan av sina tillsynsuppdrag som parlamentariska ombudsmän.

I Finland har besöksorganets uppgifter integrerats med ombudsmannakansliets övriga arbete. Den kanslipersonal vars uppgiftsområde omfattar verksamhetsställen som ingår i tillämpningsområdet för Opcat deltar också i det nationella besöksorganets arbete. Någon egen Opcat-enhet finns således inte. Däremot finns ett team bestående av föredragande från den ordinarie verksamheten. I vissa fall anlitas utomstående Opcat-expertiser som har relevant sakkunskap med tanke på inspektionsuppdraget.⁶⁴⁹

I Finland har det vid ombudsmannens kansli, utöver det nationella besöksorganet, även inrättats ett människorättscentrum, som tillsammans med ombudsmannens kansli och människorättscentrumets människorättsdelegation utgör en nationell människorättsinstitution.

Det finländska besöksorganets uppdrag och befogenheter finns intagna i ett eget kapitel i lagen om riksdagens justitieombudsman. I de fall där befogenheterna sammanfaller med justitieombudsmannens befogenheter i laglighetsprövningsverksamheten hänvisas till bestämmelserna för den verksamheten (se 1 a kap. lagen om riksdagens justitieombudsman).

I Danmark genomförs besöken av ombudsmannens tillsynsavdelning eller barnavdelning, beroende på om besöket avser vuxna eller barn. Vid besök på barnområdet, eller när det av någon annan anledning är relevant, deltar en barnsakkunnig. Uppdraget som nationellt besöksorgan genomförs i samarbete med den nationella människorättsinstitutionen Institut for Menneskerettigheder och den privata organisationen Dignity – Dansk Institut Mod Tortur, vilka bidrar med människorättslig och medicinsk expertis.⁶⁵⁰

Det danska besöksorganets befogenheter framgår av lagen om Folketingets Ombudsmand. Med anledning av uppdraget har ombudsmannens verksamhetsområde utökats till att även omfatta bl.a. privata institutioner där enskilda

⁶⁴⁷ För en närmare genomgång av innehållet i principerna kan hänvisas till Ds 2019:4 och bet. 2017/18:KU6.

⁶⁴⁸ Se artikel 12 i FN:s resolution 48/134 och rapporten JO som IMR? (2017) s. 100.

⁶⁴⁹ Se Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019, s. 85–87. Av berättelsen framgår vidare att FN:s kommitté mot tortyr bl.a. rekommenderat att Finland stärker det nationella besöksorganet med tillräckliga resurser för att organet ska kunna sköta sin uppgift självständigt och effektivt samt att man överväger möjligheten att inrätta en separat enhet för uppgiften i anslutning till justitieombudsmännen.

⁶⁵⁰ Se Folketingets Ombudsmands beretning 2019, s. 61.

hålls frihetsberövade.⁶⁵¹ Någon åtskillnad mellan ombudsmannens ordinarie verksamhet och uppdraget som nationellt besöksorgan görs dock inte i lagen.

I Norge har det vid Sivilombudets kansli inrättats en enhet (forebyggings-enheten) som genomför besök på platser där enskilda hålls frihetsberövade.

Uppdraget att utgöra nationellt besöksorgan framgår av 17 § sivilombudslagen. Enligt 19 § samma lag ska ombudsmannen även inrätta en rådgivande kommitté för arbetet som besöksorgan.

I sivilombudslagen föreskrivs att besöksorganet ska ha de befogenheter som anges i artikel 19 och 20 i Opcat. Vissa av dess befogenheter räknas också upp i lagen. Vidare anges att ansvariga myndigheter ska behandla de rekommendationer som ombudsmannen lämnat i rollen som förebyggande mekanism och inleda en dialog med ombudsmannen om möjliga genomförandeåtgärder. (Se 17 § andra stycket och 18 § andra stycket sivilombudslagen).

6.5.5 Kommitténs överväganden

Kommitténs förslag: Av regleringen i JO-instruktionen ska tydligt framgå att ombudsmännen har i uppdrag att fullgöra de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har.

Kommitténs bedömning: Det finns inte anledning att föreslå författningsändringar i övrigt för att Sveriges åtaganden enligt Opcat ska vara uppfyllda.

Uppdraget

Vissa grundläggande likheter och skillnader mellan Opcat-verksamheten och JO:s tillsynsuppdrag

JO har i dag ett författningsreglerat uppdrag som nationellt besöksorgan enligt Opcat. Som framgår av redovisningen i avsnitt 6.5.2 var bedömningen före författningsregleringen att de tillsynsuppdrag som JO och JK hade sedan tidigare vara tillräckliga för att Sveriges åtaganden i fråga om nationella besöksorgan skulle vara uppfyllda.

Som Opcat-uppdraget är utformat i JO-instruktionen fullgör JO ”de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan” enligt Opcat. Ledning för vad uppdraget innebär får därför hämtas från protokollet.

Likheterna mellan tillsynsuppdraget och Opcat-verksamheten är betydande. JO ska inom ramen för respektive uppdrag granska relationen mellan den offentliga makten och enskilda och se till att lagar och skyldigheter följs. I detta ingår att beakta att de regelverk om mänskliga rättigheter som Sverige anslutit sig till och ratificerat följs. Uppdragen förutsätter inhämtande av information och inspektionsbesök vid olika inrättningar. Vad som fram-

⁶⁵¹ Se 7 § lov om Folketingets Ombudsmand och Forslag til Lov om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand (2008/1 LSF 213).

kommit kan leda till uttalanden från JO och även framställningar om ändringar i gällande eller föreslagen lagstiftning. Opcat-verksamheten bedrivs också med stöd av samma föreskrifter om befogenheter m.m. som tillsynsverksamheten.

Genom sitt tillsynsuppdrag utgör JO en garant för den enskildes rätts-säkerhet. Detta uppnås bl.a. genom den granskning som JO genomför utifrån klagomål och som kan medföra kritik eller, för en befattningshavare, mer ingripande åtgärder. Genom denna rättsvårdande funktion verkar JO också för ett välfungerande rättssystem i samhället, med en god förvaltningspraxis, vilket i sig kan medföra en stärkt rättssäkerhet för enskilda.

Bortsett från JO:s roll som remissinstans under beredningsförfarandet inom lagstiftningsprocessen verkar JO i sitt tillsynsuppdrag till stor del på förekommen anledning, dvs. utifrån inträffade händelser som framkommit bl.a. i klagomål och vid inspektioner. Uppdraget som nationellt besöksorgan har en mer uttalat proaktiv karaktär, vilket också framgår av den alternativa benämningen för organet, nationell förebyggande mekanism. Besöken på inrättningar där personer hålls frihetsberövade liknar förvisso till sin funktion de inspektioner som JO genomför inom ramen för sitt tillsynsuppdrag. Det uttalade syftet för besöksorganet är dock att förstärka skyddet för den omhändertagne och att förebygga tortyr m.m. Syftet är således inte i första hand att ingripa mot begångna fel utan att verka för att de över huvud taget inte uppkommer eller – i förekommande fall – att de inte upprepas. JO genomför som nationellt besöksorgan exempelvis dialogmöten med institutioner och myndigheter som håller personer frihetsberövade men även med andra tillsynsmyndigheter, för att därigenom verka för att sådan behandling som protokollet är avsett att förebygga inte uppkommer.

Som framgått i avsnitt 6.5.3 kan missförhållanden som framkommit vid Opcat-inspektioner leda till att JO inleder initiativärenden inom ramen för sitt traditionella tillsynsuppdrag.

I Opcat-verksamheten kan vidare andra bedömningar än rent rättsliga förekomma, t.ex. hur frihetsberövande påverkar den intagnes hälsa. Enligt protokollet ska det nationella besöksorganet ha den kompetens och det yrkeskunnande som krävs (artikel 18.2). Vid JO:s Opcat-enhet finns därför numera expertis inom medicin och psykologi.

Ytterligare en skillnad mellan uppdraget som nationellt besöksorgan och JO:s tillsynsuppdrag är att Opcat förutsätter att besöksorganets inspektioner är regelbundna (jfr artikel 19 a). I fråga om inspektionsverksamheten inom ramen för tillsynsuppdraget väljer JO i stället helt fritt i vilken omfattning inspektioner ska göras och vilka tillsynsobjekt som ska granskas.

Besöksfrekvens och resurser

Enligt FN:s underkommitté mot tortyrs riktlinjer för de nationella besöksorganen ska besöksplanen över tid omfatta alla platser där personer hålls

frihetsberövade.⁶⁵² Det framgår dock inte av Opcat hur frekvent besök ska genomföras. Inte heller framgår det vad som ska bedömas utgöra tillräckliga resurser. Enligt riktlinjerna ska besöken vara tillräckligt frekventa för att de ska bidra effektivt till det förebyggande arbetet.

I Sverige finns drygt 320 institutioner av olika slag där personer hålls frihetsberövade. Eftersom alla dessa borde besökas enligt underkommitténs riktlinjer kommer ett besök på respektive institution, med den nuvarande besöksfrekvensen, att kunna äga rum cirka vart tionde år. Det bör dock beaktas att det kan förekomma behov av återbesök och att vissa institutioner kan behöva inspekteras mer frekvent, med den följd att vissa andra institutioner besöks mer sällan än vart tionde år.

Europeiska kommittén för förebyggande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning bedömde efter ett besök i Sverige 2015 att Opcat-enheten var underbemannad för sin uppgift. Enheten har sedan dess utökats med såväl handläggare som expertis inom medicin och psykologi. Antalet genomförda besök har vidare ökat markant. De förändringar som har genomförts framstår som tillräckliga för att Sveriges åtaganden i fråga om besökens regelbundenhet och besöksorganets resurser ska anses vara uppfyllda. Detta ställningstagande kan givetvis behöva omvärderas utifrån framtida utvärderingar av de förändringar som skett under senare år.⁶⁵³

Utformningen av Opcat-verksamheten

I Opcat finns vissa åtaganden för staterna vid inrättandet av nationella besöksorgan, bl.a. vad gäller organens oberoende, resurser och sammansättning. Även Parisprinciperna, som medlemsstaterna enligt Opcat ska ge vederbörlig hänsyn vid inrättande av nationella besöksorgan, och IOI:s rekommendationer innehåller riktlinjer som kan vara relevanta vid utformningen av nationella besöksorgan.

Vid jämförelser mellan JO:s Opcat-verksamhet och vad som anges i de internationella rekommendationerna bör det beaktas att rekommendationerna inte är bindande och att de medger att staterna vid tillämpningen beaktar sina nationella förutsättningar. Vissa principer är vidare inte alltid relevanta för Opcat-verksamheten. Ett exempel på att det funnits behov av att göra sådana anpassningar är utformningen av JO som nationellt besöksorgan. I Parisprinciperna, som i första hand avser en sådan nationell institution för mänskliga rättigheter som inrättades i Sverige den 1 januari 2022 (se avsnitt 3.5.4), anges att institutionen ska bestå av medlemmar som utses på ett sätt som

⁶⁵² Se artikel 33 i Underkommittén för förebyggande av tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffnings riktlinjer för nationella förebyggande mekanismer (publicerade den 9 december 2010).

⁶⁵³ Med anledning av frågor som FN:s kommitté mot tortyr hade ställt redovisade Sverige i sin åttonde periodiska rapport till kommittén vilka åtgärder som vidtagits i fråga om bl.a. tillgängliga resurser för ombudsmännen som nationellt besöksorgan. Frågan om de tillgängliga resurserna berördes inte av kommittén i dess sammanfattande observationer över rapporten. (Se Sveriges åttonde periodiska rapport till FN:s kommitté mot tortyr [2018] och kommitténs dokument Concluding observations on the eighth periodic report of Sweden, antaget av kommittén vid dess sjuttioandra session (8 november–3 december 2021).

garanterar en bred representation, antingen direkt eller indirekt, av frivilligorganisationer som ansvarar bl.a. för frågor som rör mänskliga rättigheter samt fackföreningar och yrkesföreningar, olika filosofiska och religiösa inriktningar m.fl. Denna riktlinje torde inte kunna anses fullt ut beaktad genom valet av JO som nationellt besöksorgan. Principen om organets sammansättning är således en sådan riktlinje som är svår att tillämpa på svenska förhållanden när JO utgör det nationella besöksorganet. Samtidigt bör det noteras att det i IOI:s rekommendationer förutsätts att en ombudsman även kan vara nationellt besöksorgan samt att ombudsmannainstitutionerna i Finland, Danmark och Norge också är nationella besöksorgan.

I fråga om utformningen av Opcat-verksamheten kan det konstateras att det är chefsJO som, efter samråd med övriga ombudsmän, i arbetsordningen ska meddela bestämmelser om bl.a. den interna organiseringen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen. Det är också chefsJO som för arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar de råd och anvisningar som behövs utöver vad som föreskrivs i JO-instruktionen och arbetsordningen. I organisationsfrågor av större vikt ska chefsJO samråda med konstitutionsutskottet. (Se nuvarande 12 och 14 §§ JO-instruktionen.) Av detta följer att det i första hand får anses vara en uppgift för chefsJO att avgöra hur JO ska organisera Opcat-verksamheten, vilka arbetsformer som är lämpliga och hur JO vid planeringen ska samordna de olika delarna av sin verksamhet. Det är då naturligtvis av vikt att JO ges de förutsättningar och verktyg som behövs för att organisera verksamheten och genomföra uppdraget på ett sätt som inom de givna ramarna uppfyller de riktlinjer som finns.

Det kan i sammanhanget noteras att det hos JO, sedan det bl.a. i internrevisionens rapport framförts behov av vissa verksamhetsförändringar, har skett förändringar i bl.a. arbetsordningen och redovisningen av Opcat-verksamheten.

Sammantaget saknas det anledning för kommittén att lämna förslag om utformningen av Opcat-verksamheten.

Oberoende

I Opcat anges att staterna ska garantera såväl de nationella besöksorganens funktionella oberoende som deras personals oberoende (artikel 18.1). Även i IOI:s riktlinjer framhålls att ett nationellt besöksorgan ska vara oberoende. I riktlinjerna anges vidare att en ombudsmannainstitution som också är ett nationellt besöksorgan måste ha en tydlig avgränsning mellan de respektive funktionerna. Också i underkommitténs riktlinjer, i den del de riktar sig till de nationella besöksorganen, finns rekommendationer om att de besöksorgan som även har andra funktioner bör bedriva besöksverksamheten inom en egen enhet eller avdelning.⁶⁵⁴

⁶⁵⁴ Med anledning av att verksamheten vid det finländska nationella besöksorganet integrerats i justitieombudsmannens kansli i övrigt har FN:s kommitté mot tortyr rekommenderat att möjligheten att inrätta en separat enhet för Opcat-verksamheten övervägs (se Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019 s. 86).

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 5 åtnjuter JO långtgående självständighet och institutionellt oberoende i den svenska rättsordningen. JO är en myndighet under riksdagen och lyder således inte under regeringen eller något annat organ som, efter vad som nu är av intresse, är ansvarigt för de platser där personer hålls frihetsberövade. Ombudsmännen väljs av riksdagen för en bestämd mandatperiod och kan entledigas endast under vissa förutsättningar. JO föreslår i princip sin egen budget och anställer sin egen personal. Grunderna för JO:s verksamhet och befogenheter anges i både grundlag, semikonstitutionell lag och annan lagstiftning. Genom att bestämma att JO ska utgöra nationellt besöksorgan har således riksdagen gett uppdraget till ett av sina kontrollorgan som i hög utsträckning är funktionellt oberoende. Ombudsmännen svarar, som bekant, enbart inför riksdagen och konstitutionsutskottet.

Det kan noteras att Opcat-verksamheten vid JO organiserats på så sätt att en särskild enhet hos JO bedriver verksamheten, under inseeende av och ansvar inför vederbörande ombudsman och där ombudsmännen fattar nödvändiga beslut. Riktlinjer för Opcat-enhetens verksamhet och plan för inspektionsverksamheten beslutas av chefsJO. Verksamheten har en egen ärendeserie och enhetens rapporter publiceras separat. Även om samordning och samarbeten sker med JO:s tillsynsverksamhet i övrigt och förhållanden som framkommit vid Opcat-enhetens besök kan leda till att JO inleder initiativärenden framstår den nuvarande Opcat-verksamheten som avskild från JO:s verksamhet i övrigt, i den utsträckning som förutsätts enligt Opcat. Den nuvarande organisationen torde i det avseendet således vara i linje med de redovisade rekommendationerna.

Genom den nuvarande ordningen framstår det sammantaget som att JO kan verka som nationellt besöksorgan med tillräckligt stort oberoende för att Sveriges internationella åtaganden ska vara uppfyllda. Det saknas därför anledning att föreslå ändringar i denna del.

Kompetens och resurser

Enligt artikel 18.2 i Opcat ska staterna bl.a. vidta alla nödvändiga åtgärder för att tillgodose att de sakkunniga i det nationella besöksorganet har den kompetens och det yrkeskunnande som krävs. För att möjliggöra detta krävs att uppdragsgivaren tillför tillräckligt med resurser.

Efter besöket av Europeiska kommittén för förebyggande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning 2015 har ytterligare resurser tillförts JO för att möjliggöra en förstärkning av Opcat-enheten. Enheten har utökats med fler handläggare och experter. Vid enheten finns nu sakkunniga inom juridik, medicin och psykologi. Det har inte framkommit att det för närvarande finns någon brist på kompetens vid enheten.

I den finländska författningen för ombudsmannen anges 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. 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 således en tydligare utformning i dessa nordiska länder.

För svensk del finns det inte några hinder för att JO knyter experter till Opcat-enheten, antingen som anställda eller som uppdragstagare. Som sådana torde de ingå i verksamheten ur bl.a. ett offentlighets- och sekretessperspektiv (se 2 kap. 1 § OSL). Det är därför inte nödvändigt att särskilt reglera att JO i sin Opcat-verksamhet får eller ska anlita sakkunniga vid utförande av uppdraget.

Befogenheter och åtgärder

Regleringen av befogenheter

Som redan nämnts utför JO uppdraget som nationellt besöksorgan med stöd av de befogenheter som JO har i tillsynsuppdraget, dvs. de befogenheter som föreskrivs i regeringsformen och JO-instruktionen.

Opcat ställer inte några krav på att det nationella besöksorganets befogenheter ska särregleras. Som framgår av redovisningen ovan av förhållandena i de nordiska länderna i avsnitt 6.5.4 har i Finland bestämmelser om utförandet av Opcat-uppdraget införts som ett eget kapitel i lagen om riksdagens justitieombudsman. I fråga om befogenheter anges i kapitlet vissa särskilda sådana för Opcat-uppdragets utförande; i övrigt hänvisas till de befogenheter som ombudsmannen har som laglighetsövervakare. Danmark har valt att låta ombudsmannen utföra sitt uppdrag som nationellt besöksorgan med stöd av samma befogenheter som ombudsmannen har i sitt vanliga tillsynsuppdrag, vilka vid behov kompletterats för att Opcat-uppdraget ska kunna genomföras. I Norge hänvisas i sivilombudslagen i stället till de befogenheter som anges i vissa artiklar i Opcat.

Den fråga som uppkommer för Sveriges del är om det finns några hinder mot eller nackdelar med att JO är hänvisad till att använda de befogenheter m.m. som han eller hon har i tillsynsuppdraget för att utföra uppdraget som nationellt besöksorgan.

Lagstiftarens bedömning var tidigare att JO:s tillsynsuppdrag i sig uppfyllde de åtaganden som Sverige gjort vid anslutningen till Opcat. Tillsynsuppdraget bedömdes således omfatta även de uppgifter som det nationella besöksorganet skulle utföra. Någon särreglering bedömdes därför inte vara nödvändig. (Se avsnitt 6.5.2.)

Som anförts tidigare är JO:s uppdrag och verksamhet som nationellt besöksorgan så nära knutet till JO:s tillsynsverksamhet att det vid tillämpning av förvaltningslagen bör anses utgöra en del av detsamma (se avsnitt 5.5.3.1). Uppdraget är intaget i nuvarande 5 a § JO-instruktionen. Bestämmelsen är beskrivande snarare än befällande, vilket skulle kunna tas till intäkt för att uppdraget är en del av det tillsynsuppdrag som lagstiftaren lämnat till JO i regeringsformen (jfr 13 kap. 6 § första stycket RF). Varken grundlagsregleringen eller regleringen i JO-instruktionen begränsar JO:s befogenheter till JO:s traditionella tillsynsuppdrag. Vid dessa förhållanden framstår det inte

som nödvändigt att reglera de befogenheter m.m. som kan vara nödvändiga för att utföra Opcat-uppdraget särskilt. Det kan emellertid övervägas om det inte tydligare borde framgå av JO-instruktionen att uppdraget också har sin grund i denna. Inte heller ett sådant förtydligande medför ett behov av en särreglering av uppdraget i övrigt.

En fråga som dock uppkommer är om JO:s befogenheter behöver kompletteras för att uppdraget som nationellt besöksorgan ska kunna genomföras. Denna frågeställning behandlas i det följande.

Tillsynskretsen

En grundläggande förutsättning för att JO ska kunna utföra uppdraget som nationellt besöksorgan är att den institution där enskilda kan hållas frihetsberövade står under JO:s tillsyn. Enligt Opcat ska staterna tillåta besök på varje plats under sin jurisdiktion eller kontroll där personer är eller kan hållas frihetsberövade. Med frihetsberövande avses i protokollet ”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”.⁶⁵⁵

Vilka institutioner som står under JO:s tillsyn framgår av nuvarande 2 § JO-instruktionen. I huvudsak omfattas statliga och kommunala myndigheter, anställda och uppdragstagare vid dessa samt andra som innehar en tjänst eller ett uppdrag med vilken eller vilket det följer myndighetsutövning. Detta blir således också avgränsningen för JO:s möjligheter att utföra sitt uppdrag som nationellt besöksorgan.

Som utgångspunkt gäller givetvis att JO ska ha möjlighet att besöka alla platser där personer kan hållas frihetsberövade i Opcats mening. Eftersom ett frihetsberövande som har sin grund i en författningsreglering i regel innefattar myndighetsutövning kommer en utförare som håller någon kvar mot sin vilja att stå under JO:s tillsyn. Den fråga som uppkommer är om personer kan hållas frihetsberövade på en plats eller institution som drivs av enskilda utan att verkställandet skulle anses utgöra myndighetsutövning och verksamhetens personal därmed skulle falla utanför JO:s tillsynskrets.

Inom den sociala omsorgen saknas möjlighet att överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning till privata rättssubjekt (se 2 kap. 5 § SoL och avsnitt 6.2.3). I den utsträckning personer hålls frihetsberövade inom ramen för den sociala omsorgen sker det vid statliga eller kommunala institutioner eller hem med stöd av bestämmelser i bl.a. lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, förkortad LVM, eller lagen (1990:52) med särskilda

⁶⁵⁵ I den engelska språkversionen av artikel 4.2 anges följande (utredningens kursivering): ”For the purposes of the present Protocol, deprivation of liberty means any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting which that person is not permitted to leave at will by order of any judicial, administrative or other authority.” Jfr 2 § lagen (1988:695) med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m., enligt vilken följer att FN:s underkommitté mot tortyr under vissa förutsättningar har rätt att i Sverige besöka varje plats där en person som har *berövats sin frihet genom en myndighets åtgärd* är placerad.

bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU.⁶⁵⁶ Det kan dock förekomma att det vid t.ex. boenden för personer med demenssjukdom vilka beviljats inom ramen för socialtjänstlagen vidtas skyddsåtgärder som försvårar för den enskilde att skada sig. Sådana åtgärder kan i vissa fall även vidtas av privata utförare till skydd för den enskilde och omgivningen.⁶⁵⁷ Dylika skyddsåtgärder anses inte utgöra myndighetsutövning. Under förutsättning att den enskilde vistas på boendet med stöd av socialtjänstlagen och inte någon tvångslag, t.ex. lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, förkortad LPT, är placeringen där frivillig och det ska stå honom eller henne fritt att lämna boendet. Ett sådant boende torde därmed egentligen inte utgöra en sådan plats där personer kan hållas frihetsberövade i Opcats mening. Något krav på att det nationella besöksorganet ska besöka platsen torde därmed inte heller finnas. Som framgår nedan kan det dock förekomma att personer de facto hålls frihetsberövade vid sådana boenden.

Inom hälso- och sjukvården förekommer frihetsberövanden med stöd av lagen om psykiatrisk tvångsvård och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Sådan vård ges vid myndigheter under JO:s tillsyn. Regeringen kan dock, om det finns synnerliga skäl, medge att vård enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård ges vid en annan vårdinrättning (se 15 § LPT). I dessa fall är det dock fråga om ett överlämnande av en uppgift som innefattar myndighetsutövning, vilket medför att den privata utföraren kommer att omfattas av JO:s tillsyn. JO får därmed också möjlighet att i enlighet med Opcat granska platsen där personer hålls eller kan hållas frihetsberövade.

Inom Polismyndighetens och Kriminalvårdens verksamhet förekommer olika former av frihetsberövanden, bl.a. i arrester, häkten och kriminalvårdsanstalter. Som myndigheter omfattas all deras verksamhet av JO:s tillsyn. I den utsträckning privata utförare inom Polismyndighetens område, t.ex. ordningsvakter eller skyddsvakter, griper eller omhändertar någon utför de i regel en uppgift som innefattar myndighetsutövning. Även dessa privata utförare omfattas därför av JO:s tillsyn i den verksamheten, vilket därmed också gör att JO kan granska dem i egenskap av nationellt besöksorgan.

De förvar där utläningar kan hållas i avvaktan på bl.a. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning enligt utlänningslagen (2005:716) drivs alla av Migrationsverket och står under JO:s tillsyn som en del av myndigheten. JO kan således även granska förvaren inom ramen för Opcat-verksamheten.

Vad som kan komma att falla utanför JO:s tillsynskrets, och därmed inte heller utgöra en sådan plats som JO kan inspektera som nationellt besöksorgan, är en privat institution som frihetsberövar en person utan att en myndighet överlämnat en sådan uppgift till institutionen eller att det finns annat för-

⁶⁵⁶ Jfr 6 kap. 3 § SoL, i vilken anges bl.a. att staten ska tillgodose behovet av sådana hem som avses i 12 § LVU samt 22 och 23 §§ LVM. Statens institutionsstyrelse (Sis) leder verksamheten vid hemmen. Sis får enligt samma bestämmelse, om det finns särskilda skäl för det, genom avtal uppdra åt en region eller en kommun att inrätta och driva ett sådant hem.

⁶⁵⁷ Se Lagrådets yttrande den 18 december 2012 över lagrådsremissen God vård och omsorg om personer med demenssjukdom samt regler för skydd och rättssäkerhet.

fattningsstöd för frihetsberövandet. Exempelvis kan ett boende för personer med demenssjukdom som drivs i privat regi, som nämnts ovan, i regel inte överta förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Boendet kan därmed inte heller överta en uppgift att för någon myndighets räkning frihetsberöva en person. Det kan dock inte uteslutas att det kan uppkomma situationer där en institution, såväl i offentlig som i privat regi, vidtar åtgärder som utgör ett frihetsberövande utan att ha stöd för det, t.ex. att en institution går längre än nödvändigt för att undvika att den boende skadar sig.⁶⁵⁸ En privat institution som inte tar del i någon myndighetsutövning torde inte stå under JO:s tillsyn, vilket medför att det inte kan förekomma någon inspektion av institutionen där JO skulle kunna upptäcka eventuella frihetsberövanden. De frihetsberövanden som omfattas av Opcat förutsätter samtidigt att personen i fråga inte får lämna institutionen genom ett beslut av en rättslig, administrativ eller annan myndighet, vilket inte torde vara fallet när en privat institution frihetsberövar någon utan bemyndigande eller rättsligt stöd. Eftersom institutionen varken omfattas av JO:s traditionella tillsyn eller av den definition av platser där personer kan hållas frihetsberövade enligt Opcat, är det andra rättsvårdande myndigheters uppgift att, i förekommande fall, beivra avsteg från gällande rätt.

Sammantaget framstår det således som om JO har möjlighet att med sina befintliga befogenheter granska de platser där personer hålls frihetsberövade på ett sådant sätt som avses i Opcat. Det är följaktligen inte nödvändigt att utöka JO:s tillsynskrets för att JO ska kunna utföra sitt Opcat-uppdrag.

Inhämtande av uppgifter

Genom rätten till upplysningar och yttranden av alla som står under en ombudsmans tillsyn enligt 13 kap. 6 § andra stycket RF och möjligheten att genomföra inspektioner kan JO granska behandlingen av personer på de platser där de hålls frihetsberövade. JO kan även hämta in uppgifter om hur många personer som hålls frihetsberövade samt hur många förvar som finns och var de ligger. JO har också rätt till uppgifter om hur de frihetsberövade behandlas och under vilka förhållanden de hålls i förvar. Regelverket innebär således att förutsättningarna enligt artikel 19 a och 20 a–c och e i Opcat är uppfyllda.

I Opcat anges att besöksorganet ska få tillfälle att föra enskilda samtal med frihetsberövade personer utan vittnens närvaro, samt med andra personer som kan lämna relevanta upplysningar (se artikel 20 d).

Att frihetsberövade ska ha rätt att kommunicera skriftligen med JO utan inskränkningar följer bl.a. av nuvarande 17 § JO-instruktionen. Att sådana försändelser ska skyddas från granskning följer även av bl.a. 7 kap. 6 § fängelse-

⁶⁵⁸ Jfr t.ex. NJA 2018 s. 1051 där en sjuksköterska vid ett kommunalt boende åtalades för olaga frihetsberövande för att under två timmar ha förhindrat en demenssjuk boende att lämna sitt rum genom att sätta sig i en fåtölj utanför hennes dörr. Jfr även JO:s protokoll vid Opcat-inspektion av det kommunala LSS-boendet Skogsbo, JO:s ärende med dnr O 10-2020, där JO Norling konstaterade att en brukare som inte kunnat lämna ett boende när han velat varit rent faktiskt frihetsberövad trots att lagen inte medgav det.

lagen (2010:610) och 22 a § LPT. Det framstår som självklart att JO inom ramen för sitt tillsynsuppdrag även ska få föra enskilda samtal med frihetsberövade. När det gäller förhållandena vid ett besök finns särskilda bestämmelser i bl.a. fängeslagen. Enligt 7 kap. 2 § i den lagen får besök kontrolleras bl.a. genom övervakning om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Det får förutsättas att JO och den institution där personen hålls frihetsberövad samråder om säkerhetsförhållandena vid ett besök på ett sådant sätt att övervakning av besöket kan undvikas.

De nu nämnda befogenheterna om uppgiftsinhämtande som JO har i sitt tillsynsuppdrag är tillräckliga för att JO ska kunna utföra sitt uppdrag som nationellt besöksorgan.

Möjliga åtgärder

I Opcat åtar sig staterna även att ge de nationella besöksorganen rätt att vidta vissa åtgärder med anledning av vad som kommer till deras kännedom.

Enligt artikel 19 b i protokollet ska det nationella besöksorganet ha befogenhet att lämna rekommendationer till behöriga myndigheter. För JO finns stöd för att göra sådana uttalanden i nuvarande 6 § första stycket JO-instruktionen. Enligt Opcat ska de behöriga myndigheterna med anledning av rekommendationerna inleda en dialog med besöksorganet om möjliga åtgärder för att dessa ska kunna genomföras. Någon motsvarande uttrycklig skyldighet för svenska myndigheter att inleda en dialog med JO finns inte. Det förutsätts dock att myndigheterna samverkar och beaktar JO:s uttalanden.

I protokollet anges även att det nationella besöksorganet ska ha rätt att överlämna förslag och synpunkter om gällande eller föreslagen lagstiftning. JO har rätt att lämna framställningar om ändringar i författningar till såväl riksdagen som regeringen (se nuvarande 4 § JO-instruktionen; jfr artikel 19 c i Opcat). JO är ofta också en viktig remissinstans i lagstiftningsprocessen och är även förhindrad att lämna synpunkter på remitterade förslag.

Sverige har genom protokollet vidare åtagit sig att offentliggöra och sprida de nationella besöksorganens årsrapporter (se artikel 23). JO:s årsrapporter för Opcat-verksamheten trycks och publiceras samt finns även tillgängliga på JO:s webbplats. Årsrapporterna översätts även till engelska.

Sammantaget medför de åtgärder som JO kan vidta inom ramen för sitt tillsynsuppdrag att JO också har möjlighet att vidta de åtgärder som anges i Opcat.

Uppgiftsskydd

Konfidentialitet

Enligt den svenska översättningen av Opcat ska konfidentiella uppgifter som hämtats in av det nationella besöksorganet vara sekretessbelagda. Vidare får personuppgifter inte publiceras utan den berörda personens uttryckliga samtycke. (Se artikel 21.2.)

Stadgandet i Opcat om skydd för konfidentiell information är allmänt hållet. Det anges t.ex. inte hur omfattande och starkt skyddet ska vara, på vilket sätt informationen ska skyddas eller gentemot vem sekretessen ska gälla. Dessa frågor är något som i stället får regleras i den nationella lagstiftningen utifrån respektive medlemsstats nationella förhållanden och ordning för skydd av känslig information. Vad som är avgörande bör enligt kommitténs mening i stället vara att t.ex. den som är frihetsberövad kan kommunicera med det nationella besöksorganet och känna sig trygg med att de uppgifter som lämnas har ett tillräckligt skydd och att informationen inte sprids på ett otillbörligt sätt.

Uppgifter som JO får från myndigheter omfattas i regel av samma sekretess hos JO som hos myndigheterna själva (se 42 kap. 4 § OSL och avsnitt 2.5.6). Något behov av att uppgifterna ska ha ett starkare skydd hos JO än hos myndigheterna finns inte.

För uppgifter som kommer från en enskild gäller sekretess till skydd för en enskilds personliga förhållanden endast om en sekretessbestämmelse till skydd för sådana förhållanden skulle ha varit tillämplig hos den myndighet som ärendet får anses avse och det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider betydande men om uppgiften röjs (se 42 kap. 2 § OSL). Detta medför att skyddet för uppgifter som inhämtats från en frihetsberövad person kan vara svagare än om samma uppgift hade kommit från tillsynsobjektet.

Vid bedömningen av i vilken utsträckning uppgifter som lämnas till JO som nationellt besöksorgan kan skyddas bör man beakta att uppgifter som nedtecknas kan komma att ingå i allmänna handlingar. Om det inte finns någon tillämplig sekretessbestämmelse kan uppgifterna därmed behöva lämnas ut på begäran. Det kan därför finnas anledning för JO att ta hänsyn till sekretessskyddets omfattning och den enskildes integritet vid exempelvis nedtecknandet av uppgifter i de protokoll som förs över besöken och sedan publiceras samt i andra allmänna handlingar hos JO.

Det bör också beaktas att uppgifter som kommit fram i samband med besök på platser där personer hålls frihetsberövade kan leda till att initiativärenden inleds hos JO och i vissa fall även en förundersökning samt i slutändan att åtal väcks. Någon garanti för absolut konfidentialitet kan således inte lämnas.

Det ligger givetvis i rättssäkerhetsintresset att det finns möjlighet att beivra brott som har begåtts, något som också gagnar det förebyggande arbetet enligt Opcat. Stöd för att bryta sekretessen kan finnas i bestämmelsen om myndigheters nödvändiga röjande i 10 kap. 2 § OSL, eftersom t.ex. förundersökningar och åtal är en del av JO:s verksamhet. Även s.k. absolut sekretess kan brytas med stöd av den nämnda bestämmelsen. Den skulle således också vara tillämplig om sekretessen för uppgifter som lämnats till JO inom ramen för Opcat förstärktes.

Konfidentiella uppgifter som JO hämtar in som nationellt besöksorgan kommer således att omfattas av sekretess men i olika utsträckning beroende på vem eller vad som är källan till uppgifterna. Uppgifterna kan också i vissa fall komma att lämnas ut. Detta torde dock i första hand aktualiseras när JO

bedömer att det är nödvändigt för att JO ska kunna uppfylla sitt uppdrag, dvs. när JO finner att det är motiverat. Det skydd som uppgifterna därmed har framstår som välavvägt och också tillräckligt för att uppgifterna ska behandlas konfidentiellt i enlighet med vad som anges i Opcat.

Kontakter med FN:s underkommitté mot tortyr

Några hinder för JO att, som föreskrivs i protokollet, ha kontakt och träffa underkommittén torde inte finnas i den svenska rättsordningen (jfr artikel 20 f i protokollet). De nyss nämnda sekretessbestämmelserna kan samtidigt medföra begränsningar av vilken information JO kan lämna till FN:s underkommitté mot tortyr.

Av 8 kap. 3 § OSL följer att en uppgift för vilken sekretess gäller inte får röjas för en mellanfolklig organisation, om inte utlämnandet sker i enlighet med en särskild föreskrift i lag eller förordning eller uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den mellanfolkliga organisationen.

Avgörande för om sekretesskyddade uppgifter kan lämnas ut till underkommittén kan således vara bl.a. om det finns en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse. En sådan bestämmelse finns för situationer där den som ansvarar för en frihetsberövad person ska lämna uppgifter till underkommittén (se 3 § andra stycket lagen [1988:695] med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m.). Någon motsvarande uttrycklig bestämmelse finns inte för JO:s utlämnande av uppgifter till kommittén.

Som nämnts får en myndighet enligt 10 kap. 2 § OSL dock lämna en uppgift för vilken sekretess gäller om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Det kan diskuteras i vilken utsträckning det är nödvändigt för JO att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till underkommittén för att uppfylla sitt uppdrag som nationellt besöksorgan. Det är således inte tydligt att sekretess för vissa uppgifter kan brytas på denna grund. Däremot kan det tänkas att behovet av att skydda uppgifter som JO fått från en institution där någon hålls frihetsberövad är mindre gentemot kommittén, eftersom kommittén med stöd av lagen med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m. själv har möjlighet att begära uppgifterna från den som håller personen frihetsberövad. Sekretess för uppgifter hos en institution som håller någon frihetsberövad gäller som nämnts inte mot kommittén.

Om det inte är nödvändigt för JO att lämna sekretesskyddade uppgifter till underkommittén för att utföra sitt uppdrag torde det nuvarande sekretesskyddet inte utgöra någon nämnvärd begränsning av JO:s möjligheter att kommunicera med underkommittén. Det saknas mot den bakgrunden anledning att föreslå en särskild sekretessbrytande bestämmelse för uppgiftslämnande till underkommittén.

Skydd för uppgiftslämnare

I anslutning till frågan om uppgiftsskydd finns även åtagandet i Opcat om att den som lämnat uppgifter till det nationella besöksorganet inte får utsättas för påföljder från det allmännas sida (se artikel 21.1).

Motsvarande skydd gäller för den som lämnat uppgifter till underkommittén. Vid behandlingen av rätten att lämna uppgifter till kommittén i propositionen om godkännande av Opcat konstaterade regeringen att rätten är en del av yttrandefriheten som är en grundläggande fri- och rättighet (se 2 kap. 1 § RF). Det är således en grundläggande princip att den som utnyttjar sin yttrandefrihet inte ska bli utsatt för någon sanktion. Regeringen föreslog mot den bakgrunden inte något uttryckligt förbud mot repressalier mot den som lämnar uppgifter till underkommittén. Yttrandefriheten kan dock begränsas av bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Regeringen föreslog därför den nu gällande sekretessbrytande bestämmelsen i 3 § andra stycket lagen med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m. som medför att sekretesskyddade uppgifter får röjas av tillsynsobjekten för underkommittén utan att det utgör brott mot tystnadsplikten.⁶⁵⁹

En uppgiftslämnare får givetvis i grunden inte utsättas för någon sanktion för att han eller hon lämnar information till JO. Om uppgifterna är skyddade av sekretess och uppgiftslämnaren omfattas av tystnadsplikt skulle dock uppgiftslämnandet kunna utgöra brott mot tystnadsplikten. Av 10 kap. 17 § OSL följer emellertid att uppgifter kan lämnas till JO om uppgiften behövs där för tillsyn hos den myndighet där uppgiften förekommer. Alltså får en befattningshavare på eget initiativ lämna sekretesskyddade uppgifter till JO, t.ex. i anslutning till en anmälan om missförhållanden inom en myndighet. Det krävs dock att uppgiftslämnandet kan anses försvarligt, vilket följer av att uppgiften ska behövas för tillsynen.⁶⁶⁰

Genom den rätt som befattningshavare har att lämna uppgifter till JO bedöms det finnas ett tillräckligt skydd för uppgiftslämnare. Andra, som inte omfattas av någon tystnadsplikt, står det fritt att utifrån yttrandefriheten lämna uppgifter till JO. Det saknas därför anledning att föreslå en sekretessbrytande bestämmelse eller ett uttryckligt förbud mot repressalier mot en person som lämnar uppgifter till det nationella besöksorganet.

6.6 Chefsjustitieombudsmannens uppdrag på det medieetiska området

Enligt utredningsdirektiven får kommittén, utöver de frågeställningar som redovisas särskilt i direktiven, bl.a. analysera andra sammanhängande frågor som rör JO-ämbetet.

⁶⁵⁹ Se prop. 2004/05:107 s. 13 och 15.

⁶⁶⁰ Se Lenberg m.fl. (2020) kommentaren till 10 kap. 17 § OSL.

I kommittén har diskuterats frågan om chefsJO:s uppdrag på det medie-etiska området. I detta avsnitt redovisas bakgrunden till uppdraget, nuvarande ordning och kommitténs överväganden.

6.6.1 Inledning

Den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten kompletteras av ett frivilligt etiskt regelverk som har inrättats av branschföretagen på medieområdet. Sålunda innehåller de s.k. Publicitetsreglerna etiska regler för press, radio och tv. Publicitetsreglerna består av 17 etiska riktlinjer för publicering. I reglerna definieras innebörden av att ge korrekta nyheter, att bemöta kritik mot etiken och sakuppgifter, att respektera den personliga integriteten, att vara varsam med bilder så att de inte vilseleder, att vara objektiv och lyfta fram flera åsikter samt att vara försiktig med att publicera namn.

Mediernas Etiknämnd (MEN) och Allmänhetens Medieombudsman (medieombudsmannen)⁶⁶¹ behandlar ärenden som gäller tillämpningen av Publicitetsreglerna. Nämnden består av en ordförande, en första, en andra och en tredje vice ordförande, en sekreterare samt 28 ledamöter. Bakom MEN och medieombudsmannen står mediernas huvudorganisationer och företag: TU – Medier i Sverige, Sveriges Tidskrifter, TV4, Sveriges Television, Sveriges Radio, Sveriges Utbildningsradio, Svenska Journalistförbundet (SJF) och Publicistklubben (PK). Ett gemensamt organ för dessa åtta organisationer och företag är Medieetikens Förvaltningsorgan (MEFO).

Enligt regelverket på det medieetiska området är det chefsJO:s och ordföranden i Sveriges advokatsamfunds uppgift att gemensamt utse tolv ledamöter som ska representera allmänheten i MEN.⁶⁶² Vidare ska bl.a. chefsJO delta i utseendet av medieombudsmannen. Nedan redogörs för bakgrunden till denna ordning och för viss reglering på det medieetiska området.

6.6.2 Bakgrund

Sverige har en lång historia när det gäller behandling av pressetiska frågor. PK bildades 1874, och 1900 kom PK:s första skriftliga rekommendationer till landets tidningsredaktioner om hur dessa borde agera i etiska frågor. Sedan dess har de pressetiska reglerna reviderats och utvecklats.

I mitten av 1910-talet inrättades Pressens Opinionsnämnd (PON) av PK, Svenska Tidningsutgivareföreningen och SJF. PON var således en organisation för självgranskning inrättad av tidningsbranschen och bestod ursprungligen av tre branschrepresentanter samt en framstående jurist som ordförande.⁶⁶³

⁶⁶¹ Allmänhetens Medieombudsman förkortas normalt MO, men för att undvika sammanblandning med militieombudsmannen används i denna utredning benämningen medieombudsmannen.

⁶⁶² Övriga 16 ledamöter utses av huvudmännen för MEFO. Vardera huvudman får utse två ledamöter (jfr § 10 första stycket i stadgarna för MEN).

⁶⁶³ Se Bergling, von Krogh och Nejman (2009) s. 12.

År 1967 väcktes flera motioner i riksdagen i vilka den då gällande ordningen för granskning av pressen och hantering av klagomål mot tidningarna ifrågasattes.⁶⁶⁴ Riksdagen beslöt att inte vidta någon åtgärd med anledning av motionerna utan att avvakta förslag från den s.k. Sanktionskommittén som hade tillsatts av Svenska Tidningsutgivareföreningen och som skulle överväga olika möjligheter för att effektivisera PON.⁶⁶⁵

I januari 1969 väcktes på nytt motioner i riksdagen om de pressetiska frågorna. Motionärerna menade sammantaget att de förslag som Sanktionskommittén hade lämnat inte innebar en tillfredsställande lösning från allmänhetens synpunkt. Motionärerna föreslog att de pressetiska frågorna skulle behandlas i en offentlig utredning i vilken bl.a. frågan om en övergång från det självgranskande systemet till ett offentligt granskningssystem skulle övervägas.⁶⁶⁶

Diskussionerna om de pressetiska frågorna ledde till ett visst förändringsarbete, och ett specifikt möte i mars 1969 har beskrivits enligt följande i litteraturen:⁶⁶⁷

Onsdag 5 mars 1969 klockan 14 träffas åtta personer i Tidningsutgivarnas sammanträdesrum vid kansliet på Drottninggatan. Runt bordet sitter för sanktionskommittén ordförande Yngvar Alström, Sundsvalls Tidning, ledamöterna Lennart Hirschfeldt, UNT, och Carl Olov Sommar, DN, sekreterare TU-direktören Ivar Hallvig och för Pressens samarbetsnämnd Tore G Wärenstam, Sören Olofsson och Gustaf von Platen. Protokollet förs av Paul Frisch. Gustaf von Platen leder mötet.

Det är vid detta tillfälle, just vid detta möte, som pressen flyttar positionerna i den riktning S-politikerna begärt. Det sker i form av rekommendationer till PK, TU och SJF om snabba beslut med följande innebörd:

- Ombudsmannen ska heta Allmänhetens pressombudsman – inte som i det tidigare förslaget pressens ombudsman.
- Ombudsmannen ska utses gemensamt av JO, ordföranden i Advokatsamfundet och ordföranden i Pressens samarbetsnämnd – inte som tidigare av Pressens samarbetsnämnd. Enligt Lennart Hirschfeldts efterlämnade anteckningar var det han som föreslog konstruktionen med ett tremannakollegium.
- Två representanter för allmänheten ska utses av samma trio – inte som tidigare av Statens konsumentråd.
- Pressens opinionsnämnd ska få rätt att utdöma en ”expeditionsavgift” av klandrade tidningar med 500 kronor för första fällningen, 1 000 kronor för andra fällningen inom ett år, 1 500 kronor för tredje fällningen, 2 000 kronor för fjärde och så vidare – en nytillkommen konstruktion med mera klös.

⁶⁶⁴ Se motion i Första kammaren, nr 474 år 1967 av fru Wallentheim m.fl. och motion i Andra kammaren, nr 594 år 1967 av herrar Carlsson i Tyresö och Svensson i Kungälv, om upprätthållandet av pressetiska krav.

⁶⁶⁵ Se Konstitutionsutskottets utlåtande nr 54 år 1967 i anledning av motioner angående upprätthållande av pressetiska krav. I utlåtandet redogjorde utskottet utförligt för bl.a. PK:s publiceringsregler, PON, Pressutredningens direktiv och inhämtade remissyttranden.

⁶⁶⁶ Se motion i Första kammaren, nr 307 år 1969 av herr Palm och fru Wallentheim, och motion i Andra kammaren, nr 336 år 1969 av herr Lindahl och fru Lewén-Eliasson om utredning angående pressetiska frågor.

⁶⁶⁷ Se Bergling, von Krogh och Nejman (2009) s. 37 f.

Mötet tar tre timmar och en kvart. Gruppen beslutar att justera protokollet vid en arbetslunch samma dag som samarbetsnämnden är kallad till konstitutionsutskottet. Målet är att det nya systemet ska kunna träda i kraft 1 oktober 1969.

Efter vissa justeringar godkändes förslagen av branschföreträdarna. Under hösten 1969 utsågs för första gången Allmänhetens Pressombudsman (PO), som tillträdde sitt uppdrag i november. I januari 1970 presenterades de nyutnämnda ledamöterna i PON.

Konstitutionsutskottet behandlade 1969 års motioner i sitt utlåtande nr 41 år 1970 i anledning av motioner om utredning angående pressetiska frågor. I sitt utlåtande anförde utskottet bl.a. att under ärendets beredning i utskottet hade ett par av de åtgärder som vidtagits i någon mån ändrat motionärernas förutsättningar. PON hade förstärkts med lekmanrepresentanter. Den bestod nu av sex ledamöter, av vilka endast tre utsågs av pressens organisationer. Två lekmanrepresentanter utsågs av en av riksdagens ombudsmän och ordföranden i Sveriges advokatsamfund. Eftersom ordföranden, som inte tillhörde pressen, dessutom hade utslagsröst, kunde man enligt utskottet inte längre på samma sätt som tidigare beteckna nämnden som ett internt organ inom pressen. Den nya PO skulle vidare utses av ett tremannakollegium, där endast en person tillhörde pressen och de båda andra var samma personer som utsåg lekmanrepresentanterna i PON. Genom dessa åtgärder hade, enligt utskottet, motionärernas synpunkter i viss mån tillgodosetts. Utskottet erinrade också om att SJF 1968 hade antagit en yrkeskodex och att nya stadgar hade utfärdats för PON. Utskottet ansåg att motionerna var besvarade med det som utskottet hade anfört. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Den 4 april 2018 meddelade Utgivarna, SJF och PK i en skrivelse till regeringen att de hade beslutat att inrätta ett nytt medieetiskt system för prövning av frågor om privatlivsintrång och rätt till genmäle oberoende av publiceringsplattform (Ku2018/00822/MF).

Den 1 januari 2020 infördes ett nytt, utvidgat självreglerande medieetiskt system. I samband med detta bytte PO och PON namn till Allmänhetens Mediombudsman och Mediernas Etiknämnd.

6.6.3 Viss reglering på det medieetiska området

I enlighet med vad som anføres ovan har en av riksdagens ombudsmän – numera chefsJO – utsett ledamöter som ska representera allmänheten i MEN och deltagit i utseendet av medieombudsmannen sedan 1969, alltså i över 50 års tid.

Som framgått ovan, har riksdagen inte ålagt JO dessa uppdrag på det medieetiska området. Riksdagen har dock inte haft några invändningar mot denna ordning, som har gällt sedan 1969.

ChefsJO:s uppdrag på det medieetiska området regleras alltså inte i författning eller i det övriga regelverket för JO utan i stadgarna för MEN och i stadgarna för MEFO.

Enligt § 10 i stadgarna för MEN ska chefsJO och ordföranden i Sveriges advokatsamfund gemensamt utse tolv ledamöter som ska representera allmänheten i nämnden. Det framgår att dessa ledamöter ska representera en bred samhällserfarenhet och att de inte får stå i beroendeförhållande till ett massmedium som är anslutet till det medieetiska systemet. Ledamöterna utses för en tid av två år och den sammanlagda mandattiden för en ledamot får inte överstiga sex år.

I sammanhanget kan även nämnas att chefsJO även har en roll vid en eventuell ändring av stadgarna för MEN. Beslut om ändring av stadgarna får nämligen fattas först efter det att chefsJO och ordföranden i Sveriges advokatsamfund har getts tillfälle att yttra sig (§ 20).

Av § 11 i stadgarna för MEFO⁶⁶⁸ framgår bl.a. att MEFO bereder tillståndet av medieombudsmannen och lämnar förslag till vem som bör utses till medieombudsman. Det anges även att under processen ska chefsJO och ordföranden i Sveriges advokatsamfund hållas informerade. I § 12 anges att till medieombudsman bör föreslås en person med erkänt gott omdöme och goda insikter i medieetiska frågor. Vikt bör fästas vid vederbörandes journalistiska bakgrund, juridiska kunskaper och erfarenhet av utgivarskap. Det anges i § 13 att medieombudsmannen utses av ett kollegium bestående av MEFO:s styrelseordförande, chefsJO och ordföranden i Sveriges advokatsamfund. Vidare framgår att om någon i kollegiet motsätter sig förslaget till medieombudsman ska en ny beredning inledas. Enligt § 14 är mandatperioden för medieombudsmannen tre år. Har uppsägning inte skett senast sex månader innan mandatperiodens utgång förnyas uppdraget för ytterligare tre år. Den sammanlagda mandattiden för medieombudsmannen får inte överstiga sex år.

6.6.4 Kommitténs överväganden

Kommitténs bedömning: Det saknas anledning att ändra nuvarande ordning när det gäller chefsJO:s uppdrag på det medieetiska området.

ChefsJO:s uppdrag på det medieetiska området har sin grund i en reform som genomfördes för drygt 50 år sedan av det självreglerande systemet på det dåvarande pressetiska området. Reformen föranleddes av motioner och en rättspolitisk debatt som ägde rum under senare delen av 1960-talet. Den ordning som infördes genom reformen, och som alltså ledde till att bl.a. JO fick ett uppdrag inom det självreglerande systemet, har inte ifrågasatts av konstitutionsutskottet eller av riksdagen.

Visserligen har uppdraget på det medieetiska området inte ålagts chefsJO av riksdagen, inte heller regleras uppdraget i författning eller i det övriga

⁶⁶⁸ Stadgar antagna den 16 september 2019, ändrade den 15 april 2020.

regelverket för JO, men varken riksdagen eller JO har haft några invändningar mot den ordning som har tillämpats sedan 1969.

Det är inte en uppgift för kommittén att göra uttalanden om gällande ordning i fråga om det självreglerande medieetiska systemet. I sammanhanget bör dock noteras att sedan den nuvarande ordningen etablerades i slutet av 1960-talet har konstitutionsutskottet vid upprepade tillfällen haft anledning att uttala sig om det självreglerande systemet. Någon invändning mot chefsJO:s uppdrag på detta område har inte framförts av utskottet.

Uppdraget på det medieetiska området tillkommer den av riksdagens ombudsmän som har ställning som chefsJO. Uppdraget är således inte personligt utan är kopplat till befattningen chefsJO. Det har inte framkommit att chefsJO:s uppdrag på det medieetiska området skulle ha inverkat menligt på eller kommit i konflikt med uppdraget som riksdagens ombudsman eller att det skulle finnas ett behov av att reglera uppdraget i författning. Uppdraget kan inte heller anses vara en förtroendeskadlig bisyssla. Mot en ändring av nuvarande ordning talar även att det är svårt att överblicka konsekvenserna för det självreglerande medieetiska systemet om det skulle anses att chefsJO inte bör ha detta uppdrag. Det saknas därför anledning att föreslå någon ändring av den nuvarande ordningen när det gäller chefsJO:s uppdrag på det medieetiska området. Kommittén noterar i sammanhanget att uppdraget har en särprägel och att chefsJO:s uppdrag på det medieetiska området tillkom mot bakgrund av de parlamentariska diskussioner som fördes omkring 1970. Det rör sig därför om ett unikt uppdrag inom ett specifikt område som, med riksdagens acceptans, har anförtratts chefsJO med det bakomliggande syftet att stärka det självreglerande systemets trovärdighet och legitimitet. Uppdraget har således en särställning, och det bör inte förekomma något annat område där chefsJO, eller någon annan av justitieombudsmännen, på motsvarande sätt skulle kunna anförtrons uppdrag av privata aktörer.

6.7 Internationellt arbete

6.7.1 Inledning

JO är den äldsta parlamentariska ombudsmannainstitutionen i världen och fungerar som en förebild och en kunskaps- och inspirationskälla för andra liknande institutioner. I dag finns oberoende ombudsmannainstitutioner i över 130 länder.⁶⁶⁹

Det internationella arbetet vid JO har pågått i liknande former under en lång tid. Noteringar om mer omfattande internationella kontakter återfinns åtminstone fr.o.m. ämbetsberättelsen för verksamhetsåret 1966, då dåvarande JO Alfred Bexelius redogjorde för sina informationsinsatser i USA och

⁶⁶⁹ Se Melin (2009) s. 267.

Kanada under en resa 1966.⁶⁷⁰ Genom Bexelius resor, föredrag och artiklar spreds kännedomen om det svenska JO-ämbetet under 1960-talet.⁶⁷¹

JO:s internationella arbete i form av mottagande av utländska besök, egna besök utomlands och deltagande i konferenser m.m. har därefter regelmässigt redovisats i ämbetsberättelserna.

Det internationella arbetet består i dag av dels sådant internationellt informations- och erfarenhetsutbyte vars motsvarighet förekommer hos många andra svenska myndigheter, dels den internationella verksamhet som JO bedriver med det uttalade syftet att sprida ombudsmannainstitutet som modell.

I gällande regelverk saknas emellertid bestämmelser om JO:s internationella arbete. Det finns således inte ett tydligt uppdrag att bedriva verksamheten. Vid sin granskning av JO:s verksamhetsstyrning och uppföljning (se avsnitt 3.5.5) noterade JO:s internrevisorer denna avsaknad och rekommenderade att JO – tillsammans med uppdragsgivaren (dvs. riksdagen) – tydliggjorde den önskade inriktningen på och omfattningen av den internationella verksamheten samt att detta fördes in i JO-instruktionen.⁶⁷²

Enligt direktiven bör utredningen beskriva det arbete av internationell karaktär som nu bedrivs hos JO. Vidare bör utredningen bedöma hur och i vilken utsträckning JO bör engagera sig och delta i internationellt arbete. Utredningen bör även föreslå en författningsreglering.

6.7.2 Ordningen för JO:s internationella arbete

Som konstaterats har riksdagen inte lämnat något tydligt uppdrag till JO att verka för att ombudsmannainstitutioner inrättas i omvärlden eller i övrigt bedriva olika former av internationellt arbete. Varken i regeringsformen, riksdagsordningen eller JO-instruktionen finns några föreskrifter om detta.

Vid 1983 års JO-utrednings behandling av JO:s arbetsuppgifter berördes det internationella arbetet högst översiktligt i anslutning till JO:s rådgivnings- och upplysningsverksamhet. Utredningen bedömde att de nationella informationsinsatserna hade åtskilliga positiva inslag, som dock behövde vägas mot de kostnader och personalresurser som verksamheten tar i anspråk. Utredningen ansåg att det fick bli JO-ämbetets lednings uppgift att avgöra i vilken utsträckning utrymme finns för sådan verksamhet. Konstitutionsutskottet anförde inte några invändningar mot utredningens bedömning.⁶⁷³

I arbetsordningar för JO har det sedan 2003 angetts att det vid ombudsmanexpeditionen hos JO finns personal för internationellt samarbete och handläggning av andra ärenden som rör internationella kontakter. Åren 2010–2015 fanns det vid den administrativa avdelningen en internationell enhet som

⁶⁷⁰ Se redog. 1967:JO s. 13 f.

⁶⁷¹ Se SOU 1975:23 s. 61.

⁶⁷² Se JO:s ärende med dnr ADM 11-2017.

⁶⁷³ Se SOU 1985:26 s. 72 och 176 och bet. 1986/87:KU2 s. 19 f.

leddes av en enhetschef. Av 4 § i JO:s nuvarande arbetsordning framgår i stället att det finns en internationell samordnare vid samma avdelning.⁶⁷⁴

Att JO bedriver internationell verksamhet framgår vidare av JO:s förslag till budget samt av årsredovisningen och ämbetsberättelsen.

I budgetpropositionen för 2022⁶⁷⁵ anges att JO deltagande i internationellt samarbete syftar till att sprida idén om rättslig kontroll genom oberoende ombudsmannainstitutioner och till erfarenhetsutbyte. Som framgår av avsnitt 2.5.9 är det JO själv som upprättar detta förslag till budget.

I JO:s verksamhetsplan för 2022 anges att JO ska ta emot besök och delta i internationella möten som bedöms kunna bidra till utvecklingen av JO:s verksamhet eller av ombudsmannaskapet globalt. I det internationella arbetet ska JO prioritera det nordiska och baltiska ombudsmannasamarbetet, det nordiska NPM-nätverket⁶⁷⁶ och Europeiska ombudsmannens nätverk.⁶⁷⁷

I sammanhanget kan noteras att FN:s generalförsamling i resolution 75/186 (2020) har uppmanat medlemsstater och ombudsmannainstitutioner att utbyta erfarenheter av institutionernas verksamhet och funktionssätt, i samarbete med bl.a. IOI och andra internationella och regionala ombudsmannaorganisationer.⁶⁷⁸

Från och med årsredovisningen för 2019 redovisar inte JO kostnaden för det internationella arbetet särskilt. Kostnaden fördelas i stället på övriga verksamheter. Av årsredovisningen för 2018 framgår att i genomsnitt ca 1,7 miljoner kronor kostnadsförts per år för den internationella verksamheten under perioden 2016–2018. De kostnader som bokföringsmässigt belastat den internationella verksamheten har företrädesvis utgjorts av kostnader för den personal som har anställning inom verksamheten.

JO:s internationella arbete noteras i konstitutionsutskottets betänkanden över JO:s ämbetsberättelser och budgetpropositionerna.⁶⁷⁹ Konstitutionsutskottet brukar i regel inte uttala sig särskilt i frågan i sina ställningstaganden. Ett undantag är utskottets uttalande i samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2000 i vilken medel hade äskats av JO för att inrätta en ny tjänst med huvudsaklig inriktning på administrationen av myndighetens internationella verksamhet. Utskottet framförde vid behandlingen av förslaget att utskottet inte hade några invändningar mot JO:s önskan.⁶⁸⁰ När JO senare önskade ytterligare medel för att organisera IOI:s världskongress i Stockholm

⁶⁷⁴ Jfr redog. 2003/04:JO1 s. 463, redog. 2010/11:JO1 s. 683 f. och redog. 2015/16:JO1 s. 716.

⁶⁷⁵ Se prop. 2021/22:1 utg.omr. 1 avsnitt 5.1.

⁶⁷⁶ Med NPM avses nationella besöksorgan enligt Opcat (national preventive mechanism), se avsnitt 6.5.

⁶⁷⁷ Se JO:s ärende med dnr ADM 31-2021. I verksamhetsmålet för den internationella verksamheten finns intaget ett förbehåll för att besök och deltagande i möten ska vara möjligt med hänsyn till coronapandemin.

⁶⁷⁸ Se FN:s generalförsamlings resolution 75/186 The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law, antagen den 16 december 2020.

⁶⁷⁹ Se t.ex. bet. 2018/19:KU1 s. 26.

⁶⁸⁰ Se prop. 1999/2000:1 utg.omr. 1 avsnitt 5.4 anslaget B3 Riksdagens ombudsmän, *Justitieombudsmannen* och bet. 1999/2000:KU1 s. 12 f.

2009 tillstyrkte konstitutionsutskottet förslaget utan att göra några särskilda uttalanden om det internationella arbetet.⁶⁸¹

Översiktlig beskrivning av det internationella arbetet

Det internationella arbetet består till stor del av mottagande av delegationer och besök samt deltagande i verksamhet inom olika internationella nätverk på ombudsmannaområdet.

Omfattningen av verksamheten och ombudsmännens respektive tjänstemännens deltagande i aktiviteterna kan variera över tid. Den tidigare ombudsmannen Hans-Gunnar Axberger noterar i sin utredning JO som IMR? att det framstår som om såväl deltagandet i internationella evenemang som mottagandet av besök minskat 2015/16 jämfört med tio år tidigare. I hans samtal med de ombudsmän som tjänstgjorde vid tidpunkten framkom att det fanns olika uppfattningar om verksamhetens vikt och vilken prioritet som skulle ges till de internationella frågorna. Enligt Axberger återspeglade detta att ombudsmannarollen har ett personligt inslag, som ger varje ombudsman frihet att tolka sitt uppdrag inom ramen för det mandat som ges av riksdagen.⁶⁸²

Det kan i sammanhanget noteras att ombudsmännens ansvarsområden ändrades den 1 januari 2020, bl.a. i syfte att ge chefsJO nödvändigt utrymme för arbete med ämbetets internationella verksamhet.⁶⁸³

Nedan redovisas exempel på vad som kan ingå i det internationella arbetet. Ombudsmännens och tjänstemäns deltagande i aktiviteterna kan som nämnts variera över tid och mellan ombudsmän.

Mottagande av delegationer och besök

JO tar varje år i regel emot ett antal delegationer och besök, i genomsnitt 15–25 om året, från såväl nationella som internationella organisationer som önskar veta mer om JO. En betydande del arrangeras i samarbete med bl.a. Svenska Institutet, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Utrikesdepartementet, riksdagens internationella kansli och Raoul Wallenberg-institutet. Ett arrangemang kan pågå i ett par timmar eller under flera dagar, beroende på syftet. Den internationella samordnaren tar en aktiv del i arrangemangen, men även ombudsmän, byråchefer och föredragande kan komma att involveras vid behov.

Som exempel på delegationer och besök som JO har tagit emot under de senaste åren kan nämnas representanter från länder i Östeuropa som arbetar med att förbättra situationen för frihetsberövade i sina hemländer och därför var intresserade av att få information om Opcat-enhetens och JO:s arbete på detta område. Andra exempel är mottagande av delegationer och besök från Central- och Sydamerika med fokus på frågor om yttrandefrihet. Ett ytterligare exempel är besök av en delegation bestående av franska kommundirektörer som önskade allmän information om JO:s uppgifter, särskilt om tillsynen över

⁶⁸¹ Se bet. 2008/09:KU1 s. 22 f.

⁶⁸² Se JO som IMR? (2017) s. 81 f.

⁶⁸³ Se redog. 2020/21:JO1 s. 11.

bl.a. området socialtjänst. Ett annat möte med internationell koppling som kan nämnas är att JO 2019 tog emot Sveriges dåvarande ambassadör i Afghanistan för samtal om hur JO kunde hjälpa till med stöd vid upprättandet av ett ombudsmannaämbete i Afghanistan.⁶⁸⁴

Internationella samarbetsorgan och kontaktytor

JO är även verksam inom flera internationella nätverk. På global nivå finns organisationen IOI där JO är medlem (se avsnitt 4.4). Organet verkar bl.a. för att ombudsmannainstitutioner ska inrättas i länder där sådana inte finns. Vidare arbetar IOI för att främja informations- och erfarenhetsutbyte genom internationella konferenser och utbildningsinsatser samt finansierar forskning och regionala projekt. I regel hålls en ombudsmannakonferens vart fjärde år, där de flesta medlemsländerna brukar vara representerade. JO deltar även i seminarier, workshoppar och andra erfarenhetsutbyten som IOI arrangerar.

Inom EU finns Europeiska ombudsmannanätverket som inrättades 1996. Nätverket kopplar samman Europeiska ombudsmannen och nationella och regionala ombudsmän för att se till att klagande får hjälp på rätt nivå. Nätverkets syfte är också att sprida information om EU:s lagstiftning och hur den påverkar EU:s medlemsstater och därigenom underlätta för ombudsmän att samarbeta och skydda EU-medborgarnas och enskilda personers rättigheter i enlighet med EU:s lagstiftning. Medlemmarna i nätverket kan ställa frågor till Europeiska ombudsmannen om problem som har identifierats under undersökningarna och som rör EU. Syftet med frågeförfarandet, där Europeiska ombudsmannen hjälper nätverkets medlemmar med att hämta in expertsvar från EU:s institutioner, är att lösa nationella och regionala utredningar på ett sätt som annars inte hade varit möjligt. Inom nätverket anordnas också bl.a. konferenser för de nationella ombudsmännen inom unionen.⁶⁸⁵

På en mer regional nivå finns ett nära erfarenhetsutbyte mellan de nordiska ombudsmannainstitutionerna. Vartannat år turas respektive land om att anordna ett nordiskt ombudsmannamöte. Vid mötena kan såväl ombudsmän som vissa tjänstemän från JO delta. Vid mötet 2018 behandlades bl.a. frågor om ombudsmannens behörighet, Venedigkommissionens förslag till rekommendationer om ombudsmannainstitutioner, barn och unga som parter i förvaltningsärenden och i klagomål hos ombudsmannen, EU:s dataskyddsförordning, övergången från manuell till digital förvaltning samt hur ombudsmannainstitutionerna ska möta det ökande antalet klagomål.⁶⁸⁶

På senare år har även ett utökat regionalt samarbetsforum vuxit fram i form av det årliga baltisk-nordiska ombudsmannamötet. I första hand deltar företrädare för ombudsmannainstitutionerna i de baltiska staterna och i Finland, Danmark Norge och Sverige. JO stod värd för mötet 2017 då ämnen av gemensamt intresse diskuterades under två dagar, bl.a. bästa metoder för inspektions-

⁶⁸⁴ Se redog. 2019/20:JO1 s. 47 och redog. 2020/21:JO1 s. 52.

⁶⁸⁵ Se Europeiska ombudsmannens webbplats <https://www.ombudsman.europa.eu>.

⁶⁸⁶ Se redog. 2019/20: JO1 s. 47.

verksamhet, mänskliga rättigheter i det dagliga arbetet och ombudsmannens roll i lagstiftningsprocessen.⁶⁸⁷

Även inom Opcat-verksamheten förekommer ett internationellt erfarenhetsutbyte, utöver den kommunikation som kan förekomma mellan JO och FN:s underkommitté mot tortyr. Bland annat finns ett nordiskt NPM-nätverk där de nationella besöksorganen delar erfarenheter av sin verksamhet.

Utöver dessa samarbetsformer deltar ombudsmän och tjänstemän från JO även i andra erfarenhetsutbyten, bl.a. vid Nordiskt administrativt möte där administrativa frågor av gemensamt intresse för de nordiska länderna behandlas.⁶⁸⁸ Även mer ämnesspecifika nätverk finns, såsom Independent Police Complaints Authorities' Network (IPCAN), som bl.a. anordnar konferenser där ombudsmän och tjänstemän vid JO deltar.⁶⁸⁹

Exempel på internationella organisationers påverkansarbete

Inom organisationer som IOI pågår även ett arbete för att främja ombudsmannainstitutioner på annat sätt än enbart genom erfarenhetsutbyte. IOI bevakar exempelvis förhållandena för ombudsmannainstitutioner i vissa länder och lyfter fram fall där IOI bedömer att det finns ett hot mot ombudsmannens ställning.⁶⁹⁰

IOI vidtar även åtgärder för att stärka ombudsmannainstitutet på ett generellt plan. Dåvarande chefsJO har till kommittén för kännedom överlämnat en skrivelse av den 13 maj 2020 från IOI, i vilken JO och andra ombudsmän uppmanas att kontakta sina respektive ständiga representationer vid FN och överlämna en skrivelse författad av IOI, i syfte att få representationerna att stödja IOI:s allmänna strävan att göra ombudsmannainstitutioner mer synliga. Av chefsJO:s skrivelse till kommittén framgår att IOI:s skrivelse, mot bakgrund av att JO:s mandat på det internationella området inte är författningsreglerat och frågan för närvarande är under utredning av kommittén, inte gav anledning till någon annan åtgärd från hennes sida än att den översändes till konstitutionsutskottet, Utrikesdepartementet och kommittén för kännedom.

6.7.3 Vissa grundläggande särdrag för styrning av svensk utrikespolitik

Genom sitt deltagande i internationella organisationer kan det inte uteslutas att JO ställs inför situationer där frågeställningar om gränserna för JO:s mandat på den internationella arenan aktualiseras. Nedan redovisas därför översiktligt vissa grundläggande särdrag för styrningen av den svenska utrikespolitiken.

Den svenska utrikespolitiken och Sveriges relationer med andra stater och mellanfolkliga organisationer formas och bestäms gemensamt av riksdagen och regeringen. I första hand är det dock regeringen som har ansvaret för de

⁶⁸⁷ Se redog. 2018/19:JO1 s. 46.

⁶⁸⁸ Se redog. 2019/20:JO1 s. 47.

⁶⁸⁹ Se redog. 2020/21:JO1 s. 53.

⁶⁹⁰ Se t.ex. IOI Annual Report 2018/2019 s. 21–23.

utrikespolitiska relationerna. Av 10 kap. 1 § RF följer att det är regeringen som ingår överenskommelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Under vissa förhållanden får regeringen även ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en sådan överenskommelse (se 10 kap. 2 § RF).

Enligt 10 kap. 3 § RF krävs emellertid riksdagens godkännande innan regeringen ingår en internationell överenskommelse som är bindande för riket och som förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om. Riksdagens godkännande krävs även innan regeringen ingår en internationell överenskommelse som är bindande för riket, om överenskommelsen är av större vikt. Regeringen kan dock avstå från att hämta in riksdagens godkännande i dessa senare fall om rikets intresse kräver det. Regeringen ska då i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

Utrikesnämnden är ett samrådsorgan mellan riksdagen och regeringen. Nämnden består av talmannen samt nio andra ledamöter, och suppleanter för dessa, som riksdagen väljer inom sig. Ordförande vid sammanträden med nämnden är statschefen eller, om han eller hon har förhinder, statsministern. (Se 10 kap. 12 § RF och 13 kap. 9 § RO.)

Regeringen ska enligt 10 kap. 11 § RF fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta som det behövs. I alla utrikesärenden av större vikt ska regeringen före avgörandet om möjligt överlägga med nämnden.

Det löpande arbetet med att verkställa den svenska utrikespolitiken bedrivs av utrikesförvaltningen som består av Utrikesdepartementet och de svenska utlandsmyndigheterna (dvs. ambassader, konsulat m.m.). Chef för såväl departementet som utrikesrepresentationen är utrikesministern. Han eller hon presenterar vidare årligen för riksdagen regeringens utrikesdeklaration som anger vilken politik Sverige ska driva i olika frågor.

Av 10 kap. 13 § RF följer att utrikesministern ska hållas underrättad när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet.

6.7.4 Exempel på andra myndigheter med internationell verksamhet

Utöver utrikesförvaltningen finns ett antal myndigheter i Sverige som har som sin huvudsakliga uppgift att verka inom den internationella sfären. Ett av de främsta exemplen på detta är Sida. Det finns emellertid även andra myndigheter inom olika sektorer som i någon grad bedriver internationell verksamhet, antingen som en del av sitt författningsreglerade uppdrag eller genom att de medgetts rätten att leverera tjänster till utländska intressen mot ersättning eller med stöd av medel från biståndsbudgeten. Nedan redovisas översiktligt exempel på sådan internationell verksamhet där det finns ett särskilt uttalat syfte med verksamheten.

Det bör i sammanhanget dock framhållas att vid sidan av den verksamhet som nu beskrivs förekommer omfattande kontakter och utbyten av erfarenheter mellan ett flertal myndigheter i Sverige och utländska myndigheter med motsvarande uppdrag och med olika internationella samarbetsorgan. Sådana kontakter är i regel inte reglerade i myndigheternas instruktioner utan utgör ofta en naturlig eller nödvändig del av myndighetens grunduppdrag.

Riksrevisionen

Enligt 1 § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen företräder Riksrevisionen Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang.

I 22 § samma lag föreskrivs att Riksrevisionen ska bedriva internationellt utvecklingssamarbete i enlighet med vad riksdagen har beslutat. Inriktningen av det internationella utvecklingssamarbetet ska beslutas av Riksrevisionen efter samråd med Sida. Riksrevisionen får även i övrigt inom sitt verksamhetsområde utföra uppdrag och tillhandahålla tjänster på det internationella området. Riksrevisionen får ta betalt för sådana uppdrag och tjänster som inte utgör en del av det internationella utvecklingssamarbetet. Riksrevisionen bestämmer avgifternas storlek.

Riksrevisionens internationella verksamhet omfattar bl.a. ett internationellt utvecklingssamarbete som syftar till att stärka kapaciteten hos revisionsmyndigheter i utvecklingsländer så att dessa kan utföra revision i enlighet med internationella standarder. Riksrevisionen samarbetar med revisionsmyndigheter i ett dussintal bilaterala projekt i Afrika, Asien och östra Europa.⁶⁹¹ Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete finansieras med ett eget anslag inom utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, inom ramen för målen med Sveriges biståndspolitik.⁶⁹²

Riksrevisionen är också medlem i flera internationella samarbetsorgan, såsom globala och europeiska paraplyorganisationer för nationella revisionsorgan, och har därigenom täta kontakter med olika systerorganisationer. Riksrevisionen tar även emot internationella besök och förfrågningar.⁶⁹³ Detta är dock sådana aktiviteter som inte har reglerats i instruktionen för myndigheten.

Tjänsteexport

Det förekommer även att myndigheter under regeringen bedriver s.k. tjänsteexport inom de områden där de verkar. Med tjänsteexport avses prestationer som inom och utom landet utförs åt utländska uppdragsgivare. Det förekommer att exporten finansieras med medel från Sida. Motiven för att svenska myndigheter får exportera tjänster kan vara olika. Det kan röra sig om såväl utrikes- och biståndspolitiska mål som ekonomiska syften. Det kan också vara

⁶⁹¹ Se 2017/18:URF2 s. 33.

⁶⁹² Se prop. 2020/21:1 utg.omr. 7 avsnitt 2.9.5 s. 55. För 2021 anslags 50 miljoner kronor för ändamålet.

⁶⁹³ Se Riksrevisionens webbplats <https://www.riksrevisionen.se/internationellt.html>.

fråga om förvaltningspolitiska och personalpolitiska motiv, där tjänsteexporten är ett sätt att bygga internationella nätverk och utveckla kunskapen hos myndighetens medarbetare.⁶⁹⁴

Föreskrifter om att en myndighet får bedriva tjänsteexport som är direkt kopplad till myndighetens verksamhetsområde finns bl.a. i instruktionerna för Skatteverket, Statens meteorologiska och hydrologiska institut och Statistiska centralbyrån. I regel anges även att myndigheten får bestämma och ta ut avgifter med anledning av exporten.⁶⁹⁵

I instruktionen för Sida finns ett särskilt uppdrag att samverka med andra statliga myndigheter och andra offentliga aktörer i syfte att skaffa och tillvarata sakkunskap och förvaltningskompetens i genomförandet av internationellt utvecklingssamarbete, exempelvis genom tjänsteexport (se 5 § förordningen [2010:1080] med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete [Sida]).

6.7.5 Kommitténs överväganden

Kommitténs förslag: Av regleringen i JO-instruktionen ska framgå att ombudsmännen får verka för spridning av ombudsmannainstitutet som modell genom internationell samverkan och informationsinsatser och även i övrigt får medverka i internationella erfarenhetsutbyten.

JO är det äldsta ombudsmannaämbetet av sitt slag, och det har under lång tid funnits ett stort internationellt intresse för ämbetet. De nordiska ombudsmannainstitutionerna har fått stå modell vid inrättandet av ett stort antal andra ombudsmannainstitutioner. I dag finns olika former av sådana institutioner i över 130 länder. Spridandet av ombudsmannainstitutet som modell har därmed medfört ökade möjligheter till stärkt rättssäkerhet för en stor del av världens befolkning.

Det internationella intresset för JO-ämbetet har krävt insatser av JO för att tillgodose om världens behov av att ta del av information om ämbetet och JO:s erfarenheter. En stor del av informationsverksamheten bedrivs genom de delegationer och besök som JO tar emot. Verksamheten har således i viss utsträckning bedrivits för att bemöta den efterfrågan som finns hos externa aktörer. Det internationella arbetet är omfattande men har likheter med sådana informationstjänster som också andra myndigheter tillhandahåller som en del av sin verksamhet, även om det inte är en uttalad del av myndigheternas uppdrag.

⁶⁹⁴ Se Riksrevisionens rapport Statliga myndigheters tjänsteexport (RiR 2011:24) s. 15 och 19 f.

⁶⁹⁵ Se t.ex. 12 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket, 7 § förordningen (2009:974) med instruktion för Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut samt 5 och 15 §§ förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

Delar av det internationella arbetet bedrivs emellertid på eget initiativ. JO:s medlemskap i IOI och deltagande i institutets aktiviteter torde vara sådana exempel. Det finns också ett uttalat ändamål med själva besöksverksamheten i JO:s verksamhetsplan, vilket tyder på att det finns en avsikt att informationsverksamheten ska vara mer omfattande än vad som är brukligt vid andra myndigheter.

Det finns därför anledning att närmare bedöma de olika syften som kan finnas med de internationella kontakterna.

Det grundläggande uppdrag på det internationella området som JO föresatt sig är enligt budgetpropositionen – så som JO formulerat uppdraget – att ”sprida idén om rättslig kontroll genom oberoende ombudsmanna-institutioner”. Uppdraget är inte närmare definierat och saknar direkt koppling till JO:s författningsreglerade uppdrag att i Sverige utöva tillsyn över tillämpningen av lagar och andra föreskrifter i offentlig verksamhet. Att verka för ökad rättslig kontroll i omvärlden skulle därför kunna anses ha ett utrikespolitiskt eller biståndsmässigt syfte. Det praktiska utförandet av uppdraget – exempelvis anordnandet av arrangemang, mottagandet av delegationer och besök samt deltagande i olika forum – kan dock även tillgodose andra behov och syften som är vanligt förekommande i en myndighets informationsverksamhet eller utvecklingsarbete.

I det internationella arbetet finns ett erfarenhetsutbyte som också gynnar JO:s tillsynsverksamhet och Opcat-verksamheten. Även om ombudsmanna-institutioner i regel ska tillämpa nationell lagstiftning inom olika rätts-traditioner, kan ombudsmän i sina verksamheter möta frågeställningar som är gemensamma, t.ex. när det gäller behandlingen av personuppgifter, privatiseringens effekter på tillsynen och genomförandet av inspektioner. Genom de formella och informella kontakter som JO har på det internationella planet får JO möjlighet att ta del av andra ombudsmannainstitutioners erfarenheter av och inställningar i sådana frågor. Vidare kan kontakterna tillföra JO kunskap om olika frågeställningar och mekanismer som myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn möter när de i en ökad utsträckning verkar i en internationell kontext. Detta erfarenhets- och informationsutbyte kan ge ledning för, främja och utveckla JO:s egen tillsynsverksamhet. Sådant utbyte ligger också i linje med uppmaningen från FN:s generalförsamling till medlemsstater och ombudsmannainstitutioner att utbyta erfarenheter, i samarbete med bl.a. IOI och andra internationella och regionala ombudsmannaorganisationer (se avsnitt 6.7.2).

Den verksamhet som bedrivs inom organisationer som IOI kan dessutom innefatta framtagandet av internationella standarder för ombudsmanna-institutioner. Riktlinjer finns även för nationella besöksorgan som har i uppdrag att bedriva verksamhet enligt Opcat. Internationella riktlinjer kan ibland utgöra en referens vid utvärderingar av verksamheten och ge perspektiv på de nationella förhållandena. Sådana riktlinjer är samtidigt framtagna för att tillämpas inom vitt skilda rättstraditioner och samhällsstrukturer. Det finns därför ett behov av att JO medverkar som aktiv deltagare i arbetet med sådana

riktlinjer, i syfte att se till att riktlinjerna i så stor utsträckning som möjligt anpassas även till svenska förhållanden. JO:s insatser på området kan i sin tur därigenom bidra till att stärka JO-ämbetet.

Sammantaget finns det mot den bakgrunden ett värde i att JO även fortsättningsvis medverkar i det internationella samarbetet på det sätt som sker i dag. Det är av stor vikt att JO har möjlighet att delta i internationella sammanhang för erfarenhetsutbyte till förmån för den egna verksamheten men även för att stärka ombudsmannainstitutet som sådant. Det framstår också som främmande att JO inte skulle delta i IOI:s eller de regionala nätverkens arbete i dessa delar.

Vad gäller JO:s egen informationsverksamhet har det inte framkommit något som tyder på att intresset för JO kommer att minska i framtiden. Det får därför antas att JO även fortsättningsvis kommer att behöva ta emot bl.a. internationella delegationer och besökare som önskar fördjupad information om JO och ämbetets tillsynsverksamhet. Genom dessa informationsinsatser får JO tillfälle att sprida kunskapen om institutionen, vilket kan driva utvecklingen av rättssäkerheten i världen framåt och i längden leda till förbättringar för enskilda. Även om ändamålet med verksamheten inte i första hand är att utveckla den svenska tillsynsverksamheten kan det också ligga i JO-ämbetets intresse att JO bistår med sådan information. Att JO medverkar i sådan besöksverksamhet kan även gynna andra svenska myndigheter och organ, vilket framgår av att en stor del av besöken anordnas i samarbete med andra.

Den fråga som då uppkommer är om det finns anledning att reglera det internationella arbetet i ett särskilt uppdrag. Enligt direktiven för utredningen bör författningsförslag lämnas i denna del. Som nämnts i avsnitt 6.7.1 har JO:s internrevision även rekommenderat att inriktningen på och omfattningen av den internationella verksamheten framgår av JO-instruktionen.

Det internationella erfarenhetsutbytet torde till stor del rymmas inom ramen för JO:s tillsynsuppdrag. Att en myndighet vidtar åtgärder som syftar till att utveckla verksamheten är en naturlig del av driften av en myndighet. Sådant utvecklingsarbete kan bedrivas bl.a. genom att myndigheten tar del av erfarenheter och information från andra myndigheter och organ i omvärlden. Likaså kan informationsinsatser om den egna verksamheten i viss utsträckning falla inom ramen för vad en myndighet kan göra utan att det uttryckligen behöver anges i uppdraget.

Det kan dock diskuteras om alla delar av det internationella uppdrag som JO i dag utför följer av det uppdrag som riksdagen lämnat JO. Att aktivt ”sprida idén om rättslig kontroll genom oberoende ombudsmannainstitutioner” i omvärlden torde inte i första hand syfta till att utveckla tillsynsverksamheten i Sverige. Något sådant uppdrag framgår inte av de författningar som reglerar JO:s verksamhet. Inte heller har riksdagen på annat sätt lämnat några uttryckliga instruktioner för hur eller i vilken omfattning JO bör verka på den internationella arenan. Däremot har riksdagen regelbundet tillstyrkt de förslag som JO lämnat i budgetpropositionen. Så har även skett när JO äskat ytterligare medel för att anställa en internationell samordnare och för att

anordna en internationell konferens. Det får därigenom anses framgå att den internationella verksamheten bedrivits i enlighet med riksdagens önskemål.

JO har vidare bedrivit internationell informationsverksamhet i åtminstone 50 år utan att verksamheten varit författningsreglerad. Det har inte framkommit att avsaknaden av författningsreglering skulle ha medfört några påtagliga negativa konsekvenser för JO-ämbetet. Det kan inte heller uteslutas att en författningsreglering av uppdraget i viss utsträckning skulle medföra en inskränkning i JO:s huvuduppdrag, som ju är att utöva nationell tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter.

Samtidigt har den internationella verksamheten, med syftet att sprida ombudsmannainstitutet som modell, utvecklats till en inte obetydlig del av JO:s uppdrag. Även om delar av verksamheten ändå skulle kunna utföras som en naturlig del av en myndighets allmänna verksamhet talar tydlighetsskäl för att uppdraget bör lämnas i form av en föreskrift. I den mån det internationella uppdraget inte skulle falla inom ramen för JO:s uppdrag i övrigt talar även legalitetsskäl för att uppdraget bör regleras. Likaså talar oberoende- och självständighetsaspekter för att JO:s uppdrag även på det internationella området bör regleras i lag (jfr avsnitt 6.1.2).

Det bör mot den bakgrunden i JO-instruktionen föreskrivas att JO genom internationell samverkan och informationsinsatser får verka för spridning av ombudsmannainstitutet som modell samt att JO även i övrigt får medverka i internationella erfarenhetsutbyten.

Det kan i detta sammanhang framhållas att det inte framkommit att det finns ett behov av att utöka omfattningen av det internationella arbete som JO i dag bedriver. Denna verksamhet bör vidare vara ett sekundärt uppdrag till JO:s huvuduppdrag att utöva tillsyn över den offentliga förvaltningen.

Oavsett om riksdagen ger JO ett sådant författningsreglerat uppdrag eller inte finns det gränser för vad som bör innefattas i JO:s uppgift att verka internationellt.

JO kan i första hand bara representera ämbetet. Sveriges relationer till andra stater och mellanfolkliga organisationer styrs och bedrivs av andra organ enligt de grunder som anges i avsnitt 6.7.3. De organisationer och nätverk som JO är medlem i eller verksam inom lär förvisso inte vara mellanfolkliga i den mening som avses i folkrätten. Det är inte fråga om att JO genom sitt medlemskap anslutit Sverige som stat till organisationer som IOI eller det nordiska ombudsmannanätverket.⁶⁹⁶ Detta medför dock inte att det inte kan uppkomma situationer där JO kan behöva överväga var gränserna går för myndighetens möjligheter att agera och verka på det internationella planet.

Även om JO inte deltar i verkställandet av den svenska utrikespolitiken kan det inte uteslutas att JO uppfattas som en representant för Sverige. Skulle JO, i syfte att t.ex. stärka en ombudsmannainstitutions ställning i ett specifikt land, uttala sig eller agera på ett sätt som kan uppfattas som kritik mot landet i fråga,

⁶⁹⁶ Däremot har Sverige som stat anslutit sig till FN, de protokoll som reglerar CAT och Opcat.

är det möjligt att Sveriges relationer till landet påverkas. Sådana åtgärder bör i första hand vara förbehållna gängse organ inom utrikesförvaltningen. Det bör därför inte vara aktuellt för JO att i eget namn ta aktiv ställning till förhållanden i ett specifikt land.

Även den motsatta situationen kan uppstå där det kan finnas risk för att andra länder försöker utnyttja JO med målsättningen att förbättra sitt renommé. Detta skulle kunna skada såväl Sveriges som JO-ämbetets anseende.

Samtidigt kan JO i egenskap av medlem i exempelvis IOI komma att omfattas av de uttalanden och ageranden som institutet gör som organisation. IOI:s bevakning av förhållandena för olika ombudsmannainstitutioner i världen fyller en viktig funktion i arbetet med att stärka institutionerna och försvara de principer som ligger till grund för institutionernas verksamhet. Det kan således finnas ett värde i att JO deltar i sådana samfälliga åtgärder. Det kan vidare tänkas att sådana åtgärder har en mindre påverkan på relationen mellan Sverige och exempelvis en stat vars tillkortakommanden lyfts fram i IOI:s verksamhet. De betänkligheter som finns kring att JO agerar i relation till enskilda länder gör sig därmed inte gällande i samma utsträckning. Vid dessa förhållanden bör det stå JO fritt att delta i de gemensamma aktiviteterna.

Var gränsen bör dras för vad som faller inom ämbetets mandat kommer i slutändan att vara en omdömesfråga som det är upp till JO att ta ställning till. En sådan avgränsning låter sig inte göras i författningstext. I sammanhanget kan noteras att det inte har framkommit att den nuvarande verksamheten gett anledning att ifrågasätta JO:s agerande på det internationella planet.

Det torde inte finnas några formella hinder för JO att i enskilda fall inhämta råd från organ inom utrikesförvaltningen om vad JO kan behöva beakta bl.a. vid kontakter med internationella organisationer. I sammanhanget kan även erinras om möjligheten för JO att påkalla samråd med konstitutionsutskottet (jfr avsnitt 5.2.6.)

Avslutningsvis kan noteras att JO i sitt internationella uppdrag inte agerar inom ramen för den svenska biståndspolitiken. Till skillnad från t.ex. Riksrevisionen, som har ett eget anslag inom statens budget för internationellt bistånd, syftar JO:s verksamhet inte till att bygga upp och stödja enskilda, specifika institutioner i andra länder. Sådan verksamhet torde ligga utanför det uppdrag som framgår av budgetpropositionen och vad som kan finansieras med medel på myndighetens förvaltningsanslag. Det har inte framkommit någon anledning att ändra på detta förhållande. Sådana tydliga uppgifter av biståndskaraktär torde också kunna kräva närmare samarbete med Sida, vilket skulle kunna väcka betänkligheter, bl.a. då Sida står under JO:s tillsyn. JO:s internationella verksamhet, som bl.a. består av att genom informationsinsatser verka för att oberoende ombudsmannainstitutioner inrättas i omvärlden och därigenom förbättra situationen för enskilda i andra länder, kan förvisso ha inslag av biståndsmässiga bevekelsegrunder. En inte obetydlig del av insatserna skulle samtidigt kunna utföras för att t.ex. genom erfarenhetsutbyte utveckla den egna verksamheten. De insatser som inte kan motiveras av att de

gynnar den egna verksamheten torde vara begränsade. Det saknas därför anledning att föreslå några ändringar i förhållande till vilket anslag som den internationella verksamheten ska belasta.

6.8 Respekten för JO-ämbetet samt genomslagskraften för JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget

I direktiven anges att det är angeläget att JO-ämbetet och JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget åtnjuter respekt och att besluten får genomslagskraft hos dem som granskas. Enligt direktiven ska utredningen undersöka, analysera och bedöma hur det förhåller sig med den saken samt – i den utsträckning det bedöms påkallat – lämna förslag till åtgärder och eventuella författningsändringar.

Detta avsnitt ägnas åt dessa frågor. I linje med vad som anges i direktiven avses med JO:s beslut i framställningen nedan JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget.

I vilken utsträckning en institution åtnjuter respekt hos exempelvis allmänheten, myndigheter och domstolar samt i vad mån avgöranden eller uttalanden från institutionen får genomslagskraft beror bl.a. på graden av förtroende som tillmäts institutionen i fråga. Inom ramen för utredningens undersökning av respekten för JO-ämbetet och genomslagskraften för JO:s beslut behöver därför även frågan om förtroendet för JO:s verksamhet övervägas.

Framställningen inleds med en redovisning av vissa övergripande verksamhetsmål som JO själv satte upp för sin verksamhet 2020 i frågan om bl.a. förtroende och genomslagskraft samt JO:s egen analys av sin målpuppfyllelse enligt årsredovisningen för 2020 (avsnitt 6.8.1). I avsnitt 6.8.2 lämnas viss grundläggande information om mätningar av institutionsförtroende i allmänhet och om förtroendet för JO samt förväntan på JO-ämbetet i synnerhet. I avsnitt 6.8.3 behandlas frågor om allmänhetens kännedom om JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget liksom frågor som rör genomslagskraften för JO:s beslut. Utöver den kartläggning som redovisas i avsnitt 6.8.1–6.8.3 har utredningen genomfört en egen undersökning av respekten för JO och genomslagskraften för JO:s beslut. Resultatet av utredningens undersökning redovisas i avsnitt 6.8.4. Kommitténs överväganden presenteras i avsnitt 6.8.5.

6.8.1 JO:s övergripande verksamhetsmål och verksamhetsstrategier 2020 samt JO:s målpuppfyllelse 2020

I JO:s verksamhetsplan för 2020 (dnr ADM 101-2019) redovisas bl.a. ett antal övergripande mål för verksamheten. Det slås fast att en förutsättning för JO:s verksamhet är att den åtnjuter högt förtroende hos såväl allmänheten som de domstolar och myndigheter som JO granskar. Det anges att JO:s verksamhet ska utgöra en förebild för offentlig verksamhet. För att säkerställa detta har JO

satt upp ett antal övergripande mål för sin verksamhet. Enligt dessa ska verksamheten bl.a. kännetecknas av hög kvalitet och effektivitet. Vidare ska JO:s funktion vara väl känd i alla delar av samhället och det ska vara lätt att komma i kontakt med JO. Ett annat övergripande mål är att JO ska hålla sig välinformerad om förhållandena i den offentliga verksamheten och om enskilda gruppers aktuella situation, samt att JO:s beslut ska ha stor genomslagskraft.⁶⁹⁷

I syfte att genomföra sitt uppdrag och uppnå verksamhetsmålen har JO utarbetat fyra specifika verksamhetsstrategier som redovisas i JO:s verksamhetsplan för 2020.

En av dessa strategier är att arbetet hos JO ska präglas av samarbete, effektivitet och enhetlighet. JO:s samlade kompetens ska tas till vara och användas effektivt. Erfarenhets- och informationsutbyte ska vara ett kontinuerligt inslag inom myndigheten. Samarbete och samverkan mellan avdelningarna ska uppmuntras i syfte att nå de myndighetsgemensamma målen. JO:s handläggningsrutiner ska, om inte särskilda skäl motiverar något annat, vara enhetliga. Möjligheterna att ytterligare effektivisera ärendehandläggningen genom digitalisering ska tas till vara.

En annan strategi är att JO aktivt ska arbeta för att via olika kanaler sprida kunskap om verksamheten och om JO:s beslut. Utöver det befintliga informationsutbyte som JO har med myndigheter ska ett motsvarande utbyte utvecklas också med andra relevanta aktörer. JO:s förhållningssätt till massmedier ska utvecklas.

I verksamhetsplanen för 2020 anges även att för att uppnå målen för JO:s verksamhet ska det, utöver allt löpande arbete som utförs vid myndigheten, genomföras särskilda aktiviteter under året. Bland annat ska aktiviteter som bidrar till bättre extern kommunikation prioriteras särskilt. Som aktiviteter för att uppnå målet om en verksamhet som är tillgänglig, välkänd och där besluten har stor genomslagskraft anges att JO:s informationsansvarige i samarbete med ombudsmännen ska formulera en målbild för JO:s externa kommunikation. Målbilden ska utgöra grund för arbetet med att ta fram en kommunikationsplan. Planen ska ange vilka kommunikationskanaler som ska utvecklas, på vilket sätt det ska göras och vilket innehåll som ska prioriteras i kanalerna. Vidare ska ett antal medarbetare erbjudas utbildning i hur man skriver pressmeddelanden.

JO konstaterar i sin årsredovisning för 2020 att JO:s övergripande mål inte är mätbara i alla delar. Det anges att slutsatserna rörande måluppfyllelsen baseras på tillgängliga fakta, men också på uppskattningar och bedömningar från JO:s sida. Sålunda anförs att arbetssättet hos JO bidrar till hög kvalitet i beslutsfattandet. Arbetssättet innefattar bl.a. att alla ärenden som rör någon som står under JO:s tillsyn granskas av minst två jurister, att föredraganden beslutsförslag i utredda ärenden granskas av en byråchef innan de föredras för

⁶⁹⁷ Dessa övergripande verksamhetsmål redovisas även i budgetpropositionen för 2021, prop. 2020/21:1 utg.omr. 1 avsnitt 6.1.

JO och att ombudsmännen följer upp de beslut som byråcheferna fattat på delegation. JO gör därför bedömningen att kvalitetsmålet har nåtts.⁶⁹⁸

När det gäller målet att JO:s funktion ska vara väl känd i alla delar av samhället och att det ska vara lätt att komma i kontakt med JO anges i årsredovisningen att JO har arbetat med att bl.a. förbättra innehållet på sin webbplats. Det anförs att det ökade antalet klagomål kan tyda på att JO:s funktion är väl känd, liksom den ökade trafiken på JO:s webbplats. Webbplatsen hade under 2020 drygt 160 000 användare och ca 1,1 miljoner sidvisningar. Det uppges att användningen av webbformuläret för anmälan har ökat avsevärt och att JO under 2021 kommer att fortsätta arbetet med att uppnå detta övergripande mål.

I fråga om målet att JO ska hålla sig välinformerad om förhållandena i den offentliga verksamheten och om enskilda gruppers aktuella situation⁶⁹⁹ anges i årsredovisningen att JO gör detta genom bl.a. hanteringen av klagomålen samt genom inspektioner och andra initiativ. JO har också en särskild omvärldsbevakning för att hålla sig informerad om situationen för frihetsberövade personer. Under 2020 har JO vidare inrättat ett särskilt forum för dialog med företrädare för civilsamhället rörande situationen för frihetsberövade personer.

I årsredovisningen anges att målet att JO:s beslut ska ha stor genomslagskraft har, såvitt JO kan bedöma, uppnåtts. Bedömningen görs med hänvisning till bl.a. iakttagelser av förändringar som myndigheter genomfört i samband med t.ex. dialogmöten eller efter beslut. Vidare anges att rapporteringen om JO i medier och den totala medieexponeringen fortsätter att vara hög, vilket också får antas bidra till en ökad genomslagskraft för besluten.

6.8.2 Förtroendet för JO och förväntan på JO-ämbetet

Kort om förtroendebegreppet och om SOM-institutets mätning av institutionsförtroende

Förtroendebegreppet

Inom den samhällsvetenskapliga forskningen har det gjorts gällande att samhällen bygger på tilltro och att det därför är centralt att mäta och analysera förtroende, både horisontellt förtroende – alltså tillit mellan enskilda – och vertikalt förtroende – dvs. enskildas tilltro till samhällets institutioner.⁷⁰⁰ Institutionsförtroendets samhällsbyggande funktion har uttryckts bl.a. enligt följande:⁷⁰¹

Institutionsförtroende bygger samhällen. Den operativa ingrediensen med ett högt institutionsförtroende är att det sänker alla transaktionskostnader.

⁶⁹⁸ Effektivitetsmålen redovisas särskilt i årsredovisningen men behandlas inte i denna framställning.

⁶⁹⁹ Detta övergripande mål är formulerat på ett delvis annat sätt i verksamhetsplanen för 2020 än i budgetpropositionen för 2021. Sälunda anges i verksamhetsplanen för 2020 i detta hänseende att "JO ska hålla sig välinformerad om allmänhetens behov och förhållandena i den offentliga verksamheten".

⁷⁰⁰ Se Holmberg och Weibull (2020) s. 10.

⁷⁰¹ Se Holmberg och Weibull (2017) s. 326

Allt blir snabbare, effektivare och kostnadsbesparande om människor har ett någorlunda högt förtroende för ett samhälles olika bärande institutioner. Ett högt och gärna ökande förtroende är bäst. Ett lågt förtroende är sämre, liksom ett minskande förtroende.

I undersökningar av samhällsinstitutioner är det därför vanligt att mäta allmänhetens förtroende, eftersom förtroende förmodas ha betydelse för olika samhällsfenomen, som exempelvis en fungerande demokrati och ekonomisk tillväxt.

Människors tillit till olika samhällsinstitutioner påverkas emellertid av många olika omständigheter. Inom forskningen har det hävdats att den viktigaste är vilken institution det är fråga om, och vad som utmärker dess verksamhet, alternativt vilken betydelse människor tillskriver institutionen både för samhället och för sig själva.⁷⁰²

Vad som avses med förtroende har varit föremål för omfattande studier och diskussioner inom den samhällsvetenskapliga forskningen. Ett svar på den frågan har angetts vara att förtroende är en slags prognos och att det kan ses som skillnaden mellan förväntan och förverkligande.⁷⁰³ När det förväntade inträffar, stärks förtroendet. På motsvarande sätt minskar förtroendet om förväntan inte uppfylls. Förtroendebegreppets två huvudkomponenter skulle då vara subjekten, de som har förtroende, och objekten, det som man hyser eller inte hyser förtroende för. Subjekten är människor med olika grader av förtroende. Objekten kan vara andra människor eller institutioner som man har eller inte har förtroende för. Som länk mellan subjekt och objekt kan det finnas dels förmedlande kanaler som transporterar information mer direkt – t.ex. massmedier, personliga erfarenheter och rykten – dels en kontext som både direkt och indirekt kan prägla hela relationen mellan subjekt, objekt och förmedlande kanaler.

Det har också anförts att det är viktigt att skilja på vad som *påverkar* förtroendet för en institution och vad som *bestämmer* vilket förtroende enskilda individer har för en institution. Sålunda skulle förtroendet för en institution påverkas av individens personlighet eller sociala erfarenheter (subjekttegenskaper), av hur olika institutioner sköter sig (objekttegenskaper), av mediebildens (kanalegenskap) och av var eller när något äger rum (kontexttegenskaper). Förtroendet för en institution skulle emellertid bestämmas av samspelet mellan vad allmänheten anser om institutionen och dess karaktär och sätt att agera.⁷⁰⁴

Inom institutionsorienterad förtroendeforskning brukar det pekas på fem centrala byggstenar eller faktorer som påverkar hur förtroende uppstår och förändras.⁷⁰⁵ Dessa har att göra med hur subjekten (människor) uppfattar eller förväntar sig att objekten (institutionerna) agerar.

⁷⁰² Se Holmberg och Weibull (2017) s. 326.

⁷⁰³ Se Holmberg och Weibull (2013) s. 243.

⁷⁰⁴ Se Holmberg och Weibull (2013) s. 244.

⁷⁰⁵ Se Holmberg och Weibull (2013) s. 244.

Den första faktorn är en institutions kompetens eller förmåga att utföra sin uppgift. Ett väl utfört arbete skapar förtroende, medan ett dåligt utfört arbete fördärvar förtroende.

Den andra faktorn är integritet. För att skapa förtroende behöver en institution utföra sin uppgift opartiskt och rättvist.

Den tredje faktorn är empati. Välvilja, medmänsklighet, medkänsla och byggandet av en positiv relation stärker förtroendet.

Den fjärde faktorn är transparens. Öppenhet skapar förtroende.

Den femte faktorn är värdegemenskap. Närhet, en gemensam värdegrund och överensstämmande värderingar, mellan människor och mellan människor och institutioner, befrämjar framväxten av förtroende.

Dessa faktorer ses alltså som element i en sammanhållen teori om vad som bygger respektive raserar institutionsförtroende. Forskningen har visat att var och en av faktorerna har betydelse, dock att vissa – såsom kompetens eller förmåga och värdegemenskap – är mer centrala än andra.⁷⁰⁶

Inom forskningen har det även anförts att det inte förekommer någon kraftig förändring av institutionsförtroende mellan enskilda år, annat än i undantagsfall. Förändringarna sker i stället över längre tidsperioder och förändringsmönstret varierar mellan olika typer av institutioner.⁷⁰⁷

I avsnittet nedan redogörs för några grundläggande särdrag i SOM-institutets undersökningar och mätningar av institutionsförtroende.

SOM-institutets mätning av institutionsförtroende

SOM-institutet⁷⁰⁸ är en oberoende undersökningsorganisation vid Göteborgs universitet och har sedan 1986 regelbundet genomfört vetenskapliga frågeundersökningar bland den svenska befolkningen⁷⁰⁹. Undersökningarna bygger på ett slumpmässigt urval av den svenska befolkningen. Syftet med undersökningarna är att kartlägga svensk opinion och belysa hur svenska folkets vanor och attityder förändras över tid.

Mätningar av institutionsförtroende har varit ett stående inslag i de nationella SOM-undersökningarna. Alltsedan starten 1986 har utgångspunkten varit att mätningarna ska möjliggöra långsiktiga studier. Sålunda har avsikten varit att studera institutionsförtroendet inte enbart under enskilda år utan att följa det under en längre tid. Ett särskilt intresse har varit att undersöka hur förändringar i samhället, som exempelvis regeringsskiftet eller framväxten av nya typer av medier, påverkar allmänhetens förtroende för olika samhällsinstitutioner.

Under de första åren mättes förtroendet för elva institutioner vid den årliga nationella SOM-undersökningen. Urvalet avsågs täcka samhällets centrala

⁷⁰⁶ Se Holmberg och Weibull (2017) s. 326.

⁷⁰⁷ Se Holmberg och Weibull (2013) s. 249.

⁷⁰⁸ SOM är en akronym för Samhälle, opinion och medier. Organisatoriskt är SOM-institutet en centrumbildning vid Göteborgs universitet. SOM-institutet är knutet till institutionen för journalistik, medier och kommunikation samt till statsvetenskapliga institutionen.

⁷⁰⁹ Vid SOM-institutets undersökningar utgörs urvalsramen av Skatteverkets folkbokföringsregister och innefattar därigenom alla svenska och utländska medborgare som har sin primära adress i Sverige.

institutioner – politiska, mediala, ekonomiska och sociala. Efter hand har SOM-institutets förtroendemätning utökats med ytterligare institutioner. Sålunda får svarspersonerna i den årliga nationella SOM-undersökningen numera, sedan 2005, ta ställning till i vilken utsträckning de har förtroende för 21 samhällsinstitutioner.⁷¹⁰ Det bör noteras särskilt att JO inte är en av dessa 21 institutioner.⁷¹¹

Institutionsförtroende mäts i SOM-undersökningen genom ett självklassificerande, subjektivt mått där människor själva får avgöra hur mycket förtroende de har för olika institutioner. Svarspersonerna får alltså bedöma de enskilda institutionerna på en femgradig skala från ”mycket stort förtroende” till ”mycket litet förtroende”.⁷¹² Det finns olika sätt att analysera svarspersonernas förtroendebedömningar. Att svarspersoner exempelvis väljer mitalternativet – ”varken stort eller litet förtroende” – kan ha flera förklaringar. Inom forskningen har det anförts att den troligaste förklaringen till det är att man inte upplever sig tillräckligt insatt i den verksamhet som ska bedömas. Den tolkningen anges stödjas av det faktum att de som har ett större intresse inom ett visst område oftare har åsikter.⁷¹³ Det oftast använda kriteriet på förtroende för en enskild institution är andelen som har ”mycket stort förtroende” eller ”ganska stort förtroende”. I forskningen uttalas dock att den omständigheten att en viss samhällsinstitution åtnjuter ”stort förtroende” hos delar av befolkningen är bara det ena perspektivet på förtroende, det andra är att samma institution i andra delar av allmänheten kan ha ett lågt förtroende. ”Litet förtroende” drar ned det samlade förtroende som en samhällsinstitution har i allmänhetens ögon. Höga andelar ”litet förtroende” anges vara ett uttryck för ett avståndstagande, även om det inte behöver vara detsamma som mistro.

Det mått som SOM-institutet traditionellt har använt för att väga samman stort och litet förtroende i analysen av samhällsförtroende kallas förtroendebalans. Utgångspunkten har varit att det förtroende en institution åtnjuter – dess förtroendebas – inte bara avgörs av andelen som har stort förtroende, utan även av hur stor andel det är som har ett litet förtroende. Enkelt uttryckt är förtroendebalansen ett mått där både andelen stort och andelen litet förtroende vägs in för varje institution genom att andelen stort förtroende minskas med andelen litet förtroende, vilket teoretiskt ger en skala mellan +100 och -100. En rangordning efter balansmättet kommer att skilja sig från en rangordning

⁷¹⁰ Följande samhällsinstitutioner ingår i förtroendemätningen i den årliga nationella SOM-undersökningen: riksdagen, regeringen, kommunstyrelsema, de politiska partierna, Europaparlamentet, EU-kommissionen, Förenta nationerna (FN), sjukvården, universitet/högskolor, grundskolan, polisen, domstolarna, Riksbanken, bankerna, försvaret, de fackliga organisationerna, radio och tv, dagspressen, storföretagen, kungahuset och Svenska kyrkan.

⁷¹¹ Frågor om allmänhetens kännedom om och förtroende för JO ingick dock i 2018 års SOM-undersökning (se underavsnittet med rubriken SOM-undersökningar om kännedom om och förtroende för JO).

⁷¹² Under åren 1986–2008 löd frågan ”Hur stort förtroende har Du för det sätt på vilket följande samhällsinstitutioner och grupper sköter sitt arbete?”. Från och med 2008 lyder frågan: ”Hur stort förtroende har du för det sätt på vilket följande institutioner och grupper sköter sitt arbete?” Respondenter har kunnat välja mellan följande fem svarsalternativ: mycket stort förtroende, ganska stort förtroende, varken stort eller litet förtroende, ganska litet förtroende och mycket litet förtroende.

⁷¹³ Se Holmberg och Weibull (2013) s. 244.

efter enbart andelen högt förtroende, särskilt i de fall där det finns en hög andel med lågt förtroende.⁷¹⁴

Redovisningen av utfallet i frågan om förtroende för samhällsinstitutioner i den nationella SOM-mätningen innehåller ett antal återkommande inslag. Sålunda gör institutet varje år vissa analyser och diskuterar trender, såsom institutionsförtroendet i olika sociala och politiska grupper samt kartlägger interna förtroendesamband. Det har också gjorts olika typer av fördjupningar. Dessa har haft till syfte att försöka förstå dels grunden för institutionsförtroende, dels hur institutionsförtroendet påverkas av olika slag av omvärldsförändringar. Därvid har specialgranskats bl.a. brukarrelationer, mediebevaktningens betydelse, valårseffekter samt påverkan från ekonomiska kriser och organisations- och policyförändringar.

Enligt forskningen visar resultaten från de årliga SOM-undersökningar som har genomförts mellan 1986 och 2016 sammantaget att den långsiktiga utvecklingen har inneburit att förtroendet för samhällsinstitutioner i Sverige har försvagats något under dessa 30 år. Sett ur ett kortare tidsperspektiv har det dock noterats en mindre uppgång för institutionsförtroendet på vissa områden under perioden 2000–2016.⁷¹⁵ Långsiktiga förtroendeförändringar nedåt är alltså vanligare än uppåt. Vidare är det allmänna mönstret att det finns en förhållandevis stor samstämmighet i allmänhetens förtroendebedömningar av de institutioner som ingår i den årliga SOM-undersökningen, samtidigt som det finns vissa återkommande mönster i bedömningarna mellan olika demografiska grupper. Således har kvinnor överlag ett något större förtroende för samhällsinstitutioner än män, yngre något större förtroende än äldre och universitetsutbildade har generellt ett högre förtroende för samhällsinstitutioner än lågutbildade.⁷¹⁶

Som anges i uttalandet nedan av Sören Holmberg och Lennart Weibull i rapporten Långsiktiga förändringar i svenskt institutionsförtroende, kan det finnas många olika förklaringar till förtroendeförändringar.⁷¹⁷

Det finns givetvis ett stort antal förklaringar till förtroendeförändringar. Det kan vara faktorer som har att göra med hur en enskild institution fungerar, exempelvis verksamhetens kvalitet, eller faktorer i omvärlden som den politiska exponeringen ett valår eller effekten av ekonomiska kriser som ändrar verksamhetens villkor. En tredje typ av faktorer är hur institutionerna exponeras i medierna. Vi har endast pekat på några av de mest uppenbara. Men mycket mer systematisk kunskap om mediebevaktning och de olika institutionernas verksamhet behövs innan man kan genomföra en fullödig förklaringsanalys av varför olika institutioners förtroende går upp eller ned. Vi har mätt medborgarnas förtroende över tid, nu måste andra ta sig an frågan om vilken betydelse olika institutioners verksamhetskvalitet har haft. Och vilken roll media spelat. Staffettpippen [*sic!*] överlämnas till förvaltningsforskare, policyforskare och inte minst till medieforskare.

⁷¹⁴ Se Holmberg och Weibull (2012) s. 226.

⁷¹⁵ Se Holmberg och Weibull (2017) s. 340.

⁷¹⁶ Se Holmberg och Weibull (2017) s. 333.

⁷¹⁷ Se Holmberg och Weibull (2017) s. 341.

I sammanhanget bör dessutom noteras att SOM-institutets förtroendemätningar har, i likhet med andra statistiska mätningar, såväl styrkor som begränsningar. Dessa har beskrivits enligt följande.⁷¹⁸

SOM-undersökningarna innehåller vidare mycket relevanta uppgifter kring olika subjektorienterade förklaringsfaktorer. Vi har exempelvis mått på människors personlighet, socioekonomiska grupptillhörighet, ideologiska orientering, diverse brukarrelationer och kontakter. Det gör att vi i viss utsträckning kan studera betydelsen av värdegemenskap och närhet. [fotnot här utelämnad, utredningens anm.] Men några systematiska mått på människors perceptioner/förväntningar när det gäller institutionernas kompetens, integritet, empati eller transparens har vi inte. Enstaka mätningar för vissa institutioner finns dock.

Vi kan heller inte enkelt analysera olika objekt- eller kanalorienterade förklaringar. SOM-institutet mäter inte mediers innehåll eller hur olika institutioner sköter sin uppgift. Dylika analyser kräver stora resurser och data insamlade av medieforskare och policyforskare. [fotnot här utelämnad, utredningens anm.] Däremot har SOM-undersökningarna unika möjligheter att analysera betydelsen av kontexten i temporal mening. SOM täcker in en lång tidsperiod, snart tre decennier. Tidsandans inverkan från 1980-talet till 2010-talet kan vi ta hänsyn till. Vi kan dessutom studera hur yttre faktorer som exempelvis valår och ekonomiska konjunkturer påverkar olika typer av samhällsinstitutioner.

Dessa styrkor och begränsningar bör man bära med sig när man tar del av våra analyser. Fokus ligger på den beskrivande sidan – vilka institutioner i Sverige har ett stort respektive ett litet förtroende hos allmänheten och i olika centrala sociala och politiska grupper? Och hur har förtroendet förändrats sedan SOM började mäta för tjugofem år sedan?

Till detta kommer att resultat från urvalsundersökningar alltid är förknippade med en osäkerhet som kan uttryckas i form av en felmarginal.

I framställningen nedan behandlas två undersökningar som SOM-institutet har utfört om kännedom om och förtroende för JO.

SOM-undersökningar om kännedom om och förtroende för JO

SOM-undersökningen 2007

Med anledning av JO-ämbetets 200-års jubileum 2009 utförde SOM-institutet under 2007 sin första mätning av den svenska befolkningens kännedom om och förtroende för JO som institution. Mätningen gjordes inom ramen för den årliga SOM-undersökningen – Riks-SOM 2007 – där frågorna om JO ingick i det material som skickades till ett slumpmässigt urval av 3 000 svenskar⁷¹⁹ mellan 15 och 85 år. Nettourvalet blev 2 726 personer, där 1 666 personer svarade, vilket motsvarade en svarsfrekvens på 61 procent.

För att kunna relatera mätningarna mättes även kännedom och förtroendnivåer för fyra andra ombudsmän; Justitiekanslern (JK), Konsumentombuds-

⁷¹⁸ Se Holmberg och Weibull (2013) s. 244 f.

⁷¹⁹ Vid SOM-institutets undersökningar utgörs urvalsramen av Skatteverkets folkbokföringsregister och innefattar därigenom alla svenska och utländska medborgare som har sin primära adress i Sverige.

mannen (KO) samt dåvarande Jämställdhetsombudsmannen (JämO) och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO).⁷²⁰

Resultaten av mätningen analyseras ingående i artikeln ”Förtroendet för JO och andra ombudsmän”, publicerad i festskriften JO – Lagarnas väktare.⁷²¹ Artikelns huvudsyfte är att kartlägga förklaringar till allmänhetens förtroende för JO. Ett led i denna kartläggning utgörs av att visa hur JO:s ställning är relaterad till andra ombudsmannaroller.

SOM-institutet ställde frågan ”Vilket förtroende har du för följande institutioner?” och angav fem olika ombudsmän – JO, JK, KO, JämO och DO – som svarsalternativ. En förtroendskala i fem steg fanns bifogad, med ytterpunkterna ”mycket stort förtroende” respektive ”mycket litet förtroende”. Dessutom kunde man svara att man hade ”ingen uppfattning” eller ”känner inte till institutionen”.

Av artikeln framgår inledningsvis att svarspersonerna hade förhållandevis begränsade möjligheter att alls besvara SOM-institutets frågor om förtroendet för dessa fem ombudsmän. Mellan 30 och 40 procent av svarspersonerna uppgav nämligen att de saknade uppfattning om de fem ombudsmännen. Detta har tolkats som att dessa personer visserligen känt till ombudsmannainstitutionerna i fråga, men att de ”inte kan säga att de känner till vad ombudsmännen gör”. Vidare framgår av de uppgifter som redovisas i artikeln att endast hälften, 51 procent, av svarspersonerna uppgav att de hade en uppfattning om JO och att 7 procent av de tillfrågade inte kände till JO. Resultaten var ungefär desamma för JK och DO. Sålunda uppgav 48 procent av svarspersonerna att de hade en uppfattning om JK och DO samt 9 respektive 8 procent att de inte kände till dessa ombudsmannainstitutioner. I jämförelse hade en betydligt större andel av svarspersonerna – ungefär 60 procent – en uppfattning om KO och JämO, och endast 5 respektive 6 procent av svarspersonerna uppgav att de inte kände till de institutionerna.

I artikeln anges att en sammantagen slutsats av dessa resultat skulle kunna vara att ”allmänheten i relativt hög grad känner till ombudsmännen till namnet, men att endast mellan 50 och 60 procent är beredda att tycka till om dem”.

När det sedan gäller de mellan 50 och 60 procent av svarspersonerna som uttryckte en uppfattning om de fem ombudsmannainstitutionerna presenteras följande uppgifter om allmänhetens förtroendenivåer i förhållande till de olika ombudsmannainstituten.

⁷²⁰ Diskrimineringsombudsmannen (DO) bildades den 1 januari 2009. När myndigheten bildades avvecklades fyra tidigare ombudsmannainstitutioner mot diskriminering: Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

⁷²¹ Se Norén Bretzer (2009) s. 33 f.

Tabell 2. Förtroende för ombudsmän hos dem som har en uppfattning (procent)

	Mycket/ganska stort förtroende	Varken stort eller litet förtroende	Ganska/mycket litet förtroende	Summa procent	Balansmätt	Antal personer
Konsumentombudsmannen (KO)	60	34	6	100	54	974
Justitiekanslern (JK)	51	40	9	100	42	758
Justitieombudsmannen (JO)	50	42	8	100	42	807
Jämställdhetsombudsmannen (JämO)	45	42	13	100	32	907
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO)	34	49	17	100	17	752

Kommentar: Balansmättet anger procentandel positiva svar minus procentandel negativa.

Enligt uppgifterna i tabellen hade svarspersonerna högst förtroende för KO och lägst förtroende för DO, bland de fem ombudsmannainstituten. Förtroendet för JO och JK var i princip lika högt och hamnade på en ”mellannivå”.

Artikeln innehåller en kartläggning av olika förklaringar som kan stå i relation till förtroendet för JO med utgångspunkt i de svar som har lämnats av svarspersonerna. Bland annat prövas betydelsen av kännedom om hur man anmäler en felaktig eller orättvis behandling av myndigheter samt om man själv har utsatts för eller känner någon som har blivit utsatt för en sådan felaktig eller orättvis behandling. Även olika individförklaringar, yrkesrelaterade förklaringar samt politiska förklaringar prövas.

Resultaten av mätningarna ger underlag för ett antal slutsatser.

En slutsats är att förtroendet för JO ökar något i de fall där svarspersonerna har egna erfarenheter av att ha blivit utsatta för felaktig eller orättvis behandling av myndigheter. De som har lägst förtroende för JO har inte heller någon egen erfarenhet av sådan behandling. Detta bedöms tyda på att ”de som har drabbats av myndigheternas övertramp också har uppfattat att JO spelar den roll han/hon ska”.

En annan slutsats är att förtroendet för JO ökar även i de fall där man har kännedom om hur man kan anmäla en felaktig eller orättvis behandling av myndigheter. Kännedom om ”hur anmälan görs vid ett myndighetsfel” påverkar alltså förtroendet för JO i positiv riktning.

När det sedan gäller förklaringar till förtroendet för JO på individnivå dras följande slutsatser. Såväl kön som bostadsort saknar betydelse för förtroendet för JO. Förtroendet är alltså likvärdigt hos både män och kvinnor samt hos personer som bor i storstäder och på mindre orter. Däremot finns det en klar ålders- och utbildningsfaktor, som innebär att förtroendet för JO ökar med stigande ålder och högre utbildning. Likaså har de som oftare läser morgontidning högre förtroende för JO.

I fråga om yrkesrelaterade förklaringar till förtroendet för JO dras slutsatsen att högst förtroende har de som är utbildade inom samhällsvetenskap och juridik och som är medlemmar i Saco, medan LO-medlemmar har ett tydligt lägre förtroende för JO.

När det gäller politiska förklaringar till förtroendet för JO visar mätningarna bl.a. att politiskt intresserade personer har ett högre förtroende för JO

än de som är politiskt ointresserade samt att de som är mest missnöjda med demokratin i Sverige eller servicen i den egna kommunen också har lägst förtroende för JO.

Sammanfattningsvis anges följande om undersökningen och mätresultaten:⁷²²

Denna undersökning har visat att av dem som under det senaste året känner någon eller själva har utsatts för myndighetsfelbehandling, av dessa vet 72 procent inte vart de ska vända sig. Detta är en relativt hög siffra som tål att funderas på. Särskilt viktigt kan det tyckas att JO når ut med information till de personer som minst sannolikt har förtroende för JO, vi kan kalla dessa *idealpersoner* för Anna och Per. De är lågutbildade och unga, är inte särskilt politiskt intresserade och om någon frågar så är de båda ganska missnöjda såväl med servicen i kommunerna där de bor och med hur den svenska demokratin fungerat under senaste året. Kanske, men inte säkert, är Anna och Per LO-medlemmar, och det är även möjligt att de arbetar inom handel, industri eller studerar. Det är bland dessa grupper i första hand som förtroendet för JO kan stärkas, eventuellt genom kampanjer och riktade informationsinsatser.

I artikeln anges även att allmänheten behöver öka sin kännedom både om vad JO-ämbetet är, och om vad det inte är. Vidare uttalas att JO mer aktivt bör försöka identifiera de grupper som har lägst kunskap om och förtroende för JO, för att också mer aktivt informera om sin verksamhet i dessa grupper.

SOM-undersökningen 2018

I samverkan med JO-ämbetet genomförde SOM-institutet under 2018 sin andra mätning av allmänhetens kännedom om och förtroende för JO som institution. Mätningen gjordes inom ramen för den årliga nationella SOM-undersökningen.

Undersökningen skickades till ett systematiskt sannolikhetsurval av den svenska befolkningen. Urvalsramen innefattade alla svenska och utländska medborgare som enligt Skatteverkets folkbokföringsregister har sin primära adress i Sverige och som är mellan 16 och 85 år. År 2018 ingick 21 000 personer i det totala urvalet. Den totala urvalsstorleken delades in i sex jämnstora grupper om 3 500 personer vardera, till vilka olika editioner av SOM-undersökningen 2018 skickades. Varje edition hade ett eget frågeformulär, där vissa frågor var unika medan andra överlappade mellan editionerna. Frågorna om kännedom om och förtroende för JO ställdes i ett av dessa frågeformulär, som alltså skickades ut till 3 500 personer.

Förtroendemätningen enligt 2018 års SOM-undersökning innefattar såväl likheter som skillnader jämfört med undersökningen 2007.

I likhet med 2007 års undersökning ställde SOM-institutet frågan ”Vilket förtroende har du för följande institutioner?”. Som svarsalternativ angavs emellertid andra samhällsinstitutioner – polisen, sjukvården, universitet och högskolor, Statistiska centralbyrån (SCB), radio/tv, Riksbanken, domstolarna, grundskolan och Justitieombudsmannen (JO) – vid 2018 års undersökning än

⁷²² Se Norén Bretzer (2009) s. 47.

vad som varit fallet vid 2007 års undersökning. Förtroendemätningarna 2007 och 2018 avsåg alltså olika samhällsinstitutioner.

På samma sätt som 2007 bifogades även vid undersökningen 2018 en förtroendeskala i fem steg till frågan, med ytterpunkterna ”mycket stort förtroende” respektive ”mycket litet förtroende”. Alternativet ”ingen uppfattning”, som fanns i undersökningen 2007, kunde vid undersökningen 2018 anges endast i fråga om JO och SCB, alltså inte beträffande övriga samhällsinstitutioner som ingick i mätningen.

Till skillnad från vad som var fallet vid undersökningen 2007 fanns inte svarsalternativet ”känner inte till institutionen” vid mätningen 2018.

Resultatet av förtroendemätningen redovisas i tabellrapporten Förtroendet för Riksdagens Ombudsmän, SOM-rapport nr 2019:12. I mätningen 2018 ingick uppgifter som i stor utsträckning var likvärdiga med eller jämförbara med de som var aktuella 2007. Dock förekom även vissa skillnader. Att underlagen för mätningarna inte var identiska medför att det inte kan göras en direkt jämförelse mellan resultaten från 2007 respektive 2018. I detta sammanhang kan även noteras att någon jämförelse med andra ombudsmanna-institutioner inte heller låter sig göras, eftersom 2018 års undersökning – med undantag för JO – inte omfattade några ombudsmannainstitutioner.

Av tabell 2 i SOM-rapporten framgår svarspersonernas förtroendenivåer i förhållande till de olika samhällsinstitutionerna enligt följande:

Tabell 2 Förtroende för samhällsinstitutioner, 2018 (procent; balansmätt)

	Mycket stort förtroende	Ganska stort förtroende	Varken stort eller litet förtroende	Ganska litet förtroende	Mycket litet förtroende	Ingen uppfattning	Summa procent	Antal svarande	Förtroendebalans bland dem med åsikt
Polisen ¹	15	52	21	9	3	-	100	3 511	+55
Sjukvården ¹	18	48	20	11	3	-	100	3 512	+52
Universitet/högskolor ¹	13	45	35	4	3	-	100	3 107	+51
Statistiska centralbyrån (SCB)	15	29	29	4	2	21	100	1 776	+47
Radio/TV ¹	10	46	31	9	4	-	100	3 488	+43
Riksbanken ¹	14	38	36	9	3	-	100	1 695	+40
Domstolarna ¹	16	40	28	11	5	-	100	1 704	+40
Grundskolan ¹	9	42	34	11	4	-	100	1 685	+36
Justitieombudsmannen (JO)	7	19	19	5	3	47	100	1 744	+32

Kommentar: Frågan lyder ”Vilket förtroende har du för följande institutioner?”. Svarsalternativen är ”mycket stort förtroende”, ”ganska stort förtroende”, ”varken stort eller litet förtroende”, ”ganska litet förtroende”, ”mycket litet förtroende” samt ”ingen uppfattning”. Procentbasen utgörs av dem som besvarat respektive delfråga. Frågan är ställd utan svarsalternativet ”ingen uppfattning”. Förtroendebalansen bland dem med åsikt avser andelen som svarat ”mycket” eller ”ganska stort förtroende” minus andelen som svarat ”mycket” eller ”ganska litet förtroende”. Personer som uppgett att inte ha någon åsikt i frågan ingår ej i förtroendebalansen. Rangordningen i tabellen följer förtroendebalansen.

Källa: Den nationella SOM-undersökningen 2018.

Uppgifterna i tabellen ger underlag för följande noteringar.

Vid mätningen 2018 uppgav 47 procent av de sammanlagt 1 744 personer som besvarade frågan om vilket förtroende de hade för JO att de hade ”ingen uppfattning” om JO. Som redan har nämnts fanns det emellertid vid mätningen 2018 – till skillnad från undersökningen 2007 – inte något svarsalternativ ”känner inte till institutionen”. Det är därför oklart om det bland de svarspersoner som angav ”ingen uppfattning” även ingår personer som över huvud taget inte känner till JO, och som alltså skulle ha svarat ”känner inte till institutionen” om det hade funnits ett sådant alternativ 2018. Därför går det inte att med utgångspunkt i resultaten för 2018 dra någon slutsats om andelen personer som känner till JO men som saknar uppfattning om JO har ökat eller inte jämfört med 2007.

Vidare framgår det av tabellen att 53 procent av svarspersonerna vid mätningen 2018 hade en uppfattning om JO, vilket kan jämföras med 51 procent vid mätningen 2007.⁷²³ Det fanns alltså inte någon större avvikelse i detta hänseende mellan de statistiska utfallen för de två undersökningarna. Möjligen skulle dessa statistiska uppgifter kunna tolkas så att andelen personer som har en uppfattning om JO har ökat något.

Av de som redovisade en uppfattning om JO vid mätningen 2018 uppgav ca 49 procent att de hade ett mycket stort eller ett ganska stort förtroende för JO.⁷²⁴ Motsvarande procentsats för 2007 var i princip densamma. Som framgår av den tabell som redovisas i avsnittet ovan om SOM-undersökningen 2007 uppgav nämligen 50 procent av de svars personer som redovisade en uppfattning om JO vid den undersökningen att de hade ett mycket stort eller ett ganska stort förtroende för JO. Det torde alltså inte finnas någon statistiskt signifikant förändring i detta hänseende.

Vid undersökningen 2018 uppgav ca 36 procent av de svars personer som redovisade en uppfattning om JO att deras förtroende för JO var ”varken stort eller litet”.⁷²⁵ Motsvarande procentsats vid undersökningen 2007 var 42 procent. Det framstår därmed som att andelen personer med varken stort eller litet förtroende för JO har minskat med omkring 6 procent mellan mät-tillfällena 2007 och 2018.

Andelen svars personer som redovisade en uppfattning om JO vid under-sökningen 2018 och som uppgav att deras förtroende för JO var ”ganska litet” eller ”mycket litet” uppgick till ca 15 procent.⁷²⁶ Motsvarande procentsats vid undersökningen 2007 var 8 procent. Detta talar för att andelen personer med ganska litet eller mycket litet förtroende för JO hade nästan fördubblats mellan mät-tillfällena 2007 och 2018, alltså på drygt tio år.

I fråga om förtroendebalansen kan det noteras en nedgång mellan under-sökningen 2007 och 2018.

När det sedan gäller förklaringar till förtroendet för JO på individnivå talar resultaten i SOM-rapporten 2019 för att undersökningen 2018 ger underlag för i princip samma slutsatser som undersökningen 2007. I likhet med 2007 framgår det av mätningarna 2018 att varken kön eller bostadsort har betydelse för förtroendet för JO. Förtroendet är alltså även enligt 2018 års undersökning likvärdigt hos män och kvinnor samt hos personer som bor i storstäder och på

⁷²³ Sålunda redovisade vid undersökningen 2018 drygt 924 svars personer, vilket alltså motsvarar 53 procent av 1 744 personer, en uppfattning om JO, att jämföras med 807 personer vid mätningen 2007.

⁷²⁴ Av tabellen framgår att 26 procent av 1 744 svars personer, dvs. drygt 453 personer, uppgav att de hade ett mycket stort eller ett ganska stort förtroende för JO. Detta motsvarar alltså ca 49 procent av de drygt 924 personer (53 procent av 1 744 svars personer) som redovisade en uppfattning om JO.

⁷²⁵ Av tabellen framgår att 19 procent av 1 744 svars personer, dvs. drygt 331 personer, uppgav att deras förtroende för JO var ”varken stort eller litet”. Detta motsvarar alltså ca 36 procent av de 924 personer (53 procent av 1 744 svars personer) som redovisade en uppfattning om JO.

⁷²⁶ Av tabellen framgår att 8 procent av 1 744 svars personer, dvs. ca 140 personer, uppgav att deras förtroende för JO var ”ganska litet” eller ”mycket litet”. Detta motsvarar alltså 15 procent av de 924 personer (53 procent av 1 744 svars personer) som redovisade en uppfattning om JO.

mindre orter. Däremot finns det enligt undersökningen 2018 – i likhet med undersökningen 2007 – en klar ålders- och utbildningsfaktor, som innebär att förtroendet för JO ökar med stigande ålder och högre utbildning. Likaså har de som oftare läser morgontidning högre förtroende för JO.

När det gäller politiska förklaringar till förtroendet för JO visar mätningen 2018, i likhet med mätningen 2007, bl.a. att politiskt intresserade personer har ett högre förtroende för JO än de som är politiskt ointresserade samt att de svars personer som uppger att de har lägst tillit till andra människor – vilket skulle kunna jämföras med de svars personer i 2007 års undersökning som uppgav att de var mest missnöjda med demokratin i Sverige eller servicen i den egna kommunen – också har lägst förtroende för JO.

Till skillnad från 2007 års undersökning framgår det inte av resultaten från 2018 vilken effekt eventuell erfarenhet eller kännedom om hur man kan anmäla en felaktig eller orättvis behandling av myndigheter haft på svars personernas förtroende för JO.

Deltagande i SOM-undersökningen 2021

Enligt uppgift har JO, i samverkan med SOM-institutet, genomfört en tredje mätning av kännedomen om och förtroendet för JO som institution hos befolkningen i Sverige. Mätningen gjordes inom ramen för den årliga nationella SOM-undersökningen hösten 2021, och resultatet kommer att presenteras under 2022.

Förväntan på JO-ämbetet

Som ovan har nämnts, har det inom den samhällsvetenskapliga forskningen angetts att förtroende är ett slags prognos och att det kan ses som skillnaden mellan förväntan och förverkligande.⁷²⁷ När det förväntade inträffar stärks förtroendet. På motsvarande sätt minskar förtroendet om förväntan inte uppfylls.

Uttalanden i den juridiska doktrinen talar för att det under en längre tid har funnits en diskrepans mellan förväntan och förverkligande i fråga om JO:s verksamhet, inte minst när det gäller hanteringen av klagomålsanmälningar.⁷²⁸ Sålunda har i doktrinen anförts att anmälarna ofta har högt ställda förväntningar på klagomålsprövningen och på en ombudsmans möjligheter att vidta åtgärder om en felaktighet konstateras. Många ser JO som en ”yttersta rättviseinstans”, som ska ge enskilda upprättelse.⁷²⁹ Anmälarna har inte sällan en bristfällig eller felaktig föreställning om såväl omfattningen som inriktningen av JO:s granskning och om de åtgärder som JO kan eller brukar vidta. Många anmälare förväntar sig en allsidig genomgång av deras anmälan, där JO tar ställning i frågor som avser både bevisvärdering och skönsmässiga överväganden. Det finns vidare ibland en obefogad förväntan om att JO kan ändra beslut av domstolar eller myndigheter. Även det personliga inslaget i ombuds-

⁷²⁷ Se Holmberg och Weibull (2013) s. 243.

⁷²⁸ Se Eklundh (2005) s. 85 f. och Ekroth (2001) s. 186 och 335 f. med hänvisningar.

⁷²⁹ Se Ekroth (2001) s. 342.

manuppdraget liksom justitieombudsmännens ledande ställning bland landets högsta jurister kan ha betydelse för anmälarnas förväntan på JO-ämbetet. Dessutom är anmälarna inte medvetna om de begränsningar i klagomålshandlingen som följer av JO:s uppdrag som extraordinärt tillsynsorgan och av regleringen i JO-instruktionen (jfr avsnitt 7.2.5). Detta medför att anmälarnas förväntningar på klagomålsprövningen inte alltid infrias.

I doktrinen har anförts att när anmälarna väl blir medvetna om begränsningarna i JO:s klagomålsprövning är det ”av största betydelse att anmälarna förstår varför dessa begränsningar finns, annars föreligger en risk för att JO-ämbetets legitimitet kan ta skada”.⁷³⁰

Någon systematisk undersökning av anmälarnas, allmänhetens eller myndigheternas förväntningar på och/eller erfarenheter av JO:s verksamhet har inte gjorts. Ett led i att undersöka sådan förväntan och förverkligande av förväntan samt – i förlängningen – förtroendet för JO:s verksamhet skulle kunna vara att genomföra s.k. brukarundersökningar.

I budgetpropositionen för 2021 äskade JO också medel bl.a. för att låta en extern part genomföra en brukarundersökning.⁷³¹

Som nämnts är det en förutsättning för JO:s verksamhet att den åtnjuter högt förtroende hos såväl allmänheten som de domstolar och myndigheter som JO granskar. JO:s verksamhet ska utgöra en förebild för offentlig verksamhet. Konkreta undersökningar av anmälarnas, allmänhetens och myndigheternas syn på JO:s verksamhet (så kallade brukarundersökningar), har inte utförts i någon omfattning. För att få ytterligare kunskap om behovet av åtgärder för att säkerställa att verksamheten är väl känd och åtnjuter högt förtroende samt att JO:s beslut har stor genomslagskraft behöver brukarundersökningar genomföras med viss regelbundenhet. JO har för avsikt att anlita en extern part för att bistå i arbetet med sådana undersökningar.

[...]

Sammantaget görs bedömningen att de undersökningar och ytterligare åtgärder som bör vidtas inom kommunikationsområdet, vissa av dem regelbundet, och de ytterligare översättningar som behöver göras, medför en kostnadsökning motsvarande 900 000 kronor och JO:s anslag bör därför förstärkas med det beloppet fr.o.m. 2021.

Riksdagen beslutade i enlighet med anslagsbegäran.⁷³²

I JO:s verksamhetsplan för 2021 (dnr ADM 31-2020) anges i avsnitt 5.3, som bl.a. handlar om JO:s externa kommunikation, att brukarundersökningar ska genomföras i syfte att få ytterligare kunskap om behovet av åtgärder för att säkerställa att verksamheten är väl känd och åtnjuter högt förtroende samt att JO:s beslut har stor genomslagskraft. Detta upprepas i JO:s verksamhetsplan för 2022 (dnr ADM 31-2021), dock med den begränsningen att brukarundersökningar ska genomföras i förhållande till myndigheter.

⁷³⁰ Se Ekroth (2001) s. 336.

⁷³¹ Se prop. 2020/21:1 utg.omr. 1 avsnitt 6.5.1 s. 41.

⁷³² Se bet. 2020/21:KU1 och rskr. 2020/21:91.

6.8.3 Kännedom om JO:s beslut inom ramen för tillsynsupdraget och genomslagskraften för besluten

Informationsvägar för publicering och annan spridning av JO:s beslut

Det finns olika informationsvägar för publicering och annan spridning av de beslut som JO fattar inom ramen för tillsynsupdraget.

Beslut i JO:s tillsynsärenden expedieras – skickas – naturligtvis i första hand till anmälaren. I remitterade ärenden skickas beslutet även till den anmälda myndigheten. Vid inspektioner skickas beslutet, med tillhörande inspektionsprotokoll, till inspektionsobjektet. Det förekommer även att beslut skickas till andra som på något sätt kan ha ett intresse av beslutet.

Vissa ärenden hos JO är särskilt resurskrävande eller principiellt viktiga. I den digitala praxisdatabas som tillhandahålls på JO:s webbplats publiceras principiellt viktiga beslut. Enligt JO:s årsredovisning för 2020 publicerades 106 beslut på webbplatsen under 2020, vilket anges vara marginellt fler än under 2019 och 2018. Beslut som bedöms ha ett större allmänt intresse publiceras också som en nyhet på webbplatsen.

På JO:s webbplats publiceras också Opcat-rapporter och protokoll från inspektioner och besök. Det förekommer även att Opcats rapporter skickas direkt till olika aktörer inom civilsamhället.

JO:s årliga ämbetsberättelse – som också publiceras på JO:s webbplats – utgör ytterligare en informationsväg för publicering av JO:s beslut. Ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen i form av en redogörelse och ingår i riksdagstrycket. Information om JO:s beslut sprids också genom riksdagens behandling och konstitutionsutskottets beredning av redogörelsen, vilket bl.a. innefattar ett offentligt sammanträde där ombudsmännen muntligen redogör för uppgifterna i ämbetsberättelsen, sina iakttagelser under det gångna verksamhetsåret och svarar på frågor från utskottets ledamöter. (Se avsnitt 5.2.4.)

Det förekommer även att beslut eller ärenden som bedöms ha ett större allmänt intresse särskilt lyfts fram i JO:s årsredovisning.

JO:s beslut, liksom information om ärenden hos JO, sprids naturligtvis också genom massmedierna. JO:s diarium bevakas av nyhetsbyråer, som löpande får information inte bara om meddelade beslut utan också om inkomna anmälningar till JO, remisser och remissyttranden. JO-ämbetet kontaktas också frekvent av journalister och massmedier i specifika ärenden. I vissa fall skriver JO särskilda pressmeddelanden, som distribueras bl.a. genom en pressmeddelandetjänst.

Besluten från JO sprids även genom att olika företag tillhandahåller juridiska nyhetstjänster och/eller rättsdatabaser på sina webbplatser.

I sammanhanget noteras även följande. JO:s webbplats erbjuder möjlighet till s.k. RSS-flöden, alltså informationsflöden som användarna kan koppla upp sig mot och kontinuerligt se vad nytt som hänt på webbplatsen. Vissa beslut och pressmeddelanden från JO publiceras också på JO-ämbetets Twitterkonto, i syfte att öka kunskapen om JO:s beslut och tillsynsverksamhet. I ämbets-

berättelsen för verksamhetsåret 2019/20 anges följande om JO:s egna åtgärder för att bl.a. sprida information om JO:s funktion:⁷³³

ChefsJO Elisabeth Rynning fattade den 21 januari 2020 ett beslut om att inrätta ett särskilt forum för dialog med civilsamhället. Avsikten är att dialogmöten ska äga rum två gånger om året och JO kommer bjuda in ett antal aktörer i civilsamhället inom ramen för det särskilda forumet. JO har löpande kontakter med aktörer i civilsamhället, bl.a. i syfte att hålla sig välinformerad om förhållandena i den offentliga verksamheten och om enskilda gruppers aktuella situation, men också för att se till att JO:s funktion är väl känd i alla delar av samhället. Ombudsmännens förebyggande uppdrag som nationellt besöksorgan innebär att det finns ett behov av ett strukturerat och regelbundet informationsutbyte med civilsamhället om dessa frågor. Ett första möte ägde rum den 5 mars och tolv företrädare för olika organisationer deltog, bl.a. Röda Korset och Sveriges advokatsamfund.

I JO:s verksamhetsplan för 2022 anges i avsnitt 5.3, som bl.a. handlar om JO:s externa kommunikation, att en målbild för JO:s externa kommunikation ska tas fram. Målbilden ska utgöra grund för arbetet med att ta fram en kommunikationsplan. Av den planen ska bl.a. framgå vilka kommunikationsprocesser som ska utvecklas. Vidare anges att JO ska upphandla en ny plattform för webbplatsen.

Genomslagskraften för JO:s beslut

Frågan om genomslagskraften för JO:s beslut har berörts i olika sammanhang i såväl förarbeten som i den juridiska doktrinen, men har inte varit föremål för någon omfattande behandling eller undersökning. Det har alltså inte genomförts någon systematisk, strukturerad eller vetenskaplig undersökning av genomslagskraften för JO:s beslut. De uttalanden som har gjorts har i stället varit av förhållandevis kortfattad och allmän karaktär. Sålunda uttalade konstitutionsutskottet vid sin behandling av 1983 års JO-utrednings betänkande exempelvis att det är av största vikt att JO:s beslut har tyngd och genomslagskraft.⁷³⁴ I den mån 1983 års JO-utredning alls berörde genomslagskraften var det i anslutning till överväganden om JO-ämbetets organisation och frågan om antalet justitieombudsmän.⁷³⁵

I uppsatsen Något om JO:s påverkan på lagstiftningen, som publicerades 2009 i festskriften JO – Lagarnas väktare, frågar sig författaren, numera justitierådet Ulrik von Essen, om JO får genomslag i lagstiftningen i den utsträckning som han menar är motiverat.⁷³⁶ Von Essen anför att det är svårt att ha någon bestämd uppfattning om detta, då lagstiftning tar tid och många olika hänsyn måste tas och beaktas. Det är därför, enligt honom, svårt att avgöra om och i så fall i vilken grad olika lagändringar har sin grund i de uttalanden som gjorts av JO.

⁷³³ Se redog. 2020/21:JO1 s. 41 f.

⁷³⁴ Se bet. KU 1986/87:2 s. 11.

⁷³⁵ Som redan har nämnts (se t.ex. avsnitt 3.3), föreslog 1983 års JO-utredning en organisation med en ensam justitieombudsman. Detta förslag kom dock inte att genomföras.

⁷³⁶ Se von Essen (2009) s. 134.

I artikeln Justitieombudsmännens framställningar om författningsändringar, publicerad i Förvaltningsrättslig tidskrift, konstaterar JO Thomas Norling att en förutsättning för JO:s verksamhet är att den åtnjuter högt förtroende hos såväl allmänheten som de domstolar och myndigheter som JO granskar.⁷³⁷ En fråga i sammanhanget är enligt Norling hur JO ska nå ut med sina beslut för att skapa det förtroende som eftersträvas. Han anför att det är ett långsiktigt arbete som förutsätter att JO:s beslut inte bara får stort genomslag i rättstillämpningen utan även i lagstiftningen. Enligt Norling är det sannolikt förenat med vissa svårigheter att mäta t.ex. hur effektivt JO kommunicerar innehållet i besluten och i vilken utsträckning besluten verkligen får de avsedda effekterna, dvs. främjar rättssäkerheten och bidrar till att höja den rättsliga kvalitetsnivån i myndighetsutövningen. Han anger att i JO:s verksamhetsplan för 2019 har införts ett övergripande mål som innebär att JO:s beslut ska ha stor genomslagskraft.⁷³⁸ Verksamhetsmålet fokuserar enligt Norling i första hand på tillämparna samtidigt som det syftar till att stärka rättssäkerheten och medborgarnas förtroende för rättsordningen. Norling anför att det förstås är svårt att avgöra när JO har uppfyllt ett sådant mål. Men om frekvent påtalade brister i en myndighets ärendehandläggning enligt förvaltningslagen (2017:900) upphör helt att återkomma i anmälningarna till JO, är det enligt honom antagligen möjligt att påstå att JO:s kritik eller vägledande uttalanden har haft avsedd effekt. Mer säker på den saken bör man i vart fall kunna vara om dessa fel och brister inte längre uppträder vid efterföljande inspektioner hos den myndigheten. Men helt säker kan man nog aldrig vara, menar Norling. Han noterar att förutsättningarna för god förvaltning hos myndigheterna varierar över tid och att ”gamla meriter räknas inte i det här sammanhanget”. På motsvarande sätt kan det, enligt Norling, vara svårt att avgöra om JO:s framställningar om författningsändringar får det genomslag som de bör ha. Han konstaterar att i dessa fall handlar det om att avhjälpa brister i själva lagstiftningen och inte i tillämpningen. I fråga om genomslagskraften för ombudsmännens framställningar om författningsändringar är Norlings sammanfattande slutsats, bl.a. efter en genomgång av viss granskning från konstitutionsutskottet avseende regeringens hantering av vissa framställningar från JO⁷³⁹, att ombudsmännens framställningar om författningsändringar fått visst genomslag och att lagstiftningsåtgärder också vidtagits i den utsträckning som de bedömts nödvändiga för att minska risken för rättsosäkerhet och en bristande enhetlighet i tillämpningen.⁷⁴⁰

Som nämnts ovan anges såväl i budgetpropositionen för 2021 som i JO:s verksamhetsplan för samma år att JO planerade att genomföra en brukarunder-

⁷³⁷ Se Norling (2019) s. 509.

⁷³⁸ Som framgår av redogörelsen i avsnitt 6.8.1 fanns ett motsvarande övergripande mål även i JO:s verksamhetsplan för 2020.

⁷³⁹ Som framgår av redogörelsen i avsnitt 5.2.4 har konstitutionsutskottet vid flera tillfällen granskat regeringens behandling av framställningar och beslut från JO. I granskningsärendena redovisar regeringen vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av justitieombudsmännens framställningar och beslut. Det som där framkommer kan föranleda särskilda uttalanden från utskottets sida.

⁷⁴⁰ Se Norling (2019) s. 521.

sökning för att få ytterligare kunskap om behovet av åtgärder för att säkerställa att verksamheten är väl känd och åtnjuter högt förtroende samt att JO:s beslut har stor genomslagskraft. Enligt JO:s verksamhetsplan för 2022 ska sådana brukarundersökningar genomföras i förhållande till myndigheter.

6.8.4 Utredningens undersökning

Inledning

Utöver den kartläggning som redovisas i avsnitt 6.8.1–6.8.3 har utredningen genomfört en egen undersökning av respekten för JO och genomslagskraften för JO:s beslut. Utredningens undersökning har bestått av två delar:

- En muntlig intervju, vid vilken medarbetare hos JO lämnade information om verksamheten och resonerade kring frågor om respekten för JO och genomslagskraften för JO:s beslut.
- En enkätundersökning, där ett skriftligt frågeformulär skickades till ett urval av myndigheter och en organisation som förmodades ha betydande erfarenhet av att i sin verksamhet hantera avgöranden från JO.

Nedan redovisas utredningens undersökning.

Intervju med medarbetare hos JO

Som ett led i utredningens undersökning av respekten för JO-ämbetet och JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget samt genomslagskraften för JO:s beslut intervjuade utredningen några medarbetare hos JO.

Det grundläggande syftet med intervjun var att ta del av justitieombudsmännens och tjänstemännens erfarenheter från olika tillsynsområden i fråga om dels respekten för JO-ämbetet och JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget, dels beslutens genomslagskraft hos dem som granskas. Genom intervjun skulle också JO:s arbete med uppföljning av besluten inom ramen för tillsynsuppdraget kartläggas och, om möjligt, eventuella utvecklings- eller förbättringsområden identifieras.

Inför intervjun tog utredningen fram ett formulär med förslag till frågor, tillika diskussionsunderlag, som skickades till JO.

Följande medarbetare hos JO-ämbetet, som samtliga hade arbetat en förhållandevis längre tid hos myndigheten, var närvarande vid intervjun:

- dåvarande chefsJO Elisabeth Rynning
- justitieombudsmannen Thomas Norling
- kanslichefen
- två byråchefer
- en enhetschef
- den informationsansvarige.

Vid intervjun anfördes sammanfattningsvis följande.

JO genomför inte någon generell, strukturerad uppföljning av beslutens genomslagskraft. De uppföljningar som genomförs avser i stället specifika fall och tar sikte på hur JO:s avgöranden har omhändertagits samt i vilken utsträckning åtgärder har vidtagits i anledning av JO:s uttalanden. Uppföljningar av detta slag görs dels vid inspektioner, dels genom att JO i ett enskilt ärende begär återrapportering av tillsynsobjektet.

Sålunda går JO inför inspektioner i regel igenom tidigare meddelade kritikbeslut som gäller tillsynsobjektet i fråga. Vid inspektionen kontrolleras exempelvis om tillsynsobjektet har åtgärdat de brister som JO tidigare har påtalat.

Vid återrapportering ålägger JO ett tillsynsobjekt att lämna en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits i anledning av JO:s uttalanden. Återrapporteringskrav används inte i särskilt stor utsträckning av JO. Sedan 2019 har det använts i sammanlagt 25 ärenden, varav 18 ärenden avsåg Opcat och 7 ärenden den ordinarie tillsynsverksamheten. Det anfördes att det huvudsakliga skälet till detta är att återrapporteringskrav dels medför en ökad arbetsbörda för JO, dels kan leda till oklarhet ifall ett tillsynsobjekt inte följer JO:s uttalanden eller beslut. Likväl är det ganska vanligt att tillsynsobjekten spontant lämnar en återrapport till JO och redovisar de åtgärder som de har vidtagit till följd av JO:s beslut. Det förekommer också att ett tillsynsobjekt vidtar åtgärder redan när en anmälan mot tillsynsobjektet handläggs hos JO och alltså innan JO har fattat ett beslut i ärendet.

Vid intervjun framkom att det finns skillnader både i fråga om tillsynsobjektens hantering av JO:s avgöranden, och i fråga om vilken utsträckning tillsynsobjekten följer besluten. Exempelvis har större myndigheter bättre förutsättningar att omhänderta och sprida information om JO:s avgöranden än mindre myndigheter. Vissa tillsynsobjekt har också särskilda avdelningar, enheter eller kontaktpersoner som hanterar avgöranden från JO, vilket naturligtvis underlättar kontakter och beslutens spridning. JO saknar dock närmare insyn i hur tillsynsobjekten sprider avgöranden och information om dessa i varje enskilt fall.

Det allmänna intrycket hos JO är att statliga myndigheter och domstolar generellt sett har ett större förtroende för JO-ämbetet och att de följer JO:s avgöranden i större utsträckning än vad kommunala myndigheter gör. Enligt JO framstår det som att det förekommer en större variation på det kommunala området när det gäller förtroendet för JO och genomslagskraften för JO:s avgöranden. Beslutens spridning och genomslagskraft på det kommunala området försvaras av att det inte finns något centralt organ som skulle kunna ha ett övergripande ansvar för detta. JO har dock noterat att exponering i massmedier, i synnerhet lokala massmedier, kan ha stor effekt när det gäller spridning och genomslag av JO:s beslut i fråga om kommunala organ.

Vid intervjun anfördes också att det finns anledning att skilja mellan å ena sidan förtroendet för JO och å andra sidan genomslagskraften för JO:s avgöranden. Sålunda förefaller det generellt sett finnas ett högt förtroende för ämbetet hos tillsynsobjekten, men ibland kan det ändå vara svårt att få

genomslag för JO:s beslut. I de fall där tillsynsobjekten inte följer JO:s avgöranden är det inte ovanligt att de hänvisar till brist på resurser. När det inträffar skickar JO ibland det aktuella beslutet till regeringen. Det kan även förekomma att JO gör en framställning till regeringen. Det är emellertid inte en uppgift för JO att närmare överväga i vilken utsträckning det kan vara påkallat med exempelvis förändringar i myndighetsstyrningen eller medelstilldelningen i anledning av de omständigheter som lyfts fram i JO:s avgöranden. Det är inte heller en uppgift för JO att följa upp i vilken utsträckning regeringen har vidtagit åtgärder i anledning av JO:s avgöranden eller JO:s framställningar till regeringen. Detta är i stället en uppgift för riksdagen. Konstitutionsutskottet har också vid flera tillfällen granskat regeringens behandling av framställningar och beslut från JO.⁷⁴¹

Att tillsynsobjekten inte följer JO:s beslut beror också i vissa fall på okunskap om gällande regelverk. Det förekommer inte sällan att liknande anmälningar kommer in till JO exempelvis när det gäller hantering av allmänna handlingar, offentlighet och sekretess respektive behandling av frihetsberövade personer. Det noterades att det därför är viktigt att de ansvariga hos tillsynsobjekten säkerställer att medarbetarna har goda kunskaper om både gällande regelverk och grundläggande principer för offentlig förvaltning, vilket kräver såväl god utbildning som fortbildning.

Vidare nämndes under intervjun att det även förekommer att följsamheten i förhållande till JO:s beslut brister hos vissa tillsynsobjekt på grund av rena systemfel vid ärendehantering, eller på grund av att tillgängliga arbetsmetoder eller arbetsverktyg inte är lämpliga för eller anpassade till verksamhetens behov. Det konstaterades att brister av detta slag kan avhjälpas endast genom konkreta och adekvata åtgärder hos tillsynsobjekten.

Under intervjun anfördes att de medel som står till buds för att JO ska få genomslag för sina avgöranden – såsom inspektioner, uttalanden om att JO avser att följa upp ärendet, återrapporteringskrav och möjligheten att ta egna initiativ på tillsynsområdet – upplevs som tillräckliga för att JO ska kunna bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt. JO:s avgöranden uppmärksammas i regel av tillsynsobjekten även om det också förekommer att kritik från JO inte når ledningen utan ”försvinner i organisationen”. Det framfördes att det därför kan finnas skäl att överväga om det skulle kunna vara påkallat att ha någon form av formell reglering av exempelvis intern kontroll och hantering av klagomål från JO hos tillsynsobjekten eller publicering av uppgifter om JO-anmälningar i respektive tillsynsobjekts årsredovisning.

De egna beslutens utformning är ett område som JO återkommande har anledning att begrunda i olika sammanhang. Vid intervjun uttrycktes att JO anser att det är en viktig förutsättning för beslutens genomslagskraft att de är skrivna enkelt och lättfattligt, men samtidigt juridiskt stringent så att motparten kan ta till sig innehållet. Det är dock en utmaning för JO att formulera

⁷⁴¹ Se avsnitt 5.2.4.

avgöranden som underlättar kommunikation och spridning av besluten i ärenden som inte sällan inbegriper komplexa juridiska överväganden.

Ett annat fokusområde för JO uppgavs vara att besluten ska vara lättillgängliga och enkelt sökbara via webbplatsen. Webbplatsen, liksom ämbetsberättelsen, innehåller emellertid endast ett urval av alla beslut som har meddelats av JO. Som ytterligare en svårighet i sammanhanget nämndes att en sökning, bevakning eller sammanställning av JO:s avgöranden utifrån exempelvis enbart de enskilda tillsynsobjektens respektive ansvarsområden – såsom t.ex. domstolar, polis, kriminalvård, vård, skola, omsorg etc. – inte omfattar all praxis från JO som är av relevans för tillsynsobjektens verksamhet. Digitala utskick inom ett visst område är alltså problematiska eftersom många viktiga frågor, t.ex. offentlighetsprincipen och hanteringen av allmänna handlingar, inte är myndighetsspecifika.

Vid intervjun framfördes även uppfattningen att det inte heller primärt är en uppgift för JO att aktivt sprida avgöranden eller information om avgöranden till tillsynsobjekten, utan att det får anses vara tillsynsobjektens uppgift att själva hålla sig uppdaterade om relevant praxis från JO. JO hade dock för avsikt att genomföra s.k. brukarundersökningar för att bl.a. utreda i vilken utsträckning det krävs anpassningar eller förändringar av webbplatsen för att öka dels beslutens sökbarhet, dels JO:s kapacitet att kommunicera sina avgöranden. JO övervägde även att undersöka hur anmälarna upplever kontakterna med JO och om det finns skäl att göra justeringar exempelvis i det digitala anmälningsskema som tillhandahålls på webbplatsen.

Vid intervjun framhölls att en viktig aspekt i sammanhanget gäller frågan om anmälarnas förtroende för JO-ämbetet och att det får anses vara av grundläggande betydelse att anmälarna har rimliga förväntningar på vad JO-ämbetet är och vad JO kan göra, och att det därför är angeläget att JO bl.a. är tydlig i sin kommunikation om förutsättningarna för tillsynsverksamheten och hur den bedrivs.

En annan kanal för information om JO:s avgöranden är dialog och möten som förekommer mellan de enskilda ombudsmännen och företrädare för olika tillsynsobjekt. Vid intervjun framkom att dessa dialoger och möten varierar i form och utförande. Sålunda kan de genomföras såväl som ett enskilt samtal om verksamheten mellan en ombudsman och en myndighetschef, eller så kan det vara fråga om ett strukturerat, protokollfört möte med en delegation i syfte att diskutera specifika frågor. Det har även förekommit att en ombudsman tillsammans med ett antal medarbetare har besökt ett tillsynsobjekt för diskussion om verksamheten och att JO då bl.a. har redogjort för de utmaningar eller problem som JO identifierat.

JO har även ett särskilt forum för dialog med civilsamhället. Avsikten är att dialogmöten ska äga rum två gånger om året. JO har löpande kontakter med aktörer i civilsamhället, bl.a. i syfte att hålla sig välinformerad om förhållandena i den offentliga verksamheten och om enskilda gruppers aktuella situation, men också för att se till att JO:s funktion är väl känd i alla delar av samhället. Ombudsmännens förebyggande uppdrag som nationellt besöks-

organ innebär att det finns ett behov av ett strukturerat och regelbundet informationsutbyte med civilsamhället om frågor som avser frihetsberövade personers situation.

Enkätundersökning

Som ytterligare ett led i undersökningen av respekten för JO-ämbetet och JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget samt genomslagskraften för JO:s beslut tog utredningen fram en skriftlig enkät med åtta frågor. Frågorna syftade till att kartlägga under vilka former enskilda myndigheter eller organisationer omhändertar och sprider kunskap om avgöranden från JO och löd:

1. Förekommer det hos myndigheten/organisationen någon bevakning av avgöranden från JO? Om ja, på vilket/vilka sätt och i vilken omfattning (t.ex. RSS-flöden, nyhetstjänster, juridiska rättsdatabaser etc.)?
2. På vilket sätt nås myndigheten/organisationen av information om för verksamheten relevanta avgöranden från JO?
3. Finns det hos myndigheten/organisationen någon specifik avdelning eller befattningshavare med uppdrag att ta emot, bevaka, vidarebefordra information eller sprida kunskap om för verksamheten relevanta avgöranden från JO?
4. Finns det hos myndigheten/organisationen några regler eller riktlinjer om hur för verksamheten relevanta avgöranden från JO ska tas emot, bevakas vidarebefordras eller informeras om? Om ja, hur är dessa regler eller riktlinjer utformade?
5. Finns det hos myndigheten/organisationen en sammanställning med för verksamheten relevanta avgöranden från JO (t.ex. en praxisdatabas)? Om ja, hur tillämpas den i praktiken?
6. Förekommer det hos myndigheten/organisationen något arbete med uppföljning av avgöranden från JO? Om ja, i vilken form och har det gjorts någon utvärdering av detta arbete?
7. Har myndigheten/organisationen identifierat något förbättringsområde – inom den egna verksamheten och/eller hos JO – när det gäller information om och/eller spridning av JO:s avgöranden? Om ja, vilket?
8. Har myndigheten/organisationen några kommentarer i övrigt i frågan om respekten för JO-ämbetet och JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget samt beslutens genomslagskraft hos dem som granskas?

Utredningen identifierade dels ett antal myndigheter vars enkätsvar bedömdes vara av särskilt intresse eftersom myndigheterna själva granskar utförare inom områden där JO bedriver omfattande tillsynsverksamhet, dels vissa myndigheter vars verksamhet genererar en större mängd ärenden hos JO. Vidare identifierades en organisation med viss samordnande funktion inom det kommunala och regionala området. De utvalda myndigheterna och organisationen förmodades ha betydande erfarenhet av att i sin verksamhet hantera avgöranden från JO.

Enkäten skickades till följande mottagare:

- Försäkringskassan
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
- Inspektionen för socialförsäkringen
- Inspektionen för vård och omsorg
- Kriminalvården
- Kronofogdemyndigheten
- Migrationsverket
- Polismyndigheten
- Skolinspektionen
- Sveriges Kommuner och Regioner
- Åklagarmyndigheten

I enkäten framhölls att svaren inte skulle ligga till grund för någon utvärdering av myndighetens eller organisationens hörsamhet eller efterlevnad av JO:s beslut i det enskilda fallet. Det anfördes också att avsikten i stället var att kartlägga i vilken utsträckning och under vilka former den aktuella myndigheten respektive organisationen omhändertar och sprider kunskap om avgöranden från JO. Det framgick även av enkäten att det var av intresse för utredningen att få information om såväl den interna hanteringen inom myndighetens respektive organisationens egna verksamhet som eventuell kommunikation med externa aktörer i den mån sådan förekom.

Enkäten besvarades av samtliga mottagare enligt följande:

Försäkringskassan

När JO fattar ett beslut som avser Försäkringskassan skickas beslutet med post till myndighetens huvudkontor. JO skickar samtidigt beslutet med e-post till särskilt utsedda befattningshavare vid Försäkringskassans rättsavdelning.

Enligt myndighetens riktlinjer och rutiner tas beslut från JO emot av särskilt utsedda verksjurister vid Försäkringskassans rättsavdelning. Uppgift om beslutet förs in i en statistikfil, varefter beslutet – med en kort kommentar om dess innebörd – vidarebefordras för kännedom och eventuella åtgärder till Försäkringskassans ledningsstab, presstjänst och den berörda avdelningen. Ledningen för den berörda avdelningen ser till att närmast berörd chef får del av beslutet, och han eller hon ska inom två veckor rapportera till avdelningsledningen vilka eventuella åtgärder som ska vidtas med anledning av beslutet.

Åtgärder som är av stor vikt för myndigheten ska redovisas till Försäkringskassans ledning. Enligt riktlinjerna får det avgöras från fall till fall om redovisning ska ske vid en föredragning för generaldirektören, vid en föredragning på avdelningen eller på annat sätt.

På Försäkringskassans intranät finns en funktion som kallas Grupprum. I grupprummet ”JO-beslut och JO-inspektionsprotokoll” publiceras samtliga beslut från JO som avser Försäkringskassan och som har fattats från 2000 och framåt. Publicering sker direkt efter det att ett beslut från JO har nått Försäkringskassan, och grupprummet är öppet för samtliga medarbetare.

Försäkringskassan har inte gjort någon analys eller utvärdering av hur många medarbetare som tar del av JO:s beslut genom att gå in i det aktuella grupprummet.

Beslut från JO redovisas även i Försäkringskassans olika vägledningar, exempelvis i vägledning (2004:7) Förvaltningsrätt i praktiken. Avsikten är att denna vägledning ska ge en god överblick över gällande rätt och vad som kännetecknar god förvaltning. I detta sammanhang anses JO:s beslut givetvis ha stor betydelse.

Försäkringskassan skriver även en årlig rapport om JO:s granskning av Försäkringskassans verksamhet i vilken det bl.a. redogörs för samtliga beslut som JO fattat under det föregående året. Den årliga JO-rapporten föredras för Försäkringskassans ledningsgrupp i början av varje år.

Det har framkommit signaler om att information om JO:s avgöranden inte når ut till hela organisationen och att arbetet med det kan behöva förstärkas. Det kan också finnas anledning att förstärka arbetet med uppföljning av JO:s avgöranden. Försäkringskassans rättsavdelning kommer att göra en rättslig kvalitetsuppföljning och en uppföljning av hur Försäkringskassan ”tar hand om impulser från bland annat JO”.

Hos Försäkringskassan finns även tillgång till juridiska rättsdatabaser. Genom rättsdatabaserna finns det möjlighet att ta del av beslut från JO som rör andra än den egna myndigheten.

Vidare levererar Försäkringskassans kommunikationsavdelning en daglig mediasammanfattning som samtliga medarbetare kan prenumerera på. I den sammanfattningen nämns sådana avgöranden från JO som det har rapporterats om i medierna.

För de medarbetare vid Försäkringskassans rättsavdelning som ansvarar för styrning och stöd i rättsliga frågor är det en viktig arbetsuppgift att bevaka relevanta uttalanden av JO.

Det framhålls att Försäkringskassan regelmässigt anpassar den rättsliga styrningen och det rättsliga stödet utifrån JO:s uttalanden samt att JO:s granskning är mycket värdefull för arbetet att utveckla verksamheten och säkerställa att myndigheten alltid agerar enligt lagarna. JO:s beslut är vidare av stor betydelse för Försäkringskassans verksamhetsstyrning och verksamhetsstöd, inte minst i förvaltningsrättsliga frågor. Myndighetens interna rutiner och processer syftar till att säkerställa detta och att JO:s granskningar och beslut får det genomslag i enskilda ärenden som krävs. Enligt Försäkringskassans bedömning är respekten för JO-ämbetet och JO:s beslut generellt sett mycket stor på myndigheten.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) ansvarar för tillsynen över arbetslöshetskassorna. Därutöver har IAF tillsyn över en viss avgränsad del av Arbetsförmedlingens verksamhet, främst kontrollfunktionen inom arbetslöshetsförsäkringen samt över sanktionerna inom bl.a. aktivitetsstödet. IAF

ansvarar även för tillsynen över den del av sistnämnda hantering som ligger på Försäkringskassan.

Det är IAF:s uppgift som tillsynsmyndighet att hålla sig uppdaterad om avgöranden från JO inom relevanta områden. Däremot ingår det enligt IAF:s bedömning inte i uppdraget att sprida information om JO:s avgöranden till tillsynsobjekten. Dessa har ett eget ansvar för att hålla sig informerade om JO:s uttalanden och får återkoppling direkt från JO när deras handläggning är föremål för JO:s granskning.

I sin tillsyn ska IAF verka för en rättvis och likformig tillämpning av regelverket inom området och i det arbetet ska IAF vid behov få stöd av eller kunna hänvisa till relevanta avgöranden från bl.a. JO. I sin tillsynsroll har IAF därmed också ansvar för att kontrollera om och vilken hänsyn som tillsynsobjekten tar till JO:s avgöranden.

Tidigare hanterade IAF beslut från JO huvudsakligen genom att ta om hand och analysera de beslut som JO skickade till IAF för kännedom. Innehållet i de beslut som på detta sätt kom in till IAF från JO spreds till tillsynsobjekten via regelsamlingarna och skrivelsen IAF informerar⁷⁴². Det förekom också att IAF fick yttra sig i ärenden som rörde framför allt arbetslöshetskassornas handläggning.

Numera är det mindre vanligt att IAF får beslut direkt från JO. Under senare år har IAF endast mottagit enstaka beslut för kännedom från JO och JO avger relativt få beslut totalt inom IAF:s verksamhetsområde, uppskattningsvis något eller några beslut per år. I dag fångas därför JO:s avgöranden främst upp genom bevakning av JO:s webbplats och via olika rättsdatabastjänster som myndigheten prenumererar på. IAF tittar på möjligheterna att prenumerera på JO:s beslut via RSS-prenumerationer.

Ansvar för att ta om hand, bevaka och sprida information och kunskap om JO:s beslut på IAF:s område ligger hos rättsenheten. Enligt gällande rutiner ska ett avgörande eller en remiss till IAF från JO fördelas av registrator till en jurist på rättsenheten. Den jurist som sålunda har tilldelats ett avgörande eller en remiss från JO, eller som har uppmärksammat ett beslut genom egen bevakning, ska föra informationen vidare till enheten genom en föredragning på ett enhetsmöte. Därefter ska han eller hon se till att informationen sprids på ett lämpligt sätt till övriga vid myndigheten. Det sker normalt genom att beslutet läggs ut på IAF:s intranät och att det vid behov presenteras muntligen exempelvis på ett personalmöte. När det gäller avgöranden av principiell betydelse ska den ansvariga juristen medverka till att ett referat av eller en hänvisning till beslutet förs in i relevant regelsamling, och publiceras under fliken rättspraxis på IAF:s webbplats.

Enligt IAF:s rutin för riskanalys ska JO:s avgöranden finnas med bland underlagen för bedömning av inriktningen på IAF:s tillsyn. Det har före-

⁷⁴² IAF använde sig av skrivelsen IAF informerar fram till 2010 för att uppmärksamma arbetslöshetskassorna på exempelvis lagändringar, ändringar i IAF:s föreskrifter och på nya domar.

kommit att granskningar har utgått från och byggt på uttalanden från JO. IAF har också hänvisat till JO-beslut i sina tillsynsrapporter.

Det har noterats att IAF:s rutiner för hantering av JO:s avgöranden bör uppdateras och anpassas till bl.a. nya arbetssätt. Enligt IAF:s bedömning bör en uppdatering av rutinerna kunna säkerställa en hantering som medverkar till att samtliga avgöranden från JO fångas upp på ett systematiskt sätt.

Inspektionen för socialförsäkringen

Hos Inspektionen för socialförsäkringen (nedan ISF) bevakar chefsjuristen avgöranden från JO som gäller exempelvis förvaltningslagen, allmänna handlingar, sekretess och diarieföring. Chefsjuristen har också en viss bevakning när det gäller beslut från JO som rör Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Enhetscheferna för kärnverksamheten bevakar avgöranden från JO inom sina respektive verksamhetsområden.

Vidare bevakar vissa medarbetare avgöranden från JO inom sina respektive verksamhetsområden.

Bevakningar sker via RSS-flöde och genom egna, manuella sökningar på JO:s webbplats.

Information om avgöranden från JO som är relevanta för verksamheten skickas vid behov via e-post till medarbetarna. Detta förekommer dock sällan.

Hos ISF finns en digital samlingsmapp med avgöranden från JO som avser ISF:s tillsynsobjekt Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Samlingsmappen, som används i ISF:s projektverksamhet där medarbetare kan söka efter relevanta avgöranden med bäring på specifika projekt, är inte uttömmande och inte heller helt uppdaterad. ISF har identifierat detta som ett förbättringsområde.

Inspektionen för vård och omsorg

Inspektionen för vård- och omsorg (nedan IVO) nås av information om relevanta avgöranden från JO genom omvärldsbevakning och genom att JO skickar beslut till myndigheten i de ärenden där IVO har yttrat sig.

Omvärldsbevakning bedrivs på flera olika sätt, bl.a. genom att samtliga chefer och medarbetare bevakar sina områden och att rättsenheten bevakar information som har principiell juridisk betydelse för IVO:s tillsynsområde, exempelvis beslut från JO. Utöver det kan samtliga anställda som för sitt arbete behöver tillgång till rättsdatabaser få sådan tillgång.

Beslut från JO som tillställs myndigheten via e-post eller per post kommer in via registraturen för myndighetens övergripande avdelningar. Beslutet vidarebefordras därefter till rättsenheten och ansvarig huvudhandläggare.

Samtliga chefer och medarbetare bevakar sina områden, däribland beslut från JO.

Information om relevanta JO-beslut sprids hos myndigheten via flera kanaler. Medarbetare på rättsenheten sprider information om JO-beslut i ärenden där IVO har yttrat sig till berörda befattningshavare, till övriga

medarbetare på rättsenheten samt till avdelningsjuristgruppen. Avdelningsjuristerna sprider information om besluten till berörda chefer och medarbetare på respektive avdelning.

IVO har en rutin som anger att relevanta avgöranden från JO ska publiceras på IVO:s externa webbplats och på intranätet. Som regel skickas besluten ut till berörda chefer och medarbetare via e-post och diskuteras i relevanta forum.

Hos IVO finns både en processbeskrivning avseende bevakning av relevant rätt och följsamhet, och en rutinbeskrivning för hantering av yttranden till bl.a. JO. Såväl processbeskrivningen som rutinbeskrivningen beskriver hur information om JO:s beslut ska spridas i organisationen. Enligt IVO finns det behov av att se över process- och rutinbeskrivningen samt att revidera dessa.

IVO har hittills inte genomfört någon systematisk uppföljning av samtliga avgöranden från JO. Däremot analyseras alltid beslut som rör IVO:s verksamhet. Besluten leder i förekommande fall till att myndigheten vidtar kvalitetshöjande åtgärder. JO-besluten tas löpande upp i samband med IVO:s verksamhetsuppföljningar på myndighetsnivå.

Enligt IVO är JO:s beslut en viktig källa som bidrar med information och vägledning för att IVO ska kunna stärka det interna utvecklingsarbetet. JO:s avgöranden har lett till att IVO utvecklat processer och arbetssätt. Aktuella granskningar från JO är ett viktigt underlag i arbetet där IVO nu initierar en bred översyn av myndighetens rättstillämpning, bl.a. med avstamp i granskningar av Sis-hem samt området tvångspsykiatri.

IVO anför att myndigheten traditionellt har arbetat främst med kvalitativ kunskap om ”hur det ser ut på regional nivå”, och i alltför liten utsträckning samlad och kvantitativ kunskap i ett helhetsperspektiv. IVO driver därför sedan slutet av 2019 ett utvecklingsarbete för att bl.a. stärka tillgången till data vad gäller kvalitet och säkerhet i vård och omsorg för att IVO ska kunna vara träffsäker i sin tillsyn och agera effektivt på de största riskerna.

IVO anger att myndigheten har stor respekt för JO-ämbetet och anser att JO:s beslut ger värdefulla bidrag till myndighetens verksamhetsutveckling. IVO ”lutar sig ofta mot JO:s bedömningar” inom ramen för sin tillsyn och har enligt egen uppgift ofta anledning att bidra till att JO:s beslut får genomslagskraft hos tillsynsobjekten genom att IVO refererar till dem i sina beslut.

Kriminalvården⁷⁴³

Beslut från JO som avser Kriminalvårdens verksamhet expedieras, enligt överenskommelse med JO, till det verksamhetsställe som varit föremål för granskning och bl.a. till Kriminalvårdens rättsenhet som svarar för den övergripande bevakningen av JO-beslut. Information om avgöranden från JO inhämtas också av enskilda medarbetare från exempelvis JO:s webbplats och ämbetsberättelser eller genom rättsdatabaser.

⁷⁴³ Under 2016 stärkte Kriminalvården den interna styrningen och kontrollen, bl.a. genom att inrätta en tillsynssektion, vars uppdrag är att samlat granska verksamheten och ge myndighetsledning underlag som visar på eventuella brister och utvecklingsområden. (Se prop. 2017/18:1 utg.omr. 4 avsnitt 2.4.6 s. 33.)

Kriminalvårdens rättsenhet är för närvarande organisatoriskt placerad inom myndighetens anstalts- och häktesavdelning. Enligt Kriminalvårdens arbetsordning ska den avdelningen löpande bevaka och analysera trender och händelser i omvärlden som kan ha betydelse för avdelningens ansvarsområde. Arbetsordningen föreskriver även bl.a. att rättsenheten har till uppgift att utveckla arbetssätt och metoder för myndighetens behov av enhetlig och effektiv rättslig styrning och rättsligt stöd med utgångspunkt i den lagstiftning som reglerar Kriminalvårdens verksamhet. Rättsenheten lämnar stöd och råd i rättsliga frågor och ärenden till alla nivåer i myndigheten. Enheten har därutöver ett processansvar för klientjuridiska frågor och har till uppgift att koordinera och följa upp rättstillämpningen nationellt, regionalt och lokalt. I regel är det därmed rättsenheten, sektionen för verksjuridik, som ansvarar för att bevaka t.ex. sådana JO-beslut som kan ha betydelse för Kriminalvårdens verksamhet. Någon systematisk bevakning och efterföljande analys av samtliga JO-avgöranden – dvs. även beslut som inte avser Kriminalvårdens verksamhet – görs dock inte. Däremot kan det enligt Kriminalvården förutsättas att enskilda medarbetare, särskilt inom rättsenheten men sannolikt även inom myndighetens andra funktioner, i viss utsträckning bevakar JO:s övriga beslut på egen hand exempelvis genom RSS-flöden, nyhetstjänster, juridiska rättsdatabaser samt via JO:s webbplats.

En av rättsenhetens verksjurister för en löpande sammanställning över JO-beslut som avser Kriminalvårdens verksamhet.

När det gäller sådana beslut som avser myndighetens verksamhet kan den interna hanteringen av beslutet skilja sig åt beroende på JO-ärendets karaktär och omfattning. Det är chefsjuristen som enligt Kriminalvårdens arbetsordning har befogenhet att besluta om yttrande till JO. Befogenheten får dock delegeras vidare till bl.a. chefen för sektionen för verksjuridik samt till regionchefer inom vars ansvarsområde ärendet har uppkommit. Vissa JO-ärenden handläggs därmed av det regionkontor⁷⁴⁴ inom Kriminalvården som ansvarar för den verksamhet som granskas, medan andra ärenden handläggs av sektionen för verksjuridik. Ansvaret för att ta emot och följa upp beslut samt vidta eventuella nödvändiga åtgärder ligger i första hand på den funktion som handlagt ärendet.

I vissa fall kan information om JO:s beslut spridas inom Kriminalvården genom t.ex. myndighetens intranät, om det anses vara lämpligt. Chefsjuristen uppdaterar löpande regioncheferna om viktiga beslut för verksamheten genom föredragningar vid kärnverksamhetens ledningsgrupp, likaså informerar sektionen för verksjuridik Kriminalvårdens nationella ledningsgrupp kvartalsvis om angelägna JO-beslut. JO:s praxis sprids inom myndigheten också genom att beslut och uttalanden från JO medför kontinuerliga anpassningar av Kriminalvårdens verksamhet. Detta sker i första hand genom att myndighetens styrande och stödjande dokument justeras vid behov i enlighet med JO:s

⁷⁴⁴ Kriminalvården är indelad i sex geografiska regioner. Varje region leds av en regionchef och har ett regionkontor. Se närmare information om Kriminalvårdens organisation på myndighetens webbplats, www.kriminalvarden.se.

avgöranden och med hänvisning till dessa beslut. Ansvar för att det blir gjort ligger på ett antal olika funktioner inom Kriminalvården, beroende på vilka fråga det rör sig om.

Samtliga JO-beslut som avser Kriminalvården förs in en särskild sammanställning av sektionen för verksjuridik. Sammanställningen är tillgänglig för medarbetarna inom rättsenheten och kan därmed användas som praxisdatabas. Dessutom kan statistik tas fram ur sammanställningen i syfte att följa bl.a. utvecklingen av antalet JO-beslut, utgången i besluten samt beslutens ämnesområden. Sammanställningen bidrar vidare till att uppföljning kan ske när det gäller de särskilda områden som JO har uppmärksammat i kritikbeslut. Kriminalvården kan därutöver följa upp hanteringen av åtgärder som, till följd av JO:s uttalanden, bedöms vara nödvändiga för Kriminalvården att vidta. Sammanställningen ligger också till grund för den återkommande kvartalsvisa redovisning av för myndigheten relevanta JO-avgöranden som sker inför Kriminalvårdens nationella ledningsgrupp.

Hos Kriminalvården finns särskilda anvisningar för uppföljning av extern kritik inom rättsenhetens ansvarsområde.⁷⁴⁵ Anvisningarna riktar sig till chefer som beslutar om yttranden till externa granskningsorgan, bl.a. JO, och till chefer i organisationen som har ansvar för att vidta åtgärder med anledning av kritik och rekommendationer av dessa organ.

Kriminalvården anser att förutsättningarna är goda för att tillgodogöra sig information och att inom myndigheten sprida sådan information som avser JO:s beslut om Kriminalvårdens verksamhet. Det framstår enligt myndigheten som tillräckligt att expediering av JO:s beslut och Kriminalvårdens efterföljande hantering sköts i enlighet med vad som beskrivits ovan.

Kriminalvården framhåller emellertid att det finns vissa brister när det gäller möjligheterna att tillgodogöra sig information om sådana JO-beslut som inte avser Kriminalvårdens verksamhet. Enligt myndigheten kan det vara svårt att följa JO:s generella praxisutveckling, inte minst på grund av att samtliga beslut inte publiceras på JO:s webbplats. Dessutom anser Kriminalvården att sökfunktionen på webbplatsen bör kunna utvecklas ytterligare. Som exempel nämns att de sökfilter som finns tillgängliga kan vara svåra att överblicka och hantera samt att det på webbplatsen till synes saknas en sådan sammanställning och kategorisering av beslut som framgår av JO:s tryckta ämbetsberättelser. Det anförs även att beslut som fattats före 2000 i regel inte finns publicerade på webbplatsen, trots att dessa beslut fortfarande kan vara av intresse.

Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten (nedan Kronofogden) får information om relevanta avgöranden från JO dels genom de avgöranden som rör Kronofogdens verksamhet, dels genom bevakning huvudsakligen via rättsdatabaser och rättsliga nyhetstjänster. Även JO:s webbplats bevakas, men tillgängliga RSS-

⁷⁴⁵ Kriminalvårdens anvisningar för uppföljning av extern kritik inom rättsenhetens ansvarsområde (2020:11).

flöden är inte tillräckligt träffsäkra för att svara mot Kronofogdens behov. Kronofogden tar också del av relevanta avgöranden bl.a. när myndigheten genomför egna rättsutredningar genom exempelvis sökningar i JO:s egen praxisdatabas och i ämbetsberättelser liksom genom hänvisningar i rättslig litteratur och lagkommentarer.

Av Kronofogdens arbetsordning följer att myndighetens rättsavdelning ansvarar för att bevaka JO:s beslut. Kronofogden har i ett särskilt beslut (dnr 840 4526-19) angett anvisning om handläggning av tillsynsärenden från bl.a. JO. Av anvisningen framgår att det är Kronofogdens rättsavdelning som ansvarar för att ta emot, analysera och föreslå åtgärder med anledning av JO:s beslut.

Den ansvariga verksjuristen bevakar beslut i sina ärenden och ansvarar för att åtgärdsförslag tas fram och föredras för rättschefen innan de skickas till den avdelning som berörs för åtgärder.

Rättsavdelningen analyserar samtliga beslut där JO kritiserar Kronofogden och tar fram förslag till åtgärder som, efter föredragning för rättschefen, dokumenteras i ärendet. JO:s beslut skickas alltid till den chef som ansvarar för den verksamhet som omfattas av kritiken. Eventuellt åtgärdsförslag skickas till den berörda avdelningen för åtgärder. Rättsavdelningen följer sedan löpande upp vidtagna åtgärder. Vanligtvis har relevanta åtgärder redan vidtagits när JO fattar beslut i tillsynsärendet.

Samtliga kritikbeslut som gäller Kronofogden publiceras på Kronofogdens intranät tillsammans med en kortare notis som beskriver beslutet.

De JO-beslut som gäller Kronofogden och de övriga beslut som bedöms ha ett intresse för verksamheten refereras i det månatligt återkommande nyhetsbrevet Rättsnytt som i första hand vänder sig till myndighetens jurister.

Rättsavdelningen ansvarar också för att uppmärksamma ansvariga för myndighetens olika handböcker och styrande dokument på behov av ändringar med anledning av beslut från JO. Det gäller både beslut som gäller Kronofogden direkt som beslut som har relevans för myndighetens verksamhet.

Kronofogden anser att information om och spridning av JO:s avgöranden fungerar väl både inom myndigheten och hos JO.

För att underlätta bevakning av avgöranden skulle Kronofogden gärna se att RSS-flödena på JO:s webbplats utvecklades och systematiserades bättre. Det skulle också underlätta om JO var lite mer selektiva i vilka beslut som publiceras i myndighetens praxisdatabas, så att denna endast omfattar tydligt vägledande beslut. Det skulle också underlätta om JO:s rubriksättning i praxisdatabasen lite tydligare pekade på det vägledande innehållet. Däremot är den metadatasättning som JO har i praxisdatabasen av stort värde för sökbarheten.

Enligt Kronofogden har JO en hög trovärdighet och besluten är viktiga för Kronofogden. Det anförs att JO:s granskning tas på stort allvar och att det alltid leder till en noggrann utredning. För Kronofogden är det viktigt att skyndsamt lämna den information som efterfrågas av JO och att myndigheten i övrigt lämnar den vägledning om verksamheten som är nödvändig för JO:s granskning. JO:s slutsatser bedöms få stort genomslag i Kronofogdens

verksamhet. För att upprätthålla detta är det enligt Kronofogden viktigt att JO har förståelse för de granskade myndigheternas förutsättningar, har förmågan att utreda och identifiera verkliga fel och brister samt vid sin kritik lämnar uttalanden som kan vägleda myndigheten.

Migrationsverket

Avgöranden från JO som rör Migrationsverket skickas från JO med e-post till en gruppbrevlåda hos rättsenheten vid Migrationsverkets rättsavdelning.

Rättsenheten tar emot, bevakar, vidarebefordrar information och sprider kunskap om avgöranden från JO som är relevanta för verksamheten.

Samtliga avgöranden från JO granskas av en verksjurist. I den mån anmälan rör en specifik enhet, vidarebefordras avgörandet till den enheten. Om anmälan avser en specifik medarbetare vidarebefordras avgörandet också till honom eller henne.

Rättsenheten informerar rättschefen och generaldirektören om sådana JO-avgöranden i vilka det har riktats kritik mot Migrationsverket.

Rättsavdelningen har under det senaste året utvecklat sin uppföljning av avgöranden från JO. Rättsenheten för intern statistik över avgöranden från JO för att på ett systematiskt sätt kunna överblicka orsakerna till kritik och för att kunna upptäcka eventuella trender. Varje halvår sammanställer rättsenheten statistiken i en rapport som föredras för rättschefen och generaldirektören. I rapporten redovisas enskilda ärenden och en sammanfattning av vilken typ av brister som kritiserats och eventuella trender som kunnat iakttas.

För att hålla Migrationsverkets regioner⁷⁴⁶ uppdaterade har rättsenheten med viss regelbundenhet möten med regionerna där man informerar om JO-avgöranden och om kritik som har framförts av JO.

Det förekommer att sammanfattningar av relevanta avgöranden från JO förs in i handböcker och i annat stödmaterial, där avgörandena presenteras under respektive ämnesområde.

Rättsavdelningen har en grupp på det interna verksnätet, Rättsnytt, där intressanta juridiska nyheter publiceras. Rättsavdelningen avser att framöver lägga in information om intressanta JO-avgöranden på Rättsnytt.

Under det senaste året har Migrationsverket också utvecklat sitt arbete med att omhänderta kritik från JO. I samband med att Migrationsverket får del av ett beslut där kritik riktas mot myndigheten undersöker rättsenheten i vilken utsträckning myndigheten behöver genomföra anpassningar eller förändringar i verksamheten med anledning av beslutet. Resultatet av rättsenhetens undersökning redovisas i samband med att avgörandet föredras för rättschefen och generaldirektören, som kan ge uppdrag om att åtgärder ska vidtas eller rutiner ses över. Sålunda har generaldirektören t.ex. gett Migrationsverkets planeringsavdelning i uppdrag att se över förvaltningsenhetens resurser på

⁷⁴⁶ Migrationsverkets operativa verksamhet är organiserad i tre geografiska regioner: Nord, Väst och Syd. Inom varje region finns enheter som tar emot asylsökande och prövar olika typer av ansökningar om uppehållstillstånd. Se närmare information om Migrationsverkets organisation på myndighetens webbplats, www.migrationsverket.se.

grund av återkommande kritik som rör långa handläggningstider vid utlämnande av allmänna handlingar.

Migrationsverket har under lång tid fått kritik för långa handläggningstider. Kritiken är ofta sådan att den är svår för enskilda handläggare och enheter att hantera eftersom de långa handläggningstiderna beror på omständigheter som till stor del ligger utanför den enskilda handläggarens kontroll och i vissa delar även är svåra att åtgärda på enhetsnivå. Migrationsverket har full förståelse för att JO framför kritik om de långa handläggningstiderna och myndigheten tar kritiken på stort allvar. Det kan dock vara svårt för medarbetarna att hantera regelbunden kritik som de inte kan göra något åt.

När det gäller kritik i andra frågor är det lättare att få genomslag i verksamheten.

Migrationsverket vill framhålla att myndigheten tar JO:s kritik på största allvar. Även i fall då JO:s beslut innebär mycket stora konsekvenser för Migrationsverket rättar sig myndigheten efter kritiken och vidtar nödvändiga åtgärder.

Polismyndigheten

Polismyndigheten får del av JO:s beslut per e-post från JO i ärenden som remitterats till myndigheten. Det förekommer även att myndigheten får del av sammanställningar från JO av beslut som rör det brottsbekämpande området under en viss tidsperiod.

Det är rättsavdelningen som tar emot JO:s beslut i remitterade ärenden och som skickar kopior av besluten till berörda befattningshavare och, i förekommande fall, även till Nationella operativa avdelningen som har processansvar för flera av myndighetens huvudprocesser. Det pågår ett arbete inom Polismyndigheten med att ta fram myndighetsövergripande riktlinjer för hanteringen av avgöranden från JO.

Information om beslut från JO redovisas i en sammanställning som utkommer fyra gånger per år. Den publiceras på Polismyndighetens intranät Intrapolis. Sammanställningen innehåller även information om ny lagstiftning, nyheter i styrdokument samt rättsfallsreferat. Information om vissa relevanta JO-beslut publiceras även löpande i nyhetsartiklar på Intrapolis. Polismyndigheten har identifierat ett behov av att sammanställa beslut från JO på Intrapolis.

JO:s beslut beaktas inom ramen för olika projekt och även inom ramen för Polismyndighetens interna tillsyn.

Skolinspektionen

Skolinspektionens rättsenhet har i uppdrag att utföra omvärldsbevakning av den rättsliga utveckling som är relevant för myndigheten. Som ett led i omvärldsbevakningen gör rättsenheten en gång i veckan en sammanställning av

- intressanta och relevanta avgöranden från domstolar och JO,
- information om nya författningar eller ändringar i författningar som är relevanta för myndigheten

- beslut som fattats av andra myndigheter med bäring på Skolinspektionens uppdrag
- artiklar av intresse för Skolinspektionens organisation.

Sammanställningen, med eventuella bilagor, skickas ut per e-post.

Rättsenheten informerar också med viss regelbundenhet regionjuristerna⁷⁴⁷ om de avgöranden från JO som är mest relevanta för myndigheten. Regionjuristerna har ett generellt uppdrag att bevaka och informera om rättsutvecklingen på Skolinspektionens områden. Regionjuristerna har även i uppdrag att sprida relevanta JO-avgöranden på kontoren.

Jurister vid rättsenheten och hos regionerna har även tillgång till prenumerationer på nyhetsbrev från juridiska rättsdatabaser och kan även därigenom få information om avgöranden från JO.

Sveriges Kommuner och Regioner

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) följer kontinuerligt utvecklingen när det gäller beslut från JO inom de områden som berör kommuner och regioner. Det görs framför allt av juristerna på avdelningen för juridik, men även handläggare på sakenheter tar del av vägledande JO-beslut, t.ex. sådana som rör socialtjänsten eller hälso- och sjukvården. Den mer kontinuerliga bevakningen av JO-beslut utförs dock främst av juristerna, bl.a. genom tillgång till olika juridiska rättsdatabaser.

SKR har ingen samordnad bevakning av beslut från JO. I stället är det respektive jurists uppgift att inom sina ansvarsområden bevaka även JO-beslut, t.ex. bevakar de jurister som arbetar med plan- och bygglagstiftningen JO-beslut inom detta område och de jurister som arbetar med socialrätt bevakar JO-beslut inom socialrätten. Detta gäller även spridning av kunskap om avgöranden från JO.

Inför utbildningstillfällen gör handläggarna regelmässigt en kontroll – företrädesvis på JO:s webbplats – av om JO har fattat något beslut av relevans för SKR.

Vidare förekommer det emellanåt att representanter för JO medverkar vid utbildningstillfällen som SKR anordnar. SKR och JO har också vid några tillfällen haft träffar eller seminarier för att diskutera gemensamma frågor.

Kunskap om avgöranden från JO sprids framför allt i utbildnings-sammanhang eller i nyhetsbrev inom olika sakområden. Även vid juridisk rådgivning i enskilda ärenden kan det göras hänvisningar till relevanta JO-beslut. I de skrifter eller handledningar med juridiskt innehåll som SKR tar fram hänvisas regelmässigt till relevanta JO-avgöranden.

SKR har i vissa fall dialog med sina medlemmar om JO-beslut, dels i form av enskild rådgivning till den kommun eller region som granskningen har avsett, dels i förhållande till övriga medlemmar som beslutet kan ha betydelse för.

⁷⁴⁷ Skolinspektionens kärnverksamhet är indelad i två regioner. Kontoren i Göteborg, Linköping och Lund ingår i region Söder, kontoren i Stockholm och i Umeå ingår i region Norr.

SKR får även ett antal exemplar av JO:s ämbetsberättelse och skickar den vidare till de kommuner och regioner som vill ha den i bokform.

Enligt SKR:s bedömning är informationen om och spridningen av vägledande beslut från JO tillräcklig, dels genom JO:s webbplats med tillgång även till ämbetsberättelsen under ganska många år, dels genom olika rättsdatabaser och även genom den allmänna mediala bevakningen. En viktig aspekt enligt SKR är att vägledande JO-beslut ”många gånger kan ha ett antal år på nacken” och att även beslut från t.ex. 1970- och 1980-talen fortfarande kan ha stor relevans. Det är därför viktigt att ha tillgång även till äldre beslut.

SKR bedömer att respekten för JO-ämbetet och för JO:s beslut är stor hos kommuner och regioner. Det är enligt SKR:s erfarenhet ytterst ovanligt att JO-beslut ifrågasätts ”även om bedömningen någon gång emellanåt är att JO:s synsätt kan vara väl formalistiskt, t.ex. i ärenden med tydliga målkonflikter (t.ex. integritetsaspekter kontra patientsäkerhet)”.

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndighetens tillsynsavdelning bevakar avgöranden från JO genom nyhetstjänsten Retriever. Tillsynsavdelningen tar emot, bevakar, vidarebefordrar information eller sprider kunskap om avgöranden från JO som är relevanta för verksamheten.

Åklagarmyndigheten nås av information om sådana avgöranden från JO dels genom att myndigheten beretts tillfälle att yttra sig i ärendet hos JO, dels genom att JO en gång per halvår skickar samtliga beslut som har fattats på brottsbekämpningsområdet till Åklagarmyndigheten.

Myndigheten har särskilda rutiner för hantering av beslut från JO som rör den egna verksamheten. När det gäller beslut i ett ärende där myndigheten har lämnat ett yttrande framgår det av tillsynsavdelningens verksamhetsrutiner att riksåklagaren och vice riksåklagaren ska informeras om JO:s beslut. Beslutet ska även skickas till rättschefen och Utvecklingscentrum⁷⁴⁸ samt vid behov andra berörda, t.ex. utbildningscentrum eller it-avdelningen.

Sammanfattningar av relevanta avgöranden publiceras som en nyhet på myndighetens intranät och även på en särskild upprättad sida på intranätet.

Avgöranden från JO tas bl.a. om hand och beaktas inom ramen för myndighetens utbildningar och styrdokument. De kan också föranleda förändringar i myndighetens ärendehanteringssystem Cåbra. I samband med publicering av beslutet följer det ibland med ett uttalande från riksåklagaren om vilka följder beslutet får, tex. i form av utbildningsinsatser. Någon utvärdering har inte skett. Däremot följs åtgärden upp.

⁷⁴⁸ På Åklagarmyndighetens webbplats – www.aklagare.se – anges att Utvecklingscentrum är en enhet som finns på tre orter: Stockholm, Göteborg och Malmö. Utvecklingscentrums uppgift är att bedriva metod- och rättsutveckling inom olika brottsområden och svara för den samlade kunskapen samt att bedriva rättslig uppföljning och tillsyn.

6.8.5 Kommitténs överväganden

Kommitténs bedömning: Det saknas anledning att lämna några författningsförslag på detta område. Det finns emellertid skäl att framhålla bl.a. att JO bör fortsätta att se över och utveckla t.ex. arbetet med både uppföljning av besluten, beslutens utformning och den externa kommunikationen genom framför allt JO:s webbplats, för att på ett ändamålsenligt sätt nå ut med och sprida kunskap om sin verksamhet. Det är dock primärt en uppgift för tillsynsobjekten att hörsamma JO:s beslut och uttalanden. Det får också förutsättas att såväl regeringen som kommunala organ noggrant överväger i vad mån det behövs författningsändringar eller andra åtgärder med anledning av ombudsmännens iakttagelser och hur dessa omhändertas hos tillsynsobjekten.

Som en del av riksdagens kontrollmakt och som ett extraordinärt tillsynsorgan är JO en garant för medborgarnas rättssäkerhet med en central roll i rättsstaten. Genom sin verksamhet bidrar JO till att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som riksdagen och regeringen har fattat beslut om samt till att upprätthålla grundläggande värden i samhället såsom legalitet, demokrati och effektivitet. En förutsättning för att JO ska kunna fullgöra sitt uppdrag är emellertid att JO-ämbetet åtnjuter allmänhetens förtroende och att kunskapen om JO:s avgöranden är utbredd, framför allt hos tillsynsobjekten. Det är därför angeläget att JO-ämbetet och JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget åtnjuter respekt och att besluten får genomslagskraft hos dem som granskas.

Utredningen visar att det finns en tydlig medvetenhet hos JO om vikten av att slå vakt både om respekten för ämbetet och om genomslagskraften för JO:s avgöranden.

I sin verksamhetsplan för 2020 satte JO upp ett antal övergripande mål och strategier för verksamheten med bäring på förtroendet för myndigheten och genomslagskraften för JO:s avgöranden. I verksamhetsplanen betonades bl.a. vikten av högt förtroende för JO:s verksamhet hos allmänheten, myndigheter och domstolar. De mål som angavs avsåg exempelvis hög kvalitet och effektivitet och att JO skulle vara väl känd, lättillgänglig och välinformerad. Detta skulle uppnås genom olika strategier, såsom samarbete, effektivitet och enhetlighet i arbetet samt spridning av information om JO:s verksamhet och beslut. Enligt den bedömning som redovisades i JO:s årsredovisning för 2020 hade såväl kvalitetsmålet som målet om beslutens genomslagskraft uppnåtts. Den senare bedömningen grundades på att JO hade noterat att myndigheter genomfört förändringar med anledning av JO:s beslut eller dialogmöten. Även en hög medieexponering antogs bidra till att öka genomslagskraften för JO:s beslut. Vidare bedömdes att ett ökat antal klagomål och trafik på JO:s webbplats kunde tyda på att JO:s funktion är väl känd.

Det har också framgått, bl.a. genom det som framkommit vid den intervju som utredningen genomförde med medarbetare hos JO, att frågor om såväl allmänhetens som anmälarnas förtroende för JO och beslutens genomslagskraft regelmässigt övervägs i olika sammanhang inom JO-ämbetet.

Att dessa frågor prioriteras hos JO illustreras också bl.a. av att myndigheten har deltagit i tre SOM-undersökningar – 2007, 2018 och 2021⁷⁴⁹ – som har innefattat mätning av allmänhetens kännedom om och förtroende för JO. Det bör noteras särskilt att det inte har genomförts någon motsvarande mätning av anmälarnas eller tillsynsobjektens kännedom om och förtroende för JO.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 6.8.2 har det inom den samhällsvetenskapliga forskningen angetts att förtroende är ett slags prognos och att det kan ses som skillnaden mellan förväntan och förverkligande. När det förväntade inträffar, stärks förtroendet. På motsvarande sätt minskar förtroendet om förväntan inte uppfylls. Enligt uttalanden i den juridiska doktrinen har det under en längre tid funnits en diskrepans mellan förväntan och förverkligande i fråga om JO:s verksamhet, inte minst när det gäller hanteringen av klagomålsanmälningar.

Av redogörelsen i avsnitt 6.8.2 framgår att mätningarna i SOM-undersökningarna 2007 och 2018 av allmänhetens kännedom om och förtroende för JO uppvisar liknande resultat i flera avseenden. Exempelvis uppgav ungefär hälften av svarspersonerna vid båda mättillfällena att de hade en uppfattning om JO. Av de som hade en uppfattning om JO svarade cirka hälften att de hade ett mycket stort eller ganska stort förtroende för JO. Samtidigt fanns det också skillnader mellan mättillfällena 2007 och 2018. Andelen personer med varken stort eller litet förtroende för JO minskade med ungefär 6 procent från 2007 till 2018, medan andelen personer med ganska litet eller mycket litet förtroende för JO nästan fördubblades under denna dryga tioårsperiod.

Det är inte möjligt att dra några säkra slutsatser om utvecklingen över tid av allmänhetens förtroende för JO enbart med utgångspunkt i resultaten från dessa två SOM-undersökningar. Det är också svårt att göra direkta jämförelser mellan resultaten från mättillfällena bl.a. på grund av att undersökningarna inte har utförts på identiska underlag. Inte desto mindre finns det skäl att uppmärksamma att andelen personer med ganska litet eller mycket litet förtroende för JO nästan fördubblats mellan mätningarna 2007 och 2018. Även om det inte går att med säkerhet fastställa ifall det rör sig om en trend enbart utifrån dessa två mätningar är det uppenbart att en sådan varaktig utvecklingsriktning skulle vara bekymmersam. Mot denna bakgrund vore det intressant att söka klarhet i den bakomliggande orsaken till en sådan eventuell utveckling och, i linje med uttalanden i den samhällsvetenskapliga forskningen om institutionsförtroende som en prognos, exempelvis undersöka i vilken utsträckning förtroendet påverkas av relationen mellan allmänhetens förväntningar på JO:s verksamhet och i vilken utsträckning dessa förväntningar förverkligas. En svårighet därvid

⁷⁴⁹ Det har ännu inte publicerats något resultat från SOM-undersökningen 2021 såvitt avser mätningen av kännedomen om och förtroendet för JO som institution.

vore dock att SOM-undersökningarna bygger på ett slumpmässigt urval av den svenska befolkningen. Urvalet bygger alltså inte på att svarspersonerna faktiskt känner till JO, än mindre att de har haft någon kontakt med JO eller att de har egna erfarenheter av JO:s verksamhet. Det framstår därmed inte som görligt att utifrån resultat från SOM-undersökningar genomföra en studie av relationen mellan förväntan och förverkligande samt hur det förhåller sig till förtroendet för JO.

Denna relation torde i stället kunna undersökas genom exempelvis brukarundersökningar. Därvid skulle kunna inhämtas relevant information om exempelvis anmälarnas respektive tillsynsobjektens upplevelse av kontakterna med JO och om hur JO:s besked eller beslut uppfattas. Vid sådana undersökningar skulle möjligen även kunna kartläggas t.ex. hur JO:s beslut omhändertas, används och sprids av tillsynsobjekten.

Resultaten av brukarundersökningen skulle kunna användas för att identifiera potentiella förbättringsområden. Utfallet av undersökningen skulle också kunna ge värdefull information vid en analys av exempelvis hur JO:s avgöranden ska få störst genomslag hos mottagarna och hos andra berörda.

Den övergripande målsättningen för den brukarundersökning som JO har aviserat att myndigheten har för avsikt att genomföra – dvs. att analysera och anpassa utformningen av JO:s webbplats och den externa kommunikationen av JO:s avgöranden – är dock förhållandevis avgränsad. Genomförandet av en brukarundersökning som även skulle inbegripa frågeställningar av relevans för en vidare analys av förtroendet för JO och genomslagskraften för JO:s beslut skulle emellertid innefatta både metodologiska och praktiska svårigheter. Det skulle sannolikt också förutsätta en relativt omfattande arbetsinsats från i vart fall vissa medarbetare hos JO, även om undersökningen – helt eller delvis – troligen skulle kunna utföras av ett externt undersökningsföretag. Det skulle emellertid i sin tur vara förenat med stora kostnader. Det finns inte heller förutsättningar för att genomföra en undersökning av denna art och omfattning inom ramen för denna utredning. Det får i stället överlätas åt JO eller konstitutionsutskottet att efter en närmare behovs- och konsekvensanalys ta ställning till huruvida det bedöms vara motiverat att genomföra en undersökning av detta slag och, i förekommande fall, under vilka former det ska utföras.

Det noteras i detta sammanhang att av de undersökningar som har gjorts inom ramen för denna utredning och som redovisas i avsnitt 6.8.4 när det gäller under vilka former enskilda myndigheter eller organisationer omhändertar och sprider kunskap om avgöranden från JO framgår att det finns stora skillnader mellan hur de olika aktörerna agerar. Även om JO givetvis inte kan ge några anvisningar till enskilda myndigheter eller organisationer om hur de bör hantera avgöranden från JO, är det angeläget att JO t.ex. vid dialog och möten med berörda aktörer verkar för att uppnå största möjliga effekt och genomslag för sina beslut.

Det är naturligtvis primärt en uppgift för tillsynsobjekten att hörsamma JO:s beslut och uttalanden. Det får också förutsättas att såväl regeringen som

kommunala organ noggrant överväger i vad mån det behövs författningsändringar eller andra åtgärder med anledning av ombudsmännens iakttagelser och hur dessa omhändertas hos tillsynsobjekten.

I detta sammanhang finns det dock skäl att notera att justitieombudsmännens uttalanden visserligen kan ha en stor påverkan på rättstillämpningen och indirekt även på den enskilda befattningshavaren eller tjänstemannen, men att uttalandena saknar formell rättslig verkan. Ombudsmännens uttalanden är inte bindande föreskrifter eller disciplinära sanktioner, utan bedömningar som ska vägleda tillsynsobjekten genom tyngden i den sakliga argumentationen. (Se kommitténs överväganden i avsnitt 5.5.3.2.)

För att JO ska behålla sin ställning som en garant för medborgarnas rätts-säkerhet och för rättsstaten är det naturligtvis av grundläggande betydelse att frågor om respekt för ämbetet och om genomslagskraft för JO:s avgöranden ägnas fortsatt uppmärksamhet hos JO och att JO vidtar relevanta åtgärder för att säkerställa dels att verksamheten åtnjuter respekt såväl hos allmänheten som hos tillsynsobjekten, dels att JO:s avgöranden får stor genomslagskraft. Det finns inte anledning att lämna några författningsförslag på detta område. Det bör i stället vara en uppgift för JO att identifiera de konkreta åtgärder som bör vidtas hos JO i detta syfte. Det som har framkommit vid utredningen talar dock för att det finns skäl för JO att fortsätta att se över och utveckla t.ex. arbetet med både uppföljning av besluten, beslutets utformning och den externa kommunikationen genom framför allt JO:s webbplats, för att JO på ett ändamålsenligt sätt ska nå ut med och sprida kunskap om verksamheten.

7 JO:s verksamhet

7.1 Utredningsuppdraget och avgränsning

I utredningsdirektiven konstateras att antalet nyregistrerade ärenden hos JO har ökat stadigt under de senaste åren. Detta bekräftas även av den statistik över antalet nyregistrerade ärenden de senaste tio åren som redovisas i ombudsmännens ämbetsberättelse.⁷⁵⁰

I direktiven noteras att frågan om hur den ökade ärendemängden hos JO hanteras, liksom hur avvägningen mellan klagomålsprövningen å den ena sidan och inspektionsverksamheten å den andra sidan ska göras, har berörts tidigare i olika sammanhang. Mot bakgrund av att det inte finns några indikationer på att ärendetillströmningen skulle avstanna över tid finns det enligt direktiven skäl att göra en strukturerad genomgång av JO:s ärendehantering. Enligt utredningsdirektiven bör utredningen undersöka om de åtgärder som JO har vidtagit för att möta den ökade ärendemängden och ärendebalansen är effektiva och ändamålsenliga i förhållande till JO:s tillsynsuppdrag. Vidare bör utredningen bedöma om balansen mellan JO:s klagomåshantering, inspektionsverksamhet och utnyttjande av sin initiativrätt är väl avvägd. I direktiven anges även att utredningen i detta sammanhang också bör analysera och bedöma om JO:s ekonomiska förutsättningar är anpassade för att bedriva en effektiv och ändamålsenlig verksamhet samt föreslå de eventuella författningsändringar som bedöms vara påkallade. Avsnitt 7.2 ägnas åt dessa frågeställningar.

Framställningen i detta avsnitt avser endast den centrala verksamheten hos JO som följer av JO:s grundläggande uppgift enligt 13 kap. 6 § första stycket RF, att utöva tillsyn över rättsreglernas tillämpning i den offentliga verksamheten, och som närmare definieras i JO-instruktionen. Sålunda behandlas enbart JO:s tillsynsverksamhet liksom den rättsvårdande verksamheten. Den administrativa verksamhet som förekommer hos JO behandlas därmed inte i utredningen.

Inte heller behandlas i detta avsnitt den ärendehandläggning som sker inom ramen för JO:s uppdrag som särskild åklagare. I den delen hänvisas till redogörelsen i avsnitt 6.3.

Av direktiven framgår vidare att den digitala utvecklingen bl.a. inom den offentliga förvaltningen har medfört ändrade förutsättningar för JO:s tillsynsverksamhet under senare år, t.ex. när det gäller digital åtkomst eller fysisk tillgång till myndigheters handlingar vid inspektioner. Utredningen bör därför enligt direktiven kartlägga den digitala utvecklingens konsekvenser för JO:s verksamhet och föreslå de förändringar som bedöms vara nödvändiga,

⁷⁵⁰ Se t.ex. tabell 1.1 i ämbetsberättelsen för verksamhetsåret 2019/20 (redog. 2020/21:JO1 s. 607).

exempelvis när det gäller verksamhetsformer, arbetsmetoder och regelverk. Dessa frågor behandlas i avsnitt 7.3.

Enligt direktiven bör utredningen även undersöka om gällande regelverk för bl.a. personuppgiftsbehandling och sekretess i JO:s verksamhet är adekvata eller om anpassningar är påkallade samt, i förekommande fall, lämna förslag på författningsändringar. Framställningen i avsnitt 7.4 tar sikte på dessa frågeställningar.

7.2 Ärendeutvecklingen och ärendehantering hos JO

Justitieombudsmännens grundlagsfästa uppdrag, att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter, bedrivs i olika former hos JO.

Merparten av tillsynen bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade, liksom genom Opcat-verksamheten (se avsnitt 6.5).

Vidare verkar justitieombudsmännen för att brister i lagstiftningen avhjälpas genom framställning om författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida till riksdagen eller till regeringen. I sin verksamhet besvarar ombudsmännen även remisser över lagförslag och utredningsförslag.

Härtill kommer justitieombudsmännens uppdrag som särskild åklagare (se avsnitt 6.3), liksom annan disciplinär verksamhet.

JO:s verksamhet omfattar samtliga nu nämnda uppdrag. Härutöver bedrivs även annan verksamhet hos JO, exempelvis det internationella arbetet (se avsnitt 6.7). Som framgår av avgränsningen i avsnitt 7.1 ovan, behandlas inte all verksamhet som förekommer hos JO i avsnitt 7.2. Framställningen är uppbyggd enligt följande.

Inledningsvis presenteras i avsnitt 7.2.1 några av huvuddragen för redovisningen av JO:s ärendestatistik liksom vissa begrepp och definitioner.

Som ett led i utredningens strukturerade genomgång av JO:s ärendehantering och för att belysa ärendeutvecklingen också ur ett historiskt perspektiv, redovisas i avsnitt 7.2.2–7.2.4 dels statistiska uppgifter om ärendeutvecklingen, dels överväganden och uttalanden om JO:s ärendehantering från bl.a. tidigare utredningar och ämbetsberättelser. Framställningens disposition i dessa avsnitt följer alltså den historiska utvecklingen. En historisk tillbakablick över ärendeutvecklingen i sammandrag fram till 2010 finns i avsnitt 7.2.2. I avsnitt 7.2.3 redogörs för tidigare överväganden och uttalanden om ärendehantering hos JO från 1967 års reform till 2010 års JO-utredning. Ärendeutvecklingen 2010–2020 behandlas i avsnitt 7.2.4. I sammanhanget noteras följande. Coronapandemin som bröt ut under våren 2020 har inverkat även på JO:s verksamhet, såväl när det gäller ärendeutvecklingen som ärendehantering. De särskilda förhållanden som har präglat tiden under pandemin har påverkat både ärendetillströmningen och JO:s arbetssätt. Utredningen har

mot denna bakgrund valt att i redovisningen av ärendeutvecklingen inte inkludera de statistiska uppgifter som redovisas i JO:s senaste ämbetsberättelse avseende verksamhetsåret 2020/21 (redog. 2021/22:JO1). Av samma anledning redovisas inte heller de senaste uppgifterna om bl.a. JO:s verksamhetsmål enligt verksamhetsplanen för 2022.

I avsnitt 7.2.5–7.2.9 behandlas specifika frågor om ärendehantering när det gäller vissa ärendekategorier.

Kommitténs överväganden, inbegripet frågan om de ekonomiska förutsättningarna för JO:s verksamhet, redovisas i avsnitt 7.2.10.

Det bör även noteras särskilt att sådan verksamhet som inte har en direkt koppling till ärendehantering och JO:s tillsynsverksamhet, exempelvis den internationella verksamheten, deltagande i konferenser, seminarier och utbildningsverksamhet m.m., inte behandlas i detta avsnitt.

7.2.1 Redovisning av JO:s ärendestatistik samt några begrepp och definitioner

JO redovisar sin ärendestatistik dels i den årliga ämbetsberättelsen, dels i årsredovisningen. Ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen i november och avser det gångna verksamhetsåret (juli–juni), medan årsredovisningen avlämnas i februari över det gångna räkenskapsåret som sammanfaller med kalenderåret. Viss ärendestatistik redovisas även i budgetpropositionen.⁷⁵¹

I sin ärendestatistik använder JO några begrepp och definitioner som är centrala för förståelsen och tolkningen av de statistiska uppgifterna. Sålunda används följande begrepp och definitioner i JO:s statistik.⁷⁵²

- *Klagomål*: JO-anmälningar från allmänheten.
- *Initiativ*: utredningar som respektive ombudsman har inlett på eget initiativ.
- *Inspektioner*: inspektioner genomförda i den ordinarie tillsynsverksamheten.
- *Opcat-inspektioner*: inspektioner genomförda av Opcat-enheten inom ramen för uppdraget som nationellt besöksorgan (National Preventive Mechanism, NPM).
- *Tillsynsärenden*: klagomål, initiativ och inspektioner sammantaget.
- *Lagstiftningsremisser*: remisser, vanligen från Regeringskansliet, där JO ges tillfälle att yttra sig över förslag till ändrad lagstiftning.
- *Avslutat ärende*: ett klagomåls- eller initiativärende är avslutat när beslut har fattats. En inspektion är avslutad när inspektionsprotokollet har justerats.
- *Avslutat ärende utan utredning*: ärendet har bedömts och avslutats utan annat underlag än det som redovisas i anmälan.

⁷⁵¹ Se t.ex. prop. 2020/21:1 utg.omr. 1 avsnitt 6.

⁷⁵² Se redog. 2020/21:JO1 s. 606.

- *Avslutat ärende efter viss utredning*: visst underlag har inhämtats om ärendet, t.ex. genom att en akt begärts in och granskats eller genom muntliga uppgifter från den berörda myndigheten.
- *Avslutat ärende efter fullständig utredning*: innebär normalt att anmälan remitteras, dvs. att JO begär att den berörda myndigheten ska komma in med ett skriftligt yttrande och bedömning av det som har hänt i ärendet.

Ärendestatistiken och ärendeutvecklingen hos JO har varit föremål för ingående analys och överbåganden även i tidigare utredningar.

De statistiska uppgifter som redovisas i detta avsnitt har inhämtats dels från JO:s egen redovisning av sin ärendestatistik, dels från tidigare utredningar.

7.2.2 Historisk tillbakablick – ärendeutvecklingen fram till 2010 års JO-utredning

De första 100 åren

Under lång tid efter JO-ämbetets tillkomst utövade JO sin verksamhet främst genom egna initiativ. Klagomål och framställningar från enskilda förekom under denna tid i en ganska blygsam omfattning. Sålunda inkom under en stor del av 1800-talet ett 50-tal klagomål per år till JO och det var först mot slutet av 1800-talet som antalet inkomna klagomål passerade 100 per år. Under de första 100 åren uppgick det sammanlagda antalet inkomna klagomål hos JO till ca 7 000.⁷⁵³

Tiden från 1900 till 1971

Ärendeutvecklingen under perioden 1900–1971 har redovisats enligt följande i en tabell sammanställd av tidigare ställföreträdande JO Gustaf Petrén:⁷⁵⁴

⁷⁵³ Se framst. 2009/10:RS5 s. 20.

⁷⁵⁴ Tabellen ingår i en promemoria med Gustaf Petrén synpunkter på verksamheten hos JO. Promemorian utgör bilaga 3 till JO:s ämbetsberättelse 1973, se redog. 1973:2 s. 611 f.

TABELL

Verksamhetsår	Inkomna klagomål	Initiativ-ärenden	Summa ärenden	Avgjorda ärenden	Atal			Framställningar		
					i klagomåls-ärenden	i initiativ-ärenden	Summa	till riksdagen	till Kungl. Maj:t	Summa
1900	70	—	70	76	7	3	10	1	3	4
1910	347	—	347	340	10	4	14	3	17	20
1920										
JO	330	85	415	544			19	—	6	6
MO	159	175	334	396	1	4	5	1	2	3
Tillhoppa	489	260	749	940			24	1	8	9
1930										
JO	489	82	571	589			11*)	—	2	2
MO	86	187	273	259	3	2	5	—	7	7
Tillhoppa	575	269	844	848			16	—	9	9
1940										
JO	333	258	591	585	2	15	17	—	6	6
MO	727	426	1 153	1 066			33	—	14	14
Tillhoppa	1 060	684	1 744	1 651			50	—	20	20
1950										
JO	589	122	711	719	2	4	6	—	3	3
MO	97	489	586	679			9	—	13	13
Tillhoppa	686	611	1 297	1 398			15	—	16	16
1960										
JO	983	226	1 209	1 238			8*)	—	5	5
MO	79	546	625	666			6	—	2	2
Tillhoppa	1 062	772	1 834	1 904			14	—	7	7
1970	2 606	457	3 063	2 979	1	—	1*)	—	6	6
1971	3 149	346	3 495	3 236	1	—	1*)	1	3	4

Av tabellen framgår bl.a. att antalet inkomna klagomålsärenden till JO ökade markant från omkring 1960 till 1971. En bidragande orsak till denna ökning var 1957 års JO-reform, varvid JO:s tillsyn på det kommunala området utvidgades (se avsnitt 3.2.1). Främst mot denna bakgrund tillsattes 1963 års JO-utredning, som fick i uppgift att föreslå åtgärder för att öka effektiviteten i ombudsmännens tillsynsverksamhet (se avsnitt 7.2.3).

Ärendeutvecklingen under denna tid, som visade på en kontinuerlig ökning av antalet klagomålsärenden och ärendebalanser, analyserades ingående av såväl 1963 års JO-utredning som 1972 års JO-utredning.

1963 års JO-utredning konstaterade att JO:s arbetsbörda hade ökat dels på grund av den betydande ökningen av antalet klagomålsärenden till följd av att antalet tjänstemän under JO:s tillsyn ökat markant vid 1957 års JO-reform, dels på grund av att vissa typer av ärenden – i synnerhet förvaltningsrättsliga ärenden – hade blivit mer vidlyftiga och svårbedömda. Utredningen fann att arbetsbelastningen hade ökat också genom att ombudsmännen, sedan mitten av 1950-talet, i större utsträckning än tidigare motiverade sina beslut även i ärenden i vilka klagomålen lämnades utan åtgärd.⁷⁵⁵

Tiden från 1970-talet till mitten av 1980-talet

1972 års JO-utredning uppfattade sitt uppdrag så att dess viktigaste uppgift var att söka komma till rätta med ombudsmännens stora arbetsbörda.⁷⁵⁶ Utredningen gjorde därför en noggrann genomgång av JO:s ärendehantering och lät

⁷⁵⁵ Se SOU 1965:64 s. 55.

⁷⁵⁶ Se SOU 1975:23 s. 31.

även genomföra en statistisk undersökning av ett urval ärenden hos JO.⁷⁵⁷ Enligt den undersökningen fanns ett tidsmässigt och logiskt samband mellan ökningen i antalet klagomål och tillväxten av den offentliga verksamheten. Härutöver ansågs bl.a. att en ökad massmediebevakning och en förbättrad skolutbildning hade bidragit till spridning av information om möjligheten att klaga hos JO, vilket i sin tur lett till ett ökat antal klagomål. Vidare ansågs det troligt att den ökade klagomålsfrekvensen kunde härledas till en mer samhällskritisk och mindre auktoritetspräglad inställning till myndigheter och förvaltning samt till konkreta rapporteringar i massmedierna om vissa förhållanden.⁷⁵⁸

En detaljerad redogörelse för ärendeutvecklingen presenterades även i 1983 års JO-utrednings betänkande. Utredningen redovisade bl.a. följande tabell över utvecklingen av samtliga ärenden hos JO för perioden 1969–1984:⁷⁵⁹

Tabell 1 Ärendeutvecklingen hos riksdagens ombudsmän 1969-01-01 – 1984-06-30

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

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

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

Av uppgifterna i tabellen framgår bl.a. att antalet klagomål hade ökat från drygt 3 000 nyinkomna klagomålsärenden verksamhetsåret 1975, dvs. innan 1975 års JO-reform, till knappt 3 400 ärenden verksamhetsåret 1983/84, samt att ärendebalanserna hade ökat med ca 60 procent mellan verksamhetsåren 1975 och 1983/84. Vidare kan det av tabellen utläsas att sådana initiativ-ärenden som JO inlett vid inspektioner hade gått ned kraftigt efter 1975 års JO-reform, från 384 ärenden 1975 till 40 ärenden 1983/84. Enligt utredningen

⁷⁵⁷ Se SOU 1975:23 s. 236 f.

⁷⁵⁸ Se SOU 1975:23 s. 277.

⁷⁵⁹ Se SOU 1985:26 s. 74.

var förklaringen till denna nedgång dels att inspektionsverksamheten hade gått ned något, dels en ändring i JO:s registreringsrutiner.⁷⁶⁰

Tiden från mitten av 1980-talet till mitten av 1990-talet

Ärendeutvecklingen från verksamhetsåret 1984/85 till 1988/89 präglades av en varierande utveckling, med omväxlande ökning respektive minskning av antalet nyregistrerade klagomålsärenden och lagstiftningsremisser samt initiativärenden. Från verksamhetsåret 1989/90 till 1995/96 ökade antalet nyregistrerade klagomålsärenden och lagstiftningsremisser kontinuerligt, medan initiativärendena alltså fluktuerade i antal. Vid mitten av 1990-talet nyregistrerades sammanlagt ca 5 000 klagomålsärenden och lagstiftningsremisser hos JO per verksamhetsår, och antalet initiativärenden uppgick då till 125. Den här utvecklingen illustreras i följande tabell från JO:s ämbetsberättelse för verksamhetsåret 1995/96:⁷⁶¹

Anmälning- och initiativärenden 1.7.1984 – 30.6.1996

År	Klagoärenden och remisser	Initiativärenden
1984/85	3 163	141
1985/86	3 323	85
1986/87	2 899	84
1987/88	2 803	136
1988/89	2 855	163
1989/90	3 477	176
1990/91	3 883	260
1991/92	4 076	213
1992/93	4 468	233
1993/94	4 634	107
1994/95	4 764	127
1995/96	4 990	125

Tiden från mitten av 1990-talet till 2010

Som framgår av en tabell som presenteras nedan – hämtad från JO:s ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2007/08 – följde en nedgång i antalet klagomålsärenden och lagstiftningsremisser mellan verksamhetsåren 1996/97 och 2001/02.⁷⁶² En kontinuerlig ökning ägde dock rum från verksamhetsåret

⁷⁶⁰ I utredningen anges att JO efter 1975 års reform i ökad utsträckning hade avgjort ”frågor och problem i samband med inspektionerna utan att något särskilt initiativärende lagts upp” (se SOU 1985:26 s. 75).

⁷⁶¹ Se redog. 1996/97:JO1 s. 21.

⁷⁶² Se redog. 2008/09:JO1 s. 562.

2002/03 till verksamhetsåret 2007/08, med undantag för en mindre nedgång i antalet nyregistrerade klagomålsärenden och lagstiftningsremisser under verksamhetsåret 2006/07.

Av tabellen framgår även att antalet initiativärenden fortsatte att fluktuera under hela denna period, alltså under verksamhetsåren 1996/97–2007/08.

Nyregistrerade anmälnings- och initiativärenden 1.7.1996–30.6.2008

År	Klagomålsärenden och lagstiftningsremisser	Initiativärenden
1996/97	4 840	64
1997/98	4 885	118
1998/99	4 791	147
1999/2000	4 626	113
2000/01	4 511	133
2001/02	4 463	111
2002/03	4 739	95
2003/04	5 074	100
2004/05	5 543	52
2005/06	5 919	89
2006/07	5 620	91
2007/08	6 477	73

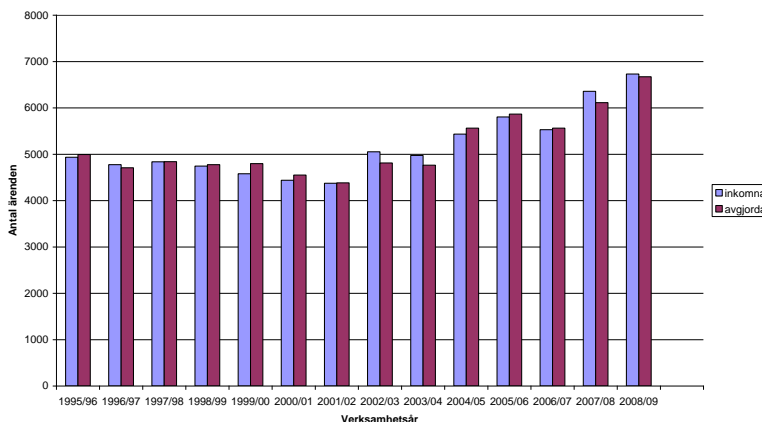
Efter verksamhetsåret 2007/08 fortsatte ökningen av antalet nyregistrerade klagomålsärenden och lagstiftningsremisser. Antalet ärenden i dessa kategorier uppgick sålunda till 6 850 under verksamhetsåret 2008/09 och till 7 398 under verksamhetsåret 2009/10. Antalet initiativärenden minskade i sin tur till 68 under verksamhetsåret 2008/09 och till 46 under verksamhetsåret 2009/10.⁷⁶³

När det sedan gäller antalet avslutade ärenden hos JO kan det konstateras att från mitten av 1990-talet till verksamhetsåret 2008/09 avslutades i princip lika många klagomålsärenden per verksamhetsår som antalet inkomna ärenden, vilket illustreras i följande tabell.⁷⁶⁴

⁷⁶³ Se redog. 2010/11:JO1 s. 655.

⁷⁶⁴ Se framst. 2009/10:RS5 s. 27.

Figur 1: Klagomålsärenden 1995/96-2008/09



Verksamhetsåret därefter, 2009/10, avslutades fler ärenden än vad som nyregistrerades och ärendebalanserna minskade, trots den höga ärendetillströmningen under det året.⁷⁶⁵

De statistiska uppgifterna för JO:s verksamhetsår 1995/96–2009/10 ger anledning till bl.a. följande iakttagelser i fråga om ärendeutvecklingen.

Till att börja med visar de statistiska uppgifterna att JO, trots upprepad ökning i tillströmningen av klagomålsärenden, under denna period kunnat bemästra arbetsbelastningen utan att ärendebalanserna ökat annat än tillfälligtvis. Detta skedde dock på bekostnad av JO:s inspektioner och ledde till en minskning av antalet initiativärenden.

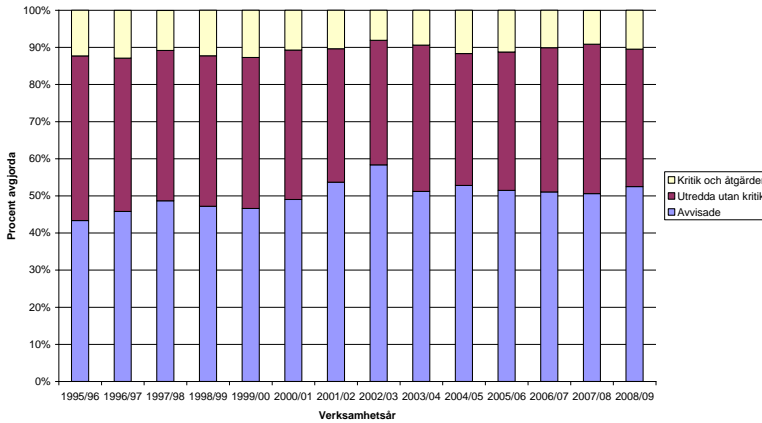
Vidare kan av tabellen nedan, hämtad från 2010 års JO-utredning, dras slutsatsen att andelen klagomålsärenden som föranledde kritik, uttalanden eller sanktionsåtgärder låg någorlunda stabilt på en nivå kring 10 procent under hela perioden 1995/96–2008/09.⁷⁶⁶

Enligt 2010 års JO-utredning tydde detta inte på att prövningen av klagomålsärendena, trots den stora mängden, skulle ha gjorts mindre noggrant. Inte heller ansågs förhållandet tyda på att de nytillkomna klagomålsärendena inte skulle ha varit lika välgrundade – eller lika ogrundade – som de som hade kommit in tidigare. Att betydligt fler ärenden avvisades eller avskrevs än som utreddes efter verksamhetsåret 2001/02 ansågs däremot vara ett tecken i den riktningen av 2010 års JO-utredning. Lika troligt ansågs dock vara att tröskeln för att utreda ett ärende hade höjts under trycket av ärendetillströmningen. På så sätt kunde, enligt utredningen, den ökade avskrivningsfrekvensen ha bidragit till att öka genomströmningen av ärenden.

⁷⁶⁵ Antalet avslutade ärenden detta verksamhetsår uppgick till 7 727 och av de avslutade ärendena var 96 lagstiftningsremissärenden, 64 inspektionsärenden eller andra initiativärenden samt 7 567 klagomålsärenden (se redog. 2010/11:JO1 s. 16).

⁷⁶⁶ Se framst. 2009/10:RS5 s. 28.

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



7.2.3 Överväganden och uttalanden om JO:s ärendehantering från 1967 års reform till 2010 års JO-utredning

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 7.2.2 har ärendestatistiken och ärendehantering hos JO-ämbetet – inbegripet uppgifter om bl.a. ärendeutvecklingen och särskilt ärendetillströmningen – liksom effektiviteten i ombudsmännens tillsynsverksamhet varit föremål för ingående analys och överväganden i tidigare utredningar av JO. Det har också förekommit olika författningstekniska lösningar för att underlätta arbetsbelastningen och förbättra arbetsläget hos JO. Nedan ges ett par exempel på uttalanden som har gjorts och åtgärder som har vidtagits i detta syfte från 1967 års reform till 2010 års JO-utredning.

1967 års reform

Som nämns i avsnitt 7.2.2 ledde den utvidgning av JO:s tillsynsområde som genomfördes vid 1957 års reform (se avsnitt 3.2.1) till en ökad ärendetillströmning hos JO. 1963 års JO-utredning, som sedermera ledde till 1967 års reform, fick därför i uppdrag att göra en översyn av JO:s organisation och verksamhetsformer ”med syfte att möjliggöra en intensifiering av tillsynen”.⁷⁶⁷ Utredningen skulle bl.a. föreslå åtgärder för att öka effektiviteten i ombudsmännens tillsynsverksamhet.

Som framgick i avsnitt 3.2.1 avskaffades genom 1967 års reform militieombudsmannen och antalet justitieombudsmän utökades till tre. För de tre ombudsmännen skulle det finnas två ställföreträdare. Detta skedde mot bakgrund av den starkt ökande tillströmningen av klagomål.⁷⁶⁸

⁷⁶⁷ Se bet. 1963:Kubullu1 s. 16.

⁷⁶⁸ Se framst. 2009/10:RS5 s. 21.

Vid utskottsbehandlingen av utredningens förslag övervägdes också särskilt den principiella frågan om ombudsmännens prövningsskyldighet.⁷⁶⁹ Enligt utskottets uppfattning fanns det inte någon formell skyldighet för ombudsmännen att pröva inkomna ärenden och det borde, med tanke på ämbetets utpräglade förtroendekaraktär, överlämnas till ombudsmännen själva att efter eget omdöme avgöra i vilken utsträckning ärenden skulle tas upp till prövning. Samtidigt infördes en bestämmelse i JO-instruktionen – en s.k. generalklausul – enligt vilken JO borde lämna klagomål utan åtgärd, om det från allmän och enskild synpunkt var av ringa betydelse att saken prövades.

Utskottet uttalade bl.a. att det ansåg det särskilt angeläget att en avsevärd ökning av inspektionsverksamheten kom till stånd, och framhöll att en alltför stark belastning av rutinmässiga eller annars mindre betydelsefulla uppgifter kunde leda till att JO-institutionen förlorade i saklig betydelse.⁷⁷⁰

1975 års JO-reform

Eftersom 1972 års JO-utredning såg som sin främsta uppgift att söka komma till rätta med JO:s stora arbetsbörda blev det naturligt för utredningen att ifrågasätta bl.a. omfattningen av inspektionsverksamheten och prioriteringen mellan klagomålsprövningen och inspektionsverksamheten. Utredningen konstaterade bl.a. att justitieombudsmännen hade olika uppfattningar om inspektionsverksamheten var en så värdefull metod för att utöva tillsyn över myndigheterna att den borde bibehållas i dess dåvarande omfattning.⁷⁷¹ Enligt utredningen ansåg JO Ulf Lundvik att inspektionsverksamheten var så viktig att han skulle vilja minska klagomålsprövningen för att få mer tid åt inspektioner. Utredningen noterade att JO Gunnar Thyresson var tämligen nöjd med den dåvarande inspektionsverksamheten och att JO Bertil Wennergren ansåg det väsentligt att ombudsmannen besökte myndigheterna och lärde känna deras arbetsförhållanden, om han skulle kunna fungera väl som tillsynsmyndighet. Även ställföreträdande JO Tor Sverne fann att inspektionsverksamheten var betydelsefull. Ställföreträdande JO Anders Wigelius ansåg emellertid för sin del att klagomålsprövningen var viktigast och menade att ämbetet borde organiseras med hänsyn till denna, varefter man fick se om det blev någon tid över åt inspektioner. Enligt utredningen uttalade han att JO borde inspektera endast om anledning förekom i ett särskilt ärende.

Vad som enligt 1972 års JO-utredning främst motiverade inspektionsverksamheten var dess troliga preventiva effekt. Utredningen uttalade bl.a. att redan det förhållandet att en myndighet vet att den blir utsatt för en inspektion av JO inom de närmaste åren torde åtminstone i någon mån vara ägnat att öka tjänstemännens noggrannhet och strävan att iaktta gällande bestämmelser.⁷⁷² Därutöver var inspektionerna enligt utredningen ett sätt för JO att upptäcka begångna fel och utgjorde således ett led för att beivra dessa.

⁷⁶⁹ Se bet. KUI LU 1967:1 s. 10 f.

⁷⁷⁰ Se bet. KUI LU 1967:1 s. 8 f.

⁷⁷¹ Se SOU 1975:23 s. 119.

⁷⁷² Se SOU 1975:23 s. 119.

Samtidigt konstaterade utredningen att inspektioner var både tids- och resurskrävande samt att det var samma medarbetare hos JO som ägnade sig åt såväl klagomålsprövning som inspektioner. Utredningen fann att inspektionsverksamheten inkräktade på arbetet med att pröva klagomål och att inspektioner inte tillgodosåg den enskildes behov av rättssäkerhetskontroll på samma omedelbara sätt som vid klagomålsprövning. Enligt utredningen fanns en risk att JO under inspektioner främst upptäckte formella fel, men inte ”allvarligare sakliga fel”.⁷⁷³ Vidare noterade utredningen att antalet myndigheter under JO:s tillsyn var så stort att det var en övermäktig uppgift för JO att under en rimlig tidsrymd besöka dem alla. Inspektioner inträffade därför sällan på en myndighet. Utredningens avslutande anmärkning var att JO i första hand borde ägna sig åt inspektioner på förekommen anledning, men att andra inspektioner borde ske i viss utsträckning och då företrädesvis inriktade på särskilt utvalda frågor.⁷⁷⁴

Sammanfattningsvis föreslog 1972 års JO-utredning en rad åtgärder för att åstadkomma en lättnad i JO:s arbetsbörda, såsom förändringar i klagomålsprövningen och inspektionsverksamheten, omorganisation av JO-ämbetet och delegation av beslutanderätt (se avsnitt 3.2.2). Vissa förslag som lades fram av utredningen godtogs inte av riksdagen. Sålunda föreslog exempelvis utredningen att generalklausulen skulle behållas, men att dess lydelse skulle ändras i viss mån.⁷⁷⁵ Konstitutionsutskottet fann dock vid sin behandling av utredningens förslag att någon generalklausul inte var påkallad och att det i stället helt skulle överlämnas åt JO att avgöra om ett ärende skulle tas upp till prövning.⁷⁷⁶ Någon bestämmelse motsvarande den tidigare generalklausulen togs därför inte in i instruktionen vid 1975 års JO-reform. Däremot infördes den s.k. tvåårsregeln som alltjämt finns i 20 § JO-instruktionen och som innebär att JO inte bör ta upp sådana förhållanden till utredning som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det.

Konstitutionsutskottet underströk vid 1975 års JO-reform att klagomålsprövningen var JO:s viktigaste uppgift och mest ägnad att tillgodose syftet med JO:s verksamhet i stort.⁷⁷⁷ För att en lättnad i arbetsbördan skulle uppnås rekommenderade utskottet att JO i större utsträckning än tidigare skulle utnyttja möjligheten att överlämna klagomål till en annan myndighet för utredning och prövning.⁷⁷⁸ Det underströks också att JO borde underlåta att ta upp klagomål till prövning när ordinarie överklagandemöjligheter fortfarande stod öppna.⁷⁷⁹ Mot bakgrund av den betydelse som utskottet tillmätte klagomålsprövningen, ansågs en inskränkning av inspektionsverksamheten – och då

⁷⁷³ Se SOU 1975:23 s. 120.

⁷⁷⁴ Se SOU 1975:23 s. 122.

⁷⁷⁵ Se SOU 1975:23 s. 106.

⁷⁷⁶ Se bet. KU 1975/76:22 s. 52.

⁷⁷⁷ Se bet. KU 1975/76:22 s. 51.

⁷⁷⁸ Se bet. KU 1975/76:22 s. 52.

⁷⁷⁹ Se bet. KU 1975/76:22 s. 53.

i första hand de rutinmässiga inspektionerna⁷⁸⁰ – vara ofrånkomlig. Utskottet uttalade att JO:s inspektionsverksamhet i första hand skulle inriktas på myndigheter som JO på grund av klagomålsfrekvensen eller andra orsaker fann anledning att särskilt kontrollera. I den mån arbetsbördan gjorde det möjligt borde enligt utskottet även andra inspektioner företas, regelbundet eller stickprovvis, varvid inspektionerna lämpligen borde inriktas på studiet av särskilt utvalda frågor.⁷⁸¹

Sedan 1975 års JO-reform anges i 5 § första stycket JO-instruktionen att ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade. Konstitutionsutskottet uttalade att innehållet i paragrafen motsvarade i stort sett första stycket i 2 § i 1967 års JO-instruktion, men att bestämmelsen hade omformulerats för att ”tydligare markera att klagomålsprövningen är det väsentligaste inslaget i ombudsmännens tillsyn”.⁷⁸² Bestämmelsen har fortfarande samma lydelse.

Konstitutionsutskottet godtog utredningens förslag om en fjärde ombudsman men avvisade ett förslag om en möjlighet att delegera beslutsrätt i avvísings- och avskrivningsärenden till vissa tjänstemän.⁷⁸³ Enligt utskottet var det angeläget för allmänhetens förtroende för JO-ämbetet att ”de som klagar hos JO verkligen når fram till vederbörande ombudsman”.⁷⁸⁴

1986 års JO-reform

I direktiven för 1983 års JO-utredning angavs en viktig fråga vara avvägningen mellan klagomålsprövningen och inspektionsverksamheten.⁷⁸⁵ Där uttalades också att det var möjligt att en viss förskjutning av JO:s verksamhet till förmån för inspektionsverksamheten borde komma till stånd. Enligt konstitutionsutskottet hade utvecklingen visat betydelsen av JO:s insatser när det gäller granskningen av principiellt viktiga lagstiftningsområden. Det angavs också att justitieombudsmännen själva var överens om att sådana uppgifter borde komma mer i förgrunden. Samtidigt förklarades i direktiven att konstitutionsutskottet därmed inte ansåg att klagomålsprövningen var mindre betydelsefull. Tvärtom hörde klagomålsprövningen enligt konstitutionsutskottet till JO:s viktigaste uppgifter.

1983 års JO-utredning delade i allt väsentligt utskottets ståndpunkt. Utredningen noterade att JO utövade sin tillsyn genom inspektions- och projektverksamhet samt klagomålsprövning. Utredningen konstaterade att samtliga dessa delar i JO:s verksamhet var nödvändiga för att JO skulle kunna

⁷⁸⁰ Historiskt har man vid diskussion av JO:s inspektionsverksamhet skilt på inspektioner som företas av en speciell anledning (inspektioner på förekommen anledning) och inspektioner som sker rutinmässigt (regelbundna inspektioner eller rutininspektioner). Se SOU 1985:26 s. 168.

⁷⁸¹ Se bet. KU 1975/76:22 s. 54 f.

⁷⁸² Se bet. KU 1975/76:22 s. 69.

⁷⁸³ Se bet. KU 1975/76:22 s. 63 f.

⁷⁸⁴ Se bet. KU 1975/76:22 s. 65.

⁷⁸⁵ Se bet. KU 1982/83:7 s. 8.

fullfölja sin tillsynsverksamhet på ett riktigt sätt.⁷⁸⁶ Enligt utredningen var det inte i första hand klagomålsprövningen, utan inspektions- och projektverksamheten – med undantag för rena rutininspektioner – som var mest effektiva när det gällde att förverkliga syftet med JO-ämbetet, att tillgodose rätts-säkerheten.⁷⁸⁷ Huvudsyftet med JO:s inspektions- och projektverksamhet borde alltså, enligt utredningen, vara att tillgodose allmänhetens behov av rätts-säkerhet. Utredningen ansåg därför att antalet rutinartade inspektioner borde begränsas och undersökningar av en viss typ av myndigheter eller av ett visst lagstiftningsområde intensifieras.⁷⁸⁸ Enligt utredningen skulle JO:s projektverksamhet fortsätta och intensifieras. Projektverksamheten innebar att JO kompletterade sin sedvanliga tillsyn med systematiska undersökningar av bestämda delar av en myndighets ansvarsområde för att bl.a. få en mer övergripande bild av om en viss lagstiftning fungerade och tillämpades enhetligt och effektivt.⁷⁸⁹ Vägledande vid inspektionerna skulle vara rätts-säkerhetsaspekten.⁷⁹⁰ Utredningen slog dock fast att detta inte borde ske på bekostnad av klagomålsprövningen, utan att JO borde ha resurser som medgav tillräckliga insatser på båda områdena.⁷⁹¹ Utredningen konstaterade att JO visserligen borde vara i princip fri att välja vad som ska tas upp till närmare granskning och vad tillsynen ska inriktas på, men framhöll samtidigt att klagomål inte bör avvisas för att JO ska hinna med annan verksamhet. Sålunda borde JO, enligt utredningen, utnyttja sin principiella frihet att bestämma inriktningen av sin tillsyn med stor försiktighet i fråga om klagomålsprövningen.⁷⁹² Utredningen konstaterade därvid att JO tillämpade en generös praxis som i hög grad var önskvärd att behålla.⁷⁹³

Vid sin behandling av utredningens betänkande anförde konstitutionsutskottet bl.a. att JO:s huvuduppgift är att tillvarata de enskildas intresse av en lagenlig och korrekt behandling från myndigheternas sida och att JO:s arbete med klagomål från enskilda ska ha prioritet i förhållande till andra uppgifter.⁷⁹⁴ I praktiken, anförde utskottet, är det i själva verket klagomålshandläggningen som i stor utsträckning styr JO-verksamheten. Utskottet fann att utrymmet för andra uppgifter var avhängigt av de resurser som klagomålshandläggningen krävde.⁷⁹⁵ Utskottet konstaterade att det inte går att dra någon skarp gräns mellan JO:s rutininspektioner och övriga slag av inspektioner liksom inte heller mellan JO:s ämnesinriktade inspektioner och JO:s projektverksamhet. Enligt utskottet fanns det inte anledning för riksdagen att ange några närmare riktlinjer för i vilken omfattning JO skulle ägna sig åt de olika slagen av inspektioner. Utskottet anförde att det borde överlämnas åt JO:s egen

⁷⁸⁶ Se SOU 1985:26 s. 143.

⁷⁸⁷ Se SOU 1985:26 s. 142.

⁷⁸⁸ Se SOU 1985:26 s. 172 f.

⁷⁸⁹ Se SOU 1985:26 s. 156 och 80.

⁷⁹⁰ Se SOU 1985:26 s. 173.

⁷⁹¹ Se SOU 1985:26 s. 143.

⁷⁹² Se SOU 1985:26 s. 156.

⁷⁹³ Se SOU 1985:26 s. 157.

⁷⁹⁴ Se bet. KU 1986/87:2 s. 10 och 19.

⁷⁹⁵ Se bet. KU 1986/87:2 s. 19 f.

bedömning att avgöra vilka verksamhetsformer som bäst gagnade syftet med JO-verksamheten. När det gällde inriktningen av JO:s inspektions- och projektverksamhet anslöt sig utskottet till utredningens bedömning, att en intensifiering borde ske av JO:s granskning av sådana kommunala och landstingskommunala organ som hade hand om uppgifter enligt statlig speciallagstiftning.⁷⁹⁶

Reformer 1995 och med anledning av 2010 års JO-utredning

Genom en ändring i JO-ämbetets organisation den 1 juli 1995 återinfördes en ordning med tjänstgörande ställföreträdande ombudsmän (se avsnitt 3.4). Bakgrunden var i huvudsak att ärendetillströmningen hade ökat under flera år och att det fanns en tendens till ökning av ärendebalanserna. Följaktligen infördes en bestämmelse i 15 § tredje stycket JO-instruktionen som alltjämt gäller, enligt vilken en ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller om det av annat särskilt skäl finns behov av en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring. I bestämmelsen anges även att det ankommer på chefsJO att besluta om en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Det kan härvid noteras att konstitutionsutskottet i sin bedömning uttalade bl.a. att möjligheten att använda ställföreträdande ombudsmän ska utnyttjas restriktivt (se bet. 1994/95:KU33).

2010 års JO-utredning hade i uppdrag att göra viss översyn av JO-instruktionen mot bakgrund av den sedan ett par år kontinuerligt ökande ärendetillströmningen av framför allt antalet klagomålsärenden.⁷⁹⁷ Som en följd av utredningen infördes en delegationsmöjlighet i 22 § JO-instruktionen för att möjliggöra en anpassning av JO:s handläggnings- och beslutsformer till den ökade tillströmningen av klagomål.⁷⁹⁸ Bestämmelsen, som alltjämt gäller, kom att utformas i enlighet med konstitutionsutskottet förslag. Sålunda får en justitieombudsman genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar dels verkställa inspektion, dels fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Bemyndiganden får inte innefatta rätten att göra en framställning till riksdagen eller regeringen, göra kritiska eller vägledande uttalanden, väcka åtal eller anmäla befattningshavare till disciplinärt förfarande eller överlämna ett ärende till en annan myndighet. Vidare ska ärenden där ett skriftligt yttrande eller skriftliga upplysningar har inhämtats från en berörd myndighet eller tjänsteman alltid avgöras av en ombudsman, även om beslutet inte innefattar någon kritik. Av avgränsningen följer även att beslut i ärenden där det under handläggningen förekommit åtgärder såsom föreläggande eller utdömande av vite alltid bör fattas av en ombudsman.⁷⁹⁹

⁷⁹⁶ Se bet. KU 1986/87:2 s. 20.

⁷⁹⁷ Se bet. 2009/10:KU24 och rskr. 2009/10:174–175.

⁷⁹⁸ Se framst. 2009/10:RS5, bet. 2010/11:KU7 och rskr. 2010/11:149.

⁷⁹⁹ Se bet. 2010/11:KU7 s. 10.

Vissa uttalanden om avvägningen mellan klagomålsprövningen och inspektionsverksamheten

Som framgått under rubriken 1975 års JO-reform och 1986 års JO-reform i framställningen ovan, har riksdagen i samband med båda dessa reformer uttalat att klagomålsprövning från enskilda ska ha prioritet i förhållande till andra arbetsuppgifter eftersom den har ansetts vara mest ägnad att uppfylla syftet med JO:s verksamhet i stort.⁸⁰⁰ Konstitutionsutskottet har senare – vid sin årliga behandling av JO:s ämbetsberättelse – vidhållit denna uppfattning och anfört bl.a. att dessa uttalanden fortfarande är giltiga och att klagomålshandlingen därför bör prioriteras även i fortsättningen. Utskottet har emellertid framhållit att inspektioner självfallet också är en viktig del av ombudsmännens verksamhet.⁸⁰¹ Utskottet har även uttryckt att utskottet ser positivt på JO:s ambition att utveckla inspektionsverksamhet.⁸⁰² Vidare har utskottet uttalat att JO:s inspektionsverksamhet, inte minst de oanmälda inspektionerna, utgör ett viktigt komplement till JO:s löpande klagomålshandling.⁸⁰³

Avvägningen mellan JO:s klagomålsprövning och inspektionsverksamhet har även diskuterats i doktrinen. Sålunda har bl.a. tidigare chefsJO Claes Eklundh uttalat sin syn på frågan enligt följande.⁸⁰⁴

De begränsningar av JO:s möjligheter att agera som extraordinär tillsynsorgan som kommer till uttryck bl.a. i KU:s uttalanden att JO bara kan göra punktvisa insatser och att klagomålshandlingen är JO:s viktigaste uppgift har varit bestämmande för dimensioneringen av och anslagstilldelningen till JO-ämbetet. Det utrymme som till äventyrs blir över för inspektioner och andra undersökningar är således helt beroende av hur mycket tid som går åt för handläggningen av klagomålen.

Det föreligger här en gammal åsiktsskillnad mellan riksdagen och justitieombudsmännen. JO:s klagomålshandling har naturligtvis en viktig psykologisk effekt; möjligheten att klaga till JO ger de enskilda en känsla av trygghet, och den bidrar omvänt till att myndigheternas befattningshavare blir mer noggranna. JO:s repressiva instrument, åtalsrätten och rätten att göra disciplinämålan, är här av särskild betydelse. Det kan med fog sägas att redan existensen av den enskildes rätt att klaga till JO har en betydande preventiv effekt. Klagomålen ger vidare JO värdefull kunskap om de problem som medborgarna möter i sina mellanhavanden med myndigheterna.

Å andra sidan är JO:s möjligheter att hjälpa en klagande att komma till sin rätt synnerligen begränsade. JO kan inte ändra en myndighets beslut och inte heller ge bindande direktiv till en myndighet. Om JO försökte sig på att ge en rekommendation till en myndighet att den t.ex. skall göra en materiell omprövning av ett beslut, skulle det med fog kunna hävdas att JO inkräktade på området för myndigheternas grundlagsskyddade självständighet i den rättstillämpande verksamheten. Ett sådant förfarande skulle vidare innebära att JO i strid med vad som gäller för JO:s uppdrag

⁸⁰⁰ Se bet. KU 1975/76:22 s. 51, rskr. 1975/76:27 och bet. KU 1986/87:2 s. 19, rskr. 1986/87:3.

⁸⁰¹ Se bet. 2015/16:KU7 s. 17.

⁸⁰² Se bet. 2017/18:KU11 s. 21.

⁸⁰³ Se bet. 2019/20:KU11 s. 25.

⁸⁰⁴ Se Eklundh (2005) s. 96 f.

tog på sig en överprövningsuppgift som ankommer på förvaltningsdomstolarna. JO kan således inte som sina kolleger i många andra länder berömma sig av att ha sett till att en klagande får den pension, det bidrag eller det tillstånd som han eller hon enligt ombudsmannens uppfattning är berättigad till.

Det bästa som klagomålshandlingen hos JO kan leda till för den enskilde är att handläggningen av hans ärende påskyndas, att han får tillfredsställelsen av att ha rätt och – i vissa fall – att han får ett beslut som han kan lägga till grund för en framställning om skadestånd. Endast någon enstaka gång leder ett klagomål till ett åtal eller en disciplinmälans.

Man måste vidare beakta att inte mer än 10–14 procent av alla klagomål – som numera uppgår till omkring 4 500 per år – leder till någon form av kritik; mellan 40 och 50 procent av alla klagomål avskrivs i själva verket utan någon som helst utredning.

[...]

Allmänhetens – och även mediernas – överdrivna föreställningar om JO:s möjligheter att ingripa är ägnade att leda till besvikelser och det föreligger därmed en icke försumbar risk för att JO-ämbetet under olyckliga omständigheter kan komma att hamna i en förtroendekris.

[...]

JO:s kanske största betydelse som skydd för den enskildes rätts-säkerhet ligger i institutionens allmänt kvalitetshöjande roll; verksamheten är i första hand framåtsyftande och preventiv. JO har därför beskrivits som en ”riktlinjeproducerande klagomur”. [fotnot här utelämnad; utredningens anm.] Det är genom vägledande uttalanden, särskilt på de process-, förvaltnings- och offentlighetsrättsliga områdena, som JO i första hand har bidragit till att höja den rättsliga standarden hos myndigheternas verksamhet. Av vad som nyss har sagts framgår emellertid att endast en mycket liten del av klagomålen ger upphov till sådana uttalanden. Härtill kommer att urvalet av frågor som på detta sätt kommer under JO:s prövning är i hög grad slumpartat.

Erfarenheten visar tydligt att en verksamhetsform som ger stort utbyte i JO:s allmänt kvalitetshöjande verksamhet är inspektionerna, särskilt systematiska sådana. [fotnot här utelämnad; utredningens anm.]

[...]

Inspektionerna – och initiativ föranledda av iakttagelser vid inspektioner [fotnot här utelämnad; utredningens anm.] – ger JO möjlighet att finna systematiska fel i myndigheternas rutiner och brister i lagstiftningen som bör avhjälpas. Också frågor som gäller myndigheternas resurser och sätt att organisera sitt arbete kan uppmärksammas på detta sätt. Inspektionerna har också den positiva betydelsen att såväl myndigheter som allmänhet kan se JO i arbete och få bättre förståelse för JO:s verksamhet samtidigt som JO:s personal får bättre kunskap om myndigheternas verksamhet och arbetsvillkor.

En annan arbetsform av stort värde utgörs av en systematisk användning på särskilda områden av JO:s rätt att ta upp ärenden på eget initiativ. I en specialundersökning kan ingå såväl klagomålsärenden som inspektioner och enskilda initiativärenden.

[...]

Enligt min mening skulle allmänheten tjäna på att riksdagen i någon mån omprövade sin syn på inriktningen av JO:s verksamhet. Även fortsättningsvis bör klagomålshandlingen vara JO:s huvuduppgift. Det skulle emellertid vara av stort värde för skyddet för medborgarnas rätts-säkerhet [sic!] om JO gavs större möjligheter att genomföra inspektioner och ta

andra initiativ. Idag tvingas JO se det allra mesta av sina resurser tas i anspråk av en ström av klagomål som i de flesta inte ger något resultat av bestående värde vare sig för den enskilde eller för rättsutvecklingen. Detta är inte ett rationellt sätt att använda den juridiska kompetens och det engagemang i rättssäkerhetsfrågor som finns hos JO-ämbetet. En begränsad förändring av inriktningen av JO:s verksamhet av det slag som jag nu har nämnt skulle enligt min mening påtagligt öka effektiviteten i JO:s verksamhet och därmed ytterligare stärka allmänhetens och mediernas förtroende för ämbetet och dess verksamhet.

När det gäller diskrepansen mellan allmänhetens – och mediernas – förväntningar på JO och vad JO faktiskt kan göra har tidigare chefsJO Mats Melin uttalat att det kan finnas anledning att något nyansera Eklundhs beskrivning.⁸⁰⁵ Melin har anfört att han för sin del tror att åtskilliga klagande kan känna en viss tillfredsställelse med att JO åtminstone, genom att infordra handlingar eller inhämta muntliga upplysningar, har tittat närmare på det ärende eller det handlande som klaganden är missnöjd med. Enligt Melin kan nog många acceptera att JO sedan av olika skäl inte funnit anledning att gå vidare i saken.

I fråga om avvägningen mellan klagomålsprövningen och inspektionsverksamheten har synpunkter liknande de som anförts av Eklundh framförts av tidigare ombudsmän även i andra sammanhang. Vid ett offentligt seminarium som anordnades i februari 2004 av konstitutionsutskottet under rubriken ”Kontrollmakten och JO inför framtiden” övervägde exempelvis dåvarande JO Kerstin André ”metoderna för hur JO-ämbetet på bästa sätt ska fullgöra sitt uppdrag”.⁸⁰⁶ André anförde därvid att det inte är främst genom klagomålshandlingen som ombudsmännen får underlag för en effektiv granskning av lagligheten i den offentliga verksamheten. I stället är det, enligt henne, ofta i samband med inspektioner som ombudsmännen i ett vidare perspektiv kan upptäcka systematiska fel i ärendehandläggningen och bristfälliga rutiner som i värsta fall kan drabba många människor. Enligt André kan ombudsmännen genom en dialog med den berörda myndigheten också få kännedom om svårigheter i den konkreta rättstillämpningen och bli uppmärksammade på otydligheter och andra brister i lagstiftningen. Problemet är dock, enligt André, att ombudsmännen inte har resurser för att ägna sig åt inspektionsverksamhet i tillnärmelsevis den utsträckning som vore önskvärt för att på bästa sätt fullgöra sitt uppdrag, varför behovet av en anpassning av granskningsverksamheten borde diskuteras.

7.2.4 Ärendeutvecklingen under verksamhetsåren 2010/11–2019/20

Av nedanstående tabell, som är hämtad från JO:s ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2019/20, framgår att det totala antalet nyregistrerade ärenden

⁸⁰⁵ Se Melin (2009) s. 289.

⁸⁰⁶ Se 2003/04:URD8 s. 10.

hos JO – inklusive ärenden hos Opcat-enheten – har ökat stadigt från verksamhetsåret 2010/11 till 2019/20, alltså under en tioårsperiod.⁸⁰⁷

Tabell 1.1 Nyregistrerade ärenden inkl. Opcat de senaste tio åren

År	Klagomål	Initiativ	Inspektioner	Lagstiftningsremisser	Summa
2010/11	6 816	16	20	102	6 954
2011/12	6 818	40	57	98	7 013
2012/13	6 872	31	62	132	7 097
2013/14	7 108	31	51	121	7 311
2014/15	7 143	33	45	137	7 358
2015/16	7 807	30	48	155	8 040
2016/17	8 531	20	49 ¹⁷⁵	144	8 744
2017/18	8 756	30	40 ¹⁷⁶	154	8 980
2018/19	8 954	44 ¹⁷⁷	60 ¹⁷⁸	94	9 152
2019/20	9 598	33 ¹⁷⁹	44 ¹⁸⁰	122	9 797

¹⁷⁵ Varav fyra besök med anknytning till tillsynsverksamheten.

¹⁷⁶ Varav två besök med anknytning till tillsynsverksamheten.

¹⁷⁷ Varav 20 ärenden om återrapportering från myndighet.

¹⁷⁸ Varav sex besök med anknytning till tillsynsverksamheten.

¹⁷⁹ Varav fyra ärenden om återrapportering från myndighet.

¹⁸⁰ Varav ett besök med anknytning till tillsynsverksamheten.

Under denna tioårsperiod har ärendeutvecklingen varierat för de olika ärendekategorierna enligt, i huvudsak, följande.

Klagomålsärenden

Antalet nyregistrerade klagomålsärenden uppgick till 6 872 under verksamhetsåret 2012/13, och hade varit i princip oförändrat under de första tre verksamhetsåren i den angivna tioårsperioden. Därefter vidtog en viss ökning, och verksamhetsåret 2014/15 nyregistrerades 7 143 klagomålsärenden hos JO. Antalet ärenden ökade markant under de två påföljande verksamhetsåren. Således nyregistrerades 7 807 klagomålsärenden verksamhetsåret 2015/16 och 8 531 ärenden verksamhetsåret 2016/17. Ökningen av klagomålsärendena fortsatte även under verksamhetsåren 2017/18 och 2018/19, men öknings-takten avtog något. En ny kraftig ökning ägde dock rum verksamhetsåret 2019/20, varvid 9 598 klagomålsärenden nyregistrerades hos JO.

Den sistnämnda ökningen av nya klagomålsärenden kan i viss utsträckning härledas till coronapandemin. För att minska spridningen av covid-19 införde många statliga och kommunala verksamheter olika typer av restriktioner under våren 2020. Sådana restriktioner innebar bl.a. begränsningar i olika frihetsberövade gruppers möjligheter att ta emot besök, genomföra permissioner m.m. Enligt JO:s ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2019/20 var också de områden som ökade mest i absoluta tal under detta år ärenden som rörde

⁸⁰⁷ Se redog. 2020/21:JO1 s. 607.

kriminalvård, hälso- och sjukvård samt socialtjänst.⁸⁰⁸ I ämbetsberättelsen anges även att det var en påtaglig ökning av antal ärenden fr.o.m. mars 2020 rörande framför allt kriminalvård och hälso- och sjukvård och att ca 330 nya klagomålsärenden helt eller till övervägande del bedöms vara relaterade till coronapandemin.

Initiativärenden och inspektioner

När det gäller ärendeutvecklingen avseende JO:s initiativärenden och inspektioner under verksamhetsåren 2010/11–2019/20 noteras inledningsvis följande. I juli 2011 inrättades Opcat-enheten hos JO (se avsnitt 3.5.2). Opcat-enheten biträder justitieombudsmännen i arbetet som nationellt besöksorgan. Inom ramen för Opcat-verksamheten genomför justitieombudsmännen bl.a. inspektioner och fattar beslut om att inleda initiativärenden. I de statistiska uppgifter som redovisas i tabellen ovan om nyregistrerade initiativärenden och inspektioner (Tabell 1.1 Nyregistrerade ärenden inkl. Opcat de senaste tio åren) ingår såväl ärenden som hör till den ordinarie tillsynsverksamheten som ärenden som hör till Opcat-enheten. Sålunda särredovisas inte i den statistiken initiativärenden eller inspektioner inom den ordinarie tillsynsverksamheten respektive inom Opcat-verksamheten. Detta bör beaktas särskilt vid sådana långtidsstudier av ärendeutvecklingen när det gäller initiativärenden och inspektioner som omfattar såväl tiden innan som tiden efter det att Opcat-enheten inrättades hos JO. Någon anledning att i detta sammanhang genomföra en sådan långtidsstudie över ärendeutvecklingen finns emellertid inte. Det finns dock skäl att konstatera att den kraftiga ökningen av antalet initiativärenden respektive inspektioner verksamhetsåret 2011/12 torde ha sin grund i främst den då nytillkomna Opcat-verksamheten.⁸⁰⁹

Av uppgifterna i tabellen framgår att antalet nyregistrerade initiativärenden och inspektioner i viss mån har fluktuerat sedan verksamhetsåret 2011/12, liksom att antalet ärenden i dessa kategorier – med något enstaka undantag – har legat på en förhållandevis låg nivå under de angivna tio åren.

Det kan härvid särskilt noteras att i JO:s ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2019/20 anges att antalet nyregistrerade initiativärenden och inspektioner minskade samt att coronapandemin medförde ändrade förutsättningar för planering och genomförande av inspektioner, särskilt inom Opcat-verksamheten.⁸¹⁰ Vidare anges att nya inspektionsmetoder användes där det var möjligt och lämpligt. Det kan således konstateras att minskningen av antalet nyregistrerade initiativärenden och inspektioner under verksamhetsåret 2019/20 inte enbart har berott på en ökad tillströmning av klagomålsärenden.

⁸⁰⁸ Se redog. 2020/21:JO1 s. 13.

⁸⁰⁹ Jfr redog. 2012/13:JO1 s. 13.

⁸¹⁰ Se redog. 2020/21:JO1 s. 13.

Lagstiftningsremisser

Av uppgifterna i tabellen ovan framgår att det nyregistrerades fler lagstiftningsremisser hos JO under verksamhetsåret 2019/20 jämfört med verksamhetsåret 2010/11. Antalet ärenden i denna ärendekategori har således ökat, dock har det förekommit såväl ökningar som minskningar mellan de olika verksamhetsåren under denna tioårsperiod.

Vid en jämförelse med ärendeutvecklingen över en något längre tidsperiod framträder emellertid en relativt tydlig trend till ökning av antalet nyregistrerade lagstiftningsremisser. Således framgår av uppgifterna i tabellen ovan i kombination med uppgifterna i nedanstående tabell, hämtad från JO:s ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2011/12, att antalet nyregistrerade lagstiftningsremisser, med några enstaka undantag, har ökat förhållandevis stadigt under JO:s senaste tjugo verksamhetsår.⁸¹¹

Nyregistrerade anmälnings- och initiativärenden 1.7.1999–30.6.2012

År	Klagomåls- ärenden	Initiativ och inspektioner	Lagstiftnings- remisser	Summa
1999/2000	4 579	113	47	4 739
2000/01	4 437	133	74	4 644
2001/02	4 374	111	89	4 574
2002/03	5 051	95	80	5 226
2003/04	4 973	100	101	5 174
2004/05	5 433	52	110	5 595
2005/06	5 804	89	115	6 008
2006/07	5 530	91	90	5 711
2007/08	6 356	73	121	6 550
2008/09	6 730	67	121	6 918
2009/10	7 350	46	48	7 444
2010/11	6 816	36	102	6 954
2011/12	6 817	98	98	7 013

Utredningen av tillsynsärenden

Med utgångspunkt i de statistiska uppgifter som redovisas i JO:s ämbetsberättelser för verksamhetsåren 2010/11–2019/20 kan ärendeutvecklingen när det gäller JO:s utredning av ordinarie tillsynsärenden – dvs. klagomålsärenden, initiativärenden och inspektioner med undantag för ärenden i Opcat-verksamheten – sammanfattas så att under dessa tio verksamhetsår har andelen helt eller delvis utredda tillsynsärenden minskat, medan andelen ärenden som har avslutats utan utredning har ökat. I tabellen nedan finns en närmare

⁸¹¹ Se redog. 2012/13:JO1 s. 493.

redogörelse för denna ärendestatistik. Som anges i avsnitt 7.2.1 avses med ärenden i kategorin *Avslutade utan utredning* ärenden som har bedömts och avslutats utan annat underlag än det som redovisas i anmälan. Med ärenden *Avslutade efter viss utredning* avses att visst underlag har inhämtats i ärendet, t.ex. genom att en akt begärts in och granskats eller genom muntliga uppgifter från den berörda myndigheten. Ärenden i kategorin *Avslutade efter fullständig utredning* har normalt remitterats, dvs. JO har inhämtat ett skriftligt yttrande och bedömning av den berörda myndigheten.

Beslut i tillsynsärenden, verksamhetsåren 2010/11–2019/20

Klagomål, initiativ och inspektioner, exkl. Opcat

Verksamhetsår	Avslutade efter fullständig utredning, kritik	Avslutade efter fullständig utredning, ej kritik	Avslutade efter viss utredning eller överlämnade till annan myndighet	Avslutade utan utredning	Summa ärenden
2010/11	696 (10 %)	209 (3 %)	2 367 (34 %)	3 689 (53 %)	6 961
2011/12	675 (10 %)	202 (3 %)	2 362 (35 %)	3 510 (52 %)	6 749
2012/13	552 (8 %)	207 (3 %)	2 001 (29 %)	4 140 (60 %)	6 900
2013/14	582 (8 %)	219 (3 %)	1 893 (26 %)	4 586 (63 %)	7 280
2014/15	510 (7 %)	146 (2 %)	1 674 (23 %)	4 950 (68 %)	7 280
2015/16	555 (7 %)	238 (3 %)	1 506 (19 %)	5 629 (71 %)	7 928
2016/17	502 (6 %)	167 (2 %)	1 673 (20 %)	6 022 (72 %)	8 364
2017/18	550 (7 %)	198 (2 %)	1 643 (19 %)	6 173 (72 %)	8 564
2018/19	533 (6 %)	182 (2 %)	2 019 (22 %)	6 283 (70 %)	9 017
2019/20	505 (5 %)	155 (2 %)	2 018 (21 %)	6 732 (72 %)	9 410

Källa: Redog. 2011/12:JO1, redog. 2012/13:JO1, redog. 2013/14:JO1, redog. 2014/15:JO1, redog. 2015/16:JO1, redog. 2016/17:JO1, redog. 2017/18:JO1, redog. 2018/19:JO1, redog. 2019/20:JO1 och redog. 2020/21:JO1.

Enligt JO är en del av förklaringen till den ärendeutveckling som beskrivs ovan att JO under senare år har utvecklat sina rutiner och arbetssätt.⁸¹² Sålunda har JO, i stället för att utreda vissa klagomål, hänvisat till tidigare utredda ärenden

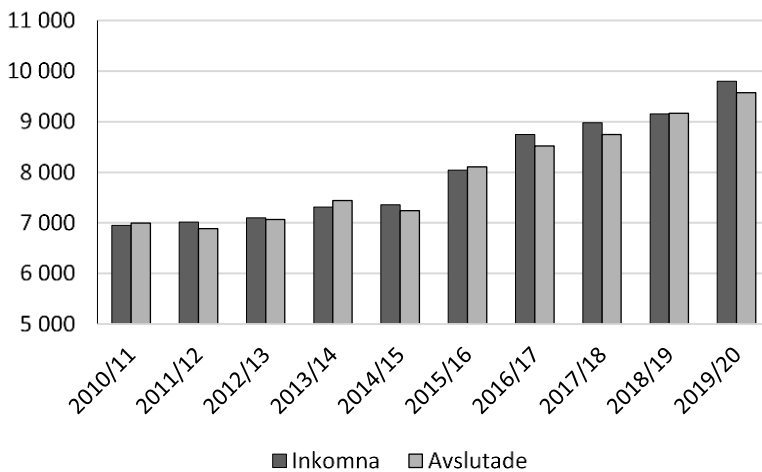
⁸¹² Se redog. 2020/21:JO1 s. 14.

eller erinrat om regelverket och praxis. JO:s arbetssätt i klagomålsärenden beskrivs närmare i avsnitt 7.2.5.

Förhållandet mellan inkomna och avslutade ärenden

Förhållandet mellan inkomna och avslutade ärenden – tillsynsärenden och lagstiftningsremisser inklusive Opcat-verksamheten – under verksamhetsåren 2010/11–2019/20 framgår av följande tabell, hämtad från JO:s ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2019/20.⁸¹³

Diagram 1.1 Ärendeutvecklingen de senaste tio åren (klagomål, initiativ, inspektioner och lagstiftningsremisser) inkl. Opcat



Av uppgifterna i tabellen framgår att förhållandet mellan inkomna och avslutade ärenden var relativt jämnt under verksamhetsåren 2010/11–2015/16. Under vissa verksamhetsår – 2010/11, 2013/14 och 2015/16 – avslutades dessutom fler ärenden än vad som hade kommit in till JO, trots en ökad ärendetillströmning. Sedan verksamhetsåret 2016/17 överstiger emellertid antalet inkomna ärenden de avslutade. En sådan trend leder till ärendebalanser, dvs. att det vid årets utgång finns fler oavgjorda ärenden än vid årets början.

Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinmätningar m.m.

Med utgångspunkt i de statistiska uppgifter som redovisas i JO:s ämbetsberättelser för verksamhetsåren 2010/11–2019/20 har i tabellen nedan sammanställts uppgifter om ärendeutvecklingen när det gäller framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen, beslut om åtal respektive överlämnande för disciplinär åtgärd samt överlämnande av

⁸¹³ Se redog. 2020/21:JO1 s. 607.

ärenden till annan myndighet. Utvecklingen på dessa områden under de aktuella tio verksamhetsåren kan sammanfattas enligt följande.

Under verksamhetsåren 2010/11–2014/15 överlämnade ombudsmännen i princip inte något beslut med framställning om lagändring till regeringen. Under verksamhetsåren 2015/16–2019/20 överlämnade ombudsmännen i genomsnitt fyra beslut per verksamhetsår till regeringen med framställning om lagändring.

Antalet beslut i ärenden som översänts av ombudsmännen till departement inom Regeringskansliet, annan myndighet eller riksdagen för att fästa deras uppmärksamhet på förhållanden som framkommit under ärendets beredning eller för kännedom uppgick under denna period till i genomsnitt ca 21 ärenden per verksamhetsår.

Under dessa tio verksamhetsår har beslut om åtal eller om överlämnande av ärende för disciplinär åtgärd varit ytterst ovanliga. Vidare har under denna period antalet ärenden som överlämnats till annan myndighet för prövning och avgörande eller till en åklagarmyndighet för fullföljande av en av JO inledd förundersökning minskat.

Viss ärendeutveckling, verksamhetsåren 2010/11–2019/20

Verksamhetsår	Framställningar till riksdagen resp. regeringen m.fl.	Överlämnande av beslut till riksdagen resp. regeringen m.fl.	Åtal	Anmälningar för disciplinär åtgärd	Överlämnande av ärenden till annan myndighet
2010/11	1	19	-	1	30
2011/12	-	13	-	-	36
2012/13	-	15	-	-	33
2013/14	-	24	-	-	46
2014/15	-	14	-	-	15
2015/16	2	31	-	-	17
2016/17	-	9	-	-	14
2017/18	9	48	-	2	17
2018/19	3	18	-	-	9
2019/20	6	16	1	-	16

Källa: Redog. 2011/12:JO1, redog. 2012/13:JO1, redog. 2013/14:JO1, redog. 2014/15:JO1, redog. 2015/16:JO1, redog. 2016/17:JO1, redog. 2017/18:JO1, redog. 2018/19:JO1, redog. 2019/20:JO1 och redog. 2020/21:JO1.

7.2.5 Handläggningen av klagomålsärenden

Inledning

Justitieombudsmännens tillsyn bedrivs bl.a. genom prövning av klagomål från allmänheten (se 5 § JO-instruktionen). Som framgår av redogörelsen i avsnitt 7.2.2–7.2.4 har ärendeutvecklingen hos JO sedan länge präglats av ett ökat antal inkomna klagomålsärenden. Ökningen av den totala ärendemängden har sålunda haft sin huvudsakliga grund i en mer eller mindre konstant ökad tillströmning av klagomålsärenden över tid. Av redogörelsen i nu nämnda avsnitt framgår även att det har vidtagits olika åtgärder för att möta den ökade arbetsbelastning som varit konsekvensen av tillströmningen av klagomålsärenden.

Inledningsvis finns det skäl att i detta sammanhang påminna om att JO har en principiell frihet att själv avgöra vad som ska tas upp till granskning och vad granskningen ska omfatta. Sålunda framhöll konstitutionsutskottet redan vid 1967 års reform att JO inte har någon generell skyldighet att pröva inkomna ärenden. 1983 års JO-utredning anförde dock att JO borde utnyttja sin principiella frihet att bestämma inriktningen av sin tillsyn med stor försiktighet i fråga om klagomålsprövningen (se avsnitt 7.2.3).⁸¹⁴

JO har alltså inte någon skyldighet att till granskning ta upp alla anmälningar som kommer in till JO-ämbetet och är inte heller bunden av det som anförs i en anmälan.

Vidare bör noteras att det i 3 § första stycket JO-instruktionen föreskrivs att ombudsmännen särskilt ska tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte kränks i den offentliga verksamheten. Av denna reglering följer alltså att JO bör inrikta sin granskning särskilt mot dessa områden och prioritera anmälningar om att kraven på saklighet och opartiskhet eller grundläggande fri- och rättigheter åsidosatts, men även påståenden om sådana fel eller brister som i övrigt hör till de grundläggande rättsstatliga principerna i regeringsformen, såsom principen om likhet inför lagen och att myndigheters åtgärder ska ha stöd i lag eller annan författning. Följaktligen är utredningar och uttalanden om exempelvis jäv och intressekonflikter, långsam handläggning samt fri- och rättighetsfrågor liksom därmed sammanhängande spörsmål vanligt förekommande i JO:s praxis. Dessa kan avse t.ex. tryck- och yttrandefrihet, meddelarfrihet, handlingsoffentlighet och offentlighetsprincipen, frihetsberövanden, rättigheter för den som är föremål för sociala tvångsåtgärder samt brottsmisstänkta och asylsökandes rättigheter.

Ett utmärkande drag för JO:s tillsyn är att den i stor utsträckning är inriktad på frågor av rent rättslig karaktär och att bedömningen avser i vad mån ett tillsynsobjekt haft lagstöd för sitt handlande och följt föreskrivna formalia-regler. I doktrinen har det angetts att efterlevnaden av formella förfaranderegler erfarenhetsmässigt är ett effektivt sätt att upprätthålla rättssäkerheten,

⁸¹⁴ Se bet. KUI LU 1967:1 s. 10.

eftersom den omständigheten att lagens handläggningsformer iakttas i allmänhet är ett skydd för svagare parter och att avvikelser från rättsenliga procedurer kan tyda på att "maktfullkomlighet och godtycke är på väg att slå rot".⁸¹⁵ JO:s tillsyn är emellertid inte begränsad till formella frågor. Sålunda kan JO utreda och uttala sig även om sakfrågor när så bedöms vara påkallat.

I JO-instruktionen finns även bestämmelser som innehåller rekommendationer som i viss utsträckning kan inverka på eller begränsa JO:s ärendehantering, däribland hanteringen av inkomna klagomål. Således får det anses följa av 17 § JO-instruktionen att anonyma eller alltför oprecisa anmälningar inte bör tas upp till prövning. Vidare bör en ombudsman inte ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande (8 § JO-instruktionen). Enligt 20 § JO-instruktionen bör en ombudsman inte heller ta upp förhållanden till utredning som ligger mer än två år tillbaka i tiden. Ombudsmännen har också möjlighet att i vissa fall överlämna ett ärende till en annan myndighet eller – i förekommande fall – till advokatsamfundet för prövning (18 § JO-instruktionen). Sammantaget utgör dessa föreskrifter allmänna begränsningar i JO:s ärendehantering.

Härutöver har det utbildats en praxis hos JO som innebär ytterligare begränsningar i ärendehantering. I framställningen nedan redovisas såväl denna praxis som åtgärder i övrigt som JO har vidtagit för att möta den ökade mängden klagomålsärenden. Redogörelsen tar i huvudsak sikte på tillsyns-avdelningarnas arbete med klagomålsärenden, men även vissa administrativa arbetsmoment som huvudsakligen utförs vid registratörexpeditionen redovisas. Ett antal skrivelser till JO hanteras inom ramen för olika administrativa ärenden. Det kan avse exempelvis skrivelser med åsiktsyttringar om JO, klagomål mot JO:s personal, frågor till JO, allmänna åsiktsyttringar och sådana skrivelser som bedöms inte i första hand vara avsedda för JO. I redogörelsen nedan behandlas inte den administrativa ärendehantering som förekommer hos JO med anledning av dylika skrivelser. Framställningen i detta avsnitt innehåller således inte någon fullständig beskrivning av JO:s ärendehantering, utan tyngdpunkten ligger på den ärendehandläggning som sker hos tillsyns-avdelningarna.

Arbetsformer m.m.

Anmälningar

För att en skrivelse till JO ska anses utgöra en anmälan behöver vissa grundläggande uppgifter framgå av skrivelsen. Sålunda anges i 17 § första stycket JO-instruktionen att klagomål till JO bör anföras skriftligen och att i klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Vidare anges att om anmälaren har en handling som är av betydelse för ärendets utredning och bedömning, bör handlingen bifogas anmälan. Denna

⁸¹⁵ Se Axberger (2014) s. 102.

bestämmelse tillkom vid 1975 års JO-reform, dels för att underlätta JO-ämbetets handläggning, dels för att rikta anmälarnas uppmärksamhet på vilka uppgifter de lämpligen bör lämna i anmälan och därigenom underlätta för dem att formulera sina skrivelser till JO. I förarbetena framhölls att regleringen utgör en rekommendation om vilka uppgifter anmälan bör innehålla och det angavs att ”eftersom många människor har svårt för att författa klagoskrifter bör formella brister i dessa dock ej medföra att deras klagomål lämnas utan prövning”.⁸¹⁶ Även i 1983 års JO-utredning uttalades att bestämmelsen är en rekommendation och att brister i något sådant hänseende som anges i 17 § inte bör leda till att anmälan avvisas, utan att oklarheter bör undanröjas genom att JO tar kontakt med anmälaren.⁸¹⁷

Det finns i övrigt inte några formella krav på vem som kan göra en anmälan till JO eller hur anmälan ska vara utformad. Det står alltså i princip var och en fritt att göra en anmälan till JO. En anmälare behöver inte ha uppnått en viss ålder, vara svensk medborgare eller ens bo i Sverige för att få göra en anmälan till JO. Anmälaren behöver inte heller personligen ha blivit drabbad av eller utsatt för det förhållande som är föremål för anmälan och en anmälare intar inte partsställning hos JO.⁸¹⁸ Det tas inte ut någon avgift för en anmälan till JO.

Som huvudregel görs anmälningar till JO skriftligen, antingen i form av digitala handlingar genom e-post eller som fysiska pappershandlingar. På JO:s webbplats tillhandahålls även ett elektroniskt anmälningsformulär för ändamålet. Genom detta webbformulär har enskilda möjlighet att på ett förhållandevis enkelt sätt lämna in en digital anmälan till JO.

Det finns visserligen inte något formellt hinder mot att en enskild gör en muntlig anmälan, men JO är restriktiv med att ta emot sådana anmälningar. Enligt JO:s handbok för ärendehandläggning (dnr ADM 226-2019, version 2021-01-04) kan den som vill göra en muntlig anmälan vanligtvis hänvisas till att ta hjälp av någon familjemedlem eller bekant. Ibland kan dock omständigheterna i det enskilda fallet vara sådana att det bedöms finnas skäl att göra undantag och att godta en muntlig anmälan. I förekommande fall dokumenteras den muntliga anmälan av en tjänsteman hos JO i en tjänsteanteckning, varvid det ankommer på vederbörande att försäkra sig om att han eller hon har uppfattat anmälaren korrekt. Så kan ske exempelvis genom att tjänsteanteckningen läses upp för anmälaren samt att det på handlingen noteras att anmälan har lästs upp för och godkänts av anmälaren.

Initial kontroll och registrering

Såväl digitala som fysiska handlingar som kommer in till JO kontrolleras initialt vid registratörexpeditionen, varvid det tas ställning till om handlingen ska tillföras ett pågående eller ett avslutat ärende, alternativt om ett nytt ärende ska läggas upp.

⁸¹⁶ Se SOU 1975:23 s. 105.

⁸¹⁷ Se SOU 1985:26 s. 160.

⁸¹⁸ Se Ekroth (2001) s. 175.

Det förekommer att handlingar som ges in till JO har ett otydligt innehåll. När en handling kommer in till JO behöver det därför ibland bedömas om den alls uppfyller de mest grundläggande kriterierna för en klagomålsanmälan alternativt om den skulle kunna ligga till grund för ett initiativärende. Det kan röra sig om exempelvis vissa anonyma eller oklara skrifter och om åsiktsyttringar eller frågor till JO. Sedan några år finns det därför en s.k. grundvaktsfunktion hos JO, vilket i korthet innebär att en eller flera tjänstemän hos JO närmare överväger innehållet i handlingar av denna karaktär samt fastställer i vad mån de bör tas upp som ett nytt ärende eller inte. Uppenbart oprecisa eller ofullständiga skrivelser till JO som inte ger grund för bedömningen att det skulle finnas skäl för JO att inleda ett initiativärende läggs i regel inte upp som nya ärenden.

Registreringen av nya ärenden sker vid registratörsexpeditionen med utgångspunkt i en uppdelning av justitieombudsmännens tillsyn i fyra ansvarsområden enligt JO:s arbetsordning. Vad som ingår i respektive ombudsmans ansvarsområde anges i en bilaga till arbetsordningen (1 § arbetsordningen). Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsJO vilken ombudsman som ska handlägga ärendet (2 § första stycket arbetsordningen). Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsJO vem som ska handlägga ärendena (2 § andra stycket arbetsordningen). Om en ombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde bestämmer chefsJO vem som ska överta ärendet.

När ett nytt klagomålsärende har registrerats fördelas det alltså till den av de fyra tillsynsavdelningarna som handlägger ärenden hänförliga till det område som anmälan avser. Handlingar i ett pågående ärende registreras av den administrativa personalen vid den tillsynsavdelning där ärendet handläggs.

JO:s fyra tillsynsavdelningar har tillämpat delvis olika rutiner när det gäller registrering av nya ärenden i fråga om s.k. massanmälningar, alltså när ett flertal anmälningar rör samma eller i huvudsak likartade förhållanden. I vissa fall har varje enskild anmälan registrerats som ett separat, nytt ärende, medan anmälningarna i andra fall har hållits samlade och registrerats som ett enda nytt ärende. Valet av registreringsform kan påverka ärendestatistiken.

Praktisk handläggning av klagomålsärenden hos tillsynsavdelningarna

I detta avsnitt lämnas en övergripande redogörelse för några generella huvuddrag i den handläggning av klagomålsärenden som förekommer hos tillsynsavdelningarna. Under särskilda rubriker i efterföljande avsnitt redovisas specifika handläggningsrutiner och arbetssätt i fråga om bl.a. beslut om avskrivning, överlämnande av ärenden till annan myndighet och remittering av ärenden m.m.

De fyra tillsynsavdelningarnas praktiska handläggning av klagomålsärenden är inte helt identisk och det förekommer vissa variationer i de arbets sätt som tillämpas. Rent allmänt gäller dock i huvudsak följande.

När ett nytt ärende fördelas till en tillsynsavdelning tar först den ansvarige byråchefen del av anmälan och fördelar sedan ärendet till en föredragande. Det förekommer i viss utsträckning även att områdesansvariga föredraganden granskar nyinkomna ärenden till en tillsynsavdelning, men det är alltid den ansvarige byråchefen som fördelar ärendena till föredragandena. Sålunda anges i 7 § första stycket i arbetsordningen att var och en av byråcheferna fördelar inom sitt sakområde ärendena på föredragande samt bereder egna ärenden. Vid tilldelningen av ärenden ska hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena ska eftersträvas. I den mån det finns en områdesansvarig föredragande inom ett sakområde bör han eller hon handlägga ärenden av större vikt inom området. En byråchef bör medverka i handläggningen av ärenden som är av större vikt (7 § fjärde stycket arbetsordningen). Det är byråchefernas ansvar att se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs (7 § tredje stycket arbetsordningen).

När ett ärende har fördelats till en föredragande ankommer det på honom eller henne att noggrant ta del av anmälan i det nyinkomna ärendet och att vidta eventuellt brådskande åtgärder. Föredraganden har därvid att överväga frågor av såväl formell som materiell karaktär. Således ska föredraganden bedöma exempelvis om anmälan avser en fråga som omfattas av JO:s tillsyn, om uppgifterna i anmälan föranleder skyndsamt handläggning hos JO – exempelvis om anmälan avser påstående om brott och det finns anledning att överväga ett eventuellt beslut att inleda förundersökning eller om det förekommer begäran om utlämnande av handlingar – och om det finns skäl till samråd med en annan avdelning eller Opcat-enheten. Vidare ska föredraganden kontrollera bl.a. om det i anmälan förekommer uppgifter som omfattas av sekretess, att de handlingar som anmälaren hänvisar till har bifogats anmälan och att korrekta uppgifter har registrerats i ärendet.

Enligt 19 § JO-instruktionen bör en ombudsman skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § JO-instruktionen eller tas upp till utredning. Av detta följer att en föredragande, vid sin inledande granskning, också har att ta ställning till om ärendet bör utredas mer ingående – vilket innebär bl.a. att en underrättelse ska sändas till anmälaren – eller om det kan skrivas av så pass snart att anmälaren inte behöver underrättas enligt 19 §.

Enligt 21 § första stycket JO-instruktionen ska en ombudsman verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden. Det ankommer på föredraganden att överväga och lämna förslag på de utredningsåtgärder som behövs och om det kan anses vara påkallat att genom en remiss anmoda den som anmälts att yttra sig. I ett tilldelat ärende får en

föredragande hämta in underhandsupplysningar, begära in handlingar samt överlämna handlingar till anmälaren för yttrande.

Föredraganden föredrar ärendet muntligt eller skriftligt för den ansvariga byråchefen. Om föredraganden bedömer att ärendet bör skrivas av, förbereder han eller hon ett förslag till beslut som lämnas till byråchefen. Vid behov bifogas en promemoria med en sammanfattning av anmälan, relevanta rättsregler och en bedömning av ärendet.

Byråcheferna får besluta om remisser och annat utredningsförfarande (jfr 7 § andra stycket arbetsordningen). Om ärendet ska remitteras beslutar alltså den ansvariga byråchefen om en remiss. Även områdesansvariga föredragande får besluta om remisser och annat utredningsförfarande, dock endast efter särskilt bemyndigande av vederbörande justitieombudsman (jfr 8 § andra stycket arbetsordningen).

Om det bedöms att det som anmälts är brottsligt och bör utredas i förundersökningens form föredras saken för ombudsmannen, som beslutar om den fortsatta handläggningen (jfr avsnitt 6.3.6).

Enligt 23 § JO-instruktionen avgörs ett ärende efter föredragning av en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller av en särskilt utsedd föredragande. Föredragningskravet anses ge uttryck för att ärendena ska avgöras i rättsligt ordnade former, varvid föredragningens syfte är att utgöra en garanti för att JO får ett fullödigt beslutsunderlag.⁸¹⁹ I bestämmelsen anges dock även att beslut att avvisa eller skriva av ett ärende från handläggning kan fattas utan föredragning. En justitieombudsman kan också avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.

När ett ärende bedöms vara färdigutrett sätter handläggaren upp ett beslutsförslag som granskas av byråchefen. Ett beslutsförslag från en handläggare fungerar som en skriftlig föredragning. Även muntliga föredragningar förekommer och det är upp till den enskilde ombudsmannen att tillsammans med sina medarbetare avgöra vilka rutiner som ska användas.

Som framgått, kan byråchefer i vissa fall fatta avskrivningsbeslut på delegation. Byråchefer får således, efter särskilt beslut av vederbörande ombudsman, fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål i enlighet med vad som framgår av 22 § JO-instruktionen (jfr 7 § andra stycket arbetsordningen). Sålunda avser delegationsmöjligheten s.k. avskrivningsärenden, alltså ärenden som varken föranleder kritiska uttalanden från JO eller har remitterats. I doktrinen har anförts att justitieombudsmännens delegationsrätt, som infördes 2011, har öppnat för mer flexibla arbetsformer, som ger större utrymme för att tillvarata kompetensen hos JO:s medarbetare. Vidare har delegationsmöjligheten beskrivits enligt följande.⁸²⁰

Delegationsmöjligheten är tydligt avgränsad. Den omfattar inte beslut som innehåller kritik eller vägledande uttalanden, något som förstås är förbehållet JO själv. Den får inte heller användas när en myndighet eller tjänsteman på anmodan lämnat upplysningar eller yttrat sig skriftligen; det

⁸¹⁹ Se Axberger (2014) s. 79.

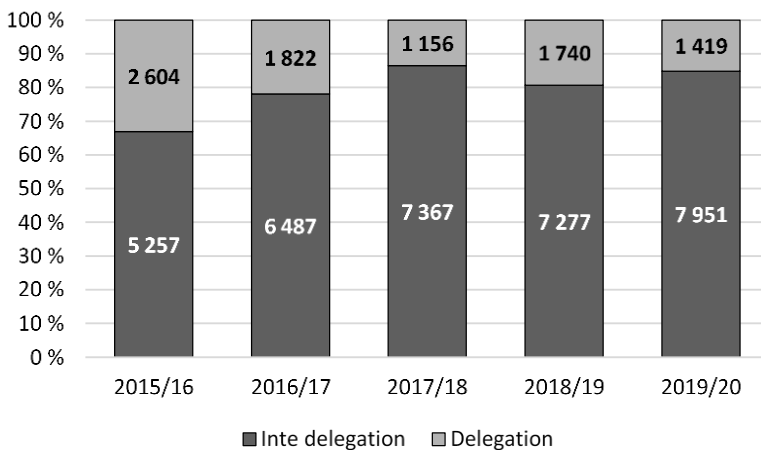
⁸²⁰ Se Axberger (2014) s. 48 f.

har på goda grunder ansetts att när JO använt sina befogenheter att infordra handlingar av detta slag ska ärendet slutligt bedömas av en ombudsman. Även andra åtgärder förutsätter beslut av ombudsmannen själv, t.ex. möjligheten att överlämna en anmälan till annan myndighet.

Delegationsrätten tar i stället sikte på de ärenden som kan skrivas av direkt eller efter en relativt enkel utredning. Det ligger i sakens natur att den bara ska användas i ärenden där det utifrån JO:s praxis och vad som framkommit är helt klart att anmälan inte kan föranleda någon ytterligare åtgärd. Det får inte vara fråga om gränsfall; avskrivning med hänvisning till att det ”inte finns tillräckliga skäl” att utreda ärendet bör endast beslutas av JO.

Andelen beslut som har fattats av en byråchef med stöd av delegation under senare verksamhetsår framgår av diagrammet nedan, hämtat från JO:s ämbetsberättelse för verksamhetsåret 2019/20 (redog. 2020/21:JO1 s. 612). Av diagrammet framgår att andelen sådana beslut ökade under verksamhetsåret 2018/19 efter att ha gått ned under några år, och att det åter minskade under verksamhetsåret 2019/20. Förklaringen till minskningen under det verksamhetsåret är, enligt uppgifterna i ämbetsberättelsen, att de två ombudsmän som tillträdde sina tjänster hösten 2019 delegerade beslutanderätt först från årsskiftet 2019/20.⁸²¹ Andelen beslut som fattas efter delegation kan emellertid påverkas även av exempelvis förändringar i ombudsmännens ansvarsområden eller av arbets- och personalsituationen i övrigt.

Diagram 1.4 Andel beslut i klagomålsärenden fattade med stöd av delegation enligt 22 § femte stycket i JO-instruktionen¹



I de fall den ansvariga byråchefen inte fattar något avskrivningsbeslut på delegation i ärendet, granskar byråchefen handläggarens beslutsförslag och lämnar sedan ärendet vidare till justitieombudsmannen för avgörande. Ärendet föredras muntligt för ombudsmannen om det bedöms vara påkallat eller lämpligt på grund av ärendets karaktär eller om ombudsmannen begär muntlig föredragning.

⁸²¹ Se redog. 2020/21:JO1 s. 14.

En föredragande får, efter särskilt bemyndigande av vederbörande justitieombudsman, handlägga frågor om efterskrifter⁸²² i avgjorda ärenden.

Beslut om avskrivning

Inledning

Som redan har nämnts, avgör en justitieombudsman själv med utgångspunkt i sitt uppdrag hur klagomål från enskilda ska handläggas. Ombudsmannen har därvid en betydande frihet att välja vad som ska skrivas av utan mer ingående utredning och vad som bör granskas och utredas närmare.

En justitieombudsman har varken skyldighet eller möjlighet att utreda varje anmälan om felaktig rättstillämpning. Att det sker en prioritering bland ärendena hos JO är såväl oundvikligt som nödvändigt med tanke på det stora antalet anmälningar som kommer in till myndigheten.⁸²³

Enligt JO:s praxis kan ärenden skrivas av på olika grunder. Vidare kan avskrivningsbeslut fattas i olika skeden av ärendehandläggningen. I framställningen nedan ges en översiktlig beskrivning av dels vanliga avskrivningsgrunder hos JO, dels avskrivningsbeslut i sådana ärenden som JO har valt att inte remittera. I sammanhanget bör särskilt noteras följande. Att ett klagomåls-ärende skrivs av hos JO utan närmare motivering innebär inte med nödvändighet att JO har bedömt att det inte funnits fog för klagomålet. Av ett sådant avskrivningsbeslut kan endast dras slutsatsen att JO, med utgångspunkt i tillsynsuppdragets omfattning och ombudsmannens egen uppfattning om hur tillsynsuppdraget bör utföras inbegripet överväganden om de prioriteringar som behöver göras, har valt att inte utreda ärendet närmare.

Besluten i avskrivningsärenden är normalt enkla och kortfattade till sin utformning. Vissa sådana beslut sätts upp som brev till anmälaren, varvid de normalt inte expedieras till den som anmälts. Ibland bifogas standardiserat utformade informationsblad till avskrivningsbesluten. Där framgår bl.a. att ett avskrivningsbeslut inte behöver betyda att anmälan bedömts som grundlös. Skälet till avskrivningen kan vara av annat slag, t.ex. att anmälan gäller något som JO inte har tillsyn över eller som inte med tillgängliga resurser har bedömts kunna prioriteras.⁸²⁴

Vanliga avskrivningsgrunder

Det förekommer ett antal olika avskrivningsgrunder enligt JO:s praxis. En del av dessa grunder är formella, medan andra är av materiell karaktär.

Till de formella avskrivningsgrunderna hör att den myndighet eller den person som anmälan avser inte står under JO:s tillsyn. Enligt JO:s handbok för ärendehandläggning handläggs de fall där det är uppenbart att den anmälda inte omfattas av JO:s tillsyn av sekreterare och beslutas av byråchefen på den

⁸²² Med efterskrifter avses skrivelser som kommer in i ett ärende efter det att beslut i ärendet har meddelats.

⁸²³ Se Axberger (2014) s. 75.

⁸²⁴ Se Axberger (2014) s. 82.

administrativa avdelningen, medan övriga fall handläggs på tillsynsavdelningarna.

En annan formell avskrivningsgrund är den s.k. tvåårsregeln. Enligt 20 § JO-instruktionen bör en ombudsman inte ta upp förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det inte finns särskilda skäl för det. I JO:s handbok för ärendehandläggning anges att regeln tillämpas relativt strikt och i många fall även i fråga om händelser som ligger nära tvåårsgränsen. Det anges att händelser som ligger så långt tillbaka i tiden av flera skäl är mindre lämpliga och mindre angelägna att utreda eftersom de t.ex. ofta är svårutredda, ansvariga personer kan ha slutat och handläggningsrutiner kan ha ändrats. Det är alltså oftast svårare för JO att utreda sådant som ligger längre tillbaka i tiden, och det anses typiskt sett mer angeläget att prioritera händelser som inträffat nyligen framför äldre förhållanden. Enligt 20 § JO-instruktionen krävs särskilda skäl för att äldre förhållanden ska tas upp och i handboken anges att regeln kan frångås om det är fråga om mycket allvarliga brister ”i princip på tjänstefelnivå”. Det är dock den enskilde ombudsmannens sak att avgöra om det finns särskilda skäl. Ett exempel på en omständighet som kan föranleda undantag är att anmälaren varit förhindrad att höra av sig tidigare. Om en anmälan avser såväl sådana händelser som inträffat för en längre tid sedan som nyare händelser och det finns ett samband mellan händelserna, kan det också vara naturligt att låta utredningen hos JO omfatta även de omständigheter som ligger mer än två år tillbaka.⁸²⁵ Undantaget för särskilda skäl ger också möjlighet att ta upp äldre förhållanden som ter sig särskilt angelägna för JO att granska, exempelvis på grund av deras allvarliga karaktär eller principiella betydelse.

Klagomål som avser missnöje med en myndighets beslut eller bedömning i sak skrivs i regel av. En avskrivningsgrund enligt JO:s praxis är således att frågor som är eller kan komma under rättslig prövning av en annan instans inte tas upp, eftersom JO som extraordinär tillsynsmyndighet inte ska träda i ordinarie domstolars eller myndigheters ställe. Denna avskrivningsgrund kan även tillämpas om förhållandena i anmälan har varit föremål för ordinarie rättslig prövning, varvid det förekommer att anmälaren påminns om att JO inte kan ändra domar och beslut.⁸²⁶ Om ett beslut är uppenbart felaktigt eller lagstridigt kan det dock finnas skäl för JO att granska ärendet närmare. Om ett beslut inte kan överklagas eller om praxis saknas är skälen för utredning starkare. I JO:s handbok för ärendehandläggning anges att ärenden där JO har särskild sakkunskap, som t.ex. i frågor om handlingsoffentlighet och sekretess, kan det också finnas anledning för JO att uttala sig även om frågan hade kunnat bli föremål för domstolsprövning.

Om det visar sig att samma förhållanden som anmälts till JO utreds av någon annan, t.ex. av den anmälda myndigheten eller av ett annat tillsynsorgan, utreder JO normalt inte frågan utan skriver av ärendet.

⁸²⁵ Se Axberger (2014) s. 73.

⁸²⁶ Se Axberger (2014) s. 73.

Som har framgått ovan, läggs uppenbart oprecisa eller otydliga skrivelser i regel inte upp som nya ärenden hos JO, utan hanteras i stället inom ramen för grindvaktsfunktionen. Det förekommer dock i vissa fall, när en skrivelse initialt har bedömts uppfylla kriterierna för en anmälan och ett nytt ärende har lagts upp, att det vid den närmare granskning som utförs på en tillsyns-avdelning visar sig att uppgifterna i anmälan är alltför oklara. När det gäller dessa fall anges i JO:s handbok om ärendehandläggning att JO inte har någon skyldighet att ”fylla ut luckor i de uppgifter som en anmälare lämnar”, men att det kan finnas skäl att vidta utredningsåtgärder trots att anmälan är oklar vid misstanke om att ett allvarigare fel kan ha begåtts. Vidare noteras i handboken att ett alternativ är att skriva av ärendet med en upplysning till anmälaren om vilka uppgifter JO behöver för att kunna göra en utredning.

Av uppgifterna i JO:s handbok för ärendehandläggning framgår även att det är förhållandevis vanligt att anmälningar görs av personer som varken direkt eller indirekt är berörda av det inträffade. Anmälaren kan sålunda vara exempelvis en släkting eller en person som har fått kännedom om händelsen genom medierna. Det anges att i sådana fall måste det beaktas vem anmälaren är och stor hänsyn tas till den berördes integritet. Det får enligt handboken avgöras i varje enskilt fall om JO ska utreda klagomålsärendet, ta upp ett eget initiativ utifrån uppgifterna i anmälan eller skriva av ärendet.

Förfarandet hos JO i fråga om oprecisa eller ofullständiga anmälningar respektive anmälningar från någon som inte är direkt berörd av det som anmäls har beskrivits enligt följande i doktrinen.⁸²⁷

Om det med ledning av anmälan t.ex. inte går att identifiera relevanta handlingar och vilken myndighet som varit inblandad kan detta leda till att anmälan skrivs av, eftersom det inte är meningen att JO ska behöva börja sin utredning mer eller mindre i blindo. I så fall bör anmälaren emellertid ges möjlighet att precisera sig. I vissa fall tar JO på sig att utreda vad som hänt och vem som agerat. Om en anmälare t.ex. beskriver ett övergrepp från polisens sida utan att kunna ange vilka polismän som agerat och det saknas dokumentation över händelsen kan JO anmoda polisen att ta reda på vad saken gäller. Det är i själva verket en av JO:s viktigare uppgifter, dvs. att med stöd av sina befogenheter tvinga fram svar på frågor som medborgaren själv gått bet på att få klarlagda. Inte så få avskrivningar sker sedan JO:s medarbetare gjort kontroller av detta slag och då kunnat konstatera att den som anmäls trots allt agerat rättsenligt. Utredningen redovisas då endast kortfattat i beslutet genom en hänvisning till att ”handlingar har infordrats och granskats” eller liknande.

En omständighet som oftast är av betydelse är huruvida anmälaren själv är berörd av det som anmäls eller inte. Anmälningar från ”vän av ordning”, t.ex. i anledning av något som framkommit i massmedia, är jämförelsevis lågt prioriterade. Om det som påtalas är något som skulle kunnat föranleda ett initiativ av JO även utan anmälan kan det leda till fortsatt utredning, men annars skrivs ärendet i allmänhet av.

En annan avskrivningsgrund enligt JO:s praxis är att anmälan inte ger tillräcklig anledning för utredning. Så kan vara fallet om uppgifterna i anmälan

⁸²⁷ Se Axberger (2014) s. 73 f.

eller det som har kommit fram vid en s.k. liten utredning (se avsnittet nedan) tyder på att en myndighet eller en person visserligen inte har agerat helt korrekt, men att det eventuella felet inte är så allvarligt att det behöver utredas ytterligare. Det kan också vara av betydelse om ett anmält missförhållande är bestående eller om det har rättats till och skadan har reparerats. I det senare fallet har saken lägre prioritet från JO:s synpunkt. I sådana fall skrivs ärendet av med formuleringen ”inte tillräcklig anledning” att utreda ärendet vidare, förutsatt att anförda omständigheter inte tyder på systematiska brister eller är av principiellt intresse. Denna formulering kan rymma även andra överväganden, t.ex. att de utredningsinsatser som skulle krävas inte står i proportion till det resultat som de skulle kunna leda till. Ett avskrivningsbeslut av det här slaget fattas alltid av en ombudsman.

Direktavskrivning och avskrivning efter ”liten utredning”

De flesta av JO:s ärenden skrivs av med endast själva anmälan och en rättsutredning som underlag. Detta kallas för direktavskrivning. Ibland behövs en s.k. liten utredning för att kunna ta ställning till om ärendet kan skrivas av eller om det bör remitteras. En sådan genomförs om det inte går att redan utifrån anmälan avgöra om ärendet ska skrivas av eller remitteras. En liten utredning består vanligen i att handlingar begärs in för granskning eller att muntliga upplysningar hämtas in genom telefonsamtal med den anmälda myndigheten, varvid en tjänsteanteckning ska upprättas över de inhämtade upplysningarna. I JO:s handbok för ärendehandläggning anges bl.a. att det är viktigt att handläggaren noga överväger vilka handlingar som ska hämtas in och att begränsa begäran för att undvika att få in material som inte är relevant för JO. Efter dessa åtgärder kan ärendet, beroende på vad som har kommit fram, antingen skrivas av eller remitteras till myndigheten.

Enligt handboken innehåller avskrivningsbeslut efter en liten utredning ofta en kortare motivering. Avskrivningsbeslut kräver emellertid formellt ingen motivering och kan inte överprövas av någon annan. JO:s uppgift att för riksdagens räkning bedöma enskilda klagomål tas dock på stort allvar. Sålunda görs en noggrann bedömning av anmälan även i ärenden som sedermera skrivs av. Eftersom många anmälningar liknar varandra kan erfarna medarbetare förhållandevis snabbt avgöra hur de ska handläggas utifrån den praxis som har etablerats hos JO.⁸²⁸

Erinransbeslut

I vissa fall skrivs ärenden av med en erinran om aktuellt regelverk eller praxis och med en viss tillrättavisande innebörd. Enligt JO:s handbok för ärendehandläggning kan ett sådant s.k. erinransbeslut användas om det av uppgifterna i anmälan och/eller av uppgifter i handlingar eller upplysningar som hämtats in framgår att myndigheten inte har handlagt ärendet helt korrekt, men där det eventuella felet inte är så allvarligt att det behöver utredas ytterligare. Det kan också finnas andra skäl för JO att påminna om gällande rätt.

⁸²⁸ Se Axberger (2014) s. 72.

Enligt handboken ska ett erinransbeslut som regel innehålla en kort redogörelse för vad anmälaren påstått och vad som kommit fram i övrigt. Beslutet ska även innehålla en upplysning om regelverket eller praxis. Det ska däremot inte innehålla något uttryckligt uttalande om att myndigheten har gjort fel.

Avskrivning mot tidigare eller pågående ärende

I de fall JO får ta emot ett stort antal klagomål mot samma förhållanden hos en myndighet, s.k. massanmälningar, är det vanligt att klagomålen inte utreds individuellt. I stället utreds de aktuella förhållandena på ett mer övergripande plan i ett enda ärende.⁸²⁹ Ärenden med klagomål som avser dessa förhållanden skrivs av med hänvisning till att den anmälda frågan har utretts i ett tidigare ärende eller är under utredning i ett pågående ärende. Ibland förenas ett sådant avskrivningsbeslut med en erinran om aktuellt regelverk.

Överlämnande till annan myndighet

Som inledningsvis har nämnts, har ombudsmännen enligt 18 § JO-instruktionen också möjlighet att i vissa fall överlämna ett ärende till en annan myndighet eller – i förekommande fall – till advokatsamfundet för prövning.

En förutsättning för att ett ärende ska kunna överlämnas till en annan myndighet är dels att ärendet är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av den andra myndigheten, dels att den myndigheten inte tidigare har prövat saken. Inför ett beslut om överlämnande ska det således göras en lämplighetsavvägning i det enskilda fallet.

Överlämnande till en annan myndighet kan ske framför allt i de fall när det finns en ordinarie tillsynsfunktion som är till för att utreda frågor av det slag som JO-anmälan gäller.⁸³⁰

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 7.2.4 har antalet ärenden som överlämnats till en annan myndighet för prövning och avgörande eller till en åklagarmyndighet för fullföljande av en av JO inledd förundersökning minskat under en tioårsperiod som omfattar verksamhetsåren 2010/11–2019/20. Under verksamhetsåret 2019/20 överlämnades endast 16 klagomålsärenden till en annan myndighet på dessa grunder.

Remittering av ärenden m.m.

Att ett ärende remitteras innebär att det skickas till den anmälda myndigheten för yttrande. En anmälan kan innehålla uppgifter som leder till omedelbar remiss. Vanligare är dock att det är uppgifter som kommit fram efter en s.k. liten utredning som föranleder remissen.

Enligt JO:s handbok för ärendehandläggning kan det vara befogat att remittera ett ärende även om det kan misstänkas att den anmälda händelsen inte kommer att leda till kritik från JO:s sida. En remiss kan nämligen vara

⁸²⁹ Se redog. 2020/21:JO1 s. 14.

⁸³⁰ Se Axberger (2014) s. 76.

värdefull exempelvis i preventivt syfte. Det kan också finnas behov av vägledande JO-uttalanden på det aktuella området.

Av ärendestatistiken i avsnitt 7.2.4⁸³¹ framgår att antalet ärenden som avslutas efter fullständig utredning, dvs. en utredning som innebär bl.a. att den granskade myndigheten har yttrat sig i ärendet, har minskat. För verksamhetsåret 2019/20 uppgick andelen sådana ärenden till ca 7 procent, medan andelen ärenden som avslutats efter en viss utredning eller överlämnade till en annan myndighet uppgick till 21 procent. Resterande ärenden, 72 procent, skrevs av utan någon annan utredning än det underlag som anmälaren hade gett in till JO.

Enligt JO:s verksamhetsplan för 2020 var ett av verksamhetsmålen att antalet klagomålsärenden som blev föremål för en fullständig utredning skulle öka under 2020. Enligt årsredovisningen för 2020 hade drygt 600 av de ärenden som avslutats under det året varit föremål för fullständig utredning, jämfört med drygt 800 ärenden under 2019. Målet enligt verksamhetsplanen bedömdes därmed inte ha uppnåtts.

Ärendeutvecklingen innebär att andelen helt eller delvis utredda tillsynsärenden har minskat över tid, medan andelen ärenden som har avslutats utan utredning har ökat. Sålunda remitteras ärenden i mindre utsträckning numera än vad som tidigare varit fallet.

En bidragande förklaring till detta är att JO under senare år har ändrat sitt arbetssätt.⁸³² Huvuddelen av JO:s handlägningsresurser tas i anspråk av prövningen av klagomålsärenden. Eftersom tyngdpunkten i JO:s arbete ligger i klagomålshanteringen styrs verksamhetens innehåll, åtminstone till sin omfattning och fördelning mellan ärendegrupper, delvis av externa faktorer. Under verksamhetsåret 2019/20 nyregistrerades fler klagomålsärenden än någonsin tidigare hos JO. För att kunna möta den stora ärendetillströmningen har JO under senare år utvecklat sina rutiner och arbetssätt. Inom vissa ärendegrupper rör många klagomål likartade frågeställningar. I de fall JO får ta emot ett stort antal klagomål mot samma förhållanden hos en myndighet är det vanligt att klagomålen inte utreds individuellt. I stället utreds de aktuella förhållandena på ett mer övergripande plan i ett enda ärende, och det individuella klagomålet avslutas med hänvisning till detta ärende. Som angetts under rubriken Erinransbeslut ovan, förekommer det också att JO i stället för att utreda en anmälan där det finns skäl att misstänka att en myndighet brutit i handläggningen, i sitt beslut endast erinrar om gällande bestämmelser och praxis. Sådana erinransbeslut kan meddelas där det påstådda felet är vanligt förekommande och då JO anser att saken kan bero med en påminnelse om hur myndigheten ska agera i den situation som beskrivits i anmälan.

Beslut om remiss fattas av den ansvarige byråchefen eller av en områdesansvarig föredragande. Vid behov diskuteras frågan med ombudsmannen.

⁸³¹ Se tabell Beslut i tillsynsärenden, verksamhetsåren 2010/11–2019/20, i underavsnittet med rubriken Utredningen av tillsynsärenden.

⁸³² Se redog. 2020/21:JO1 s. 14.

Enligt JO:s handbok för ärendehandläggning ska det alltid övervägas om anmälan ska remitteras i sin helhet eller om remissen ska riktas in på någon särskild fråga i anmälan. Utgångspunkten för prövningen bör normalt vara det som anmälaren har anfört, dock kan utredningen i vissa fall avse även andra fel eller brister än de som gjorts gällande i anmälan. Så kan vara fallet exempelvis om utredningen ger anledning att misstänka att det har förekommit andra uppenbara, allvarliga eller väsentliga felaktigheter än de som anmälaren har tagit upp i sin anmälan och det finns skäl för JO att utreda dessa utifrån de generella principerna för JO:s granskning. Följaktligen kan en myndighet i en remiss behöva besvara både frågor som avser förhållanden som anges i anmälan och andra frågor från JO. I remissen anges ibland uttryckligen att berörd befattningshavare ska få tillfälle att yttra sig.

Innan ett ärende remitteras ska handläggaren kontrollera att inte någon annan tillsynsmyndighet, t.ex. JK, utreder samma fråga.

Remissen undertecknas av föredraganden och av ansvarig byråchef eller områdesansvarig föredragande.

Myndigheten får normalt två månader på sig att komma in med svar. Inför längre ledigheter, såsom jul- och sommarledigheter, kan remisstiderna behöva förlängas.

I regel underrättas anmälaren om att ärendet har remitterats. Det förekommer att anmälaren ger in kompletteringar i ärendet under handläggningens gång. Om det under pågående remisstid uppstår nya frågeställningar kan JO skicka en s.k. efterremiss till myndigheten i fråga. Beslut om efterremiss fattas av den ansvarige byråchefen eller av en områdesansvarig föredragande.

Det remissvar som kommer in till JO från den aktuella myndigheten granskas av föredraganden. Syftet är att undvika att utredningen ska behöva kompletteras i ett senare skede. Det ankommer därför på föredraganden att kontrollera t.ex. att myndigheten har besvarat samtliga frågor, att yttrandet har lämnats av någon som är behörig att företräda myndigheten och att berörd befattningshavare har beretts tillfälle att yttra sig. Utfallet av denna granskning kan ge anledning till en förnyad kontakt med myndigheten, eller föranleda behov av att återremittera ärendet med exempelvis ett förtydligande av någon frågeställning.

När föredraganden bedömer att myndighetens remissvar och eventuella kompletteringar är fullständiga ankommer det på honom eller henne att ta ställning till om utredningsmaterialet ska kommuniceras med, i första hand, anmälaren. Om så sker, får anmälaren i regel tre veckor på sig att avge sitt yttrande i ärendet.

I de flesta fallen är ärendet klart för avgörande när anmälaren antingen har yttrat sig över myndighetens remissvar eller har avstått från att göra detta. Anmälares yttrande – eller omständigheter som på annat sätt kommer fram i ärendet – kan emellertid ibland föranleda att en ny remiss behöver skickas till myndigheten.

Beslut i remitterade ärenden

Remitterade ärenden avslutas normalt genom ett utförligt beslut som kan utnyttas i kritik mot den anmälda myndigheten. Om utredningen inte ger stöd för kritik kan detta anges i beslutet.

Det finns inga regler om hur JO:s beslut ska vara utformade, med det anges i 6 § JO-instruktionen att en ombudsman i sitt beslut får uttala sig om huruvida en åtgärd av en myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. I den bestämmelsen anges även att en ombudsman också får göra sådana uttalanden som avser att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Besluten i remitterade ärenden fattas alltid av en justitieombudsman och har i allt väsentligt likadan utformning, oavsett vilken av ombudsmännen som fattat dem. Sålunda följer besluten i huvudsak samma struktur och innehåller vanligen huvudrubrikerna Bakgrund, Anmälan, Utredning, Rättslig reglering och Bedömning.

Ett beslut i ett remitterat ärende inleds regelmässigt med en beskrivning av anmälan och andra bakgrundsupplysningar. Därefter redovisas den utredning som genomförts hos JO och även utredningens resultat. Om den myndighet eller befattningshavare som anmäls har yttrat sig återges eller refereras yttrandet. I den mån anmälaren har kommenterat yttrandet kan detta noteras, liksom det fallet att anmälaren har beretts tillfälle att yttra sig men inte hört av sig. Anmälan och utredningsunderlaget läggs sedan till grund för en beskrivning av rättsläget. I första hand återges innehållet i aktuella författningar, men även förarbetsuttalanden, prejudikat, doktrin och praxis från JO kan redovisas vid behov. Avslutningsvis redogör ombudsmannen för sin bedömning av det som anmäls med utgångspunkt i utredningen och den rättsliga regleringen.

Enligt 6 § första stycket JO-instruktionen får en justitieombudsman i sitt beslut uttala sig om huruvida en åtgärd av en myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig samt göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning. Ombudsmännens bedömning i ett remitterat ärende behöver alltså inte vara begränsad till frågan om en lagöverträdelse har skett utan kan även omfatta utpräglade lämplighetsfrågor.⁸³³

Vissa beslut, exempelvis beslut som innefattar kritik eller innehåller principiella uttalanden, inleds med en sammanfattning där beslutet i korthet redovisas. Sammanfattningen utgör inte en del av det formella beslutet, utan den ger en överblick av huvudfrågorna i beslutet.

I avsaknad av uttryckliga formkrav har ombudsmännen alltså en betydande frihet att utforma sina bedömningar och beslut efter eget tycke. Eftersom besluten inte fattas på JO-ämbetets vägnar skrivs de i jag-form, vilket är ett ytterligare uttryck för ombudsmannauppdragets personliga karaktär.

Beslut i remitterade ärenden undertecknas av justitieombudsmannen. De kontrasteras regelmässigt av handläggaren, som därigenom manifesterar sitt

⁸³³ Se Ekroth (2001) s. 176.

medansvar för att beslutet vilar på en fullgod utredning och att dess underlag även i övrigt är korrekt.⁸³⁴ Justitieombudsmannen svarar ensam för bedömningen.

Kritikbeslut efter utredning utan skriftlig kommunikation

Om den anmälda händelsen är enkel att utreda och felet framstår som en mindre allvarlig engångsföreteelse kan ett särskilt förenklat förfarande tillämpas hos JO. Denna handläggningsform används enbart vid mindre allvarliga fel, där sakomständigheterna enkelt kunnat fastställas, oftast genom att de klart framgår av den ingivna dokumentationen. Ett kritikbeslut enligt ett sådant förenklat förfarande grundas på en utredning utan skriftlig kommunikation. Kritikbeslutet har alltså inte föregåtts av någon remiss, utan endast av ett telefonsamtal med en myndighetsrepresentant i chefsställning. Under den utredning som görs per telefon tillfrågas den ansvarige befattningshavaren – som alltså inte får vara en underordnad tjänsteman – om ärendet och underrettas samtidigt om att det som framkommer kan föranleda kritik från JO:s sida. En tjänsteanteckning upprättas och används sedan som beslutsunderlag. Förfarandet används inte om myndigheten önskar yttra sig skriftligt.⁸³⁵

Handläggningstider

I de ärenden som blir föremål för utredning hos JO varierar omfattningen av utredningen kraftigt. Vissa ärenden kan vara klara för avgörande efter en enklare rättslig analys, medan andra kan föranleda genomgång av ett omfattande material och flera omgångar av remisser till berörda myndigheter och befattningshavare. Av det följer att en del ärenden kan avslutas ganska omgående medan andra kan pågå under lång tid.⁸³⁶

På JO:s webbplats anges att en större utredning tar normalt cirka sex–tolv månader beroende på hur komplicerat ärendet är, medan en mindre utredning tar cirka en–två månader till beslut.

Enligt JO:s verksamhetsplan för 2020 var målet för de remitterade ärendena att minst 60 procent skulle ha en handläggningstid som understeg ett år och minst 90 procent skulle ha en handläggningstid som understeg 18 månader. I årsredovisningen för 2020 anges att ca 33 respektive 75 procent av de remitterade ärenden som avgjordes under 2020 hade en handläggningstid som understeg ett år respektive 18 månader. Målen hade alltså inte nåtts.

När det gäller avskrivningsärenden var målet för 2020 att minst 80 procent skulle vara avslutade inom två månader från det att ärendet kom in. Av de ärenden som skrevs av utan utredning eller efter en s.k. liten utredning avslutades ca 86 procent inom två månader från det att ärendet kom in. Enligt årsredovisningen för 2020 hade alltså det målet nåtts.

Enligt verksamhetsplanen för 2020 skulle ärenden som rör långa handläggningstider hos myndigheterna och myndigheternas hantering av utlämnande-

⁸³⁴ Se Axberger (2014) s. 82.

⁸³⁵ Se Axberger (2014) s. 79.

⁸³⁶ Se Axberger (2014) s. 78.

frågor prioriteras, särskilt om klagomålet rörde en ännu inte vidtagen åtgärd. I årsredovisningen för 2020 anges att JO under många år har haft ett arbetssätt där sådana ärenden, inom de flesta ärendegrupper, handläggs med förtur. Inom vissa ärendegrupper rör dock majoriteten av klagomålen långsam handläggning, vilket i praktiken omöjliggör prioritering av samtliga sådana ärenden samtidigt. Enligt uppgifterna i årsredovisningen gör JO därför bedömningen att denna målsättning har uppfyllts inom de flesta ärendegrupperna, dvs. delvis.

Efterskrifter

Det förekommer att JO:s beslut föranleder en skrivelse från anmälaren med kommentarer, nya uppgifter, önskemål om förnyad prövning eller med kritiska synpunkter mot beslutet. Sådana s.k. efterskrifter kan hanteras av den som handlagt ärendet, allt efter de rutiner den enskilde ombudsmannen tillämpar.

Det ankommer på handläggaren att ta ställning till om skriften ska betraktas som en inlaga i det avslutade ärendet eller som en ny anmälan. Efter en tids tjänstgöring kan en föredragande få delegation att fatta beslut om efterskrifter (se 8 § första stycket arbetsordningen). I annat fall lämnas efterskriften till byråchefen med ett åtgärdsförslag.

Om de omständigheter som anförs är desamma som framförts i ärendet beslutas som regel att någon ytterligare åtgärd inte ska vidtas. Efterskriften föranleder alltså i ett sådant fall inte någon annan åtgärd än att anmälaren meddelas att JO:s beslut står fast. Eftersom JO:s beslut inte vinner laga kraft kan emellertid ett ärende i och för sig återupptas om något nytt tillkommer, som påtagligt förändrar underlaget för den ursprungliga bedömningen.

Enligt JO:s handbok för ärendehandläggning ska anmälaren vid första efterskriften som huvudregel underrättas om att efterskriften inte föranlett någon åtgärd hos JO.

Om de omständigheter som anförs inte är desamma som i det avslutade ärendet betraktas skriften normalt som en ny anmälan och ett nytt ärende läggs upp. I tveksamma fall diskuterar handläggaren frågan om det ska läggas upp ett nytt ärende eller inte med byråchefen. Vid behov sker samråd med JO.

Enligt ärendehandlägningshandboken ska efterskriften visas för en ombudsman om anmälaren riktar sig direkt till honom eller henne. Om efterskriften är ställd till en tidigare ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte är på plats visas efterskriften för den ordinarie ombudsmannen. Ombudsmannen markerar att han eller hon har tagit del av efterskriften. I de fall beslutet i tillsynsärendet fattats av byråchefen bör ombudsmannen få del av efterskriften.

Utmaningar i tillämpade arbetssätt till följd av coronapandemin

Fram till coronapandemins utbrott under 2020 var JO:s policy att medarbetarna tilläts arbeta hemifrån endast i undantagsfall. Således förutsattes medarbetarna utföra sina arbetsuppgifter företrädesvis i JO:s lokaler. Pande-

min medförde dock i viss utsträckning ändrade förutsättningar för JO:s verksamhet, däribland klagomålshanteringen.

I JO:s årsredovisning för 2020 anges att påverkan på JO:s verksamhet av coronapandemin har varit särskilt tydlig i fråga om bl.a. remitterade ärenden, delvis på grund av att JO:s digitaliseringsnivå medförde vissa utmaningar i hanteringen av klagomålsärendena. I de remitterade ärendena är t.ex. inlänade handlingar, som efter avslutad granskning returneras till den granskade myndigheten, i regel inte inskannade i JO:s ärendehanteringssystem. Medarbetarna hade därför, av informationssäkerhetsskäl, behövt vara på plats i JO:s lokaler för att arbeta med dessa ärenden. En konsekvens av att medarbetarna huvudsakligen behövde arbeta hemifrån under pandemin blev därmed att effektiviteten sjönk avsevärt i arbetet med de remitterade ärendena.

Enligt JO:s årsredovisning för 2020 noterades redan under våren 2020 att de remitterade ärendena inte kunde handläggas lika effektivt som tidigare hos JO. Flera ombudsmän valde därvid att remittera något färre ärenden, i syfte att i så hög grad som möjligt avsluta redan remitterade ärenden inom godtagbara handläggningstider. Sammanlagt remitterades färre ärenden, men trots detta ökade antalet äldre remitterade ärenden i balans under 2020.

Vissa åtgärder för att möta den ökande tillströmningen av klagomålsärenden m.m.

Under 2020 kom det in fler klagomålsärenden till JO än under något tidigare år. Enligt JO:s årsredovisning för 2020 låg tyngdpunkten i verksamheten fortsatt på hanteringen av inkomna klagomålsärenden.

Att klagomålshanteringen tar merparten av JO:s resurser i anspråk är inte någon ny företeelse och är en konsekvens bl.a. av att riksdagen har uttalat att JO bör prioritera klagomålshandläggningen framför inspektionsverksamheten (se avsnitt 7.2.3).

Det har i doktrinen anförts att det stora antalet klagomålsärenden får tydliga negativa konsekvenser för JO:s verksamhet. Sålunda gör tidigare chefsJO Mats Melin vissa uttalanden om bl.a. JO:s klagomålshantering i sin uppsats JO-ämbetet 200 år – en blick mot framtiden, som publicerades 2009 i festskriften JO – Lagarnas väktare.⁸³⁷

Enligt Melin leder den stora ärendetillströmningen när det gäller klagomålsärenden till alltför långa handläggningstider och till att JO i hög grad tvingas att rationalisera handläggningen av de klagomålsärenden som inte tas upp till prövning. Melin lyfter också fram att utvecklingen innebär att inspektioner inte kan komma till stånd i den utsträckning som vore önskvärd och att det stora antalet klagomål kan utgöra en återhållande faktor för justitieombudsmännen i fråga om att inleda granskningar på eget initiativ. Melin framhåller även att utrymmet för att utveckla ombudsmännens arbetsmetoder

⁸³⁷ Se Melin (2009) s. 280 f. Det kan i sammanhanget noteras att antalet nyregistrerade klagomålsärenden hos JO under verksamhetsåret 2008/09 uppgick till ca 7 000 ärenden, att jämföras med ca 9 600 nyregistrerade klagomålsärenden under verksamhetsåret 2019/20.

eller att pröva nya sådana blir mer begränsat om verksamheten helt domineras av klagomålshantering.

Enligt Melin kan det grundläggande problemet – att antalet klagomål ökar medan JO:s personella resurser knappast kan öka i samma omfattning – angripas endast genom åtgärder som kan minska tillflödet av klagomål eller genom att JO får möjlighet att arbeta ännu mer effektivt med de anmälningar som kommer in till JO-ämbetet.

I frågan om det är möjligt att begränsa inflödet av klagomål till JO konstaterar Melin att det är av betydelse i vilken utsträckning en enskild kan vända sig till exempelvis ett ordinärt tillsynsorgan eller till ett annat granskningsorgan av mer extraordinärt slag med sin anmälan. Han anför att möjligheten att vända sig till ett ordinärt tillsynsorgan naturligtvis förutsätter att det finns ett sådant tillsynsorgan att tillgå. Enligt Melin är det ur ett medborgarperspektiv inte godtagbart att JO med sitt uppdrag som extraordinärt tillsynsorgan, vid sidan av det likaledes extraordinära tillsynsorganet JK, i praktiken är det enda fungerande tillsynsorganet på viktiga områden för offentlig verksamhet. I sammanhanget nämner han som exempel tillsynen på kriminalvårdens område. När det sedan gäller möjligheten för enskilda att vända sig till ett annat granskningsorgan av mer extraordinärt slag med sin anmälan konstaterar Melin att JK:s verksamhet knappast i någon nämnvärd utsträckning kan begränsa tillflödet av klagomål hos JO, eftersom JK tar en mer begränsad befattning med klagomål från enskilda än vad JO gör.⁸³⁸

I frågan om det är möjligt att effektivisera handläggningen av klagomålsärendena lyfter Melin fram handläggningen av de ärenden i vilka klagomålen resulterar i att den enskilde får beskedet att JO inte finner skäl att utreda ärendet vidare eller att uttala sig i saken. Han noterar att hur dessa ärenden hanteras i stor utsträckning påverkar vilket utrymme som finns för att pröva de mer komplicerade ärenden som kommer att leda fram till ett kritiskt och vägledande uttalande från JO:s sida. Han nämner två möjliga inslag i en mer effektiv organisation. Det ena inslaget skulle enligt Melin vara att förändra rekryteringen av föredraganden för att kunna koncentrera insatser av föredraganden med domarkompetens till de ärenden som fordrar sådan kompetens. Det andra inslaget avser möjligheten till delegation, vilket saknades vid den tidpunkt då Melin framförde sina synpunkter om detta. Genom ändringen i JO-instruktionen 2011 infördes emellertid den delegationsmöjlighet för justitieombudsmännen som alltjämt gäller (se avsnitt 3.5.1).

En effektivisering av delvis annat slag kunde enligt Melin bestå i att koncentrera ämbetets insatser på klagomål som gäller aktuella händelser. Av 20 § JO-instruktionen följer att ombudsmännen inte bör utreda förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det inte finns särskilda skäl. Melin

⁸³⁸ Av regleringen i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn och förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern följer att JK har en mer begränsad tillsyn än JO. Sålunda ska ett klagomål prövas av JK endast om frågans beskaffenhet ger JK anledning att ta upp saken till prövning. På JK:s webbplats uttrycks detta så att JK har en mer övergripande tillsyn som främst är inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten.

noterar att i vissa länder är denna tid ett år. Han framhåller att ombudsmännen har en diskretionär rätt att avgöra vad som bör tas upp till prövning och att det förekommer att ärenden som är äldre än två år tas upp till prövning. Melin anför att det inte kan uteslutas att den ökande klagomålstillströmningen kan ge ombudsmännen anledning att i högre grad koncentrera sin prövning till mer aktuella händelser. Han hävdar att det knappast finns någon anledning att befara att en sådan koncentration från JO:s sida skulle kunna medföra att ”allvarliga fel av något äldre datum förblir obeivrade”.

I sina avslutande synpunkter framhåller Melin att det måste bli möjligt för JO att disponera sina resurser så att även mer omfattande granskningar av viktiga samhällsfunktioner kan genomföras tillräckligt snabbt och effektivt, oavsett om det gäller en avgränsad fråga eller en mer övergripande studie av ett sammansatt problemområde. Det är då enligt Melin av särskild vikt att det finns välfungerande ordinära tillsynsorgan inom flertalet centrala områden för myndighetsutövning.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 3.5.1 föreslog Melin i en skrivelse till konstitutionsutskottet 2009 att en utredning skulle tillsättas med uppdrag att föreslå de ändringar i JO-instruktionen som krävdes för att möjliggöra en anpassning av JO:s handläggnings- och beslutsformer till den ökade tillströmningen av klagomål. 2010 års JO-utredning tillsattes mot denna bakgrund. En utgångspunkt för utredningen var alltså den växande arbetsbördan för ombudsmännen och för hela organisationen på grund av den fortgående ökningen av antalet klagomålsärenden. Utredningen konstaterade att det inte fanns något som tydde på att tillströmningen skulle minska eller ens stabiliseras på den dåvarande nivån. Vidare noterade utredningen att det var ett mer eller mindre konstant förhållande att ambitionerna när det gällde inspektioner inte hade kunnat fullföljas.⁸³⁹ Enligt utredningen var den åtgärd som på längre sikt skulle kunna medverka till en minskning av tillströmningen av klagomålsärenden hos JO en förbättring av den statliga och kommunala tillsynen på många områden, dvs. generella åtgärder på tillsynsområdet och införande av rättslig tillsyn. Utredningen fann vidare att de åtgärder som tidigare hade vidtagits – och som innebar att organisationens resurser hade ökats genom att fler ombudsmän tillsatts, de ställföreträdande ombudsmännen utnyttjats vid vakanser, semestrar och annan längre frånvaro samt att antalet handläggare ökats – inte kunde användas ytterligare. Mot denna bakgrund föreslog utredningen att det skulle införas en reglering i JO-instruktionen som gav viss delegationsmöjlighet för justitieombudsmännen. Som framgår av avsnitt 3.5.1 kom den bestämmelse om delegationsmöjlighet som sedermera infördes i 22 § femte stycket JO-instruktionen att utformas enligt en delvis annan modell än den som utredningen hade föreslagit. Delegationsmöjligheten är tydligt avgränsad. Den omfattar inte beslut som innehåller kritik eller vägledande uttalanden, vilket alltså är förbehållet JO själv. Den får inte heller användas när en myndighet eller tjänsteman på anmodan lämnat upplysningar

⁸³⁹ Se framst. 2009/10:RS5 s. 31.

eller yttrat sig skriftligen, dvs. i remitterade ärenden. Även andra åtgärder förutsätter beslut av ombudsmannen själv, t.ex. möjligheten att göra framställning till riksdagen eller regeringen, inleda förundersökning, väcka åtal, vidta disciplinära åtgärder och överlämna en anmälan till annan myndighet.

7.2.6 Inspektionsverksamheten

Inledning och avgränsning

För att utöva sin tillsyn har justitieombudsmännen möjlighet att bl.a. genomföra inspektioner (se 5 § första stycket JO-instruktionen). Som framgår av redogörelsen i avsnitt 7.2.3 har inspektionsverksamhetens viktiga funktion för fullgörandet av JO:s tillsyn framhållits i olika sammanhang, bl.a. vid tidigare översyner av JO-ämbetet. En återkommande, central frågeställning har därvid varit avvägningen mellan å ena sidan klagomålsprövningen och å andra sidan inspektionsverksamheten.

Vikten av JO:s inspektionsverksamhet har betonats även i olika uttalanden i doktrinen. Det har därvid framhållits bl.a. att det är under inspektioner som JO har förutsättningar att upptäcka väsentliga och mer systematiska fel.⁸⁴⁰ Tidigare chefsJO Mats Melin har sammanfattat betydelsen av JO:s inspektioner enligt följande.⁸⁴¹

JO:s inspektioner är värdefulla från flera synpunkter. De ger ombudsmannen och hans eller hennes medarbetare värdefulla insikter i myndigheternas faktiska verksamhet. Eftersom iakttagelserna vid en inspektion redovisas i ett protokoll som alltid blir offentligt kan också medborgare och beslutsfattare få sådana insikter. Inspektionerna förser vidare myndighetschefer och andra anställda med en genomlysning av den egna verksamheten som kan ligga till grund för ett nödvändigt förändringsarbete. Slutligen, inspektioner har – åtminstone om de bedrivs med någon regelbundenhet – en preventiv verkan. Det bör rimligen vara en myndighetslednings strävan att bedriva verksamheten så att den medför så få anmärkningar som möjligt från JO:s sida efter en genomförd inspektion.

Tidigare JO Hans-Gunnar Axberger har uttalat bl.a. att inspektioner bedöms allmänt inom JO som en effektivare och mer ändamålsenlig tillsynsform än vad klagomålsgranskningen generellt sett är. Enligt Axberger är en erfarenhet också att myndigheter som inspekteras inte sällan ser positivt på den genomgång som JO:s besök leder till, liksom på möjligheten att få råd och upplysningar från JO om vilka regler som gäller och hur de ska tillämpas.⁸⁴²

Tidigare chefsJO Claes Eklundh har pekat på att inspektionerna – och initiativ föranledda av iakttagelser vid inspektioner (se avsnitt 7.2.7) – ger JO möjlighet att finna systematiska fel i myndigheternas rutiner och brister i lagstiftningen som bör avhjälpas. Också frågor som gäller myndigheternas resurser och sätt att organisera sitt arbete kan uppmärksammas på detta sätt. Inspektionerna har enligt Eklundh också den positiva betydelsen att såväl

⁸⁴⁰ Se Ekroth (2001) s. 194.

⁸⁴¹ Se Melin (2009) s. 281 f.

⁸⁴² Se Axberger (2014) s. 89.

myndigheter som allmänhet kan se JO i arbete och få bättre förståelse för JO:s verksamhet samtidigt som JO:s personal får bättre kunskap om myndigheternas verksamhet och arbetsvillkor.⁸⁴³

I detta avsnitt behandlas den inspektionsverksamhet som bedrivs av respektive justitieombudsman på de fyra tillsynsavdelningarna och som har sin grund i JO:s ursprungliga tillsynsuppdrag enligt regleringen i 5 § JO-instruktionen. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 6.5 bedriver justitieombudsmännen en betydande inspektionsverksamhet även inom ramen för JO:s Opcat-enhet, som ett led i genomförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan (jfr 5 a § JO-instruktionen). Genomförandet av det uppdraget och den inspektionsverksamhet som genomförs inom Opcat-enheten beskrivs närmare i avsnitt 6.5.

Arbetsformer m.m.

Urval av inspektionsobjekt och beslut

Som framgår av de statistiska uppgifterna i avsnitt 7.2 har ärendeutvecklingen över tid inneburit en minskning av antalet inspektionsärenden. Inte desto mindre genomförs ett flertal inspektioner per år och per tillsynsavdelning hos JO.

Enligt JO:s verksamhetsplan för 2020 skulle minst 50 inspektioner, fördelade på de fyra tillsynsavdelningarna och Opcat-enheten, avslutas under det året. I verksamhetsplanen angavs även att inspektionsärenden skulle vara avslutade inom tre månader efter det att inspektion genomfördes, dock att särskilda skäl kunde föranleda en längre handläggningstid. Av JO:s årsredovisning för 2020 framgår att dessa verksamhetsmål inte hade uppnåtts. En bidragande orsak till den bristande måluppfyllelsen var coronapandemin som bröt ut 2020.

Som redan har framgått, har JO traditionellt genomfört dels inspektioner på förekommen anledning – exempelvis med anledning av omständigheter som framkommer i nyhetsflödet, i ett klagomålsärende eller som uppföljning av ett tidigare beslut – dels rutinmässiga inspektioner. Det har även förekommit att JO har gjort mer systematiska undersökningar, s.k. projektverksamhet.

I JO:s handbok för ärendehandläggning anges att inspektionsarbetet bör ha en långsiktig inriktning, men att inspektioner också kan genomföras på förekommen anledning. Det är den enskilde justitieombudsmannen som fattar beslut om inspektionsobjekt. Ombudsmannen måste emellertid samråda med chefsJO om de inspektioner som han eller hon avser att genomföra (se 5 § andra stycket JO-instruktionen). Det har i doktrinen anförts att bestämmelsen om samrådsplikt inte torde innebära något annat än att chefsJO som ytterst ansvarig för JO-ämbetets ekonomi ska ha en möjlighet att bedöma om inspektionsplanerna är förenliga med den aktuella budgetsituationen.⁸⁴⁴ Enligt

⁸⁴³ Se Eklundh (2005) s. 96.

⁸⁴⁴ Se Swanström (2009) s. 348.

uttalanden i förarbetena är denna bestämmelse i första hand avsedd att underlätta samordningen av arbetet inom JO-ämbetet.⁸⁴⁵

Enligt ärendehandläggningshandboken ska beslutet om inspektion dokumenteras i en särskilt upprättad handling eller i förordnandet till den tjänsteman som ska leda inspektionen. Sålunda kan såväl byråchefer som föredraganden få verkställa inspektion på uppdrag av vederbörande ombudsman, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra kritiska uttalanden (se 7 § andra stycket och 8 § första stycket arbetsordningen).

Av beslutet om inspektion ska framgå att samråd med chefsJO har ägt rum. Ärendet fördelas sedan till den föredragande som utsetts till protokollförare.

Genomförande av inspektion

Arbetsätt

Det arbetsätt som traditionellt har tillämpats vid genomförandet av JO:s inspektioner har bestått i tre huvudsakliga delmoment; förarbete, genomförande av inspektionen hos tillsynsobjektet och efterarbete. De olika arbetsmomenten kan i korthet beskrivas enligt följande.

Det första momentet utgörs av det förarbete som en inspektion kräver. Inspektionen förbereds i regel genom att de medarbetare hos JO som ska delta i inspektionen inhämtar viss grundläggande information om inspektionsobjektets verksamhet. Det rör sig ofta om att studera relevanta författningar och annat material hänförligt till inspektionsobjektet, såsom regleringsbrev, årsredovisningar, instruktioner eller arbetsordningar. Vidare fastställs inspektionens huvudsakliga inriktning mer i detalj.

En tid innan inspektionen ska äga rum underrättas inspektionsobjektet om den förestående inspektionen och ombuds att dels ta fram de handlingar som JO önskar ta del av, dels se till att det finns medarbetare tillgängliga för att besvara frågor från JO under inspektionen. Inspektionsobjekt är skyldiga att efterkomma JO:s begäran (jfr 13 kap. 6 § andra stycket RF).

Det är ofta en byråchef eller en områdesansvarig föredragande som ansvarar för förberedelsearbetet hos JO och för att inspektionsobjektet underrättas om en förestående inspektion.

Det andra momentet motsvaras av själva inspektionen. Inspektionen leds oftast av justitieombudsmannen och genomförs av ett antal av hans eller hennes medarbetare, men den kan även ske utan att ombudsmannen själv deltar vid själva inspektionen. En inspektion kan gestalta sig något olika och variera från ett inspektionsobjekt till ett annat. Inspektionen inleds dock normalt med ett möte mellan JO och företrädare för inspektionsobjektet. Vid detta inledande möte ger företrädare för inspektionsobjektet vanligtvis en allmän orientering om verksamheten och lämnar övergripande information om den. Det brukar även ges tillfälle att lyfta frågor om exempelvis utmaningar i

⁸⁴⁵ Se bet. KU 1986/87:2 s. 47. Förhållandet mellan de fyra justitieombudsmännen behandlas närmare i avsnitt 8.2.

verksamheten eller specifika svårigheter i rättstillämpningen. JO å sin sida redogör vanligtvis för JO-ämbetets funktioner och inspektionens huvuddrag.

Därefter granskar JO handlingar och andra underlag från inspektionsobjektet, exempelvis akter i en viss ärendekategori från en viss tidsperiod, beslut, domar, protokoll och dagboksblad som begärts fram inför besöket. Det rör sig oftast om slumpvis utvalda handlingar från t.ex. de äldsta pågående ärendena hos inspektionsobjektet. Iakttagelserna kan leda till att ytterligare handlingar rekvideras och till frågor som företrädare för inspektionsobjektet ombeds besvara.

Vid inspektion av exempelvis anstalter, häkten och psykiatriska kliniker hålls i regel även samtal med de intagna som önskar tala med JO.

Det förekommer också vid inspektioner att JO gör en rundvandring i lokalerna.

Det som framkommit bearbetas i regel på plats, utifrån målsättningen att inspektionsobjektet ska få del av det övergripande inspektionsresultatet i samband med att JO:s granskning av inspektionsobjektets på plats avslutas. Den första återkopplingen sker därför normalt vid ett nytt möte som äger rum innan JO lämnar inspektionsobjektet, varvid JO kortfattat redovisar de iakttagelser som har gjorts och låter företrädare för inspektionsobjektet bemöta det som sägs.⁸⁴⁶ JO kan vid detta möte även göra påpekanden och uttala kritik.

Det sista momentet i inspektionsverksamheten utgörs av efterarbetet. Inspektionsärendet fortsätter alltså efter det att själva inspektionen genomförts hos inspektionsobjektet, genom att det som framkommit bearbetas ytterligare och ett protokoll färdigställs. I 24 § tredje stycket JO-instruktionen anges att protokoll ska föras vid inspektioner. I protokollet sammanfattas JO:s iakttagelser och synpunkter. Där anges JO:s bedömning och även om inspektionen i någon del föranleder fortsatt granskning.

Det övergripande ansvaret för protokollskrivningen tillfaller protokollföraren. I vissa fall upprättas också ett särskilt beslut med JO:s uttalanden med anledning av inspektionen.

JO:s inspektioner är företrädesvis inriktade på formella fel eller brister i handläggningen, såsom ofullständig eller felaktig diarieföring eller dokumentation och avsaknad av eller bristfälliga beslutsmotiveringar. Vidare överväger JO regelmässigt frågor om bl.a. handlingsoffentlighet och sekretess, handläggningstider och dröjsmål i handläggningen.

Allvarligare brister kan leda till att JO efter inspektionen lägger upp ett särskilt tillsynsärende – ett initiativärende – där myndigheten får yttra sig skriftligt innan JO tar ställning. Det kan också bli aktuellt att förutskicka en ny, uppföljande inspektion.

Det har tidigare förekommit, och förekommer i viss utsträckning fortfarande, mer tematiskt inriktade inspektioner. Inom ramen för sådana projekt kan en mer systematisk granskning ske av hur lagstiftningen på ett visst område tillämpas.

⁸⁴⁶ Se Axberger (2014) s. 89.

Coronapandemin och anpassningar i arbetsätt

Coronapandemin medförde ändrade förutsättningar för planering och genomförande av JO:s inspektioner. Nya inspektionsmetoder användes där det var möjligt och lämpligt.⁸⁴⁷

I JO:s årsredovisning för 2020 anges att påverkan på JO:s verksamhet av coronapandemin har varit särskilt tydlig i fråga om bl.a. inspektioner. Med hänsyn till ansvariga myndigheters föreskrifter och råd, har inspektioner på plats hos inspektionsobjekten genomförts i väsentligt mindre utsträckning än vad som varit planerat.

Till följd av pandemin har JO alltså behövt anpassa sitt arbetsätt, bl.a. genom att utveckla inspektionsmetoderna på kort tid för att kunna genomföra inspektioner utan fysiska möten. Av JO:s årsredovisning för 2020 framgår att anpassningarna har inneburit att det har genomförts ett mindre antal sedvanliga inspektioner på plats. Inspektionsverksamheten har i stället i huvudsak genomförts genom s.k. skrivbordsinspektioner, enkätundersökningar, video- och telefonintervjuer samt i viss mån intervjuer utomhus. Inledande och avslutande dialoger med berörda myndigheter har varit skriftliga eller hållits via video. De delvis nya metoderna bedöms ha gett tillräckligt underlag för kvalitativa bedömningar men har, enligt uppgifterna i årsredovisningen, begränsat möjligheterna att genomföra sådana breda granskningar som annars regelmässigt brukar äga rum och har inte fullt ut motsvarat det underlag som skulle ha inhämtats vid en inspektion på plats. I årsredovisningen anges även att de nya metoderna fortsättningsvis kommer att användas som komplement till den ordinarie inspektionsverksamhet som sker på plats.

7.2.7 Initiativärenden

Inledning

Som en del i tillsynsverksamheten kan justitieombudsmännen bl.a. genomföra de undersökningar som ombudsmännen finner påkallade (se 5 § första stycket JO-instruktionen). Dessa granskningar, som alltså kallas initiativärenden, behöver inte ha någon direkt anknytning till något förhållande som har varit föremål för en anmälan. De utgör inte heller en inspektion. Initiativärenden kan ha sin grund i exempelvis en omständighet som har kommit fram vid JO:s utredning av en anmälan eller under en inspektion, men även i något som har uppmärksamrats i massmedia eller som har kommit till JO:s kännedom på annat sätt.

I framställningen nedan redogörs för JO:s handläggning av initiativärenden. I ett särskilt avsnitt behandlas s.k. återrapporteringsärenden, som handläggs på samma sätt som initiativärenden.

I likhet med framställningen om JO:s inspektionsverksamhet, behandlas i detta avsnitt de initiativ som tas av respektive justitieombudsman på de fyra tillsynsavdelningarna och som har sin grund i JO:s tillsynsuppdrag enligt

⁸⁴⁷ Se redog. 2020/21:JO1 s. 13.

regleringen i 5 § JO-instruktionen. Som framgått av redogörelsen i avsnitt 6.5 förekommer initiativärenden även hos JO:s Opcat-enhet, som ett led i genomförandet av uppdraget som nationellt besöksorgan (jfr 5 a § JO-instruktionen). Genomförandet av det uppdraget och de initiativ som tas inom Opcat-enheten behandlas närmare i avsnitt 6.5.

Arbetsformer m.m.

Utgångspunkter och ärendehandläggningen

Av regleringen i 5 § JO-instruktionen följer att det står var och en av justitieombudsmännen fritt att inom ramen för ett initiativärende inleda den granskning som ombudsmannen anser vara påkallad utifrån egna behovs- och lämplighetsöverväganden i det enskilda fallet. Följaktligen anges också i 1 § i JO:s arbetsordning att ombudsmännen inom sina respektive ansvarsområden tar de initiativ som de finner påkallade. Enligt 5 § andra stycket JO-instruktionen ska dock justitieombudsmännen samråda med chefsJO om de undersökningar som de avser att genomföra. Enligt uttalanden i förarbetena är denna bestämmelse i första hand avsedd att underlätta samordningen av arbetet inom JO-ämbetet.⁸⁴⁸

Enligt JO:s handbok om ärendehandläggning ska den frågeställning som är tänkt att behandlas inom ramen för ett initiativärende liksom initiativets omfattning noggrant övervägas innan ett ärende inleds. Av framställningen framgår att i detta inledande skede är det ofta nödvändigt att inhämta mer information och att innan ett ärende har lagts upp kan JO endast inhämta upplysningar som är allmänt tillgängliga eller ta del av allmänna handlingar.

Den faktiska handläggningen av ett initiativärende inleds genom att en justitieombudsman, efter samråd med chefsJO, beslutar att ett initiativ ska tas inom ett visst område och att ett nytt ärende ska läggas upp. I ärendehandläggningshandboken anges att av beslutet ska framgå att samråd med chefsJO har ägt rum. Beslutet om initiativ ska dokumenteras, och det blir den första handlingen i initiativärendet. Om initiativet är en följd av något som har kommit fram i samband med en inspektion och om beslutet om initiativ har dokumenterats i inspektionsprotokollet blir i stället protokollet den första handlingen i initiativärendet.

Initiativärendenas karaktär – några exempel

Initiativärenden inleds i regel på förekommen anledning, i sådana fall där det framkommit skäl att misstänka att det förekommer eller kan förekomma vissa fel eller brister. Andelen beslut som utmynnar i kritik, erinran eller andra uttalanden är därför stor i dessa ärenden jämfört med vad som är fallet när det gäller klagomålsärendena.

Initiativärendena kan variera i art och omfattning. Vissa initiativ kan kräva ett mycket omfattande arbete. I syfte att åskådliggöra initiativärendenas

⁸⁴⁸ Se bet. KU 1986/87:2 s. 47. Förhållandet mellan de fyra justitieombudsmännen behandlas närmare i avsnitt 8.2.

skiftande karaktär, redovisas nedan ett par exempel på initiativ som ombudsmännen har tagit inom sina respektive tillsynsområden under verksamhetsåret 2019/20.⁸⁴⁹ Av ämbetsberättelsen för detta verksamhetsår, redogörelse 2020/21:JO1, framgår således bl.a. följande.

Ett av JO Katarina Pålssons initiativärenden avsåg Kriminalvården. Bakgrunden var att myndigheten i februari 2020 bestämde att med kort varsel inte längre tillåta insättningar av privata medel till intagna i häkte och anstalt. På kort tid kom det in ett mycket stort antal klagomål till JO som på ett direkt eller indirekt sätt riktade sig mot beslutet. JO Pålsson tog därför initiativ att utreda Kriminalvårdens överväganden inför beslutet, det rättsliga stödet för åtgärden och de konsekvenser som beslutet kan komma att få för intagna. Initiativärendet handlade inte bara om intagnas rätt att förfoga över sin egendom, utan också om penningtvättslagstiftningen och andra frågor, såsom intagnas sysselsättning och deras möjlighet att köpa telefonkort och handla i de kiosker som finns på vissa verksamhetsställen. JO Pålsson tog även initiativ om bl.a. en rådmans kontakter med en åklagare i en privat angelägenhet och en överförmyndares handläggning av ett godmansärende.

Bland de frågor som aktualiseras i de initiativärenden som inleddes av dåvarande chefsJO Elisabeth Rynning under verksamhetsåret nämns i ämbetsberättelsen särskilt förutsättningarna för uppgiftslämnande från en rättspsykiatrisk klinik till Kriminalvården i fråga om patienter som vårdas vid kliniken under avtjänande av fängelsestraff.

I ämbetsberättelsen redovisar JO Thomas Norling att han i ett initiativärende beslutade att granska bl.a. Försäkringskassans utfärdande av s.k. informationsmeddelande med ändrade anvisningar för handläggningen av ärenden om sjukpenning med anledning av covid-19. På arbetsmarknadsområdet anför JO Norling att JO under en tid hade tagit emot anmälningar mot olika arbetslöshetskassor med klagomål om långsam handläggning. Han beslutade därför att i ett särskilt ärende inleda en mer övergripande undersökning av arbetslöshetskassornas handläggning av ärenden med inriktning på frågan om handläggningstider. Inom ramen för detta initiativ undersökte JO Norling även utformningen av arbetslöshetskassornas beslut.

I ämbetsberättelsen anges vidare att JO Per Lennerbrant tog initiativ om att granska bl.a. transporten av en minderårig flicka till ett av Statens institutionsstyrelsens särskilda ungdomshem. I väntan på att transporten skulle genomföras

⁸⁴⁹ Som nämnts inledningsvis, behandlas inte i detta avsnitt de initiativ från ombudsmännen som handläggs hos Opcat-enheten inom ramen för JO:s uppdrag som nationellt besöksorgan. Det bör likväl i detta sammanhang noteras att under våren 2020 beslutade ombudsmännen att inom sina respektive ansvarsområden granska vissa myndigheter där människor kan hållas frihetsberövade, för att undersöka vilka konsekvenser utbrottet av covid-19 fått för de intagna. I mars inledde JO Katarina Pålsson ett initiativärende gentemot Kriminalvården. I april inledde JO Thomas Norling en granskning av Statens institutionsstyrelsens åtgärder i förhållande till de särskilda ungdomshemmen och LVM-hemmen och JO Per Lennerbrant en granskning av Migrationsverkets förvar. Slutligen beslutade dåvarande chefsJO Elisabeth Rynning i maj att utreda Rättsmedicinalverkets åtgärder vid verkets två rättspsykiatriska undersökningsenheter. Ombudsmännens iakttagelser och uttalanden i dessa initiativärenden sammanställdes under hösten 2020 i en särskild tematisk rapport från Opcat-enheten, *Frihetsberövades situation under coronapandemin – JO:s granskning av fyra myndigheters åtgärder*.

var flickan omhändertagen av Polismyndigheten. Omhändertagandet drog ut på tiden eftersom polisen och socialtjänsten var oense om huruvida en socialsekreterare skulle närvara vid transporten. Initiativet berörde bl.a. frågan om myndigheters samverkan i sådana situationer. JO Lennerbrant redovisar även att många klagomål mot Polismyndigheten gällde åtgärder enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. Frågeställningar om tillämpningen av lagen, bl.a. i fråga om hur föreskriven förmansprövning av omhändertaganden görs, aktualiserades också vid en av hans inspektioner av Polismyndigheten. JO Lennerbrant beslutade därför att ta ett initiativ om detta.

Återrapporteringsärenden

Det förekommer att JO i ett beslut eller i ett protokoll anger att en viss fråga som behandlas i avgörandet ska följas upp. Det kan då exempelvis röra sig om att den aktuella myndigheten anmodas att återkomma med besked om hur myndigheten har hanterat de frågor eller förhållanden som JO uppmärksammat. I de fall JO beslutar att begära en återrapportering läggs det upp ett återrapporteringsärende.

Enligt JO:s ärendehandläggningshandbok handläggs ett återrapporteringsärende på samma sätt som ett initiativärende. Ärendet avslutas med ett beslut, som antingen innebär att JO antingen finner att de åtgärder som har vidtagits är tillräckliga eller att ytterligare åtgärder behöver vidtas. I det senare fallet kan det öppnas ett initiativärende och handläggningen kan fortsätta inom ramen för det ärendet.

En begäran om återrapportering brukar i regel avse de åtgärder som den granskade myndigheten har vidtagit eller avser att vidta med anledning av brister som uppmärksammats vid JO:s granskning. Det kan t.ex. handla om brister i handläggningen, i den fysiska miljön eller strukturella brister. En begäran om återrapportering underlättar JO:s uppföljning av den granskade verksamheten och kan bidra till att den granskade myndigheten vidtar förbättrande eller förebyggande åtgärder. Sålunda kan den granskade myndigheten i en återrapportering redogöra för exempelvis vidtagna, pågående eller planerade förbättringsåtgärder. Det förekommer att myndigheter även redovisar andra åtgärder som vidtagits efter JO:s granskning. Det kan t.ex. gälla förtydligandet av interna beslutsprocesser och styrdokument m.m.

Återrapportering utgör även ett verktyg för att följa upp genomslagskraften för ombudsmännens uttalanden och rekommendationer. Sålunda kan effekten av JO:s granskning framgå av exempelvis de förbättringsåtgärder som redovisas i myndigheters återrapporteringar. Olika typer av återrapportering kan vara ett viktigt inslag bl.a. i inspektionsverksamheten, eftersom de kan utgöra ett komplement till uppföljande inspektioner.

Återrapporteringar förekommer såväl i ärenden som handläggs hos Opcat-enheten, som i ärenden som handläggs hos någon av tillsynsavdelningarna.⁸⁵⁰

⁸⁵⁰ Enligt vissa statistiska uppgifter som redovisas i ämbetsberättelsen för verksamhetsåret 2019/20 nyregistrerades under det verksamhetsåret 24 initiativärenden och återrapporterings-

I likhet med initiativärenden kan återrapporteringsärenden vara av varierande art och omfattning.

7.2.8 Framställningar till riksdagen eller till regeringen och översändande av beslut för kännedom

Enligt 9 kap. 17 § RO får vissa riksdagsorgan, däribland JO, väcka förslag i riksdagen i frågor som rör riksdagsorganets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer. Vidare anges i tilläggsbestämmelse 9.17.5 i riksdagsordningen att var och en av riksdagens ombudsmän får göra framställningar hos riksdagen med anledning av frågor som har uppkommit i hans eller hennes tillsynsverksamhet samt att ytterligare föreskrifter om sådana framställningar finns i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Föreskrifter om ombudsmännens framställningsrätt finns i 4 § JO-instruktionen. Enligt regleringen i 4 § första stycket ska ombudsmännen verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Det anges även att om det under tillsynsverksamheten uppkommer anledning att väcka fråga om en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får en ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen enligt tilläggsbestämmelse 9.17.5 i riksdagsordningen eller till regeringen. Av 4 § andra stycket JO-instruktionen framgår att en justitieombudsman ska samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han eller hon gör framställning enligt första stycket.

Framställningar om författningsändringar görs i en mycket begränsad omfattning. I något större utsträckning förekommer det att ombudsmännen översänder sina beslut till ett departement inom Regeringskansliet, annan myndighet eller riksdagen för att fästa deras uppmärksamhet på förhållanden som framkommit under ärendets utredning eller för kännedom.

Som framgår av beskrivningen av ärendeutvecklingen sedan 2010 i avsnitt 7.2.4 överlämnade ombudsmännen i princip inte något beslut med framställning om lagändring till regeringen under verksamhetsåren 2010/11–2014/15. Under verksamhetsåren 2015/16–2019/20 överlämnade ombudsmännen i genomsnitt fyra beslut per verksamhetsår till regeringen med framställning om lagändring. Antalet ärenden som översänts av ombudsmännen för kännedom till departement inom Regeringskansliet, annan myndighet eller riksdagen uppgick till i genomsnitt ca 21 ärenden per verksamhetsår under de angivna tio åren.

ärenden, exklusive ärenden hos Opcat-enheten (se redog. 2020/21:JO1 s. 13). I tabell 1.1 i bilaga 1 till ämbetsberättelsen anges att det under verksamhetsåret nyregistrerades 33 initiativärenden, inklusive ärenden hos Opcat-enheten, varav fyra ärenden avsåg återrapportering från myndighet (se avsnitt 7.2.4 ovan och redog. 2020/21:JO1 s. 607).

7.2.9 Lagstiftningsremisser

Varje verksamhetsår besvarar JO ett förhållandevis stort antal lagstiftningsremisser (se tabell 1.1 i avsnitt 7.2.4). Lagstiftningsremisserna skickas vanligen från Regeringskansliet och innebär som regel att JO – i likhet med andra remissinstanser – ges tillfälle att yttra sig över förslag till ny eller ändrad lagstiftning. Till skillnad från myndigheter under regeringen har JO emellertid inte någon skyldighet att yttra sig.

En lagstiftningsremiss som kommit in till JO fördelas till en föredragande av respektive byråchef. Normalt får även berörd ombudsman del av remissen i anslutning till att den kommer in till JO.⁸⁵¹

Enligt JO:s verksamhetsplan för 2020 ska JO prioritera lagstiftningsremisser som behandlar frågor av central betydelse för JO:s uppdrag.

I JO:s handbok för ärendehandläggning anges att vid en inledande granskning av lagstiftningsremissen bör föredraganden bilda sig en övergripande uppfattning om dess innehåll och kontrollera ett antal förhållanden. Sålunda anges att det bör kontrolleras:

- om det finns förslag som rör JO:s kärnuppgifter, dvs. att bevaka kravet i regeringsformen på saklighet och opartiskhet och de grundläggande fri- och rättigheterna
- om det finns förslag som handlar om tillsyn, tjänsteansvar och liknande frågor
- om det finns förslag som rör handläggningsregler
- om det finns förslag som rör sådana frågor som aktualiseras i tillsynsarbetet inom avdelningens ansvarsområde
- om remissen gäller något som JO har uttalat sig om under senare tid
- om det finns tidigare remissvar från JO inom det sakområde remissen rör.

Remissen studeras ingående i relevanta delar i det fall att något eller några av förhållandena enligt ovan förekommer.

Om remissen avser frågor som hanteras på en annan tillsynsavdelning eller på Opcat-enheten sker i regel samråd mellan avdelningarna eller enheten.

Föredraganden redogör sedan vid en föredragning för förslagen, gjorda reflektioner och huvuddragen i de synpunkter som JO föreslås lämna.

Om det bedöms att remissen inte avser frågor som är av relevans från de synpunkter som JO har att beakta, föranleder remissen normalt inte några ytterligare uttalanden från JO.

Enligt uttalanden i JO:s årsredovisning för 2020 är JO:s bedömning att besvarandet av lagstiftningsremisser under det året har bidragit till att bl.a.

⁸⁵¹ Som nämnts under rubriken Initial kontroll och registrering i avsnitt 7.2.5, anges i 2 § arbetsordningen att ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsJO vilken ombudsman som ska handlägga ärendet. Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsJO vem som ska handlägga ärendena. Om en ombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde bestämmer chefsJO vem som ska överta ärendet.

belysa viktiga rättssäkerhetsaspekter i ett betydande antal pågående lagstiftningsärenden.

JO:s remissyttranden tillmäts regelmässigt stor betydelse. Arbetet med remissyttranden kan dock ta betydande resurser i anspråk, då dessa ärenden kan vara både omfattande och tidskrävande. Det har i doktrinen uttalats att arbetet med att avge väl genomarbetade remissvar är ”så pass betungande att detta numera ofta måste prioriteras ned”.⁸⁵²

⁸⁵² Se Axberger (2014) s. 40.

7.2.10 Kommitténs överväganden

Kommitténs förslag: I JO-instruktionen ska det anges att en ombudsman ska vidta de utredningsåtgärder som han eller hon bedömer vara nödvändiga för att pröva klagomål och andra ärenden.

Kommitténs bedömning: Klagomålsprövningen bör fortsätta vara en huvuduppgift i JO:s tillsynsverksamhet, samtidigt som också inspektioner fyller en viktig funktion. Prioriteringen mellan klagomålsprövningen och inspektioner bör inte författningsregleras. Riksdagen bör inte heller i detalj reglera inriktningen av JO:s tillsynsverksamhet. Vidare bör riksdagen inte närmare ange hur JO ska utforma och utföra sin tillsynsverksamhet eller vilka arbets sätt som ska tillämpas.

Det bör även i fortsättningen vara en uppgift för JO att bedöma verksamhetens resursbehov och att avgöra hur verksamhetens resurser ska fördelas mellan klagomålshantering, inspektioner och initiativärenden.

Ombudsmännen har varken skyldighet eller möjlighet att utreda samtliga klagomål som kommer in till JO-ämbetet. Det är upp till JO att avgöra vilka anmälningar som ska tas upp till granskning inom ramen för JO:s extraordinära tillsyn, med beaktande av de prioriteringar och rekommendationer som anges i JO-instruktionen.

JO behöver löpande utvärdera och anpassa sitt arbets sätt utifrån ändrade förhållanden och förutsättningar hänförliga till exempelvis ärendetillströmningen, den egna organisationen eller samhällsförändringar i allmänhet. En kombination av en ökad användning av delegationsmöjligheten och en mer utvecklad initial granskningsfunktion kan bidra till att effektivisera handläggningen hos JO.

Det är viktigt att JO på ett effektivt och ändamålsenligt sätt informerar om förutsättningarna för sin verksamhet i allmänhet och klagomålshanteringen i synnerhet.

Samspelet mellan ordinär och extraordinär tillsyn bör uppmärksammas, liksom vikten av att se över och vid behov reformera den ordinära tillsynen. I kommitténs överväganden i avsnitt 6.4.4 anges bl.a. att det bör tillsättas en utredning med uppdrag att göra en bred översyn av den offentliga tillsynen.

Inledning

Verksamheten hos JO präglas sedan en lång tid tillbaka av en konstant ökning av den totala ärendemängden. Denna ärendeutveckling beror framför allt på en stadig ökning av antalet klagomålsärenden. JO har vidtagit olika åtgärder för att möta den arbetsbelastning och de ärendebalanser som varit konsekvensen av den ökade ärendetillströmningen.

Enligt utredningsdirektiven bör kommittén undersöka om de åtgärder som JO har vidtagit för att möta den ökade ärendemängden och ärendebalansen är effektiva och ändamålsenliga i förhållande till JO:s tillsynsuppdrag. Vidare bör kommittén bedöma om balansen mellan JO:s klagomålshantering, inspektionsverksamhet och utnyttjande av sin initiativrätt är väl avvägd. Kommittén bör även analysera och bedöma om JO:s ekonomiska förutsättningar är anpassade för att bedriva en effektiv och ändamålsenlig verksamhet samt föreslå de eventuella författningsändringar som bedöms vara påkallade.

Kommittén behandlar dessa frågeställningar under särskilda rubriker nedan.

Utgångspunkter för klagomålshanteringen

I fråga om ärendeutvecklingen och JO:s ärendehantering finns det anledning att inledningsvis särskilt uppmärksamma den ökade tillströmningen av klagomålsärenden och JO:s hantering av dessa ärenden.

Av framställningen i avsnitt 7.2.4 och 7.2.5 framgår att det under 2020 kom in fler klagomålsärenden till JO än under något annat år och att det är klagomålshanteringen som tar merparten av JO:s resurser i anspråk. Det står vidare klart att det stora antalet klagomålsärenden innebär utmaningar för JO:s verksamhet.

Det finns härvid skäl att betona att JO är ett extraordinärt tillsynsorgan och att justitieombudsmännen har en principiell frihet att själva avgöra vad som ska tas upp till granskning och vad granskningen ska omfatta. Ombudsmännen har alltså varken skyldighet eller möjlighet att utreda samtliga klagomål som kommer in till JO-ämbetet.

Det är därför viktigt att det finns en fungerande ordinär tillsyn, inte minst på de tillsynsområden som genererar många klagomålsärenden hos JO. Som kommittén anför i sina överväganden i avsnitt 6.4.4 bör en utgångspunkt vara att enskilda ska kunna få sina klagomål prövade inom ramen för en ordinär tillsyn eller ett ordinarie klagomålssystem, vilket också är en förutsättning för att JO-ämbetets karaktär av extraordinärt tillsynsorgan ska kunna bibehållas. Det är sålunda av yttersta vikt att den offentliga tillsynen och klagomålssystemet är organiserade och reglerade på ett sådant sätt att allmänna, grundläggande rättssäkerhetsgarantier och ordinära rättsmedel inte träds förnär eller sätts ur spel. Det finns skäl att även i detta sammanhang uppmärksamma samspelet mellan ordinär och extraordinär tillsyn samt framhålla vikten av att se över och, vid behov, reformera den ordinära tillsynen. I sina överväganden i avsnitt 6.4.4 anger kommittén bl.a. att det bör tillsättas en utredning med uppdrag att göra en bred översyn av den offentliga tillsynen. Utredningen bör enligt kommittén kartlägga enskildas möjligheter till klagomålsprövning inom de olika verksamhetsområdena och analysera i vilken utsträckning det finns behov av förändringar, också för att de extraordinära tillsynsorganen ska kunna bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt. I utredningens uppdrag bör alltså ingå att identifiera behov av reformer och föreslå de

ändringar som bedöms vara påkallade i den ordinära tillsynen och klagomåls-systemet inom respektive verksamhetsområde.

Att vissa klagomålsärenden hos JO skrivs av utan en fördjupad utredning och granskning kan alltså vara en följd av att JO:s tillsynsverksamhet är extraordinär till sin natur. Ombudsmännen har en diskretionär prövningsrätt och behöver således inte utreda alla anmälningar.

Som redovisas i avsnitt 6.8.2 om förväntan på JO-ämbetet förefaller det inte desto mindre som att det finns en diskrepans mellan anmälarnas förväntan på JO:s hantering av klagomålsanmälningar och förutsättningarna för JO:s uppdrag och verksamhet. Anmälarna har ofta högt ställda förväntningar på JO:s klagomålsprövning och på en ombudsmans möjligheter att vidta åtgärder om en felaktighet konstateras. Många ser JO som en ”yttersta rättviseinstans”, som ska ge enskilda upprättelse. Det framstår som att anmälarna inte sällan har en bristfällig eller felaktig föreställning om såväl omfattningen som inriktningen av JO:s granskning och om de åtgärder som kan eller brukar vidtas. Utredningen visar att många anmälare förväntar sig en allsidig genomgång av deras anmälan, där JO tar ställning i frågor som avser både bevisvärdering och skönsmässiga överväganden. Vidare finns ibland en obefogad förväntan om att JO kan ändra beslut av domstolar eller myndigheter. Härtill kommer att anmälarna inte är medvetna om de begränsningar i klagomålshandlingen som följer av JO:s uppdrag som extraordinärt tillsynsorgan och av regleringen i JO-instruktionen. Anmälarna känner många gånger inte heller till de prioriteringar och rekommendationer för JO:s granskning som anges i JO-instruktionen. Detta medför att anmälarnas förväntningar på klagomålsprövningen inte alltid infrias, vilket kan påverka uppfattningen om JO:s tillsynsverksamhet och – i förlängningen – JO-ämbetets legitimitet. Orealistiska förväntningar kan också få direkta konsekvenser för JO:s ärendehantering. De kan exempelvis föranleda upprepade muntliga eller skriftliga kontakter och s.k. efterskrifter, vilket kan medföra merarbete för medarbetarna. Det finns därför anledning att även i detta sammanhang framhålla vikten av att JO fortsätter att se över och utveckla bl.a. beslutens utformning och sin externa kommunikation, för att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt informera om förutsättningarna för sin verksamhet i allmänhet och klagomålshandlingen i synnerhet (jfr kommitténs överväganden i avsnitt 6.8.5).

Inriktningen av ärendehantering inom tillsynsverksamheten

Av regleringen i nuvarande 5 § första stycket JO-instruktionen följer att det står var och en av justitieombudsmännen fritt att inom ramen för ett klagomålsärende, inspektionsärende eller initiativärende vidta de åtgärder och inleda den granskning som ombudsmannen anser vara påkallad utifrån egna behovs- och lämplighetsöverväganden i det enskilda fallet. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 7.2.3 fick denna bestämmelse sin nuvarande lydelse vid 1975 års JO-reform, varvid konstitutionsutskottet uttalade bl.a. att klagomålsprövningen var ”det väsentligaste inslaget i ombudsmännens tillsyn”. Vidare framgår av framställningen i det avsnittet att riksdagen uttalade såväl vid 1975

års JO-reform som vid 1986 års JO-reform att klagomålsprövning från enskilda ska ha prioritet i förhållande till andra arbetsuppgifter eftersom den var mest ägnad att uppfylla syftet med JO:s verksamhet i stort. Av redovisningen i avsnitt 7.2.3 framgår även att konstitutionsutskottet vid flera tillfällen i samband med utskottets årliga behandling av JO:s ämbetsberättelse har uttryckt att detta synsätt fortfarande är giltigt, samtidigt som utskottet också har framhållit värdet av inspektionsverksamheten. Riksdagens inställning är alltså i korthet att JO ska prioritera klagomålshandlingen, men att även inspektioner ska förekomma.

Kommittén anser att det inte finns anledning att nu frånga detta synsätt. Klagomålsprövningen bör fortsatt vara en huvuduppgift i JO:s tillsynsverksamhet, samtidigt som också inspektioner fyller en viktig funktion. För en enskild som upplever sig ha blivit felaktigt behandlad i den offentliga verksamheten är det viktigt att det finns en möjlighet att vända sig till JO-ämbetet med ett klagomål. Av detta följer emellertid, som ovan framgår, inte någon rätt för en anmälare att få sin sak prövad av JO. Som anges i kommitténs överväganden i avsnitt 5.2.12.1 ska JO bevaka att rättsstaten är välfungerande, och tjänar ur den aspekten både enskildas intressen och allmänintresset, men detta innebär inte att JO behöver ta till vara enskildas specifika intressen i varje individuellt fall. Det är i stället upp till JO att avgöra vilka anmälningar som ska tas upp till granskning inom ramen för JO:s extraordinära tillsyn, med beaktande av de prioriteringar och rekommendationer som anges i JO-instruktionen. Enligt kommittén har det inte framkommit någon anledning att föreslå en ändring i de prioriteringar och rekommendationer som anges i instruktionen. Ombudsmännen bör alltså även i fortsättningen prioritera ärenden som rör brister i den offentliga verksamheten när det gäller tillämpning av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet eller grundläggande fri- och rättigheter. Detta inbegriper även ärenden om sådana fel eller brister som i övrigt hör till de grundläggande rättsstatliga principerna i regeringsformen, såsom principen om likhet inför lagen och att myndigheters åtgärder ska ha stöd i lag eller annan författning. Som huvudregel bör inte anonyma eller alltför oprecisa anmälningar tas upp till prövning och JO bör inte heller ingripa mot en befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande. Vidare bör en ombudsman inte ta upp förhållanden till utredning som ligger mer än två år tillbaka i tiden. Ombudsmännen bör dessutom överlämna ett ärende till ett annat organ för prövning när detta är möjligt och lämpligt.

I sammanhanget finns det skäl att betona att det kan förekomma skillnader mellan de olika ansvarsområdena i fråga om inriktningen av verksamheten när det gäller klagomålshandling, inspektioner och initiativ.

Ombudsmannauppgiften är av utpräglad förtroendekaraktär. Som utgångspunkt bör riksdagen därför undvika att i detalj reglera eller göra långtgående uttalanden om inriktningen av JO:s verksamhet (jfr kommitténs överväganden i avsnitt 6.1.2). Som ett led i strävan att värna JO-ämbetets institutionella oberoende och ombudsmännens självständiga ställning bör det i stället i så stor

utsträckning som möjligt överlämnas åt JO att bestämma inriktningen av verksamheten och avvägningen mellan klagomålsprövningen, inspektionsverksamheten och utnyttjandet av initiativrätten utifrån de ramar som anges i JO-instruktionen. Mot denna bakgrund finner kommittén inte anledning att föreslå någon grundläggande förändring av de författningsreglerade prioriteringarna och rekommendationerna. Det finns inte heller skäl att föreslå någon ytterligare författningsreglering eller att göra andra uttalanden om inriktningen av JO:s ärendehantering utöver det som ovan anförs.

Anpassade arbets sätt i tillsynsverksamheten, delegation och initial granskningsfunktion

Av redogörelsen i avsnitt 7.2.5–7.2.9 om JO:s ärendehantering avseende vissa ärendekategorier framgår att JO på senare tid har vidtagit olika åtgärder och anpassat sina arbetsformer för att möta den ökade ärendemängden och ärendebalansen. Som exempel kan nämnas den initiala granskningsfunktionen och JO:s ändrade arbets sätt, vilket innebär bl.a. att utredning på ett övergripande plan görs i ett ärende och att det hänvisas till detta ärende i andra individuella ärenden, att JO endast erinrar om gällande bestämmelser och praxis i vissa beslut där det finns misstanke om att det förekommit brister samt att JO minskat sin remitteringsfrekvens.

I utredningen har det inte framkommit annat än att dessa åtgärder har haft viss effekt och varit ändamålsenliga i förhållande till JO:s tillsynsuppdrag. Samtidigt står det klart att JO löpande behöver utvärdera och anpassa sitt arbets sätt utifrån ändrade förhållanden och förutsättningar hänförliga till exempelvis ärendetillströmningen, den egna organisationen eller samhällsförändringar i allmänhet. Sålunda har exempelvis coronapandemin medfört att JO har behövt införa nya arbets sätt bl.a. i inspektionsverksamheten, såsom genomförande av s.k. skrivbordsinspektioner och digitala möten samt användning av enkäter vid granskningen. Det får antas att JO, som ett led i att identifiera effektiva och ändamålsenliga arbets sätt, överväger och tar ställning till i vad mån det finns anledning att stadigvarande tillämpa något eller några av de nya arbets sätt som har införts under pandemin.

I sammanhanget noteras att i nuvarande 21 § första stycket JO-instruktionen anges att en ombudsman ”ska verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden”. Bestämmelsen har haft samma ordalydelse sedan den ursprungligen infördes i 1967 års JO-instruktion. Det finns anledning att göra en viss anpassning av regleringen i JO-instruktionen så att det tydligt framgår att det är de enskilda ombudsmännen som avgör om och i så fall vilka utredningsåtgärder som ska vidtas vid prövning av ärenden i tillsynsverksamheten. Någon ändring i sak i förhållande till nuvarande ordning är emellertid inte avsedd.

I likhet med det som ovan anförs om att riksdagen inte i detalj ska reglera inriktningen av JO:s tillsynsverksamhet, bör det inte vara en uppgift för riksdagen att närmare ange hur JO ska utforma och utföra sin tillsynsverksamhet eller vilka arbets sätt som ska tillämpas. I stället bör det i så stor

utsträckning som möjligt överlåtas åt JO att göra de avvägningar och vidta de åtgärder som bedöms vara påkallade i detta hänseende med utgångspunkt i de ramar som anges i JO-instruktionen.

Mot bakgrund av den ständigt ökande ärendemängden hos JO finner kommittén likväl skäl att göra vissa uttalanden om JO:s arbetssätt med anledning av några iakttagelser som kommittén har gjort när det gäller dels delegation, dels den initiala granskningsfunktionen hos JO.

I fråga om delegation konstaterar kommittén följande. Möjligheten till delegation enligt den nuvarande regleringen i 22 § femte stycket JO-instruktionen avser samtliga tjänstemän vid ombudsmannaexpeditionen och är alltså inte inskränkt till enbart byråchefer. Bestämmelsen ger alltså möjlighet för ombudsmännen att, efter särskilt beslut, ge i uppdrag åt samtliga tjänstemän vid ombudsmannaexpeditionen att fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål i enlighet med vad som framgår av 22 § JO-instruktionen. Enligt JO:s arbetsordning – som beslutas av chefsJO – i dess nuvarande utformning är det dock endast byråchefer vid ombudsmannaexpeditionen som efter delegation får fatta beslut i pågående klagomålsärenden. Sålunda saknas det möjlighet i dag att delegera till föredraganden eller områdesansvariga föredraganden vid ombudsmannaexpeditionen att fatta avskrivningsbeslut i pågående klagomålsärenden. Vidare får bara områdesansvariga föredragande, och alltså inte ordinarie föredragande, besluta om remisser och annat utredningsförfarande efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman.

Den begränsning i delegationsmöjligheten som följer av nuvarande bestämmelser i JO:s arbetsordning går alltså i viss mån utöver regleringen i JO-instruktionen.

Handläggarna hos JO – föredraganden och områdesansvariga föredraganden – är kvalificerade jurister med domarutbildning eller likvärdig bakgrund. Områdesansvariga föredragande, liksom vissa erfarna föredragande, torde därför vara väl så skickade som byråcheferna att fatta avskrivningsbeslut i enkla ärenden där det står klart att anmälan inte kan föranleda någon ytterligare åtgärd utifrån gällande regelverk och JO:s praxis. I princip borde även kanslichefen ges möjlighet att fatta sådana beslut, dock att kanslichefen numera inte involveras i den praktiska klagomålshanteringen i tillsynsverksamheten (se närmare om kanslichefens roll och uppdrag i avsnitt 8.3). Det interna regelverket hos JO är emellertid utformat så att ombudsmännen saknar möjlighet att efter särskilt beslut uppdra åt även dessa tjänstemän att fatta avskrivningsbeslut i enkla klagomålsärenden.

Bestämmelserna i arbetsordningen medger inte heller att ombudsmännen, efter särskilt beslut, uppdrar åt föredragande att besluta om remisser och annat utredningsförfarande. Erfarna föredragande som är väl förtrogna med JO:s praxis torde dock ha goda förutsättningar att avgöra hur ett klagomålsärende bör handläggas och vilka utredningsåtgärder som ska vidtas. Regleringen i JO-instruktionen ger också utrymme för att en ombudsman fattar särskilt beslut om sådan delegation till föredragande. Däremot begränsas alltså ombuds-

männens möjligheter i detta hänseende av nuvarande bestämmelser i arbetsordningen.

Sålunda tillämpar JO inte fullt ut den delegationsmöjlighet som medges i JO-instruktionen. Delegationsrätten öppnar emellertid för flexibla arbetsformer och ger större utrymme att ta till vara tjänstemännens kompetens. En ändamålsenligt ordnad och utnyttjad delegationsmöjlighet skulle också kunna bidra till att frigöra tid och resurser för ombudsmännen att ägna sig åt mer krävande ärenden. Enligt kommittén bör det därför vara möjligt för varje enskild ombudsman att kunna utnyttja den delegationsmöjlighet som medges enligt den nuvarande bestämmelsen i 22 § JO-instruktionen i den utsträckning som ombudsmannen finner lämpligt och utan ytterligare begränsningar än de som anges i instruktionen.

När det sedan gäller den initiala granskningsfunktionen hos JO, som alltså syftar till att fastställa om en inkommen skrivelse ska leda till att ett ärende läggs upp hos JO, konstaterar kommittén att denna funktion utgör ett viktigt led i JO:s bedömning av inkomna skrivelser i tillsynsverksamheten. Den minskar arbetsbelastningen hos tillsynsavdelningarna såtillvida att en rad skrivelser som inte uppfyller förutsättningarna för att handläggas som tillsynsärenden hanteras redan inom ramen för den initiala granskningen. En noggrann och väl avvägd bedömning i den initiala granskningen ger emellertid möjlighet att i ett tidigt skede i hanteringen identifiera inte enbart sådana skrivelser som inte ska handläggas som tillsynsärenden, utan även skrivelser i vilka exempelvis liknande missförhållanden påtalas eller som av andra skäl lämpligen bör handläggas i ett sammanhang. En mer utvecklad och ändamålsenligt utformad samverkan mellan den initiala granskningsfunktionen och tillsynsavdelningarna torde därför kunna bidra till att effektivisera handläggningen och underlätta viss samordning i ärendehantering hos tillsynsavdelningarna. Det skulle i sin tur kunna ytterligare avlasta inte bara ombudsmännen utan också byråcheferna och den övriga handläggande personalen på tillsynsavdelningarna. Därigenom skulle arbetsinsatserna i högre utsträckning kunna koncentreras till andra handläggningsåtgärder i tillsynsverksamheten.

Sammanfattningsvis torde en kombination av en ökad användning av delegationsmöjligheten och en mer utvecklad initial granskningsfunktion kunna bidra till att effektivisera handläggningen hos JO. Det krävs inte några författningsändringar för att åstadkomma detta.

Ekonomiska förutsättningar

Som redovisas i avsnitt 2.5.9 uppräftar JO sitt eget förslag till anslag på statens budget. JO:s budgetäskande – dvs. förslag till anslag på statens budget – tas fram av JO:s administrativa direktör⁸⁵³ och kanslichefen. Underlagen för budgetäskandet utgörs av de strategier som JO har beslutat när det gäller långsiktiga mål för verksamheten och de eventuella åtgärder som ska vidtas efter uppföljningen av den riskanalys som utförs i verksamheten. I budget-

⁸⁵³ Denna funktion har numera i huvudsak ersatts av en ekonomichefsfunktion.

äskandet beräknar JO hur stora utgifterna väntas bli och hur de ska finansieras samt redovisar uppgifter om bl.a. investeringar. Budgetäskandet diskuteras av samtliga ombudsmän men beslutas av chefsJO.

JO:s årliga förslag till anslag på statens budget leder i regel inte till några särskilda kontakter med konstitutionsutskottet. Under senare år har det dock utvecklats en praxis som innebär att chefsJO informerar konstitutionsutskottet om verksamheten och om JO:s budgetäskande.

JO-ämbetet tilldelas normalt de medel som begärs för verksamheten. Såvitt framkommit har ordningen med JO:s eget förslag till anslag på statens budget varit välfungerande varvid finansieringen och medelstillelningen har motsvarat verksamhetens behov. (Se kommitténs överväganden i avsnitt 5.2.12.2.)

Det bör även i fortsättningen vara en uppgift för JO att bedöma verksamhetens resursbehov och att avgöra hur verksamhetens resurser ska fördelas mellan klagomålshantering, inspektioner och initiativärenden. Det får förutsättas att det därvid görs relevanta avvägningar för att ombudsmännen ska kunna fullgöra sina uppdrag och uppgifter på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

7.3 Digital utveckling och tillgång till uppgifter

7.3.1 Inledning

JO bedriver sin tillsynsverksamhet främst genom granskning av handlingar och yttranden som begärts in från tillsynsobjekten. JO bedriver också sin verksamhet genom inspektioner på plats hos tillsynsobjekten, såväl inom den traditionella tillsynsverksamheten som inom verksamheten enligt Opcat. Granskningen förutsätter att JO kan ta del av handlingar och information.

Enligt 13 kap. 6 § RF har en ombudsman rätt att få tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar. Rätten är vidsträckt och omfattar även handlingar som inte är allmänna. Att skyldigheten att lämna över handlingar är grundlagsreglerad medför att sekretessbestämmelser i vanlig lag inte kan åberopas mot ombudsmännen.⁸⁵⁴

Motsvarande skyldighet att lämna ut handlingar finns inte för andra som står under JO:s tillsyn (se avsnitt 6.2.3). Privata aktörer som ingår i JO:s tillsynskrets med anledning av att de t.ex. utför en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning behöver således inte lämna ut handlingar till JO. Däremot är alla som står under JO:s tillsyn skyldiga att enligt 13 kap. 6 § RF lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär.

Allmänt gäller vidare enligt 10 kap. 17 § OSL att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till JO om uppgifterna behövs där för tillsyn över den myndighet där uppgifterna förekommer. Denna bestämmelse medför att sekretessen kan brytas även i de fall då det inte råder någon uppgiftsskyldighet, under förutsättning att uppgiften behövs för JO:s tillsyn.

⁸⁵⁴ Se Hirschfeldt, Regeringsformen 13 kap. 6 §, Lexino 2020-07-01 (JUNO).

När en handling kommer in till JO, oavsett om den är en allmän handling sedan tidigare eller om det är JO som begärt att den lämnas in, blir den i regel en inkommen och därmed allmän handling hos JO enligt 2 kap. 4 och 9 §§ TF. Genom att den är allmän kan vem som helst begära att få ta del av den, varvid en sedvanlig sekretessprövning görs (om omfattningen av sekretess för uppgifter hos JO, se avsnitt 2.5.6 och 7.4).

De bestämmelser som nu redovisats medför att JO:s möjligheter att ta del av en handling kan vara begränsade om handlingen förvaras hos ett privat rättssubjekt. Handlingar kan också komma att hanteras annorlunda eller få olika status beroende på om JO tar del av dem på plats hos tillsynsobjektet eller om de hämtas in av JO från tillsynsobjektet.

Förändringar inom den offentliga förvaltningens handläggningsformer kan också påverka hur JO kan ta del av information i sina granskningar. Till följd av den digitala utvecklingen hanterar domstolar och förvaltningsmyndigheter i allt större utsträckning ärenden och mål elektroniskt. Denna utveckling har medfört ändrade förutsättningar för JO:s tillsynsverksamhet under senare år, t.ex. när det gäller digital åtkomst eller fysisk tillgång till handlingar vid inspektioner.

Enligt utredningsdirektiven bör kommittén kartlägga den digitala utvecklingens konsekvenser för JO:s verksamhet och föreslå de förändringar som bedöms vara nödvändiga, exempelvis när det gäller verksamhetsformer, arbetsmetoder och regelverk. Avsnitt 7.3.2–7.3.4 ägnas åt dessa frågeställningar. Kommitténs överväganden presenteras i avsnitt 7.3.5.

7.3.2 Digitalisering inom den offentliga förvaltningen

Elektronisk mål- och ärendehantering – utveckling och vissa särdrag

Den digitala⁸⁵⁵ utvecklingen inom den offentliga förvaltningen drivs av såväl medborgarnas behov och förväntningar att myndigheterna ska tillhandahålla s.k. e-tjänster som statens, regioners och kommuners uttalade strategier att digitalisera verksamheten i syfte att bl.a. effektivisera förvaltningen och förbättra servicen för enskilda. Uttalade mål för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen finns bl.a. i budgetpropositioner, och satsningar har gjorts för att digitala alternativ ska vara förstahandsval i den offentliga sektorns kontakter med enskilda när det är möjligt och relevant. Regeringen har vidare bl.a. presenterat en digital strategi, enligt vilken Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.⁸⁵⁶

⁸⁵⁵ I den följande texten används begreppen digital, elektronisk och automatiserad behandling utan någon åtskillnad i innebörd.

⁸⁵⁶ För en beskrivning av it-politik och strategier kan hänvisas till Informationshanteringsutredningens slutbetänkande Myndighetsdatalog (SOU 2015:39) s. 55–60, Utredningen om effektiv styrning av nationella digitala tjänsters delbetänkande digitalforvaltning.nu (SOU 2017:23) s. 51–74 och Digitaliseringsrättsutredningens betänkande Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25) s. 47–51. Se även t.ex. prop. 2020/21:1 utg.omr. 22 avsnitt 4.5 s. 108 samt regeringens publikation För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi (dnr N2017/03643/D).

Inslag av automatiserad behandling har funnits under lång tid inom den offentliga förvaltningen. Utvecklingen av register och databaser i elektronisk form har pågått under mer än ett halvt sekel. Myndigheter⁸⁵⁷ genomför utredningar och skriver beslutsdokument i elektroniska mål- och ärendehanteringssystem. Vidare förs numera diaries, journaler och andra dagboksanteckningar i regel digitalt.

Handläggningen av mål och ärenden har dock i många fall krävt bl.a. fysiska underskrifter och i vissa fall att handlingar finns i fysiska original. Kravet på bevarande har vidare ofta medfört att handlingar arkiverats i form av en akt med pappershandlingar. Även om det sålunda har förts ett elektroniskt diarium och använts ett elektroniskt mål- eller ärendehanteringssystem har det därför förekommit att det för varje mål eller ärende ändå förts en pappersakt eller upprättats en sådan när målet eller ärendet avslutats och arkiverats.

Den tekniska utvecklingen, tillsammans med anpassningar av regelverk och arbetsformer, har dock möjliggjort en ökad digitalisering av mål- och ärendehandläggningen inom den offentliga förvaltningen. Under de senare decennierna har det allmänna vidare inrättat elektroniska tjänster för enskilda, vilket medfört ett minskat behov av hantering av handlingar i fysisk form. En stor del av kommunikationen mellan myndigheterna och enskilda sker numera via olika webbaserade verktyg där enskilda kan hämta respektive lämna information och initiera ärenden. Den tekniska utvecklingen har bl.a. inneburit att enskilda i dag kan identifiera sig elektroniskt vid kontakt med myndigheterna. Eftersom någon fysisk underskrift i många fall inte är nödvändig kan ärenden helt komma att hanteras elektroniskt.

Inom den offentliga förvaltningens digitala ärendehandläggning förekommer även s.k. automatiserade ärendeprocesser och beslutsfattande, dvs. åtgärder som vidtas helt eller delvis på datoriserad väg, vilket i vissa fall innebär att tjänstemän inte alls eller endast i begränsad utsträckning är delaktiga i handläggningen. På exempelvis skatte- och socialförsäkringsområdet finns ärendetyper som är helt automatiserade och där befattningshavare inte tar aktiv del i beslutsfattandet.⁸⁵⁸ Att myndigheterna får fatta helt automatiserade beslut framgår numera uttryckligen av 26 § förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL.

I de fall det kommer in fysiska handlingar i ett ärende, t.ex. genom att den enskilde skickar in intyg i pappersformat som underlag, förekommer det att myndigheter har inläsningscentraler där handlingarna skannas in för att tillgängliggöras för myndighetens handläggare i ärendehanteringssystemet. En sådan ordning tillämpas av bl.a. Skatteverket och Försäkringskassan. Vid mindre myndigheter förekommer det att handlingar i stället skannas in av en

⁸⁵⁷ Med myndigheter avses i det följande såväl förvaltningsmyndigheter som domstolar.

⁸⁵⁸ Se SOU 2018:25 s. 143 f. Jfr även Riksrevisionens rapport Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister (RiR 2020:22), där det vid Riksrevisionens undersökning framkom att det vid 13 myndigheter fattats 148 miljoner beslut gentemot enskilda, varav 137 miljoner ingick i automatiserade beslutsprocesser och 121 miljoner beslut fattades helt automatiserat.

registrator, särskilda enheter eller handläggarna själva. Hos vissa myndigheter sker emellertid fortfarande all dokumenthantering i fysisk form.

Det kan i sammanhanget noteras att akterna i JO:s ärenden finns i elektronisk form sedan 2011. Detta innebär att i princip samtliga handlingar som kommer in till eller upprättas hos JO ska registreras i och tillföras det elektroniska ärendehanteringssystemet, med undantag för handlingar som JO rekviderar från andra myndigheter.⁸⁵⁹

Den stora mängd elektroniska dokument som skapas vid den digitala ärendehanteringens leder till att det hos myndigheterna också förvaras en mängd allmänna handlingar i elektroniskt format, vilka fortfarande behöver arkiveras i den utsträckning de inte kan gallras.⁸⁶⁰ De myndigheter som har infört ett system för digital arkivering, ett s.k. e-arkiv, behöver inte skapa någon akt i pappersform för att tillgodose kravet på att bevara de elektroniska handlingarna. Genom användningen av en e-arkivlösning kan myndighetens digitala handlingar överföras elektroniskt till en databas för arkivering på ett sätt som uppfyller kraven i det regelverk som är tillämpligt. Många myndigheter har dock inte infört en e-arkivlösning, vilket medför att handlingar som ska arkiveras måste framställas i pappersform om det inte har gjorts under handläggningen. Vissa elektroniska handlingar, som t.ex. ljudinspelningar, kartor och ritningar, kan vara omöjliga eller mindre lämpade att skriva ut. Sådana handlingar kan således behöva förvaras i digitalt format i myndighetens verksamhetssystem eller på ett medium för automatiserad behandling fram till dess att de kan arkiveras elektroniskt.

Den översiktliga redogörelsen ovan för vissa särdrag i den digitala ärendehanteringens gör på intet sätt anspråk på att beskriva alla de frågor som den digitala handläggningen väcker. Den digitala utvecklingen kan förväntas fortsätta. Det torde därför finnas fog för antagandet att ärendehandläggningen kommer att vara elektronisk i ännu större utsträckning i framtiden än vad som är fallet i dag och att handläggning av vissa ärenden i pappersform kommer att vara undantag.

Utlämnande av handlingar som förvaras elektroniskt

En konsekvens av den elektroniska ärendehanteringens kan exempelvis vara att det enbart finns allmänna handlingar i elektronisk form att ta del av i ärendena när en enskild besöker en myndighet som fullt ut har digitaliserat sin ärendehantering. En grundläggande princip för handlingsoffentligheten är dock att den ska vara teknikberoende, dvs. att den som önskar ta del av en allmän handling ska kunna göra så oavsett om handlingen förvaras i pappersform eller elektroniskt som en upptagning. Den som begär att få ta del av en allmän handling som får lämnas ut ska enligt 2 kap. 15 § TF genast eller så snart det är möjligt få ta del av handlingen på stället på ett sådant sätt att den kan läsas

⁸⁵⁹ Se Kanslihandbok (JO:s ärende med dnr ADM 52-2014), s. 6 f.

⁸⁶⁰ Med gallra avses här att när ett ärende avslutas eller vid ett senare tillfälle, i enlighet med arkivlagen och andra föreskrifter förstöra allmänna handlingar.

eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En myndighet ska vidare enligt 6 kap. 6 § OSL på begäran ge en enskild tillfälle att själv använda tekniska hjälpmedel för automatiserad behandling som myndigheten förfogar över för att ta del av upptagningar för automatiserad behandling (en s.k. allmänhetens terminal). Detta gäller dock inte om den enskilde därigenom skulle få tillgång till upptagningar som inte är allmänna handlingar hos myndigheten, om det finns risk för förvanskning eller förstöring, eller om det möter något hinder på grund av en bestämmelse om sekretess eller arbetets behöriga gång. Om myndigheten inte kan ge sådan tillgång torde myndigheten således behöva framställa en version av handlingen i pappersform.

Den som önskar ta del av en allmän handling har enligt 2 kap. 16 § TF även rätt att få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. En myndighet kan således behöva skriva ut elektroniska handlingar om den enskilde så önskar.

I dag torde en stor del av utlämnanden av allmänna handlingar ske elektroniskt. Ett sådant utlämnande kan ske exempelvis genom att handlingen sänds elektroniskt till mottagaren, t.ex. som bilaga till ett e-postmeddelande, eller genom att handlingen lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling, t.ex. ett s.k. usb-minne. Genom dessa tekniska lösningar finns också förutsättningar för att lämna ut stora mängder information, t.ex. genom att en kopia av ett helt register lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling eller överförs via ett elektroniskt kommunikationsnät.

För att hindra att utlämnade uppgifter behandlas automatiserat på ett sätt som kan medföra otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet föreskrivs i 2 kap. 16 § TF att en myndighet inte är skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift.⁸⁶¹ Myndigheterna har därför i stor utsträckning själva möjlighet att avgöra om en begäran om utlämnande av en allmän handling i digital form ska medges. Myndigheten måste då beakta de begränsningar som dataskyddsförordningen kan medföra för elektroniska utlämnanden. I vissa registerförfattningar finns även särskilda bestämmelser för i vilka fall uppgifter ur register får lämnas ut elektroniskt (se t.ex. 20 § lagen [2006:378] om lägenhetsregister och 7 § förordningen [2007:108] om lägenhetsregister).

Direktåtkomst

Genom att en myndighet använder sig av elektronisk ärendehantering kan det även finnas tekniska möjligheter att ge andra tillgång till uppgifter hos myndigheten genom s.k. direktåtkomst.

Med direktåtkomst avses vanligtvis att exempelvis en myndighet har teknisk tillgång till en annan myndighets register eller databas och på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen. I begreppet direktåtkomst ligger vidare att den som är personuppgiftsansvarig för registret eller databasen inte har kontroll över

⁸⁶¹ Se prop. 1973:33 s. 85 f.

vilka uppgifter mottagaren vid ett visst söktillfälle tar del av. Den myndighet som lämnar ut uppgifter genom direktåtkomst fattar således inte beslut om utlämnande av de uppgifter som den mottagande myndigheten som har direktåtkomst tar del av i varje enskilt fall. I stället måste en förhandsprövning göras av förutsättningarna för utlämnande i samband med att uppgifterna tillgängliggörs för den mottagande myndigheten. En sådan prövning innefattar alla de uppgifter som myndigheten har möjlighet att ta del av genom sin direktåtkomst.⁸⁶²

Ett exempel på direktåtkomst är vissa myndigheters direkta tillgång till vissa uppgifter i Skatteverkets folkbokföringsdatabas, där uppgifterna kan hämtas utan att myndigheten begär ut dem eller att Skatteverket prövar utlämnandet i det enskilda fallet. Att det får förekomma sådan direktåtkomst framgår av 2 kap. 8 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Ett annat exempel är Kronofogdens och Tullverkets direktåtkomst till vissa uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas (se 2 kap. 8 § lagen [2001:181] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet).

Även om det inte finns något uttryckligt krav på författningsreglering för att direktåtkomst ska kunna medges, har det, mot bakgrund av de integritets- och skyddsaspekter som ett sådant informationsutbyte kan medföra, ansetts krävas uttryckliga bestämmelser för att direktåtkomst ska vara tillåten, t.ex. i en registerförfattning. Konstitutionsutskottet har tidigare uttalat att det bör vara riksdagens uppgift att ta ställning till i vilka fall direktåtkomst bör medges, dvs. att det bör ske i lagform.⁸⁶³

Genom 2010 års ändringar i regeringsformen infördes vidare i 2 kap. 6 § ett andra stycke, enligt vilket var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Begränsningar av detta skydd får enligt 2 kap. 20 § RF göras genom lag. Om direktåtkomst kan medföra ett sådant intrång krävs således att riksdagen tar ställning till dess tillåtlighet. Utöver allmänna lämplighetsaspekter har lagstiftaren då att beakta bl.a. dataskyddsförordningen och Europakonventionens stadgande om rätten till skydd för privat- och familjeliv (se artikel 8 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna). En myndighet får bara göra ingrepp i detta skydd om det sker med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa ändamål som anges särskilt i konventionen.

Innan ett organ får direktåtkomst till en myndighets register eller ärendehanteringssystem bör den påverkan som direktåtkomsten kan ha på skyddet av den enskildes integritet följaktligen prövas. Om påverkan kan bedömas vara av sådan art och omfattning som anges i 2 kap. 6 § andra stycket RF krävs att det föreskrivs i lag att sådan åtkomst ska få medges. I andra fall, där sådant

⁸⁶² Se bl.a. prop. 2009/10:85 s. 168, prop. 2011/12:45 s. 133, SOU 2012:90 s. 198 och SOU 2015:39 s. 390 f.

⁸⁶³ Se bet. 2001/02:KU3 s. 31.

lagstöd inte bedöms nödvändigt, kan direktåtkomst medges genom föreskrifter i förordningsform (jfr t.ex. 7 a § förordningen [2006:196] om register över hälso- och sjukvårdspersonal).

Att en myndighet enligt en registerförfattning får ha direktåtkomst till en annan myndighets elektroniska handlingar och databaser medför dock i regel inte i sig en skyldighet för den andra myndigheten att lämna ut eventuella sekretessbelagda uppgifter. Direktåtkomsten som sådan utgör således inte en rättslig grund för att bryta eventuell sekretess som kan gälla för de tillgängliga uppgifterna (jfr 10 kap. 28 § OSL). Däremot förekommer det bestämmelser om direktåtkomst som också utformats som en uppgiftsskyldighet (se t.ex. 6 § lagen [2012:484] om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna), vilket kan ge en sekretessbrytande verkan.⁸⁶⁴ I avsaknad av en sådan uppgiftsskyldighet kan det sålunda krävas att det finns en annan sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig för att eventuella sekretessbelagda uppgifter ska kunna lämnas ut genom direktåtkomst.

En konsekvens av att en myndighet har direktåtkomst till en annan myndighets handlingar är att de tillgängliggjorda handlingarna kan anses utgöra allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten, om de tekniska lösningarna är sådana att handlingarna kan anses inkomna och förvarade där. Elektroniska handlingar, vilka i tryckfrihetsförordningen benämns upptagningar, anses förvarade hos en myndighet om de är tillgängliga för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att de kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (se 2 kap. 6 § TF). Sådana upptagningar anses ha kommit in till myndigheten när någon annan har gjort dem tillgängliga för myndigheten (se 2 kap. 9 § TF). Vid sådan tillgång blir upptagningarna allmänna handlingar hos den myndighet som har direktåtkomst till dem.⁸⁶⁵ Detta gäller allt material som tillgängliggjorts genom direktåtkomsten och oavsett om den mottagande myndigheten har tagit del av uppgifterna eller inte.⁸⁶⁶ Av att handlingarna är allmänna hos den mottagande myndigheten följer att enskilda kan begära att få ta del av dem såväl hos den mottagande myndigheten som hos den myndighet som ursprungligen förvarat dem. Vid direktåtkomst till en uppgift som är sekretessreglerad blir dock sekretessbestämmelsen tillämplig även hos den mottagande myndigheten (se 11 kap. 4 § OSL).

Vid direktåtkomst behöver den mottagande myndigheten emellertid inte registrera de handlingar som den har åtkomst till eftersom det är tillräckligt att den myndighet som tillgängliggjort handlingarna registrerar dem. I regel behöver inte heller den mottagande myndigheten arkivera alla handlingar och

⁸⁶⁴ Se SOU 2015:39 s. 405 f. Jfr prop. 2013/14:161 s. 56, där regeringen ansåg att föreskrifter om sekretessgenombrott och föreskrifter om på vilket sätt uppgifter ska lämnas ut, exempelvis genom direktåtkomst, bör ges i olika bestämmelser.

⁸⁶⁵ Se prop. 2002/03:135 s. 90 och SOU 2015:39 s. 121 f. Jfr även HFD 2015 ref. 61 där Högsta förvaltningsdomstolen fann att det avgörande för om det förelåg direktåtkomst var om upptagningen kunde anses förvarad hos den mottagande myndigheten enligt 2 kap. 6 § TF (tidigare 2 kap. 3 § TF).

⁸⁶⁶ Se Heuman, Tryckfrihetsförordningen 2 kap. 6 §, Karnov (JUNO) (besökt 2021-02-10) och SOU 2012:90 s. 71 f.

upptagningar som den har tillgång till genom direktåtkomst, eftersom det räcker att arkivet bildas hos den myndighet som svarar för huvuddelen av samlingen. Däremot måste varje mottagande myndighet informera om direktåtkomsten i sina respektive beskrivningar av myndighetens allmänna handlingar. Skulle myndigheten använda sig av en uppgift ur en handling i handläggningen av ett mål eller ärende ska handlingen vidare tillföras handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form, om det inte finns särskilda skäl mot det. (Se 4 kap. 2 och 3 §§ och 5 kap. 1 § andra stycket OSL samt 3 § första stycket arkivlagen [1990:782]).

7.3.3 Dokumentationsskyldighet

Oberoende av i vilken utsträckning ett tillsynsobjekt handlägger sina mål eller ärenden i elektronisk form är tillsynsobjektet skyldigt att föra dokumentation över handläggningen och beslutsfattandet.

I 27 § FL anges bl.a. att en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast ska dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det kan t.ex. vara fråga om information som någon ger muntligen. Bestämmelsen är tillämplig i alla slags ärenden och avser alla beslut som kan aktualiseras inom ramen för handläggningen av ett ärende. Däremot faller s.k. faktiskt handlande⁸⁶⁷ utanför bestämmelsens tillämpningsområde, eftersom sådan verksamhet inte avser handläggning av ärenden.

Vidare ska det för varje skriftligt beslut finnas en handling som visar dagen för beslutet, vad beslutet innehåller, vem eller vilka som har fattat beslutet, vem eller vilka som har varit föredragande, och vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. Om det förekommer avvikande meningar vid avgörandet ska dessa antecknas. (Se 30 och 31 §§ FL.)

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska dessutom innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart att det inte behövs. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Under vissa förutsättningar som särskilt anges i lagen får en sådan motivering helt eller delvis utelämnas. (Se 32 § FL.)

I fråga om upptagningar finns i offentlighets- och sekretesslagen föreskrifter om i vilken form dessa ska tillföras ett mål eller ärende. Enligt 4 kap. 3 § OSL ska en myndighet som för handläggning av ett mål eller ärende använda sig av en upptagning för automatiserad behandling tillföra upptagningen till handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen har tillkommit för att säkerställa att den som granskar ett mål eller ärende i efterhand ska kunna göra

⁸⁶⁷ Med faktiskt handlande avses att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd, t.ex. kör spårvagn, hämtar sopor eller undervisar. För en närmare beskrivning av begreppet, se avsnitt 5.5.1.

klart för sig vilka uppgifter som påverkat beslutet i målet eller ärendet. Att upptagningarna överförs till läsbar form är, enligt förarbetena, dessutom en förutsättning för att myndigheten ska kunna ge en part insyn i utredningsmaterialet i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser. Som ett särskilt skäl att underlåta en överföring bör kunna räknas att upptagningen finns lätt tillgänglig, t.ex. via en bildskärm.⁸⁶⁸ JO har i anslutning till att bestämmelsen behandlades i ett granskningsärende uttalat följande:⁸⁶⁹

Det är från rättssäkerhetssynpunkt av största vikt att en redovisning görs i ärendet av uppgifter som ligger till grund för beslutsfattandet och som belyser handläggningen i övrigt. En sådan redovisning är en förutsättning för insyn i och kontroll av verksamheten både från myndighetens ledning och från utomstående tillsynsorgan. Givetvis är dokumentationen även viktig för att beslutet skall fattas på ett fullgott underlag. Vidare är den en förutsättning för parters och allmänhetens insyn i myndighetens verksamhet och för att ärendet skall kunna handläggas även i den ordinarie handläggarens utemått.

I förarbetena till 2017 års förvaltningslag konstaterade regeringen att JO i flera fall har ställt högre och mer långtgående krav på myndigheter än vad som uttryckligen följde av 1986 års förvaltningslag och som även skulle följa av den nya lagen. Regeringen sammanfattade de allmänna krav som har kommit till uttryck genom JO:s granskningsuttalanden bl.a. på så sätt att en myndighet – utöver alla uppgifter som kan komma att ligga till grund för olika slags beslut – även bör dokumentera allt som krävs för att man ska kunna följa gången i ett ärende. Sådana anteckningar om andra åtgärder kan gälla exempelvis hur ett ärende har inletts, särskilda händelser som har förekommit under handläggningen, utredningsåtgärder som i och för sig inte har lett till avsett resultat och eventuella klagomål från den enskilde på handläggningen och hur dessa har hanterats av myndigheten. Regeringen instämde i detta men fann det vid en avvägning mindre lämpligt att lagreglera det som kan anses vara god förvaltningsstandard i fråga om dokumentation. Regeringen framhöll vidare att JO:s granskningsuttalanden om sådant som formellt faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde inte påverkades av förslaget utan skulle komma att gälla på samma sätt som tidigare.⁸⁷⁰

Regeringen anförde samtidigt att kravet på dokumentation inte ska tolkas alltför vidsträckt och att det inte ställs något krav på att det som i det enskilda fallet ska dokumenteras återges i detalj. Det ställs inte heller något krav på att en särskild handling upprättas. Enligt regeringen skulle dokumentationskyldigheten således inte hindra att uppgifter kan återges i sammandrag och genom en tjänsteanteckning på ett dagboksblad eller en befintlig handling i akten.⁸⁷¹

⁸⁶⁸ Se prop. 1973:33 s. 141 f. i fråga om motsvarande bestämmelse som tidigare fanns i den numera upphävda datalagen (1973:289).

⁸⁶⁹ Se redog. 2003/04:JO1 s. 412.

⁸⁷⁰ Se prop. 2016/17:180 s. 176 f.

⁸⁷¹ Se prop. 2016/17:180 s. 177.

Utöver vad som nu redovisats om de allmänna dokumentationskrav som myndigheter ska uppfylla kan det förekomma sektorsspecifika dokumentationskyldigheter i andra författningar.

7.3.4 Den digitala utvecklingens konsekvenser för JO:s verksamhet

Vid sin granskning av en myndighet begär JO regelmässigt att få ta del av handlingar som antingen sänds till JO eller som JO tar del av på plats hos tillsynsobjektet.

Vid en inspektion innebär detta att ombudsmannen och hans eller hennes tjänstemän granskar de akter, diaries och andra handlingar som bedöms vara relevanta för inspektionen. JO begär i regel i samband med en föransökan om den kommande inspektionen att tillsynsobjektet ska ta fram bl.a. akterna i vissa ärenden samt andra handlingar som JO önskar ta del av.⁸⁷² Urvalet kan göras efter olika kriterier, t.ex. olika typer av ärenden under vissa tidsperioder.

Vid inspektion av tillsynsobjekt som helt eller delvis har övergått till elektronisk ärendehantering behöver JO antingen ta del av utskrifter av handlingar i de digitala ärendehanteringssystemen eller ges tillgång till systemen. I regel begär JO att de handlingar som ska granskas tillhandahålls i pappersform. Tillsynsobjektet måste därför vid behov skriva ut t.ex. de akter som JO önskar ta del av. Systemens förutsättningar att skapa kompletta och lättförståeliga utskrifter kan variera, vilket kan påverka bl.a. JO:s möjligheter att vid sin granskning följa hur ett ärende har handlagts.

Det förekommer också att JO vid inspektionen begär att även få tillgång till de digitala ärendehanteringssystemen, oftast för att skapa sig en bild av hur tillsynsobjektet arbetar digitalt och för att göra avstämningar och kompletteringar av de handlingar som lämnats till JO i fysisk form.⁸⁷³ För att kunna granska ärendehandläggningen i de digitala systemen på ett ändamålsenligt sätt torde krävas att JO kan hantera det aktuella systemet och har inblick i bl.a. tillsynsobjektets dokumentstruktur. Det förekommer olika ärendehanteringssystem inom respektive sektor, och JO kan inte ha detaljkunskap om exempelvis hur varje system är uppbyggt och utformat. Granskningen kan även förutsetta att det skapas användarkonton för JO:s tjänstemän i tillsynsobjektets ärendehanteringssystem, vilket kan vara tidsödande och vid en oanmäld inspektion fördröja JO:s möjligheter att utföra sin tillsynsuppgift.

Det som framkommit vid en inspektion bearbetas i första hand på plats hos tillsynsobjektet. Vid allvarigare brister kan ett initiativärende inledas vid JO efter att inspektionen har avslutats.⁸⁷⁴ Handlingar som JO enbart tar del av på plats hos tillsynsobjektet blir i regel inte allmänna handlingar hos JO (jfr 2 kap. 4 och 9 §§ TF).

⁸⁷² Se Axberger (2014) s. 88 f.

⁸⁷³ Se t.ex. JO:s inspektionsprotokoll i ärende med dnr 6398-2017.

⁸⁷⁴ Se Axberger (2014) s. 89.

Vid granskningar som genomförs på distans, alltså inte på plats hos tillsynsobjektet utan i JO:s egna lokaler, består underlaget i huvudsak av anmälan, tjänsteanteckningar och skriftliga yttranden samt handlingar som JO begärt in såsom rekvisitioner. Rekvirering av handlingar kan bl.a. vara ett sätt att försöka klargöra vad som har hänt i ett ärende som lyfts fram i en anmälan utan att i det skedet ge tillsynsobjektet tillfälle att yttra sig över anmälan. Utifrån vad som framkommer i handlingarna kan JO avgöra om anmälan ger anledning till någon ytterligare åtgärd eller om ärendet ska avskrivas. Handlingarna kan komma in till JO via post, sedvanlig e-post eller den tekniska lösning för säker filöverföring som JO använder sig av. Vid rekvirering av handlingar som kan innehålla sekretesskyddade eller annars känsliga uppgifter ska, enligt JO:s kanslihandbok, inte e-post användas. Samtliga dessa inkomna handlingar blir i regel allmänna handlingar och registreras hos JO. Anmälningarna och handlingar som upprättats av en myndighet för JO:s räkning sparas när ärendet avslutas, medan handlingar som JO har begärt in från andra myndigheter i regel återlämnas eller förstörs efter expediering. Någon skillnad mellan elektroniska och fysiska handlingar görs inte i det hänseendet.⁸⁷⁵

Vid sidan av den påverkan som den digitala utvecklingen kan ha på utformningen av JO:s granskning, kan utvecklingen även ha andra konsekvenser som kan försvåra för JO att utöva en ändamålsenlig tillsyn. Som nämnts i avsnitt 7.3.2 förekommer det inom den offentliga förvaltningen omfattande automatiserad handläggning och beslutsfattande, där det bl.a. utifrån vissa algoritmer fattas maskinella beslut som avser enskilda. Riksrevisionen har i sin granskningsrapport Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister (RiR 2020:22) bl.a. funnit att det saknas en tydlig och läsbar dokumentation av den automatiserade handläggningen vid de statliga myndigheter som granskats. Riksrevisionens sammantagna bedömning är att det finns behov av att ta fram kunskapsunderlag och stöd till myndigheter för att statsförvaltningens automatiserade beslutsfattande ska få bättre förutsättningar att vara effektivt, rättssäkert och korrekt. Vissa myndigheter rekommenderas av Riksrevisionen att fortsätta arbetet med att säkerställa en tydlig dokumentation av den automatiserade handläggningen.⁸⁷⁶

Digitaliseringsrättsutredningen lämnade i sitt betänkande Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25) förslag om bl.a. ökad insyn i sådana automatiserade förfaranden. Enligt förslaget ska en myndighet se till att information kan lämnas om hur myndigheten vid handläggning av mål eller ärenden använder vissa algoritmer eller datorprogram, oavsett om dessa är allmänna handlingar eller inte. Att denna förmåga och funktion att kunna lämna informationen säkerställs har enligt utredningen betydelse bl.a. för myndighetens egenkontroll och vid tillsyn eller andra liknande förfaranden.⁸⁷⁷

⁸⁷⁵ Se Kanslihandbok (JO:s ärende med dnr ADM 52-2014), avsnitt 3 och 6.

⁸⁷⁶ Se RiR 2020:22 s. 5 f.

⁸⁷⁷ Se SOU 2018:25 s. 534 f.

I sitt remissvar över Digitaliseringsrättsutredningens förslag anförde dåvarande chefsJO Elisabeth Rynning följande:⁸⁷⁸

Myndigheternas ärendehantering sker i allt större utsträckning digitalt och jag är mycket positiv till den föreslagna bestämmelsen om att myndigheter ska kunna lämna information om hur de vid handläggningen av mål eller ärenden använder algoritmer eller datorprogram som påverkar bl.a. automatiserade beslut. I många fall kan dock algoritmerna eller datorprogrammen antas vara komplexa och svåra att förstå för en person utan specialutbildning. Inte minst ur ett tillsynsorgans perspektiv uppstår fråga om vilken kompetens som krävs för att det ska finnas en reell möjlighet att utöva tillsyn över en myndighets digitala hantering och t.ex. bedöma hur den bakomliggande tekniken påverkar olika rättssäkerhetsaspekter. Det finns enligt min mening anledning att närmare överväga hur en tillfredsställande kontroll och effektiv tillsyn över den digitaliserade förvaltningen bör vara utformad.

I sitt remissyttrande lyfte dåvarande chefsJO Rynning också fram bl.a. att det enligt 31 § FL ska framgå vem som är beslutsfattare och att det borde övervägas om det borde införas ett krav på att det ska framgå av ett beslut om det fattats helt automatiserat.

Digitaliseringsrättsutredningens betänkande i denna del behandlas för närvarande inom Regeringskansliet.⁸⁷⁹

Regeringen har behandlat Riksrevisionens rapport om automatiserat beslutsfattande i skrivelse 2020/21:88. Regeringen har i skrivelsen lyft fram det uppdrag som lämnats till Myndigheten för digital förvaltning (Digg) och Lantmäteriet att testa ny teknik vid automatisering inom offentlig förvaltning, med målsättningen att processer och beslut ska effektiviseras med bibehållen eller ökad kvalitet samtidigt som transparensen bakom beslutsfattande bibehålls eller ökar.⁸⁸⁰ Regeringen anför också att Digg fått i uppdrag att bl.a. tillhandahålla rättsligt stöd till den offentliga förvaltningen i förvaltningssamma digitaliseringsfrågor.⁸⁸¹ Dessa uppdrag utgör en del av de åtgärder som enligt regeringen innebär förbättrade förutsättningar för effektiva, rättssäkra och korrekta automatiserade beslut i statsförvaltningen.⁸⁸²

Utöver nu nämnda uppdrag kan nämnas att regeringen har gett i uppdrag åt en särskild utredare att utreda bl.a. hur automatiserade beslut kan möjliggöras i kommuner och regioner, med beaktande av offentlighetsprincipen och kommunallagens reglering av dokumentation och insyn.⁸⁸³ Utredaren lämnade i betänkandet En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner (SOU 2021:16) förslag om bl.a. ökade möjligheter till automatiserat beslutsfattande i den kommunala sektorn. Utredaren framhöll att ett automatiserat beslutsfattande inte innebär någon förändring vad avser offentlighetsprincipen eller regleringen om offentlighet och sekretess och såg därför inte någon anledning att föreslå några förändringar i detta avseende.

⁸⁷⁸ Se JO:s ärende med dnr R 53-2018.

⁸⁷⁹ Regeringskansliets ärende med dnr I2019/01021.

⁸⁸⁰ Se regeringens beslut den 5 december 2019 i ärende med dnr I2019/03237.

⁸⁸¹ Se regeringens beslut den 28 januari 2021 i ärende med dnr I2021/00288.

⁸⁸² Se skr. 2020/21:88 s. 6 f.

⁸⁸³ Se dir. 2020:10.

Utredaren noterade också att frågan om rätten till insyn i vissa automatiserade förfaranden och i beslutsunderlaget i enskilda ärenden har behandlats av Digitaliseringsrättsutredningen och att utredningens betänkande för närvarande bereds inom Regeringskansliet.⁸⁸⁴ Betänkandet om val och beslutsfattande i kommuner och regioner har remissbehandlats, varvid flera remissinstanser, däribland JO, påtalat behov av ytterligare insyn i förvaltningens verksamhet, så som möjlighet att få tillgång till källkod och algoritmer i den programvara som ska utföra det automatiserade beslutsfattandet och som besluten grundas på. I propositionen Val och beslut i kommuner och regioner (prop. 2021/22:125) hänvisade regeringen i denna del till beredningen av Digitaliseringsrättsutredningens betänkande samt anförde att en reglering om ytterligare dokumentationsskyldighet och insyn är en fråga som gäller automatiserade beslut i den offentliga förvaltningen generellt och som inte kan tas om hand inom ramen för lagstiftningsärendet om kommuner och regioner.⁸⁸⁵

Det kan noteras att frågan om användningen av automatiserad handläggning och beslutsfattande i relation till ombudsmannainstitutioners tillsyn även behandlas inom EU. Bland annat har Europeiska ombudsmannen väckt ett s.k. strategiskt initiativ och vänt sig till kommissionen med anledning av den påverkan som kommissionens arbete med att reglera användningen av artificiell intelligens kan ha på Europeiska ombudsmannens och de nationella ombudsmännens tillsynsverksamhet.⁸⁸⁶

⁸⁸⁴ Se SOU 2021:16 s. 106.

⁸⁸⁵ Se prop. 2021/22:125 s. 32 f. Propositionen bereds för närvarande i konstitutionsutskottet (bet. 2021/22:KU36).

⁸⁸⁶ Se Europeiska ombudsmannens strategiska initiativ SI/3/2021/VS.

7.3.5 Kommitténs överväganden

Kommitténs bedömning: Tillsynsobjektens befintliga skyldigheter att bistå JO med handlingar och upplysningar medför att ombudsmännen, genom sin rätt att själva bestämma utformningen av granskningen, bör kunna bedriva sin tillsynsverksamhet på ett ändamålsenligt sätt. Den digitala utvecklingen inom den offentliga förvaltningen bedöms inte medföra att det för närvarande är nödvändigt att utöka tillsynsobjektens skyldigheter eller JO:s befogenheter eller att genomföra andra förändringar.

Den digitala utvecklingen har på olika sätt inverkat på JO:s möjligheter att bedriva sin tillsyn. Utvecklingen kan även på ett generellt plan ha en påverkan på allmänhetens insyn i den offentliga förvaltningen och andra myndigheters förutsättningar att granska förvaltningen. Det finns därför anledning att framhålla vikten av att behovet av insyn i den offentliga förvaltningen beaktas vid utformningen av elektronisk ärendehantering samt av att riksdagen och regeringen bevakar frågan om JO:s och ordinarie tillsynsmyndigheters förutsättningar för att bedriva en ändamålsenlig tillsyn när förvaltningen i ökad utsträckning digitaliseras.

Utgångspunkter för övervägandena

Grundläggande för JO:s tillsyn över den offentliga förvaltningen är, jämte de uppgifter som kan lämnas i bl.a. en anmälan och yttranden, den dokumentation som finns vid det aktuella tillsynsobjektet. Dokumentationen kan vara avgörande för att kunna fastslå och bedöma hur ett tillsynsobjekt handlagt ett enskilt mål eller ärende samt hur dess verksamhet sköts i allmänhet. Det är således av stor vikt att JO även i fortsättningen kan ta del av handlingar och att denna möjlighet inte påverkas av i vilken utsträckning tillsynsobjektet har digitaliserat sin ärendehantering.

JO har i grunden vida möjligheter att ta del av handlingar och begära in uppgifter från myndigheter, antingen på plats hos tillsynsobjektet eller genom att handlingar sänds till JO. Uppgifter kan även hämtas in muntligen. Myndigheternas skyldighet att lämna över handlingar, liksom alla tillsynsobjekts skyldighet att lämna upplysningar, är obegränsade och grundlagsreglerade. Skyldigheterna påverkas inte av att handlingar förekommer i enbart elektronisk form.

Hur JO ska använda denna rätt till insyn vid inspektioner och andra granskningar är något som JO själv avgör, i likhet med hur JO utformar tillsynsarbetet i övrigt. Samtidigt är det kommitténs uppgift att föreslå sådana ändringar som kan behövas för att JO ska kunna bedriva sin tillsynsverksamhet på ett ändamålsenligt sätt även när tillsynsobjekten digitaliserats. Enligt direktiven ska kommittén, mot bakgrund av den digitala utvecklingens konsekvenser för JO:s

verksamhet, föreslå de förändringar som bedöms vara nödvändiga, exempelvis när det gäller verksamhetsformer, arbetsmetoder och regelverk.

Den tekniska utvecklingens konsekvenser för JO:s tillsyn

Den tekniska utvecklingen inom den offentliga förvaltningen medför såväl utmaningar som förenklingar när JO ska ta del av information hos tillsynsobjekten. Hittills har JO i samband med inspektioner i regel begärt att tillsynsobjektet ska ta fram relevanta handlingar i fysisk form. Detta innebär i vissa fall att ett tillsynsobjekt måste skriva ut handlingar som enbart förvaras i elektronisk form. När JO har tagit del av de digitala ärendehanteringssystemen har detta till stor del utgjort ett komplement till de fysiska handlingarna. Granskningen har således i mångt och mycket utgått från pappershandlingar.

Det torde numera inte finnas några tekniska hinder mot att JO granskar digitala uppgifter hos de tillsynsobjekt som övergått till exempelvis elektroniska ärendehanteringssystem. Alltså torde det finnas tekniska förutsättningar för att JO får tillgång till den utrustning och det system hos tillsynsobjektet som möjliggör att JO på plats tar del av de digitala uppgifter som förekommer hos tillsynsobjektet i fråga. JO torde också, med hjälp av elektroniska kommunikationsmöjligheter, på distans kunna granska de digitaliserade uppgifter som förekommer hos ett tillsynsobjekt, antingen genom direktåtkomst eller genom att större mängder handlingar överlämnas elektroniskt till JO på ett medium för automatiserad behandling.

Det skulle således kunna utvecklas tekniska förutsättningarna för JO att även på distans ta del av exempelvis handlingar i tillsynsobjektens elektroniska ärendehanteringssystem genom att ansluta sig till systemen och själv granska innehållet. Det finns emellertid inte obetydliga praktiska svårigheter med en sådan ordning. Oaktat de tekniska svårigheter som skulle kunna uppkomma för JO att på distans ansluta sig till en annan myndighets ärendehanteringssystem skulle den omständigheten att det inom den offentliga sektorn finns ett antal olika ärendehanteringssystem medföra begränsningar för JO vid en digital granskning av tillsynsobjektets verksamhet. För att JO:s tjänstemän skulle kunna tillgodogöra sig informationen skulle krävas att de lärde sig att använda de olika systemen och även förstod respektive myndighets dokumenthanteringsstruktur.

Sådana begränsningar i möjligheterna att tillgodogöra sig uppgifterna i de digitala ärendehanteringssystemen kan även uppkomma om JO granskar systemen på plats hos tillsynsobjektet. I någon mån kan detta dock avhjälpas genom assistans av tjänstemän hos tillsynsobjektet. En sådan ordning förutsätter emellertid att JO i övrigt kan agera helt oberoende i sin granskning och att JO har möjlighet att självständigt granska allt material som JO önskar ta del av vid inspektionen.

Utöver de begränsningar som dessa praktiska svårigheter kan medföra för JO:s tillsyn, skulle det vara förenat med mycket stora risker ur integritets-

skyddssynpunkt om JO skulle få direktåtkomst till tillsynsobjektens digitala uppgifter för att kunna genomföra en granskning på distans. Exempelvis står merparten av statliga och kommunala myndigheter under JO:s tillsyn. Genom direktåtkomst skulle JO således få elektronisk tillgång till i stort sett samtliga uppgifter om enskilda som förvarades i de aktuella systemen hos dessa myndigheter. I ljuset av Europakonventionens stadgande om rätten till skydd för privatliv framstår det som närmast uteslutet att intresset av att JO får möjlighet att genomföra sin granskning på distans kan motivera det ingrepp i den enskildes privatliv och uppväga de risker för skyddet av den enskildes integritet som en sådan ordning skulle kunna medföra.

Det skulle vidare krävas att de tekniska lösningar som skulle användas för att ge JO tillgång till uppgifterna på distans uppfyllde de krav på säkerställande av lämplig säkerhet som dataskyddsförordningen uppställer för behandling av personuppgifter. En ordning där en stor mängd av de statliga och kommunala myndigheternas information blev tillgänglig i JO:s it-system skulle medföra påtagliga informationssäkerhetsrisker. Det kan ifrågasättas om det för ett organ som JO ens finns sådana system att tillgå som kan ge tillräckligt hög säkerhet för att motverka dessa risker.

I sammanhanget kan konstateras att en sådan direktåtkomst skulle medföra att upptagningarna i myndigheternas system tillgängliggjorts för JO och därmed också är att anse som allmänna handlingar hos JO. När det gäller direktåtkomst följer det nämligen av regleringen i tryckfrihetsförordningen att upptagningar som förvaras hos en myndighet men är tekniskt tillgängliga hos en mottagande myndighet blir att anse som allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten, i detta fall JO. Detta skulle också gälla upptagningar som JO inte tagit del av.

Med detta sagt bör det emellertid beaktas att det med den tekniska utvecklingen kan komma att förekomma fall där en myndighet på JO:s begäran lämnar ut handlingar genom att tillhandahålla dem på tillsynsobjektets egna digitala ytor eller på annat sätt ge tillgång på distans till uppgifter i tillsynsobjektets register. Även om JO därigenom skulle få tillfällig tillgång till en stor mängd information på distans på ett sätt som påminner om direktåtkomst kan det inte uteslutas att en sådan lösning snarare skulle vara att jämföra med ett elektroniskt utlämnande av handlingar på begäran än direktåtkomst, då direktåtkomst i regel bl.a. förutsätter en mer beständig tillgång till tillsynsobjektets register. Sådana tekniska lösningar för elektroniskt utlämnande av handlingar skulle därför inte nödvändigtvis medföra ett behov av åtgärder från lagstiftarens sida. Gränsdragningen för vad som utgör direktåtkomst är dock inte alltid tydlig och det finns således anledning att i takt med den tekniska utvecklingen i enskilda fall bedöma om en myndighets tillgängliggörande av information kan utgöra direktåtkomst och hur det förhåller sig till regelverken på området.

JO:s tillgång till tillsynsobjektets ärendehanteringssystem på plats hos det granskade tillsynsobjektet har likheter med direktåtkomst, såtillvida att JO kan få full tillgång till all information som förvaras i systemet utan att det tillsyns-

objekt som tillgängliggör uppgifterna har möjlighet att pröva vilka uppgifter som lämnas ut vid varje sökning som JO gör. Eftersom JO har rätt att ta del av även icke allmänna handlingar, och då det inte finns någon sekretessbestämelse som kan göras gällande mot JO, har JO rätt till fullständig tillgång till tillsynsobjektets handlingar även i det fall handlingarna förvaras i pappersform. Någon prövning av utlämnande av handlingar till JO behöver således inte göras av tillsynsobjektet. Den enda skillnaden mellan JO:s tillgång till tillsynsobjektets fysiska och elektroniska handlingar är i det hänseendet således att tillgången till elektroniska handlingar förutsätter att tekniska hjälpmedel används. Tillgången äger vidare rum på plats hos tillsynsobjektet och är i hög grad tillfällig, vilket också skiljer tillgängliggörandet från vad som brukar betecknas direktåtkomst. JO:s behandling av uppgifter i ärendehanteringssystemen på plats hos ett tillsynsobjekt har därmed större likheter med den behandling som enskilda kan göra i s.k. allmänhetens terminaler, med den skillnaden att JO även kan ta del av handlingar som inte är allmänna och uppgifter som skyddas av sekretess (jfr 6 kap. 6 § OSL). Det bör vid sådana förhållanden saknas anledning att närmare reglera JO:s rätt till tillgång till tillsynsobjektets ärendehanteringssystem och andra elektroniska verksamhetssystem.⁸⁸⁷

Sammantaget framstår det således som om den digitala utvecklingen har störst praktisk påverkan på JO:s verksamhet vid inspektioner. Vid inspektioner kan fråga uppkomma om JO ska ta del av handlingar i form av utskrifter på papper eller genom att granska uppgifterna direkt i tillsynsobjektets elektroniska verksamhetssystem. Vid granskningar som JO genomför från sina egna lokaler, där handlingar kan hämtas in elektroniskt eller fysiskt, torde granskningen kunna genomföras på ett relativt traditionellt sätt även i framtiden trots att kommunikationen är elektronisk i ökad utsträckning. Det har dock framkommit att den digitala utvecklingen har medfört vissa begränsningar i JO:s möjligheter att granska tillsynsobjekten, oavsett om JO tar del av information på elektronisk väg eller i pappersform. Denna utveckling kan även påverka såväl andra tillsynsmyndigheters granskning som allmänhetens insyn i den offentliga förvaltningen.

Till detta kommer de frågor om insyn i automatiserad handläggning och beslutsfattande som dåvarande chefsJO Rynning lyft i sitt remissvar över Digitaliseringsrättsutredningens betänkande (se avsnitt 7.3.4). Det kan inte uteslutas att det kan uppkomma situationer där den tillgängliga informationen, även om den skrivs ut, har ett sådant innehåll eller format att den svårligen kan ligga till grund för JO:s granskning. Det krävs således att tillsynsobjekten i utformningen av sin elektroniska ärendehantering beaktar behovet av tydlig dokumentation av den automatiserade handläggningen för att möjliggöra en ändamålsenlig insyn i och tillsyn av verksamheten.

⁸⁸⁷ Grunderna för JO:s behandling av personuppgifter behandlas i avsnitt 7.4.

Utformningen av tillsynen

Det är JO som avgör på vilket sätt en granskning i ett tillsynsärende ska genomföras. JO har med stöd av 13 kap. 6 § andra stycket RF rätt att få tillgång till myndigheters handlingar. Denna rätt kan inte begränsas och det bör inte ha någon betydelse om myndigheten handlägger sina ärenden i elektronisk form. Riksdagen har ända sedan JO-ämbetets inrättande varit angelägen om att ombudsmännen ska ha full tillgång till de handlingar och upplysningar de anser sig behöva för sin tillsyn.⁸⁸⁸ Det får därför anses följa av gällande bestämmelser i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen att det bör vara myndigheternas uppgift att ge JO tillgång till myndighetens handlingar i den utsträckning och form och på det sätt som JO önskar. JO bör alltså vid utövandet av sin tillsyn kunna välja om granskningen ska ske med utgångspunkt i fysiska handlingar och/eller digitala uppgifter och upptagningar hos tillsynsobjektet.

Tillsyn i en digital miljö, exempelvis en inspektion med utgångspunkt i uppgifter som finns tillgängliga i ett elektroniskt ärendehanteringssystem, kan innebära betydande utmaningar för JO att bl.a. hitta och tillgodogöra sig relevant information utifrån tillsynsobjektets specifika dokumenthanteringsstruktur. Även avsaknaden av enhetliga ärendehanteringssystem kan medföra att möjligheterna för JO att granska systemen kan vara begränsade.

Om JO således vill att tillsynsobjektet i stället skriver ut vissa handlingar från det elektroniska ärendehanteringssystemet är det något som tillsynsobjektet inte bör kunna invända mot. Att skriva ut de handlingar som JO efterfrågar medför förvisso merarbete för tillsynsobjektet. Detta bör dock vägas upp av vikten av att JO kan granska den offentliga förvaltningen på det sätt som JO bedömer lämpligast. Frekvensen för hur ofta JO normalt sett granskar ett tillsynsobjekt torde vidare inte vara så hög, i förhållande till tillsynsobjektets storlek, att en sådan utskrift av handlingar skulle utgöra en orimlig arbetsbörda för tillsynsobjektet.

Inte heller bör myndigheten kunna invända mot att JO begär assistans i de fall där JO önskar använda sig av ärendehanteringssystemen vid en inspektion. En myndighet är skyldig att lämna såväl de handlingar som de upplysningar en ombudsman begär.

Eftersom tillsynsobjektets skyldigheter att bistå JO på nu nämnda sätt redan följer av deras grundlagsreglerade åligganden, saknas det behov av att i föreskrifter närmare reglera skyldigheterna.

Det finns inte heller anledning att föreslå någon reglering om att ge JO allmän tillgång till tillsynsobjektets ärendehanteringssystem, register m.m. på distans genom direktåtkomst. Såväl praktiska skäl som integritetsskyddsaspekter och informationssäkerhetsskäl talar snarare för att en sådan ordning vore direkt olämplig. JO bör således även i framtiden vara hänvisad till att rekvirera önskade handlingar per fysisk post eller medier för automatiserad behandling.

⁸⁸⁸ Se Axberger (2014) s. 46.

Även om det finns en rätt för JO att få del av såväl de elektroniska ärendehanteringssystemen som utskrifter ur dessa från tillsynsobjekten kan tillsynsobjektens användning av automatiserad handläggning och beslutsfattande medföra att den information som görs tillgänglig för JO är svårfattlig för en ombudsman och hans eller hennes tjänstemän. Algoritmer och programkoder som kan resultera i vissa åtgärder kan vara omöjliga att förstå för den som inte är insatt i systemet i fråga. De negativa konsekvenser för granskningen som kan bli följden också av en eventuell framtida användning av bl.a. artificiell intelligens inom den offentliga förvaltningen ska inte underskattas. För att JO ska kunna utföra sin tillsyn över den offentliga förvaltningen på ett ändamålsenligt sätt måste handläggningens gång framgå av den dokumentation som finns i ett ärende och som ska föras enligt förvaltningslagen och god förvaltningsstandard. För att möjliggöra insyn och granskning följer även av 4 kap. 3 § OSL att upptagningar för automatiserad behandling som använts i ett mål eller ärende ska tillföras handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form, om det inte finns särskilda skäl mot det. Det är således av vikt för granskningen att de myndigheter som använder sig av sådana förfaranden utformar dokumentationen på ett sådant sätt att JO:s tillsynsmöjligheter inte begränsas utan att JO kan följa handläggningen av ett ärende.

Även om myndigheterna i varje enskilt ärende uppfyller kraven på dokumentation i handläggning och beslutsfattande kan det också finnas behov av transparens i en myndighets beslutsstöd på ett mer generellt plan, för att t.ex. tillsynsmyndigheter ska ges allmän insyn i verksamheten i syfte att bevaka olika rättssäkerhetsaspekter i handläggningen. Som framgår av redovisningen i avsnitt 7.3.4 har Digitaliseringsrättsutredningen lämnat förslag på att införa en dokumentationsplikt för myndigheter i fråga om hur de använder sig av bl.a. automatiserat beslutsfattande. Förslaget behandlas för närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen har vidare lämnat uppdrag som syftar till att bl.a. bibehålla eller stärka rättssäkerheten vid automatiserat beslutsfattande. Således övervägs och analyseras dessa frågor för närvarande i olika sammanhang. Frågan om transparens i automatiserade förfaranden samt enskildas och tillsynsmyndigheters insyn i dessa berör inte enbart JO utan har ett bredare anslag. Den omfattar även frågeställningar som inte ryms inom ramen för denna utredning. Det framstår därför som lämpligt att frågan omhändertas i de mer specifika sammanhang som särskilt avser digitaliseringen av den offentliga förvaltningen.⁸⁸⁹ Kommittén vill i detta sammanhang framhålla vikten av att riksdagen och regeringen bevakar frågan om JO:s och ordinarie tillsynsmyndigheters förutsättningar för att bedriva en ändamålsenlig tillsyn när förvaltningen i ökad utsträckning digitaliserats.

Automatiserad handläggning och beslutsfattande kan även tänkas väcka andra frågor som kan ha relevans för JO:s tillsyn. Exempelvis kan frågor om vem som ska kunna avkrävas ansvar för eventuella brister uppkomma. Sådana överväganden om ansvarsförhållanden inom den offentliga förvaltningen får

⁸⁸⁹ Se även prop. 2021/22:125 s. 33.

dock anses ligga utanför kommitténs uppdrag och får behandlas i ett annat sammanhang.

Avslutningsvis kan noteras att beroende på hur JO väljer att genomföra sin tillsyn, antingen på distans eller på plats hos tillsynsobjektet, får JO:s val av tillsynsmetod vissa konsekvenser när det gäller frågor om handlingsoffentlighet. De handlingar som JO tar del av omfattas av sedvanliga bestämmelser om handlingsoffentlighet i tryckfrihetsförordningen. Handlingar som anses inkomna till och förvarade hos JO kan således utgöra allmänna handlingar hos JO, medan handlingar som JO enbart tar del av på plats hos ett tillsynsobjekt i regel inte är att anse som allmänna handlingar hos JO. På motsvarande sätt kan handlingar som expedieras från tillsynsobjektet till JO därmed komma att bli allmänna handlingar. Detta är en grundläggande del i offentlighetsprincipen.⁸⁹⁰ Även om eventuell sekretess för uppgifter i handlingarna kan komma att överföras till JO kan diskrepansen i fråga om handlingsoffentlighet mellan en inspektion på plats och en granskning på distans således vara påtaglig. Kommittén har inte i uppdrag att lämna förslag på grundlagsändringar och ska följaktligen inte heller föreslå ändringar av vilka handlingar som ska anses vara allmänna hos JO. JO har således vid sitt val av tillsynsmetod att förhålla sig till tryckfrihetsförordningens föreskrifter.

7.4 Sekretess och personuppgiftshantering

Det finns ett stort intresse för att allmänheten har möjlighet till insyn i de granskningar som JO genomför och att tillsynsverksamheten i möjligaste mån är transparent. Mot detta kan ställas att en enskild som lämnar en anmälan till JO samtidigt kan ha ett intresse av att kunna lämna känsliga uppgifter utan att dessa sprids på ett otillbörligt sätt. JO kan också i vissa fall ha ett intresse av att kunna hämta in och granska information från tillsynsobjekten utan att uppgifterna därigenom blir offentliga och att en enskild därigenom lider men. Anmälarens förtroende för JO skulle kunna skadas av en för stor öppenhet för uppgifter i hans eller hennes ärende, samtidigt som allmänhetens förtroende skulle kunna skadas om transparensen i tillsynsverksamheten var bristande. Det krävs således att det finns en god avvägning mellan dessa intressen för att JO ska kunna bedriva en ändamålsenlig tillsyn och upprätthålla förtroendet för ämbetet.

För att JO ska kunna bedriva sin verksamhet som extraordinärt tillsynsorgan krävs vidare att JO kan behandla personuppgifter. Även i sin egen funktion som myndighet och arbetsgivare finns ett behov för JO av att kunna hantera information som rör t.ex. anställda och uppdragstagare. Utifrån JO:s roll som ett av riksdagens kontrollorgan är det av stor vikt att JO har möjlighet

⁸⁹⁰ Motsvarande gäller inte när en handling överlämnats till en domstol för prövning av om handlingen är allmän. Överlämnandet är ofta en nödvändighet för att prövningen enligt offentlighetsprincipen ska kunna genomföras. Undantaget från offentlighetsprincipen bedöms i sådana fall förenligt med grunderna för principen (se t.ex. RÅ 1996 ref. 19). Däremot anses en allmän handling vara inkommen vid en domstol om den överlämnats dit för prövning av om det råder sekretess för uppgifter i handlingen (se HFD 2019 ref. 24).

att behandla sådana uppgifter på ett sådant sätt att JO kan fullgöra sitt tillsyns-
uppdrag, men också så att JO som myndighet kan utföra nödvändiga uppgifter
och skyldigheter.

Enligt direktiven för utredningen bör kommittén bl.a. undersöka om
gällande regelverk för personuppgiftsbehandling och sekretess i JO:s verk-
samhet är adekvata eller om anpassningar är påkallade samt, i förekommande
fall, lämna förslag på författningsändringar. I avsnitt 7.4.1 behandlas därför de
sekretessbestämmelser som gäller särskilt i JO:s verksamhet och således
förutsättningarna för att skydda uppgifter hos JO. I avsnitt 7.4.2 behandlas i
relevanta delar det regelverk som i dag gäller för personuppgiftsbehandling
samt den hantering av personuppgifter som aktualiseras hos JO. Kommitténs
överväganden om huruvida nuvarande sekretesskydd är väl avvägt och om
regelverken är adekvata presenteras i avsnitt 7.4.3.

7.4.1 Sekretess

Med sekretess avses i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad
OSL, ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utläm-
nande av en allmän handling eller på något annat sätt (se 3 kap. 1 §). Lagen
innehåller ett stort antal bestämmelser om sådana förbud men även föreskrifter
om bl.a. när uppgifter får lämnas ut, trots att det annars är förbjudet.

Sekretess utgör ett undantag från den grundlagsfästa huvudregeln om
offentlighet. Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och mass-
medierna ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. Offentlighets-
principen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom handlings-
offentlighet, yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, domstolsoffentlighet
och offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden.

När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas i första hand
reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihets-
förordningen, förkortad TF, ska var och en ha rätt att ta del av allmänna
handlingar, till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upp-
lysning och ett fritt konstnärligt skapande. Denna rätt får bara begränsas om
det krävs med hänsyn till vissa intressen som anges i tryckfrihetsförordningen
(se 2 kap. 2 § TF). Sådana föreskrifter om begränsningar måste anges noga i
offentlighets- och sekretesslagen, eller en lag som denna hänvisar till. Offent-
lighetsprincipen är ett grundläggande inslag i vår demokrati och det är av stor
vikt att inskränkningar i principen införs och tillämpas restriktivt. Uppräk-
ningen i 2 kap. 2 § TF av de intressen för vilka principen får begränsas är
därför uttömmande.

Uppgifter i JO:s tillsynsverksamhet kan skyddas av sekretessbestämmelser
i 42 kap. OSL. Dessa bestämmelser kan skydda såväl enskilda individer som
juridiska personer och nationella intressen. I förarbeten till bestämmelserna
uttalades att JO bör arbeta under stor öppenhet samt att det är av stor betydelse
att JO är underkastad insyn från allmänheten och massmedierna. Särskilt i
fråga om anmälningar av enskilda måste offentlighetsintresset tillmätas stor

betydelse. Detta har medfört att den som lämnar in en anmälan till JO får tåla en viss mån av offentlighet för de uppgifter som finns i anmälan. Inskränkningar i offentligheten hos JO bör enligt förarbetena inte göras annat än om det finns mycket starka skäl för det.⁸⁹¹

Relevanta bestämmelser

Enligt 42 kap. 1 § OSL gäller sekretess hos JO i tillsynen över offentlig verksamhet endast i den utsträckning som följer av 2–4 §§ i samma kapitel. Stadgandet medför att en stor del av offentlighets- och sekretesslagens sekretessbestämmelser inte kommer att omfatta uppgifter som förekommer i JO:s tillsynsverksamhet, såvida det inte föreskrivs i de nu nämnda bestämmelserna. Omfattningen av vad som avses med tillsyn över offentlig verksamhet följer av JO-instruktionen och innefattar även åtal, anmälan om disciplinpåföljd, avskedande eller avstängning samt talan vid domstol om sådan åtgärd. Utanför denna verksamhet faller bl.a. JO:s befattning med åtal mot statsråd.⁸⁹²

Motsvarande begränsning gäller även i Justitiekanslerns (JK) tillsynsverksamhet. Till skillnad från JK anges dock att sekretessen i JO:s tillsynsverksamhet inte i något fall gäller beslut av en justitieombudsman som innebär att ett ärende avgörs. Uppgifter som JO väljer att ta in i ett beslut kommer således inte att skyddas av sekretess.

Uppgifter som lämnas av enskilda

Eftersom offentlighetsintresset i fråga om anmälningar till JO av enskilda tillmäts stor betydelse omfattas uppgifterna i en anmälan i regel av svagare sekretess än uppgifter som JO hämtar in från myndigheter. Det enda sekretesskydd som kan aktualiseras är s.k. utrikes- eller försvarssekretess och sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden.

Enligt 42 kap. 2 § första stycket 1 OSL gäller sekretess enligt 15 kap. OSL till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer för en uppgift som JO får från en enskild i sin tillsynsverksamhet endast om det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs. En grundförutsättning för att sekretess ska råda för uppgiften är således att sekretess enligt en sekretessbestämmelse i 15 kap. OSL ska gälla för uppgiften. Därutöver krävs att det särskilda kvalificerade skaderekvisitet är uppfyllt, dvs. att ett röjande av uppgiften skulle göra att det kan antas att riket lider *betydande* men om uppgiften röjs.⁸⁹³ Eftersom bestämmelsen är utformad med ett s.k. rakt skaderekvisit, dvs. att det ska finnas anledning att anta att någon

⁸⁹¹ Se prop. 1986/87:160 s. 21 f. Se även prop. 1979/80:2 Del A s. 297–299. JO har vidare genom tidigare chefsJO Claes Eklundh behandlat förutsättningarna för offentlighet och sekretess i tillsynsverksamheten samt principen om största möjliga offentlighet i denna verksamhet, i redog. 2002/03:JO1 s. 465 f. och i framställan till regeringen i JO:s ärende med dnr ADM 254-2002.

⁸⁹² Se prop. 1979/80:2 Del A s. 298.

⁸⁹³ Jfr t.ex. 15 kap. 1 § OSL enligt vilken sekretess gäller för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör en annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i en annan stat eller en statslös, om det kan antas att *det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs*.

lider men för att sekretess ska gälla, är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga.

Under lång tid var utrikes- och försvarssekretess det enda skydd som kunde gälla i JO:s tillsynsverksamhet för uppgifter som lämnats av en enskild. Efter en framställan från JO infördes 1988 även det nämnda skyddet för uppgifter som JO i sin tillsynsverksamhet får från en enskild om en enskilds personliga förhållanden. Denna sekretess gäller dock endast om en sekretessbestämmelse till skydd för sådana förhållanden skulle ha varit tillämplig hos den myndighet som ärendet får anses avse och det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider betydande men⁸⁹⁴ om uppgiften röjs (se 42 kap. 2 § första stycket 2 OSL). Även i detta fall är det fråga om ett rakt, kvalificerat skaderekvisit. Det råder således en presumtion för att uppgiften är offentlig, och det ska vara fråga om *betydande* men för att en uppgift ska kunna hållas hemlig. Det krävs också att uppgiften omfattas av sekretess till skydd för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden enligt någon annan relevant sekretessbestämmelse.⁸⁹⁵ Sådana bestämmelser finns i 21–40 kap. OSL, t.ex. vad gäller uppgifter om enskilda inom hälso- och sjukvård och omsorg (se bl.a. 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL). På dessa områden förekommer ofta s.k. omvända skaderekvisit, dvs. det ska stå klart att uppgiften kan lämnas ut utan att någon enskild eller närstående till honom eller henne lider men. Ett omvänt skaderekvisit kommer inte att gälla om den enskilde själv lämnar uppgiften till JO, eftersom presumtionen är att sådana uppgifter är offentliga hos JO.

Som motiv för införandet av ett skydd för uppgifter om personliga förhållanden anfördes i förarbetena att behovet av skydd för integritetskänsliga uppgifter i en anmälan från en enskild i vissa fall kan vara så stort att det bör ta över intresset av insyn. Som exempel på områden där sådana uppgifter kan förekomma lyftes hälso- och sjukvårdsområdet och det sociala området fram. Det kan t.ex. hända att en patientjournal bifogas en anmälan eller att själva anmälan innehåller mycket känsliga uppgifter. Dessa skyddades vid den tiden inte av någon sekretess hos JO om uppgifterna kom från den enskilde själv. Om sådana uppgifter lämnades till JO av en enskild i en anmälan fick han eller hon således räkna med att de blev offentliga. En effekt av det svaga sekretessskyddet bedömdes av regeringen kunna vara att den enskilde ibland drog sig för att göra en anmälan. Regeringen fann det även otillfredsställande att uppgifterna inte skulle skyddas av sekretess när den enskilde själv lämnade in dem, när sekretess skulle råda för motsvarande uppgifter om de hämtades in direkt från den granskade myndigheten. Regeringen föreslog därför att även uppgifter om personliga förhållanden som lämnats av enskilda skulle kunna

⁸⁹⁴ Ordet *men* betecknar här framför allt integritetskränkningar av olika slag som kan uppstå därför att uppgifter om en människas personliga förhållanden lämnas ut. En juridisk person, t.ex. ett aktiebolag, kan inte lida men i offentlighets- och sekretesslagens betydelse. Ordet men innefattar både kroppsliga ingrepp och psykiska obehag. När det gäller sekretess till skydd för enskilda avser ordet *skada* ekonomisk skada som någon kan lida därför att uppgifter om hans eller hennes ekonomiska förhållanden har lämnats ut, t.ex. till en affärskonkurrent.

⁸⁹⁵ Bestämmelsen ger således inte något skydd för uppgifter om den enskildes *ekonomiska* förhållanden.

skyddas av sekretess. Mot bakgrund av att inskränkningar i offentligheten hos JO inte bör göras annat än om det finns mycket starka skäl för det anförde regeringen att endast sådana uppgifter vilkas röjande kan antas leda till men av särskilt påtagligt slag för den enskilde borde sekretessbeläggas. En förutsättning är vidare att uppgifterna skulle ha varit sekretessbelagda hos den myndighet som uppgifterna gäller. Uppgifter som rör förhållanden hos myndigheter där sekretess för uppgifterna inte skulle ha gällt är alltså offentliga. Inte heller omfattas uppgifter i en anmälan som inte kan hänföras till en viss myndighet av sekretess.⁸⁹⁶

Det finns emellertid ett antal privaträttsliga subjekt som i delar av sin verksamhet ska tillämpa offentlighetsprincipen och offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser. Enligt 2 kap. 4 § OSL ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen, om handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. Dessa organ ska vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndigheter. I bilagan anges främst ett antal namngivna organ, men även vissa typer av organ. I de flesta fall är det fråga om organ som tilldelats myndighetsutövningssuppgifter eller anförtrotts att fördela allmänna medel, t.ex. arbetslöshetskassor och högskolor som drivs i privaträttslig form. Om en anmälan kan anses avse ett sådant organ kan sekretess under vissa förutsättningar komma att gälla för uppgifterna även hos JO enligt 42 kap. 2 § OSL.

Det kan i sammanhanget noteras att det har utretts och diskuterats om offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor och i enskilt bedrivna hälso- och sjukvård och socialtjänst. Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor föreslog i sitt betänkande Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82) att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar ska gälla också handlingar hos huvudmän för fristående skolor. Dessa huvudmän ska vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndigheter. Förslaget har remitterats men inte genomförts.⁸⁹⁷ Utredningen om ökad insyn i välfärden föreslog i sitt betänkande Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62) bl.a. att motsvarande ska gälla enskilda juridiska personer som bedriver offentligt finansierad verksamhet på bl.a. förskoleområdet, hälso- och sjukvårdsområdet eller vissa områden som utgör bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). Även detta förslag har remitterats men inte genomförts.

Uppgifter som lämnas av en myndighet

Om JO i sin tillsynsverksamhet i stället får en sekretessreglerad uppgift från en myndighet blir den aktuella sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften

⁸⁹⁶ Se prop. 1986/87:160 s. 21 f. och 38.

⁸⁹⁷ Med anledning av synpunkter som Lagrådet lämnade över lagrådsremissen togs promemorian Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag fram inom Regeringskansliet (Regeringskansliets ärende med dnr U2019/00336/GV). Promemorian innehåller dock inte några förslag på författningsändringar.

även hos JO (se 42 kap. 4 § OSL). Sekretess kan gälla till skydd för såväl enskilda som allmänna intressen, med samma rekvisit som gäller hos den myndighet som uppgifterna inhämtades från. Beroende på vilken sekretessbestämmelse som blir tillämplig kan såväl personliga som ekonomiska förhållanden komma att skyddas, mot både skada och men. Att sekretessen överförs är viktigt, bl.a. mot bakgrund av JO:s oinskränkta rätt enligt 13 kap. 6 § RF att få tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar. Genom skyddet kan JO hämta in nödvändigt underlag från den granskade myndigheten utan att riskera att t.ex. en anmälare lider men genom inhämtandet.

Om uppgiften däremot finns i en handling hos JO som har upprättats med anledning av JO:s tillsynsverksamhet gäller emellertid, enligt andra meningens i samma bestämmelse, sekretess endast om det kan antas att något allmänt eller enskilt intresse lider *avsevärd* skada eller *betydande* men om uppgiften röjs. Det kan exempelvis röra sig om yttranden som en myndighet upprättat på JO:s begäran, en anmälan eller ett inspektionsprotokoll. I likhet med vad som gäller för uppgifter som hämtas in från en enskild ställs således högre krav för att en uppgift ska skyddas av sekretess i en sådan handling genom ett rakt, kvalificerat skaderekvisit.

Det kan i sammanhanget noteras att 42 kap. 4 § OSL avser uppgifter som en myndighet lämnar till JO. Andra tillsynsobjekt, som drivs i privaträttsliga former, omfattas i regel inte av offentlighetsprincipen. De handlingar som förekommer hos ett sådant tillsynsobjekt är således inte allmänna handlingar. Inte heller gäller offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om att vissa uppgifter inte får röjas av dessa privata utförare. Den sekretess som kan komma att gälla för uppgifter hos sådana organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen kan emellertid komma att överföras till JO på samma sätt som om uppgifterna lämnats av en myndighet.

I bilagan finns emellertid inte några privata aktörer som är verksamma på välfärdsområden som vård, skola och omsorg upptagna. Lagens bestämmelser om skydd mot röjande av vissa uppgifter omfattar således inte uppgifter hos sådana privata aktörer. Det kan däremot förekomma att det inom olika områden finns särskilda föreskrifter om tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet. På utbildningsområdet kan exempelvis tystnadsplikt råda för verksamma vid en fristående skola i fråga om uppgifter om enskildas personliga förhållanden i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt. Tystnadsplikt kan även omfatta uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier (se 29 kap. 14 § skollagen [2010:800]). För verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:435) eller enskilt bedriven familjerådgivning föreskrivs tystnadsplikt i 15 kap. 1 respektive 2 § samma

lag. Inom enskilt bedriven hälso- och sjukvård gäller tystnadsplikt enligt 6 kap. 12 § patientsäkerhetslagen (2010:659).⁸⁹⁸

Den tystnadsplikt som gäller för de verksamma inom nu nämnda områden hindrar inte att uppgifter lämnas till JO i enlighet med bl.a. upplysnings-skyldigheten i 13 kap. 6 § RF. Någon tystnadsplikt eller sekretess överförs emellertid inte vid ett sådant överlämnande till JO, eftersom uppgifterna inte kommer från en myndighet eller från ett organ som är jämställt med en myndighet i offentlighets- och sekretesslagens mening.

Förundersökningssekretess

I sin tillsynsverksamhet kan JO verka som åklagare och således inleda förundersökningar och väcka åtal. I regel ger ombudsmannen i uppdrag åt en allmän åklagare att bistå honom eller henne såväl i förundersökningen som i domstolstolsprocessen. Frågan om huruvida handlingar som utväxlas mellan JO och den allmänna åklagaren är allmänna handlingar behandlas i avsnitt 6.3.7. Oavsett om handlingarna är allmänna eller inte gäller, genom en hänvisning i 42 kap. 3 § OSL, offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om förundersökningssekretess även i JO:s verksamhet när JO har beslutat att inleda en förundersökning. En brottsutredning behandlas således likartat i sekretesshänseende, oavsett om det är JO, JK, Polismyndigheten eller en allmän åklagare som utför förundersökningen.⁸⁹⁹

De bestämmelser som hänvisas till är 18 kap. 1–4 §§ OSL, som avser skydd för allmänna intressen, och 35 kap. 1, 2 och 6–10 §§ OSL, som avser skydd för enskilda intressen. Vissa av bestämmelserna, t.ex. 35 kap. 1 § OSL som avser bl.a. skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden i en förundersökning, gäller med ett s.k. omvänt skaderekvisit, dvs. det råder presumtion för sekretess genom att det ska stå klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men för att uppgiften ska kunna lämnas ut.

De nämnda bestämmelserna gäller först efter att JO fattat ett formellt beslut om att inleda en förundersökning. Dessförinnan kan uppgifterna endast omfattas av samma begränsade sekretess som i andra tillsynsärenden.

Om en inledd förundersökning lagts ner och ärendet därefter fortsätter som ett tillsynsärende, kvarstår den utvidgade sekretessen enligt 42 kap. 3 § OSL för uppgifter i den nedlagda förundersökningen. Samtidigt kommer uppgifter i handlingar som inte ingår i den nedlagda förundersökningen att enbart kunna omfattas av den sekretess som kan råda i tillsynsverksamheten, där presumptionen i regel är att uppgifterna är offentliga.

När förundersökningssekretessen infördes i JO:s verksamhet gällde ett rakt skaderekvisit till skydd för enskilda i en förundersökning i vad som nu mot-

⁸⁹⁸ Det kan noteras att det i 44 kap. 3 § OSL föreskrivs att meddelarfriheten, dvs. rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ TF och 1 kap. 1 och 10 §§ YGL att meddela och offentliggöra uppgifter, inskränks av den tystnadsplikt som följer av 6 kap. 12–14 §§ patientsäkerhetslagen och 15 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

⁸⁹⁹ Denna likabehandling var också syftet med införandet av förundersökningssekretess hos JO (se prop. 1986/87:160 s. 20).

svaras av 35 kap. 1 § OSL, dvs. utgångspunkten var att uppgifterna var offentliga.⁹⁰⁰ Först 1999 ändrades rekvisitet till det nuvarande omvända skaderekvisitet, i samband med att motsvarande rekvisit infördes för olika register på området. Som motivering till ändringen anfördes att uppgifter som ingår i automatiserade behandlingar blir mer känsliga från integritetssynpunkt än motsvarande uppgifter som behandlas manuellt, och att det var en lämplig ordning att samma skaderekvisit skulle gälla i förundersökningar som i de register som förs till stöd för förundersökningsverksamheten. En fördel med en sådan lösning var således att samma sekretesskydd kommer att gälla för uppgiften oavsett om den finns i ett register eller är representerad på annat sätt.⁹⁰¹

Dåvarande chefsJO Claes Eklundh lämnade 2002 en framställan⁹⁰² till regeringen om återgång till rättsläget före 1999 års lagändring vad gäller sekretess hos JO, dvs. en återgång till det raka skaderekvisitet och presumptionen för offentlighet när det gäller sekretess till skydd för enskilda i förundersökningsverksamheten. Det omvända skaderekvisitet medförde enligt Eklundh att uppgifter måste hemlighållas i större utsträckning än vad som är motiverat med hänsyn till den grundläggande principen om största möjliga öppenhet hos JO. Eklundh pekade också på den omständigheten att sekretesskyddet för ett och samma slag av personuppgifter i tillsynsärenden hos JO blir olika starkt beroende på i vilken form utredningen bedrivs. I ett tillsynsärende i vilket det förekommit en nedlagd förundersökning skulle det som regel inte vara möjligt för allmänheten att i efterhand få tillgång till några uppgifter om hur namngivna befattningshavare har handlat i sin tjänsteutövning, medan däremot samma uppgifter i ett ärende som utretts på sedvanligt sätt så gott som alltid skulle vara helt offentliga. Ett ärende där förundersökningen lagts ned men utredningen i tillsynsärendet fortsatts och lett till ett utförligt beslut skiljer sig enligt Eklundh i princip inte från vad som skulle ha varit fallet om ärendet hela tiden hade utretts enligt reglerna i JO-instruktionen. Ett sådant beslut kan innebära att ett disciplinförfarande inleds mot någon eller att det riktas mer eller mindre allvarlig kritik mot en myndighet eller en befattningshavare. Det finns i dessa fall enligt Eklundh samma intresse av insyn i det material hos JO som ligger till grund för beslutet som om det aldrig hade bedrivits någon förundersökning i tillsynsärendet.

Insynsutredningen föreslog i sitt delbetänkande Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor (SOU 2009:72) att om en förundersökning lagts ned eller avslutats av JO eller JK med ett beslut om att åtal inte ska väckas, ska sekretess enligt 35 kap. 1 § hos JO eller JK endast gälla om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men om uppgiften röjs. Således skulle en presumtion för offentlighet råda även för uppgifter i de nedlagda förundersökningarna hos JO, i likhet med vad som gäller för en stor del av uppgifterna i JO:s tillsynsverksamhet i övrigt. Det

⁹⁰⁰ Se prop. 1986/87:160 s. 20.

⁹⁰¹ Se prop. 1997/98:97 s. 69 f.

⁹⁰² JO:s ärende med dnr ADM 254-2002.

skulle dock ställas lägre krav för att en uppgift skulle kunna sekretessbeläggas, eftersom skaderekvisitet inte skulle vara kvalificerat. Såväl JO som JK var vid tidpunkten för utredningen av den inställningen att sekretessen bör vara densamma oavsett om förundersökningen leds av allmän eller särskild åklagare, men att den bör övergå till att gälla med ett rakt skaderekvisit hos JO eller JK när tillsynsärendet fortsätter efter det att förundersökningen har lagts ned eller efter beslut om att åtal inte ska väckas.⁹⁰³ Insynsutredningens delbetänkande i den delen behandlas för närvarande inom Regeringskansliet.⁹⁰⁴

Sekretess utanför tillsynsverksamheten

Den begränsning som finns intagen i 42 kap. 1 § OSL, och som utesluter tillämpningen av andra sekretessbestämmelser för uppgifter hos JO, avser enbart uppgifter i JO:s tillsynsverksamhet. Utanför detta område faller JO:s administrativa verksamhet, där det kan förekomma känsliga uppgifter om t.ex. anställda och avtalsparter i personalärenden respektive ärenden om upphandling. JO har att tillämpa sedvanliga sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen i fråga om dessa uppgifter, i likhet med andra myndigheter som ska tillämpa den lagen.

Vissa processuella särdrag

Frågor om utlämnande av allmän handling avgörs på myndighetens vägnar av den justitieombudsman vars ansvarsområde ärendet hör till. ChefsJO avgör en sådan fråga på myndighetens vägnar om begäran avser en handling i ett administrativt ärende eller om den ansvariga justitieombudsmannen på grund av någon annan omständighet inte kan avgöra frågan. En begäran om utlämnande ska dock i första hand prövas av den tjänsteman som, beroende på i vilket stadium ärendet handlingen hör till befinner sig, enligt arbetsordningen ansvarar för prövningen (se 11 och 12 §§ arbetsordningen för Riksdagens ombudsmän).

Det kan i sammanhanget noteras att JO:s beslut att inte lämna ut en handling eller en uppgift inte kan överklagas (se 4 § andra stycket lagen [1989:186] om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter).

Om en tjänsteman hos JO i strid med en sekretessbestämmelse skulle röja en uppgift, antingen med uppsåt eller av oaktsamhet, kan han eller hon ha gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikten (se 20 kap. 3 § brottsbalken).

Av 22 § lagen (1994:269) om offentlig anställning, förkortad LOA, följer en skyldighet att anmäla den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott i form av brott mot tystnadsplikt om brottet är uppsåtligt. Om uppgiften röjts av oaktsamhet, får i stället en disciplinpåföljd för tjänsteförseelse meddelas enligt 14 § samma lag, såvida inte felet med hänsyn till samtliga omständigheter är ringa.

⁹⁰³ Se SOU 2009:72 s. 56.

⁹⁰⁴ Se Justitiedepartementets ärende med dnr Ju2009/07047.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 2.5.14 gäller särskilda regler för anmälan till åtal av sådana förseelser begångna av tjänstemän hos JO, där Riksdagens ansvarsnämnd fattar beslut om disciplinansvar och åtalsanmälan enligt lagen om offentlig anställning när det gäller vissa högre befattningshavare, medan sådana frågor som rör övriga tjänstemän ska prövas av myndigheten (se 2 och 3 §§ lagen [RFS 1980:4] [1980:607] om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter).

7.4.2 Personuppgiftshantering

De bestämmelser som behandlas i avsnitt 7.4.1 kan omfatta uppgifter om såväl enskilda individer som juridiska personer samt även uppgifter vars röjande kan skada allmänna intressen. Sekretessen har i huvudsakligt syfte att hindra att obehöriga får ta del av informationen. För personuppgifter, dvs. uppgifter som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, finns ett ytterligare skydd som inte enbart tar sikte på uppgifternas spridning utan även på hanteringen av uppgifterna som sådan, där själva behandlingen kan kränka den enskildes integritet. Regelverket för personuppgiftsbehandling har således ett smalare tillämpningsområde såtillvida att det enbart omfattar uppgifter om fysiska personer, samtidigt som det är vidare genom att det omfattar många andra aspekter av uppgiftshantering än enbart sekretess och tystnadsplikt.

Centrala bestämmelser om personuppgiftsbehandling

I andra avsnitt i detta betänkande har vissa grundläggande bestämmelser som syftar till att skydda den enskildes integritet och privatliv refererats, eftersom dessa bestämmelser kan ses som utgångspunkt för de principer som styr personuppgiftsbehandling. Dessa har relevans för bl.a. Integritetsskyddsmyndighetens (IMY) tillsyn och möjligheten till direktåtkomst till myndigheters register (se avsnitt 5.4.1 och 7.3.2). Det kan finnas anledning att behandla dessa även i detta sammanhang, tillsammans med vissa andra grundläggande stadganden, för att på så sätt inledningsvis beskriva de övergripande ramarna för det regelverk som finns för behandling av personuppgifter.

I regeringsformens första kapitel finns ett målsättningsstadgande, 1 kap. 2 § fjärde stycket, i vilket anges att det allmänna bl.a. ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. Stadgandet i sig har inte någon rättsligt bindande verkan och ger inte upphov till några individuella rättigheter. Sådana rättigheter finns i stället intagna i regeringsformens andra kapitel om de grundläggande fri- och rättigheterna.

I 2 kap. 3 § RF föreskrivs att ingen svensk medborgare utan samtycke får antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning.

Vidare föreskrivs i 2 kap. 6 § andra stycket RF att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om intrånget sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Till skillnad från förbudet mot registre-

ring av politisk åskådning kan detta skydd begränsas genom lag. Sådana begränsningar får emellertid endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har gett anledning till den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. (Se 2 kap. 20 och 21 §§ RF.)

I Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller som svensk lag, föreskrivs i artikel 8 att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Vidare föreskrivs att en offentlig myndighet inte får ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Enligt 2 kap. 19 § RF får en lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

I fråga om skyddet av personuppgifter är Sverige vidare folkrättsligt bundet av Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (CETS 108). Konventionen innehåller bestämmelser som ger uttryck för en rad grundläggande principer om dataskydd. Dessa kan sägas utveckla det generella skydd för den personliga integriteten som följer av artikel 8 i Europakonventionen.

Inom ramen för samarbetet i EU är Sverige bundet av ett regelverk som i olika hänseenden utvecklar skyddet för den personliga integriteten på olika områden, däribland unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02). I stadgan finns bl.a. en allmän föreskrift i artikel 7 om att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. I artikel 8, som mer specifikt avser behandling av personuppgifter, anges att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne samt att uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. Vidare anges att en oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler följs.

Inom dessa ramar har lagstiftaren såväl på unionsrättslig nivå som i den nationella rätten antagit de författningar som reglerar behandlingen av personuppgifter. Dessa regelverk redovisas nedan i de delar de är av relevans för JO.

Relevanta regelverk vid behandling av personuppgifter

Inom EU gäller dataskyddsförordningen⁹⁰⁵ som det grundläggande regelverket för personuppgiftsbehandling, vilket inom förordningens tillämpningsområde i princip gäller för all automatiserad behandling av personuppgifter och i vissa fall även manuell behandling av personuppgifter. Dataskyddsförordningen syftar till att säkerställa en enhetlig skyddsnivå över hela unionen, så att avvikelser som hindrar den fria rörligheten av personuppgifter inom den inre marknaden undviks. Förordningen syftar även till att skapa rättslig säkerhet och öppenhet för ekonomiska aktörer, ge fysiska personer i alla medlemsstater samma rättigheter och skyldigheter och ålägga dem som ansvarar för personuppgifterna samma ansvar, så att övervakningen av behandling av personuppgifter blir enhetlig, sanktionerna i alla medlemsstater likvärdiga och samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna i olika medlemsstater effektivt (se skäl 10 och 13 till förordningen).

Som redan nämnts i avsnitt 5.4.1 undantas från dataskyddsförordningens tillämpningsområde bl.a. behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten, behandling som en fysisk person utför som ett led i verksamhet av rent privat natur eller som har samband med hans eller hennes hushåll samt behandling som behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, i vilket även ingår att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten (se artikel 2.2).

Trots att dataskyddsförordningen är direkt tillämplig innehåller den många bestämmelser som förutsätter eller ger utrymme för kompletterande nationella bestämmelser av olika slag. I Sverige kompletteras dataskyddsförordningen bl.a. av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Genom dataskyddslagen utvidgas dataskyddsförordningen till att även gälla vid behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten, med undantag för bl.a. viss behandling inom Försvarsmaktens område (se 1 kap. 2 §). I dataskyddslagen förtydligas också bl.a. under vilka förutsättningar vissa personuppgifter får behandlas med stöd av dataskyddsförordningen. Dataskyddslagen innehåller också vissa bestämmelser om begränsning av de registrerades rättigheter samt om skadestånd och överklagande av beslut. I 1 kap. 7 § dataskyddslagen anges även att bestämmelser i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrande-

⁹⁰⁵ Förordningen (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

frihetsgrundlagen. Detta medför bl.a. att enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar inte begränsas av dataskyddsbestämmelserna.⁹⁰⁶

Genom att ombudsmännen har en roll som åklagare verkar de också på det brottsbekämpande området. Som nämnts omfattar inte dataskyddsförordningen personuppgiftsbehandling på det området. För sådan behandling har i stället det s.k. dataskyddsdirektivet antagits.⁹⁰⁷ Direktivet har i svensk rätt genomförts i huvudsak genom brottsdatalagen (2018:1177), som syftar till att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter i samband med behandling av personuppgifter och att säkerställa att behöriga myndigheter kan behandla och utbyta personuppgifter med varandra på ett ändamålsenligt sätt (se 1 kap. 1 § brottsdatalagen). Lagen är en ramlag som är generell tillämplig inom det område som direktivet reglerar, och gäller bl.a. vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Genom bemyndigande i brottsdatalagen har regeringen meddelat föreskrifter på området i brottsdataförordningen (2018:1202).

Avgörande för om en myndighet ska tillämpa dataskyddsförordningen med kompletterande författningar eller brottsdatalagen är i vilket syfte myndigheten behandlar uppgifterna.⁹⁰⁸ En myndighet kan således exempelvis behandla personuppgifter i en brottsutredning enligt brottsdatalagen men tillämpa dataskyddsförordningen i sin personaladministrativa verksamhet.

Såväl dataskyddslagen som brottsdatalagen är subsidiära till andra lagar och förordningar. Om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från dessa lagar, ska således den bestämmelsen tillämpas i stället (se 1 kap. 6 § dataskyddslagen och 1 kap. 5 § brottsdatalagen).

Inom olika delar av samhället kompletteras dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och brottsdatalagen av sektorsspecifika författningar, ofta i form av s.k. registerförfattningar. Det kan t.ex. handla om bestämmelser som specificerar eller begränsar rätten att behandla känsliga personuppgifter i en viss verksamhet eller särskilda förfaranderegler. Exempelvis gäller inom delar av den brottsbeivrande verksamheten bl.a. lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Denna gäller dock enbart Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten (se 1 kap. 1 §). På motsvarande sätt finns i polisdatalagen (2010:361) bestäm-

⁹⁰⁶ Att det i nationell rätt får medges undantag från tillämpningen av dataskyddsförordningen för offentlighetsprincipen följer av artikel 86 i förordningen, i vilken anges att personuppgifter i allmänna handlingar som förvaras av en myndighet eller ett offentligt organ eller ett privat organ för utförande av en uppgift av allmänt intresse får lämnas ut av myndigheten eller organet i enlighet med den unionsrätt eller den medlemsstats nationella rätt som myndigheten eller det offentliga organet omfattas av, för att jämka samman allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar med rätten till skydd av personuppgifter i enlighet med förordningen.

⁹⁰⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

⁹⁰⁸ Se prop. 2017/18:232 s. 109 f.

melser om personuppgiftsbehandling på brottsdatalagens område för Polismyndigheten, för Säkerhetspolisen och för polisiär verksamhet vid Ekobrottsmyndigheten.

Relevanta materiella bestämmelser

Dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen utgår från att varje behandling av personuppgifter måste vila på en rättslig grund. I artikel 6.1 i förordningen räknas dessa rättsliga grunder upp. Behandling är enligt denna bestämmelse laglig endast om och i den mån åtminstone ett av följande villkor är uppfyllt:

- Den registrerade har lämnat sitt samtycke till att hans eller hennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål (a).
- Behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås (b).
- Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som ligger på den personuppgiftsansvarige (c).
- Behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person (d).
- Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (e).
- Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn (f).

Om ingen av de grunder som anges där är tillämplig är behandlingen inte laglig och får därmed inte utföras. De rättsliga grunderna är i viss mån överlappande. Flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga på en och samma behandling. Den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av (se artikel 6.3).

Utöver det grundläggande kravet att någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 ska vara tillämplig omgärdas varje behandling av personuppgifter också av andra krav. Principerna för behandling av personuppgifter, dvs. vilka allmänna krav som gäller för all personuppgiftsbehandling, anges i artikel 5.1 i dataskyddsförordningen. Bland annat uppställs krav på att uppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade, att personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål samt att de inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. De ska vara adekvata, relevanta, riktiga och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Uppgifterna får inte förvaras i en form som möjliggör identifiering

av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas, såvida inte uppgifterna enbart behandlas för bl.a. arkivändamål av allmänt intresse. Uppgifterna ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna.

I artikel 9.1 anges att behandling av vissa särskilda kategorier av personuppgifter (ofta benämnda känsliga personuppgifter) är förbjuden. De personuppgifter som avses är sådana uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening, genetiska uppgifter, biometriska uppgifter som specifikt behandlas för att unikt identifiera individer eller uppgifter som rör hälsa eller sexualliv eller sexuell läggning. Förbudet är förenat med ett antal direkt tillämpliga undantag, vilka medför att behandling av sådana känsliga personuppgifter kan vara tillåten om det t.ex. sker med den registrerades uttryckliga samtycke eller avser uppgifter som den registrerade själv offentliggjort på ett tydligt sätt (se artikel 9.2–9.4). För att vissa av undantagen ska vara tillämpliga krävs dock att grunden för sådana behandlingar på olika sätt kommer till uttryck i unionsrätten eller i nationell rätt.

Personnummer och samordningsnummer utgör inte känsliga personuppgifter i dataskyddsförordningens mening men intar ändå en särställning genom att medlemsstaterna getts möjlighet att införa särskilda villkor för behandlingen. Villkoren ska i sådana fall säkerställa att identifikationsuppgifterna bara får användas med iakttagande av lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades fri- och rättigheter. (Se artikel 87.)

I artikel 10 regleras personuppgiftsbehandling som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder. Sådana uppgifter får endast behandlas under kontroll av myndighet eller när behandling är tillåten enligt unionsrätten eller nationell rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs.

I dataskyddsförordningens tredje kapitel behandlas den registrerades rättigheter. I kapitlet regleras bl.a. att information om behandlingen av personuppgifter som rör den registrerade bör lämnas till honom eller henne vid den tidpunkt då personuppgifterna samlas in från den registrerade eller, om personuppgifterna erhålls direkt från en annan källa, inom en rimlig period (se artikel 13 och 14). Om uppgifterna erhålls från en annan källa än den registrerade själv behöver sådan information dock inte lämnas om erhållandet uttryckligen föreskrivs genom unionsrätten eller genom en medlemsstats nationella rätt som den registrerade omfattas av och som fastställer lämpliga åtgärder för att skydda den registrerades berättigade intressen (se artikel 14.5 c). Den registrerade har också rätt att få tillgång till bl.a. de personuppgifter som rör honom eller henne (se artikel 15). Vidare regleras den registrerades rätt till rättelse och att i vissa fall få komplettera uppgifterna (se artikel 16), rätt under vissa förutsättningar att få uppgifterna raderade eller behandlingen av dem

begränsad (artikel 17 och 18) och rätt till dataportabilitet⁹⁰⁹ (se artikel 20). Slutligen behandlas rätten att göra invändningar mot behandling av personuppgifter som grundar sig på artikel 6.1 e eller f (se artikel 21) och att motsätta sig att bli föremål för beslut som enbart grundas på automatiserad behandling vilka har rättsliga följder för honom eller henne (se artikel 22). I sammanhanget kan noteras att den registrerades rätt till radering inte behöver tillgodoses om behandlingen är nödvändig för bl.a. arkivändamål av allmänt intresse, om raderingen sannolikt omöjliggör eller avsevärt försvårar uppnåendet av syftet med den behandlingen (se artikel 17.3 d).

I anslutning till dessa rättigheter finns bestämmelser om hur och när information ska lämnas (se artikel 12) och om den personuppgiftsansvariges skyldighet att underrätta varje mottagare till vilken personuppgifterna har lämnats ut, om rättelse, radering eller begränsning av behandling sker (se artikel 19).

Den registrerades rättigheter, med motsvarande skyldigheter för den personuppgiftsansvarige, är direkt tillämpliga. Rättigheterna är emellertid inte absoluta. I vissa bestämmelser anges när de inte behöver tillämpas. Vidare anges i artikel 23.1 att såväl unionsrätten som en medlemsstats nationella rätt får begränsa tillämpningsområdet för vissa skyldigheter och rättigheter som föreskrivs i förordningen, om en sådan begränsning sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle i syfte att säkerställa vissa särskilt angivna mål. Sådana mål kan utgöras av bl.a. den nationella säkerheten eller en tillsyns-, inspektions- eller regleringsfunktion som har samband med viss myndighetsutövning.

I kapitel 4 i dataskyddsförordningen regleras frågor som rör bl.a. personuppgiftsansvariga och deras ansvar och skyldigheter. Exempelvis ska den personuppgiftsansvarige enligt artikel 24.1, med beaktande av behandlingens art, omfattning, sammanhang och ändamål samt riskerna för fysiska personers rättigheter och friheter, bl.a. vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med förordningen. Dessa åtgärder ska ses över och uppdateras vid behov. Närmare bestämmelser om vad som kan vara lämpliga säkerhetsåtgärder i samband med behandlingen samt den personuppgiftsansvariges skyldighet att anmäla s.k. personuppgiftsincidenter finns i artikel 32–34.

I kapitlet finns också bestämmelser om ansvarsförhållandena när det finns flera personuppgiftsansvariga för en behandling samt när den personuppgiftsansvarige anlitar ett personuppgiftsbiträde för att genomföra behandlingen (se artikel 26–29). När uppgifter behandlas av ett personuppgiftsbiträde ska hanteringen enligt artikel 28.3 regleras genom ett avtal eller en annan rättsakt enligt unionsrätten eller enligt medlemsstaternas nationella rätt som är

⁹⁰⁹ Med rätt till dataportabilitet avses att den registrerade har rätt att få ut de personuppgifter som rör honom eller henne och som han eller hon har tillhandahållit den personuppgiftsansvarige i ett strukturerat, allmänt använt och maskinläsbart format och rätt att överföra dessa uppgifter till en annan personuppgiftsansvarig utan att den personuppgiftsansvarige som tillhandahållits personuppgifterna hindrar detta.

bindande för personuppgiftsbiträdet i förhållande till den personuppgiftsansvarige och i vilken föremålet för behandlingen, behandlingens varaktighet, art och ändamål, typen av personuppgifter och kategorier av registrerade, samt den personuppgiftsansvariges skyldigheter och rättigheter anges. I avtalet eller rättsakten ska föreskrivas att personuppgiftsbiträdet ska ha vissa skyldigheter som särskilt anges i förordningen.

En personuppgiftsansvarig som sysselsätter fler än 250 personer eller som utför behandling som sannolikt kommer att medföra en risk för registrerades rättigheter och friheter, behandling som inte är tillfällig eller behandling som omfattar känsliga personuppgifter eller personuppgifter om fällande domar i brottmål samt lagöverträdelse som innefattar brott, är enligt artikel 30 skyldig att föra ett register över behandling som utförts under den personuppgiftsansvariges ansvar. Detta register ska innehålla bl.a. namn och kontaktuppgifter för den personuppgiftsansvarige, den personuppgiftsansvariges företrädare samt dataskyddsbudet, ändamålen med behandlingen och en beskrivning av kategorierna av registrerade och av kategorierna av personuppgifter. Vidare ska om möjligt anges de förutsedda tidsfristerna för radering av de olika kategorierna av uppgifter samt en allmän beskrivning av vissa tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder som den personuppgiftsansvarige vidtagit.

I artikel 35 finns skyldigheter för den personuppgiftsansvarige att bl.a. göra konsekvensbedömningar innan en typ av personuppgiftsbehandling som sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter vidtas. Om konsekvensbedömningen visar att behandlingen skulle leda till en hög risk om inte den personuppgiftsansvarige vidtar åtgärder för att minska risken ska den personuppgiftsansvarige samråda med tillsynsmyndigheten före behandlingen (se artikel 36).

I dataskyddsförordningen finns även bestämmelser om bl.a. befogenheter för den tillsynsmyndighet som ska inrättas enligt förordningen samt ytterligare skyldigheter som den personuppgiftsansvarige har gentemot tillsynsmyndigheten. Frågan om JO:s förhållande till den svenska tillsynsmyndigheten, Integritetsskyddsmyndigheten (IMY), och frågor om IMY:s tillsyn, behandlas i avsnitt 5.4.

Dataskyddslagen

Som redovisats ovan innehåller EU:s dataskyddsförordning många bestämmelser som förutsätter eller ger utrymme för kompletterande nationella bestämmelser av olika slag. Sådana nationella bestämmelser har införts i bl.a. dataskyddslagen.

I 2 kap. dataskyddslagen finns särskilda bestämmelser om rättslig grund för behandling av personuppgifter som kompletterar regleringen i dataskyddsförordningen. I kapitlets två första paragrafer tydliggörs när personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c (fullgörande av en rättslig förpliktelse) och 6.1 e (fullgörande av uppgift av allmänt intresse) i förordningen. I 2 kap. 1 § anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna

fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Behandling av personuppgifter med stöd av artikel 6.1 e får enligt 2 kap. 2 § ske om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

I dataskyddslagen har det också införts regler om när känsliga personuppgifter enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen får behandlas. Bestämmelserna ska ses mot bakgrund av att regleringen i artikel 9.2 kräver att rätten att behandla sådana uppgifter i vissa fall kommer till uttryck i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt. Exempelvis följer av 3 kap. 3 § dataskyddslagen att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet för ett viktigt allmänt intresse (jfr artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen) om

- uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag
- behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende eller
- behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

I dataskyddslagen föreskrivs även att myndigheter får behandla sådana uppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen, dvs. uppgifter som bl.a. rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott (se 3 kap. 8 §).

Även behandlingen av identifikationsuppgifter har reglerats särskilt i dataskyddslagen. Enligt 3 kap. 10 § får personnummer och samordningsnummer behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall behandling av personnummer och samordningsnummer är tillåten (se 3 kap. 11 §).

Dataskyddslagen innehåller även vissa särskilda bestämmelser om tillämpningen av dataskyddsförordningens artiklar om registrerades rättigheter. Enligt 5 kap. 1 § dataskyddslagen gäller inte artikel 13–15 i dataskyddsförordningen om information och tillgång till personuppgifter sådana uppgifter som den personuppgiftsansvarige inte får lämna ut till den registrerade enligt lag eller annan författning eller enligt beslut som meddelats med stöd av författning. Om ett utlämnande av information skulle stå i strid med t.ex. offentlighets- och sekretesslagen behöver informationen således inte lämnas ut. Den registrerades rätt till tillgång till personuppgifter enligt artikel 15 gäller vidare inte personuppgifter i löpande text som inte har fått sin slutliga utformning när begäran gjordes eller som utgör minnesanteckning eller liknande, såvida inte vissa uppräknade undantagssituationer råder (se 5 kap. 2 § dataskyddslagen). Slutligen får regeringen meddela ytterligare föreskrifter om

begränsningar av registrerades rättigheter enligt artikel 23, 89.2 och 89.3 i dataskyddsförordningen (se 5 kap. 3 § dataskyddslagen).

Enligt 7 kap. 2 § dataskyddslagen får beslut som har meddelats av en myndighet i egenskap av personuppgiftsansvarig enligt artikel 12.5 och 15–21 i dataskyddsförordningen, dvs. beslut som avser vissa av de rättigheter som registrerade har, överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut av regeringen, Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen eller JO.

I dataskyddslagen finns även bestämmelser som rör bl.a. tillsynsmyndighetens handläggning samt sanktionsavgifter, vilka behandlas i avsnitt 5.4.1.

Brottsdatalagen

Brottsdatalagen gäller vid behandling av personuppgifter som behöriga myndigheter⁹¹⁰ utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Den gäller också vid behandling av personuppgifter som en behörig myndighet utför i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. (Se 1 kap. 2 §.)

Eftersom varken dataskyddsförordningen eller dataskyddslagen är tillämplig på det aktuella området har det i brottsdatalagen tagits in bestämmelser som i många delar motsvarar eller liknar dataskyddsförordningens och dataskyddslagens föreskrifter. I regel är de krav som ställs på personuppgiftsbehandlaren desamma eller mindre omfattande i brottsdatalagen jämfört med dataskyddsförordningen.

Av brottsdatalagen följer att en myndighet som har i uppgift att utföra någon av de åtgärder som omfattas av lagen får behandla personuppgifter. Uppgiften att utföra åtgärden ska ha lämnats till myndigheten i lag, förordning eller ett särskilt regeringsbeslut. Personuppgifter får även behandlas om det är nödvändigt för diarieföringen eller om uppgifterna kommit in i bl.a. en anmälan och behandlingen är nödvändig för myndighetens handläggning. (Se 2 kap. 1 och 2 §§.)

I likhet med dataskyddsförordningen finns i brottsdatalagen bestämmelser om hur uppgifterna ska behandlas. Bland annat ska uppgifterna behandlas på ett lagenligt och korrekt sätt. Uppgifterna ska vidare vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen och får inte vara mer omfattande än vad som krävs för dessa ändamål. Uppgifterna får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen, såvida det inte är fråga om bl.a. arkivering av allmänna handlingar. (Se 2 kap. 6, 8 och 17 §§.)

Vidare ska den behöriga myndigheten göra åtskillnad mellan olika slag av personuppgifter. Så långt det är möjligt ska personuppgifter som rör olika

⁹¹⁰ Med behörig myndighet avses en myndighet som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet när den behandlar personuppgifter för ett sådant syfte. Med begreppet omfattas även en annan aktör som har anförtratts myndighetsutövning för ett sådant syfte, när den behandlar personuppgifter för det syftet. (Se 1 kap. 6 § brottsdatalagen.)

kategorier av registrerade särskiljas så att det framgår om personen är miss-tänkt, dömd för brott, brottsoffer eller någon annan som berörs av ett brott. Dessutom ska personuppgifter som grundar sig på fakta så långt det är möjligt särskiljas från personuppgifter som grundar sig på personliga bedömningar. Om det inte framgår av sammanhanget eller på annat sätt till vilken kategori personen hör eller vad uppgiften grundas på ska det tydliggöras genom en särskild upplysning. (Se 2 kap. 9 och 10 §§.)

Utgångspunkten är även i brottsdatalagen att personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning, dvs. känsliga personuppgifter, inte får behandlas. Däremot får sådana uppgifter behandlas om de utgör ett komplement till andra uppgifter som får behandlas och det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. (Se 2 kap. 11 §.)

I 3 kap. finns bestämmelser om den personuppgiftsansvariges skyldigheter. Den personuppgiftsansvarige ska bl.a. genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder säkerställa och kunna visa att behandlingen av personuppgifter är författningen enligt och att den registrerades rättigheter skyddas. Vidare ska den personuppgiftsansvarige genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder se till att nödvändiga skyddsåtgärder integreras i behandlingen. Den personuppgiftsansvarige ska dessutom se till att tillgången till personuppgifter begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. (Se 3 kap. 2 och 3 §§.)

I kapitlet finns även föreskrifter om att den personuppgiftsansvarige ska göra en konsekvensbedömning bl.a. innan en ny typ av behandling påbörjas, om den kan antas medföra särskild risk för intrång i den registrerades personliga integritet. Om konsekvensbedömningen visar att det finns särskild risk för intrång i registrerades personliga integritet eller om typen av behandling innebär särskild risk för intrång, ska den personuppgiftsansvarige samråda med tillsynsmyndigheten i god tid innan behandlingen påbörjas eller betydande förändringar genomförs. (Se 3 kap. 7 §.)

I likhet med vad som gäller enligt dataskyddsförordningen ska den personuppgiftsansvarige ha ett dataskyddsombud samt anmäla personuppgiftsincidenter (se 3 kap. 9–11 och 13–15 §§). Enligt 3 kap. 3 § brottsdataförordningen ska den personuppgiftsansvarige vidare föra en förteckning över de kategorier av behandlingar av personuppgifter som denne ansvarar för.

I 4 kap. brottsdatalagen regleras särskilda rättigheter för den registrerade. Rättigheterna enligt brottsdatalagen är dock mer begränsade än dataskyddsförordningens rättighetskapitel (jfr artikel 12–23 i dataskyddsförordningen).

Den personuppgiftsansvarige ska exempelvis göra allmän information om behandlingen tillgänglig och i det enskilda fallet lämna specifik information om behandlingen till den registrerade, inklusive låta honom eller henne ta del av de personuppgifter som finns registrerade. Skyldigheten att lämna sådan personrelaterad information gäller dock inte om uppgifterna inte får lämnas ut av hänsyn bl.a. till intresset av att utreda brott och det finns stöd för att inte

lämna ut uppgifterna i t.ex. offentlighets- och sekretesslagen. Informations-skyldigheten omfattar vidare inte uppgifter som ingår i löpande text som inte fått sin slutliga utformning eller i minnesanteckningar. (Se 4 kap. 2, 3, 5 och 6 §§.)

Den registrerade har under vissa förutsättningar rätt till rättelse av felaktiga uppgifter och radering av uppgifter som behandlas i strid med vissa bestämmelser i brottsdatalagen. Om förutsättningarna för att radera personuppgifter är uppfyllda men uppgifterna behöver finnas kvar av bevisskäl, får den personuppgiftsansvarige i stället begränsa behandlingen av uppgifterna (se 4 kap. 9–11 § brottsdatalagen).

I 5 kap. regleras tillsynsmyndighetens uppdrag, uppgifter och befogenheter m.m. Av 2 a § förordningen (2007:975) med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten följer att IMY är tillsynsmyndighet även för tillämpningen av dataskyddsdirektivet, som ligger till grund för brottsdatalagen. I 6 kap. regleras tillsynsmyndighetens möjligheter att påföra tillsynsobjekten administrativa sanktionsavgifter vid överträdelse av vissa bestämmelser. Innehållet i dessa kapitel redogörs inte närmare för här, eftersom frågan om förhållandet mellan JO och tillsynsmyndigheten behandlas i avsnitt 5.4.

I likhet med vad som anges i dataskyddslagen kan vissa av den personuppgiftsansvariges beslut i fråga om bl.a. den registrerades rättigheter enligt brottsdatalagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Inte heller i dessa fall kan beslut av regeringen, Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen eller JO överklagas. (Se 7 kap. 2 § brottsdatalagen.)

JO:s hantering av personuppgifter

JO behandlar som nämnts personuppgifter enligt såväl dataskyddsförordningen som brottsdatalagen. På sin webbplats beskriver JO behandlingen enligt följande:⁹¹¹

Personuppgifter som lämnas till JO i ett ärende, eller som hämtas in från t.ex. en anmäld myndighet, behandlas i JO:s elektroniska ärendehanteringssystem. Systemet består av elektroniska akter i vilka diarieuppgifter och elektroniska handlingar registreras. I JO:s ekonomiadministrativa system behandlas uppgifter om leverantörer och referenspersoner m.fl. Uppgifter kan även komma att behandlas i JO:s e-postsystem. Med personuppgifter avses namn, adress, fastighetsbeteckning och andra uppgifter som kan härledas till en viss fysisk person.

Personuppgifterna behandlas för att JO ska kunna handlägga ärenden i enlighet med JO:s instruktion och för att kunna utföra sina uppgifter som myndighet. Behandlingen är nödvändig för att JO ska kunna fullgöra avtal, för att fullgöra sina rättsliga förpliktelser och för att utföra uppgifter av allmänt intresse (artikel 6.1 b, c och e EU:s dataskyddsförordning). Uppgifterna gallras, dvs. tas bort och förstörs, i enlighet med JO:s dokumenthanteringsplan. Handlingar i tillsynsärendena gallras som regel inte.

⁹¹¹ Se <https://www.jo.se/sv/Om-JO/Behandling-av-personuppgifter/> (information inhämtad 2021-03-04).

Personuppgifter lämnas ut till anmälare och anmälda tjänstemän och myndigheter. Personuppgifter lämnas också ut till massmedia och i enlighet med offentlighetsprincipen.

I fråga om den registrerades rättigheter anges på webbplatsen följande:

JO är skyldig att till var och en som begär det, lämna besked om vilka personuppgifter som behandlas hos JO om den sökande (registerutdrag). Av dataskyddsförordningen följer också att den registrerade har rätt att begära rättelse och, under vissa omständigheter, radering av uppgifter. Registrerade har också rätt att klaga till tillsynsmyndigheten, Integritets- skyddsmyndigheten (IMY), om man anser att uppgifter behandlats i strid med gällande regler.

På webbplatsen anges vidare att JO är personuppgiftsansvarig samt vem som är JO:s dataskyddsombud.

Vilken behandling av personuppgifter som sker hos JO beskrivs närmare i det register över personuppgiftsbehandling som JO upprättat i enlighet med artikel 30 i dataskyddsförordningen.⁹¹² Av registret framgår bl.a. att personuppgifter behandlas i följande system:

- JO:s elektroniska ärendehanteringssystem
- JO:s system för ekonomiadministration
- JO:s lönehanteringssystem
- JO:s system för reseräkningar
- JO:s webbplats
- JO:s intranät
- JO:s system för e-post
- JO:s inpasseringssystem
- JO:s telefoni
- JO:s system för lönekartläggning
- JO-anställdas datorer.

Det anges vidare att Riksdagsförvaltningens it-avdelning sköter driften av alla system utom intranätet och lönekartläggningssystemet. Som framgår av redovisningen i avsnitt 5.3.3 har personuppgiftsbiträdesavtal tecknats mellan JO och Riksdagsförvaltningen i fråga om personuppgiftsbehandling i samband med drift av JO:s ekonomi, löne- och reseräkningssystem, i inpasserings-system m.m., när det gäller drift, övervakning, support och underhåll av JO:s it-miljö samt i samband med textgranskning. I avtalen regleras bl.a. vilket ansvar och vilka skyldigheter Riksdagsförvaltningen har som personuppgifts-biträde.

I registret upplyses vidare om att JO inte använder personuppgifter för profilering samt att personuppgifter inte förs över till tredje land eller internationella organisationer utöver vad som kan följa av offentlighetsprincipen eller av att mottagaren av ett e-postmeddelande kan befinna sig i tredje land.

I bilagor till registret anges in fråga om respektive system för vilka ändamål uppgifterna behandlas, vilka personuppgifter som aktualiseras, om det kan

⁹¹² Se JO:s ärende med dnr ADM 64-2018.

förekomma s.k. känsliga personuppgifter, vilka kategorier av personer som kan komma att registreras, vilken rättslig grund som finns för behandlingen, vem som kan komma att ta emot eller få tillgång till uppgifterna samt hur länge uppgifterna kan komma att bevaras.

I fråga om exempelvis behandlingen av personuppgifter i JO:s ärendehanteringssystem anges att behandlingen sker för att JO ska kunna handlägga ärenden i enlighet med instruktionen och utföra övriga uppgifter som ankommer på en myndighet, t.ex. att registrera handlingar. De personuppgifter som kan förekomma är namn, adresser, fastighetsbeteckningar m.m., men även samtliga kategorier av känsliga personuppgifter. I systemet – som utgör såväl ärendehanteringssystem som JO:s diarium och omfattar tillsynsärenden, lagstiftningsremisser och administrativa ärenden – kan det förekomma uppgifter om anmälare, anmälda tjänstemän, handläggare och beslutsfattare vid myndigheter samt övriga personer som nämns i anmälan. Vidare kan det förekomma uppgifter om personer som i andra fall kommunicerat med JO samt avtalsparter och JO:s anställda. Som rättslig grund för behandlingen anges artikel 6.1 c och e dataskyddsförordningen,⁹¹³ 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen samt 2 kap. 1 och 2 §§ brottsdatalagen. De känsliga personuppgifterna behandlas enligt registret med stöd av artikel 9.2 g dataskyddsförordningen samt 3 kap. 3 § 1 och 2 dataskyddslagen.⁹¹⁴ Uppgifterna kan komma att lämnas ut till anmälare, myndigheter och nyhetsbyråer samt i enlighet med offentlighetsprincipen. Inom myndigheten har alla anställda tillgång till tillsynsserien och remisserien, men behörighetsbegränsningar finns i den administrativa serien. Avslutningsvis anges i förteckningen att handlingar i tillsynsärenden i regel inte gallras samt att regler om gallring finns i JO:s dokumenthanteringsplan.

Motsvarande förteckningar finns för de andra system där personuppgifter behandlas hos JO. Det kan noteras att det i dessa även hänvisas till andra rättsliga grunder för personuppgiftsbehandlingen. I fråga om t.ex. publicering av fotografier på JO:s webbplats sker detta med samtycke från den registrerade (jfr artikel 6.1 a i dataskyddsförordningen). När det gäller JO:s behandling av vissa personuppgifter i den personaladministrativa verksamheten anges, utöver att det kan vara fråga om behandling som är nödvändig för att uppfylla en rättslig förpliktelse, att behandlingen kan vara nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen (jfr artikel 6.1 b och f i dataskyddsförordningen).

⁹¹³ Dvs. för uppfyllande av en rättslig förpliktelse respektive fullgörande av en uppgift av allmänt intresse.

⁹¹⁴ Dvs. behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse på så sätt att myndighetens behandling är nödvändig för handläggningen av ett ärende alternativt att uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag.

7.4.3 Kommitténs överväganden

Kommitténs förslag: Får en justitieombudsman eller Justitiekanslern i sin tillsynsverksamhet en uppgift från en enskild ska sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden gälla för uppgiften också om en bestämmelse om tystnadsplikt till skydd för sådana förhållanden skulle ha varit tillämplig i den verksamhet som ärendet får anses avse och det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.

Om en justitieombudsman eller Justitiekanslern i sin tillsynsverksamhet får en uppgift som omfattas av en bestämmelse om tystnadsplikt från ett annat organ än en myndighet, ska den sekretessbestämmelse som ligger till grund för tystnadsplikten vara tillämplig på uppgiften hos ombudsmannen eller Justitiekanslern. Förekommer uppgiften i en sådan handling som har upprättats med anledning av tillsynsverksamheten ska dock sekretessen hos ombudsmannen eller Justitiekanslern endast gälla om det kan antas att något allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

Kommitténs bedömning: Det finns inte anledning att föreslå någon ändring i de avvägningar som gjorts i fråga om sekretess för uppgifter som har hämtats in från en myndighet eller som lämnats av enskilda och får anses vara hänförliga till en myndighet.

Det finns inte heller anledning att föreslå någon ändring i regelverket för personuppgiftsbehandling.

Sekretess i JO:s verksamhet

Som framgår av redovisningen i avsnitt 7.4.1 finns det ett stort intresse för insyn i JO:s tillsynsverksamhet. Målsättningen är att JO:s verksamhet ska bedrivas under största möjliga öppenhet för att ämbetet ska kunna upprätthålla allmänhetens förtroende. Inskränkningar i offentligheten hos JO bör inte göras annat än om det finns mycket starka skäl för det. En stor öppenhet hos JO ger allmänheten och massmedierna möjligheter till insyn i såväl hur JO bedriver sin verksamhet som de granskade tillsynsobjektens förehavanden. Särskilt i fråga om anmälningar av enskilda har offentlighetsintresset tillmätts stor betydelse. Intresset för insyn i JO:s verksamhet har samtidigt ställts mot bl.a. den enskildes intresse av att kunna göra en anmälan till JO utan att känsliga uppgifter röjs. Offentlighetsintresset bör inte få medföra att den enskilde avhåller sig från att lämna en anmälan, och det har därför funnits skäl för att kunna skydda mycket känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden i JO:s verksamhet.

Det har inte framkommit någon anledning att frånga dessa grundläggande principer för offentlighet i JO:s verksamhet, utan dessa bör ha fortsatt giltighet. Den restriktiva hållning till begränsningar av offentlighetsprincipen i fråga om

JO:s tillsynsverksamhet som kommer till uttryck redan i den inledande bestämmelsen i 42 kap. OSL framstår därför också som befogad. Sekretess för uppgifter i JO:s tillsynsverksamhet bör således även fortsättningsvis endast gälla i den utsträckning som följer av 2–4 §§ i samma kapitel.

Uppgifter som lämnas av enskilda i fråga om ärenden vid myndigheter

Insynen i JO:s verksamhet är, som framgår av redovisningen av offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser i avsnitt 7.4.1, inte obegränsad. Även om det finns ett särskilt intresse för insyn i JO-anmälningar kan det finnas ett behov av ett visst grundläggande skydd för uppgifter som enskilda lämnar till JO. Under 1980-talet kompletterades därför den utrikes- och försvarssekretess som sedan tidigare rått hos JO med bestämmelsen om att sekretess under vissa förhållanden även gäller till skydd för enskilds personliga förhållanden som en enskild lämnat till JO. Presumtionen är dock att uppgifterna är offentliga och det krävs att det kan antas att ett röjande av uppgifterna medför betydande men för att sekretessen ska gälla. Likväl ger bestämmelsen ett skydd för de mest känsliga uppgifterna, vars röjande annars skulle kunna få den enskilde att avstå från att lämna in en anmälan. Det är dock endast sådana uppgifter vilkas röjande kan antas leda till men av särskilt påtagligt slag för den enskilde som bör sekretessbeläggas. Andra känsliga uppgifter kan i vissa fall skyddas genom att sekretess för uppgiften överförs från den anmälda myndigheten till JO. Detta förutsätter dock att uppgiften i fråga inte röjs i anmälan utan att anmälaren i stället hänvisar till att uppgiften förekommer i en handling som förvaras hos den anmälda myndigheten, och att JO sedan hämtar in uppgiften. Av regleringen i 42 kap. 4 § OSL följer att eventuell sekretess för uppgiften överförs från den anmälda myndigheten till JO. Sekretessen enligt 42 kap. 2 § OSL gäller vidare endast om en sekretessbestämmelse skulle ha varit tillämplig hos den myndighet som ärendet får anses avse. Den inskränkning i insynen i JO:s verksamhet som sekretesskyddet medför är följaktligen begränsad. Den avvägning som lagstiftaren gjort i denna del framstår fortfarande som relevant.

Uppgifter som lämnas av myndigheter

Om JO i sin tillsynsverksamhet får en sekretessreglerad uppgift från en myndighet blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos JO enligt 42 kap. 4 § OSL. Detsamma gäller om uppgiften kommer från ett sådant organ som jämföras med en myndighet enligt bilagan till offentlighets- och sekretesslagen och uppgiften avser sådan verksamhet som anges i bilagan. Till skydd för bl.a. den enskildes integritet omfattas således uppgifter i de handlingar som JO rekviderar från myndigheter och sådana organ av samma sekretessbestämmelser, med samma rekvisit, som hos den myndighet eller det organ som lämnar handlingarna till JO. Genom denna ordning kan JO begära in och granska handlingar, t.ex. journalhandlingar, utan att den enskilde försätts i ett ur sekretessynpunkt sämre läge. Att JO har möjlighet att på så sätt effektivt granska den offentliga förvaltningen, vare sig det sker på plats eller

på distans, utan att den enskilde lider men framstår som i hög grad ändamålsenligt.

Om uppgiften förekommer i en handling som upprättats med anledning av JO:s tillsynsverksamhet gäller i stället sekretessbestämmelserna med ett rakt, kvalificerat skaderekvisit, med en presumtion för att uppgifterna är offentliga. Till skillnad från vad som gäller t.ex. rekvirerade journalhandlingar som utgör den dokumentation som tillsynsobjektet fört i ett visst ärende är det snarare fråga om insyn i skriftväxlingen och handläggningen av själva ärendet hos JO. Sekretessens styrka till skydd för enskildas intressen är densamma som för uppgifter som den enskilde själv lämnar till JO. I många fall är det också fråga om att de yttranden som en myndighet lämnar till JO föranletts av en anmälan från en enskild. Det kan därför framstå som naturligt att uppgifterna omfattas av motsvarande sekretess. Såväl JO som den myndighet som lämnar uppgifterna har möjlighet att i någon mån beakta den enskildes integritet vid upprättandet av sådana handlingar. Genom att uppgifter i handlingar som upprättats för JO:s tillsynsverksamhet omfattas av en svagare sekretess, jämfört med om uppgifterna ingått i handlingar som JO rekvirerat, finns det bättre förutsättningar för allmänheten att följa ärendet hos JO och ta del av väsentlig information om hur tillsynsobjekten granskas och hur dessa handlagt sina ärenden. Även denna avvägning mellan offentlighet och sekretess bedöms fortfarande vara relevant och ändamålsenlig.

Uppgifter som lämnas i ärenden som avser privata utförare

Det kan hos JO även förekomma känsliga uppgifter som inte kan hänföras till en viss myndighet. Sålunda kan det förekomma att känsliga uppgifter lämnas till JO antingen av en enskild anmälare eller av en privat utförare som står under JO:s tillsyn och som uppmanats av JO att lämna uppgifter i ärendet. Som noterats i avsnitt 7.4.1 överförs inte någon sekretess eller tystnadsplikt när JO begär upplysningar från andra än myndigheter, såvida det inte är fråga om ett sådant organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. Inte heller omfattas uppgifter som hämtats in från privaträttsliga organ som inte anges i bilagan av skyddet för enskilds personliga förhållanden i 42 kap. 2 § första stycket 2 OSL, eftersom ärendet hos JO, när det är fråga om granskning av verksamheten hos en privat utförare, inte kan anses avse någon myndighet eller därmed jämställt organ där en sekretessbestämmelse skulle ha varit tillämplig. Uppgifterna skulle således enbart kunna skyddas av sekretess till skydd för rikets intressen, eller, om förundersökning inletts, förundersökningssekretess. Inte heller i de fall där den enskilde själv lämnat uppgifter till JO i en anmälan som avser en privat utförare kommer uppgifterna att omfattas av någon sekretessbestämmelse till skydd för den enskildes personliga förhållanden.⁹¹⁵

⁹¹⁵ I förarbetena till bestämmelsen konstaterades att anmälningar hos JO och JK ofta inte kan hänföras till någon myndighet och att uppgifterna i dessa fall liksom tidigare skulle bli offentliga med den lösning som föreslogs i förarbetena, se prop. 1986/87:160 s. 38.

Avsaknaden av skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden som avser privata utförare kan väcka betänkligheter med beaktande av att det inte är ovanligt att mycket känsliga uppgifter om enskilda förekommer i JO:s tillsynsverksamhet, i synnerhet på områdena för hälso- och sjukvård och social omsorg. JO har en grundlagsfäst rätt att ta del av upplysningar från alla tillsynsobjekt. Uppgifter som JO hämtat in eller som den enskilde själv lämnat skulle när de kommit in till JO kunna komma att lämnas ut i enlighet med offentlighetsprincipen om de inte skyddades av sekretess. Mot bakgrund av de senaste decenniernas utveckling, där en ökad andel av den offentliga förvaltningen inom t.ex. vård, skola och omsorg bedrivs i privat regi, kan det antas att sannolikheten för att enskilda anmäler privata utförare till JO har ökat. De privata utförare som är verksamma på dessa områden finns i regel inte intagna i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen och uppgifter som kan hänföras till sådan verksamhet omfattas därmed inte heller av 42 kap. 2 eller 4 § OSL. Detta kan tänkas medföra att det i JO:s tillsynsverksamhet förekommer en ökad mängd av uppgifter som är känsliga för enskilda och som inte omfattas av sekretess. Det kan därför finnas anledning att överväga om nuvarande sekretessbestämmelser även bör omfatta sådana uppgifter.

I sammanhanget kan beaktas att en förutsättning för att ett privat rättssubjekt ska stå under tillsyn, och därmed också vara skyldigt att lämna upplysningar till JO, är att verksamheten som bedrivs innefattar myndighetsutövning. Som redovisats i avsnitt 6.2 saknas i dag möjlighet att överlämna förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning inom området för omsorg enligt socialtjänstlagen. Privata utförare på området står följaktligen inte under JO:s tillsyn och har således inte någon skyldighet att lämna upplysningar till JO enligt 13 kap. 6 § RF. Detta utesluter dock inte att en enskild i en anmälan till JO avseende en sådan utförare lämnar uppgifter som skulle kunna vara mycket känsliga för den enskilde om de spreds.

Inom utbildningsområdet förekommer myndighetsutövning i enskilda utförarens verksamhet i stor utsträckning, bl.a. genom fristående skolors examination och betygsättning. De uppgifter som förekommer i sådan verksamhet torde i regel vara mindre känsliga, vilket också framgår av att de inte omfattas av tystnadsplikt enligt skollagen. I skollagen föreskrivs dock tystnadsplikt i fråga om bl.a. enskildas personliga förhållanden inom vissa elevstödande verksamheter och i ärenden om tillrättaförande av en elev och skiljande av en elev från vidare studier (se 29 kap. 14 § skollagen). Åtminstone torde sådana disciplinära åtgärder innefatta myndighetsutövning, och verksamheten kan i den delen därmed omfattas av JO:s tillsyn. Uppgifter som JO begär in från en fristående skola i ett tillsynsärende skulle dock inte omfattas av sekretess hos JO.

Inom hälso- och sjukvården finns möjlighet att överlämna förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning om det är särskilt föreskrivet i lag. Jämfört med skolområdet torde det dock ske i mindre omfattning. Det kan emellertid inte uteslutas att exempelvis en läkare vid en mottagning som drivs i privat regi upprättar ett vårdintyg eller ett annat intyg som skulle kunna anses

utgöra ett led i myndighetsutövning. Om så är fallet skulle verksamheten kunna omfattas av JO:s tillsyn och den som bedriver verksamheten vara skyldig att lämna upplysningar till JO. Den tystnadsplikt som gäller enligt patientsäkerhetslagen skulle dock inte överföras vid granskningen. Inte heller skulle någon annan sekretessbestämmelse vara tillämplig hos JO.

Det kan framstå som om antalet fall där andra tillsynsobjekt än myndigheter och därmed jämställda organ är skyldiga att lämna upplysningar till JO är begränsat. Detta förklarar dock inte det faktum att det skulle kunna förekomma situationer där JO i sin granskning av ett sådant rättssubjekt får in uppgifter som skulle vara mycket känsliga för den enskilde om de spreds. Att dessa uppgifter står utan skydd när motsvarande uppgifter från en myndighet skulle omfattas av sekretess framstår som obefogat. För att enskilda ska få ett likvärdigt skydd för sina uppgifter om de anlitar en privat utförare för offentliga tjänster, och för att JO ska kunna bedriva en ändamålsenlig tillsyn, bör sekretess gälla hos JO på motsvarande sätt som om uppgifterna begärts in från en myndighet.

Den nuvarande bestämmelsen om sekretess för uppgifter som JO begär in från myndigheter bygger på att en befintlig sekretessbestämmelse hos myndigheterna omfattar uppgifterna. Denna sekretessbestämmelse blir också tillämplig på uppgifterna hos JO om uppgifterna överlämnas dit. De privata utförare som nu berörs av övervägandena kan i stället ha att tillämpa en bestämmelse om tystnadsplikt som i regel består av ett förbud mot att *obehörigen* röja vissa uppgifter. Vad som ligger i begreppet *obehörigen* är inte reglerat, men ledning i fråga om bl.a. tystnadspliktens omfattning, styrka och undantag kan ofta hämtas från offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om uppgifter hos myndigheter som är verksamma inom samma område. När handlingar med sådana uppgifter kommer in till JO blir de allmänna handlingar, och någon tystnadsplikt överförs som nämnts inte till JO. Det krävs i stället att en sekretessbestämmelse blir tillämplig för att uppgifterna ska åtnjuta skydd mot spridning. Mot bakgrund av att bestämmelser om tystnadsplikt i olika sektorslagstiftningar har sin motsvarighet i offentlighets- och sekretesslagen bör det föreskrivas att den motsvarande sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig hos JO. En grundförutsättning bör således vara att uppgifterna omfattas av en bestämmelse om tystnadsplikt i den verksamhet som uppgiften avser. I annat fall skulle sekretessen hos JO bli mer omfattande än det skydd som uppgiften har hos den privata utföraren.

För att den enskilde ska få likvärdigt skydd för uppgifter som han eller hon själv lämnar till JO i t.ex. en anmälan mot en privat utförare bör sådana uppgifter åtnjuta motsvarande skydd som om anmälan avsåg en myndighet. Den upplysta anmälaren, som känner till att hans eller hennes känsliga personuppgifter inte skulle kunna skyddas av sekretess utan skulle bli offentliga hos JO, skulle annars kunna dra sig för att göra en anmälan mot en privat utförare. Samtidigt skulle den anmälare som med eller utan kännedom om avsaknaden av sekretesskydd för uppgifterna anmäler en privat utförare

riskera att hans eller hennes känsliga uppgifter blev offentliga. Detta skulle kunna medföra men för den enskilde.

I sammanhanget bör vidare beaktas att det kan finnas betydande svårigheter för den enskilde att avgöra om en privat utförare bedriver verksamhet som innefattar myndighetsutövning och om verksamheten därmed omfattas av JO:s tillsyn. Det förekommer att enskilda anmäler privata utförare som utför offentliga förvaltningsuppgifter men som inte omfattas av JO:s tillsyn, t.ex. hem förvård eller boende som bedrivs i privat regi. Anmälarens tro att en utförare av sådana uppgifter omfattas av JO:s tillsyn kan i vissa fall framstå som befogad. Den enskilde kan förvisso få indikationer om hur JO i fråga om tillsynskretsen hanterat liknande anmälningar tidigare, men några bindande förhandsbesked lämnas inte. Det torde vidare inte vara särskilt sannolikt att en enskild som överväger att göra en anmälan mot en privat utförare till JO inför en anmälan skulle undersöka särskilt i vilken utsträckning hans eller hennes uppgifter skulle skyddas av sekretess hos JO. För att den enskildes uppgifter inte ska stå utan skydd bör uppgifterna även i dessa fall omfattas av motsvarande sekretess som om uppgifterna ingått i en anmälan mot en myndighet.

Intresset för offentlighet och insyn i JO:s verksamhet är lika stort vad gäller uppgifter som begärts in från privata rättssubjekt som för de uppgifter som kommer från en myndighet. Detsamma gäller uppgifter hänförliga till myndigheter respektive privata utförare som den enskilde själv lämnar till JO. Den begränsning som de nu föreslagna ändringarna av sekretessen skulle medföra kan mot den bakgrunden framstå som motiverad och går inte längre än nödvändigt för att skydda den enskildes integritet. Intresset för insyn i JO:s verksamhet kan därmed inte anses trädas förnär.

Som utgångspunkt bör JO och JK likställas när det gäller sekretess.⁹¹⁶ Det kan inte uteslutas att det i JK:s tillsynsverksamhet från enskilda och andra organ än myndigheter kommer in liknande uppgifter som nu behandlats vilka inte omfattas av någon sekretessbestämmelse. Samma behov av skydd av uppgifter om enskildas personliga förhållanden bör dock göra sig gällande för sådana uppgifter hos JK. Det framstår inte som om det finns någon anledning att i nu aktuellt hänseende frånga principen om att JO och JK ska likställas när det gäller sekretess. De föreslagna utvidgningarna av sekretessen bör således även omfatta motsvarande uppgifter i JK:s tillsynsverksamhet.

Förundersökningssekretess

Genom införandet av förundersökningssekretess hos JO gäller numera samma sekretess för uppgifter i brottutredningar oavsett om utredningen genomförs av JO, polis eller allmän åklagare. JO anlitar i regel en allmän åklagare för att genomföra förundersökningen, och det framstår som lämpligt att samma sekretess ska gälla i ärendet hos såväl JO som den allmänna åklagaren.

Sekretessen träder in först efter att JO fattat ett formellt beslut om att inleda förundersökning. De uppgifter som kommit in i ärendet fram till dess kommer

⁹¹⁶ Se prop. 1979/80:2 Del A s. 298.

således att kunna ha skyddats av JO:s vanliga sekretess i tillsynsärenden, vilken i många fall kan vara svagare än förundersökningssekretessen. För att undvika att uppgifter som brukar omfattas av förundersökningssekretess blir offentliga är det angeläget att skyndsamt pröva om förundersökning ska inledas.

Om JO senare beslutar att lägga ned förundersökningen och fortsätta att utreda ärendet som ett vanligt tillsynsärende kommer sekretessen att kvarstå för uppgifter som ingår i förundersökningen. Eftersom förundersökningssekretessen medför en presumtion för att uppgifterna omfattas av sekretess, medan den grundläggande sekretessen i JO:s tillsynsverksamhet innebär att det råder presumtion för offentlighet, kommer det att råda olika skydd för uppgifterna i ett och samma ärende. Detta gäller dock redan för uppgifter i ett vanligt tillsynsärende, då skyddet kan vara avhängigt av om uppgifterna kommer från den granskade myndigheten eller den enskilde. Det får ankomma på JO att avgöra i vilken utsträckning det är påkallat att använda sekretesskyddade uppgifter ur förundersökningar i sina beslut, trots att uppgifterna enligt 42 kap. 1 § andra stycket OSL inte kommer att omfattas av sekretess när de ingår i beslutet.⁹¹⁷ Såväl JO som Insynsutredningen har emellertid lyft fram att den nuvarande ordningen med presumtion för sekretess för uppgifter i nedlagda förundersökningar medför en oönskad begränsning av insynen i JO:s tillsynsärenden, eftersom den kan leda till att insynen i det material hos JO som förekommit i förundersökningen och som ligger till grund för beslutet i tillsynsärendet försvåras. Insynsutredningens förslag att det ska råda ett rakt skaderekvisit, dvs. en presumtion för offentlighet, för uppgifter i nedlagda förundersökningar hos JO och JK behandlas fortfarande inom Regeringskansliet. Enligt kommittén vore det ur såväl ett offentlighetsperspektiv som ett rättsvårdande perspektiv av intresse att Insynsutredningens förslag fick sin slutliga behandling.

Personuppgiftsbehandling

Enligt direktiven för utredningen bör kommittén bl.a. undersöka om gällande regelverk för personuppgiftsbehandling i JO:s verksamhet är adekvat eller om anpassningar är påkallade samt, i förekommande fall, lämna förslag på författningsändringar. Det ligger således inte i kommitténs uppdrag att göra en allmän utvärdering av eller uttala sig om i vilken utsträckning JO uppfyller ställda krav i gällande regelverk. Ansvaret för att uppgifterna behandlas med stöd av och i enlighet med gällande regelverk ligger i första hand på JO som personuppgiftsansvarig. Kommittén ska i stället bedöma om JO genom den nuvarande ordningen ges de rättsliga förutsättningar som krävs för att kunna fullgöra sitt uppdrag eller om det finns anledning att överväga anpassningar av gällande rätt, i den mån sådana anpassningar medges i de grundläggande regelverken på området. Nationella föreskrifter kan i första hand krävas för att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen av personuppgifter och för

⁹¹⁷ Jfr Lenberg m.fl. (2020) kommentaren till 42 kap. 1 § andra stycket OSL.

att det ska vara tillåtet att behandla vissa särskilda kategorier av uppgifter. Det kan vid behov även meddelas nationella föreskrifter som närmare reglerar bl.a. vissa av den registrerades rättigheter.

Rättslig grund

Det finns rättslig grund för JO att behandla personuppgifter i sin tillsynsverksamhet. JO har ett grundlagsreglerat uppdrag att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. Närmare reglering av uppdraget finns i JO-instruktionen. Stödet för behandlingen är i första hand således att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag. Det finns också en rättslig grund i att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som ligger på JO.⁹¹⁸ JO har därigenom ett starkt stöd för att i sin tillsynsverksamhet, utan samtycke från den registrerade, behandla personuppgifter om såväl en anmälare som andra personer som förekommer i t.ex. ärenden som granskas.

I de fall där ett ärende inom tillsynsverksamheten övergår till att utgöra en del av JO:s brottsbeivrande verksamhet får grunden för behandlingen i stället hämtas i brottsdatalagen. Enligt 2 kap. 1 § brottsdatalagen får personuppgifter behandlas bl.a. för att brott ska kunna utredas och lagföras av en behörig myndighet, dvs. en myndighet som har en sådan uppgift. Att en sådan uppgift ingår i JO:s uppdrag följer av 6 § andra stycket JO-instruktionen. JO är således en sådan behörig myndighet som behandlar personuppgifter för de syften som anges i brottsdatalagen och får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för de syften som anges i den lagen.

Som nämnts i avsnitt 7.4.2 behandlar JO även personuppgifter i sin ekonomi- och personaladministrativa verksamhet. Uppgifter kan förekomma om t.ex. medarbetare vid myndigheten och deras anhöriga, men även om referenspersoner i anställnings- eller upphandlingsärenden. Sådan personuppgiftsbehandling kan vara nödvändig för att fullgöra avtal där den registrerade är part eller för att fullgöra en rättslig förpliktelse som ligger på JO och som följer av lag eller annan författning eller av kollektivavtal.⁹¹⁹ Att det kan finnas ett behov av att behandla personuppgifter om referenspersoner som inte står i något avtalsrättsligt förhållande till JO kan följa av såväl arbetsrättsliga som upphandlingsrättsliga regelverk. Sådan behandling kan även vara nödvändig för ett sådant ändamål som rör berättigade intressen som väger tyngre än den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter (jfr artikel 6.1 f i dataskyddsförordningen). Det senare kan även gälla behovet av att i personaladministrativ verksamhet behandla uppgifter om medarbetarnas anhöriga.

⁹¹⁸ Se artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen och 2 kap. 2 § dataskyddslagen. Se även prop. 2017/18:105 s. 53 f. i fråga om huruvida en myndighets behandling enligt myndighetens uppdrag även kan ha sin rättsliga grund i fullgörandet av en rättslig förpliktelse.

⁹¹⁹ Se artikel 6.1 b och c i dataskyddsförordningen och 2 kap. 1 § dataskyddslagen.

Vid nu nämnda förhållanden har JO rättslig grund för sin personuppgiftsbehandling. Författningsändringar i gällande regelverk är således inte påkallade i detta hänseende.

Särskilda kategorier av uppgifter

I såväl tillsynsverksamheten och åklagarverksamheten som den administrativa verksamheten kan behandling av känsliga personuppgifter förekomma, liksom behandling av personnummer och samordningsnummer. Det kan inte heller uteslutas att det förekommer uppgifter om t.ex. brottmålsdomar.

I JO:s tillsynsverksamhet finns det stöd för att göra undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter genom dataskyddsförordningens och dataskyddslagens stadganden om behandling av sådana uppgifter för ett viktigt allmänt intresse, i den utsträckning sådan personuppgiftsbehandling krävs enligt lag eller är nödvändig för handläggningen av ett ärende.⁹²⁰

Vad gäller personnummer och samordningsnummer får JO behandla sådana utan samtycke om det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.⁹²¹ Det kan således finnas stöd för JO att behandla sådana uppgifter i den utsträckning det är motiverat på ett sådant sätt som anges i dataskyddslagen.

Att myndigheter får behandla uppgifter om lagöverträdelse följer av 8 § dataskyddslagen.

Inom den verksamhet som omfattas av brottsdatalagen får JO behandla känsliga personuppgifter bara om de utgör ett komplement till andra uppgifter som får behandlas och det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Beroende på omständigheterna kan det således finnas stöd för behandling av sådana känsliga personuppgifter i JO:s brottsbeivrande verksamhet.⁹²²

Varken i dataskyddsdirektivet eller i brottsdatalagen finns några särskilda föreskrifter om att personnummer eller samordningsnummer enbart får behandlas under vissa förutsättningar. Inte heller finns några sådana föreskrifter om uppgifter om lagöverträdelse. Regelverket för den berörda verksamheten begränsar således inte behandlingen av sådana uppgifter. Något särskilt stöd för att behandla sådana uppgifter i den del av JO:s verksamhet som omfattas av brottsdatalagen krävs således inte. Däremot finns det krav på att den som behandlar uppgifter som rör olika kategorier av registrerade ska göra åtskillnad mellan personuppgifter beroende på bl.a. om de har sin grund i fakta eller bedömningar samt om den registrerade är misstänkt eller dömd för brott.⁹²³ Detta krav kan omfatta även JO.

I den mån JO behöver behandla känsliga personuppgifter i sin administrativa verksamhet torde det i första hand röra sig om att behandla uppgifter om hälsa i den personaladministrativa verksamheten. Stöd för sådan behandling

⁹²⁰ Se artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen och 3 kap. 3 § dataskyddslagen.

⁹²¹ Jfr 3 kap. 10 § dataskyddslagen.

⁹²² Jfr 2 kap. 11 § brottsdatalagen.

⁹²³ Se 2 kap. 9 och 10 §§ brottsdatalagen.

finns om behandlingen är nödvändig för att JO ska kunna fullgöra sina skyldigheter och utöva sina särskilda rättigheter inom arbetsrätten.⁹²⁴

För JO:s behandling i den administrativa verksamheten av personnummer och samordningsnummer gäller dataskyddsförordningens och dataskyddslagens bestämmelser, i enlighet med vad som redovisats ovan.

De undantag från förbuden mot behandling av känsliga personuppgifter och de särskilda stadgandena om behandling av andra särskilda kategorier av uppgifter kan således, beroende på omständigheterna, utgöra stöd för JO att behandla uppgifterna. Det har inte framkommit att nu gällande regelverk skulle utgöra ett hinder i denna del för JO att bedriva sin verksamhet på de olika områdena. Det saknas således anledning att överväga att införa ytterligare undantag eller författningsstöd för att JO ska kunna utföra sitt uppdrag.

Den registrerades rättigheter

Dataskyddsförordningens bestämmelser om den registrerades rättigheter, med den personuppgiftsansvariges motsvarande skyldigheter, gäller i JO:s tillsynsverksamhet och administrativa verksamhet med de undantag som föreskrivs i 5 kap. dataskyddslagen, i likhet med hur de i regel gäller för andra myndigheter. Några särskilda föreskrifter som avser just JO finns inte i fråga om dessa rättigheter och skyldigheter.

JO är således skyldig att tillhandahålla viss information i samband med att personuppgifter samlas in. Sådan information lämnas bl.a. på JO:s webbplats i anslutning till det formulär som enskilda kan använda för att göra en JO-anmälan (se avsnitt 7.4.2). Informationsskyldigheten gentemot en registrerad person som inte själv lämnat uppgiften till JO är dock begränsad, eftersom JO har ett författningsreglerat uppdrag att ta emot anmälningar och rätt att få uppgifter från tillsynsobjekten, och då det finns bestämmelser om sekretess för att skydda den enskildes berättigade intressen (jfr artikel 14.5 c i dataskyddsförordningen).

Under förutsättning att uppgifterna inte är föremål för sekretess kan den registrerade vidare ha rätt att få bekräftelse på vilka personuppgifter om honom eller henne som JO behandlar samt även en kopia av dessa uppgifter, såvida det inte är fråga om t.ex. personuppgifter i löpande text. (Se artikel 15 i dataskyddsförordningen.)

Den registrerade kan vidare ha rätt att få felaktiga uppgifter rättade och under vissa förutsättningar även få personuppgifter raderade eller få JO att begränsa behandlingen av uppgifterna. Vad gäller radering av uppgifter behöver sådan dock inte verkställas t.ex. om uppgifterna behövs för att JO ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt gällande arkivföreskrifter. (Se artikel 16–18 i dataskyddsförordningen.)

Eftersom JO behandlar personuppgifter med stöd av såväl artikel 6.1 e som f i dataskyddsförordningen kan det även finnas en rätt för den registrerade att invända mot behandlingen av uppgifterna, förutsatt att personuppgiftsbehand-

⁹²⁴ Se artikel 9.2 b i dataskyddsförordningen och 3 kap. 2 § dataskyddslagen.

lingen grundas enbart på någon av dessa bestämmelser. Mot den registrerades intresse i dessa fall får ställas de skäl som JO har att behandla uppgifterna. Om dessa skäl väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter och friheter, behöver hanteringen inte upphöra. (Se artikel 21 i dataskyddsförordningen.)

Den registrerades rättigheter enligt brottsdatalagen gäller även vid JO:s behandling av personuppgifter som omfattas av den lagen. Inte heller i denna del finns några begränsningar som avser JO särskilt. Rättigheterna enligt brottsdatalagen är dock mer begränsade än dataskyddsförordningens rättighetskapitel.

Brottsdatalagens bestämmelser om den registrerades rätt till information om behandlingen och rätt att få ta del av de aktuella uppgifterna hos JO motsvaras i stort av dataskyddsförordningens motsvarande bestämmelser. JO:s skyldighet att lämna ut sådan personrelaterad information kan begränsas bl.a. av hänsyn till intresset av att utreda eller lagföra brott, och det finns stöd för det i t.ex. offentlighets- och sekretesslagen. Informationsskyldigheten gäller vidare i regel inte uppgifter i löpande text som inte fått sin slutgiltiga utformning när den registrerade begärde att få ta del av uppgifterna.⁹²⁵

Som framgår av redovisningen i avsnitt 7.4.2 följer av brottsdatalagen att den registrerade kan ha rätt att begära att JO rättar eller kompletterar personuppgifter som rör honom eller henne och även att JO raderar uppgifter som behandlas i strid med vissa bestämmelser. Om uppgifterna hanteras i strid med dessa bestämmelser kan JO, i stället för att radera uppgifterna, välja att begränsa behandlingen av dem, i de fall där uppgifterna behöver vara kvar av bevisskäl. I likhet med vad som gäller enligt dataskyddsförordningen har arkivföreskrifter vidare företräde framför skyldigheten att radera uppgifter.⁹²⁶

Det kan i sammanhanget noteras att JO:s beslut i fråga om nu nämnda rättigheter för den registrerade inte går att överklaga.⁹²⁷

Det kan också noteras att det under vissa förutsättningar finns möjlighet för lagstiftaren att begränsa den enskildes rättigheter enligt dataskyddsförordningen (se artikel 23).

Det har inte framkommit att rättigheterna i förevarande fall skulle utgöra ett hinder för JO att bedriva sin verksamhet. Det torde därför inte finnas någon anledning att överväga några sådana ytterligare begränsningar.

Andra bestämmelser och förhållanden som kan motivera särskilda överväganden

En stor del av de stadganden som redovisas i avsnitt 7.4.1 är sådana som i första hand riktar sig direkt till personuppgiftsbehandlaren och där den nationella lagstiftaren har begränsade möjligheter att meddela särskilda föreskrifter eller där det inte finns ett behov av att lagstiftaren meddelar sådana föreskrifter för att viss behandling ska vara författningsenlig. Detta gäller särskilt dataskyddsförordningens bestämmelser som är direkt tillämpliga i Sverige. Som

⁹²⁵ Se 4 kap. 1–3, 5 och 6 §§ brottsdatalagen.

⁹²⁶ Se 2 kap. 17 § och 4 kap. 9–11 §§ brottsdatalagen.

⁹²⁷ Se 7 kap. 2 § tredje stycket dataskyddslagen och 7 kap. 2 § andra stycket brottsdatalagen.

framgår av övervägandena ovan kan det dock krävas nationellt författningsstöd t.ex. för att det ska finnas rättslig grund eller undantag från förbud för att en viss behandling ska vara tillåten. Av övervägandena framgår vidare att sådana nödvändiga stöd och undantag för JO:s verksamhet har meddelats av lagstiftaren genom de regler som gäller för myndigheter i allmänhet och myndigheter som är verksamma på det brottsbeivrande området.

Även nationella bestämmelser som 2 kap. 6 § andra stycket RF om skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten kan medföra att det krävs att lagstiftaren har meddelat föreskrifter för att viss personuppgiftsbehandling, såsom vissa former av direktåtkomst, ska vara tillåten. I avsnitt 7.3.5 behandlas frågan om JO ska få ha sådan åtkomst till tillsynsobjektens ärendehanteringssystem. Eftersom kommittén inte funnit anledning att föreslå en sådan ordning, eller andra former av personuppgiftsbehandlingar som förutsätter lagstöd, finns det inte något behov av att överväga några särskilda föreskrifter i den delen.

Den tekniska utvecklingen medför samtidigt att stora mängder personuppgifter kan lämnas ut till JO på medier för automatiserad behandling. En sådan ordning skulle t.ex. kunna förenkla för JO att inspektera tillsynsobjekt på distans (s.k. skrivbordsinspektion). Med en sådan hantering skulle följa att personuppgifter, inklusive känsliga sådana, i större utsträckning behandlades elektroniskt med den möjliga påverkan på skyddet av den personliga integriteten och informationssäkerheten som det kan medföra. I dag genomförs sådana skrivbordsinspektioner i regel genom att relevanta handlingar hämtas in i pappersform till JO. Om de allmänna förutsättningarna för behandlingen är uppfyllda och gällande föreskrifter om säkerhetsåtgärder m.m. tillgodoses, torde det inte krävas några författningsändringar för att elektronisk behandling ska vara tillåten, vare sig utifrån 2 kap. 6 § andra stycket RF eller utifrån dataskyddsförordningen. För tillsynsobjekten finns en rättslig förpliktelse att lämna ut uppgifterna oavsett format och därmed också en rättslig grund för tillsynsobjektets behandling vid utlämnandet (jfr artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen och 2 kap. 1 § dataskyddslagen). Behandlingens lämplighet och konsekvenser för informationssäkerheten är något som i första hand ankommer på JO att bedöma och vid behov samråda med tillsynsmyndigheten IMY om (jfr artikel 35 och 36 i dataskyddsförordningen).

Det kan vidare inte uteslutas att handlingar rekviderade från tillsynsobjekten i framtiden kan komma att hanteras i större utsträckning i det elektroniska ärendehanteringssystemet hos JO. I tillsynsärenden kan det i dag förekomma att rekviderade handlingar kommer in till JO elektroniskt eller i pappersform. Sådana handlingar har i regel inte förts in i den elektroniska akten för tillsynsärendet. De rekviderade handlingarna, efter att de vid behov skrivits ut, har i stället förvarats i den pappersakt som kompletterar den egentliga, elektroniska akten, fram till dess att ärendet avslutats då de i regel förstörts (se avsnitt 7.3.4). Ordningen medför att obehöriga inte kan komma åt uppgifterna på distans, vilket kan ha säkerhetsmässiga fördelar samtidigt som det kan medföra att JO:s tjänstemän måste hantera materialet på plats hos JO. En ökad

digitalisering i detta hänseendet skulle kunna minska organisationens sårbarhet och öka möjligheterna till distansarbete. Under coronapandemin har det också förekommit att sådana handlingar lagts in i ärendehanteringssystemet för att möjliggöra sådana arbetsformer. I likhet med vad som nyss anförts om att hämta in större mängder handlingar i elektroniskt format kan en sådan digitalisering kräva särskilda överväganden om de konsekvenser behandlingen kan få för skyddet av personuppgifter. Något särskilt behov av åtgärder från lagstiftarens sida för att möjliggöra en sådan ordning finns dock inte för närvarande.

Det kan inte uteslutas att det även kan uppkomma andra behov av förändringar av personuppgiftshandlingen än de som nu nämnts. I den mån sådan hantering inte bedöms kunna genomföras inom ramarna för den nu gällande ordningen kan det uppkomma behov av framtida anpassningar av regelverket. Sådana anpassningar kommer dock att behöva behandlas i ett annat sammanhang än i detta betänkande.

Avslutningsvis kan noteras att dataskyddsförordningen inte ska tillämpas om det skulle stå i strid med tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Dataskyddsförordningen medger vidare att uppgifter bevaras för arkivändamål av allmänt intresse. De nu behandlade regelverken för personuppgiftsbehandling utgör således inte någon begränsning av JO:s möjligheter att uppfylla sina skyldigheter enligt offentlighetsprincipen eller de föreskrifter som finns på arkivområdet i fråga om bevarandet av allmänna handlingar.

Sammanfattning

Vid behandling av personuppgifter omfattas JO av såväl dataskyddsförordningen, med tillhörande kompletterande författningar, som brottsdatalagen. JO tillämpar dessa och har bl.a. upprättat register över behandlingen, utsett dataskyddsombud och, i förekommande fall, anmält personuppgiftsincidenter. Utredningen har inte visat annat än att JO bedriver ett strukturerat personuppgiftsskyddsarbete. Såvitt framkommit medför inte det nuvarande regelverket till skydd för den enskildes integritet några omedelbara begränsningar för JO att bedriva sin verksamhet som skulle behöva avhjälpas genom åtgärder från lagstiftarens sida. Genom det rättsliga stöd för behandlingen och de undantag som intagits i bl.a. dataskyddslagen och brottsdatalagen synes JO kunna utföra sitt uppdrag och även fullgöra andra krav som ställs på myndigheten i fråga om t.ex. handlingsoffentlighet och bevarande av handlingar.

Ansvar för att uppgifterna behandlas i enlighet med dataskyddsbestämmelserna, t.ex. att uppgifterna behandlas för berättigade ändamål och inte bevaras under längre tid än nödvändigt för ändamålen (jfr artikel 5 i dataskyddsförordningen), ligger på JO som personuppgiftsansvarig. Vid förändringar av formerna för personuppgiftsbehandlingen har JO således att förhålla sig till de bestämmelser som gäller till skydd för den enskildes integritet vid tidpunkten. Det har inte framkommit att det skulle finnas något behov av att överväga anpassningar av regelverket.

8 JO:s organisation

8.1 Inledning

Varken regeringsformen eller riksdagsordningen innehåller några detaljerade författningsbestämmelser om JO:s organisation. De lagregler om organisationen som finns i JO-instruktionen är förhållandevis allmänt hållna och kompletteras genom en rad interna styrdokument. Närmare bestämmelser om JO:s organisation och de anställdas arbetsuppgifter meddelas sålunda i arbetsordning, besluts- och delegationsordning, befattningsbeskrivning samt råd och anvisningar.

Det har i olika sammanhang anförts att det finns en administrativ och organisatorisk otydlighet hos JO, som åtminstone delvis torde vara en följd av att det är chefsJO:s uppgift att utöva ett administrativt och ekonomiskt ledarskap för verksamheten, medan tillsynsansvaret ska delas mellan samtliga justitieombudsmän.⁹²⁸

Mot denna bakgrund har det i utredningsdirektiven konstaterats ett behov av att analysera och tydliggöra innebörden av chefsJO:s administrativa uppdrag och roll samt ansvarsförhållandena och arbetsfördelningen i förhållandet till övriga ombudsmän. Vidare anføres i direktiven att om det bedöms angeläget, får utredningen i detta sammanhang även överväga frågor som rör kanslichefens respektive byråchefernas roll och uppdrag samt frågor om arbetsledning. I direktiven anges även att utredningen bör kartlägga och analysera i vilken utsträckning det finns behov av förtydliganden av eller förändringar i regelverket för de ställföreträdande ombudsmännen och deras tjänstgöring. Enligt direktiven ska utredningen lämna de förslag som resultatet av analysen bedöms ge anledning till.

I sammanhanget finns det skäl att framhålla att det inte ingår i utredningens uppdrag att föreslå grundläggande eller omvälvande förändringar i JO:s organisation och verksamhetsstruktur. Enligt utredningsdirektiven ska frågor om förändringar i antalet justitieombudsmän inte utredas. Vidare följer det av direktiven att befattningen som chefsJO, kanslichef respektive byråchef ska bevaras.

I framställningen nedan analyseras chefsJO:s roll och uppdrag samt förhållandet till de övriga justitieombudsmännen (avsnitt 8.2), kanslichefens roll och uppdrag (avsnitt 8.3) och de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring (avsnitt 8.4).

⁹²⁸ Jfr Axberger (2014) s. 63.

8.2 Chefsjustitieombudsmannens roll och uppdrag samt förhållandet till justitieombudsmännen

I regeringsformen föreskrivs att riksdagen väljer en eller flera ombudsmän (justitieombudsmän), som i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter (se 13 kap. 6 § RF). Regeringsformen anger således inte annat än att det ska vara minst en ombudsman. Inte heller anges hur ombudsmännen ska förhålla sig till varandra om riksdagen väljer flera ombudsmän.

Bestämmelser om ombudsmännens antal finns i stället i 13 kap. 2 § andra stycket RO, där det anges att riksdagens ombudsmän ska vara fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän, samt att chefsjustitieombudsmannen är administrativ chef och bestämmer inriktningen av verksamheten i stort. Vidare får riksdagen välja en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Närmare bestämmelser om chefsJO:s uppdrag finns bl.a. i 12 § första stycket JO-instruktionen där det anges att chefsJO ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att JO hushållar väl med statens medel. I 12 § andra stycket JO-instruktionen föreskrivs att chefsJO ska efter samråd med övriga ombudsmän i en arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statens budget för JO.

I direktiven för utredningen konstateras att den närmare innebörden av denna reglering inte framgår av lagtexten. Uttalandena i förarbetena är relativt allmänt hållna och innehåller inte någon djupgående analys av eller vägledning vad gäller t.ex. hur regelverket om chefsJO:s administrativa uppdrag och roll förhåller sig till ombudsmännens inbördes oberoende. Härtill kommer att en av iakttagelserna i en organisationsstudie som genomfördes 2013 var att det fanns en administrativ och organisatorisk otydlighet hos JO.

Mot bakgrund av bl.a. detta har kommittén i uppdrag att analysera och tydliggöra innebörden av chefsJO:s administrativa uppdrag och roll samt ansvarsförhållandena och arbetsfördelningen i förhållandet till övriga ombudsmän. I avsnitt 8.2.1 redovisas därför bl.a. vad som förevarit vid 1975 års och 1986 års JO-reformer i fråga om inrättandet av rollerna som chefsombudsman och senare chefsjustitieombudsman, utifrån de uttalanden som gjordes av respektive utredning och konstitutionsutskottet. I avsnitt 8.2.2 redovisas närmare JO-instruktionens stadganden som särskilt rör chefsJO:s roll och uppdrag som administrativ chef för myndigheten. Den närmare innebörden av justitieombudsmännens individuella självständighet och inbördes oberoende beskrivs i avsnitt 8.2.3. I avsnitt 8.2.4 redovisas vissa konsekvenser som den nuvarande regleringen kan medföra och vilka tillämpningssvårigheter som kan uppkomma i relation till ombudsmännens självständighet. Kommitténs överväganden återfinns i avsnitt 8.2.5.

8.2.1 Bakgrund

1975 års JO-reform – chefsombudsmannen

Uppdraget som chefsjustitieombudsman har sitt ursprung i den befattning som administrativ chef som en av justitieombudsmännen fick efter förslag från 1972 års JO-utredning, eftersom en chef för ämbetet saknades vid tiden. Vid 1967 års reform hade de två ämbetena justitieombudsmannen och militieombudsmannen förenats i ett JO-ämbete med tre justitieombudsmän och en gemensam expedition. Ombudsmännen var likställda i 1967 års JO-instruktion och beslutade gemensamt i organisatoriska frågor. Ombudsmännen bestämde sålunda tillsammans arbetsordningen och öppettiderna för expeditionen, där tjänsterna tillsattes gemensamt av ombudsmännen. När ombudsmännen fattade beslut gemensamt skulle det ske genom omröstning där eventuella skiljaktiga meningar dokumenterades. (Se 19–22 §§ i 1967 års JO-instruktion.)

Som motiv till förslaget att en av ombudsmännen även skulle vara administrativ chef anförde 1972 års JO-utredning bl.a. följande:⁹²⁹

Om JO-ämbetets främsta uppgift är att ge auktoritativa uttalanden till ledning för rättstillämpningen inom offentlig verksamhet, är det av stor vikt att dess verksamhet präglas av enhetlighet och kontinuitet. Detta talar enligt utredningens mening för att det bör finnas en chef för ämbetet. Nu finns det tre ordinarie ombudsmän och två ställföreträdande JO, varav ingen har särskild chefsställning. Om arbetsuppgifterna fortsätter att öka och man samtidigt håller fast vid att alla ärenden skall avgöras av ombudsmännen själva, måste man ytterligare öka antalet ombudsmän. Det blir då allt svårare att dra gränsen mellan dessas ansvarsområden och samtidigt ökar risken för oenhetlig praxis inom ämbetet. Enligt utredningens mening synes det i stället för flera likställda ombudsmän vara att föredra att riksdagen utser en av ombudsmännen till chef med uppgift att planera arbetet och i stora drag ge riktlinjer för verksamheten. Åt denne ombudsman bör även anförtros den administrativa ledningen. Därigenom bör de övriga ombudsmännen få ökad möjlighet att ägna sig åt den egentliga tillsynsverksamheten, varvid var och en av dem självfallet bör ansvara för ett eget tillsynsområde. Chefen bör ej kunna ge de andra ombudsmännen direktiv för hur de skall avgöra enskilda ärenden.

Utredningen föreslog att ombudsmannen med administrativt ansvar även skulle vara chef över de andra ombudsmännen. I betänkandet utvecklade utredningen vad som skulle innefattas i denna roll och anförde bl.a. följande:⁹³⁰

Utredningen föreslår att den ombudsman som är chef skall planlägga verksamheten och överväga vilka delar av förvaltningen som behöver granskas mer än andra. Han skall överväga behovet av utredningar som omspannar flera förvaltningsområden och behovet av att ändra lagstiftningen på sådana punkter som visat sig försätta medborgarna i särskilda svårigheter. Han skall kunna ge allmänna direktiv för t. ex. urvalet av klagomål som skall avskrivas resp. prövas, för inspektionsverksamhetens omfattning och inriktning och för principer att formulera kritik i beslut. Han bör verka för enhetlig praxis inom ämbetet. Vidare skall han – efter samråd med JO-

⁹²⁹ Se SOU 1975:23 s. 84 f.

⁹³⁰ Se SOU 1975:23 s. 179.

delegationen (se 11.3.6) och de andra ombudsmännen – besluta om arbetsordning, uppdelningen på tillsynsområden och fördelningen av områdena mellan de övriga ombudsmännen samt fördelningen av personal. Han bör vidare bestämma om delegation av beslutanderätt till underlydande tjänstemän. Däremot bör han inte ha något eget avgränsat tillsynsområde, utan de övriga ombudsmännen bör svara var och en för sitt tillsynsområde. I JO:s chefsbefogenheter bör ligga att han kan förbehålla sig att själv handlägga stora eller principiellt viktiga ärenden. Däremot bör han, som nyss sagts, inte kunna ge de övriga ombudsmännen direktiv för hur de skall avgöra ett enskilt ärende. Han bör även kunna ta initiativ till och själv leda större utredningar eller uppdra åt någon annan ombudsman att företa större undersökningar inom sitt tillsynsområde.

Konstitutionsutskottet valde dock att inte gå vidare med författningsförslaget att ombudsmannen som valts till chef även skulle vara chef över de andra ombudsmännen.⁹³¹ Vid behandlingen av frågan anförde konstitutionsutskottet i sitt betänkande bl.a. följande:⁹³²

Vad sedan gäller kompetensfördelningen mellan ombudsmännen och i samband därmed frågan om en av ombudsmännen skall ha chefsfunktioner över de andra ombudsmännen vill utskottet erinra om att i samband med 1967 års reform, då JO- och MO-ämbetena samordnades till en gemensam institution, särskilt underströks att det var av stor vikt att man även i ett samordnat ämbete bibehåller ett personligt ansvar för envar av ombudsmännen beträffande bestämda ärendegrupper. Utskottet anser att man även i fortsättning bör hålla fast vid denna princip men förordar samtidigt större flexibilitet beträffande ärendefördelningen för att i görligaste mån utjämna arbetsbördan mellan ombudsmännen. En sådan ordning är enligt utskottet påkallad av flera skäl. Det är sålunda inte möjligt att förutse ärendetillströmningen inom de olika tillsynsområdena på förhand. Vid arbetstoppar inom ett tillsynsområde kan det sålunda vara rationellt att kunna föra över ärendet till en av de andra ombudsmännen. En sådan ordning torde vara nödvändig i samband med ombudsmans sjukdom, semester eller annan frånvaro när inte längre ställföreträdande ombudsmän finns att tillgå.⁹³³

Utskottet ansluter sig till utredningens förslag att en av ombudsmännen skall ha vissa chefsfunktioner. Denne bör förutom ansvaret för JO-institutionens administration ha till uppgift att ge allmänna riktlinjer för verksamheten och planlägga arbetet i stort, t. ex. inriktningen av inspektionsverksamheten. Även den ombudsman som utövar chefsfunktionen bör enligt utskottet ha ett eget tillsynsområde, som dock med hänsyn till hans andra uppgifter bör vara mindre omfattande än övriga ombudsmäns.

I enlighet med vad som nyss sagts om önskvärdheten att åstadkomma större flexibilitet mellan tillsynsområdena bör det ankomma på verksamhetens chef att i samråd med övriga ombudsmän göra erforderliga ompositioner beträffande ärendefördelningen. Över huvud taget anser utskottet att det är av vikt att ombudsmännen samråder i principiellt viktiga frågor, vilket är ägnat att främja en enhetlig praxis inom ämbetet. Som utredningen föreslagit bör vidare samråd äga rum med riksdagens JO-delegation i frågor om arbetsordning och anslag för ämbetets verksamhet. Utskottet har därför inte funnit anledning att göra något närmare uttalande

⁹³¹ Se SOU 1975:23 s. 24 och bet. KU 1975/76:22 s. 73.

⁹³² Se bet. KU 1975/76:22 s. 64.

⁹³³ I samband med 1975 års reform avskaffades de ställföreträdande ombudsmännen tillfälligtvis.

om hur tillsynsområdena närmare skall avgränsas utan förutsätter att dessa frågor kan lösas av ombudsmännen själva i samråd med JO-delegationen.

Befattningen som justitieombudsman, tillika administrativ chef, kom att regleras i 8 kap. 10 § i den dåvarande riksdagsordningen, där det bl.a. angavs att justitieombudsmännen skulle vara fyra och att en av dessa också skulle vara administrativ chef och bestämma inriktningen i stort av verksamheten. Vidare angavs att den ombudsman som skulle vara administrativ chef skulle väljas för sig och övriga ombudsmän skulle väljas var för sig. Befattningen var sammanhållen på så sätt att om en ordinarie ombudsman valdes till chefsbefattningen skulle en ny mandatperiod om fyra år börja löpa.⁹³⁴

Vidare angavs i 12 § i 1975 års JO-instruktion att den av ombudsmännen som riksdagen valt till administrativ chef bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. I instruktionen fanns även bestämmelser som i stora delar motsvarar 14–16 §§ i den nuvarande JO-instruktionen, vad gäller bl.a. den administrativa chefens fastställande av arbetsordning och fördelning av ärenden samt ersättare för ombudsman. I vissa andra bestämmelser i JO-instruktionen benämndes befattningen *chefsombudsmannen*.

1986 års JO-reform – chefsjustitieombudsmannen

Ordningen med en ombudsman som administrativ chef utvärderades av 1983 års JO-utredning. Utredningen konstaterade i sitt betänkande att chefsombudsmannens roll inte blivit den riksdagen tänkte sig vid antagandet av 1975 års reform och anförde följande:⁹³⁵

Således har chefsombudsmannen knappast alls kommit att utfärda några allmänna riktlinjer för JO-verksamheten eller planlagt arbetet i stort, t.ex. såvitt gäller inspektionsverksamheten. Chefsombudsmannen torde inte heller ha förordnat om några personalomflyttningar mellan de avdelningar som finns för de olika tillsynsområdena, betingade av tillfällig arbetsanhopning på en avdelning el. likn., utan var och en av ombudsmännen synes i princip helt självständigt ha disponerat över personalen på sin avdelning. Den nuvarande chefsombudsmannen synes vidare ha ett tillsynsområde som är mera omfattande än vad KU förutsatte. Slutsatsen blir att 1975 års JO-reform, när det gäller JO-ämbetets ledning, i praktiken inte inneburit några större förändringar, om man bortser från att antalet ombudsmän ökat från tre till fyra och att ställföreträdarna avskaffats. I realiteten synes nämligen i huvudsak gälla att var och en av ombudsmännen, liksom under tiden före 1976, har förestått var sitt ämbete.

Utredningen fann vidare att en organisation med flera i det närmaste likställda ombudsmän hade svagheter och anförde bl.a. följande:⁹³⁶

Enligt utredningens mening är den nuvarande ordningen med ett JO-ämbete, som i praktiken utgörs av fyra självständiga enheter, behäftad med flera svagheter. En av dessa har redan nämnts, nämligen nödvändigheten av att vid en mera markant ökning av arbetsbördan ytterligare utöka antalet ombudsmän. Härtill kommer, såsom också 1972 års JO-utredning fram-

⁹³⁴ Se bet. KU 1975/76:22 s. 66 f.

⁹³⁵ Se SOU 1985:26 s. 244.

⁹³⁶ Se SOU 1985:26 s. 246.

höll, att en organisation med flera chefer i sig synes medföra risk för vissa spänningar, vilka kan leda till att ombudsmännen avskärmar sig från varandra och blir obenäga att ta initiativ som påverkar varandras arbetsförhållanden. Såsom den utredningen likaledes framhöll finns det med ett JO-ämbete, som snarare består av skilda enheter än en sammanhållen organisation, en risk att det utbildas olika praxis inom olika tillsynsområden; om ombudsmän uttalar olika åsikter i samma fråga ter sig det förvirrande för allmänheten och myndigheterna och är ägnat att minska ombudsmaninstitutionens auktoritet (jfr SOU 1975:23 s. 175). Ytterligare kan framhållas följande. Dagens organisation är inte flexibel. Ombudsmännens avdelningar fungerar, som nämnts, i praktiken som skilda enheter och det förekommer i allmänhet inte att de specialinriktade föredragandena förs över för tjänstgöring hos annan ombudsman. Det finns risk för att ombudsman tenderar att låta antalet föredragande på sin avdelning bestämmas av det antal, som fordras för att klara av de värsta arbetstopparna under året. Vid mindre arbetstygda arbetsperioder finns då en outnyttjad kapacitet som ämbetet inte kan dra fördel av.

Bland annat mot den bakgrunden föreslog utredningen att JO-ämbetet enbart skulle utgöras av *en* justitieombudsman som stöddes i sin verksamhet av tre rättschefer, tillsatta av ombudsmannen. För att ombudsmannen skulle få en rimlig arbetsbörda föreslog utredningen vidare att delar av beslutanderätten i tillsynsärendena skulle delegeras till tjänstemän hos JO.

Vid riksdagens behandling av utredningens organisationsförslag⁹³⁷ fann konstitutionsutskottet att just delegationen av beslutanderätt utgjorde en grund för att inte godta förslaget om att minska antalet ombudsmän till en. Utskottet begärde i stället att den befintliga ordningen skulle behållas, att rollen för justitieombudsmannen med administrativt ansvar skulle stärkas och att befattningen skulle benämnas *chefsjustitieombudsmannen*. Utskottet anförde bl.a. följande:⁹³⁸

Ett särskilt problem med utredningens förslag är emellertid den omfattande delegation av beslutanderätt till tjänstemän som förslaget förutsätter. Liksom flera remissinstanser ifrågasätter utskottet om inte utredningens förslag i denna del t.o.m. är för snävt med hänsyn till den arbetsbörda JO själv skulle få. En vidgad delegationsmöjlighet skulle å andra sidan leda till att JO själv tog befattning med endast en mindre del av ärendena. Därmed skulle enligt utskottets mening alltför mycket av JO-ämbetets särskilda karaktär gå förlorad. Detta leder enligt utskottets mening till att JO måste biträdas i sitt arbete av personer som valts till sina ämbeten av riksdagen. De bör lämpligen vara tre till antalet. I fråga om benämningarna av ombudsmännen har utskottet beslutat förorda att ombudsmannen med den ledande ställningen kallas chefsjustitieombudsmannen och att de övriga kallas justitieombudsmän.

I fråga om chefsjustitieombudsmannens uppgifter och förhållandet mellan ombudsmännen anförde utskottet följande:⁹³⁹

Chefsjustitieombudsmannens huvuduppgift bör vara att ha det övergripande ansvaret både för verksamheten och ämbetets organisation.

⁹³⁷ Utredningens betänkande överlämnades till riksdagen av talmanskonferensen i förs. 1985/86:6.

⁹³⁸ Se bet. KU 1986/87:2 s. 41.

⁹³⁹ Se bet. KU 1986/87:2 s. 41 f.

Utskottet skall i det följande utveckla vad detta enligt utskottets mening närmare innebär.

För att uppnå det nyssnämnda målet att riksdagens ombudsmanna- ämbete verkligen får den eftersträvade auktoriteten och genomslagskraften är det enligt utskottet av största vikt att chefsjustitieombudsmannen har befogenhet att bestämma vilken inriktning verksamheten skall ha i stort. När det gäller frågan om hur verksamheten i praktiken skall bedrivas bör det ankomma på chefsjustitieombudsmannen att i arbetsordning bestämma hur ärenden skall fördelas och handläggas mellan honom och de övriga ombudsmännen och mellan dessa inbördes. För att det skall bli möjligt att tillgodogöra ämbetet de särskilda kunskaper och erfarenheter som justitieombudsmännen har eller förvärvar, är det både naturligt och lämpligt att de får ansvaret för vissa ärenden eller grupper av ärenden. Chefsjustitieombudsmannen skall givetvis kunna göra ändringar i en sålunda bestämd fördelning t.ex. genom att besluta sig för att själv handlägga ett nyin- kommet ärende.

Beträffande förhållandet mellan chefsjustitieombudsmannen och de övriga ombudsmännen vill utskottet särskilt understryka att varje ombuds- man liksom hittills skall handlägga sina ärenden helt självständigt. Det bör inte få förekomma att chefsjustitieombudsmannen annat än efter överens- kommelse med den handläggande ombudsmannen övertar ett ärende där handläggningen redan påbörjats. Däremot bör chefsjustitieombudsmannen i samband med fördelningen av inkommande ärenden givetvis vara oför- hindrad att besluta sig för att själv handlägga ett ärende, oavsett den inbördes fördelningen mellan ombudsmännen. I chefsjustitieombuds- mannens beslutsfunktioner ligger att han själv kan avgöra om han skall ha ett eget ansvarsområde.

Liksom för närvarande skall ombudsman, om under tillsynsverksam- heten uppkommer anledning att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, få göra framställning i ämnet till riksdagen eller regeringen. För justitieombudsman bör därvid gälla att han skall sam- råda med chefsjustitieombudsmannen innan han gör en sådan framställ- ning.

När det gäller inspektioner och projekt skall chefsjustitieombuds- mannen kunna ta initiativ över hela fältet. Justitieombudsmännen bör ha samma befogenhet inom de ansvarsområden som tilldelats dem. De bör emellertid samråda med chefsjustitieombudsmannen om sina planer i dessa hänseenden.

Med den självständiga ställning samtliga ombudsmän skall ha bör det enligt utskottets mening inte få förekomma någon form av ”överprövning” från chefsjustitieombudsmannens sida av de övriga ombudsmännens beslut. En missnöjd klagande skall således inte kunna få sin sak prövad av chefsjustitieombudsmannen efter hänvändelse till denne. Återkommer en klagande i ett ärende skall ärendet återigen – liksom för närvarande – hand- läggas av samma ombudsman, om inte denne av något skäl anser sig för- hindrad att behandla ärendet.

Konstitutionsutskottet berörde samtidigt organisationen av ombudsmanna- expeditionen och anförde följande:⁹⁴⁰

Som framgått av det föregående delar utskottet utredningens uppfattning att en svaghet med den nuvarande organisationen är att den tenderat att utvecklas till skilda ämbetsverk vart och ett med en ombudsman som chef. Detta innebär i första hand nackdelar när det gäller förfogandet över

⁹⁴⁰ Se bet. KU 1986/87:2 s. 42.

personalen. Men givetvis är en sådan strikt uppdelning också ägnad att påverka ärendehantering och ämbetets praxis. Enligt utskottets mening är det viktigt att personalen kan utnyttjas för ämbetet i sin helhet. Det bör ankomma på chefsjustitieombudsmannen att i arbetsordning eller på annat sätt närmare utforma reglerna för hur personalen skall disponeras. Utskottet vill endast framhålla, att personalens nuvarande faktiska bundenhet till viss JO och hans tillsynsområde bör upphöra.

Utskottets syn på chefsjustitieombudsmannens administrativa roll innebär att han är ensam beslutsfattare i administrativa frågor. Givetvis bör han samråda med övrig personal om problem av administrativ natur på sätt som normalt sker på arbetsplatser inom medbestämmandelagstiftningens ramar. Beträffande hithörande frågor bör i sammanhanget erinras om möjlighet för ombudsman att påkalla samråd med riksdagens JO-delegation.

Riksdagen beslutade i enlighet med konstitutionsutskottets förslag,⁹⁴¹ som medförde begränsade förändringar av den då gällande riksdagsordningen och JO-instruktionen i dessa delar. En klar förändring var dock att chefsJO inte längre skulle ha någon formell skyldighet att samråda med de övriga ombudsmännen inför vissa beslut.

Reformer av den interna styrningen och kontrollen av riksdagens myndigheter

Efter 1986 års JO-reform har bl.a. föreskrifter om chefsJO:s ansvar för verksamheten och redovisningsplikt tagits in i 12 § JO-instruktionen. Ett stadgande om att chefsJO svarar för att det utförs intern revision av myndigheten infördes 2000, i samband med en reform av revisionen av myndigheter under riksdagen.⁹⁴² Bestämmelsen kompletterades 2003 med föreskrifter om vad revisionen ska avse, hur den ska bedrivas samt hur revisionsplanen ska fastställas.⁹⁴³

De nu nämnda tilläggen till 1986 års JO-instruktion kom att ersättas 2011 av bestämmelser i lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen (även benämnd REA-lagen⁹⁴⁴) genom en reform som föreslogs av konstitutionsutskottet (se bet. 2010/11:KU9) med anledning av riksdagsstyrelsens framställning Intern styrning och kontroll av riksdagens myndigheter (framst. 2009/10:RS6). En hänvisning till REA-lagen infördes i stället i 12 § tredje stycket JO-instruktionen. Framställningen byggde på en utredning som tagits fram av en expertgrupp under ledning av Riksdagsförvaltningen (se 2008/09:URF4).

2011 års reform syftade i huvudsak till att det i allt väsentligt skulle ställas samma krav på intern styrning och kontroll för riksdagens myndigheter som för myndigheterna under regeringen. Reformen innebar bl.a. att bestämmelser om ledningens övergripande verksamhetsansvar och ledningens ansvar för

⁹⁴¹ Se rskr. 1986/87:3.

⁹⁴² Internrevisionen av JO utfördes tidigare av Riksbankens revisionsenhet. Se bet. 1998/99:KU16 s. 3 f.

⁹⁴³ Se prop. 2001/02:190, bet. 2002/03:KU12, rskr. 2002/03:22.

⁹⁴⁴ REA-lagen har ersatts av lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter (BEA-lagen).

arbetsordning, verksamhetsplan m.m. kom att regleras i myndigheternas instruktioner samt att bestämmelser om internrevision samt intern styrning och kontroll fördes in i REA-lagen.

För JO:s del innebar reformen särskilt bl.a. att det föreskrevs att chefsJO skulle ansvara inför riksdagen för verksamheten och se till att den bedrevs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisades på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att JO hushållade väl med statens medel. ChefsJO:s ansvar begränsades till hans eller hennes uppdrag att vara administrativ chef och bestämma inriktningen av verksamheten i stort.

Reformen medförde även att det återinfördes en samrådsskyldighet för chefsJO inför beslut om arbetsordningen samt att arbetsordningen även skulle innehålla bestämmelser om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen.

Därutöver föreskrevs att chefsJO, efter samråd med de övriga ombudsmännen, skulle besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statens budget för JO.

Vid sin behandling av riksdagsstyrelsens framställning sammanfattade konstitutionsutskottet riksdagsstyrelsens förslag om processen för intern styrning och kontroll av riksdagens myndigheter enligt följande:⁹⁴⁵

Beträffande processen intern styrning och kontroll föreslår riksdagsstyrelsen att med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sitt verksamhetsansvar samt att i denna process ska ingå momenten riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation.

Riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen och Riksbanken har var för sig beslutat att följa förordningen om intern styrning och kontroll. En reglering för dessa av intern styrning och kontroll motsvarande förordningens bestämmelser skulle därmed innebära dels en kodifiering av gällande ordning, dels att riksdagen tydligt markerar att dessa myndigheter ska ha krav på sig om intern styrning och kontroll. För JO:s del finns enligt riksdagsstyrelsen ännu ingen tydlig process för intern styrning och kontroll motsvarande den som regleras i förordningen. JO är en liten myndighet och skulle troligen inte haft krav på sig att ha vare sig internrevision eller följa förordningen om intern styrning och kontroll om den legat under regeringen. Även vid en mindre myndighet finns det enligt riksdagsstyrelsen risker som behöver identifieras och åtgärdas. Detta görs oftast på olika sätt vid alla myndigheter. Förordningens bestämmelser innebär att denna process behöver vara något mer strukturerad och att den ska dokumenteras. Vidare anför riksdagsstyrelsen att om detta hanteras på ett sätt som är ändamålsenligt och anpassat efter myndighetens behov bör, menade expertgruppen, processen kunna tillämpas även vid JO.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte i allt väsentligt riksdagsstyrelsens samtliga förslag till lagändringar.⁹⁴⁶ Som delvis redan har framgått infördes de nu nämnda JO-specifika ändringarna i 12 § JO-instruktionen. Den närmare bakgrunden till och innebörden av ändringarna behandlas närmare i avsnitt 8.2.2

⁹⁴⁵ Se bet. 2010/11:KU9 s. 13.

⁹⁴⁶ Se bet. 2010/11:KU9 s. 15. Konstitutionsutskottet lämnade ett eget förslag till ändring i 2 § lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen.

under rubriken Verksamhetsansvarets innehåll och ansvaret för intern styrning och kontroll.

8.2.2 Omfattningen och innebörden av chefsJO:s uppdrag

ChefsJO:s uppdrag enligt JO-instruktionen

Det övergripande ansvaret

Riksdagsordningens föreskrift om antalet ombudsmän upprepas i JO-instruktionen. I 1 § första stycket anges att riksdagens ombudsmän är fyra enligt 13 kap. 2 § RO, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän, samt att det härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Vidare anges i 12 § att chefsjustitieombudsmannen enligt 13 kap. 2 § RO är administrativ chef och bestämmer inriktningen av verksamheten i stort. Uppdraget i denna del för den ombudsman som är administrativ chef, alltså chefsJO, har varit detsamma sedan 1975 och 1986 års reformer, varför ledning för vad som ryms i uppdraget i denna del får hämtas i de förarbetsuttalanden som refereras i avsnitt 8.2.1.

För JO:s del innebar ändringarna vid 2011 års reform bl.a. att det i 12 § första stycket JO-instruktionen infördes en föreskrift om att chefsJO ansvarar inför riksdagen för verksamheten och att han eller hon ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksdagens ombudsmän hushållar väl med statens medel.

En avsikt med ändringen var att tydliggöra att det är chefsJO som utgör JO:s ledning och att chefsJO har det övergripande verksamhetsansvaret samt att stadgandet ger en grund för regleringen av ledningens ansvar för intern styrning och kontroll i REA-lagen, sedermera BEA-lagen.⁹⁴⁷ Stadgandet har sin förebild i 3 § myndighetsförordningen (2007:515), som gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen.⁹⁴⁸

JO hade i sitt yttrande över expertgruppens betänkande särskilt lyft fram att det var betydligt mer långtgående att ha ansvar för verksamheten i sin helhet än det då befintliga ansvaret för att bestämma inriktningen i stort av verksamheten. En så extensiv definition av myndighetsledningens, dvs. chefsJO:s, verksamhetsansvar var enligt JO svårförenlig med organisationsmodellen med fyra justitieombudsmän som var och en självständigt beslutar om och ansvarar för sin del av kärnverksamheten. På förslag från JO infördes därför ett förtydligande att ansvaret för verksamheten inför riksdagen var knutet till uppdraget som administrativ chef och bestämmandet av inriktningen av verksamheten i

⁹⁴⁷ Se framst. 2009/10:RS6 s. 25 f.

⁹⁴⁸ Enligt 3 § myndighetsförordningen ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

stort enligt riksdagsordningen och JO-instruktionen.⁹⁴⁹ Stycket kom således att lyda enligt följande (utredningens kursivering):

Enligt 8 kap. 11 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Chefsjustitieombudsmannen ansvarar *därvid* inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksdagens ombudsmän hushållar väl med statens medel.

I samband med införandet av den nuvarande riksdagsordningen kom emellertid den särskilda avgränsningen av verksamhetsansvaret till chefsJO:s roll som administrativ chef och uppgiften att bestämma inriktningen av verksamheten i stort att upphävas genom att ”därvid” ströks. Någon ändring i sak synes dock inte ha varit avsedd.⁹⁵⁰ Hänvisningen till riksdagsordningen ändrades samtidigt till 13 kap. 2 §. Bestämmelsen i 12 § första stycket JO-instruktionen har därefter behållit samma lydelse.

Verksamhetsansvarets innehåll och ansvaret för intern styrning och kontroll

Vid reformen av den interna styrningen och kontrollen av riksdagens myndigheter (se bet. 2010/11:KU9) föreskrevs även att det är chefsJO som, efter samråd med de övriga ombudsmännen, i arbetsordningen ska meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statens budget för Riksdagens ombudsmän (se 12 § andra stycket JO-instruktionen).

Även detta nya stadgande har sin förebild i myndighetsförordningen, där det i 4 § bl.a. föreskrivs att myndighetens ledning ska besluta en arbetsordning och verksamhetsplan för myndigheten. Myndighetens ledning ska vidare enligt den nämnda paragrafen avgöra bl.a. andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse. I detta innefattas exempelvis ärenden om årsredovisning och budgetunderlag.⁹⁵¹

JO-ämbetets särskilda ställning och ansvarsförhållandena mellan ombudsmännen avspeglas dock i 12 § andra stycket JO-instruktionen. Enligt expertgruppens förslag skulle samråd med de övriga ombudsmännen äga rum inför chefsJO:s beslut om verksamhetsplan, budgetförslag och årsredovisning men inte inför beslut om arbetsordningen och fördelningen av ansvarsområden. I ett remissyttrande över förslaget att chefsJO skulle samråda med de övriga

⁹⁴⁹ Se yttrande i JO:s ärende med dnr 3125-2009 samt framst. 2009/10:RS6 s. 24–26.

⁹⁵⁰ I de bakomliggande förarbetena anges endast att ändringarna i 12 § är av redaktionell art och beror på ny paragrafnumrering i riksdagsordningen. Se 2012/13:URF3 s. 345, framst. 2013/14:RS3 s. 276 och bet. 2013/14:KU46 s. 38.

⁹⁵¹ Enligt 4 § myndighetsförordningen ska myndighetens ledning besluta en arbetsordning och i arbetsordningen besluta de närmare föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef, delegeringen av beslutanderätt inom myndigheten, handläggningen av ärenden och formerna i övrigt för verksamheten, besluta en verksamhetsplan för myndigheten, säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt samt avgöra andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter, om ärendena inte ska avgöras av personalansvarsnämnden enligt 25 §. Se även SOU 2004:23 s. 273.

ombudsmännen anförde JO att det kunde ses som ett försök att balansera chefsJO:s roll som myndighetsledning och därmed som verksamhetsansvarig mot intresset att övriga justitieombudsmäns autonomi i sin tillsynsverksamhet inte träds förnär. Enligt JO var det svårt att förena å ena sidan principen om ett samlat myndighetsledningsansvar hos en person och å andra sidan kravet på oberoende för var och en av de fyra beslutsfattarna. JO:s bedömning var att den föreslagna lösningen borde kunna fungera i praktiken, under förutsättning att såväl myndighetsledningsfunktionen som hävdandet av de enskilda ombudsmännens autonomi utövades med tillbörlig respekt och strävan att slå vakt om JO-ämbetets auktoritet. JO ansåg vidare att chefsJO:s skyldighet att samråda med övriga justitieombudsmän även borde omfatta frågor om fastställande eller ändring av arbetsordningen. Riksdagsstyrelsen fann inte anledning att ifrågasätta JO:s bedömning i denna fråga och lämnade därför förslag om att samrådskravet även skulle omfatta dessa beslut.⁹⁵² Konstitutionsutskottet tillstyrkte riksdagsstyrelsens lagförslag i denna del.⁹⁵³

Det fanns genom införandet av 1986 års JO-instruktion ett stadgande om att chefsJO i arbetsordningen skulle meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och *fördelningen av ärenden* mellan ombudsmännen. När stadgandet infördes utgick samtidigt ett stadgande i 1975 års JO-instruktion om att varje ombudsman skulle ha *ett tillsynsområde*. Bakgrunden till att stadgandet ströks var konstitutionsutskottets strävan att åstadkomma en mer flexibel organisation, utan fastställda tillsynsområden. Genom ändringarna i instruktionen 2011 återinfördes de bestämda områdena, men i form av *ansvarsområden* för var och en av ombudsmännen. Enligt riksdagsstyrelsen stämde en sådan ordning bättre överens med den då rådande ordningen.⁹⁵⁴

Vad gäller verksamhetsplan hade expertgruppen konstaterat att JO inte upprättade någon sådan. En förklaring som nämnts till detta hade varit att det skulle kunna inkräkta på den oberoende ställning som respektive ombudsman har i sin tillsynsverksamhet. Ett annat skäl kunde vara att JO:s verksamhet till övervägande del styrs av klagomål från allmänheten, vilket även JO kom att framhålla i sitt yttrande över betänkandet. Expertgruppen ansåg dock att en verksamhetsplan var ett centralt och viktigt dokument som bör upprättas vid myndigheterna och som bör beslutas av myndighetens ledning, i enlighet med vad som gäller för samtliga myndigheter under regeringen. Enligt expertgruppen var upprättandet av en verksamhetsplan ett sätt att få en tydligare och mer målinriktad planering av verksamheten som bl.a. syftar till att få en effektivare verksamhet. Verksamhetsplanen borde därmed innehålla de centrala målen för verksamheten och en plan för att uppnå dessa mål. Expertgruppen ansåg att det fanns skäl även för JO att upprätta en verksamhetsplan som var ändamålsenlig och motsvarade behoven vid JO. Expertgruppen ansåg vidare att beslut om en sådan verksamhetsplan skulle ingå i chefsJO:s ansvar. Expertgruppen lyfte dock fram att chefsJO:s beslut om en verksamhetsplan

⁹⁵² Se framst. 2009/10:RS6 s. 27 och 30.

⁹⁵³ Se bet. 2010/11:KU9 s. 15.

⁹⁵⁴ Se framst. 2009/10:RS6 s. 57.

inte fick inkräkta på den oberoende ställning som respektive JO har i sin tillsynsverksamhet. Detta markerades i lagförslaget genom ett krav på samråd med övriga justitieombudsmän före beslut om verksamhetsplanen. Riksdagsstyrelsen, som noterade att JO inte motsatt sig kravet på en verksamhetsplan, föreslog att det författningsförslag om en verksamhetsplan som expertgruppen tagit fram skulle föras in i JO-instruktionen. Konstitutionsutskottet berörde i sitt ställningstagande inte frågan om införandet av en skyldighet för JO att upprätta en verksamhetsplan utan tillstyrkte lagförslaget i denna del.⁹⁵⁵

I fråga om årsredovisning och budget fanns det vid tidpunkten för reformen av den interna styrningen och kontrollen för JO:s del inte någon reglering av vem som skulle besluta om årsredovisning och budget. I praktiken var det chefsJO som beslutade om årsredovisningen och budgetunderlaget som lämnades till riksdagsstyrelsen. Riksdagsstyrelsen ansåg att det borde föras in bestämmelser i JO-instruktionen om att chefsJO, efter samråd med övriga ombudsmän, ska besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statens budget för Riksdagens ombudsmän. Enligt riksdagsstyrelsens förslag skulle chefsJO:s budgetförslag lämnas till riksdagen, i form av ett förslag till riksdagsbeslut från chefsJO, i stället för som tidigare som ett underlag som lämnades till riksdagsstyrelsen.⁹⁵⁶

Riksdagen beslutade i enlighet med riksdagsstyrelsens förslag i denna del.⁹⁵⁷ Därigenom fick 12 § andra stycket JO-instruktionen sin nuvarande lydelse.

Ansvar för ombudsmannaexpeditionens personal

I 13 § JO-instruktionen föreskrivs bl.a. att det för verksamheten ska finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Det traditionella synsättet har varit att det är denna expedition som utgör myndigheten Riksdagens ombudsmän, vars uppgift har varit att bistå de från förvaltningen fristående justitieombudsmännen med handläggande personal och andra resurser, och som haft chefsJO som myndighetschef (se avsnitt 5.5.1).

Jämfört med andra myndighetsinstruktioner innehåller 13 § JO-instruktionen relativt detaljerade bestämmelser om ombudsmannaexpeditionens personalförhållanden. Enligt paragrafen ska en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning vara anställda vid expeditionen.⁹⁵⁸ Vidare får chefsJO i mån av behov och tillgång på medel anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Det anges även att chefsJO bestämmer om personalens tjänstgöring.

I 13 § andra stycket JO-instruktionen anges att kanslichefen ska ”under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde”. (Kanslichefens roll och uppdrag behandlas närmare i avsnitt 8.3.)

⁹⁵⁵ Se 2008/09:URF4 s. 35, framst. 2009/10:RS6 s. 31 och bet. 2010/11:KU9 s. 15.

⁹⁵⁶ Se framst. 2009/10:RS6 s. 31 f.

⁹⁵⁷ Se bet 2010/11:KU9 och rskr. 2010/11:50.

⁹⁵⁸ En personalförteckning för JO redovisas årligen i ämbetsberättelsen (se t.ex. redog. 2020/21:JO1 s. 643 f.).

13 § JO-instruktionen har haft samma lydelse sedan den infördes vid 1986 års JO-reform. Reformen hade i sig en begränsad påverkan på utformningen av bestämmelsen jämfört med motsvarande bestämmelse i 1975 års JO-instruktion, som i sin tur i stort var likalydande med sin motsvarighet i 1967 års JO-instruktion. I 1967 och 1975 års JO-instruktion medgavs dock samtliga ombudsmän att i mån av behov och tillgång på medel anlita annan personal samt experter och sakkunniga.⁹⁵⁹ Det saknades vidare i de instruktionerna ett stadgande om att chefsJO bestämmer om personalens tjänstgöring. Dessa ändringar, som alltså genomfördes vid 1986 års JO-reform på förslag av konstitutionsutskottet, hade sin grund i att utskottet ville ändra den ordning där var och en av ombudsmännen självständigt disponerade över viss personal. Enligt utskottet skulle det i stället vara en uppgift för chefsJO att i arbetsordningen eller på annat sätt närmare utforma reglerna för hur personalen skulle disponeras. Genom ändringen och tillägget i 13 § första stycket kompletterades stadgandet i 12 § andra stycket om att chefsJO i arbetsordningen ska meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten.⁹⁶⁰

I 13 § i 1975 års JO-instruktion hade vidare ett tredje stycket funnits där det angavs att det i en arbetsordning skulle föreskrivas vilka byråer som skulle finnas och vilken arbetsfördelning i övrigt som skulle gälla. Med anledning av att konstitutionsutskottet vid behandlingen av 1983 års JO-utrednings betänkande föreslog en mer flexibel organisation, utan fastställda tillsynsområden, fann utskottet att särskilda föreskrifter om byråer inom JO-ämbetet inte borde ges i instruktionen.⁹⁶¹

Efter 1986 års reform är det alltså chefsJO som ytterst beslutar i anställningsfrågor och bestämmer om de anställdas tjänstgöring, inom de ramar som finns i JO-instruktionen och andra författningar samt i den utsträckning som anslagsmedlen medger. I 28 § JO-instruktionen föreskrivs att chefsJO tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han eller hon inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen. Av 15 § JO-instruktionen följer att chefsJO kan delegera denna rätt till kanslichefen, med undantag för rätten att fatta beslut om att anställa en byråchef.

Enligt JO:s besluts- och delegationsordning för ekonomi- och personaladministrativa frågor (se JO:s ärende med dnr ADM 63-2022) förbehålls chefsJO rätten att besluta om anställning och entledigande av kanslichef, biträdande kanslichef, byråchefer och enhetschef för Opcat. Enligt besluts- och delegationsordningen beslutar kanslichefen om anställning och entledigande av övrig personal. Av besluts- och delegationsordningen framgår vidare att chefsJO har delegerat till kanslichefen och andra tjänstemän att besluta i andra frågor om bl.a. anställdas tjänstgöring (se närmare avsnitt 8.3).

Det bör i sammanhanget noteras att det under lång tid har funnits bestämmelser i den vid varje tidpunkt gällande JO-instruktionen om att den eller de

⁹⁵⁹ Det bör dock i sammanhanget noteras att ombudsmannen som var administrativ chef tillsatte tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antog personal i övrigt enligt 26 § i 1975 års JO-instruktion.

⁹⁶⁰ Se bet. KU 1986/87:2 s. 49.

⁹⁶¹ Se bet. KU 1986/87:2 s. 49.

som förestått ämbetet haft rätt att anställa tjänstemän vid expeditionen samt att dessa bestämmelser haft olika grad av detaljrikedom.

En sådan rätt att anställa personal tillkom justitieombudsmannen enligt exempelvis 1915 års JO-instruktion. I 1941 års instruktion kompletterades regeln av att byråchefen tillsattes genom förordnande tills vidare medan den övriga ordinarie personalen skulle förordnas ”genom konstitutorial”⁹⁶². Vid expeditionen skulle de ordinarie befattningshavare som anges i gällande personalförteckning vara anställda och, i mån av behov, icke ordinarie personal, vilket även angavs i 1957 års instruktion. Denna angav dock inte vilka förordnandeformer de anställda skulle ha. Som nämnts i avsnitt 8.2.1 tillsatte de tre justitieombudsmännen tjänster och antog personal i övrigt gemensamt enligt 1967 års instruktion. I denna infördes bestämmelsen om att det vid expeditionen finns anställda en kanslichef, byråchefer och i övrigt tjänstemän enligt personalförteckningen⁹⁶³, samt att ombudsmännen ”i mån av behov och tillgång på medel äger [ombudsmännen] anlita annan personal ävensom experter och sakkunniga”, vilket i princip finns kvar i dag i 13 § JO-instruktionen, med den skillnaden att rätten att anställa personal i dag tillkommer chefsJO.

Det kan som jämförelse noteras att det i dag, när ordningen med personalförteckningar inte längre tillämpas, inte finns några särskilda föreskrifter om att vissa kategorier av tjänster ska besättas vid myndigheten utöver de som anges i JO-instruktionen.⁹⁶⁴ Vidare förekommer hos JO i huvudsak anställningar i de anställningsformer som förekommer på arbetsmarknaden i övrigt, dock med det undantaget att de föredragande, som vanligtvis är assessorer anställda i hovrätt eller kammarrätt, i regel har tidsbegränsade förordnanden.

Meddelandet av andra råd och anvisningar för arbetet samt samrådsplikt

ChefsJO meddelar enligt 14 § första stycket JO-instruktionen de råd och anvisningar som behövs för arbetet inom ombudsmannaexpeditionen utöver JO-instruktionen och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

Även denna bestämmelse har sina föregångare i tidigare instruktioner. I 1967 års instruktion angavs att ombudsmännen gemensamt fastställer ”arbetsordning och de allmänna bestämmelser i övrigt som fordras för arbetet inom expeditionen” utöver JO-instruktionen (se 20 §). I 1975 års JO-instruktion

⁹⁶² En konstituerad tjänsteman var tillsatt att förvalta ett ämbete eller tjänst men saknade s.k. fullmakt; se Nordisk familjebok (1911) under *Konstitutorial*. Ett förordnande tills vidare utgjorde dock inte heller en fullmaktsanställning; se Nordisk familjebok (1908) under *Fullmakt*.

⁹⁶³ Med tjänstemän enligt personalförteckning avsågs inom den statliga förvaltningen anställda, ordinarie tjänstemän, vars kategorier, antal och lönegrad i regel fastställdes ytterst av riksdagen. Detta statliga avlösningsreglemente behölls till slutet av 1980-talet. I JO:s fall fanns vid 1967 års reform följande tjänstemän upptagna i förteckningen: en kanslichef, tre byråchefer, två byrådirektörer, en kontorsskrivare, ett kanslibitråde och en förste expeditionsvakt. Hos militieombudsmannen fanns samma kategorier men färre byråchefer och byrådirektörer. Vid sidan av denna arbetsstyrka anlätades icke ordinarie personal för föredragning av ärenden, för biträde vid inspektioner och för skrivgöromål. (Se prop. 1967:32 s. 8.)

⁹⁶⁴ Riksdagsstyrelsen har i en framställning till riksdagen föreslagit att det i lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter ska föreskrivas att det vid bl.a. Riksdagens ombudsmän ska finnas en säkerhetschef (se framst. 2021/22:RS5 s. 7 och 49 f.). Förslaget bereds för närvarande i konstitutionsutskottet.

angavs att den ombudsman som var administrativ chef själv fastställer ”arbetsordning och de allmänna föreskrifter i övrigt som fordras för arbetet inom ombudsmannaexpeditionen” utöver JO-instruktionen (se 14 §). Vid antagandet av 1986 års JO-instruktion ändrades *föreskrifter* till *råd och anvisningar*, men någon ändring i sak var inte avsedd.⁹⁶⁵ Att chefsJO ska besluta om arbetsordningen framgår numera av 12 § andra stycket JO-instruktionen.

Som exempel på råd och anvisningar som antagits av chefsJO kan nämnas den ovannämnda besluts- och delegationsordningen men även exempelvis riktlinjerna för internrevisionen (JO:s ärende med dnr ADM 154-2018) och Riksdagens ombudsmäns (JO) process för planering och uppföljning av verksamheten (JO:s ärende med dnr ADM 271-2018).

Det kan i sammanhanget noteras att det hos JO även finns bl.a. en kanslihandbok som fastställts av kanslichefen (se JO:s ärende med dnr ADM 52-2014) samt även beskrivande dokument som handboken för ärendehandläggning (se JO:s ärende med dnr ADM 226-2019).

I 14 § andra och tredje stycket regleras chefsJO:s skyldighet att samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt samt den rätt som ombudsmännen har i allmänhet att samråda med utskottet om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art. I relation till konstitutionsutskottet behandlas frågan om samråd i avsnitt 5.2.6 och 5.2.12.8. I detta sammanhang kan noteras att det råder en skyldighet för justitieombudsmännen att ha samrått med chefsJO innan han eller hon påkallar ett samråd med utskottet. Någon motsvarande skyldighet, dvs. att samråda med justitieombudsmännen innan han eller hon vänder sig till utskottet, finns inte för chefsJO:s del.

Justitieombudsmännens skyldighet att samråda med chefsJO infördes genom 1986 års JO-instruktion på förslag av konstitutionsutskottet, samtidigt som en sådan samrådsskyldighet infördes inför framställningar till riksdagen eller regeringen och inför inspektioner och väckande av initiativ. Utskottet uttalade samtidigt att det inte skulle råda någon formell skyldighet för chefsJO att samråda med justitieombudsmännen i någon fråga.⁹⁶⁶ Den skyldighet som föreskrevs i 1975 års JO-instruktion för chefsJO att samråda med ombudsmännen inför fastställande av arbetsordning, begärande av anslag och hänskjutande av ärenden till chefsJO kom därmed att upphävas genom införandet av 1986 års JO-instruktion. Som framgår av redovisningen under rubriken Verksamhetsansvarets innehåll och ansvaret för intern styrning och kontroll har en sådan skyldighet för chefsJO införts eller återinförts inför flera beslut, dock inte inför samråd med konstitutionsutskottet.

Fördelningen av ärenden

Även om chefsJO i arbetsordningen har beslutat om ansvarsområden för justitieombudsmännen kan han eller hon enligt 15 § första stycket JO-instruktionen genom särskilt beslut föreskriva att ett visst ärende eller en grupp

⁹⁶⁵ Se bet. KU 1986/87:2 s. 50.

⁹⁶⁶ Se bet. KU 1986/87:2 s. 50.

av ärenden ska hänskjutas till honom eller henne eller till någon av de andra ombudsmännen.

Den justitieombudsman som var administrativ chef hade sedan rollen inrättades genom 1975 års JO-instruktion möjlighet att föreskriva att ett visst ärende eller en grupp av ärenden skulle hänskjutas till honom eller henne eller en viss annan ombudsman. De tre ombudsmännen hade dessförinnan enligt 1967 års instruktion fördelat tillsynsområdena sinsemellan, med möjlighet att efter överenskommelse mellan berörda ombudsmän tillfälligt göra avsteg från den föreskrivna fördelningen. Förslaget att chefsombudsmannen i stället skulle besluta om fördelningen togs fram av 1972 års JO-utredning, som anförde att chefen borde kunna förbehålla sig rätten att själv handlägga stora eller principiellt viktiga ärenden.⁹⁶⁷ Vid behandlingen av förslaget uttalade sig inte konstitutionsutskottet om i vilken utsträckning chefsombudsmannen skulle handlägga större eller viktigare ärenden inom de andra ombudsmännens ansvarsområden. Däremot förespråkade utskottet allmänt en större flexibilitet i ärendefördelningen inom JO, bl.a. för att utjämna arbetsbördan mellan ombudsmännen, samt att eventuella omdispositioner skulle ske i samråd med övriga ombudsmän.⁹⁶⁸

Som nämnts ovan togs chefsJO:s skyldighet att införa ett sådant beslut samråda med de andra ombudsmännen bort vid införandet av 1986 års JO-instruktion. Konstitutionsutskottet uttalade dock att bestämmelsen tar sikte på fördelningen av nyinkomna ärenden. Om en ombudsman påbörjat handläggningen av ett ärende borde bestämmelsen enligt utskottet inte tillämpas, mot bakgrund av att varje ombudsman handlägger sina ärenden helt självständigt. Utskottet noterade emellertid att det kunde förekomma fall där det ter sig lämpligt att ett redan påbörjat ärende tas över av någon av de andra ombudsmännen, t.ex. för att uppnå samordningsfördelar. Ett sådant övertagande borde dock enligt utskottet förutsätta en överenskommelse mellan den handläggande ombudsmannen och chefsJO.⁹⁶⁹

Såvitt framkommit förekommer det inte att chefsJO beslutar om omfördelning av ärenden i andra fall än när särskilda skäl motiverar det, exempelvis om det finns risk för jäv. Det har inte framkommit uppgifter om att någon chefsJO skulle ha beslutat att omfördela ett ärende enbart av den anledningen att ärendet exempelvis skulle vara principiellt viktigt.

Delegation av beslutanderätt

JO-instruktionen medger att chefsJO delegerar en del av den beslutanderätt som han eller hon har enligt instruktionen. Enligt 15 § andra stycket får chefsJO ”i arbetsordning eller genom ett särskilt beslut bemyndiga en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga en åtgärd för ett ärendes beredande, samt kanslichefen att besluta i administrativa frågor”, med det undantaget att kanslichefen inte får fatta beslut om att anställa en byråchef.

⁹⁶⁷ Se SOU 1975:23 s. 223.

⁹⁶⁸ Se bet. KU 1975/76:22 s. 64.

⁹⁶⁹ Se bet. KU 1986/87:2 s. 51.

Det kan i sammanhanget noteras att det i JO-instruktionen inte medges att chefsJO delegerar beslutanderätt i administrativa frågor till någon annan tjänsteman än kanslichefen.

Den som varit administrativ chef vid JO har haft möjlighet att bemyndiga kanslichefen att besluta i administrativa frågor från införandet av 1975 års JO-instruktion. Enligt 1967 års instruktion var den motsvarande möjligheten för ombudsmännen att delegera till kanslichefen begränsad till att besluta i administrativa frågor *av rutinmässig natur*.

Vid sidan av dessa delegationsmöjligheter har ombudsmännen och senare chefsJO kunnat bemyndiga en tjänsteman att verkställa inspektion, dock utan rätt att göra en anmärkning eller något annat uttalande på ombudsmans vägnar (se 20 § i 1967 års JO-instruktion och 15 § i 1975 års JO-instruktion).

Vid behandlingen av 1972 års JO-utrednings förslag var konstitutionsutskottet tydligt med att slutliga avgöranden i ärenden inte bör undertecknas av någon annan än en ombudsman. Detta skulle dock inte hindra att tjänstemän under ett ärendes beredning undertecknade utgående skrivelser eller på JO:s uppdrag besvarade s.k. efterskrifter efter att ett ärende avgjorts.⁹⁷⁰

Utskottet gjorde dock inte några uttalanden om den närmare avgränsningen av vilka frågor som kunde delegeras till kanslichefen utan följde 1972 års JO-utrednings förslag i denna del. Utredningen hade anfört följande:⁹⁷¹

Rätten för kanslichef att besluta i administrativa ärenden synes med fördel kunna vidgas. Eftersom det är angeläget att JO-ämbetets chef kan ägna så stor del av sin tid som möjligt åt planeringen av tillsynsverksamheten samt prövning av de viktigaste ärendena bör han kunna delegera åt kanslichefen att avgöra de flesta administrativa frågorna, dock ej att anställa byråchef. Även andra särskilt viktiga frågor bör chefen naturligen kunna förbehålla sig. Den närmare preciseringen av kanslichefens befogenhet bör ankomma på chefen att göra.

Kanslichefens roll och uppdrag behandlas närmare i avsnitt 8.3.

Införandet av 1986 års JO-instruktion medförde inte någon ändring av chefsJO:s möjligheter att delegera uppgifter till tjänstemän hos JO. Konstitutionsutskottet, som valde att inte följa 1983 års JO-utrednings förslag om utökade delegationsmöjligheter i fråga om tillsynsärenden, vidhöll vikten av att tillsynsärendena avgjordes av personer som valts till sina ämbeten av riksdagen.

År 2011 ändrades denna ordning på så sätt att ombudsmännen fick möjlighet att bemyndiga tjänstemän att fatta beslut om bl.a. att skriva av ärenden som väckts genom klagomål. Dessa delegationsbeslut behandlas närmare i avsnitt 3.5.1 och 7.2.5. Vad som i sammanhanget kan noteras är att stadgandet om möjligheten att bemyndiga en tjänsteman att verkställa en inspektion flyttades från 15 § till 22 § JO-instruktionen i samband med att möjligheten att bemyndiga tjänstemän att fatta beslut om att skriva av klagomålsärenden infördes. Samtidigt blev det inte förbehållet chefsJO att lämna ett sådant

⁹⁷⁰ Se bet. KU 1975/76:22 s. 74.

⁹⁷¹ Se SOU 1975:23 s. 186.

bemyndigande, utan var och en av ombudsmännen kan bemyndiga en tjänsteman att verkställa en inspektion.

Beslut om ställföreträdande ombudsmäns tjänstgöring

Av 15 § tredje stycket följer att chefsJO även beslutar om ställföreträdande ombudsmäns tjänstgöring som ombudsmän. Frågan om deras tjänstgöring behandlas närmare i avsnitt 8.4.

Ombudsmannaexpeditionens öppettider

JO-instruktionen innehåller även en bestämmelse om att ombudsmannaexpeditionen ska hållas öppen för allmänheten under tid som chefsJO bestämmer (se 28 §).

Liknande bestämmelser har funnits i den vid varje tidpunkt gällande JO-instruktionen under lång tid. I exempelvis 1915 års JO-instruktion angavs att justitieombudsmannaexpeditionen varje söckendag⁹⁷² skulle hållas öppen för allmänheten under den tid justitieombudsmannen bestämde.

För myndigheter som är skyldiga att tillämpa förvaltningslagen motsvaras stadgandet närmast av 7 § FL, i vilken anges att en myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas. Vidare anges att myndigheten ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. TF om rätten att ta del av allmänna handlingar.

I 1986 års förvaltningslag (SFS 1986:223) angavs mer specifikt att en myndighet ska ha öppet minst två timmar varje helgfri måndag–fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten, såvida det inte var fråga om midsommarafton, julafton eller nyårsafton (se 5 §). Detta stadgande hade sitt ursprung i ett beslut från JO som överlämnats till Justitiedepartementet.⁹⁷³ I beslutet hade JO prövat frågan om myndigheters nedstängning under s.k. klämdagar och funnit att en total stängning under en hel arbetsdag är mindre väl förenlig med regelsystemet, men att en i förväg tillkännagiven inskränkning i öppethållandet till minst två timmar under en dag skulle kunna accepteras. Därigenom skulle allmänheten enligt JO få den service som följer av reglerna om allmänna handlingars offentlighet och om myndigheternas tillgänglighet.⁹⁷⁴

I förarbetena till den nu gällande förvaltningslagen uttalade regeringen att bestämmelsen om tillgänglighet inte bör avse en viss bestämd tid för öppethållande utan ges en utformning som bättre stämmer överens med huvudregeln om att myndigheter ska vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt. Syftet var att undvika misstolkningar och onödiga detaljreglering. Regeringen föreslog därför att bestämmelsen skulle uttryckas som en påmin-

⁹⁷² Med söckendag avsågs dagarna måndag–lördag.

⁹⁷³ Se prop. 1998/99:52 s. 5 och redog. 1997/98:JO1 s. 487.

⁹⁷⁴ Se redog. 1997/98:JO1 s. 493.

nelse till myndigheterna om att de måste vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att de ska kunna upprätthålla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt den i tryckfrihetsförordningen reglerade rätten att ta del av allmänna handlingar.⁹⁷⁵

8.2.3 Justitieombudsmännens inbördes självständighet

Det personliga uppdraget

I avsnitt 5.1 behandlas grunderna för JO-ämbetets självständighet i förhållande till riksdagen, regeringen och andra organ. JO har en i stor utsträckning oberoende konstitutionell ställning i förhållande till den styrande makten och de tillsynsobjekt vars verksamhet JO ska granska. Detta skulle kunna benämnas som ”yttre” självständighet, medan de respektive ombudsmännens relation inbördes och till myndighetens ledning skulle kunna benämnas som ”inre” självständighetsfrågor.

Självständigheten för de enskilda ombudsmännen och det personliga ämbetet har kommit att kvarstå i takt med att JO-ämbetet utökats med flera ombudsmän som tjänstgör samtidigt. En justitieombudsman väljs av riksdagen och kan entledigas om riksdagen förlorar förtroendet för honom eller henne. Vikten av att ombudsmännen har ett personligt ansvar framhölls i samband med såväl 1967 och 1975 års reformer som 1986 års reform.⁹⁷⁶ Detta personliga ansvar är grundläggande för justitieombudsmännens uppdrag och förutsätter att ombudsmännen kan bedriva sin verksamhet självständigt i förhållande till såväl andra organ som myndighetens ledning och de andra ombudsmännen. Samtidigt måste justitieombudsmännen förhålla sig till chefsJO:s ledarskap över myndigheten.

I JO-instruktionen kommer det personliga uppdraget till uttryck i att det är ombudsmännen och inte myndigheten Riksdagens ombudsmän som anförtroths tillsynen (se 1–3 §§). Det är den enskilda ombudsmannen som fattar beslut om bl.a. framställningar till riksdagen, genomförandet av inspektioner, väckande av initiativärenden, uttalanden av kritik eller väckande av åtal (se 4, 5 och 6 §§). Ombudsmännens oberoende sinsemellan uttrycks tydligt genom föreskriften att ombudsmännen inte står under tillsyn av varandra (se 2 § fjärde stycket JO-instruktionen). Av detta följer också att chefsJO inte kan överpröva de övriga ombudsmännens beslut.

Handlägningsbestämmelserna i JO-instruktionen är vidare utformade på så sätt att den enskilda ombudsmannen, förutom att besluta i tillsynsärendena, även förutsätts vara den som fattar beslut om att ta upp ett förhållande till utredning, verkställa nödvändig utredning m.m. (se 18–21 §§ JO-instruktionen).

Inom de ramar som följer av JO-instruktionen, arbetsordningen och de övriga eventuella riktlinjer eller motsvarande som chefsJO har beslutat om

⁹⁷⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 69.

⁹⁷⁶ Se bet. KU1LU 1967:1 s. 8, bet. KU 1975/76:22 s. 64 och bet. KU 1986/87:2 s. 41 f.

avgör en ombudsman således själv hur tillsynen ska bedrivas och vilka åtgärder som ska vidtas i ett ärende. Det kan emellertid noteras att ombudsmännen måste samråda med chefsJO inför ett beslut om att göra en framställning till riksdagen eller regeringen, genomföra en inspektion eller inleda ett initiativärende (se 4 och 5 §§). Utifrån vad som framkommit vid ett sådant samråd är det dock ombudsmannen som ska fatta beslut om bl.a. huruvida en åtgärd ska vidtas.⁹⁷⁷ Vissa åtgärder som en ombudsman då kan ha för avsikt att vidta, t.ex. att inleda ett inspektions- eller initiativärende, skulle eventuellt förutsätta att ombudsmannen får tillgång till ytterligare ekonomiska eller personella resurser, medan andra åtgärder, såsom att ta fram framställningar till riksdagen och regeringen, torde kunna genomföras inom ramen för befintliga resurser. På motsvarande sätt skulle normalt sett inte heller ett eventuellt samråd med konstitutionsutskottet som skulle genomföras av ombudsmannen själv påverka ombudsmannens resursbehov.

I det följande behandlas de enskilda ombudsmännens personliga uppdrag och inbördes oberoende ställning utifrån vissa aspekter när det gäller styrningen av JO som myndighet, dvs. ombudsmännens inre självständighet. I avsnitt 8.2.4 lyfts vissa av dessa frågor fram för att belysa eventuella konsekvenser som den nuvarande ordningen kan ha på bl.a. chefsJO:s möjligheter att leda myndigheten och på ombudsmännens oberoende ställning.

Ansvarsområden och fördelningen av ärenden

En ombudsmans uppdrag omfattar det ansvarsområde som han eller hon tilldelats enligt den arbetsordning som chefsJO beslutat om efter samråd med ombudsmännen. Omfattningen av respektive ansvarsområde framgår av bilagan till arbetsordningen för JO.

Områdena definieras i regel genom att vissa myndigheter eller typer av frågor anges, alternativt att det rör en fråga som avser ärenden vid ett visst departement eller en myndighet som hör till departementet och frågan inte faller in under något annat ansvarsområde hos JO. Kommittéväsendet, personalärenden, ärenden om tryckfrihet, yttrandefrihet, offentlighet och sekretess samt lagstiftningsremisser fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma. Klagomål utanför JO:s kompetensområde och skrifter med oklara yrkanden tillhör ansvarsområde 2. Övriga ärenden som inte är hänförliga till något av ansvarsområdena 1–3 tillhör ansvarsområde 4.

Av arbetsordningen framgår att ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsJO vilken ombudsman som ska handlägga ärendet. (Se 2 § första stycket.)

Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsJO enligt arbetsordningen vem som ska handlägga ärendena. Om en ombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan

⁹⁷⁷ Jfr Axberger (2014) s. 69.

handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde, bestämmer chefsJO vem som ska överta ärendet. (Se 2 § andra stycket.)

Även chefsJO har ett tilldelat ansvarsområde där han eller hon utövar tillsyn i likhet med de övriga ombudsmännen. Vidare har han eller hon i sin roll som chefsJO möjlighet att utöva tillsyn över samtliga tillsynsobjekt som står under JO:s tillsyn. Som framgår av redovisningen i avsnitt 8.2.2 får chefsJO oberoende av vad som följer av arbetsordningen genom särskilt beslut föreskriva att ett visst ärende eller en grupp av ärenden ska hänskjutas till honom eller henne eller någon av de andra ombudsmännen (se 15 § första stycket JO-instruktionen). Av de förarbeten som återges i avsnitt 8.2.1 framgår dock att det inte bör få förekomma att chefsJO annat än efter överenskommelse med den handläggande ombudsmannen tar över ett ärende där handläggningen redan påbörjats. Däremot bör chefsJO enligt förarbetena vara oförhindrad att i samband med fördelningen av inkommande ärenden besluta sig för att själv handlägga ett ärende, oavsett den inbördes fördelningen mellan ombudsmännen. Vidare bör chefsJO enligt förarbetena kunna ta initiativ över hela fältet när det gäller inspektioner och projekt.⁹⁷⁸

Verksamhetsplanering

Enligt den gällande ordningen bestämmer varje enskild ombudsman själv bl.a. vad som ska utredas inom det tilldelade ansvarsområdet, på vilket sätt utredningen ska bedrivas samt i vilken utsträckning inspektioner ska genomföras (se t.ex. 5 och 21 §§ JO-instruktionen).

Myndighetsstyrningen av JO förutsätter dock att det finns en planering för hur verksamheten ska utformas och bedrivas. En sådan planering kan ha relevans för bl.a. personalfrågor och resursfördelningsfrågor och för utvärderingen av verksamhetens resultat. Ombudsmännen har således att förhålla sig till vad som anges i planen.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 8.2.2 ska chefsJO besluta om en verksamhetsplan efter samråd med de övriga ombudsmännen (se 12 § andra stycket JO-instruktionen). Vid tidpunkten för reformen av den interna styrningen och kontrollen av riksdagens myndigheter 2011 upprättade inte JO någon verksamhetsplan. Enligt den utredning som låg till grund för den nu gällande bestämmelsen fanns skäl även för JO att upprätta en verksamhetsplan som var ändamålsenlig och motsvarade behoven vid JO. I förarbetena berörs dock inte närmare vad en sådan plan bör innehålla för JO:s del.⁹⁷⁹

Det kan i sammanhanget noteras att chefsJO enligt 12 § första stycket JO-instruktionen också ska bestämma inriktningen av JO:s verksamhet i stort.

I JO:s verksamhetsplan för 2022⁹⁸⁰ sätts det upp ett antal övergripande mål för verksamheten för att, som det anges, säkerställa att JO:s verksamhet ska åtnjuta högt förtroende hos allmänheten och granskade myndigheter och för

⁹⁷⁸ Se bet. KU 1986/87:2 s. 42.

⁹⁷⁹ Se 2008/09:URF4 s. 35. Jfr framst. 2009/10:RS6 och bet. 2010/11:KU9.

⁹⁸⁰ Se JO:s ärende med dnr ADM 31-2021.

att JO ska utgöra en förebild för offentlig verksamhet. Vidare anges ett antal strategier som JO utarbetat i syfte att genomföra sitt uppdrag och uppnå verksamhetsmålen. Bland dessa strategier kan nämnas att arbetet hos JO ska präglas av samarbete, effektivitet och enhetlighet. Det anges särskilt att JO:s handläggningsrutiner, om inte särskilda skäl motiverar annat, ska vara enhetliga.

I verksamhetsplanen anges även särskilda verksamhetsmål för 2022. Av avskrivningsärendena ska minst 80 procent vara avslutade inom två månader från det att de kom in. Utgångspunkten är att klagomålsärenden i övrigt ska avgöras i den ordning som de kommit in. Det anges att antalet klagomålsärenden som är äldre än 18 månader ska minska, och att det ska göras särskilda ansträngningar för att nå detta mål. Enligt verksamhetsplanen ska minst 75 procent av de remitterade ärenden som avslutas under året vara högst 18 månader gamla. Handläggningen av ärenden som rör myndigheternas hantering av begäran om allmän handling kan prioriteras, särskilt om klagomålet rör en åtgärd som ännu inte vidtagits.

I fråga om inspektioner anges i verksamhetsplanen att sedvanlig inspektionsverksamhet ska återupptas, förutsatt att det med hänsyn till coronapandemin är möjligt och lämpligt. Om så är fallet ska minst 30 inspektioner avslutas under året, fördelade på tillsynsavdelningarna och Opcat-enheten. Det är enligt planen särskilt angeläget att inspektioner inom ramen för Opcat-uppdraget genomförs regelbundet. Vidare anges att inspektionsärendena ska vara avslutade inom tre månader efter det att inspektionen genomfördes, om det inte finns särskilda skäl.

Av de lagstiftningsremisser som JO tar emot ska de som behandlar frågor av central betydelse för JO:s uppdrag prioriteras enligt verksamhetsplanen.

Därutöver anges särskilda mål för den internationella verksamheten hos JO (jfr avsnitt 6.7.2).

I sammanhanget kan noteras att JO i sin verksamhetsplan för 2020 bl.a. angav att särskilt fokus skulle läggas på frågan om domstolars och andra myndigheters utformning av avgöranden samt att antalet klagomålsärenden som blir föremål för fullständig utredning skulle öka under 2020.⁹⁸¹ Denna tidigare plan angav således en i vissa avseenden mer precis anvisning om vilken inriktning verksamheten skulle ha under året.

Enligt beslutsprocessen för verksamhetsplanen ska kanslichefen ta fram ett utkast till plan för det kommande året. Underlaget för verksamhetsplanen är bl.a. en strategisk plan som tas fram efter diskussion i plenum och som avser de två följande kalenderåren, måldiskussioner som hållits i plenum samt resultatet av diskussioner som avdelningarna haft om mål och planer.⁹⁸²

Enligt arbetsordningen beslutar chefsJO efter samråd med de övriga ombudsmännen också om riktlinjer för Opcat-enhetens verksamhet och plan för inspektionsverksamheten (se 5 § tredje stycket). Opcat-enhetens verk-

⁹⁸¹ Se JO:s ärende med dnr ADM 101-2019.

⁹⁸² Se Riksdagens ombudsmäns (JO) process för planering och uppföljning av verksamheten (JO:s ärende med dnr ADM 271-2018).

samhet ska enligt riktlinjerna planeras på årsbasis och målen fastställas i JO:s verksamhetsplan. Enhetschefen ansvarar för att ta fram förslag till plan för verksamheten. Antalet planerade inspektioner ska framgå liksom eventuella fokusområden eller tematisk inriktning. Samråd ska hållas med berörda byråchefer. Byråcheferna ska hämta in eventuella synpunkter från sina respektive avdelningar. ChefsJO beslutar om den årliga inspektionsplanen efter samråd med berörda ombudsmän. ChefsJO kan också revidera planen efter samråd med den berörda ombudsmannen eller byråchefen.⁹⁸³

Resursfördelning

För att bedriva sin verksamhet har ombudsmännen behov av olika former av resurser i form av bl.a. handläggare och administrativ personal. Även rent ekonomiska resurser kan krävas för att t.ex. genomföra inspektioner.

Enligt 13 § JO-instruktionen finns för verksamheten ombudsmannaexpeditionen. I JO-instruktionen anges dock inte närmare hur resurserna inom expeditionen ska fördelas mellan ombudsmännen, annat än att chefsJO beslutar om bl.a. organisationen av verksamhet och förslag till budget samt bestämmer personalens tjänstgöring (jfr 12 och 13 §§ JO-instruktionen). Kanslichefen leder under chefsJO arbetet på ombudsmannaexpeditionen och har i uppdrag att besluta om anställning av föredragande och annan personal vars anställning inte ska beslutas av chefsJO (se 13 § andra stycket JO-instruktionen och besluts- och delegationsordningen för JO).⁹⁸⁴

I arbetsordningen anges att ombudsmännen för beredning av klagomåls- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds av en kanslichef och av tillsynsavdelningar bestående av byråchefer, områdesansvariga föredragande och föredragande. Vid varje tillsynsavdelning finns också ett ärendekansli. (Se 4 § första stycket.)

Ombudsmännen biträds således av en grupp tjänstemän från vilken de är relativt fristående. Eftersom personalansvaret för JO ligger hos chefsJO och kanslichefen kan ombudsmännen ha en påverkan på avdelningarnas utformning främst vid de samråd som chefsJO ska ha med ombudsmännen. Ombudsmännen kan därutöver påverka tillsynsavdelningarnas arbete genom att ombudsmännen bestämmer bl.a. tillsynsarbetets inriktning inom sina respektive ansvarsområden.

Fördelningen av tillsynsavdelningarnas beredningsansvar framgår av en bilaga till arbetsordningen. Av bilagan följer att två av tillsynsavdelningarnas sakområden kan omfatta frågor inom flera ombudsmäns ansvarsområden. Efter en omorganisation 2019/20⁹⁸⁵ består exempelvis tillsynsavdelning 1 tre

⁹⁸³ Se Riktlinjer för JO:s verksamhet enligt Opcat (JO:s ärende med dnr ADM 95-2019).

⁹⁸⁴ Se Besluts- och delegationsordning för ekonomi- och personaladministrativa frågor hos Riksdagens ombudsmän (JO), JO:s ärende med dnr ADM 63-2022.

⁹⁸⁵ Huvudsyftet med omorganisationen var att åstadkomma en jämnare arbetsfördelning för de fyra ombudsmännen, där det också gavs utrymme för chefsJO:s uppdrag. Andra målsättningar var bl.a. en jämnare arbetsbelastning för byråchefer och föredragande, att alla ombudsmän skulle vara delaktiga i Opcat-verksamheten samt att samarbetet mellan tillsyns-avdelningarna skulle öka. (Se JO:s ärende med dnr ADM 97-2021.)

ombudsmän med handläggaresurser medan tillsynsavdelning 2 bistår två ombudsmän (se organisationsskissen i avsnitt 2.4.2). Ombudsmännen behöver således dela på handläggaresurserna på de nämnda avdelningarna. Hur ombudsmännen ska fördela avdelningarnas resurser sinsemellan framgår dock inte av arbetsordningen.

För att fullgöra de uppgifter som ligger på ett nationellt besöksorgan enligt Opcat biträds ombudsmännen enligt arbetsordningen av en särskild enhet, Opcat-enheten. Denna enhet består av en enhetschef, en biträdande enhetschef och föredragande. Som framgår av föregående avsnitt beslutar chefsJO enligt arbetsordningen om riktlinjer för Opcat-enhetens verksamhet och plan för inspektionsverksamheten efter samråd med berörda justitieombudsmän. Efter omorganisationen 2019/20 bistår enheten samtliga ombudsmän i deras uppdrag som nationellt besöksorgan. Ombudsmännen får således även dela på Opcat-enhetens resurser. (Se 4 § andra stycket och 5 § andra stycket.)

Enligt den besluts- och delegationsordningen som chefsJO fastställt får ombudsmännen beställa resor och taxiresor och göra övriga utlägg i samband med resor i tjänsten. Ombudsmännen har då att förhålla sig till de ram- och avropsavtal och andra upphandlingsregler som gäller för myndigheten. Inför inspektionsresor och genomförandet av vissa andra undersökningar ska ombudsmännen också samråda med chefsJO.

Samrådsplikt för justitieombudsmännen

Även om det är den enskilda ombudsmannen som fattar beslut om huruvida en framställning ska göras till riksdagen eller regeringen, en inspektion ska genomföras eller en undersökning ska inledas på ombudsmannens initiativ föreskrivs det i JO-instruktionen att sådana åtgärder får vidtas först efter att han eller hon samrått med chefsJO (se 4 § andra stycket och 5 § andra stycket). En sådan samrådsplikt föreskrivs även i 14 § tredje stycket JO-instruktionen inför att en ombudsman med stöd av tilläggsbestämmelse 13.2.1 i riksdagsordningen begär samråd med konstitutionsutskottet om arbetsordningen eller andra frågor av organisatorisk art.

Skyldigheten för ombudsmännen att samråda med chefsJO inför vissa beslut och åtgärder infördes på konstitutionsutskottets initiativ vid 1986 års JO-reform. Någon närmare motivering till varför ombudsmännen skulle samråda med chefsJO inför framställningar till riksdagen eller regeringen eller inför en begäran om samråd med konstitutionsutskottet angavs inte. Konstitutionsutskottets förslag kan dock ses i ljuset av utskottets allmänna önskan att stärka chefsJO:s roll, med målsättningen att ge JO-ämbetet den auktoritet och genomslagskraft som var nödvändig för en sådan extraordinär institution som JO. För att uppnå detta mål var det enligt utskottets mening av största vikt att chefsJO hade befogenhet att bestämma inriktningen i stort. Utskottet uttalade vidare att chefsJO:s huvuduppgift borde vara att ha det övergripande ansvaret för verksamheten och ämbetets organisation.⁹⁸⁶

⁹⁸⁶ Se bet. KU 1986/87:2 s. 40 f.

I fråga om samråd inför genomförande av en inspektion eller annan undersökning angav konstitutionsutskottet i författningskommentaren till bestämmelsen att den i första hand syftade till att underlätta samordningen inom JO-ämbetet. Inspektioner och undersökningar som en ombudsman genomför som ett led i utredningen av ett enskilt ärende som han eller hon handlägger skulle däremot inte omfattas av bestämmelsen.⁹⁸⁷

De nu nämnda samråden hålls ofta formlöst och kan genomföras såväl skriftligen som genom föredragningar inför chefsJO.

Det kan i sammanhanget konstateras att chefsJO inte har någon motsvarande samråds skyldighet gentemot de övriga ombudsmännen i de frågor som nu nämnts. Som framgår av redovisningen i avsnitt 8.2.2 måste dock chefsJO samråda med de övriga ombudsmännen inför sina beslut om arbetsordning, verksamhetsplan, årsredovisning och förslag till anslag på statens budget för JO (se 12 § andra stycket JO-instruktionen). Enligt uttalanden i förarbetena syftar chefsJO:s samrådsplikt till att balansera chefsJO:s roll som myndighetsledning och därmed som verksamhetsansvarig mot intresset att övriga justitieombudsmäns autonomi i deras tillsynsverksamhet inte åsidosätts.⁹⁸⁸

I dag används i huvudsak plenum som organ för chefsJO:s samråd med de övriga ombudsmännen. Plenum hålls i regel en gång per vecka. I sin bok JO – i riksdagens tjänst beskriver tidigare justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger plenum enligt följande:⁹⁸⁹

I praktiken fungerar ”plenum” som ett beslutsorgan i samrådsfrågor och som en informell ledningsgrupp. Det förhåller sig med denna del av organisationen som med tillsynsavdelningarna. Den är inte förutsedd i den rättsliga regleringen och inte heller antydd i arbetsordningen men den utgör en naturlig konsekvens av hur JO-institutionen som helhet är organiserad. Det behövs ett samrådsforum där gemensamma frågor kan diskuteras och gemensamma viljeriktningar kan komma till uttryck, och därför har ett sådant etablerats.

Enhetlighet i arbetsätt

JO-instruktionen innehåller få bestämmelser om hur en ombudsman ska handlägga ett ärende. Allmänna bestämmelser för handläggningen har samlats i 18–24 §§. Grundläggande för handläggningen är föreskriften i 21 § JO-instruktionen om att en ombudsman ska verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden. Av bestämmelsen följer att den enskilda ombudsmannen i stort fritt väljer hur han eller hon önskar bedriva sin tillsynsverksamhet och om ett klagomål över huvud taget ska utredas. Utöver att det i 24 § andra stycket JO-instruktionen anges att det i fråga om varje beslut ska finnas en handling som utvisar vem som har fattat beslutet och vem

⁹⁸⁷ Se bet. KU 1986/87:2 s. 47.

⁹⁸⁸ Se 2008/09:URF4 s. 35 och framst. 2009/10:RS6 s. 27. En skyldighet för den ombudsman som var administrativ chef att samråda med de övriga ombudsmännen innan arbetsordningen fastställdes eller anslag begärdes för verksamheten fanns tidigare i 1975 års JO-instruktion (se 14 §). En sådan skyldighet fördes dock ursprungligen inte in i 1986 års JO-instruktion.

⁹⁸⁹ Se Axberger (2014) s. 70.

som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll, saknas särskilda föreskrifter om hur besluten ska utformas.

I arbetsordningen för JO anges i fråga om handläggning av tillsynsärenden i huvudsak att en ombudsmans slutliga beslut ska undertecknas av ombudsmannen och ingå i registraturet samt att en ombudsman får bestämma att beslutet ska tillkännages på annat sätt än genom att tillsändas berörda eller att beslutet inte behöver sändas till klaganden (se 10 §).

Det står således varje enskild ombudsman i mångt och mycket fritt att efter eget omdöme handlägga sina ärenden och utforma sina beslut.

Hos JO finns emellertid dokument som styr hur ärenden ska handläggas vid myndigheten eller vars existens kan ha en styrande eller ensande effekt på handläggningen och utformningen av besluten. Som nämnts ovan under rubriken Verksamhetsplanering anges också i verksamhetsplanen för JO att handläggningsrutinerna ska, om inte särskilda skäl motiverar annat, vara enhetliga.

Exempelvis finns det en av kanslichefen fastställd kanslihandbok som beskriver rutiner och arbetsmoment som främst utförs av den administrativa personalen på tillsynsavdelningarna, men där flera moment utförs av övrig personal på avdelningarna. I handboken behandlas bl.a. diarieföring och expediering samt hur samråd mellan avdelningarna ska gå till. I en bilaga till handboken anges de statistikkoder som ska användas när ett ärende avslutas. I fråga om koderna framgår av handboken att det är en handläggare eller en byråchef som beslutar vilka statistikkoder som ska registreras och att det är byråchefen som är ytterst ansvarig för att korrekt statistikkod anges.⁹⁹⁰

Hos JO finns även en handbok om ärendehandläggning som tagits fram av en arbetsgrupp i vilken bl.a. kanslichefen ingått. I inledningen till handboken anges bl.a. att den främst vänder sig till nya föredragande och ger en introduktion till arbetet hos JO och i första hand beskriver föredragandenas arbetsuppgifter. Vidare anges att handboken utgör en dokumentering av de etablerade rutiner som kompletterar JO-instruktionens och arbetsordningens bestämmelser om hur JO:s ärenden ska handläggas. I de fall variationer förekommer mellan avdelningarna har ambitionen för arbetsgruppen varit att i handboken beskriva det arbetssätt som bedömts vara mest ändamålsenligt. Enligt handboken ska avdelningarna i största möjliga mån arbeta på det sätt som handboken beskriver. Det anges vidare att ett enhetligt arbetssätt främjar samhörigheten och gör det lättare för personalen att växla mellan avdelningarna.⁹⁹¹

Därutöver finns hos JO bl.a. riktlinjer för utformningen av pressmeddelanden, dokument med skriv- och språkregler samt mallar för utformningen av beslut i myndighetens ärendehanteringssystem.

⁹⁹⁰ Se Kanslihandbok (JO:s ärende med dnr ADM 52-2014).

⁹⁹¹ Se Handbok för ärendehandläggning (version 2021-01-04), JO:s ärende med dnr ADM 226-2019.

8.2.4 Vissa möjliga konsekvenser av nuvarande ordning och potentiella tillämpningssvårigheter

Av redogörelsen i avsnitt 8.2.2 och 8.2.3 framgår att det finns flera frågor där chefsJO:s roll och uppdrag har beröringspunkter med de övriga ombudsmännens självständighet. Beroende på hur regelverket tillämpas skulle detta kunna ha konsekvenser såväl för chefsJO:s möjligheter att leda myndigheten som för de övriga ombudsmännens självständiga ställning vid genomförandet av tillsynsuppdraget. Det har även framförts i olika sammanhang, bl.a. i organisationsstudier i fråga om JO, att den administrativa och organisatoriska tydligheten hos JO skulle ha sin grund i oklarheter i gällande regelverk som kan medföra tillämpningssvårigheter för de berörda. Nedan redovisas några exempel på vissa möjliga konsekvenser av den nuvarande ordningen och potentiella tillämpningssvårigheter.

ChefsJO som administrativ chef

Utgångspunkten för chefsJO:s roll och uppdrag i dag är att han eller hon ska vara myndighetens administrativa chef och bestämma inriktningen av verksamheten i stort. Detta kan innefatta såväl omhändertagande av nödvändiga och rent administrativa frågor och resursfördelning som att ge allmänna riktlinjer för verksamheten och att planlägga arbetet i stort. Som framgår av förarbetsuttalandena till den nuvarande JO-instruktionen förespråkade lagstiftaren en stark ställning för chefsJO i förhållande till de övriga ombudsmännen, där chefsJO skulle vara ensam beslutsfattare i administrativa frågor (se avsnitt 8.2.1). Vid en senare reform har det uttalats att chefsJO utgör myndighetens ledning. I samband med det infördes dock en skyldighet för chefsJO att samråda med de övriga ombudsmännen inför vissa beslut (se avsnitt 8.2.2). Konstitutionsutskottet har samtidigt varit tydligt med att justitieombudsmännen ska handlägga sina ärenden helt självständigt (se avsnitt 8.2.3).

Att chefsJO är administrativ chef innebär samtidigt inte att han eller hon är chef över de andra ombudsmännen. Dessa har valts av riksdagen och har riksdagen som uppdragsgivare. Lagstiftaren har tidigare också avvisat förslag om att chefsJO ska vara chef över de övriga justitieombudsmännen (se avsnitt 8.2.1).

Den tidigare justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger har beskrivit de processer som ledde fram till den nuvarande regleringen av chefsJO:s roll och hans eller hennes förhållande till de övriga ombudsmännen. Enligt Axberger råder efter 2011 års reform av den interna styrningen och kontrollen för riksdagens myndigheter ingen tvekan om att chefsJO fungerar som myndighetschef med det administrativa ansvar som normalt följer en sådan befattning och inte heller om att ombudsmännen är självständigt ansvariga för

sina respektive delar av kärnverksamheten, alltså tillsynsverksamheten. Axberger anför dock följande:⁹⁹²

Innebörden av att chefsjustitieombudsmannen ”bestämmer inriktningen av verksamheten i stort” kvarstår som något oklar. Befogenheten är i lagtexten inordnad bland organisationsfrågor och det ligger därvid nära till hands att uppfatta den som begränsad till det administrativa chefskapet. Det kan dock lika väl hävdas att den åtminstone innebär att för myndighetens strategiska frågor som involverar både administrativa aspekter och tillsynsarbetets inriktning ska bestämmas av chefsjustitieombudsmannen. Mot detta kan anföras att ombudsmännen inte står under varandras tillsyn, liksom 11 § JO-instruktionen, som innebär att den egentliga verksamheten redovisas gemensamt till riksdagen i ämbetsberättelsen, där varje ombudsman framträder som ensam ansvarig för sitt.

Mot denna bakgrund är min slutsats att JO:s organisation till syvende og sidst bygger på en uppdelning i ett administrativt och ekonomiskt ledarskap, som utövas av chefsjustitieombudsmannen, och ett tillsynsansvar, som ombudsmännen delar. Gränserna däremellan är inte alltid tydliga, och det torde de under rådande förutsättningar inte heller kunna bli. I praktiken finns det ett kollegialt inslag i myndighetsledningen som helhet. Det förutsätter att chefsjustitieombudsmannen avstår från att peka med hela handen och att övriga ombudsmän i det interna arbetet hushållar med sina självständighetsanspråk.

Gränserna för chefsJO:s ledarskap är inte alltid tydliga, vilket också konstaterats i en organisationsstudie av JO som genomfördes av den externa utredaren Sten Heckscher 2013. Heckscher fann att den roll som chefsJO hade vid tidpunkten för utredningen var svagare än vad som förutsattes i regelverket och framförde bl.a. följande:⁹⁹³

Det är min uppfattning att ämbetet här står inför ett viktigt val mellan två alternativ. Antingen att välja och inrätta sig efter den organisation som finns i regelverket och som innebär bl.a. en betydligt starkare administrativ ställning för ChefsJO och kanslichefen än vad de i dag har de facto. Eller också att ta initiativ till de regeländringar som krävs för att ge alla ombudsmän ett tydligt chefsansvar för sina respektive avdelningar och, när dessa är på plats, konsekvent genomföra en organisation enligt den principen. Enligt min mening brådskar frågan i den meningen att detta val styr många andra frågor. Det är dessutom, också av principiella skäl, angeläget att antingen anpassa verkligheten till regelverket eller regelverket till verkligheten så att de stämmer överens med varandra. Ämbetet bör snabbt undanröja skadliga organisatoriska oklarheter som blockerar en viktig förbättringspotential. När det nödvändiga valet gjorts kommer nämligen åtskilliga viktiga organisatoriska frågor att tämligen enkelt kunna finna sina lösningar.

Utifrån sina samtal med personalen vid JO konstaterade Heckscher i fråga om styrningen av verksamhetens inriktning följande:

Många har vid samtalen med mig pekat på att det på detta område finns en betydande utvecklingspotential. JO-kollektivet borde starkare manifesteras sig utåt och göra en större affär av sin roll och insats. Tydligare mål som

⁹⁹² Se Axberger (2014) s. 63.

⁹⁹³ Rapport av Sten Heckscher den 31 maj 2013, JO-ämbetets organisation – En genomlysning, JO:s ärende med dnr ADM 38-2013. Se även avsnitt 8.3.3.

kan ge fokus för gemensamma ansträngningar för hela myndigheten efterlyses. ”Vi borde skapa en linje för vår verksamhet utifrån vad vi vill uppnå!”

VP [*verksamhetsplanen, utredningens anm.*] som av många upplevs som ett dött dokument borde peka ut för myndigheten viktiga och intressanta områden att arbeta med. Kanske kunde man satsa på tematiska granskningar som bedrivs av flera tillsammans i projektform? VP för 2013 är mer utvecklade än tidigare versioner och har inslag som svarar mot efterfrågan.

Det finns således indikationer på att det finns en inneboende otydlighet i det gällande regelverket för bl.a. chefsJO:s roll och uppdrag och att detta också kan ha lett till att tillämpningen, åtminstone vid genomlysningen av myndigheten 2013, inte låg i linje med regelverket. Det kan även diskuteras på vilket sätt chefsJO ska styra inriktningen av verksamheten och i vilken utsträckning det i regel sker sådan verksamhetsstyrning som vissa efterfrågar. Enligt direktiven för kommittén är det en av dess uppgifter att om möjligt tydliggöra dessa gränser för chefsJO:s ledarskap och vad det innebär för övriga ombudsmän.

ChefsJO:s uppdrag att fatta vissa specifika beslut

Nära chefsJO:s uppdrag att vara administrativ chef och bestämma inriktningen av verksamheten i stort ligger de uppgifter som räknas upp i 12 § andra stycket JO-instruktionen, nämligen att, efter samråd med de övriga ombudsmännen, i arbetsordningen meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statens budget för JO. Vidare ska chefsJO enligt 14 § första stycket JO-instruktionen meddela de råd och anvisningar som behövs för arbetet inom ombudsmannaexpeditionen utöver JO-instruktionen och vad som föreskrivs i arbetsordningen. Nu nämnda bestämmelser ger chefsJO mer specifika uppgifter och befogenheter, men även dessa skulle beroende på hur de tillämpas kunna medföra att gränserna för chefsJO:s ledarskap anses otydliga.

ChefsJO:s beslut om arbetsordning för JO kan ha stor påverkan på ombudsmännens tillsynsverksamhet genom att arbetsordningen omfattar såväl utformningen av beredningsorganisationen, vilken ska bistå ombudsmännen, som vilka ärenden som ska falla inom respektive ombudsmans ansvarsområde.

Exempelvis följde av omorganisationen 2019/20 att vissa av ombudsmännen inte längre har en egen tillsynsavdelning till förfogande, utan dessa får i stället dela de resurser som finns på vissa avdelningar med andra ombudsmän. Detta skulle kunna försvåra för en ombudsman att planera sin tillsynsverksamhet och skulle även kunna medföra att ombudsmannen måste avstå från åtgärder som han eller hon bedömer vara nödvändiga. Som noteras nedan är dock tillgången på resurser något som alltid kommer att kunna påverka ombudsmännens möjligheter att bedriva sin tillsynsverksamhet självständigt, oavsett hur myndigheten organiserats.

Genom chefsJO:s beslut om tilldelning av ansvarsområden styrs vilka ärenden en ombudsman kan pröva, såväl vad gäller inkommande klagomål som vad gäller inom vilka områden ombudsmannen kan inleda initiativärenden. Av nu gällande arbetsordning följer också att ombudsmännen inte kan lämna över ärenden till varandra utan chefsJO:s medverkan. För chefsJO:s del förhåller det sig annorlunda eftersom han eller hon kan inleda initiativärenden när det gäller samtliga tillsynsobjekt samt även ta klagomålsärenden som avser en annan ombudsmans ansvarsområde, med den begränsningen att chefsJO enligt uttalanden i förarbetena inte utan överenskommelse får ta över ärenden där andra ombudsmän redan har påbörjat handläggningen.

ChefsJO är således ensam beslutsfattare för hur ärendena ska fördelas. Detta kan begränsa eller på annat sätt påverka en ombudsmans möjligheter att bedriva sin verksamhet. Såvitt framkommit har det dock hittills inte hänt att chefsJO använt sig av möjligheten att själv ta t.ex. principiellt viktiga klagomål på något av de andra ombudsmännens ansvarsområde.

Att chefsJO ska bestämma inriktningen av verksamheten i stort skulle, beroende på hur det utförs, kunna uppfattas som inkräktande på den enskilda ombudsmannens självständighet om det hade en styrande effekt på ombudsmannens beslutsfattande. Vid bestämmandet av vad som ligger i detta uttryck kan gränsdragningsproblem uppkomma. Vid 1975 års JO-reform uttalade konstitutionsutskottet bl.a. att chefsombudsmannen skulle kunna ge allmänna riktlinjer för verksamheten och planlägga arbetet i stort, t.ex. inriktningen av inspektionsverksamheten. Någon ändring i det avseendet synes inte ha varit avsedd vid 1986 års reform.⁹⁹⁴

Som exempel på olika formuleringar i fråga om styrning av verksamhetens inriktning kan nämnas att det i verksamhetsplanen för 2020 angavs att särskilt fokus skulle läggas på frågan om domstolars och andra myndigheters utformning av avgöranden samt att antalet klagomål som blir föremål för fullständig utredning skulle öka under året. I verksamhetsplanen för 2022 anges inte något sådant fokusområde för tillsynsverksamheten. I den senare verksamhetsplanen lämnas således inte lika långtgående styrande instruktioner till ombudsmännen som i verksamhetsplanen för 2020.

En konsekvens av den nu gällande ordningen är att det även är chefsJO som beslutar om de fördelade resurserna, i den utsträckning som t.ex. anställning och disposition av personal inte har delegerats till kanslichefen. Enligt 13 § första stycket JO-instruktionen är det chefsJO som bestämmer om personalens tjänstgöring. Som administrativ chef över verksamheten kan således chefsJO påverka t.ex. vilka utredningsresurser som ska finnas tillgängliga för utredningar inom ett visst sakområde, bl.a. utifrån de mål som satts upp i verksamhetsplanen.

Det kan i sammanhanget konstateras att den nuvarande organisationen bygger på att det är chefsJO som är administrativ chef för myndigheten och att arbetet ska ledas av kanslichefen under chefsJO (se vidare avsnitt 8.3). Den

⁹⁹⁴ Se bet. KU 1975/76:22 s. 64. Jfr bet. KU 1986/87:2 s. 41 f.

handläggande personalen vid tillsynsavdelningarna står således ytterst under chefsJO:s och kanslichefens ledarskap och ansvar, samtidigt som ombudsmännen inom sina respektive ansvarsområden styr handläggningen av ärendena. Det kan inte uteslutas att detta kan leda till motsättningar inom myndigheten i fråga om bl.a. i vilken utsträckning ombudsmännen kan belasta tjänstemännen när t.ex. arbetsmiljöansvaret ligger på chefsJO och kanslichefen.

I fråga om resurser är chefsJO också den som ensam beslutar om myndighetens förslag till anslag på statens budget. Storleken på tillgängliga resurser för myndighetens verksamhet kan således komma att påverkas av chefsJO:s beslut. Även om ombudsmännen skulle ha tillgång till egna staber av handläggare skulle ombudsmännens möjlighet att bedriva tillsynsverksamhet påverkas av chefsJO:s beslut. Om chefsJO mot förmodan skulle föreslå en minskning av myndighetens anslag skulle ombudsmännen således var tvungna att rätta sig därefter.

Det kan även tänkas att de verksamhetsplaner, inspektionsplaner och resursfördelningar som finns i verksamheten medför att den enskilda ombudsmannen inte har möjlighet att utföra mer akuta inspektioner och undersökningar, eftersom dessa kanske inte ryms inom den gällande planen eller utifrån de tillgängliga resurserna.

Samråd och ansvar

Besluten om arbetsordning, verksamhetsplan och förslag till anslag på statens budget ska alla fattas efter samråd med de övriga ombudsmännen.⁹⁹⁵ Verksamhetens mål och inriktning, organisationen av myndigheten, ombudsmännens ansvarsområden samt budgetförslaget är således något som chefsJO måste diskutera med de andra ombudsmännen. Detta medför dock inte att chefsJO är bunden av de andra ombudsmännens ställningstaganden i diskussionerna.⁹⁹⁶ En ombudsman som känner sig förfördelad eller finner att chefsJO:s beslut inkräktar på ombudsmannens självständighet i ärendehandläggningen har däremot möjlighet att vända sig till konstitutionsutskottet. Vad som framkommer vid ett sådant samråd med utskottet skulle kunna påverka utskottets och riksdagens förtroende för chefsJO.

Beroende på hur samråden mellan chefsJO och ombudsmännen genomförs och i vilken utsträckning chefsJO följer vad som framkommit i diskussionerna med de övriga ombudsmännen skulle JO kunna ha inslag av att vara såväl en enrådighetsmyndighet som en myndighet där besluten i praktiken fattas kollegialt av ombudsmännen. Den senare beslutsordningen vore emellertid inte alltigenom förenlig med nuvarande regelverk, såtillvida att det är chefsJO

⁹⁹⁵ ChefsJO fattar även ensam beslut om årsredovisningen för JO, men efter samråd med de övriga ombudsmännen, se 12 § andra stycket JO-instruktionen. Det kan i det sammanhanget noteras att det i fråga om ämbetsberättelsen för JO föreskrivs att det är *ombudsmännen* som ska lämna berättelsen till riksdagen (se 11 § JO-instruktionen).

⁹⁹⁶ Det kan noteras att besluten ska fattas *efter* samråd med de övriga ombudsmännen och inte *i* samråd (jfr 12 § andra stycket JO-instruktionen).

som ytterst ansvarar för verksamheten inför riksdagen, medan de övriga ombudsmännen enbart ansvarar för sin egen tillsynsverksamhet. Som framgår av redovisningen i avsnitt 8.2.2 är chefsJO myndighetens ledning och har det övergripande verksamhetsansvaret. Han eller hon ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Ett kollegialt beslutsfattande inom myndigheten skulle därmed kunna medföra att de övriga ombudsmännen fick en alltför stor beslutanderätt i förhållande till det formella ansvar som ligger på chefsJO enligt regelverket.

Enligt den gällande ordningen finns det även en samrådsskyldighet för ombudsmännen gentemot chefsJO. Som framgår av avsnitt 8.2.3 ska ombudsmännen samråda med chefsJO inför vidtagande av inspektion, inledande av initiativärende, framställning till riksdagen eller regeringen samt påkallande av samråd med konstitutionsutskottet. Även om regelverkets nuvarande utformning inte hindrar att de andra ombudsmännen vidtar vissa åtgärder oavsett vad som framkommer vid samråden med chefsJO skulle samråden i sig kunna uppfattas som en begränsning av ombudsmännens egna handlingsutrymme. Särskilt vad gäller åtgärder som i stort sett saknar resursmässiga konsekvenser för JO och därmed inte behöver samma praktiska samordning och fördelning, såsom framställningar och samråd med konstitutionsutskottet, skulle ombudsmännen kunna ifrågasätta syftet med att de ska hämta in chefsJO:s inställning. Även behovet av samråd inför väckande av initiativärenden skulle kunna ifrågasättas eftersom det står ombudsmännen helt fritt att utan samråd utreda ett ärende som inletts med anledning av ett klagomål från en enskild.

En enskild ombudsmans beslut att genomföra en inspektion eller att inleda ett omfattande initiativärende skulle kunna medföra konsekvenser som påverkar hela ämbetet. Om en ombudsman skulle ta en hel tillsynsavdelning i anspråk för en inspektion eller en annan utredning skulle det kunna medföra att en annan ombudsman skulle sakna handläggare för delar av sitt ansvarsområde då vissa ombudsmän i dag delar på tillsynsavdelningarnas resurser. Den andra ombudsmannen skulle därigenom kunna få svårt att utreda ett brådskande ärende eller svara på en lagstiftningsremiss. Det kan inte heller uteslutas att anseendet och respekten för JO som ämbete och myndighet skulle skadas om en ombudsman exempelvis genomförde en inspektion på ett sådant sätt att allmänheten skulle kunna uppfatta det som vidlyftigt eller slösaktigt. Även i sådana fall kvarstår det faktum att det är chefsJO som ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

I fråga om chefsJO:s verksamhetsansvar kan det i förhållande till de övriga ombudsmännens ansvar för deras respektive tillsynsverksamheter finnas oklara gränser, bl.a. i fråga om i vilken utsträckning som chefsJO kan hållas ansvarig för de prioriteringar som andra ombudsmän gör i verksamheten samt om de enskilda ombudsmännen kan stå ansvariga för beslut som föranletts av begränsningar eller prioriteringar från chefsJO:s sida.

Enhetlighet

Den enskilda ombudsmannens självständighet i beslutsfattandet skulle i praktiken kunna leda till motstridiga avgöranden inom myndigheten. Om JO meddelar beslut som står i strid med varandra skulle det kunna påverka myndighetens anseende. I verksamhetsplanen för 2022 anges förvisso att arbetet på JO ska präglas av bl.a. enhetlighet, men detta synes i första hand ta sikte på handläggningsrutinerna vid tillsynsavdelningarna. Ombudsmännen själva anser sig inte nödvändigtvis vara bundna av vare sig JO:s handläggningsrutiner eller andra justitieombudsmäns avgöranden. Eftersom ombudsmännens beslut inte kan överklagas och chefsJO inte kan ”överpröva” en annan ombudsmans beslut finns det således risk för att avgörandena brister i enhetlighet.

Hans-Gunnar Axberger berörde vid sin behandling av plenums funktion även frågan om enhetligheten i beslutsfattandet och anförde följande:⁹⁹⁷

Namnet till trots är plenum normalt sett inte ett forum för praxisdiskussioner. Under min tid förekom undantagsvis diskussioner kring hur enskilda ärenden borde bedömas i ljuset av tidigare JO-praxis, men det var alltså sällsynt. Skälet var nog framför allt att varje ombudsman har att själv ta ställning; det är aldrig fråga om ett kollegialt beslutsfattande. Ombudsmännen är därför mycket försiktiga med att lägga sig i varandras ärenden, och får ju enligt instruktionen inte heller göra det. Samråd mellan enskilda ombudsmän förekommer dock ofta i informella samtal. När det gäller risken för spretande beslut förebyggs den bäst av att ombudsmännen respekterar varandras tidigare avgöranden och förhåller sig till dem. Till sin hjälp har de därvid tillsynsavdelningarnas medarbetare, och även kanslichefen, som över tid förvaltar JO-ämbetets praxis. En viss variation mellan olika ombudsmäns synsätt är därutöver hälsosam och för övrigt en avsiktlig konsekvens av JO-uppdragets personliga karaktär.

Delegation

Som JO-instruktionen är utformad i dag kan chefsJO bemyndiga kanslichefen att besluta i administrativa frågor, dock inte om att anställa en byråchef. ChefsJO får vidare bemyndiga en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta åtgärder för ärendes beredande. Bestämmelsen om delegation är placerad i JO-instruktionens avsnitt om myndighetens organisation. (Se 15 § andra stycket.)

Därutöver kan chefsJO, som andra ombudsmän, bemyndiga tjänstemän att vidta åtgärder och fatta vissa beslut i tillsynsverksamheten (se 22 § JO-instruktionen). Denna senare delegation är inte något som chefsJO nyttjar i sin roll som administrativ chef för JO och behandlas därför inte ytterligare i detta sammanhang.

Grundläggande för frågan om chefsJO:s delegation av beslutanderätt i administrativa frågor är vilka frågor som anses vara förbehållna chefsJO och vad som kan anses utgöra en administrativ fråga. Som framgår av redovisningen i avsnitt 8.2.2 uttalades i förarbetena att chefsJO borde kunna dele-

⁹⁹⁷ Se Axberger (2014) s. 70.

gera åt kanslichefen att avgöra de flesta administrativa frågorna, men inte att anställa byråchef, samt att även andra särskilt viktiga frågor bör vara förbehållna chefsJO. Den närmare preciseringen av kanslichefens befogenhet skulle enligt förarbetena vara en uppgift för chefsJO.

ChefsJO ska enligt JO-instruktionen fatta beslut om arbetsordning, verksamhetsplan, årsredovisning och förslag till anslag på statens budget (se 12 § andra stycket). ChefsJO bestämmer även om personalens tjänstgöring (13 § första stycket). För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsJO enligt 14 § de råd och anvisningar som behövs utöver JO-instruktionen och det som föreskrivs i arbetsordningen. Därutöver följer det av 15 § att chefsJO själv måste fatta beslut om anställning av byråchefer samt att chefsJO beslutar om de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring. ChefsJO ska också besluta om ombudsmannaexpeditionens öppettider (se 26 §).

Var gränsen går mellan nu nämnda beslut och administrativa frågor som kan delegeras till kanslichefen är inte alltid tydligt. I enlighet med 14 § JO-instruktionen har chefsJO bl.a. beslutat om en besluts- och delegationsordning och riktlinjer för Opcat-verksamheten samt fastställt en processplan för planering och uppföljning av verksamheten. Kanslichefen har å sin sida fastställt myndighetens kanslihandbok som skulle kunna anses utgöra riktlinjer för den praktiska handläggningen av vissa frågor vid tillsynsavdelningarna, men samtidigt utgöra en administrativ fråga såtillvida att den på en praktisk nivå beskriver kansliernas göromål utan att det nödvändigtvis påverkar handläggningen av tillsynsärendena.

Ett annat exempel där det kan var otydlig i vilken utsträckning en fråga kan delegeras till kanslichefen enligt gällande ordning är chefsJO:s föreskrivna beslutanderätt i fråga om personalens tjänstgöring (se 13 § första stycket JO-instruktionen). Av redovisningen av förarbetena i avsnitt 8.2.2 framgår att avsikten med föreskriften var att chefsJO skulle besluta om hur ombudsmannaexpeditionens personal skulle disponeras och att var och en av ombudsmännen inte skulle disponera självständigt över viss personal. Samtidigt kan noteras att kanslichefen ska, under chefsJO, leda arbetet vid ombudsmannaexpeditionen (se 13 § andra stycket JO-instruktionen). Kanslichefen kan också bemyndigas att rekrytera samtliga personalkategorier utom byråchefer (se 15 § andra stycket och 28 § JO-instruktionen). Det är inte uppenbart om nuvarande reglering i JO-instruktionen även medger att chefsJO bemyndigar kanslichefen att besluta om personalens tjänstgöring. Kanslichefen leder arbetet vid expeditionen och indelningen av personalen på tillsynsavdelningarna, vilka i dag formellt sett inte är kopplade till en viss ombudsman, kan anses vara en administrativ fråga. Samtidigt anger 13 § första stycket JO-instruktionen att det är chefsJO som bestämmer om personalens tjänstgöring. I dag är det dock kanslichefen som fattar beslut om placeringen av den personal som hon har bemyndigats att anställa, t.ex. föredragandenas placeringar på de olika tillsynsavdelningarna.⁹⁹⁸

⁹⁹⁸ Se t.ex. JO:s ärende med dnr ADM 40-2021.

Vilka andra ”särskilt viktiga frågor” chefsJO bör förbehålla sig själv framgår inte av uttalandena i förarbetena. Liknande avvägningar behöver göras i myndigheter under regeringen som är skyldiga att tillämpa myndighetsförordningen (2007:515). I 4 § nämnda förordning anges vilka beslut myndighetens ledning ska fatta samt att ledningen även ska avgöra andra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse eller som avser föreskrifter. Andra frågor kan enligt 5 § myndighetsförordningen i regel delegeras till den som ledningen bestämmer. Det kan dock inte uteslutas att det vid tillämpningen av den motsvarande ordningen hos JO finns anledning för chefsJO att vid delegation av vissa frågor till kanslichefen eller andra tjänstemän förhålla sig till om besluten som tjänstemännen skulle fatta skulle anses inkräkta på de övriga ombudsmännens självständighet i utförandet av tillsynsupdraget.

Frågan om gränserna för chefsJO:s delegation av beslutanderätt behandlades av en arbetsgrupp inom JO som tillsatts i ljuset av det som framkommit i den organisationsstudie som genomfördes av Sten Heckscher 2013. Arbetsgruppen presenterade sin rapport, Organisationsprojektets rapport, i juni 2014.⁹⁹⁹

Inledningsvis noterade arbetsgruppen att regleringen i 15 § andra stycket JO-instruktionen gav chefsJO en långtgående delegationsmöjlighet och att chefsJO kunde delegera samtliga administrativa frågor till kanslichefen med undantag för anställning av byråchef. Arbetsgruppen konstaterade dock att det i JO-instruktionen inte fanns någon definition av vad som var en sådan administrativ fråga som kunde delegeras till kanslichefen och uttalade följande:¹⁰⁰⁰

En administrativ fråga torde generellt beteckna en fråga vid en myndighet som inte direkt avser genomförandet/utövandet av myndighetens uppdrag, i JO:s fall tillsynsverksamheten. I förarbetena till JO-instruktionen nämns som exempel på administrativa frågor anställnings- och lönefrågor, anslags- och övriga ekonomiska frågor, lokalfrågor, registratur, telefonväxel och vaktmästeri (se SOU 1975:23 s. 178–179 och KU 1986/87:2 s. 42). Som en jämförelse kan också nämnas att enligt lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter utgör beslut om anställning och utlämnande av allmän handling administrativa beslut.

ChefsJO:s uppdrag som avser den övergripande styrningen och ledningen av JO:s verksamhet har tidigare behandlats i avsnitt 2.3. Detta är inte sådana administrativa frågor som enligt 15 § JO-instruktionen kan delegeras till kanslichefen. Åtskillnaden mellan övergripande styrning och ledning och administrativa frågor framgår av förarbetena till JO-instruktionen (se t.ex. SOU 1975:23 s.178–179, KU 1975/76:22 s. 64 och 73 och KU 1986/87:2 s. 48). I KU 1986/87:2 s. 48 anges t.ex. att 12 § ”[dels] innebär [...] att chefsjustitieombudsmannen är administrativ chef för JO-ämbetet, dels att han bestämmer inriktningen i stort av verksamheten.” Dessa frågor kan således inte delegeras till kanslichefen. Det innebär att frågor av detta slag som i JO-instruktionen direkt åläggs chefsJO självfallet inte kan delegeras, t.ex. fastställande av arbetsordningen, verksamhetsplan, årsredovisning och anslagsframställan (12 §). Gränsdragningsproblemet kan däremot uppkomma i fråga om vad som i övrigt utgör en sådan

⁹⁹⁹ Se JO:s ärende med dnr ADM 115-2014.

¹⁰⁰⁰ Organisationsprojektets rapport (JO:s ärende med dnr ADM 115-2014) avsnitt 4.2.4.

lednings- och styrningsfråga som chefsJO exklusivt bör svara för och vad som utgör en administrativ fråga som kan delegeras till kanslichefen. I denna fråga kan vägledning sökas i annan lagstiftning som reglerar kompetensfördelningen mellan ett organ med i huvudsak övergripande beslutsansvar och sådana med huvudsakligen förvaltande uppdrag, t.ex. 3 kap. 9 § kommunallagen. Enligt vår uppfattning bör frågor som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för JO inte kunna delegeras. Exempel på frågor som bör beslutas av chefsJO är mål och riktlinjer för verksamheten, budget och andra viktiga ekonomiska frågor samt väsentliga organisationsfrågor.

Avslutningsvis kan nämnas att chefsJO:s beslut avseende den övergripande styrningen och ledningen av JO:s verksamhet i stor utsträckning påverkar vad som utgör en administrativ fråga. Genomförandet av ett styrdokument torde i flera delar innefatta administrativa frågor som kan delegeras till kanslichefen, t.ex. att utifrån beslutade prioriteringar fördela personalresurser mellan olika tillsynsområden.

Av utformningen av bestämmelsen om delegation i administrativa frågor torde följa att rätten att fatta beslut endast kan delegeras till kanslichefen, eftersom andra tjänstemän enbart kan bemyndigas att vidta åtgärder för ett ärendes beredande. Av detta torde också följa att kanslichefen inte heller kan vidaredelegera beslutanderätten till en annan tjänsteman. Inte heller finns det möjlighet att delegera till en ombudsman att fatta beslut i de administrativa frågorna.¹⁰⁰¹

Att beslutanderätten i administrativa frågor är begränsad till kanslichefen skulle kunna medföra begränsningar som inte gynnar verksamheten. Den administrativa styrningen av JO kräver ett stort antal beslut, vilket torde förutsätta att kanslichefen kan vidaredelegera beslutanderätten (se närmare avsnitt 8.3.2).

Vidare framgår det av arbetsordningen och av besluts- och delegationsordningen för JO bl.a. att det hos JO i dag finns en biträdande kanslichef som får fatta beslut i vissa upphandlingsärenden. Den biträdande kanslichefen är i vissa frågor underställd chefsJO och i andra frågor kanslichefen. Detta talar för att den gällande utformningen av JO-instruktionen i fråga om delegationsmöjligheter inte motsvarar JO:s befintliga behov.

I fråga om vidaredelegation noterade den interna arbetsgruppen i sin rapport 2014 att JO-instruktionen inte rymde någon möjlighet för chefsJO att delegera beslutanderätt i administrativa frågor till någon annan än kanslichefen eller för kanslichefen att vidaredelegera beslutanderätten. Enligt arbetsgruppen talade dock ändamålsskäl för att delegation borde kunna ske även till en annan tjänsteman och anförde följande:¹⁰⁰²

Sedan länge har en sådan ordning gällt vid statliga myndigheter (se myndighetsförordningen och den tidigare gällande verksförordningen). JO-instruktionens delegationsbestämmelse är vidare av äldre datum och utgår från att chefsJO och kanslichefen mäktar med alla de administrativa frågor som berör ämbetet. De ökade krav som ställs på ämbetets admini-

¹⁰⁰¹ Jfr avsnitt 3.5.1 och 5.2.3 i Riksdagens ombudsmäns rapport Organisationsprojektets rapport (JO:s ärende med dnr ADM 115-2014). Se även avsnitt 8.3.3 i detta betänkande.

¹⁰⁰² Se Organisationsprojektets rapport (JO:s ärende med dnr ADM 115-2014) avsnitt 5.2.3.

stration gör att regelverket framstår som förlegat. JO-instruktionens delegationsbestämmelser bör därför enligt vår uppfattning ändras. Innan det skett måste dock verksamheten utgå från det regelverk som finns.

Vad som utgör ett formellt beslut, som kräver stöd i de nämnda delegationsbestämmelserna, ska dock inte övertolkas. Varje åtgärd som omfattar någon form av ställningstagande kan inte rimligen hanteras inom en sådan ordning. Bedrivande av den löpande verksamheten och ställningstaganden av mindre vikt inom fastslagna ramar, t.ex. vissa inköp, kan inte gärna behöva beslutas av kanslichefen.

8.2.5 Kommitténs överväganden

8.2.5.1 Utgångspunkter för övervägandena

Som nämnts i avsnitt 8.1 och som framgår särskilt av redovisningen i avsnitt 8.2.4 har det i olika sammanhang anförts att det finns en administrativ och organisatorisk otydlighet hos JO, som åtminstone delvis torde vara en följd av att det är chefsJO:s uppgift att utöva ett administrativt och ekonomiskt ledarskap för verksamheten, medan tillsynsansvaret ska delas mellan samtliga justitieombudsmän. Det är mot denna bakgrund som kommittén har fått i uppdrag att bl.a. analysera och tydliggöra innebörden av chefsJO:s administrativa uppdrag och roll samt ansvarsförhållandena och arbetsfördelningen i förhållande till övriga ombudsmän. Utgångspunkten är dock, som anges i avsnitt 8.1, att det inte ingår i utredningens uppdrag att föreslå grundläggande eller omvälvande förändringar i JO:s organisation och verksamhetsstruktur. Av detta följer bl.a. att befattningen som chefsJO ska bevaras och att förändringar i antalet justitieombudsmän inte ska utredas.

Vid utformningen av regelverket för JO:s organisation och förhållandena mellan chefsJO och de övriga ombudsmännen finns det skäl att särskilt beakta att varje innehavare av ämbetet väljs respektive omväljs av riksdagen för ett personligt uppdrag under en fast tidsperiod. ChefsJO och de övriga ombudsmännen har alltså tidsbegränsade mandat, varför såväl sammansättningen av ombudsmän som exempelvis ombudsmännens individuella eller gemensamma visioner respektive målsättningar för ämbetet varierar över tid. Relationen mellan de enskilda ombudsmännen kan påverkas av förändringar i sammansättningen. Även JO:s inre organisation och arbetssätt kan förändras och utvecklas över tiden.

Målsättningen vid utformningen av de instruktioner som uppdragsgivaren lämnar till JO i form av föreskrifter måste därför vara att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar ombudsmannainstitution, där regelverket ger tydliga ramar bl.a. för att tillförsäkra de enskilda ombudsmännen nödvändig och tillräcklig självständighet för att utföra sina personliga uppdrag som de anförtratts av riksdagen, samtidigt som behovet av ändamålsenlig styrning av JO tillgodoses.

Det finns även anledning att i möjligaste mån värna JO-ämbetets självständighet och institutionella oberoende (jfr avsnitt 5) och följaktligen undvika alltför detaljerad författningsreglering av de inre förhållandena hos JO. Sådan

detaljstyrning skulle även kunna framstå som ineffektiv och kortsiktig, eftersom JO:s inre organisation lämpligast utformas av den eller dem som leder verksamheten utifrån rådande verksamhetsförutsättningar och behov. Utformningen av de inre förhållandena skulle dock kunna medföra en påtaglig påverkan på de enskilda ombudsmännens inbördes självständighet eller på chefsJO:s möjligheter att fullgöra sina skyldigheter som administrativ chef med verksamhetsansvar. Det kan i sådana fall finnas anledning för lagstiftaren att meddela närmare föreskrifter om bl.a. organisationen av JO.

En grundläggande utgångspunkt för en författningsreglering av JO:s organisation bör sålunda vara att ange ändamålsenliga ramar för den interna styrningen. Det som bör regleras i författning är således t.ex. hur arbetsordningen beslutas, i ljuset av den inverkan som arbetsordningen har på organisationens utformning och fördelningen av ansvarsområden, snarare än hur JO ska organiseras i detalj. Motsvarande gäller även vid t.ex. resurstilldelningen – det är alltså själva processen för besluten om tilldelning av resurser som bör regleras i författning, snarare än storleken på respektive ombudsmans tjänstemannastab.

JO-ämbetets nuvarande organisationsform, med bl.a. fyra ombudsmän som har personliga uppdrag från riksdagen och som ska biträdas av en tjänstemannaorganisation som formellt sett står under chefsJO:s ledning, ger ofrånkomligen upphov till mer eller mindre komplexa intresseavvägningar i verksamheten.

Utifrån de nuvarande organisatoriska förutsättningarna torde en välfungerande verksamhet förutsätta bl.a. att det görs rimliga avvägningar mellan å ena sidan chefsJO:s behov av att kunna fullgöra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt och å andra sidan de övriga ombudsmännens anspråk på den egna självständigheten. Vidare torde en ytterligare förutsättning för en välfungerande verksamhet vara att chefsJO och de övriga ombudsmännen har en ömsesidig förståelse och respekt för innebörden och omfattningen av varandras uppdrag.

Det bör även beaktas att förutsättningarna för ombudsmännens inbördes självständighet är annorlunda vid utförandet av deras uppdrag att vara nationellt besöksorgan enligt Opcat. Verksamheten har många likheter med tillsynsverksamheten och kan i vissa delar jämföras med denna (jfr avsnitt 5.5.3.1 och 6.5.5). Hela verksamheten enligt Opcat är dock uppbyggd kring en gemensam enhet, vilket medför att samordningsbehovet är påtagligt. Styrningen av verksamheten sker i många delar separat från tillsynsverksamheten i övrigt, med utgångspunkt i bl.a. inspektionsplaner och förutbestämda fokusområden. Ombudsmännens inbördes självständighet kan därmed inte göras gällande i samma utsträckning som inom den traditionella tillsynsverksamheten. Vad som anförs nedan om bl.a. gränserna för chefsJO:s uppdrag och de övriga ombudsmännens självständighet har därför i första hand bäring på den traditionella tillsynsverksamheten. Det bör dock noteras att en enskild ombudsman vid utförandet av uppdraget att vara nationellt besöksorgan behåller sin grundläggande självständighet. Sålunda kan ingen, vare sig chefsJO eller någon utomstående part, ge en ombudsman instruktioner om vad

han eller hon ska granska, hur granskningen ska genomföras eller vilka uttalanden ombudsmannen ska göra i sitt beslut.

Det är alltså med beaktande av dessa förhållanden som kommittén – som har att förhålla sig till JO-ämbetets nuvarande organisationsform – nedan behandlar chefsJO:s roll och uppdrag och förhållandet till de övriga ombudsmännen. Den centrala utgångspunkten för kommitténs överväganden är JO:s kärnverksamhet, dvs. de oberoende ombudsmännens tillsynsverksamhet över den offentliga förvaltningen. Vid utformningen av chefsJO:s roll och uppdrag är det alltså nödvändigt för kommittén att som ett första led överväga inbördes och omfattningen av ombudsmännens inbördes självständighet.

Kommitténs överväganden redovisas under särskilda rubriker nedan.

8.2.5.2 *Justitieombudsmännens inbördes självständighet*

Det personliga uppdraget

Ombudsmännens självständighet kan av naturliga skäl inte vara fullständig. Även om konstitutionsutskottet uttalat att JO är en helt självständigt verkande institution som står utanför den offentliga förvaltningen¹⁰⁰³ och ombudsmännen har personliga uppdrag från riksdagen kommer de enskilda ombudsmännen alltid att vara tvungna att förhålla sig till bl.a. ramarna för uppdraget enligt bestämmelserna i riksdagsordningen och JO-instruktionen samt till tillgängliga resurser. Det finns dock anledning att lyfta fram vissa områden där ombudsmännens självständighet särskilt gör sig gällande.

Av betydelse för en ombudsmans självständighet är dels det yttre, institutionella oberoende som ska eftersträvas för JO som ämbete, dels det personliga uppdrag som ombudsmannen fått av riksdagen.

Det yttre, institutionella oberoendet behandlas i avsnitt 5. När det gäller det personliga uppdraget konstateras följande.

Sedan funktionen av en administrativ chef för JO – chefsJO – inrättades har det personliga momentet för ombudsmännen i praktiken inneburit att ombudsmännen är självständiga i handläggningen och avgörandet av sina tillsynsärenden. Sålunda kan ingen, var sig chefsJO eller någon utomstående part, ge en ombudsman instruktioner om vad han eller hon ska granska inom sitt ansvarsområde, hur granskningen ska genomföras eller vilka uttalanden ombudsmannen ska göra i sitt beslut. Detta bör vara en självklarhet även fortsättningsvis. I likhet med vad som gäller i dag bör chefsJO inte heller framöver kunna överpröva de beslut i tillsynsärenden som en ombudsman fattat.

Enhetlighet i beslutsfattande och handläggning

En konsekvens av ombudsmännens personliga uppdrag och inbördes självständighet är att det kan uppkomma situationer där JO:s avgöranden inte är helt enhetliga. En ombudsman kan i praktiken meddela ett beslut som avviker

¹⁰⁰³ Se bet. KU 1975/76:22 s. 49.

från JO:s tidigare praxis och även från beslut som hans eller hennes kollegor meddelat. Beslutsfattandet hos JO är inte kollegialt, vare sig i administrativa frågor eller i tillsynsärenden. I doktrinen (se avsnitt 8.2.4 under rubriken Enhetlighet) har förts fram att ombudsmännen är mycket försiktiga med att lägga sig i varandras ärenden men att det ofta förekommer samråd mellan enskilda ombudsmän i informella samtal samt att risken för ”spretande” beslut bäst förebyggs genom att ombudsmännen respekterar varandras tidigare avgöranden och förhåller sig till dem.

Det kan inte uteslutas att en motsägelsefull praxis från JO kan ha en negativ inverkan på respekten för ämbetet. JO:s beslut i tillsynsärenden har samtidigt inte någon rättsligt bindande verkan utan är personliga yttranden från ombudsmännen. Det kan därför framstå som naturligt att JO:s praxis inte alltid är helt enhetlig och att ombudsmännen inte är bundna av tidigare avgöranden. En ombudsmans möjlighet att utifrån sitt eget omdöme och tidigare praxis lämna sin syn på ett förhållande är en av styrkorna med JO-ämbetet. Det saknas därför anledning att frågå den ordning som hittills gällt. Det bör alltså inte inrättas en ordning som innebär att ombudsmännen måste uppnå enhetlighet i beslutsfattandet.

I fråga om den process som leder fram till ett beslut finns det anledning att framhålla att enhetlighet i handläggningen allmänt sett kan ha positiva effekter för en verksamhet. Sådan enhetlighet torde kunna främja effektiviteten även inom JO, förbättra förutsättningarna för den handläggande personalen att utföra sitt arbete samt öka möjligheten till flexibilitet i organisationen. Det finns därför goda skäl att eftersträva sådan enhetlighet också hos JO. Det bör dock beaktas att sådana handläggningsrutiner inte alltigenom kan anses vara bindande för de enskilda ombudsmännen när de utför sitt tillsynsuppdrag. I det personliga uppdraget och ombudsmännens rätt att verkställa de utredningsåtgärder som de bedömer vara påkallade (jfr nuvarande 21 § JO-instruktionen) ligger ju bl.a. att ombudsmännen avgör själva hur ett ärende ska utredas och hur dessa åtgärder ska utformas. Det kan också finnas skäl att utforma och anpassa arbetssätt och rutiner utifrån de särskilda behoven inom respektive ansvarsområde. De enskilda ombudsmännen bör därför tillåtas visst utrymme att påverka även handläggningen av sina tillsynsärenden.

Utförande av uppdraget, resurstilldelning m.m.

Ombudsmännens självständighet är i vissa avseenden inte helt olik den som enskilda domare har i relation till domstolsledningen.¹⁰⁰⁴ En domare står dock under domstolschefens arbetsledning och administrativa styrning. Domarens uppgifter är i stor utsträckning också styrda av de mål som kommer in till domstolen och som efter handläggning ska avgöras.

¹⁰⁰⁴ Jfr SOU 2000:99 s. 262 där bl.a. följande angavs: ”Det är således ett viktigt medborgarintresse att principen om domarnas självständighet i dömandet upprätthålls. Här ligger i själva verket grunden till varför denna princip måste hävdas. Självständigheten medför en inskränkning i chefskapet när domaren befattar sig med ett enskilt mål. Över den rättsliga handläggningen och i avgörandet råder domaren självständigt. Intill gränsen för självständigheten i dömandet är emellertid domaren – liksom övriga anställda – underkastad lydnaplikt i förhållande till domstolschefen och domstolens ledning.”

Detta kan ställas mot ombudsmännens fria prövningsrätt samt möjlighet att inleda initiativärenden och genomföra inspektioner. JO är ett extraordinärt tillsynsorgan och ombudsmännens fria prövningsrätt innebär att en enskild ombudsman kan välja t.ex. vilka klagomål som ska utredas. Det finns således inte någon rätt för en enskild anmälare att få sitt klagomål prövat av en ombudsman.

Ombudsmännen kan även vidta andra åtgärder än vad domare kan göra, exempelvis väcka åtal eller lämna framställningar till riksdagen eller regeringen. Härtill kommer att ombudsmännen har ett uppdrag som i grunden bygger på riksdagens förtroende, där förlusten av förtroendet kan leda till att ombudsmannen entledigas. En ordinarie domare står visserligen under bl.a. straffrättsligt ansvar, men har en fullmaktsanställning vilket ger en stark anställningstrygghet. Mot bakgrund av bl.a. dessa skillnader går det inte att dra direkta paralleller mellan innebörden och omfattningen av ombudsmännens respektive domarnas roll och självständiga ställning.

Samtidigt finns det anledning att, på motsvarande sätt som för domare, hålla isär ombudsmännens självständighet i handläggning och beslutsfattande i tillsynsverksamheten från de inneboende begränsningar som kan följa av t.ex. resursfördelning, administrativa riktlinjer och instruktioner.

Ombudsmännen bör givetvis även i fortsättningen ha full frihet att utifrån tillgängliga resurser bereda ärenden och fatta beslut efter eget omdöme och på sitt eget ansvar i de ärenden som har tilldelats dem enligt den ordning som gäller hos JO. Ärenden som faller inom en ombudsmans ansvarsområde bör vidare inte kunna tas ifrån honom eller henne om det inte finns särskilda skäl för en omfördelning (se vidare avsnitt 8.2.5.3).

Att ombudsmännen har möjlighet att fatta beslut i tillsynsärenden, väcka åtal, lämna framställningar m.m. samt utforma sina beslut efter eget omdöme är kärnan i deras självständighet. I handläggningen och beslutsfattandet bör självständigheten även innefatta att en ombudsman har full rätt att själv bestämma i vilken utsträckning han eller hon utifrån tillgängliga resurser vill utreda klagomål. Ombudsmannen har valts av riksdagen för att granska rätts-tillämpningen i den offentliga verksamheten och bör därför själv ha möjlighet att avgöra om en anmälan bör leda till någon åtgärd från ombudsmannen. En ombudsmans fria prövningsrätt och självständighet i utformningen av tillsynsverksamheten ger honom eller henne också möjlighet att anpassa bl.a. fokus för tillsynen och arbetsmetoder utifrån vad han eller hon bedömer vara mest effektivt och ändamålsenligt för att uppnå målet med JO:s granskning inom ett visst område. I sammanhanget noteras att ombudsmännens förutsättningar att inom sina respektive ansvarsområden planera och utveckla sina arbetssätt för att främja enskildas rättssäkerhet på bästa sätt torde förbättras ytterligare om kommitténs förslag om en längre mandatperiod för ombudsmännen genomförs (jfr avsnitt 5.2.12.4).

En aspekt av ombudsmännens självständighet som bör lyftas fram i detta sammanhang är att det inte kan uteslutas att en anmärkningsvärt låg utredningsfrekvens inom en ombudsmans ansvarsområde skulle kunna få en

negativ inverkan på allmänhetens förtroende för JO-ämbetet i sin helhet. En mycket hög utredningsfrekvens skulle å andra sidan sannolikt medföra längre handläggningstider, vilket också skulle kunna skada ämbetets anseende. Konsekvenser av detta slag torde få hanteras i den enskilda ombudsmannens relation till uppdragsgivaren, dvs. riksdagen och konstitutionsutskottet. Det är alltså inte något som primärt faller inom chefsJO:s ansvar. En stark inre självständighet mellan ombudsmännen torde därför förutsätta ett tydligt personligt ansvar för ombudsmännen och att detta också följs upp av uppdragsgivaren.

På motsvarande sätt gäller detta i förhållande till andra utredningsåtgärder som en ombudsman kan vidta. I fråga om t.ex. frekvensen för genomförande av inspektioner har ombudsmannen i första hand att förhålla sig till eventuella styr signaler som uppdragsgivaren lämnat, inte till vilka önskemål chefsJO uttryckt. Åtgärder som kräver resurser medför, till skillnad från t.ex. en låg utrednings- eller inspektionsfrekvens, att ombudsmannen måste förhålla sig till i vilken utsträckning sådana resurser finns tillgängliga. Ombudsmannens beslut om en åtgärd kan i det hänseendet även påverka de övriga ombudsmännens möjligheter att bedriva sin tillsynsverksamhet. Tillgången till t.ex. handläggande personal och andra resurser kommer dock alltid att kunna ha en påverkan på ombudsmännens möjligheter att bedriva sin tillsynsverksamhet och på de beslut som de fattar i beredningen. Ombudsmännens självständighet kommer därför alltid att i viss mån vara avhängig av resurstillgången. Ombudsmännen kommer således även i fortsättningen att behöva anpassa sig till de resurser som finns tillgängliga för antingen ombudsmannakollektivet, eller för de enskilda ombudsmännen om det görs en individuell resurstilldelning, utan att det kan anses inkräkta på deras självständighet.

Samråd med konstitutionsutskottet

En central fråga i förhållande till ombudsmännens självständighet är hur de beslut som påverkar ombudsmännens verksamhet fattas samt i vilken utsträckning chefsJO kan påverka övriga ombudsmäns utförande av sitt uppdrag. Dessa frågor behandlas i det följande. Det finns dock anledning att redan här lyfta fram en ombudsmans möjlighet att vända sig till konstitutionsutskottet och begära samråd om han eller hon bedömer att chefsJO:s beslut om t.ex. resursfördelning eller andra organisatoriska förhållanden inkräktar på ombudsmannens självständighet (se närmare om samråd i avsnitt 5.2.6 och 5.2.12.8). En sådan möjlighet är förstås viktig för att ombudsmännen ska ha möjlighet att lyfta frågor direkt med det utskott inom riksdagen som ansvarar för JO-ämbetet. Det kan dock tänkas att ombudsmännen drar sig för att inleda ett sådant samråd med utskottet, mot bakgrund av att samrådet skulle kunna antyda att det finns en konflikt inom ämbetet eller att det skulle kunna uppfattas som en kritik mot chefsJO:s sätt att leda verksamheten. Det kan därför inte uteslutas att sådant samråd enbart skulle inledas i ett sent skede eller vid grövre fall av oenighet. Redan den omständigheten att det finns en möjlighet för en ombudsman att påkalla ett sådant samråd kan dock ha en viss inverkan på det sätt som chefsJO utför sitt uppdrag som administrativ chef.

8.2.5.3 ChefsJO:s roll

Kommitténs förslag: Det ska inte längre föreskrivas i riksdagsordningen och JO-instruktionen att chefsJO bestämmer inriktningen av verksamheten i stort.

ChefsJO ska genom särskilt beslut få omfördela ett visst ärende eller en grupp av ärenden till sig själv eller till någon av de andra ombudsmännen endast om det finns särskilda skäl.

Kommitténs bedömning: Den föreslagna författningsändringen att chefsJO inte längre ska bestämma inriktningen av verksamheten i stort utgör en anpassning och ett förtydligande av regelverket till hur chefsJO:s roll utövas i dag. Enligt kommittén bör chefsJO:s roll, så som den nu utövas, inte förändras.

Den föreslagna ändringen bör således inte medföra att chefsJO får en svagare ställning inom JO-ämbetet eller att tyngden i hans eller hennes uppdrag minskar. ChefsJO bör, vid sidan av sitt eget tillsynsuppdrag, även fortsättningsvis vara administrativ chef för JO:s verksamhet. ChefsJO bör som administrativ chef ha tydliga möjligheter att ensam, men i vissa fall efter samråd, fatta de beslut som är nödvändiga för att JO:s verksamhet ska kunna bedrivas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Inriktningen av tillsynsverksamheten hos JO bör inte bestämmas av chefsJO ensam. En sådan styrning skulle nämligen kunna anses inkräkta på de övriga ombudsmännens självständighet i sina respektive tillsynsuppdrag. Beslut om t.ex. fokusområden, kvantitativa målsättningar och inspektionsverksamhetens inriktning bör kunna fattas av chefsJO enbart efter samråd med övriga ombudsmän, varvid chefsJO bör förhålla sig till respektive ombudsmans självständighet.

ChefsJO bör i tillsynsverksamheten vara jämställd med de övriga ombudsmännen.

Administrativt ledarskap

Som följer av utgångspunkterna ovan är avsikten att behålla funktionen av en chefsJO hos JO. Det mest centrala för det uppdraget är att chefsJO är administrativ chef för den tjänstemannaorganisation som bistår ombudsmännen i deras tillsynsverksamhet. Vad som ryms i den rollen är dock inte givet. ChefsJO:s roll formas i stor utsträckning av de uppdrag, de befogenheter och det ansvar som följer av JO-instruktionens bestämmelser. Omfattningen och innebörden av uppdragen, befogenheterna och ansvaret måste dock bestämmas med utgångspunkt i de förarbetsuttalanden som redovisats i avsnitt 8.2.1–8.2.4. Det är en uppgift för kommittén att överväga dels om det finns anledning att göra några förändringar i regelverket när det gäller omfattningen eller

innebörden av chefsJO:s roll och uppdrag, dels om det finns skäl att göra uttalanden om detta.

Inriktningen av tillsynsverksamheten

Enligt 13 kap. 2 § RO ska chefsJO bestämma inriktningen av JO:s verksamhet i stort. Den närmare innebörden av denna bestämmelse klargörs varken i lagtext eller i förarbetsuttalanden.

Stadgandet infördes genom 1975 års JO-reform. Konstitutionsutskottet lämnade en förhållandevis kortfattad motivering till sitt ställningstagande. Utskottet anförde att det anslöt sig delvis till 1972 års JO-utrednings förslag att en av ombudsmännen skulle ha vissa chefsfunktioner samt att han eller hon förutom ansvaret för JO-institutionens administration borde ha till uppgift att ge allmänna riktlinjer för verksamheten och planlägga arbetet i stort, t.ex. inriktningen av inspektionsverksamheten. Utskottet avfärdade dock utredningens förslag att chefsJO skulle vara chef över de övriga ombudsmännen. Det som utredningen hade anfört skulle rymmas i uppdraget var emellertid betydligt vidare än så. Enligt utredningens förslag skulle chefsJO bl.a. planlägga verksamheten och överväga vilka delar av förvaltningen som behöver granskas mer än andra. Enligt utredningen skulle chefsJO även kunna ge allmänna direktiv för t.ex. urvalet av klagomål som ska avskrivas respektive prövas, för inspektionsverksamhetens omfattning och inriktning och för principer att formulera kritik i beslut. ChefsJO borde vidare verka för enhetlig praxis inom ämbetet. I chefsbefogenheterna borde enligt utredningens förslag ligga även att chefsJO kunde förbehålla sig rätten att själv handlägga stora eller principiellt viktiga ärenden samt kunna ta initiativ till och själv leda större utredningar eller ge i uppdrag åt någon annan ombudsman att göra större undersökningar inom sitt tillsynsområde.

Eftersom konstitutionsutskottet valde att inte fullt ut ansluta sig till utredningens förslag är det tveksamt om och i så fall vilka av utredningens uttalanden som kan läggas till grund för en tolkning av föreskriftens innebörd. Att utskottet uttalade att chefsJO bl.a. skulle bestämma inriktningen av inspektionsverksamheten talar likväl för att rollen avsågs innefatta ett beslutsfattande som kunde påverka hur de övriga ombudsmännen bedrev sin tillsynsverksamhet, dock utan möjlighet för chefsJO att ge de övriga ombudsmännen direktiv för hur de skulle avgöra ärendena.

En fråga i sammanhanget är huruvida chefsJO:s roll bör avgränsas till rent administrativa frågor, såsom ärende- och resursfördelning, eller om det i rollen bör ingå även att bestämma den faktiska inriktningen av tillsynsverksamheten, t.ex. genom att ange fokusområden för tillsynen eller kvantitativa mål för hur många klagomål som ska utredas under ett visst år.

Ett argument för en tydligare chefsroll med uttalad möjlighet för chefsJO att på egen hand besluta om en enhetlig intern styrning av inriktningen av tillsynsverksamheten inom de fyra olika ansvarsområdena är att en sådan chefsroll möjligen skulle kunna få positiva effekter på JO-ämbetets anseende och auktoritet i förhållande till externa aktörer. JO:s verksamhet är dock i stor

utsträckning styrd av de klagomål som kommer in. Inriktningen av tillsynsverksamheten inom respektive ansvarsområde behöver därför kunna fastställas och anpassas med utgångspunkt i bl.a. klagomål som framförs till JO. Detta kräver både en förtrogenhet med klagomålen inom varje enskilt ansvarsområde och en flexibilitet i tillsynsverksamheten som skulle vara svår att förena med en ordning baserad på enhetlig styrning från chefsJO. Härtill kommer att eventuella direktiv från chefsJO om inriktningen av tillsynsverksamheten skulle behöva ställas i relation till den motsvarande begränsning som direktiven skulle innebära för de övriga ombudsmännens handlingsförmåga. Sådana direktiv från chefsJO skulle kunna få långtgående negativa konsekvenser i förhållande till ombudsmännens grundläggande rätt att själva utforma sin tillsynsverksamhet. Sammantaget bör därför beslut om t.ex. fokusområden, kvantitativa målsättningar och inspektionsverksamhetens inriktning kunna fattas av chefsJO enbart efter samråd med övriga ombudsmän, varvid chefsJO bör förhålla sig till respektive ombudsmans självständighet.

Det kan vid dessa förhållanden ifrågasättas om det är nödvändigt och lämpligt att det föreskrivs särskilt att chefsJO ska bestämma inriktningen av verksamheten i stort (jfr 13 kap. 2 § andra stycket RO).

ChefsJO bör, vid sidan av sitt eget tillsynsuppdrag, även fortsättningsvis vara administrativ chef för JO:s verksamhet. Som administrativ chef har han eller hon de uppgifter och det ansvar som framgår av JO-instruktionen och av de övriga författningsregler om intern styrning och kontroll som gäller för JO. I den utsträckning det finns ett behov av t.ex. allmänna riktlinjer för verksamheten och planläggning av arbetet i stort ingår det således i chefsJO:s uppdrag som administrativ chef att meddela sådana utifrån det regelverket. Även om chefsJO måste beakta den självständighet som de övriga ombudsmännen har i utövandet av tillsyn, finns det redan genom chefsJO:s uppgift att fatta beslut om bl.a. en verksamhetsplan en formell möjlighet för honom eller henne att även ägna sig åt målstyrning. I fråga om chefsJO:s befogenheter att fatta nödvändiga beslut som administrativ chef är således föreskriften om att chefsJO bestämmer inriktningen av verksamheten i stort närmast en överflödigt reglering.

Det kan vidare konstateras att innebörden av att chefsJO ska bestämma inriktningen av verksamheten i stort inte är uppenbar, vilket leder till svårigheter vid tillämpningen av bestämmelsen och gränsdragningen för chefsJO:s befogenheter och uppdrag. Det står dock klart att avsikten när bestämmelsen infördes var att chefsJO skulle bestämma bl.a. inriktningen av inspektionsverksamheten. ChefsJO:s roll har emellertid i dag en mer administrativ karaktär än vad som förefaller ha varit avsikten vid införandet av föreskriften i samband med 1975 års JO-reform. En ordning som skulle innebära att chefsJO ensidigt skulle kunna bestämma vad de övriga ombudsmännen ska granska eller inspektera framstår i dag som främmande. En sådan styrning skulle nämligen kunna anses inkräkta på de övriga ombudsmännens självständighet i deras respektive tillsynsuppdrag. Inriktningen av tillsynsverksamheten hos JO bör därför inte kunna bestämmas av chefsJO ensam.

I ljuset av förarbetsuttalandena vid 1975 års JO-reform kan det konstateras att föreskriften om att chefsJO bestämmer inriktningen av verksamheten i stort inte alltigenom har fått det genomslag i JO:s verksamhet som förutsattes enligt förarbetena. Föreskriften ger inte heller uttryck för en roll som kommittén bedömer att chefsJO bör ha, i den bemärkelsen att chefsJO ensam skulle ha rätt att bestämma inriktningen av tillsynsverksamheten hos JO. Mot denna bakgrund finns det enligt kommittén anledning att föreslå att denna föreskrift utgår. Detta innebär dock inte att chefsJO:s roll bör förändras i förhållande till den praxis som nu tillämpas hos JO. Förslaget om författningsändring är således enbart en anpassning och ett förtydligande av regelverket till hur chefsJO:s roll utövas i dag. Den föreslagna ändringen bör följaktligen inte uppfattas som en inskränkning av chefsJO:s nuvarande ställning inom JO-ämbetet eller som en begränsning av tyngden i hans eller hennes uppdrag. ChefsJO bör även i fortsättningen ha tydliga möjligheter att som administrativ chef ensam, men i vissa fall efter samråd, fatta de beslut som är nödvändiga för att JO:s verksamhet ska kunna bedrivas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Grunden för chefsJO:s beslutsbefogenhet bör även fortsättningsvis finnas i JO-instruktionens föreskrifter om de beslut som chefsJO ytterst själv ska fatta. Härtill kommer de befogenheter som i övrigt tillkommer chefsJO i egenskap av administrativ chef och ytterst ansvarig för verksamheten och dess personal.

En överordnad juridisk ställning?

Utöver frågan om omfattningen av chefsJO:s administrativa uppgifter och uppdraget att bestämma inriktningen av verksamheten i stort finns det även skäl att överväga om han eller hon också ska ha en mer överordnad ställning vid utförandet av tillsynsuppdraget. I dag utövar chefsJO, i likhet med de övriga ombudsmännen, tillsyn och har ett eget ansvarsområde. Möjligheten finns också för chefsJO att ta klagomålsärenden som tillhör någon annan ombudsmans ansvarsområde. I förarbetena uttalades även att chefsJO skulle få inleda initiativärenden inom samtliga JO:s tillsynsområden. Dessa möjligheter synes dock inte användas av chefsJO.

Att ge chefsJO en överordnad juridisk ställning i förhållande till de övriga ombudsmännen skulle kunna ge JO-ämbetet en tydligare ledning utåt och även kunna ge JO större auktoritet i de ärenden som chefsJO prövar. Samtidigt skulle en överflyttning av ett ärende till chefsJO, utan samråd med vederbörande ombudsman, inkräkta på den andra ombudsmannens självständighet. Ombudsmännen har efter samråd fått ansvarsområden tilldelade där de ensamma bestämmer hur ett ärende ska handläggas och vilka beslut som ska fattas i ärendet. Om chefsJO väljer att ta över ett ärende från en annan ombudsmans ansvarsområde bryts den naturliga kopplingen mellan ombudsmannens personliga uppdrag, arbetsordningens indelning av ansvarsområden och ombudsmannens rätt att överväga en fråga inom det tilldelade området.

Det framstår vid dessa förhållanden inte som motiverat att ge chefsJO en överordnad juridisk ställning i förhållande till de övriga ombudsmännen. En

sådan ordning skulle förvisso som nämnts kunna stärka såväl chefsJO:s position och ställning som JO-ämbetets auktoritet. Dessa fördelar skulle dock vara begränsade i förhållande till det intrång som chefsJO:s beslut skulle kunna utgöra i de övriga ombudsmännens rätt att fatta självständiga avgöranden i de ärenden som ingår i ansvarsområdet. Ett beslut att ta över en annan ombudsmans ärende skulle därigenom skapa en onödig motsättning mellan intresset av självständiga ombudsmän med personliga uppdrag och intresset av att höja chefsJO:s och JO-ämbetets anseende utåt. Mot den bakgrunden finns det anledning att begränsa chefsJO:s möjligheter att omfördela ärenden eller ärendegrupper till endast de fall då det finns särskilda skäl för en sådan omfördelning. Sådana skäl skulle exempelvis kunna vara att en ombudsman är jävig, att ett ärende faller inom mer än ett ansvarsområde eller att ett ärende har ett nära samband med ett ärende som handläggs av en annan ombudsman.

8.2.5.4 ChefsJO:s uppdrag

Kommitténs förslag: Det ska av JO-instruktionen framgå att chefsJO:s ansvar för den interna styrningen och kontrollen är begränsat till hans eller hennes uppdrag som administrativ chef.

Kommitténs bedömning: Det finns inte anledning att ändra chefsJO:s uppgift att besluta om arbetsordning, verksamhetsplan, årsredovisning och förslag till anslag på statens budget för JO efter samråd med de övriga ombudsmännen.

Det finns inte heller anledning att ändra ordningen att chefsJO har det yttersta ansvaret för personalen vid ombudsmannaexpeditionen.

Uppdraget att fatta vissa beslut efter samråd

ChefsJO ska i arbetsordningen meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statens budget för JO (se nuvarande 12 § andra stycket JO-instruktionen). Samtliga beslut utgör i stort sådana beslut som det normalt är en uppgift för en myndighets ledning att fatta, med den skillnaden att chefsJO:s beslut ska fattas efter samråd med de övriga ombudsmännen.

Eftersom besluten i fråga ska fattas efter samråd måste chefsJO i dag hämta in de övriga ombudsmännens inställning till besluten. Detta medför dock inte att det är fråga om ett kollegialt beslutsfattande om JO:s administrativa förhållanden. ChefsJO har formellt sett en möjlighet att fatta beslut som går emot de övriga ombudsmännens vilja. I praktiken torde det dock vara svårare för chefsJO att med framgång genomföra vissa beslut som saknar stöd i ombudsmannakretsen. Det kan även framstå som mindre effektiv styrning att fatta vissa beslut i strid med vad de övriga ombudsmännen framfört vid samrådet. Vid oenighet är det dock chefsJO som bestämmer i dessa frågor.

Verksamhetsplan och mål för verksamheten

Ett exempel på ett område där det kan finnas skäl att särskilt beakta de övriga ombudsmännens inställning är i det fall där chefsJO i verksamhetsplanen fastställer särskilda mål för verksamheten, t.ex. specifika fokusområden eller vilken andel av klagomålen som ska utredas. JO:s arbete med vissa fokusområden enligt verksamhetsplanen torde försvåras om inte hela ombudsmannakollektivet skulle stödja de angivna prioriteringarna.

I fråga om verksamhetsplanen i allmänhet och mål för verksamheten i synnerhet finns det anledning att uppehålla sig vid följande. Kommittén föreslår ovan att det inte längre ska föreskrivas att chefsJO ska bestämma inriktningen av verksamheten i stort (se avsnitt 8.2.5.3). Samtidigt kan frågor om bl.a. målstyrning rymmas inom de uppgifter och befogenheter som ledningen för en myndighet normalt har enligt regelverket för intern styrning och kontroll. Kravet på verksamhetsplan för JO infördes genom 2011 års reform av den interna styrningen och kontrollen av riksdagens myndigheter. Dessförinnan ansågs framtagandet av en verksamhetsplan för JO kunna inkräkta på den oberoende ställning som respektive justitieombudsman har i sin tillsynsverksamhet (se avsnitt 8.2.2 underrubrik Verksamhetsansvarets innehåll och ansvaret för intern styrning och kontroll). JO:s verksamhet har vidare en särskild karaktär såtillvida att den påverkas i stor utsträckning av bl.a. de klagomål som kommer in till JO. Ombudsmännen bestämmer själva i vilken utsträckning de anmälda förhållandena ska granskas. Vid införandet av kravet på en verksamhetsplan framhölls särskilt i förarbetena bl.a. att processen för kontroll och styrning måste anpassas till JO:s behov samt att verksamhetsplanen inte fick inkräkta på den oberoende ställning som respektive ombudsman har i sin tillsynsverksamhet. Införandet av chefsJO:s samrådsskyldighet inför ett sådant beslut var ett sätt att försöka balansera chefsJO:s roll som myndighetsledning och därmed som verksamhetsansvarig mot intresset av att övriga justitieombudsmäns autonomi i deras tillsynsverksamhet inte träds för när. (Se avsnitt 8.2.1 underrubrik Reformen av den interna styrningen och kontrollen av riksdagens myndigheter och avsnitt 8.2.2 underrubrik Verksamhetsansvarets innehåll och ansvaret för intern styrning och kontroll.)

Framtagandet av en verksamhetsplan är således en relativt ny företeelse för JO, vars verksamhet tidigare inte ansetts lämplig att inordna i en sådan planeringsprocess. Det finns emellertid skäl för JO att även i framtiden arbeta strukturerat med planering för vissa delar av verksamheten. Vid framtagandet av en verksamhetsplan för JO:s del måste dock hänsyn tas till att en sådan inte kan utformas på motsvarande sätt som vid andra myndigheter utan att planen måste anpassas till JO:s särskilda karaktär och de behov som kan finnas hos JO. Särskilt i fråga om målstyrning av tillsynsverksamheten kan det vara tveksamt om sådana mål bör kunna bestämmas ensidigt av chefsJO. Skrivningar i verksamhetsplanen som syftar till att styra ombudsmännens agerande inom ramen för tillsynsverksamheten kan inverka på sådana förhållanden som i grunden bör omfattas av ombudsmännens självständighet. Vid framtagandet

av sådana verksamhetsmål bör chefsJO eftersträva enhällighet och förhålla sig till respektive ombudsmans självständighet genom att undvika detaljstyrning.

Fördelning av ansvarsområden

Ett annat exempel där det bör finnas särskild anledning för chefsJO att i möjligaste mån beakta de övriga ombudsmännens synpunkter på de administrativa besluten är vid fördelningen av ansvarsområden för de respektive ombudsmännen. Ombudsmännen är förvisso inte valda av riksdagen för att hantera ärenden inom särskilda områden, utan ansvarsområdena är avsedda att fördelas just genom chefsJO:s beslut, efter samråd med ombudsmännen och vid behov även med konstitutionsutskottet. Fördelningen av ansvarsområden har förstås stor påverkan på ombudsmännens tillsynsverksamhet eftersom den anger ramarna för vilka ärenden ombudsmannen kan granska, liksom vilka ärenden som faller utanför ombudsmannens möjlighet till granskning. Samtidigt måste det göras en fördelning av samtliga ansvarsområden bland ombudsmännen och då bör en lämplig arbetsbelastning eftersträvas. Ansvaret för detta ligger på chefsJO. Detta medför att de enskilda ombudsmännen inte kan ha något slutgiltigt bestämmande om vad deras respektive ansvarsområde ska omfatta. Vid fördelningen av områden krävs därför att chefsJO och de övriga ombudsmännen är lyhörda gentemot varandras inställningar och tar ansvar för att åstadkomma en ändamålsenlig uppdelning av områdena. I det fall att samförstånd likväl inte kan nås framstår ett formellt, kollegialt beslutsfattande, med den omröstning som en sådan beslutsform skulle innefatta, som mindre lämplig. Det måste följaktligen även fortsättningsvis vara chefsJO:s uppgift att i sådana fall fatta ett slutligt beslut om fördelningen.

JO:s organisation

I chefsJO:s ansvar för att besluta om arbetsordningen ingår även att ta ställning till frågan om hur JO ska organiseras. Före den omorganisation som genomfördes hos JO 2019/20 (se avsnitt 8.2.3 underrubriken Resursfördelning och 8.2.4 underrubriken ChefsJO:s uppdrag att fatta vissa specifika beslut) hade de enskilda ombudsmännen under lång tid haft egna tillsynsavdelningar som handlade ärenden och genomförde inspektioner inom respektive ombudsmans ansvarsområde. Konstitutionsutskottet uttalade vid 1986 års JO-reform att det dock var viktigt att personalen kan utnyttjas för ämbetet i sin helhet och framhöll att personalens faktiska bundenhet till en viss ombudsman och hans eller hennes tillsynsområde borde upphöra (se avsnitt 8.2.1). Sedan omorganisationen 2019/20 arbetar vissa tillsynsavdelningar mot såväl två som tre ombudsmän. I fråga om verksamheten enligt Opcat arbetar den handläggande enheten gentemot samtliga fyra ombudsmän.

Som följer av utgångspunkterna för detta avsnitt är avsikten att inte närmare reglera den inre organisationen hos JO utan att i stället överlåta åt JO – i förlängningen chefsJO – att utifrån de över tid föränderliga förhållandena bestämma utformningen av sin egen organisation. Det finns därför skäl att inte

göra uttalanden av det slag som konstitutionsutskottet gjorde i samband med 1986 års reform.

Samtidigt kan JO:s nuvarande organisation, som sedan omorganisationen 2019/20 i viss utsträckning är i linje med konstitutionsutskottets uttalande, medföra en ökad risk för motsättningar mellan chefsJO:s rätt att leda verksamheten i stort och de övriga ombudsmännens möjlighet att självständigt utforma sin tillsynsverksamhet när ombudsmännen inte förfogar över egna tillsynsavdelningar. Detta skulle kunna tala för att det likväl, i syfte att värna ombudsmännens inbördes självständighet, finns skäl att förorda en ordning som innebär att ombudsmännen, i likhet med den ordning som gällde före omorganisationen 2019/20, ges på förhand mer eller mindre fastställda ramar för sina handläggarresurser för den ordinarie tillsynsverksamheten. Särskilt avdelade tillsynsavdelningar för respektive ombudsmans ansvarsområde skulle kunna öka de enskilda ombudsmännens möjligheter att planera och utforma sin ordinarie tillsynsverksamhet på det sätt som de finner ändamålsenligt.

I sammanhanget bör dock framhållas att JO:s personal är anställd vid ombudsmannaexpeditionen som ytterst leds av chefsJO. Personalen är alltså formellt sett inte knuten till de enskilda ombudsmännen (jfr nedan under rubriken Förhållandet till ombudsmannaexpeditionens personal). Vidare utgör en ordning där ombudsmännen har särskilt avdelade tillsynsavdelningar inte något hinder mot att personalen vid dessa emellanåt byter avdelning. Tvärtom kan sådana avdelningsbyten bidra till en positiv utveckling för såväl de enskilda medarbetarna som organisationen i sin helhet.

I fråga om JO:s organisation bör det också lyftas fram att kommittén föreslår att ombudsmännens första mandatperiod ska förlängas för att därigenom bidra till att tillförsäkra ombudsmännen en ökad självständighet och trygghet och främja deras möjligheter att mer långsiktigt verka i sitt ämbete (se avsnitt 5.2.12.4). Även en sådan åtgärd skulle förbättra respektive ombudsmans långsiktiga planeringsförutsättningar.

Resurstilldelning

Beslut om ansvarsområden, organisation och resurstilldelning är grundläggande för ombudsmännens möjligheter att utföra sina uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Även om ombudsmännen skulle ha egna tillsynsavdelningar kommer frågan om antalet medarbetare som står till ombudsmännens förfogande och andra resurser som tilldelas ombudsmännen att påverka ombudsmännens verksamhet.

Tilldelningen av resurser till de enskilda ombudsmännen är i grunden givetvis avhängig av de sammanlagda resurser som tilldelas JO genom riksdagens budgetbeslut. Riksdagens beslut påverkas i stor utsträckning av chefsJO:s beslut om förslag till anslag för JO, eftersom riksdagen i regel har beslutat i enlighet med chefsJO:s förslag som tagits in i budgetpropositionen i oförändrat skick. Beslut om förslag till anslag på statens budget är även det ett sådant

beslut som chefsJO ska samråda med de övriga ombudsmännen om innan det fattas.

Den nuvarande ordningen som innebär att det är en uppgift för chefsJO att, efter samråd med de övriga ombudsmännen, besluta om förslag till anslag på statens budget bör gälla även fortsättningsvis. Målsättningen bör vara att det mellan ombudsmännen ska råda enhetlighet i fråga om resurser i förhållande till arbetsbörda. En enskild ombudsmans önskan om exempelvis ökade resurser bör därför endast tillgodoses i förslaget till anslag om det framstår som rimligt i förhållande till resurserna i övrigt hos JO. Det krävs således en samordnande och beslutsfattande funktion, vilken även i framtiden bör fyllas av chefsJO. ChefsJO kan vid behov samråda med konstitutionsutskottet om utformningen och omfattningen av JO:s organisation, inbegripet antalet medarbetare vid ombudsmannaexpeditionen. Frågan avgörs ytterst av riksdagen.

Ombudsmännen måste således förhålla sig till den budget som riksdagen har fattat beslut om. Det är en uppgift för chefsJO att fördela tillgängliga medel utifrån sakliga och rimliga grunder. Att en ombudsman inte tilldelas de ekonomiska eller personella resurser som han eller hon önskar och därmed inte kan genomföra all den granskning som ombudsmannen finner påkallad innebär inte med nödvändighet ett obefogat ingrepp i hans eller hennes självständighet. De ekonomiska ramarna för JO:s verksamhet är begränsade och definieras av riksdagens budgetbeslut. En förutsättning för att enskild ombudsman ska kunna hävda att det har skett ett otillbörligt intrång i hans eller hennes självständighet vid resursfördelningen torde därför vara att det kan påvisas att det har förekommit en på objektiva grunder felaktig eller omotiverad fördelning av de personella eller ekonomiska resurserna.

Förhållandet till ombudsmannaexpeditionens personal

Vid sidan av frågan om resursernas storlek finns också frågan om hur resurserna i form av personal ska tillsättas och tjänstgöra, och därmed också vem som ska leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen. I dag tillsätts alla tjänster av chefsJO, med den möjlighet han eller hon har att delegera rätten till kanslichefen (se nuvarande 15 § andra stycket och 28 § JO-instruktionen). Den senare leder, under chefsJO, arbetet inom ombudsmannaexpeditionen (se nuvarande 13 § andra stycket JO-instruktionen). ChefsJO bestämmer, utan något krav på samråd med övriga ombudsmän, om personalens tjänstgöring (se nuvarande 13 § första stycket JO-instruktionen). Ordningen medför att ombudsmannaexpeditionens personal inte står under ombudsmännens ledning, även om ombudsmännen ansvarar för hur tillsynsarbetet bedrivs.

Beslut om personalens tjänstgöring kan ha en direkt effekt på ombudsmännens möjligheter att bedriva sin verksamhet, i likhet med vissa andra beslut om resurser. Hur personalen ska disponeras är även nära knutet till chefsJO:s beslut om arbetsordning och verksamhetsplan, där bl.a. JO:s organisation och mål fastställs. Det är därför naturligt att det är chefsJO som beslutar om anställningar och indelningar av personalen (om möjligheten till delegation, se avsnitt 8.2.5.6). Genom att det är chefsJO som har ansvaret för att

tillsätta de tjänster som finns hos JO får chefsJO dessutom en sammanhållen bild över organisationens behov och tillgängliga resurser. Ordningen bör också betraktas i ljuset av att chefsJO är administrativ chef för JO och har det övergripande ansvaret för verksamheten. Ett alternativ till detta hade varit att varje ombudsman anställde den personal som han eller hon ansåg nödvändig för att bedriva tillsynsverksamhet inom det tilldelade ansvarsområdet. Detta skulle dock förutsätta att varje ombudsman tilldelades en budget med medföljande redovisnings-, personal- och verksamhetsansvar. Även om det i viss utsträckning skulle öka ombudsmännens inbördes självständighet skulle det medföra otydligare ansvarsförhållanden och också en ökad administrativ belastning för varje ombudsman. Det har inte framkommit att en sådan ordning skulle vara önskvärd. Det finns mot denna bakgrund inte anledning att frånga ordningen att tjänsterna hos JO tillsätts av chefsJO och att chefsJO ska ha möjlighet att delegera denna rätt (se även avsnitt 8.2.5.6). Av samma skäl bör det även fortsättningsvis vara chefsJO som beslutar om principerna för hur personalen ska disponeras.

Det finns särskild anledning att uppehålla sig vid den omständigheten att de anställda vid ombudsmannaexpeditionen ytterst står under chefsJO:s ledning och ansvar och vad det innebär för ombudsmännens möjligheter att ta personalen i anspråk i sin respektive tillsynsverksamhet. I förhållande till personalen leder ombudsmännen arbetet med tillsynsverksamheten. Detta innebär bl.a. att ombudsmännen avgör hur ett ärende ska handläggas, vilka inspektioner som ska genomföras och vilka beslut som ska fattas i ett tillsyns-ärende. Ombudsmännen har dock inte något personalansvar för tjänstemännen på tillsynsavdelningarna eller Opcat-enheten, och ombudsmännen kan också vara begränsade i fråga om i vilken utsträckning de kan lägga arbetsuppgifter på personalen. I avsaknad av det personalansvar som i regel följer med rätten att instruera personalen måste ombudsmännen beakta att de inte kan utöva arbetsledning i begreppets vanliga bemärkelse. Arbetsledningen bör i stället utövas i samförstånd mellan ombudsmännen och den som har personalansvaret. I slutändan, om arbetsfördelningen inte kan lösas i samförstånd eller en ombudsman genom sina instruktioner skapar en för hög arbetsbelastning för en medarbetare, bör det vara chefsJO, eller den tjänsteman som han eller hon har delegerat ansvaret till, som måste avgöra om medarbetaren kan utföra en uppgift eller inte. Detta torde således medföra att den som har personalansvaret också kommer att få en möjlighet och en skyldighet att i vissa fall hindra en ombudsman från att genomföra vissa åtgärder som kräver insatser av den anställda vid ombudsmannaexpeditionen.

Ansvar

ChefsJO ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksdagens ombudsmän hushållar väl med statens medel (se nuvarande 12 § första stycket JO-instruktionen). Som framgår av redovisningen i avsnitt 8.2.1 har föreskriften sin förebild i det regelverk som

gäller för intern styrning och kontroll av myndigheter under regeringen och infördes i samband med reformen av dessa frågor i förhållande till riksdagens myndigheter 2011.

Det bör framhållas att det i samband med 2011 års reform lyftes fram att JO var en liten myndighet och troligen inte skulle ha haft krav på sig att vare sig ha internrevision eller följa förordningen om intern styrning och kontroll om den hade legat under regeringen samt att processen för intern styrning och kontroll skulle kunna tillämpas även vid JO om den hanterades på ett sätt som var ändamålsenligt och anpassat efter myndighetens behov (se avsnitt 8.2.1).

Ansvar för chefsJO enligt nuvarande 12 § första stycket JO-instruktionen är begränsat till hans eller hennes uppdrag att vara administrativ chef och att bestämma inriktningen av verksamheten i stort. Detta framgick tidigare även av författningstexten.¹⁰⁰⁵ Att chefsJO inte kan hållas ansvarig för de beslut som de övriga ombudsmännen fattar i sin tillsynsverksamhet följer av att ombudsmännen har ett personligt ansvar inför riksdagen och inte inför chefsJO. Därutöver ansvarar chefsJO förstås själv inför riksdagen för de beslut som han eller hon fattar i sin egen tillsynsverksamhet.

Som nämnts (se avsnitt 8.2.5.2) bör det för de enskilda ombudsmännen finnas ett tydligt personligt ansvar för de beslut och åtgärder som de fattar i sin tillsynsverksamhet samt att detta följs upp av riksdagen. På motsvarande sätt som chefsJO inte kan hållas ansvarig för dessa beslut bör de enskilda ombudsmännen inte hållas ansvariga vare sig för beslut som chefsJO har fattat eller för åtgärder som följt av t.ex. begränsningar i resurser utanför deras kontroll. ChefsJO:s ansvar för verksamheten kan således inte omfatta frågor som en enskild ombudsman har ett personligt ansvar för. På motsvarande sätt begränsas den enskilda ombudsmannens ansvar av att han eller hon ska bedriva sin tillsyn inom ramarna för gällande riktlinjer och tillgängliga resurser. Vid avgränsningen av ombudsmannens ansvar kan det också finnas andra förhållanden som bör vägas in, såsom i vilken utsträckning ombudsmannen utnyttjat sin möjlighet att samråda med konstitutionsutskottet i organisatoriska frågor.

För att förtydliga att chefsJO:s ansvar inte omfattar hela JO:s kärnverksamhet bör det på nytt föreskrivas i JO-instruktionen att chefsJO:s ansvar för verksamheten inför riksdagen är avgränsat till hans eller hennes uppgifter som administrativ chef.

Att chefsJO är administrativ chef innebär att han eller hon också har exempelvis ett samordnande ansvar för att redovisa JO:s verksamhet i sin helhet och är den person som ytterst företräder JO-ämbetet i externa sammanhang. Detta fråntar dock inte de övriga ombudsmännen deras ansvar för sina beslut. Att de övriga ombudsmännen enbart ansvarar för de beslut de fattar och de åtgärder de vidtar i övrigt följer av deras personliga uppdrag och av att de

¹⁰⁰⁵ Tidigare angavs i 12 § första stycket JO-instruktionen att chefsJO var administrativ chef och bestämde inriktningen av verksamheten i stort samt att han eller hon *därvid* ansvarade inför riksdagen för verksamheten m.m. I samband med 2014 års riksdagsöversyn kom begränsningen av chefsJO:s ansvar, ”*därvid*”, att falla bort ur JO-instruktionen, utan att någon ändring i sak var avsedd. (Se avsnitt 8.2.2 underrubriken Det övergripande ansvaret.)

inte är formellt delaktiga i de administrativa beslut som chefsJO fattar och som avser JO som organ. Det behöver således inte uttryckas i författningstext.

Sammantaget måste alltså processen för intern styrning och kontroll hos JO hanteras på ett sätt som är ändamålsenligt och anpassat efter JO:s behov. Detta bör vara något som beaktas vid framtagandet av verksamhetsplanen, internrevisionen och utvärderingen av verksamheten gentemot eventuella mål.

8.2.5.5 Ombudsmännens samråd med chefsJO

Kommitténs förslag: En ombudsman ska samråda med chefsJO om inspektioner som han eller hon avser att genomföra. En ombudsman ska också samråda om andra undersökningar som han eller hon avser att genomföra, om det finns särskilda skäl för det.

Kommitténs bedömning: Ombudsmännen bör inte vara skyldiga att samråda med chefsJO inför framställningar till riksdagen eller regeringen eller inför samråd med konstitutionsutskottet.

I JO-instruktionen föreskrivs att ombudsmännen inför vissa beslut och åtgärder ska ha samrått med chefsJO innan beslutet fattas eller åtgärden vidtas. Det rör sig om beslut att lämna en framställning till riksdagen eller regeringen, beslut att genomföra en inspektion eller inleda ett initiativärende samt inför påkallande av samråd med konstitutionsutskottet (se nuvarande 4 § andra stycket, 5 § andra stycket och 14 § tredje stycket JO-instruktionen).

Nämnda samråd kan fylla olika funktioner. Det kan vara fråga om samordning och resurstilldelning men också om att skapa enhetlighet inom JO, vilket kan ha betydelse vid såväl en intern som en extern kommunikation. Det kan inte uteslutas att samrådskravet i vissa fall kan uppfattas inverka menligt på ombudsmännens inbördes självständighet i utförandet av uppdraget eller att det anses vara omotiverat.

Någon tydlig motivering till varför ombudsmännen ska samråda med chefsJO inför lämnandet av en framställning till riksdagen eller regeringen gavs inte när detta samrådskrav infördes i samband med 1986 års JO-reform. Detta samrådskrav torde utgöra ett led i riksdagens generella strävan efter att stärka chefsJO:s position i förhållande till de andra ombudsmännen.

Det finns vissa omständigheter som talar för att det finns skäl att behålla nuvarande ordning med samråd inför framställningar till riksdagen eller regeringen. Genom att en ombudsman lämnar en sådan framställning inleds ett ärende vid vederbörande organ som måste hantera framställningen i någon form av beslut. Framställningar bör därför inte lämnas lättvindigt. Vid ett samråd ges ombudsmännen tillfälle till åsikts- och erfarenhetsutbyte samt möjlighet att diskutera en framställning i ljuset av andra framställningar som JO lämnat. JO kan därigenom verka för en enhetlig utformning av ämbetets framställningar och undvika motstridiga eller överlappande förslag.

Samtidigt har riksdagen genom valet av en ombudsman anförtrott åt honom eller henne att efter eget omdöme och på eget ansvar använda sig av de verktyg som föreskrivs i JO-instruktionen. Även om samordning och samråd inför framställningar kan ha positiva effekter bör det stå en ombudsman fritt om han eller hon vill diskutera en framställning med chefsJO eller inte. En framställning torde inte heller kräva omfattande personella eller ekonomiska resurser, vilket annars skulle kunna motivera samråd med chefsJO. De fördelar som ett samråd kan medföra kan inte anses uppväga det intrång i den enskilda ombudsmannens självständighet som samrådet skulle kunna utgöra. Sammantaget finns det därför inte skäl för att en ombudsman ska samråda med chefsJO innan han eller hon gör en framställning till riksdagen eller regeringen. Det får dock förutsättas att ombudsmännen informerar varandra inför sådana framställningar även om det inte finns någon formell skyldighet till samråd.

Liknande överväganden kan göras i frågan om en ombudsmans skyldighet att samråda med chefsJO innan ombudsmannen påkallar samråd med konstitutionsutskottet. Samråd med konstitutionsutskottet torde inte kräva några nämnvärda resurser från JO:s sida och samordningsbehovet framstår som litet. En ombudsmans möjlighet att själv påkalla samråd med utskottet för att diskutera arbetsordningen eller andra frågor av organisatorisk art är samtidigt en av de få möjligheter en ombudsman har att hos uppdragsgivaren slå vakt om sin självständighet gentemot chefsJO. Att under sådana förhållanden kräva att ombudsmannen först ska samråda med chefsJO framstår som en märklig ordning. Samrådet med chefsJO skulle förvisso kunna ha den effekten att oenigheter inom JO eventuellt skulle kunna lösas inom JO utan inblandning av utskottet. Det kan dock diskuteras om det är en tillräcklig grund för att föreskriva att den enskilda ombudsmannen måste ta upp frågan med chefsJO innan han eller hon vänder sig till konstitutionsutskottet. Det förefaller sannolikt att ombudsmannen, oavsett vad som föreskrivs i JO-instruktionen, har upplyst chefsJO om den frågeställning som ombudsmannen har för avsikt att samråda om med utskottet. Det bör mot denna bakgrund inte heller föreskrivas att en ombudsman ska samråda med chefsJO innan ombudsmannen påkallar ett samråd med konstitutionsutskottet. Det får emellertid förutsättas att oenigheter mellan ombudsmännen i första hand löses internt inom ämbetet.

Desto större behov av samordning inom JO kan finnas inför genomförandet av inspektioner eller andra undersökningar som kräver omfattande resurser. En inspektion förutsätter i regel tillgång till såväl personal som finansiella resurser för att den ska kunna genomföras. Även andra undersökningar som inte innefattar en inspektion, t.ex. vissa större projekt inom ett tillsynsområde, kan kräva sådana resurser. En ombudsman måste i sin planering förhålla sig till de resurser som finns tillgängliga. Eftersom dessa resurser är begränsade blir samordning inför en inspektion eller vissa undersökningar nödvändig. Det framstår därför som motiverat att ombudsmännen i dessa fall samråder med chefsJO som har det yttersta ansvaret för att fördela resurserna. Detta innebär dock inte att chefsJO ska kunna neka en ombudsman att genomföra en inspektion enbart på den grunden att den inte framstår som relevant ur ett

tillsynsperspektiv. Däremot kan det ifrågasättas om motsvarande behov av samordning alltid gör sig gällande inför en ombudsmans beslut att inleda ett initiativärende. Ett klagomålsärende kan kräva minst lika stora resurser som ett initiativärende att utreda. Att utredningen inleds på ombudsmannens eget initiativ och inte genom ett klagomål bör därför inte anses vara tillräcklig anledning för att ombudsmannen ska behöva samråda med chefsJO innan utredningen inleds. Vad som däremot skulle kunna uppkomma i undantagsfall är att två ombudsmän inleder initiativ i fråga om samma sak, ovetande om varandras ärenden. Eftersom det kan finnas frågor som delvis kan falla inom två olika ansvarsområden, och det vid initiativärenden inte finns ett enskilt klagomål som inleder ärendet, kan det finnas ett behov av samordning mellan ombudsmännen. Sådan samordning torde emellertid kunna ske ombudsmännen emellan utan en formell föreskrift om samrådskrav med chefsJO. Risker för överlappande initiativärenden är därför inte heller en tillräcklig anledning för att kräva att ombudsmannen ska samråda med chefsJO innan ett sådant ärende inleds. Det finns därför grund för att ändra den nuvarande ordningen på så sätt att ett sådant samråd fortsättningsvis inte ska krävas inför inledande av ett initiativärende.

Sammanfattningsvis bör avgörande för samrådskravet således vara i vilken utsträckning en åtgärd leder till ett behov av samordning inom ämbetet, t.ex. om en åtgärd kräver resurser som kan påverka de andra ombudsmännens tillsynsverksamhet. Sålunda bör samråds skyldighet råda endast inför en inspektion eller inför en annan undersökning om det finns särskilda skäl för det. Sådana skäl kan vara att undersökningen kräver omfattande resurser eller av annan anledning kan leda till begränsningar i en annan ombudsmans möjligheter att bedriva sin tillsynsverksamhet.

8.2.5.6 *Delegation av beslutanderätt i administrativa frågor*

Kommitténs förslag: ChefsJO ska kunna delegera till kanslichefen eller till en annan tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att fatta beslut i andra administrativa frågor än om fastställande av arbetsordningen, verksamhetsplanen, årsredovisningen, anslagsframställningen, de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring, personalstyrkans utformning och omfördelning av ärenden.

Enligt gällande reglering i JO-instruktionen ska chefsJO fatta ett antal olika beslut av administrativ karaktär (se avsnitt 8.2.2). Det är fråga om beslut om arbetsordning, verksamhetsplan, årsredovisning och förslag till anslag på statens budget för JO. För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsJO även de råd och anvisningar som behövs utöver JO-instruktionen och det som föreskrivs i arbetsordningen. ChefsJO ska vidare tillsätta personalen och även bestämma om personalens tjänstgöring. Därutöver ska han eller hon bl.a. bestämma om öppetider för ombudsmannaexpeditionen.

ChefsJO får i dag bemyndiga kanslichefen att fatta beslut i administrativa frågor, dock inte om att anställa byråchefer (se nuvarande 15 § andra stycket JO-instruktionen). Några ytterligare begränsningar av delegationsrätten finns inte. Inte heller finns det några föreskrifter om att kanslichefen får vidaredelegera beslutanderätten till någon annan tjänsteman.

ChefsJO:s möjlighet att delegera beslutanderätt i administrativa frågor är således stor. Samtidigt finns det beslut som kan fattas uteslutande av chefsJO. I regel är det sådana beslut som det normalt är upp till en myndighets ledning att fatta, då de är av principiell karaktär och generellt gällande för organisationen.

Som framgår av redovisningen under rubriken Delegation i avsnitt 8.2.4 kan den nuvarande ordningen ge upphov till gränsdragningssvårigheter i fråga om chefsJO:s möjligheter att delegera beslutanderätt. En central frågeställning är alltså vilka beslut som bör anses förbehållna chefsJO att fatta och vilka beslut chefsJO kan delegera samt hur denna avgränsning ska ske.

Vid bedömningen av om beslutanderätten kan delegeras i en fråga finns det anledning att särskilt väga in att det i förhållandet mellan chefsJO och de övriga ombudsmännen finns ett grundläggande behov av att respektera ombudsmännens inre självständighet. Många frågor av administrativ karaktär kan ha en inverkan på hur ombudsmännen kan bedriva sin tillsynsverksamhet, vilket måste beaktas av chefsJO när han eller hon väljer att delegera beslutanderätt i en fråga. En sådan inverkan bör dock inte alltid utgöra ett hinder mot att chefsJO delegerar beslutanderätten.

Beslut som rör övergripande styrning och ledning av JO:s verksamhet bör inte kunna delegeras av chefsJO. Det innebär att frågor av detta slag som enligt regleringen i JO-instruktionen direkt anförtrots åt chefsJO att hantera inte kan delegeras, t.ex. fastställande av arbetsordningen, verksamhetsplanen, årsredovisningen och anslagsframställningen, dvs. de beslut som i dag räknas upp i 12 § andra stycket JO-instruktionen.

ChefsJO kan även fatta andra beslut som är av principiell karaktär eller av större betydelse för JO, såsom riktlinjer för verksamheten, budget, besluts- och delegationsordning och andra viktiga frågor om ekonomi och organisation. Även dessa beslut är sådana som det i normala fall är upp till en myndighets ledning att fatta och bör inte heller delegeras.

ChefsJO bör dock kunna delegera beslutanderätt i andra administrativa frågor än de som nu nämnts under förutsättning att besluten inte kan inkräkta på ombudsmännens självständighet på ett otillbörligt eller omotiverat sätt.

Det kan emellertid uppkomma gränsdragningsproblem i fråga om vad som är en sådan lednings- och styrningsfråga som faller inom chefsJO:s exklusiva beslutsbefogenhet och vad som är en administrativ fråga som kan delegeras.

Ett exempel på detta är frågan om personalens tjänstgöring. I dag anges i JO-instruktionen att chefsJO bestämmer i den frågan, vilket i huvudsak har sin grund i att konstitutionsutskottet i samband med 1986 års JO-reform ville ändra den ordning där var och en av ombudsmännen självständigt disponerade över viss personal. Enligt utskottet skulle det i stället vara en uppgift för

chefsJO att i arbetsordningen eller på annat sätt närmare utforma reglerna för hur personalen skulle disponeras (se under rubriken Ansvar för ombudsmannaexpeditionens personal i avsnitt 8.2.2).

Att sådana principiella och generella riktlinjer för JO:s organisation och för personalfördelningen ska fastställas av chefsJO får närmast anses vara självklart. Däremot bör beslutet om personalens faktiska indelning, t.ex. vilka föredraganden som ska tjänstgöra på en viss avdelning, vara ett sådant beslut som inte nödvändigtvis behöver fattas av chefsJO. I dag kan kanslichefen bemyndigas att tillsätta alla tjänster utom byråchefstjänsterna (jfr avsnitt 8.2.5.7). Av detta följer att kanslichefen också kan bestämma var inom organisationen en anställd ska vara placerad utifrån de riktlinjer och principer för fördelningen som chefsJO har meddelat.

Kanslichefen kan i sin arbetsledande roll, där han eller hon på delegation av chefsJO kan besluta om tillsättningar och indelningsplan och även ha arbetsmiljöansvaret för de anställda, påverka ombudsmännens möjligheter att utföra sina uppdrag. Trots detta framstår dock den rådande ordningen som både nödvändig och ändamålsenlig. ChefsJO skulle omöjligt kunna ha en sådan arbetsledande roll vid ombudsmannaexpeditionen. Om uppgiften inte kunde delegeras till kanslichefen skulle också syftet med kanslichefens roll förfelas. Behovet av att kunna delegera beslutanderätten i personalfrågor är således ett exempel på en sådan administrativ fråga som bör kunna delegeras trots att besluten kan påverka ombudsmännens möjligheter att utföra sina uppdrag.

Ett annat exempel där det kan uppkomma frågor om gränsdragningen mellan vad som bör vara förbehållet chefsJO att fatta beslut om och vad som kan delegeras är sådana handböcker som finns hos JO för kansliet, inspektionsverksamheten, registraturen m.m. Det skulle kunna hävdas att handböcker av detta slag utgör sådana råd och anvisningar som chefsJO meddelar enligt JO-instruktionen. Till sin karaktär är sådana handböcker emellertid i regel inte bindande dokument utan snarare praktiska verktyg för den dagliga verksamheten. Eftersom de dessutom torde ha en begränsad inverkan på ombudsmännens möjligheter att utföra sina uppdrag kan de inte anses vara av en sådan principiell karaktär att de behöver beslutas av chefsJO, utan bör kunna beslutas av kanslichefen eller av en annan tjänsteman enligt delegation.

En fråga är om det även i fortsättningen ska vara förbehållet chefsJO att anställa byråchefer eller om den uppgiften ska kunna delegeras. Utgångspunkten är att chefsJO anställer all personal vid JO, och det är upp till honom eller henne att avgöra i vilken utsträckning rätten att anställa någon ska delegeras. Det har inte framkommit några avgörande skäl för att behålla nuvarande begränsning i JO-instruktionen av chefsJO:s delegationsrätt när det gäller anställning av byråchefer. Det bör därför inte föreskrivas en sådan begränsning i JO-instruktionen. Det skulle vid sådana förhållanden stå chefsJO fritt att behålla den beslutanderätt som han eller hon finner lämplig i denna del.

En fråga med anknytning till gränsdragningen för vilka beslut chefsJO själv måste fatta är i vilken utsträckning chefsJO ska kunna delegera beslutanderätt i administrativa frågor till en annan tjänsteman än kanslichefen.

Efter att den nu gällande bestämmelsen om delegation av beslutanderätt i administrativa frågor infördes i 15 § JO-instruktionen har JO förändrats vad gäller såväl personalstyrkans omfattning som de administrativa funktioner som finns vid ombudsmannaexpeditionen. Det har tillkommit bl.a. en ansvarig för informationsfrågor samt en biträdande kanslichef. Vidare behöver JO i större utsträckning än tidigare behandla säkerhets- och säkerhetsskyddsfrågor och it-frågor. Utvecklingen har medfört en ökad arbetsbelastning för kanslichefen (se avsnitt 8.3). Som organisationen ser ut i dag rapporterar den biträdande kanslichefen direkt till chefsJO i frågor om säkerhet, säkerhetsskydd och beredskap. Det kan inte uteslutas att även andra tjänstemän kommer att behöva tilldelas arbetsuppgifter under chefsJO:s ledning.

I dag kan chefsJO inte delegera till en annan tjänsteman än kanslichefen att fatta beslut i administrativa frågor. Enligt 15 § JO-instruktionen kan chefsJO:s bemyndigande av andra tjänstemän än kanslichefen vid ombudsmannaexpeditionen avse enbart vidtagande av åtgärd för ett ärendes beredning. Mot bakgrund av den utveckling som har skett hos JO framstår en sådan begränsning som mindre lämplig. Det skulle vara till fördel för verksamheten om chefsJO, efter eget gottfinnande, kunde bemyndiga även andra tjänstemän att fatta beslut i administrativa frågor. ChefsJO:s delegationsmöjligheter i administrativa frågor bör därför utökas. Detta skulle också vara i linje med de överväganden om kanslichefens möjligheter att vidaredelegera sin beslutanderätt till andra tjänstemän som finns i avsnitt 8.3.4.

Eftersom chefsJO nu föreslås få möjlighet att delegera beslutanderätt till andra tjänstemän än kanslichefen blir den nu gällande föreskriften att chefsJO får bemyndiga en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta åtgärder för ett ärendes beredning överflödig.

8.2.5.7 Särskilda föreskrifter om JO:s personalförhållanden

Kommitténs förslag: Vid ombudsmannaexpeditionen ska en kanslichef och den övriga personal som chefsJO bestämmer vara anställda.

Kommitténs bedömning: Det bör inte i JO-instruktionen anges vilka övriga personalkategorier som ska finnas vid ombudsmannaexpeditionen eller som kan anlitas. Inte heller bör det anges att chefsJO bestämmer om personalens tjänstgöring.

I fråga om JO:s personal innehåller JO-instruktionen vissa relativt detaljerade bestämmelser. Som framgår av redovisningen i avsnitt 8.2.2 anges i nuvarande 13 § första stycket att det vid ombudsmannaexpeditionen ska finnas en kanslichef, byråchefer och övriga tjänstemän ”enligt personalförteckning” samt att

chefsJO vid behov och om det finns tillgängliga medel får anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Enligt samma paragraf bestämmer chefsJO om personalens tjänstgöring. ChefsJO tillsätter enligt nuvarande 28 § tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han eller hon inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen. Enligt 15 § andra stycket kan chefsJO dock inte bemyndiga kanslichefen att fatta beslut om anställning av en byråchef.

Som utgångspunkt anges numera i regel inte i en myndighets instruktion vilka personalkategorier som ska finnas vid myndigheten, annat än om det är motiverat av något särskilt skäl. Alltså förekommer det instruktioner inom exempelvis det rättsliga området där specifika personalkategorier nämns. I t.ex. förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern omnämns byråchefer och i förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion räknas ett antal kategorier upp som anställda vid domstolarna. Gemensamt för dessa är att de som medlemmar av en viss personalkategori bl.a. kan ha särskilda befogenheter enligt instruktionen, t.ex. att besluta i ärenden eller mål av en viss art.

Det kan därför ifrågasättas om det är motiverat att det även fortsättningsvis anges i JO-instruktionen att det ska finnas en kanslichef och byråchefer anställda vid ombudsmannaexpeditionen.

Som framgår av inledningen till detta avsnitt följer det av direktiven att det hos JO ska finnas såväl en kanslichef som byråchefer i framtiden. Samtidigt kan det noteras att det nyligen även inrättats en tjänst för en biträdande kanslichef som inte nämns i JO-instruktionen. Vissa byråchefer har vidare fått ett utökat administrativt ansvar på tillsynsavdelningarna. Det kan inte uteslutas att det i framtiden uppstår behov av att inrätta andra tjänster som ännu inte finns hos JO. Att det i JO-instruktionen föreskrivs att det ska finnas byråchefer kan i sådana fall ha en begränsande effekt vid utformningen av JO:s organisation.

Såväl kanslichefen som byråcheferna har i dag särskilda roller hos JO. Kanslichefen leder under chefsJO arbetet inom ombudsmannaexpeditionen. Mot bakgrund av kanslichefens särskilda ställning som högsta tjänsteman under chefsJO inom ombudsmannaexpeditionen finns det anledning att kanslichefsbefattningen även i fortsättningen regleras särskilt i JO-instruktionen.

Byråchefernas roll och befogenheter regleras däremot inte alls i JO-instruktionen. Om byråchefer föreskrivs endast, som nämnts, att chefsJO inte kan bemyndiga kanslichefen att fatta beslut om att anställa en byråchef. Byråchefernas roll och befogenheter regleras i stället i arbetsordningen (se avsnitt 2.5.4). Som framgår av övervägandena i avsnitt 8.2.5.6 föreslås att chefsJO i framtiden ska ha möjlighet att delegera även beslut om att anställa en byråchef.

Det har inte framkommit att det finns något behov av att i JO-instruktionen uttryckligen ange byråchefer som en särskild personalkategori vid ombudsmannaexpeditionen. Det bör därför inte föreskrivas i JO-instruktionen att det ska finnas byråchefer anställda. Det finns skäl att understryka att detta givetvis inte innefattar någon bedömning av byråchefsbefattningen som sådan.

Det finns inte heller behov av att i JO-instruktionen reglera byråchefernas roll eller befogenheter. En reglering i arbetsordningen ger dessutom större flexibilitet att anpassa rollen och befogenheterna efter rådande förhållanden och behov.

Som noterats i avsnitt 8.2.2 tillämpas inte längre ordningen med personalförteckningar inom statsförvaltningen. Riksdagen prövar således inte längre vilka tjänster som ska finnas hos JO, utan beslutar i stället om JO:s anslag, utifrån vilket JO får organisera sin verksamhet och anställa de kategorier som utöver kanslichefen och byråchefer bedöms nödvändiga. Föreskriften om personalförteckningar är därmed obsolet och bör därför inte anges i JO-instruktionen. Av regleringen i instruktionen bör dock framgå att det är en uppgift för chefsJO att bestämma vilken annan personal som, utöver kanslichefen, ska finnas hos JO.¹⁰⁰⁶

Även föreskriften om att chefsJO i mån av behov och tillgång på medel får anlita annan personal samt experter och sakkunniga är obsolet. Bestämmelsen utgör ett komplement till nuvarande reglering av vilka som ska ingå i JO:s ordinarie personal, dvs. kanslichefen, byråcheferna och andra anställda enligt personalförteckningen. Utöver kanslichefen och byråcheferna anställer JO i dag den personal som JO har behov av och som ryms inom de finansiella ramarna för verksamheten. Eftersom möjligheten att anställa personal inte längre begränsas av vilka tjänster som finns upptagna i en personalförteckning behövs inte heller bemyndigandet att anlita annan personal. Att en myndighet har möjlighet att vid behov anlita uppdragstagare som experter och sakkunniga faller naturligt inom myndighetens grundläggande befogenheter. Föreskriften behöver därför inte anges i JO-instruktionen.

Föreskriften i nuvarande 13 § JO-instruktionen att chefsJO bestämmer om personalens tjänstgöring kan anses innebära att han eller hon ska fastställa de mer generella och principiella regler som bl.a. rör hur personalen ska disponeras (jfr avsnitt 8.2.4 underrubriken Delegation). Detta kan dock även anses rymmas i föreskriften om att chefsJO ska meddela bestämmelser om JO:s organisation i arbetsordningen och att chefsJO ska meddela de råd och anvisningar som behövs utöver JO-instruktionen och det som föreskrivs i arbetsordningen. Att det är chefsJO som ytterst beslutar i personalfrågor följer av att chefsJO är administrativ chef. Mot denna bakgrund bör det inte längre föreskrivas i JO-instruktionen att chefsJO bestämmer om personalens tjänstgöring. I sammanhanget bör dock framhållas att någon ändring i sak inte är avsedd. Således bör personalen vid ombudsmannaexpeditionen även i fortsättningen stå under ledning av chefsJO eller den som chefsJO har delegerat ansvaret till.

¹⁰⁰⁶ Riksdagsstyrelsen har i en framställning till riksdagen föreslagit att det i lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter ska föreskrivas att det vid bl.a. Riksdagens ombudsmän ska finnas en säkerhetschef (se framst. 2021/22:RSS s. 7 och 49 f.). Förslaget bereds för närvarande i konstitutionsutskottet.

8.2.5.8 Ombudsmannaexpeditionens öppethållande

Kommitténs bedömning: Det bör inte föreskrivas i JO-instruktionen att ombudsmannaexpeditionen ska hållas öppen för allmänheten under tid som chefsJO bestämmer.

Av redovisningen i avsnitt 8.2.2 framgår att det under lång tid har funnits en bestämmelse i JO-instruktionen om att ombudsmannaexpeditionen ska hålla öppet under den tid som chefsJO, eller hans eller hennes tidigare motsvarighet, bestämmer (nuvarande 26 § JO-instruktionen). Vidare framgår att det i 7 § FL anges att en myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när kontakter kan tas samt att myndigheten ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. TF om rätten att ta del av allmänna handlingar. Förvaltningslagens bestämmelse har ersatt en tidigare bestämmelse som byggde på bl.a. JO:s uttalanden om myndigheters skyldighet att hålla öppet ett visst antal timmar varje vardag.

JO, som enligt kommitténs förslag i avsnitt 5.5.3.1 inte ska tillämpa förvaltningslagen i sin tillsynsverksamhet, kommer även fortsättningsvis att omfattas av förvaltningslagen i vissa administrativa ärenden, däribland ärenden där enskilda önskar ta del av en allmän handling hos JO. Förvaltningslagens föreskrift om att myndigheter ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. TF i fråga om rätten att ta del av allmänna handlingar gäller således även för JO. Redan av den anledningen kan det framstå som överflödigt att frågan om öppethållande regleras även i JO-instruktionen. Det framstår därutöver som främmande att den institution som har till uppgift att bl.a. bevaka den enskildes grundläggande fri- och rättigheter, däribland rätten att ta del av allmänna handlingar, inte skulle agera i enlighet med sina egna uttalanden.

Det är givetvis av stor vikt att enskilda kan komma i kontakt med JO på olika sätt, och det måste även i framtiden finnas möjlighet för allmänheten att besöka ombudsmannaexpeditionen för att bl.a. ta del av allmänna handlingar. En särskild bestämmelse om detta i JO-instruktionen är dock, som redan nämnts, överflödigt. Det bör därför inte föreskrivas i JO-instruktionen att ombudsmannaexpeditionen ska hållas öppen under viss tid. Någon anledning till att det i JO-instruktionen bör föreskrivas att beslutet om öppettider ska fattas av chefsJO har inte heller framkommit. Beslut om öppethållande och andra former av tillgänglighet för allmänheten bör i stället behandlas som andra administrativa beslut hos JO.

8.3 Kanslichefens roll och uppdrag

Bestämmelser om kanslichefens roll och uppdrag finns i JO-instruktionen, arbetsordningen och i en intern besluts- och delegationsordning. Sålunda följer

det exempelvis av 13 § JO-instruktionen att det ska finnas en kanslichef vid ombudsmannaexpeditionen som, under chefsJO, ska leda arbetet vid expeditionen ”och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde”. Enligt 15 § andra stycket JO-instruktionen får chefsJO, i arbetsordning eller genom särskilt beslut, bemyndiga kanslichefen att besluta i administrativa frågor, dock inte om att anställa en byråchef. Innebörden av dessa bestämmelser utvecklas emellertid inte närmare i lagtext eller förarbetsuttalanden.

Det har i olika sammanhang uppmärksammats att avsaknaden av såväl en tydlig reglering som vägledande uttalanden om kanslichefsuppdragets omfattning och innebörd har lett till vissa tillämpningssvårigheter.

Som nämnts i avsnitt 8.1, får utredningen enligt direktiven, om det bedöms angeläget, överväga frågor som rör kanslichefens roll och uppdrag samt frågor om arbetsledning. Utredningen ska lämna de förslag som resultatet av analysen bedöms ge anledning till.

Således övervägs i detta avsnitt vissa frågeställningar om kanslichefens uppdrag och roll. Inledningsvis redovisas bakgrunden till kanslichefsuppdraget (avsnitt 8.3.1). Därefter beskrivs omfattningen och innebörden av kanslichefens uppdrag enligt gällande reglering (avsnitt 8.3.2). I ett särskilt avsnitt redogörs för vissa konsekvenser av nuvarande ordning (avsnitt 8.3.3). Avslutningsvis presenteras kommitténs överväganden (avsnitt 8.3.4).

8.3.1 Bakgrund

1957 års ombudsmannareform – befattningen som kanslichef inrättas

Befattningen som kanslichef hos JO inrättades när 1957 års ombudsmannareform genomfördes. I det ena av två utredningsbetänkanden som föregick reformen – Justitieombudsmannainstitutionen m.m. (SOU 1955:50) – beskrevs JO:s dåvarande organisation och arbetsformer enligt följande:¹⁰⁰⁷

Enligt personalförteckningen för riksdagens verk är å JO:s expedition anställda en byråchef i Cr 13, en byrådirektör i Ca 33, en kansliskrivare i Ca 15 och en expeditionsvakt i Ca 11. Dessutom tjänstgör å expeditionen dels stadigvarande å halvtid en jurist – för närvarande ett pensionerat kansliråd – mot ett arvode av 600 kronor för månad och dels sedan år 1949 under stor del av året – 1952 och 1953 hela åren – en yngre hovrättsjurist mot ett arvode som i allmänhet motsvarar lön efter två löneklasser högre än den, efter vilken vederbörande skulle åtnjutit lön vid tjänstgöring i hovrätten. Härutöver anlitar JO i viss utsträckning jurister utanför sin expedition för särskilda utredningsuppdrag mot arvode, som bestäms i varje särskilt fall. För maskinskrivning anlitas även arbetskrafter utanför JO:s expedition.

Den halvtidsanställda juristen föredrager dagens post för JO, uppsätter förslag till redogörelser över klagomålens innehåll för införande i diariet samt undertecknar i vissa fall besked om utgången i ärende. Byråchefen, byrådirektören och hovrättsjuristen är huvudsakligen sysselsatta med beredning och föredragning av ärenden för avgörande samt med uppsättande av förslag till JO:s beslut och skrivelser. Byrådirektören eller

¹⁰⁰⁷ Se SOU 1955:50 s. 114.

hovrättsjuristen åtföljer JO vid inspektioner och uppsätter förslag till protokoll över vad därvid förekommit. Byråchefen handhar redigeringen av ämbetsberättelsen samt biträder JO i personalärenden. JO fattar själv alla beslut, såväl förberedande som slutliga. Han avgör sålunda ej endast ärendena utan bestämmer även om införskaffande av handlingar, inhämtande av upplysningar eller yttrande, verkställande av utredning och ärendes utställande till påminnelser. JO justerar även förslagen till inspektionsprotokoll och till redogörelser i diariet över ärendenas innehåll. Såsom av det anförda torde framgå handlägges ärendena i regel skriftligen. Annan än tjänsteman höres emellertid i allmänhet muntligen. Dessa förhör omhänderhaves av den lokala polismyndigheten, i första hand landsfogden. Undantagsvis hålles förhör inför JO själv. Det förekommer även att tjänsteman hos JO inställer sig hos vederbörande för att avhålla förhör.

Sålunda fattades samtliga beslut av justitieombudsmannen själv och ombudsmannen hade även omfattande arbetsuppgifter av administrativ karaktär. Utredningen konstaterade att justitieombudsmannens arbetsbörda var mycket stor, och övervägde olika åtgärder för att minska arbetsbördan. Utredningen föreslog bl.a. att all förberedande behandling av ärendena skulle flyttas från ombudsmannen till en ämbetsman som kunde ges beteckningen kanslichef. Enligt utredningens förslag skulle ombudsmannen få ge i uppdrag åt kanslichefen att bereda, föredra och formulera förslag till skrivelser och beslut i mer komplicerade ärenden samt ta hand om redigeringen av JO:s ämbetsberättelse och att som personalchef sköta fördelningen av arbetet inom ämbetet. Syftet var alltså att avlasta justitieombudsmannen för att göra det möjligt för honom att i större utsträckning koncentrera sina arbetsinsatser till att genomföra inspektioner och avgöra ärenden. Utredningen, som ansåg att det borde överlåtas åt justitieombudsmannen att själv bestämma utformningen av kanslichefens – liksom de övriga tjänstemännens – roll och uppdrag, motiverade sitt förslag enligt följande:¹⁰⁰⁸

Den förberedande behandlingen av ärendena ställer icke ringa krav på den som skall handha densamma, särskilt med hänsyn till angelägenheten av likformighet i tillämpningen. Nu ifrågavarande arbetsuppgifter synes därför böra anförtros en högt kvalificerad tjänsteman med fast anknytning till JO:s expedition för vinnande av nödig kontinuitet. Lämpligt synes vara att denne tjänsteman även är personalchef och handhar fördelningen av arbetet mellan tjänstemännen. Han bör vidare svara för redigeringen av ämbetsberättelsen och bör själv bereda, föredraga och avfatta förslag till beslut och skrivelser i svårare och viktigare ärenden, särskilt då dessa förutsätter förtrogenhet med tidigare praxis hos JO. För nu angivna göromål föreslår utredningen inrättande av en ny tjänst hos JO, vars innehavare lämpligen synes kunna ges titeln kanslichef. Utredningen vill emellertid ej ge uttryckliga föreskrifter, vare sig om dennes eller övriga tjänstemäns åligganden. Det synes nämligen böra vara JO obetaget att – med beaktande av de synpunkter utredningen anför – själv i detalj bestämma över arbetets uppläggning inom ämbetet.

Utredningen såg inte några problem med att en kanslichef kunde komma att besluta om kommunikationsåtgärder som kunde medföra viss publicitet.

¹⁰⁰⁸ Se SOU 1955:50 s. 115.

Utredningen konstaterade att till kanslichef skulle utses en högt kvalificerad tjänsteman, som i tveksamma fall givetvis skulle samråda med ombudsmannen. Enligt utredningen kunde det dock möjligen vara lämpligt att en ombudsman själv beslutade om remisser och utredningar i fall som kunde tänkas väcka särskild uppmärksamhet i pressen och hos allmänheten.¹⁰⁰⁹

Kanslichefen skulle enligt utredningen vara ”den kontinuitetsbevarande kraften inom ämbetet”. Utredningen förutsatte vidare att den som antog tjänsten som kanslichef inte därigenom skulle förlora möjligheten att i vanlig ordning komma i fråga till tjänst i sin ursprungliga karriär. Tjänstgöring som kanslichef hos ombudsmannen borde, enligt utredningen, inte värderas lägre i merithänseende än t.ex. tjänstgöring i domstol eller departement. Tjänsten skulle tillsättas genom förordnande på viss tid. Förordnandet avsågs normalt uppgå till sex år om inte särskilda skäl föranledde annat, exempelvis att kortare tid återstod till uppnådd pensionsålder.¹⁰¹⁰

Härutöver gjordes inte några närmare uttalanden om kanslichefens roll och uppdrag i förarbetena till den nya JO-instruktion (SFS 1957:165) som kom att utfärdas vid 1957 års reform. Enligt 28 § i den instruktionen fick ombudsmannen bemyndiga kanslichefen att på eget ansvar vidta åtgärder för ärendenas beredande. Någon annan reglering av kanslichefens roll och uppdrag fanns inte i 1957 års JO-instruktion.

Sålunda kom kanslichefen att bli den närmast stående befattningshavaren under justitieombudsmannen.

1967 års reform – kanslichefens ställning som chefstjänsteman under ombudsmännen lagfästs

Justitieombudsmannens arbetsbelastning var fortsatt ansträngd även efter 1957 års reform. Ett syfte med 1967 års reform var att lätta justitieombudsmannens arbetsbörda. Reformen innebar bl.a. en sammanslagning av två ämbeten, JO och MO, till ett gemensamt JO-ämbete med tre justitieombudsmän och en gemensam expedition.

Den nya ombudsmannaexpeditionens närmare utformning kom att regleras genom en bestämmelse i 6 § i 1967 års JO-instruktion (SFS 1967:928). När det gäller kanslichefens roll och uppdrag angavs i 6 § första stycket att vid ombudsmannaexpeditionen skulle vara anställd en kanslichef. Vid utskottsberedningen uttalade det sammansatta konstitutions- och första lagutskottet att kanslichefens ställning som chefstjänsteman under ombudsmännen borde komma till uttryck i JO-instruktionen.¹⁰¹¹ Mot denna bakgrund föreskrevs i 6 § andra stycket att det ankom på kanslichefen ”att under ombudsmännen leda och fördela arbetet inom expeditionen och att i övrigt lämna samtliga ombudsmän erforderligt biträde”. Därigenom lagfästes kanslichefens ställning som chefstjänsteman under ombudsmännen.

¹⁰⁰⁹ Se SOU 1955:50 s. 142.

¹⁰¹⁰ Se SOU 1955:50 s. 118.

¹⁰¹¹ Se bet. KUI LU 1967:1 s. 26.

I 1967 års JO-instruktion föreskrevs även att det ankom på ombudsmännen gemensamt att fastställa en arbetsordning och de allmänna bestämmelser i övrigt som krävdes utöver JO-instruktionen för arbetet inom expeditionen (20 § första stycket). Vidare angavs i 20 § andra stycket att det i arbetsordningen eller genom ett särskilt beslut fick överlämnas dels till en tjänsteman vid kansliet att vidta åtgärd för ett ärendes beredning, dels till kanslichefen, byråchef eller särskilt utsedd utredningsman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på ombudsmans vägnar. I samma bestämmelse föreskrevs även att det i arbetsordningen eller genom ett särskilt beslut fick överlämnas till kanslichefen att besluta i administrativa frågor av rutinmässig natur.

Någon närmare reglering av kanslichefens roll och uppdrag föreskrevs inte i 1967 års JO-instruktion.

1975 års reform – kanslichefens administrativa befogenhet utsträcks och kanslichefens ställning som chefstjänsteman under dåvarande chefsombudsmannen lagfästs

I likhet med tidigare reformer hade även 1975 års JO-reform sin grund i en fortsatt stor arbetsbörda hos JO. Vid denna reform vidtogs en rad åtgärder för att minska ombudsmännens arbetsbelastning; bl.a. utökades antalet ombudsmän från tre till fyra. Liksom tidigare skulle ombudsmännen till sitt förfogande ha en gemensam expedition (ombudsmannaexpeditionen).

Som redovisats i avsnitt 8.2.1 innebar 1975 års reform att en av justitieombudsmännen fick vissa chefsfunktioner. Av förarbetena framgår att denna justitieombudsman, tillika administrativ chef – i vissa sammanhang benämnd chefsombudsmannen – skulle ha ansvaret för JO-institutionens administration och ge allmänna riktlinjer för verksamheten och planlägga arbetet i stort, t.ex. inriktningen av inspektionsverksamheten. Vidare skulle det ankomma på chefsombudsmannen att, i samråd med övriga ombudsmän, bl.a. göra nödvändiga omdispositioner av ärendefördelningen.¹⁰¹²

I fråga om kanslichefens roll och uppdrag föreslog 1972 års JO-utredning att ombudsmannaexpeditionen även i fortsättningen skulle ledas av en kanslichef som skulle vara direkt underställd chefsombudsmannen. Kanslichefen skulle ha en vidsträckt befogenhet att fatta beslut i administrativa ärenden och skulle i administrativt hänseende vara överordnad övriga tjänstemän inom expeditionen.¹⁰¹³ Som redan har nämnts under rubriken Delegation av beslutanderätt i avsnitt 8.2.2 föreslog 1972 års JO-utredning att kanslichefens rätt att besluta i administrativa ärenden skulle vidgas och att chefsombudsmannen skulle ges möjlighet att delegera de flesta administrativa frågorna åt kanslichefen, med undantag för beslut om att anställa en byråchef liksom andra

¹⁰¹² Se bet. KU 1975/76:22 s. 64.

¹⁰¹³ Se SOU 1975:23 s. 182.

särskilt viktiga frågor. Enligt utredningen borde det ankomma på chefsombudsmannen att närmare precisera kanslichefens befogenhet.¹⁰¹⁴

Vid 1975 års reform utfärdades en ny JO-instruktion (SFS 1975:1057). Kanslichefens roll och uppdrag reglerades i huvudsak genom två bestämmelser i den instruktionen: 13 och 15 §§.

Av 13 § första stycket framgick, i likhet med vad som tidigare angetts i 6 § första stycket i 1967 års JO-instruktion, att bl.a. en kanslichef skulle vara anställd vid ombudsmannaexpeditionen.

Enligt 13 § andra stycket i 1975 års JO-instruktion skulle kanslichefen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen under den ombudsman som var administrativ chef och i övrigt ”lämna ombudsmännen erforderligt biträde”. Bestämmelsen hade likheter med vad som tidigare gällt enligt 6 § andra stycket i 1967 års JO-instruktion men innebar att kanslichefens ställning under den dåvarande chefsombudsmannen lagfästes. Denna förändring kommenterades inte närmare i förarbetena. I specialmotiveringen till lagförslaget konstaterade konstitutionsutskottet endast att paragrafen motsvarade dåvarande bestämmelser ”med den modifieringen att det anges att kanslichefen under chefsombudsmannen leder arbetet inom expeditionen”.¹⁰¹⁵

Bestämmelsen i 15 § i 1975 års JO-instruktion innebar inte någon större förändring jämfört med den tidigare regleringen i 20 § andra stycket i 1967 års JO-instruktion när det gäller kanslichefens roll och uppdrag. Således innebar regleringen, i likhet med vad som tidigare gällt, att kanslichefen i arbetsordningen eller genom ett särskilt beslut kunde få delegation att utföra åtgärder för ärendenas beredning, verkställa inspektion – dock utan möjlighet att framställa anmärkning eller göra annat uttalande på en ombudsmans vägnar – samt besluta i administrativa frågor, med undantag för att kanslichefen inte fick fatta beslut om att anställa en byråchef. Regleringen innebar alltså en viss utökning av kanslichefens befogenheter jämfört med vad som tidigare gällt, såtillvida att kanslichefens rätt att på delegation besluta i administrativa frågor inte längre var inskränkt till frågor av rutinmässig natur.

Härutöver infördes en bestämmelse i 27 § första stycket i 1975 års JO-instruktion med innebörden att det ankom på chefsombudsmannen att tillsätta tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och anta personal i övrigt, i den mån chefsombudsmannen inte överlät dessa uppgifter på kanslichefen enligt 15 §.

Kanslichefens roll och uppdrag respektive förhållandet mellan chefsombudsmannen och kanslichefen behandlades inte närmare i förarbetena.

1986 års JO-reform – kanslichefsbefattningen bevaras

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 3.3 och 8.2.1 föreslog 1983 års JO-utredning en genomgripande förändring av organisationen så som den ditills hade sett ut. Ett förslag var att ämbetet skulle förestås av en ensam justitieombudsman, biträdd av tre rättschefer som justitieombudsmannen kunde

¹⁰¹⁴ Se SOU 1975:23 s. 186.

¹⁰¹⁵ Se bet. KU 1975/76:22 s. 73.

delegera beslutanderätt till. Enligt förslaget skulle alltså kanslichefsbefattningen inte längre finnas kvar.¹⁰¹⁶ Utredningens förslag kom emellertid inte att genomföras i dessa delar. I stället beslutade riksdagen – i enlighet med förslagen i konstitutionsutskottets betänkande KU 1986/87:2 Om JO-ämbetet – att såväl ordningen med fyra justitieombudsmän som kanslichefsbefattningen skulle behållas. Samtidigt infördes titeln chefsjustitieombudsman, för att JO-ämbetet skulle bli mer sammanhållet och få ett tydligare ledarskap. Chefsjustitieombudsmannen (chefsJO) skulle ensam bestämma över arbetsordningen och inriktningen i stort av verksamheten.

Vid 1986 års JO-reform utfärdades den nuvarande JO-instruktionen (SFS 1986:765). I instruktionens ursprunglydelse reglerades kanslichefsens roll och uppdrag i 13 § och i 15 §. Regleringen innebar inte någon förändring i sak jämfört med vad som tidigare gällt enligt motsvarande bestämmelser i 1975 års JO-instruktion. Frågan om kanslichefsens roll och uppdrag behandlades endast översiktligt i konstitutionsutskottets betänkande. Sålunda anförde konstitutionsutskottet i specialmotiveringen till 13 § att utskottet inte ansåg att det fanns anledning att i det sammanhanget aktualisera frågan eller att föreslå några instruktionsförändringar i fråga om kanslichefen. Enligt utskottet fick saken i stället anstå till dess att den dåvarande kanslichefen hade lämnat sin tjänst.¹⁰¹⁷ När den dåvarande kanslichefen sedan lämnade sin befattning kom det dock inte att aktualiseras några förändringar av kanslichefsens roll och uppdrag.

2010 års JO-utredning – viss möjlighet till delegation utvidgas

Tillströmningen av klagomålsärenden hos JO fortsatte även efter 1986 års JO-reform, och det uppstod återigen behov av att kunna anpassa handlägnings- och beslutsformerna till den ökande ärendemängden. Mot denna bakgrund infördes 2011, genom en reglering i 22 § femte stycket JO-instruktionen, en möjlighet för justitieombudsmännen att delegera vissa avskrivningsbeslut till tjänstemän vid myndigheten (se avsnitt 3.5.1). Den reglering som infördes, och som fortfarande gäller, innebar en möjlighet att delegera befogenhet att avgöra klagörenden till tjänstemän hos JO. Enligt ordalydelsen omfattar paragrafen tjänstemän hos JO. Den avser alltså såväl kanslichefen som övriga tjänstemän.

Sålunda föreskrivs i nuvarande 22 § femte stycket JO-instruktionen att en justitieombudsman genom särskilt beslut får bemyndiga en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar dels verkställa en inspektion, dels fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Av bestämmelsen framgår vidare att bemyndigandet inte får innefatta rätt att göra en framställning till riksdagen eller regeringen, göra kritiska eller vägledande uttalanden, väcka åtal eller anmäla befattningshavare till disciplinärt

¹⁰¹⁶ Se SOU 1985:26 s. 249.

¹⁰¹⁷ Se bet. KU 1986/87:2 s. 49. Utskottets betänkande lämnades i oktober 1986. Av SOU 1985:26 s. 264 framgår att den dåvarande kanslichefsens förordnande skulle löpa ut den sista maj 1988 och att hans avgång var förhållandevis nära förestående.

förfarande eller överlämna ett ärende till en annan myndighet. Vidare får ett beslut om delegation inte heller innebära att en tjänsteman får rätt att avgöra ärenden där ett skriftligt yttrande eller skriftliga upplysningar har hämtats in från en berörd myndighet eller från en tjänsteman. Sådana ärenden måste alltid avgöras av en justitieombudsman, även om beslutet inte innefattar någon kritik.

I förhållande till vad som gällt tidigare kom denna bestämmelse alltså att innebära att möjligheten att delegera beslutsbefogenhet till kanslichefen utvidgades. Denna ändring fick dock inte någon direkt inverkan på kanslichefens arbete, eftersom kanslichefens arbetsuppgifter numera i princip uteslutande består i verksamhetsledning samt andra arbetsuppgifter av administrativ karaktär och inte av ärendebereidning inom tillsynsverksamheten (se avsnitt 8.3.2).

8.3.2 Omfattningen och innebörden av kanslichefens uppdrag

Gällande reglering

Gällande bestämmelser om kanslichefens roll och uppdrag finns i JO-instruktionen, arbetsordningen och JO:s besluts- och delegationsordning för ekonomi- och personaladministrativa frågor.¹⁰¹⁸

Av 13 § JO-instruktionen följer att det ska finnas en kanslichef vid ombudsmannaexpeditionen som, under chefsJO, ska leda arbetet vid expeditionen ”och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde”. Enligt 15 § andra stycket JO-instruktionen får chefsJO, i arbetsordningen eller genom ett särskilt beslut, bemyndiga kanslichefen att besluta i administrativa frågor, dock inte att anställa en byråchef.

Som nämnts inledningsvis utvecklas inte den närmare innebörden av dessa bestämmelser i lagtext eller förarbetsuttalanden.

I sammanhanget kan dock noteras att likartade formuleringar om arbetsledning förekommer exempelvis i de instruktioner som har utfärdats för domstolarna. Sålunda anges t.ex. i 4 § i förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen att den som är ordförande på en avdelning leder arbetet på avdelningen. En identisk bestämmelse finns i 4 § förordningen (1996:378) med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen. I 5 § första stycket förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion föreskrivs att chefen för en avdelning leder arbetet på denna samt delar in ledamöterna till tjänstgöring. En liknande bestämmelse finns i 5 § första stycket förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion, där det fastställs att chefen för avdelningen leder

¹⁰¹⁸ Enligt 14 § arbetsordningen framgår arbetsuppgifterna för vissa anställda också av särskilda befattnings- och arbetsbeskrivningar samt av delegationsbeslut. I bestämmelsen hänvisas till ”dokumentet Regler för rätten att besluta i ekonomi- och personaladministrativa frågor hos Riksdagens ombudsmän – JO (besluts- och delegationsordning)” och anges att i det dokumentet regleras ”annan delegerad beslutsrätt”. Detta dokument är numera ersatt av ett dokument med rubriken Besluts- och delegationsordning för ekonomi- och personaladministrativa frågor hos Riksdagens ombudsmän (JO), JO:s ärende med dnr ADM 63-2022.

arbetet på denna samt delar in ledamöterna till tjänstgöring enligt vad kammarrätten närmare bestämmer.¹⁰¹⁹

I övrigt kan nämnas att det inte heller i domstolarnas instruktioner finns en utförlig reglering av den inre organisationen och ansvarsfördelningen. I stället meddelas detaljerade föreskrifter om respektive domstols organisation och former för verksamheten i en arbetsordning.

Av redogörelsen i avsnitt 8.3.1 framgår att det grundläggande syftet när kanslichefsbefattningen inrättades var att avlasta justitieombudsmannen och skapa möjlighet för ombudsmannen att i större utsträckning koncentrera sina arbetsinsatser till att genomföra inspektioner och avgöra ärenden. Vidare framgår av flera förarbetsuttalanden att avsikten var att justitieombudsmannen, sedermera chefsJO, skulle få betydande utrymme att själv utforma kanslichefsuppdraget efter eget gottfinnande.

Kanslichefen skulle ursprungligen företrädesvis ägna sig åt beredning av ärenden, lämna förslag till skrivelser och beslut i mer komplicerade ärenden samt fördela ärenden inom ämbetet.

Rollen utvecklades dock med tiden och ändrade delvis karaktär i och med att kanslichefen utöver sina tidigare arbetsuppgifter sedermera också fick i uppdrag att – under chefsJO – leda arbetet inom ombudsmanexpeditionen.

De arbetsuppgifter som ursprungligen utgjorde kärnan i kanslichefens uppdrag utförs i dag i princip uteslutande av byråchefer och föredragande hos JO. Kanslichefen är endast i mycket begränsad utsträckning involverad i det arbete som förekommer inom ramen för JO:s tillsynsverksamhet. Mot denna bakgrund har den delegationsmöjlighet som följer av regleringen i 22 § femte stycket JO-instruktionen i praktiken inte någon omedelbar betydelse för kanslichefens arbetsuppgifter (jfr avsnitt 8.3.1). I stället är kanslichefens arbetsuppgifter av verksamhetsledande och administrativ karaktär desto mer framträdande. Inte desto mindre anges i 4 § arbetsordningen att ombudsmännen biträds av en kanslichef – och av tillsynsavdelningar bestående av byråchefer, områdesansvariga föredragande och föredragande – för beredning av klagomåls- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser.

Enligt 6 § arbetsordningen är kanslichefen chef för den administrativa avdelningen. I bestämmelsen anges att kanslichefen har ansvaret dels för att utveckla och kvalitetssäkra JO:s administration, dels för den strategiska planeringen samt samverkan med Riksdagsförvaltningen och andra myndigheter. Vidare anges att kanslichefen har ett övergripande ansvar för ekonomi-, personal- och lokalfrågor, liksom för frågor om it-stöd, intern och extern kommunikation och information samt registratur samt för myndighetens avtal och upphandlingar.

I 6 § arbetsordningen föreskrivs även att kanslichefen, utöver den ärendeberedning som kan komma att anförtros honom eller henne (jfr 22 § femte stycket JO-instruktionen), också ska utföra särskilda utredningar efter beslut

¹⁰¹⁹ Se även 2 § första stycket förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion och 2 § första stycket förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion.

av chefsJO och biträda ombudsmännen i övrigt enligt chefsJO:s bestämmande. Av regleringen följer bl.a. att bestämmelsen i 13 § andra stycket JO-instruktionen har bedömts innebära att det är chefsJO:s uppgift att bestämma i vilken utsträckning kanslichefen ska biträda övriga justitieombudsmän.

Bestämmelsen i 6 § arbetsordningen ger vidare möjlighet åt kanslichefen att förordna en föredragande som vikarie för en byråchef eller för enhetschefen för Opcat. Med stöd av denna bestämmelse får kanslichefen även förordna en byråchef eller enhetschefen för Opcat som vikarie för den biträdande kanslichefen (se nedan om den biträdande kanslichefen).

Som redovisas i avsnitt 8.2.2 är det chefsJO som ytterst beslutar i anställningsfrågor och bestämmer om de anställdas tjänstgöring, inom de ramar som anges i JO-instruktionen och andra författningar samt i den utsträckning som anslagsmedlen medger. I 28 § JO-instruktionen föreskrivs att chefsJO tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån dessa uppgifter inte överläts på kanslichefen enligt 15 §.

Genom reglerna i JO:s besluts- och delegationsordning preciseras bl.a. kanslichefens befogenheter att fatta beslut i ekonomi- och personaladministrativa frågor. Av besluts- och delegationsordningen framgår att kanslichefen har omfattande och långtgående befogenheter på det ekonomi- och personaladministrativa området. Således har kanslichefen bl.a. rätt att

- ensam teckna myndighetens firma
- utan beloppsgräns besluta om upphandling, val av leverantör och tecknande av avtal
- besluta om inköp av anläggningstillgångar upp till ett värde av 250 000 kronor
- slutattestera leverantörsfakturor och utbetalning av bl.a. arvoden och reseräkningar för viss personal
- besluta om att en anställd ska tilldelas företagskort för vilket JO har betalningsansvar
- fastställa internbudgeten
- besluta om anställning, entledigande och lönesättning av annan personal än kanslichefen, den biträdande kanslichefen, byråchefer och enhetschefen för Opcat
- ansvara för lönerrevision för annan personal än kanslichefen och den biträdande kanslichefen
- besluta om övertid och mertid.

Vidare får kanslichefen enligt besluts- och delegationsordningen besluta att attesträtten ska övergå till någon annan när en person med attesträtt inte är i tjänst.

Det faktiska ledningsansvaret för den löpande verksamheten vilar således numera såväl på chefsJO som på kanslichefen. Kanslichefen har en central

position inom myndigheten och i det nätverk som chefsJO, de övriga ombudsmännen, tillsynsavdelningarna och administrationen tillsammans utgör.¹⁰²⁰

Biträdande kanslichefen

I syfte att minska arbetsbelastningen för kanslichefen inrättades under 2021 en ny befattning inom JO-ämbetet med benämningen biträdande kanslichef. Det finns inte någon reglering av denna befattning i JO-instruktionen. Däremot innehåller såväl arbetsordningen som besluts- och delegationsordningen bestämmelser om den biträdande kanslichefens roll och uppdrag. Av dessa bestämmelser framgår i huvudsak följande.

Den biträdande kanslichefen leder enheten för registratur och arkiv. Till den enheten hör huvudregistratorn, registratorerna och receptionisten. Det är också den biträdande kanslichefens uppgift att leda och fördela arbete som utförs av föredragande åt den administrativa avdelningen. Som exempel på sådant arbete anges att analysera handlingar som kommer in till myndigheten. (Se 4 § femte stycket arbetsordningen.)

Den biträdande kanslichefen är, under chefsJO, säkerhets-, säkerhetskydds- och beredskapsansvarig. Vidare ansvarar den biträdande kanslichefen, under kanslichefen, för myndighetens arkiv. (Se 7 § första och andra stycket arbetsordningen.)

I likhet med kanslichefen ska den biträdande kanslichefen utföra särskilda utredningar efter beslut av chefsJO, bereda ärenden som tilldelas honom eller henne och biträda ombudsmännen i övrigt enligt chefsJO:s bestämmande. Vidare får den biträdande kanslichefen, på samma sätt som kanslichefen, besluta om remisser och annat utredningsförfarande samt på uppdrag av en ombudsman verkställa en inspektion under de förutsättningar som anges. (Se 7 § tredje och fjärde stycket arbetsordningen.)

Enligt 6 § sjätte stycket arbetsordningen ankommer det på den biträdande kanslichefen att fullgöra kanslichefens uppgifter när kanslichefen inte är i tjänst eller är på tjänsteresa.

De självständiga befogenheter som tillkommer den biträdande kanslichefen enligt besluts- och delegationsordningen är mer begränsade än de som tillkommer kanslichefen. Således inskränker sig befogenheterna i huvudsak till att ensam besluta om upphandling, val av leverantör och tecknande av avtal till en beloppsgräns om 50 000 kronor samt att slutattestera reseräkningar för underställd personal.

Byråchefer vid tillsynsavdelningarna

I 4 § arbetsordningen anges att för beredning av klagomåls- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef och av tillsynsavdelningar bestående av byråchefer, områdesansvariga före-

¹⁰²⁰ Se Axberger (2014) s. 69.

dragande och föredragande. Vid varje tillsynsavdelning finns också ett ärendekansli.

I arbetsordningen regleras rollen och uppdraget för byråchefer vid tillsynsavdelningarna genom en bestämmelse i 8 §. Av bestämmelsen framgår att byråcheferna på tillsynsavdelningarna har vissa arbetsledande funktioner. Exempelvis är det byråchefernas uppgift att fördela ärenden till föredragande. Vidare ska byråchefer – utöver att bereda egna ärenden – se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. Byråcheferna ska också regelbundet följa upp hur byrån ligger till i förhållande till mål som myndigheten satt upp, analysera konstaterade risker för att målen inte kommer att kunna nås och vidta nödvändiga åtgärder. (Se 8 § första och tredje stycket arbetsordningen.)

I 8 § femte stycket arbetsordningen slås det fast att en byråchef på varje tillsynsavdelning har de administrativa uppgifter som chefsJO bestämmer.

Utöver regleringen i arbetsordningen har chefsJO fastställt en befattningsbeskrivning för byråchefer vid tillsynsavdelningarna.¹⁰²¹ I beslutet finns dels en allmän befattningsbeskrivning för samtliga byråchefer som tjänstgör vid en tillsynsavdelning, dels en särskild befattningsbeskrivning för byråchefer som har tilldelats administrativa uppgifter enligt 8 § femte stycket arbetsordningen.

När det gäller uppgifter av arbetsledande karaktär framgår det inledningsvis av den allmänna befattningsbeskrivningen att samtliga byråchefer ska hålla regelbundna genomgångar med områdesansvariga föredragande och föredragande om handläggningen av de ärenden som anförtrotts var och en av dessa, i syfte att säkerställa att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och avgjorda så snabbt som möjligt.

I befattningsbeskrivningen för byråchefer med administrativa uppgifter räknas det upp ett antal arbetsuppgifter som innefattar arbetsledning. Sålunda anges att det ankommer på en byråchef med administrativa uppgifter att vara kanslichefens kontaktperson på tillsynsavdelningen, ansvara för att information från kanslichefen förs vidare till övriga medarbetare vid avdelningen samt ansvara för att chefsJO:s och kanslichefens beslut genomförs på avdelningen. Byråchefen med administrativa uppgifter ska också, i samråd med sin byråchefskollega och ombudsmannen på tillsynsavdelningen, ansvara för verksamhetsplanering, uppföljning och utvecklingsarbete på avdelningsnivå. Vidare anges att en byråchef med administrativa arbetsuppgifter – under kanslichefen – ska ansvara för den löpande arbetsledningen på tillsynsavdelningen i förhållande till områdesansvariga föredragande, föredragande och sekreterare. I detta ingår bl.a. att

1. genomföra medarbetar- och lönesättande samtal med områdesansvariga föredragande, föredragande och sekreterare vid den egna tillsynsavdelningen

¹⁰²¹ Se chefsJO:s beslut i JO:s ärende med dnr ADM 261-2017.

2. besluta om semester och annan ledighet (dock inte tjänstledighet som varar längre än en månad) för områdesansvariga föredragande, föredragande och sekreterare
3. överväga och tillhandahålla underlag i fråga om avdelningens bemanning på kortare och längre sikt
4. medverka i JO:s rekryteringsprocess
5. hålla sig informerad om och bedöma medarbetares behov av kompetensutveckling och komma med förslag till kanslichefen på kompetensutvecklingsinsatser
6. utföra uppgifter inom ramen för det systematiska arbetsmiljöarbetet
7. planera och, i samråd med kanslichefen, fatta beslut om personalens arbetsplatser och övriga lokalfrågor inom avdelningen
8. delta i verksamhetsplanering, uppföljning och utvecklingsarbete på myndighetsnivå (i detta ligger t.ex. att månadsvis till den administrativa avdelningen redovisa hur respektive tillsynsavdelnings totala arbetstid fördelat sig på verksamhetsgrenarna)
9. delta i arbete med styr- och policydokument.

Enligt befattningsbeskrivningen kan uppgifterna under punkterna 8 och 9 efter överenskommelse med byråchefskollegan och ombudsmannen på avdelningen utföras av byråchefskollegan. Uppgifterna under punkterna 1–7 får inte överlämnas. Byråchefskollegan kan dock medverka i de uppgifter som avses under punkterna 3–7.

8.3.3 Vissa konsekvenser av nuvarande ordning

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 8.3.1 och 8.3.2 är kanslichefens roll och uppdrag förhållandevis sparsamt reglerade i JO-instruktionen. Vidare framgår det att förarbetsuttalandena inte ger någon omedelbar vägledning om uppdragets omfattning eller innebörd. Sålunda anfördes i motiven när kanslichefsbefattningen inrättades att det borde överlåtas åt justitieombudsmannen att själv bestämma utformningen av kanslichefens roll och uppdrag.¹⁰²² Ramarna för kanslichefens roll och uppdrag berördes inte mer utförligt vid efterföljande lagändringar.

Det har i olika sammanhang – bl.a. i två externa organisationsstudier och ett internt organisationsprojekt som samtliga genomförts under 2000-talet – uppmärksammats att avsaknaden av en tydlig reglering och/eller vägledande uttalanden i dessa hänseenden har lett till vissa tillämpningssvårigheter. Nedan redovisas vissa frågor som har lyfts fram.

2006 års organisationsstudie

Den första organisationsstudien, som genomfördes 2006 av tjänstemän hos Riksdagsförvaltningen och innefattade en översyn av JO:s administrativa

¹⁰²² Se SOU 1955:50 s. 115.

arbete, innehöll en rad uttalanden om bl.a. kanslichefens roll och uppdrag. Således konstaterades att kanslichefen, utöver att vara chef för den administrativa avdelningen, också hade andra arbetsuppgifter. Det angavs att kanslichefen, vid sidan av de administrativa chefsuppgifterna, skulle genomföra särskilda utredningar, bereda ärenden och biträda ombudsmännen, men att dessa arbetsuppgifter hade fått stå tillbaka på grund av ökad arbetsbelastning på andra områden. Det noterades att den dåvarande kanslichefen hade en ”central och på många sätt unik roll på myndigheten”. Vidare konstaterades en oklarhet i ansvarsfördelningen mellan kanslichefen, justitieombudsmännen och enhetschefen på den internationella enheten. I fråga om kanslichefens roll och uppdrag angavs i huvudsak följande utvecklingsområden:¹⁰²³

Det är påtagligt vilken mångfald arbetsuppgifter som medvetet eller omedvetet har samlats på chefen för det administrativa kansliet. Det gäller allt från de stora övergripande frågorna till mindre rutinuppgifter. Man får ett intryck av att ombudsmännen handlägger ärenden och sedan tar kanslichefen hand om resten. Arbetsordningen ger besked om att uppgifterna inte bara har med det administrativa att göra utan också handlar om en hel del annat. Utan att det särskilt formuleras någonstans kan vi se att kanslichefen är det sammanhållande kittet mellan fyra ombudsmän som alla har nog med sin tillsynsverksamhet. Det gäller att i de fyras gäng och utan att vara direkt jämlik ställa krav, jämka och vara till lags för att få ihop helheten. Därtill kommer den viktiga externa rollen att företräda myndigheten och i olika nationella och internationella sammanhang berätta och förklara. Det är också viktigt att i ett längre perspektiv ha i minnet att den nuvarande kanslichefen med sitt kunnande och engagemang på ett högst personligt sätt har satt sin prägel på rollen. Det är troligt att kostymen får sys in när tjänsten någon gång framöver ska nybesättas.

En spontan undring är självklart om alla uppgifter har hamnat på rätt plats, att chefens resurser används på rätt sätt. Det är påtagligt hur stor del det internationella arbetet och lottningen av ärenden tar av hans arbetsdag. Det finns också mycket som tyder på att viktiga områden inom det personaladministrativa arbetet har försumrats till förmån för andra insatser. Det är viktigt att även en mindre myndighet med stor uppmärksamhet sköter frågor som gäller arbetsmiljö, jämställdhet, mångfald m.m.

Det borde alltså vara en aktuell och angelägen uppgift för Mats Melin [*dåvarande chefsJO, utredningens anm.*] att begrunda arbetssituationen för chefen för det administrativa kansliet, särskilt i ljuset av åldrandets obehaglighet och den därmed sinande kraften. En sådan process kan också leda till en nyttig diskussion om ansvar och arbetsuppgifter för cheferna på den personal- och ekonomiadministrativa enheten samt den internationella enheten. Det bör också finnas utrymme för ett kontinuerligt intresse för biblioteksfunktionens framtid och om resurserna på expeditionen är väl avvägda.

I studien rekommenderades att det skulle göras ”en ordentlig genomgång av kanslichefens ansvar och arbetsuppgifter”. Det anfördes att av särskilt intresse var om kanslichefens medverkan i tillsynsverksamheten och det internationella arbetet hade rätt omfattning. Vidare förordades en ändring av ordningen för lottning av ärenden. Det anfördes också att myndighetens

¹⁰²³ Se JO:s ärende med dnr ADM 339-2006 s. 7 f.

ledning borde pröva ”om det under kanslichefen bör samlas administrativ personal i syfte att förenkla situationen vid t.ex. ojämn arbetsbelastning”.

Den sistnämnda rekommendationen följdes och en särskild funktion för de personaladministrativa frågorna inrättades. Någon översyn av kanslichefsfunktionen genomfördes inte.

2013 års organisationsstudie

Den andra organisationsstudien, som utfördes 2013 av en extern utredare som hade anlåtats av dåvarande chefsJO, innebar en genomlysning av JO-ämbetets organisation. I uppdraget ingick inte att ge förslag till förändringar.¹⁰²⁴

I sin rapport konstaterade utredaren bl.a. att det fanns en organisatorisk och strukturell otydlighet samt en osäkerhet om vem som hade beslutanderätt i olika frågor. Utredaren anförde att detta tillmättes olika stor betydelse av olika personer. Somliga tyckte att det var ett allvarligt och klart besvärande problem, medan andra framstod som mer oberörda.

Enligt utredaren fanns det två bilder av JO:s organisation, dels den i regelverket, dels den i verkligheten. Gapet mellan den förutsatta organisationen – i vilken chefsJO och kanslichefen ansvarade för JO:s administration – och den verkliga organisationen – där de fyra tillsynsavdelningarna i stort sett var autonoma – ansågs skapa en administrativ och organisatorisk otydlighet med oklara ansvarsförhållanden. Utredarens rekommendation var att ämbetet antingen skulle anpassa sig till regelverket, vilket bl.a. skulle innebära en betydligt starkare administrativ ställning för chefsJO och kanslichefen, eller se till att regelverket ändrades så att avdelningarna även formellt blev självständiga med tydligt chefsansvar för respektive justitieombudsman.

Utredaren illustrerade sina iakttagelser bl.a. genom en beskrivning av rutinerna för anställning av föredragande. Utredaren anförde att det enligt regelverket ankom på kanslichefen att på delegation från chefsJO anställa föredragande och att det inte förutsattes någon medverkan från annat håll vid rekryteringen. I praktiken genomfördes emellertid i princip hela rekryteringsprocessen av byråchefer och justitieombudsmannen på respektive tillsynsavdelning. I slutet av processen underrättades kanslichefen om vem som skulle anställas, varvid kanslichefen förhandlade om lönen samt ombesörjde annan formalia. Utredarens slutsats var alltså att det faktiska förfarandet inte stämde överens med regelverket.

I fråga om kanslichefens roll och uppdrag noterade utredaren specifikt att kanslichefen möjligen skulle ha ett särskilt ansvar för uppföljning och att det eventuellt redan följde av gällande regelverk. Utredaren konstaterade vidare att det över huvud taget fanns ”ett behov av att göra kanslichefens roll och befogenheter klarare”.

¹⁰²⁴ Rapport av Sten Heckscher den 31 maj 2013, JO-ämbetets organisation – En genomlysning, JO:s ärende med dnr ADM 38-2013.

JO:s interna organisationsprojekt

Utifrån det som hade kommit fram vid genomlysningen 2013 formulerade dåvarande chefsJO ett antal frågor för det fortsatta arbetet. En arbetsgrupp inom JO fick i uppdrag att arbeta vidare för att lämna förslag som skulle leda till tydlighet vad gällde både JO:s organisation och administrativa beslutsfattande. Som en utgångspunkt för det fortsatta arbetet angavs att eventuella förändringar av JO:s organisation skulle rymmas inom ramen för den då gällande JO-instruktionen.

Arbetsgruppen överlämnade sin rapport, Organisationsprojektets rapport, i juni 2014 (se JO:s ärende med dnr ADM 115-2014). I avsnitt 4 i rapporten presenterade arbetsgruppen sin analys, slutsatser och rekommendationer i fråga om bl.a. kanslichefens roll och uppdrag.

Arbetsgruppen konstaterade inledningsvis att den praktiska innebörden av kanslichefens uppdrag hade förändrats över tid. Kanslichefen hade således kommit att ges en allt större beslutanderätt i administrativa frågor samtidigt som uppgifterna vid handläggningen av tillsynsärenden minskat, eller helt upphört.

Arbetsgruppen noterade att det hade genomförts ett antal förändringar av JO:s administration efter organisationsstudierna 2006 och 2013 som inneburit en förstärkning av vissa centrala administrativa funktioner och medfört att kanslichefen fått ett mer renodlat ledningsansvar. Kanslichefen syntes dock fortfarande hantera vissa frågor som kanslichefen enligt arbetsordningen förutsattes ha endast ett övergripande ansvar för och som därför, enligt arbetsgruppen, borde handhas av andra medarbetare. I sammanhanget nämndes som exempel tjänsteresor, konferenser och företagskort. Att ansvarsfördelningen på den administrativa avdelningen i stort framstod som något diffus och i vissa delar även syntes vara person- snarare än funktionsanknuten påverkade enligt arbetsgruppen också förutsättningarna för kanslichefens arbete. Arbetsgruppen fann även att utredningsrapporten från 2013 också tydde på en osäkerhet bland medarbetarna om bl.a. kanslichefens faktiska befogenheter, inte minst i förhållande till tillsynsavdelningarna.

Arbetsgruppens bedömning var att kanslichefens administrativa ansvar, enligt den då gällande arbetsordningen, motsvarade myndighetens behov. Det noterades att kanslichefen var direkt ansvarig för de strategiska och framåt-syftande administrativa frågorna och hade ett övergripande ansvar för den löpande administrationen och en omfattande delegation vad gällde beslut i administrativa frågor. Samtidigt noterades ett förbättringsområde när det gällde utförandet av de administrativa uppgifterna. Det framhölls att den omständigheten att kanslichefen är beslutsfattare med ett övergripande ansvar för den löpande administrationen inte innebär att kanslichefen ska delta i det konkreta utförandet av de administrativa uppgifterna eller svara för handläggningen av administrativa ärenden. Tvärtom ansågs en förutsättning för ett fungerande övergripande chefsansvar vara att löpande verksamhet, beredning och verkställande av beslut utförs av andra medarbetare. Arbetsgruppen före-

slog vissa förändringar, bl.a. av den administrativa avdelningens organisation, som bedömdes ge goda förutsättningar för kanslichefen i nu nämnt avseende.

Vidare noterades en otydlighet i arbetsordningen i fråga om kanslichefens roll och befogenhet att fördela administrativa uppgifter till medarbetare vid tillsynsavdelningarna. Arbetsgruppen uttalade följande i avsnitt 4.2.4:

Enligt 13 § JO-instruktionen leder kanslichefen, under chefsJO, arbetet vid ombudsmannaexpeditionen. Det innefattar ledning av samtliga anställda vid JO. Vad det innebär framgår dock inte av arbetsordningen. Det medför, som illustreras av Sten Heckschers [*utredare i 2013 års organisationsstudie, utredningens anm.*] genomlysning, en osäkerhet i relationen mellan kanslichefen och medarbetarna vid tillsynsavdelningarna, framför allt byråcheferna. Här finns behov av att i arbetsordningen tydliggöra att kanslichefen är chef för övriga anställda vid JO. Detta är inte okomplicerat mot bakgrund av hur ansvarsfördelningen ser ut enligt JO-instruktionen (se avsnitt 2). Det bör dock tydligt framgå att kanslichefen är överordnad såväl byråchefer som andra anställda i administrativa frågor, men att kanslichefen inte har någon arbetsledande funktion vad gäller tillsynsarbetet på avdelningarna.

En särskild fråga är kanslichefens befogenhet att fördela administrativa uppgifter till medarbetare vid tillsynsavdelningarna. Här kan det inte råda någon tvekan om att kanslichefen idag har en sådan befogenhet så länge som det inte i någon väsentlig omfattning påverkar de resurser som chefsJO har tilldelat en avdelnings tillsynsverksamhet. Mot bakgrund av att det vid återkommande tillfällen finns behov av att ta viss kompetens vid tillsynsavdelningarna i anspråk för olika administrativa frågor, är det angeläget att kanslichefens mandat för detta anges i arbetsordningen.

Arbetsgruppen rekommenderade alltså att det tydliggjordes i arbetsordningen att kanslichefen är chef för övriga anställda vid JO och överordnad såväl byråchefer som andra anställda i administrativa frågor, men att kanslichefen inte har någon arbetsledande funktion vad gäller tillsynsarbetet på avdelningarna. Vidare borde det, enligt arbetsgruppens rekommendation, i arbetsordningen anges att kanslichefen har befogenhet att fördela administrativa uppgifter till medarbetare vid tillsynsavdelningarna så länge det inte i någon väsentlig omfattning påverkar de resurser som chefsJO har tilldelat en avdelnings tillsynsverksamhet.

I fråga om innebörden av kanslichefens uppdrag enligt JO-instruktionen att lämna ombudsmännen erforderligt biträde uttalade arbetsgruppen följande i avsnitt 4.2.4:

Kanslichefen ska som nämnts enligt JO-instruktionen lämna ombudsmännen erforderligt biträde. Detta uppdrag, som avser tillsynsverksamheten, har tidigare inneburit bl.a. att kanslichefen handlagt egna tillsynsärenden och i övrigt varit involverad i handläggningen av enskilda tillsynsärenden samt genomfört inspektioner. Idag förekommer detta i princip inte, men arbetsordningens bestämmelser om kanslichefen är fortfarande uppbyggda med denna utgångspunkt, se 4.2.1 ovan. De dubbla roller som kanslichefen har enligt arbetsordningen, dels som administrativ chef och dels som direkt involverad i tillsynsverksamhetens ärendehandläggning, torde vara svåra att förena. Risken är stor att den för JO centrala uppgiften att långsiktigt leda det administrativa arbetet kan få stå tillbaka.

Enligt vår uppfattning finns det ett behov av att renodla kanslichefens roll vad gäller biträdet till ombudsmännen. Mot bakgrund av kanslichefens uppgift att leda arbetet vid ombudsmannaexpeditionen, bör detta biträde framförallt lämnas genom att kanslichefen som administrativ chef tillhandahåller resurser, både personellt och tekniskt, för tillsynsverksamhetens bedrivande. Vidare bör kanslichefen ha ett ansvar för att nödvändig planering och samordning av tillsynsverksamheten vid behov tillhandahålls chefsJO och ombudsmännen. Dessa två uppgifter bör tydligt framgå av arbetsordningen. Som en följd av förslaget bör de skrivningar som idag finns i arbetsordningen om kanslichefens uppgifter i tillsynsverksamheten utgå.

Det sagda hindrar naturligtvis inte att ombudsmännen vid behov rådgör med kanslichefen i frågor som uppstår i tillsynsverksamheten eller att kanslichefen deltar i praxisdiskussioner m.m. Det hindrar inte heller att kanslichefen ges beslutanderätt i vissa tillsynsfrågor som bör avgöras vid den administrativa avdelningen.

Enligt arbetsgruppens rekommendation borde det således framgå av arbetsordningen att kanslichefens biträde åt ombudsmännen lämnas genom att kanslichefen tillhandahåller resurser, både personella och tekniska, för tillsynsverksamhetens bedrivande och att kanslichefen ansvarar för att nödvändig planering och samordning av tillsynsverksamheten vid behov tillhandahålls chefsJO och ombudsmännen. Vidare rekommenderade arbetsgruppen att skrivningarna i arbetsordningen om kanslichefens uppgifter i tillsynsverksamheten skulle utgå.

Arbetsgruppen behandlade även frågor om delegation till kanslichefen och möjligheten till vidaredelegation. Arbetsgruppens överväganden redovisas under rubriken Delegation i avsnitt 8.2.4. I korthet anförde arbetsgruppen bl.a. att chefsJO borde kunna delegera beslutanderätt till andra tjänstemän utöver kanslichefen och att kanslichefen borde kunna vidaredelegera sin beslutanderätt. Mot denna bakgrund föreslog arbetsgruppen att JO:s besluts- och delegationsordning skulle ses över.

I december 2014 beslutade dåvarande chefsJO om vissa justeringar av JO:s organisation.¹⁰²⁵ De beslutade justeringarna avsåg andra förändringar än de förslag och rekommendationer som arbetsgruppen hade presenterat i fråga om kanslichefens roll och uppdrag.

¹⁰²⁵ Beslut den 11 december 2014 i JO:s ärende med dnr ADM 115-2014.

8.3.4 Kommitténs överväganden

Kommitténs förslag: Kanslichefen ska, om det medges i chefsJO:s bemyndigande av kanslichefen, genom särskilt beslut få bemyndiga en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att fatta beslut i kanslichefens ställe.

Kommitténs bedömning: Det bör inte i författning föreskrivas en skyldighet för kanslichefen att lämna ombudsmännen biträde. JO-instruktionens föreskrifter om kanslichefens roll och uppdrag bör vara av övergripande karaktär och ge chefsJO omfattande möjligheter att utforma ett ändamålsenligt internt regelverk för kanslichefens roll och uppdrag.

Inledning och avgränsning

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 8.3.2 är de bestämmelser i JO-instruktionen som uttryckligen tar sikte på kanslichefens roll och uppdrag förhållandevis övergripande. Av nuvarande 13 § JO-instruktionen följer att det ska finnas en kanslichef vid ombudsmannaexpeditionen som, under chefsJO, ska leda arbetet vid expeditionen ”och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde”. Enligt nuvarande 15 § andra stycket JO-instruktionen får chefsJO, i arbetsordningen eller genom ett särskilt beslut, bemyndiga kanslichefen att besluta i administrativa frågor, dock inte att anställa en byråchef.

Av regleringen i 13 § framgår inte närmare vad som avses med att kanslichefen ska leda arbetet vid ombudsmannaexpeditionen under chefsJO. Inte heller preciseras innebörden av att kanslichefen ”i övrigt ska lämna ombudsmännen erforderligt biträde”. Genom regleringen i 15 § har chefsJO möjlighet att överlåta beslutanderätt i samtliga administrativa frågor till kanslichefen, med undantag för beslut om att anställa en byråchef. I regleringen anges dock inte vad som avses med ”administrativa frågor”.

Det har i olika sammanhang anförts att det hos JO finns en administrativ, organisatorisk och strukturell otydlighet, som har föranlett en osäkerhet om ansvarsfördelning och beslutanderätt i olika frågor.

Den otydlighet och osäkerhet som identifierats i bl.a. organisationsstudier och som redovisas i avsnitt 8.3.3 tar inte sikte enbart på kanslichefens roll och uppgifter. I stället har de administrativa och organisatoriska oklarheter som lyfts avsett olika delar av ämbetet, såsom JO:s ledningsstruktur och chefsJO:s uppdrag samt ombudsmännens verksamhetsansvar. Nedan behandlas enbart tillämpningssvårigheter som har identifierats i fråga om kanslichefens roll och uppdrag.

Principiella utgångspunkter – tidigare förarbetsuttalanden och utvecklingen av kanslichefens roll och uppdrag

Det har sedan slutet av 1950-talet, när kanslichefsbefattningen inrättades, genomförts ett antal organisatoriska förändringar och verksamhetsförändringar hos JO. Förändringarna har genomförts huvudsakligen för att möta en konstant ökande ärendetillströmning hos ämbetet, i fråga om såväl tillsynsärenden som administrativa ärenden (jfr avsnitt 7.2). Sålunda har JO med tiden utvecklats från ett mindre ämbete där en ensam justitieombudsman hade ett begränsat antal medarbetare till sitt förfogande, till dagens organisation med fyra justitieombudsmän och ca 80 anställda varav ungefär 60 är jurister.¹⁰²⁶ I ombudsmannaexpeditionen ingår numera en administrativ avdelning som är uppdelad i flera enheter (se organisationskissen i avsnitt 2.4.2). Denna utveckling har haft en avgörande inverkan även på kanslichefens roll och uppdrag.

Kanslichefsbefattningen inrättades för att avlasta justitieombudsmannen i fråga om såväl ärendeberedning som administrativa arbetsuppgifter. Enligt uttalanden i förarbetena var en principiell utgångspunkt att justitieombudsmannen i allt väsentligt själv skulle få bestämma ramarna för kanslichefsuppdraget och hur arbetet lades upp inom ämbetet.

Denna principiella utgångspunkt vidhölls även när befattningen som chefsJO infördes vid 1975 års reform. Sålunda anfördes i förarbetena till den reformen att det borde ankomma på chefsJO att närmare precisera kanslichefens befogenhet.

I tidigare förarbetsuttalanden har det alltså uttryckts att chefsJO ska ges långtgående flexibilitet och möjlighet att utforma kanslichefens roll och uppdrag på det sätt som chefsJO finner ändamålsenligt. Följaktligen har det inte införts någon detaljerad reglering i JO-instruktionen om kanslichefens roll och uppdrag. ChefsJO har i stället getts stor frihet att – inom vissa ramar – själv definiera innehållet i kanslichefsuppdraget i huvudsak genom bestämmelser i arbetsordningen och genom delegationsbeslut.

Ursprungligen skulle kanslichefen framför allt ägna sig åt att bereda ärenden, lämna förslag till skrivelser och fatta beslut i mer komplicerade ärenden samt fördela ärenden inom ämbetet.

Rollen utvecklades dock med tiden och ändrade delvis karaktär, i och med att kanslichefen utöver sina tidigare arbetsuppgifter sedermera också fick i uppdrag att – under chefsJO – leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen.

Under en tid var kanslichefen således involverad såväl i handläggning av tillsynsärenden och genomförande av inspektioner som i det administrativa arbete som förekom hos ämbetet. Numera ägnar sig kanslichefen uteslutande åt arbetsledning och administration. Det är kanslichefens uppgift att hantera en mängd administrativa arbetsuppgifter av varierande slag och omfattning. Eftersom de administrativa arbetsuppgifterna upptar kanslichefens hela

¹⁰²⁶ Se redog. 2020/21:JO1 bil. 8 Personalorganisation s. 643 f.

arbetstid involveras kanslichefen inte längre i den ärendehandläggning som förekommer inom ramen för JO:s tillsynsverksamhet.

Behov av förändringar i regelverket

Vissa anförda tillämpningssvårigheter

Som redan har nämnts har det i olika sammanhang anförts att det hos JO finns en administrativ, organisatorisk och strukturell otydlighet, som har lett till en osäkerhet om ansvarsfördelning och beslutanderätt i olika frågor. Det har gjorts gällande bl.a. att gränsdragningsproblem uppstår på grund av att regelverket är otydligt och otidsenligt.

När det gäller kanslichefen har det särskilt lyfts fram att det inte framgår av regelverket exempelvis hur gränsen ska dras mellan sådana verksamhets- och arbetsledningsbeslut som bör vara förbehållna chefsJO:s exklusiva behörighet respektive sådana administrativa beslut som kan fattas av kanslichefen (se redogörelsen under rubriken Delegation i avsnitt 8.2.4). Det har anförts bl.a. att det är svårt att avgöra var gränsen går mellan å ena sidan rent administrativa beslut och å andra sidan beslut av administrativ karaktär med potentiell inverkan på verksamheten som kan hävdas få konsekvenser för justitieombudsmännens självständighet, t.ex. frågor om rekrytering eller fördelning av personella resurser. Vidare har det angetts att regleringen i nuvarande 13 § första stycket JO-instruktionen, att chefsJO bestämmer om personalens tjänstgöring, innebär en otydlighet i förhållande till kanslichefens personalansvar samt att det kan finnas olika uppfattningar eller förväntningar, såväl hos ombudsmännen som hos medarbetarna vid ombudsmannaexpeditionen, på vad kanslichefen ska, får eller bör göra.

En annan fråga som har lyfts avser osäkerheten kring vilken roll kanslichefen har i förhållande till verksamheten och medarbetarna vid tillsynsavdelningarna. Enligt nuvarande 13 § JO-instruktionen leder kanslichefen, under chefsJO, arbetet vid ombudsmannaexpeditionen, som ju även omfattar tillsynsavdelningarna. I 6 § första stycket arbetsordningen anges emellertid enbart att kanslichefen är chef för den administrativa avdelningen. Tillsynsavdelningarna nämns alltså inte uttryckligen i detta sammanhang. Regleringen i 6 § arbetsordningen ger därför upphov till otydlighet i fråga om kanslichefens chefsansvar och befogenheter när det gäller medarbetarna vid tillsynsavdelningarna.

Tillämpningssvårigheter har noterats även i relationen mellan kanslichefens och byråchefernas ansvarsområden. Det har konstaterats att så som regelverket är utformat är det inte givet om eller i vilken utsträckning kanslichefen har arbetsledande funktioner när det gäller tillsynsavdelningarna, alternativt om dessa funktioner är förbehållna byråcheferna och ombudsmännen på tillsynsavdelningarna. Av såväl arbetsordningen som befattningsbeskrivningen för byråchefer vid tillsynsavdelningarna följer att samtliga byråchefer har arbetsledande funktioner i någon utsträckning. Sålunda är det byråchefernas uppgift att fördela nya ärenden och säkerställa att ärendena blir

handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. Byråcheferna ska också regelbundet följa upp hur byrån ligger till i förhållande till mål som myndigheten satt upp, analysera konstaterade risker för att målen inte kommer att kunna nås och vidta nödvändiga åtgärder. Härtill kommer att det är en uppgift för byråchefer med administrativa uppgifter att ansvara för den löpande arbetsledningen på tillsynsavdelningarna i förhållande till områdesansvariga föredragande, föredragande och sekreterare. Ansvarsfördelningen är därför inte i alla delar självklar i relationen mellan kanslichefen och byråcheferna.

I arbetsordningen anges inte heller i vilken omfattning kanslichefen får ta i anspråk medarbetare vid tillsynsavdelningarna. Det har hävdats att avsaknaden av ett tydligt mandat i detta hänseende kan inverka på kanslichefens möjligheter att fördela administrativa uppgifter till medarbetare vid tillsynsavdelningarna.

Kanslichefen har omfattande administrativa uppgifter av varierande slag, men det framgår inte tydligt av regelverket i vilken utsträckning kanslichefen har möjlighet att vidaredelegera dessa uppgifter. Det anges exempelvis inte uttryckligen i JO-instruktionen att kanslichefen får delegera arbetsuppgifter till andra medarbetare. Det har dock hävdats att om avsikten är att kanslichefen ska ha utrymme att ägna sig åt verksamhetsutveckling och ha en mer generell, övergripande arbetsledande funktion inom JO-ämbetet, behöver regelverket uttryckligen ge kanslichefen möjlighet att kunna delegera arbetsuppgifter. En förutsättning för ett fungerande övergripande chefsansvar har nämligen ansetts vara att löpande verksamhet, beredning och verkställande av beslut utförs av andra medarbetare.

Kommitténs förslag till förändringar

JO:s nuvarande organisation och verksamhetsstruktur – med bl.a. fyra justitieombudsmän, varav en chefsJO som administrativ chef, en kanslichef som under chefsJO leder arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och byråchefer respektive byråchefer med administrativa uppgifter vid tillsynsavdelningarna – innebär ofrånkomligen utmaningar vid utformningen av regelverket för exempelvis verksamhets- och arbetsledning samt personalansvar. Som redovisas i avsnitt 8.3.3 kan otydlighet i regelverket medföra tillämpnings-svårigheter och gränsdragningsproblem, vilket i förlängningen kan leda till spänningar och motsättningar samt inverka negativt på arbetsklimatet.

I avsnitt 8.1 framhålls att det inte ingår i kommitténs uppdrag att föreslå grundläggande eller omvälvande förändringar i JO:s organisation och verksamhetsstruktur. Enligt utredningsdirektiven ska förändringar av antalet justitieombudsmän inte utredas. Vidare följer det av direktiven att befattningen som chefsJO, kanslichef respektive byråchef ska bevaras.

Det är med utgångspunkt i dessa förutsättningar som kommittén ska överväga kanslichefens roll och uppdrag samt lämna förslag.

Som framgått inrättades kanslichefsbefattningen för att avlasta justitieombudsmannen, sedermera chefsJO. En principiell utgångspunkt bör fort-

farande vara – i likhet med vad som uttryckts genom förarbetsuttalanden vid tidigare JO-reformer – att kanslichefsbefattningen ska utgöra en resurs under chefsJO som chefsJO i egenskap av administrativ chef och ytterst ansvarig för den administrativa verksamheten hos JO kan förfoga över.

Det bör därför vara en uppgift för chefsJO att närmare bestämma kanslichefens roll och uppdrag på det sätt som chefsJO finner mest lämpligt. Följaktligen varken kan eller bör innebörden av kanslichefens roll och uppdrag samt ansvarsområden detaljregleras genom lagregler i JO-instruktionen. En sådan ordning vore inte ändamålsenlig eller praktiskt genomförbar. I stället bör kanslichefens roll och uppdrag, i likhet med vad som nu gäller, anges och definieras av chefsJO genom bestämmelser i JO:s arbetsordning, besluts- och delegationsordning liksom andra interna styrdokument. Därigenom uppnås en flexibilitet i regelverket som möjliggör exempelvis interna anpassningar vid verksamhetsförändringar eller organisatoriska förändringar. Dessutom främjar en mer övergripande lagreglering i JO-instruktionen också JO-ämbetets institutionella oberoende.

Även om utgångspunkten alltså bör vara att kanslichefens roll och uppdrag ska bestämmas av chefsJO genom interna styrdokument finns det skäl att i JO-instruktionen ange ett par grundläggande författningsbestämmelser i detta hänseende. Lagreglerna i instruktionen bör dock vara av övergripande karaktär och ge chefsJO omfattande möjligheter att utforma ett ändamålsenligt internt regelverk för kanslichefens roll och uppdrag.

Därmed bör det i JO-instruktionen även fortsättningsvis slås fast att en kanslichef ska vara anställd vid ombudsmannaexpeditionen (se avsnitt 8.2.5.7). Kanslichefen bör som högsta tjänsteman under chefsJO vara chef för övriga anställda vid ombudsmannaexpeditionen och överordnad såväl byråchefer som andra anställda i administrativa frågor.

Relationen mellan kanslichefen och byråcheferna på tillsynsavdelningarna bör övervägas och regleras av chefsJO inom ramen för JO:s interna regelverk.

Som framgått består kanslichefens uppgifter numera uteslutande av arbetsledning och administration. Arbetsuppgifterna är omfattande och varierande och spänner över många olika delområden, t.ex. frågor om personal, ekonomi, avtal, upphandling, it, kommunikation, registratur, fastighet och lokaler.

Kanslichefen har inte utrymme att ägna sig åt andra arbetsuppgifter än administration. Han eller hon involveras därför inte längre i arbetsuppgifter som förekommer inom ramen för den faktiska tillsynsverksamheten på tillsynsavdelningarna, företrädesvis beredning av ärenden och genomförande av inspektioner. Mot denna bakgrund framstår den nuvarande regleringen i 13 § andra stycket JO-instruktionen, som föreskriver en allmän skyldighet för kanslichefen att biträda ombudsmännen, som otidsenlig och missvisande. Någon sådan skyldighet bör därför inte föreskrivas i författning. Det får i stället vara en uppgift för chefsJO att genom bestämmelser i arbetsordningen, besluts- och delegationsordningen eller i andra interna styrdokument ange på vilket sätt kanslichefen ska biträda ombudsmännen och involveras i arbetet på

tillsynsavdelningarna, exempelvis genom ansvar för planering, samordning och tillhandahållande av resurser för tillsynsverksamhetens bedrivande.

Med beaktande av kanslichefens omfattande administrativa arbetsuppgifter är det uppenbart att det finns ett påtagligt behov för kanslichefen att kunna vidaredelegera rätten att utföra vissa arbetsuppgifter och att fatta vissa beslut till andra medarbetare vid ombudsmannaexpeditionen. Av JO-instruktionen bör det därför uttryckligen framgå att kanslichefen, om det medges i chefsJO:s bemyndigande av kanslichefen, genom ett särskilt beslut får bemyndiga en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att fatta beslut i kanslichefens ställe. Genom att ange att det krävs ett medgivande av chefsJO i bemyndigandet säkerställs att möjligheten till vidaredelegation utnyttjas i enlighet med chefsJO:s föresatser.

8.4 De ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

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

I utredningsdirektiven anges att det förekommer att de ställföreträdande ombudsmännen i viss utsträckning tjänstgör dels under de ordinarie ombudsmännens semestrar, dels under en tid som en tjänst som ordinarie ombudsman är obesatt när den ordinarie ombudsmannen har avslutat sitt uppdrag och den nya ombudsmannen ännu inte har tillträtt.

Enligt direktiven ska utredningen kartlägga och analysera i vilken utsträckning det finns behov av förtydliganden eller förändringar av regelverket för de ställföreträdande ombudsmännen och deras tjänstgöring. I förekommande fall ska utredningen även lämna förslag till författningsändringar.

I detta avsnitt behandlas endast de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring. Frågor om val och entledigande av ställföreträdande ombudsmän behandlas i avsnitt 5.2.

Inledningsvis presenteras i avsnitt 8.4.1 bakgrund och gällande ordning. I avsnitt 8.4.2 redogörs för dels beslutsordningen i fråga om de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring, dels omfattningen av deras tjänstgöring. Kommitténs överväganden redovisas i avsnitt 8.4.3.

8.4.1 Bakgrund och gällande ordning

Den nuvarande ordningen med ställföreträdande ombudsmän – ursprungligen benämnda efterträdare för justitieombudsmannen och med en delvis annan roll än dagens ställföreträdande ombudsmän – har gamla anor. Det angavs redan i 68 § i 1866 års riksdagsordning att det vid valet av justitieombudsman skulle väljas även en efterträdare, som kunde träda i ombudsmannens ställe ifall

denne avled innan riksdagen hade valt en ny ombudsman eller om ombudsmannen på grund av svår sjukdom eller annat laga förfall var förhindrad att utöva sitt ämbete.¹⁰²⁷

Vid 1941 års ombudsmannareform infördes en ordning som innebar att ställföreträdande ombudsmän fick rätt att i begränsad utsträckning tjänstgöra samtidigt som justitieombudsmannen och militieombudsmannen, alltså inte enbart träda i tjänst när en ordinarie ombudsman hade förhinder att utöva sitt ämbete. Sålunda föreskrevs följande i 21 § i 1941 års instruktion för riksdagens justitieombudsman (SFS 1941:140):

Under den tid justitieombudsmannen åtnjuter semester, liksom ock då justitieombudsmannen eljest är av laga förfall hindrad att utöva sitt ämbete, skall detta förestås av hans ställföreträdare.

För att bli va i tillfälle bereda ärende av särskilt vidlyftig eller invecklad beskaffenhet, vilket kräver justitieombudsmannens odelade arbetskraft under viss sammanhängande tid, må justitieombudsmannen uppdraga åt sin ställföreträdare att förrätta övriga åt ämbetet ankommande göromål, dock högst under sammanlagt en månad årligen; och åligge det justitieombudsmannen att i sin berättelse till riksdagen fullständigt uppgiva, för vilka ärenden och under vilka tidsperioder han begagnat sig av sådan tjänstledighet.

Regleringen i andra stycket ändrades vid senare reformer. Ändringarna innebär att de ställföreträdande ombudsmännen kunde anlitas i större utsträckning än vad som tidigare varit fallet. Även den tid under vilken de ställföreträdande ombudsmännen fick tjänstgöra samtidigt med ordinarie ombudsman, den s.k. dubblingstiden, förlängdes successivt. Sålunda vidgades vid 1957 års reform möjligheten för en ombudsman att ge i uppdrag åt sin ställföreträdare att samtidigt med honom själv förvalta en del av ämbetet. Enligt 24 § andra stycket i 1957 års instruktion (SFS 1957:165) fick en ombudsman befogenhet att ”där arbetets behöriga gång det kräver ävensom då särskilda skäl därtill eljest föreligga” ge i uppdrag åt sin ställföreträdare att ”i den utsträckning som för ändamålet erfordras förrätta å ämbetet ankommande göromål, dock högst under sammanlagt tre månader”. I motiven till stadgandet påpekades att förslaget självfallet inte innebar att de tre månaderna alltid skulle utnyttjas.¹⁰²⁸ Hur länge dubblingstiden pågick skulle i stället bero på justitieombudsmannens arbetsbörda och vissa angivna särskilda omständigheter, såsom att justitieombudsmannen skulle ges möjlighet att genomföra fler inspektioner.

Dubblingstiden bestämdes alltså 1957 till högst tre månader om året men utsträcktes 1959 till högst sex månader och 1963 till högst nio månader sedan JO begärt en sådan ändring för att kunna komma till rätta med ökade ärendebalanser.¹⁰²⁹ Dessa tider utnyttjades i princip fullt ut av JO.¹⁰³⁰

Möjligheten till dubbling betraktades av riksdagen som en nödlösning som förutsattes bli avvecklad i samband med en omorganisation av de

¹⁰²⁷ I 1810 års riksdagsordning fanns en reglering i 63 § om en efterträdare som skulle träda i ombudsmannens ställe om denne avled ”innan nästföljande riksdag”.

¹⁰²⁸ Se SOU 1955:50 s. 141.

¹⁰²⁹ Se bl.a. redog. 1959:JO s. 465 f.

¹⁰³⁰ Se SOU 1965:64 s. 185 och bet. KUI LU 1967:1 s. 11.

dåvarande ombudsmannaämbetena JO och MO.¹⁰³¹ Så kom också att ske. Vid 1967 års reform, som bl.a. innebar att JO:s och MO:s arbetsuppgifter skulle utföras av tre justitieombudsmän i ett gemensamt ämbete (se avsnitt 3.2.1), upphävdes den tidsbestämda dubbleringsmöjligheten. I fortsättningen skulle de ställföreträdande ombudsmännen få tas i anspråk endast när särskilda förhållanden påkallade detta.¹⁰³²

Följaktligen ändrades genom 1967 års instruktion för riksdagens ombudsmän (SFS 1967:928) möjligheten att anlita ställföreträdande ombudsmän. I 5 § första stycket i den instruktionen föreskrevs att det för ombudsmännen skulle finnas två ställföreträdare. Enligt bestämmelsens andra stycke skulle emellertid ställföreträdare tjänstgöra i ombudsmannens ställe när ombudsmannen hade semester eller var hindrad att utöva sin tjänst. En ombudsman fick också vid behov ge i uppdrag åt en ställföreträdare att ”utföra vissa göromål som ankom[mer] på ombudsmannen” (5 § tredje stycket).

De ställföreträdande ombudsmännen valdes vid denna tidpunkt av riksdagen på motsvarande sätt som justitieombudsmännen, men det fanns inte något krav på att en ställföreträdande ombudsman tidigare skulle ha tjänstgjort som justitieombudsman (jfr 13 kap. 2 § andra stycket RO). Uppdraget som ställföreträdande ombudsman var ett förtroendeuppdrag som riksdagen kunde anförtro åt exempelvis en domare som samtidigt hade en ordinarie domartjänst som han utövade när han inte tjänstgjorde som ställföreträdande ombudsman.¹⁰³³

Vid 1975 års JO-reform avskaffades ordningen med ställföreträdande ombudsmän, men den återinfördes 1995 (se avsnitt 3.2.2 och 3.4). Bakgrunden till dessa reformer var i korthet följande.

Som framgått fanns det vid tidpunkten för 1972 års JO-utredning tre ordinarie justitieombudsmän och två ställföreträdande ombudsmän. De ställföreträdande ombudsmännen tjänstgjorde i varierande omfattning. I sitt betänkande beskrev 1972 års JO-utredning omfattningen av deras tjänstgöring enligt följande:¹⁰³⁴

Sedan riksdagen 1941 öppnade möjlighet för JO:s och MO:s ställföreträdare att tjänstgöra vid sidan om ombudsmannen har ställföreträdarna utgjort ett slags buffert vid ökande arbetsbelastning. Deras tjänster har tagits i anspråk i växlande omfattning. Före omorganisationen 1968 hade situationen utvecklats så, att JO:s ställföreträdare tjänstgjorde praktiskt taget permanent som ombudsman. I riksdagen har i olika sammanhang uttalats betänkligheter mot en sådan dubblering av ämbetena, och 1967 års sammansatta utskott talade om dubbleringsanordningen som en nödlösning, vilken borde avvecklas. Så har emellertid ej skett utan som tidigare nämnts har dubbleringstiden varit nio månader under 1972, fyra och en halv månader under 1973 och nio månader under 1974.

¹⁰³¹ Se bet. KUI LU 1967:1 s. 11.

¹⁰³² Se bet. KUI LU 1967:1 s. 24.

¹⁰³³ Se SOU 1975:23 s. 170.

¹⁰³⁴ Se SOU 1975:23 s. 181.

Enligt utredningens mening visade erfarenheterna att en ökande arbetsbelastning på JO-ämbetet kunde inbjuda till att de ställföreträdande ombudsmännen utnyttjades till den yttersta gränsen, alltså tills de togs i anspråk året runt. Vissa ombudsmän hade också förordat att antalet ställföreträdande ombudsmän skulle ökas från två till tre för att underlätta semesterplaneringen. Utredningen konstaterade att man i så fall skulle få sex beslutande ombudsmän, mer eller mindre fullt tjänstgörande. Härvid hänvisade utredningen till vad man i de allmänna övervägandena hade uttalat om att det knappast var lämpligt att det i stort sett unika förfaringssättet att riksdagens kammare väljer en tjänsteman till en förtroendepost skulle komma till användning i allt flera fall allteftersom arbetsuppgifterna fortsatte att öka. Utredningen ansåg därför att man ”inom ramen för en i princip oförändrad ombudsmannainsats” borde försöka avskaffa olägenheterna med ställföreträdarsystemet. Med tanke på att ombudsmännens arbetsinsatser vid denna tidpunkt motsvarade ungefär fyra heltidsarbetande ombudsmäns föreslog utredningen att JO-ämbetet skulle få en organisation med fyra heltidsarbetande ombudsmän, varav en chef, samt att ordningen med ställföreträdande ombudsmän skulle avskaffas.¹⁰³⁵

Vid sin behandling fann konstitutionsutskottet att utredningens förslag att den nya organisationen skulle bestå av fyra ombudsmän samtidigt som systemet med ställföreträdande ombudsmän avskaffades borde godtas.¹⁰³⁶

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.¹⁰³⁷ Följaktligen avskaffades systemet med ställföreträdande ombudsmän vid 1975 års JO-reform.

Som nämnts ovan återinfördes ordningen med ställföreträdande ombudsmän 1995.¹⁰³⁸ Av redogörelsen i avsnitt 3.4 framgår att bakgrunden i korthet var att respektive justitieombudsmans arbetsbörda var sådan att det inte fanns utrymme att bemästra situationer som uppstod om störningar av allvarigare art uppkom i en ombudsmans löpande verksamhet, exempelvis vid en längre tids sjukdom eller om en ombudsman under en period behövde arbeta koncentrerat på något eller några större och mer komplicerade ärenden. Organisationen bedömdes vara mycket sårbar på grund av att varje tillsyns-ärende skulle avgöras av någon av ombudsmännen. Mot bakgrund av detta återinfördes, på begäran av JO och efter initiativ av konstitutionsutskottet, den ordning som fortfarande gäller och som alltså gör det möjligt för riksdagen att utse en eller flera ställföreträdande ombudsmän vid JO-ämbetet.

Regler om val och entledigande av ställföreträdande ombudsmän finns i 13 kap. 2–4 §§ RO (se avsnitt 5.2). Ett valbarhetskriterium är att vederbörande tidigare tjänstgjort som justitieombudsman. Riksdagsordningen innehåller inte några närmare bestämmelser om de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring. En bestämmelse om detta finns i stället i JO-instruktionen. Enligt 15 § tredje stycket JO-instruktionen beslutar chefsJO om ställföreträdande ombuds-

¹⁰³⁵ Se SOU 1975:23 s. 181 f.

¹⁰³⁶ Se bet. KU 1975/76:22 s. 63.

¹⁰³⁷ Se rskr. 1975/76:27.

¹⁰³⁸ Se bet. 1994/95:KU33, rskr. 1994/95:277.

mans tjänstgöring som ombudsman. I bestämmelsen anges att ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl finns behov av en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring. Bestämmelsen har haft samma lydelse sedan den infördes. I förarbetena till bestämmelsen uttalade konstitutionsutskottet bl.a. följande:¹⁰³⁹

Som framhölls inledningsvis är utskottet alltjämt av den uppfattningen att JO-ämbetet är ett organ av extraordinär natur och att det är av största vikt att JO:s beslut har tyngd och genomslagskraft. Ett sådant synsätt är enligt utskottets mening förenligt med ett system med ställföreträdande ombudsmän endast om detta nyttjas med restriktivitet. Utskottet anser därför att ett ianspråktagande av en ställföreträdande ombudsman för tjänstgöring bara kan komma i fråga i vissa fall. En sådan situation kan vara för handen om en ombudsman blir sjuk under en längre tid och därför inte kan utöva sin tjänst. Ett annat exempel kan vara att en ombudsman under en längre period behöver arbeta koncentrerat med ett eller flera ärenden som på grund av sin storlek eller komplexitet eller av annan orsak är osedvanligt krävande.

Under vilka omständigheter de ställföreträdande ombudsmännen kan anlitas för tjänstgöring definieras således genom bestämmelsen i 15 § JO-instruktionen och genom nu redovisade förarbetsuttalanden.

8.4.2 Beslut och omfattning

Beslut om de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Enligt 15 § tredje stycket JO-instruktionen beslutar chefsJO om en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Bestämmelsen tillkom när ordningen med ställföreträdande ombudsmän återinfördes 1995. Som framgått – se redogörelsen i avsnitt 3.4 och 8.4.1 – hade JO i en hemställan till konstitutionsutskottet begärt att utskottet skulle ta ett initiativ till de författningsändringar som var nödvändiga för att ställföreträdande ombudsmän skulle kunna väljas av riksdagen ”och tjänstgöra efter beslut i varje särskilt fall av chefsJO”.¹⁰⁴⁰ I en bilaga till hemställan bifogade JO ett utkast till författningsförslag. I fråga om 15 § föreslog JO att bestämmelsen skulle få följande lydelse: ”Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande justitieombudsmans tjänstgöring som ombudsman.”

I sitt betänkande anförde konstitutionsutskottet att det enligt utskottets mening bör ankomma på chefsJO att besluta om en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.¹⁰⁴¹ Utskottet anförde inte någon närmare motivering till sitt ställningstagande.

Av regleringen följer att chefsJO har möjlighet att på eget initiativ fatta beslut om en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring. Övriga justitieombudsmän är hänvisade till att anmäla eventuella behov av en ställföre-

¹⁰³⁹ Se bet. 1994/95:KU33.

¹⁰⁴⁰ Se bet. 1994/95:KU33 s. 11.

¹⁰⁴¹ Se bet. 1994/95:KU33 s. 6.

trädande ombudsmans tjänstgöring till chefsJO, som ska fatta det formella beslutet om tjänstgöring. Det har i utredningen inte framkommit annat än att chefsJO som regel fattar beslut i enlighet med justitieombudsmännens begäran.

Omfattningen av de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Omfattningen av de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring har inte varit någon central fråga vid de verksamhetsförändringar som har ägt rum och i de utredningar och översyner av JO-ämbetet som har genomförts sedan den nuvarande ordningen infördes 1995, men frågan har berörts i olika sammanhang.

Exempelvis noterade 2010 års JO-utredning att det på grund av sjukdomar och oväntade avgångar hade uppstått långa vakanser vid flera tillfällen under senare hälften av 1990-talet, vilket hade lett till att ställföreträdande ombudsmän i vissa fall tjänstgjort i osedvanligt stor omfattning under denna tid. Utredningen slog fast att de ställföreträdande ombudsmännen tjänstgjorde ”ganska ofta” 2000–2006 men att det från 2007 huvudsakligen handlat om tjänstgöring under semestertid. Enligt utredningen visade genomgången att de ställföreträdande ombudsmännen hade en viktig funktion att fylla ut organisationen under vakanser och ledigheter för ombudsmännen samt att de möjligen också använts vid arbetstoppar. Vidare uttalade utredningen att om inte JO-ämbetet alldeles skulle förlora sin personliga karaktär kunde inte fler ombudsmän tillsättas eller de ställföreträdande ombudsmännen utnyttjas ”så mycket mera”. (Se framst. 2009/10:RS5 s. 26 och 31.)

I JO:s årliga ämbetsberättelse redovisas bl.a. omfattningen av de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring. Av ämbetsberättelserna för de tio senaste verksamhetsåren framgår att de ställföreträdande ombudsmännen också under denna period har tjänstgjort i varierande omfattning, företrädesvis under de ordinarie ombudsmännens semestrar eller andra ledigheter och vid vakanser när en ordinarie ombudsman har avslutat sitt uppdrag och den nya ombudsmannen ännu inte har tillträtt. Det framstår även som att de ställföreträdande ombudsmännen i någon mån också har anlåtats vid arbetstoppar.

De ställföreträdande ombudsmännens sammanlagda tjänstgöringstid under verksamhetsåren 2010/11–2019/20 har sammanställts i tabellen nedan med utgångspunkt i redovisade uppgifter i ämbetsberättelsen för respektive verksamhetsår.

De ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring under verksamhetsåren 2010/11–2019/20

Antalet dagar utgör den sammanlagda tjänstgöringstiden för samtliga ställföreträdande ombudsmän under respektive verksamhetsår

Verksamhetsår	Antal dagar
2010/11	154
2011/12	26
2012/13	110
2013/14	29
2014/15	36
2015/16	74
2016/17	86
2017/18	203
2018/19	50
2019/20	80

Källa: Redog. 2011/12:JO1, redog. 2012/13:JO1, redog. 2013/14:JO1, redog. 2014/15:JO1, redog. 2015/16:JO1, redog. 2016/17:JO1, redog. 2017/18:JO1, redog. 2018/19:JO1, redog. 2019/20:JO1 och redog. 2020/21:JO1.

Som framgår av uppgifterna i tabellen har alltså omfattningen av de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring varierat förhållandevis kraftigt under de angivna tio verksamhetsåren. När det gäller verksamhetsåret 2017/18 anges det i ämbetsberättelsen att en tillsynsavdelning var utan ordinarie ombudsman under mer än ett halvår och att verksamheten på avdelningen under denna tid upprätthölls med hjälp av de två ställföreträdande ombudsmännen.¹⁰⁴²

I ämbetsberättelsen för verksamhetsåret 2019/20 anges att med hänsyn till Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om allas ansvar för att förhindra smitta av covid-19 m.m. har de ställföreträdande ombudsmännen erbjudits tjänstgöring i ”mycket begränsad omfattning” under coronapandemin.¹⁰⁴³

Såvitt framkommit har omfattningen av de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring varierat över tid och varit avhängig av dels de behov som förekommit i samband med vakanser, dels den utsträckning i vilken de i

¹⁰⁴² Se redog. 2018/19:JO1 s. 12.

¹⁰⁴³ Se redog. 2020/21:JO1 s. 12.

övrigt har anlitas vid exempelvis semestrar och ledigheter eller vid tillfällig arbetsanhopning.

8.4.3 Kommitténs överväganden

Kommitténs förslag: En ställföreträdande ombudsman ska få tas i anspråk för tjänstgöring dels om någon ordinarie ombudsman är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom eller semester, dels under en period då en ombudsman har avslutat sitt uppdrag och en ny ombudsman ännu inte har tillträtt och dels om det av något annat särskilt skäl finns behov av en ställföreträdande ombudsman.

Kommitténs bedömning: Det bör även fortsättningsvis vara en uppgift för chefsJO att besluta om en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

Som nämnts inledningsvis i detta avsnitt ska kommittén enligt direktiven kartlägga och analysera i vilken utsträckning det finns behov av förtydliganden eller förändringar av regelverket för de ställföreträdande ombudsmännen och deras tjänstgöring. I förekommande fall ska kommittén även lämna förslag till författningsändringar.

Ställföreträdande ombudsmän har tidvis tjänstgjort parallellt med justitieombudsmän (se avsnitt 8.4.1). När nuvarande ordning med ställföreträdande ombudsmän infördes var inte avsikten att åstadkomma en motsvarighet till vad som tidigare varit en förhållandevis omfattande möjlighet till dubblering av ombudsmännens tjänstgöring. I stället betonade konstitutionsutskottet i förarbetena behovet av restriktivitet och uttalade att ställföreträdande ombudsmän skulle få tas i anspråk endast i vissa fall. Det är i ljuset av detta som bestämmelsen i nuvarande 15 § tredje stycket JO-instruktionen tillkom, i vilken det föreskrivs att en ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om en justitieombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller om det av annat särskilt skäl finns behov av en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring. I motiven anges att med ”annat särskilt skäl” avses exempelvis att en ombudsman under en längre period behöver arbeta koncentrerat med ett eller flera ärenden som på grund av sin storlek eller komplexitet eller av annan orsak är osedvanligt krävande.¹⁰⁴⁴ Av såväl bestämmelsens nuvarande ordalydelse som uttalandena i förarbetena följer alltså att de ställföreträdande ombudsmännen får anlitas i begränsad omfattning, såsom vid förhinder för en justitieombudsman att utöva sin tjänst på grund av antingen en längre tids sjukdom eller en osedvanligt betungande arbetsbelastning under en längre period.

Kartläggningen av omfattningen av de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring visar att de sedan en längre tid har tjänstgjort i varierande

¹⁰⁴⁴ Se bet. 1994/95:KU33.

omfattning vid sjukdom, vakanser när en justitieombudsman har avslutat sitt uppdrag och den nya ombudsmannen ännu inte har tillträtt, semestrar eller andra ledigheter och arbetsanhopning (se avsnitt 8.4.2). Mot bakgrund av förarbetsuttalandena finns det anledning att ifrågasätta om nuvarande ordalydelse i 15 § tredje stycket JO-instruktionen ger utrymme för den praxis som har kommit att tillämpas hos JO. Det kan inte uteslutas att de ställföreträdande ombudsmännen i vissa fall har anlitats i större utsträckning än vad som varit avsikten när ordningen med ställföreträdande ombudsmän återinfördes 1995.

Såvitt framgått har emellertid behovet av att kunna anlita de ställföreträdande ombudsmännen varit mer eller mindre konstant under en längre tid i samtliga nu nämnda situationer, även om de enskilda justitieombudsmännens behov av att anlita ställföreträdare har varierat. Det har inte framkommit någon omständighet som talar för att behovet att kunna anlita de ställföreträdande ombudsmännen i nu angivna situationer skulle ha minskat, än mindre att det skulle ha upphört. Snarare finns det indikationer på att behovet av deras tjänstgöring tidvis har varit betydligt mer omfattande än vad som möjligen rymts i nuvarande regelverk (jfr redog. 2018/19:JO1 s. 12). Utgångspunkten är därför att ordningen med ställföreträdande ombudsmän ska bestå. Den fråga som kommittén ska ta ställning till är dock om regelverket för de ställföreträdande ombudsmännen och deras tjänstgöring bör förtydligas eller förändras i något avseende. Härvid görs följande överväganden.

Som har angetts ovan framgår det av kommitténs kartläggning att ställföreträdande ombudsmän har anlitats hos JO vid sjukdom, vakanser när en ordinarie ombudsman har avslutat sitt uppdrag och den nya ombudsmannen ännu inte har tillträtt, semestrar eller andra ledigheter och arbetsanhopning. Det är inte alldeles uppenbart hur rekvisitet ”annat särskilt skäl” i nuvarande 15 § JO-instruktionen ska tolkas och tillämpas i praktiken, vilket kan ge upphov till en osäkerhet om i vilken utsträckning de ställföreträdande ombudsmännen får anlitas för tjänstgöring på denna grund. Vidare förefaller det som att det i någon mån har uppstått en diskrepans mellan regelverket och den ordning som tillämpas hos JO.

Det grundläggande syftet med systemet med ställföreträdande ombudsmän är att säkerställa att JO:s löpande verksamhet kan fortgå utan allvarliga störningar även under en period när en justitieombudsman – helt eller delvis – är förhindrad att utföra sitt uppdrag. För att på ett adekvat sätt kunna tillgodose detta syfte bör regelverket medge att ställföreträdande ombudsmän anlitas för tjänstgöring vid sjukdom, vakanser när en ordinarie ombudsman har avslutat sitt uppdrag och den nya ombudsmannen ännu inte har tillträtt samt vid semestrar. Det står också klart att det i vissa fall kan vara motiverat att en ställföreträdande ombudsman under en begränsad period tjänstgör parallellt med en ordinarie justitieombudsman, exempelvis om den ordinarie justitieombudsmannen på grund av ett exceptionellt arbetsläge tillfälligt inte kan utföra samtliga sina tillsynsuppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Regelverket bör därför även fortsättningsvis ge visst utrymme för att ställföreträdande

ombudsmän ska få anlitas för tjänstgöring i sådana fall. I likhet med vad som nu gäller bör det röra sig om begränsade perioder av extraordinär karaktär, exempelvis att en ombudsman under en längre period behöver arbeta koncentrerat med ett eller flera ärenden som på grund av sin storlek eller komplexitet eller av annan orsak är osedvanligt krävande. De ställföreträdande ombudsmännen ska alltså inte utnyttjas som en stående resurs i verksamheten vid arbetstoppar och ska inte tjänstgöra parallellt med en ordinarie justitieombudsman mer eller mindre permanent under en längre period än vad som är motiverat utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

ChefsJO är administrativ chef för myndigheten och ansvarar inför riksdagen för verksamheten. ChefsJO ska också se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Mot denna bakgrund bör det även i fortsättningen vara en uppgift för chefsJO att fatta beslut om ställföreträdande ombudsmäns tjänstgöring.

Författningstexten i JO-instruktionen bör förtydligas i enlighet med det som nu har anförts.

9 Ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän

9.1 Inledning

Den nuvarande JO-instruktionen utfärdades 1986 och har sedan dess ändrats vid ett flertal tillfällen.¹⁰⁴⁵ 1986 års JO-instruktion byggde till såväl sin struktur som sitt innehåll i stor utsträckning på 1975 års JO-instruktion. Som framgår av redovisningen i flera av detta betänkandes avsnitt har ett antal bestämmelser sitt ursprung i ännu tidigare instruktioner och har förts över i mer eller mindre oförändrat skick (se t.ex. avsnitt 6.1.1 och 8.2.2).

I direktiven för utredningen anges att översynen bör inbegripa en språklig och redaktionell genomgång av relevanta bestämmelser för JO-ämbetet i riksdagsordningen och JO-instruktionen, varvid också författningsförslag bör lämnas. En fråga som då uppkommer är om ändringar ska göras i den befintliga JO-instruktionen eller om en helt ny JO-instruktion bör tas fram. Kommitténs överväganden i den frågan redovisas i avsnitt 9.2.

Utöver frågan om huruvida en ny JO-instruktion bör tas fram eller om det är endast en språklig och redaktionell översyn av den nuvarande JO-instruktionen som bör göras, finns det skäl att särskilt överväga i vilken utsträckning det i instruktionen förekommer bestämmelser som numera är obsoleta eller som av andra skäl är överflödiga eller behöver omformuleras. Vissa sådana bestämmelser har redan behandlats i andra sammanhang, bl.a. i fråga om föreskrifterna om personalförteckning i 13 § JO-instruktionen och beslut om ombudsmannaexpeditionens öppettider i 26 § JO-instruktionen (se avsnitt 8.2.5.7 och 8.2.5.8). Kommittén lämnar också i ett flertal andra avsnitt i detta betänkande förslag till ändringar i bestämmelser liksom förslag till nya bestämmelser i JO-instruktionen. I fråga om kommitténs överväganden när det gäller dessa bestämmelser hänvisas till respektive avsnitt.

I avsnitt 9.3 nedan redovisas sålunda kommitténs överväganden enbart i fråga om sådana bestämmelser som inte har berörts i tidigare avsnitt.

¹⁰⁴⁵ Vid införandet av lagen (1986:765) med instruktion för riksdagens ombudsmän skrevs riksdagens ombudsmän med ett gement r i rubriken. I samband med följdändringar i JO-instruktionen vid införandet av lagen (1994:260) om offentlig anställning skrevs dock Riksdagens ombudsmän i rubriken med ett versalt R. Ändringen berördes dock inte i förarbetena (jfr prop. 1993/94:65, bet. 1993/94:AU16). Rubriken har behållit den utformningen sedan dess.

9.2 En ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Kommitténs förslag: Det ska införas en ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Bestämmelser i gällande författningar som hänvisar till den nuvarande lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän ska ändras och anpassas till den nya lagen.

Kommitténs överväganden

Under de snart 50 år som gått sedan 1975 års JO-reform och 40 år sedan 1986 års JO-reform har bestämmelser i JO-instruktionen dels tillkommit, dels ändrats. Vissa bestämmelser, t.ex. 6 § JO-instruktionen, har kommit att bli alltför omfattande och svårtillgängliga. En omstrukturering och uppdelning av vissa bestämmelser i flera paragrafer skulle kunna bidra till att underlätta förståelsen för regleringen. Överblickbarheten i instruktionen skulle även främjas av att det infördes fler rubriker. De förslag som kommittén lämnat i avsnitt 5–8 medför vidare att vissa av de nuvarande bestämmelserna inte bör ingå i JO-instruktionen men även att vissa nya bestämmelser bör införas. Till detta kommer att det ligger i utredningens uppdrag att göra en redaktionell och språklig översyn av relevanta bestämmelser i bl.a. JO-instruktionen. Härtill kommer att nästa större översyn av JO-instruktionen torde ligga förhållandevis långt fram i tiden.

Det framstår vid dessa förhållanden som lämpligt att föreslå en ny JO-instruktion. Eftersom den nuvarande JO-instruktionen i grunden har visat sig välfungerande bör en ny instruktion utgå från den nuvarande instruktionen. Vid utformningen av den nya JO-instruktionen bör beaktas såväl de ändringar som föreslås i avsnitt 5–8 som de förändringar som skett i fråga om språkbruk och författningsskrivning sedan 1986 års JO-reform. En målsättning med den nya instruktionen bör vara att föreskrifterna för JO ska vara mer tydliga och lättillgängliga genom användningen av bl.a. rubriker och uppdelning av paragrafer. I vissa fall kan det även finnas anledning att flytta bestämmelser till andra sammanhang.

I den mån den nya JO-instruktionen medför ändringar i struktur, form eller ordalydelse som inte behandlas särskilt i andra sammanhang är någon ändring i sak inte avsedd. De närmare förhållandena i fråga om detta behandlas i författningsskomentaren i avsnitt 13.

Det har tagits fram två tabeller för att underlätta jämförelser mellan bestämmelser i den nuvarande JO-instruktionen och den föreslagna JO-instruktionen (se bilaga 3 och 4).

Införandet av en ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän kommer att kräva följdändringar i flera lagar och förordningar som hänvisar till JO-instruktionen. Förslag till ändringar i relevanta lagar finns i avsnitt 1.

Hänvisningar till JO-instruktionen finns i följande förordningar:

- förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m.
- förordningen (1980:1030) med hyresnämndsinstruktion
- förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion
- förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion
- förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion
- förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion.

Några förslag till förordningsändringar lämnas inte i detta betänkande.

9.3 Ändringar av vissa föreskrifter vid införandet av en ny JO-instruktion

9.3.1 Mottagningsbevis

Kommitténs bedömning: Det bör inte föreskrivas en skyldighet för JO att på anmälarens begäran utfärda bevis på att en anmälan kommit in.

Bakgrund

I 17 § tredje stycket JO-instruktionen föreskrivs att ”på klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit”. En motsvarande bestämmelse har funnits intagen i JO-instruktionerna sedan 1810 års JO-instruktion i vilken det föreskrevs att ”... börandes wid alla tillfällen, då klaganden sådant äskar, Justitiae-Ombudsmannen låta meddela honom bewis at han klagoskriften emottagit” (se 9 §).

Regleringen utgjorde, tillsammans med kravet på att klagomålen skulle vara skriftliga, en garanti för att enskildas klagomål skulle beaktas av JO och för att samtliga inkomna klagomål behandlades.¹⁰⁴⁶

Någon liknande bestämmelse finns inte för den offentliga förvaltningen i allmänhet.¹⁰⁴⁷

¹⁰⁴⁶ Se Alexandersson (1935) s. 40 f. och Alexius Borgström (2003) s. 56. Det fanns inkomna klagoskrifter som inte var diarieförda bland de enskilda handlingar som den första ombudsmannen som innehade ämbetet efterlämnade (se Alexandersson [1935] s. 107).

¹⁰⁴⁷ Förvaltningslagsutredningen, vars betänkande En ny förvaltningslag (SOU 2010:29) ligger till grund för förvaltningslagen, föreslog dock att det i lagens bestämmelse om myndigheters tillgänglighet skulle tas in en föreskrift om att en myndighet på lämpligt sätt skulle anvisa den e-postadress eller annat elektroniskt mottagningsställe dit meddelanden kunde sändas samt att myndigheten, om ett meddelande anlänt till det anvisade mottagningsstället och inte särskilt hinder mötte, skulle underrätta avsändaren om detta och samtidigt ange tidpunkten för mottagandet. Regeringen fann vissa fördelar med en sådan ordning. Regeringen bedömde dock att en sådan generell bestämmelse inte borde införas utan att det var lämpligare att i stället vid behov knyta en eventuell skyldighet till de fall där enskilda har ett mer konkret och praktiskt behov av att få en sådan bekräftelse. Om en myndighet anvisade ett särskilt mottagningsställe för elektroniska handlingar och då också hade möjlighet att säkerställa tillförlitliga och säkra system för bekräftelse av mottagna handlingar på ett sådant mottagningsställe, var det emellertid något som regeringen på ett övergripande plan ansåg borde uppmuntras. (Se prop. 2016/17:180 s. 70.)

Kommitténs överväganden

Den som lämnar ett klagomål till JO har sedan JO-ämbetet inrättades haft en föreskriven rätt att få ett bevis på att JO tagit emot skrivelsen. Som framgår av redovisningen ovan var syftet med bestämmelsen att anmälningar inte skulle "försvinna", vilket skulle kunna tolkas som om någon hos JO skulle välja att undanhålla ett klagomål från JO:s prövning. Att så skulle ske framstår i dag som främmande och helt osannolikt, vilket i sig talar för att bestämmelsen är överflödig. Det är vidare inte uppenbart varför en sådan bestämmelse skulle behövas för JO när någon liknande bestämmelse inte bedömts vara nödvändig för den offentliga förvaltningen i övrigt.

Det kan även konstateras att samtliga klagomål som kommer in till JO ska registreras enligt 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Även om ett mottagningsbevis ger en mer direkt bekräftelse på att en handling lämnats in har den som lämnar ett klagomål möjlighet att med stöd av offentlighetsprincipen kontrollera att handlingen tagits emot och också följa ärendets gång. Det kan i sammanhanget också beaktas att den som så önskar har möjlighet att använda rekommenderad postbefordran för sitt klagomål. Det bör vidare kunna förväntas att JO i det fall en anmälare önskar en skriftlig bekräftelse på att ett klagomål lämnats in också utfärdar en sådan.

Vid dessa förhållanden förefaller det inte finnas något behov av att det även fortsättningsvis föreskrivs i JO-instruktionen att en anmälare har rätt att få ett mottagningsbevis. Omständigheterna talar för att bestämmelsen är överflödig. En motsvarande bestämmelse bör därför inte införas i den nya JO-instruktionen.

9.3.2 Besked om handläggningen och vissa beslut

Kommitténs bedömning: Det bör inte föreskrivas att JO skyndsamt bör lämna anmälaren besked om handläggningen av eller beslut i ett ärende.

Bakgrund

Enligt 19 § JO-instruktionen bör en ombudsman skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till någon annan enligt 18 § eller upptas till utredning.

Bestämmelsen om att den klagande ska få besked om hur ett ärende handläggs infördes vid 1975 års JO-reform. Tidigare föreskrevs endast att klaganden skulle underrättas om ett klagomål överlämnades till en annan myndighet (jfr 9 § andra stycket i 1967 års JO-instruktion). Vid sin behandling av förslaget noterade konstitutionsutskottet att beslut om avvisning, avskrivning eller överlämnande brukade fattas tämligen kort tid efter det att klagomålet kommit in till JO, men att det kunde dröja avsevärd tid innan klaganden fick besked om ärendets handläggning. Enligt konstitutionsutskottets mening

kunde den föreslagna ordningen ses som en rimlig service till allmänheten.¹⁰⁴⁸ Bestämmelsen lämnades i stort oförändrad vid 1986 års JO-reform.¹⁰⁴⁹

En liknande bestämmelse finns i 33 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), förkortad FL, i vilket det föreskrivs att en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt ska underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt.

Det kan i sammanhanget noteras att skyldigheten att skyndsamt lämna besked till en klagande inte medför några särskilda krav på inom vilken tid en handläggningsåtgärd i ärendet ska vidtas. Några sådana föreskrifter har riksdagen inte meddelat för JO:s del. Däremot har JO i sin verksamhetsplan för 2022 bl.a. satt som mål att minst 80 procent av avskrivningsärendena ska vara avslutade inom två månader ifrån det att de kom in samt att minst 75 procent av de remitterade ärenden som avslutas under året ska vara högst 18 månader gamla.¹⁰⁵⁰

Av JO:s kanslihandbok framgår att det hos JO finns fastställda rutiner för att underrätta anmälare vid remittering av ärenden och när ett ärende avslutas.¹⁰⁵¹

Bestämmelsen i 19 § JO-instruktionen avser alltså såväl besked om avvisning, avskrivning eller överlämnande – vilket normalt lämnas av JO genom ett beslut om att tillsynsärendet avslutas på någon av nu angivna grunder – som besked om huruvida ett tillsynsärende tas upp till utredning, vilket i allmänhet sker genom underrättelse om att ärendet har remitterats, men även underrättelse om att ett ärende inte har remitterats kan lämnas.

Kommitténs överväganden

Besked enligt 19 § JO-instruktionen lämnas av JO antingen genom att anmälaren får del av JO:s beslut om att ett ärende avslutas genom avvisning, avskrivning eller överlämnande, eller genom att JO underrättar anmälaren i samband med att ett klagomålsärende remitteras. Vidare kan det förekomma att JO i vissa fall underrättar en anmälare om att hans eller hennes klagomålsärende inte har remitterats.

Någon reglering motsvarande 19 § JO-instruktionen finns inte i förvaltningslagen. För förvaltningsmyndigheter finns dock en skyldighet att så snart som möjligt underrätta den som är part i ett ärende om det fullständiga innehållet i ett beslut (se 33 § FL). Denna bestämmelse skiljer sig emellertid i flera avseenden från regleringen i JO-instruktionen. En grundläggande skillnad är att en anmälare hos JO inte har ställning som part i ärendet (jfr avsnitt 5.5.1). En annan skillnad är att det av regleringen i förvaltningslagen inte följer någon

¹⁰⁴⁸ Se bet. KU 1975/76:22 s. 75.

¹⁰⁴⁹ Se bet. KU 1986/87:2 s. 52. En följändring gjordes i bestämmelsen med anledning av att JO med stöd av 18 § JO-instruktionen även skulle kunna lämna över klagomål till advokatsamfundet.

¹⁰⁵⁰ Se JO:s ärende med dnr ADM 31-2021.

¹⁰⁵¹ Se Kanslihandbok (JO:s ärende med dnr ADM 52-2014), avsnitt 3.5 och 4.1–4.3.

skyldighet för en myndighet att upplysa en part om allmänna handläggningsåtgärder i ärendet, t.ex. att ett klagomål tas upp till utredning.

Bestämmelsen i nuvarande 19 § JO-instruktionen infördes vid 1975 års JO-reform eftersom det på den tiden kunde dröja avsevärd tid innan anmälaren fick besked om ärendets handläggning när ett klagomål togs upp till prövning. Samtidigt anfördes i förarbetena till 1975 års JO-reform att beslut om avvísning, avskrivning eller överlämnande brukar fattas tämligen kort tid efter det att klagomålet kommit in till JO-ämbetet. Regleringen om underrättelse till klaganden synes alltså ha avsett framför allt JO:s handläggning av sådana klagomålsärenden som togs upp till granskning.

Nu mera anger JO i sin verksamhetsplan vissa specifika tidsmål för ärendehandläggningen. Enligt nu fastställda mål ska exempelvis minst 80 procent av avskrivningsärendena vara avslutade inom två månader från det att de kom in till JO. Avskrivningsärenden handläggs alltså skyndsamt. JO har också väl fungerande rutiner för att underrätta en anmälare när hans eller hennes ärende hos JO avslutas. När det sedan gäller handläggning av de klagomålsärenden som tas upp till utredning hos JO är de fastställda tidsmålen inom vilka ärendena ska vara avslutade betydligt längre. Det har dock inte framkommit att det dröjer innan en anmälare underrättas om ett beslut som innebär att JO tar upp ett klagomål till utredning genom att t.ex. remittera ärendet. I sammanhanget noteras att det finns särskilda rutiner hos JO även för sådana underrättelser. En anmälare har också möjlighet att när som helst själv vända sig till JO och få besked om ärendets handläggningsstatus.

Att JO skyndsamt bör lämna besked till en anmälare när hans eller hennes ärende på något sätt har avslutats hos JO är självklart. Detta följer bl.a. av allmänna krav på handläggningen av ärenden inom offentlig sektor och den goda förvaltningsstandard som bör känneteckna kontakterna mellan myndigheter och enskilda. Sådana grundläggande principer om god förvaltning bör givetvis följas även av JO. Inte minst mot bakgrund av de förhållandevis långa handläggningstiderna i klagomålsärenden som tas upp till utredning hos JO finns det även goda skäl för att lämna en anmälare besked också i de fall när JO beslutar att ta upp anmälarens klagomål till utredning. Att en anmälare bör få ett sådant besked torde ligga i linje med JO:s egna uttalanden om innebörden av god förvaltningsstandard. I annat fall finns det risk för att anmälaren svävar i ovisshet om ärendets handläggningsstatus under en orimligt lång tid.

JO bör alltså i regel ge anmälare besked i ovan nämnda fall. Med hänsyn till att JO själv har i uppdrag att bevaka att de som utövar offentlig verksamhet följer de regelverk och principer som syftar till att bl.a. främja den enskildes rättssäkerhet och en rimlig servicenivå inom offentlig verksamhet är det naturligt att JO även fortsättningsvis lämnar dessa besked.

Vid dessa förhållanden framstår det inte som påkallat att fortsättningsvis särskilt föreskriva en rekommendation till JO om att skyndsamt ge anmälaren besked om hur hans eller hennes klagomål handläggs i enlighet med nuvarande reglering i 19 § JO-instruktionen. En sådan rekommendation bör därför inte tas in i den nya instruktionen.

9.3.3 Ärendenas avgörande

Kommitténs bedömning: Det bör inte föreskrivas vilka som får föredra ett ärende för avgörande.

Bakgrund

I 23 § JO-instruktionen föreskrivs att ett ärende avgörs efter föredragning ”som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande”. Enligt bestämmelsen kan dock beslut att avvisa ett ärende eller avskrivna ett ärende från handläggning fattas utan en sådan föredragning. En ombudsman kan enligt bestämmelsen också avgöra andra ärenden utan föredragning, om särskilda skäl motiverar det.

En likalydande bestämmelse hade intagits i 1975 års JO-instruktion utifrån ett förslag som 1972 års JO-utredning hade lämnat. Tidigare hade det inte krävts särskilda skäl för att en ombudsman skulle kunna fatta andra beslut än beslut om avvísning eller avskrivning utan föredragning. Utredningen anförde emellertid i sitt betänkande att ett ärende normalt borde avgöras efter föredragning, men att beslut att avvisa ett ärende eller avskrivna ett ärende från handläggning borde kunna fattas utan föredragning. Utredningen avsåg här särskilt sådana fall då en byråchef beslutade att avskrivna ett ärende som han eller hon själv förberett. Enligt utredningen torde föredragning vanligtvis behöva ske då en ombudsman fattade ett avskrivningsbeslut i ett ärende som förberetts av en tjänsteman och när en byråchef fattade ett avskrivningsbeslut i ett ärende som förberetts av en föredragande. Beslut som inte innebar avvísning eller avskrivning borde enligt utredningen kunna avgöras utan föredragning endast om det fanns särskilda skäl, mot bakgrund av att sådana beslut i allmänhet innefattade kritik och att ett föredragningsförfarande var ägnat att belysa ärendet på ett bättre sätt än avgörande utan föredragning.¹⁰⁵²

Att ärendena skulle föredras av en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller en särskilt utsedd föredragande föreskrevs redan i 15 § i 1967 års JO-instruktion. Bakgrunden var att 1963 års JO-utredning hade föreslagit ändringar i den dåvarande JO-instruktionen men inte några föreskrifter om hur beslut i tillsynsärenden skulle fattas eller vad besluten skulle innehålla.¹⁰⁵³ Regeringen bedömde att utformningen av en instruktion för JO var beroende av riksdagens ställningstagande till frågan om antalet ombudsmän, alltså hur många ombudsmän ämbetet skulle ha. Regeringen lämnade därför inte något förslag till instruktion till riksdagen. För att lättare kunna överblicka de alternativ som framförts under remissförfarandet upprättades dock en promemoria inom Justitiedepartementet vilken bifogades regeringens proposition.¹⁰⁵⁴ För att belysa hur en instruktion kunde tänkas utformas, med utgångspunkt i vissa förslag och synpunkter från remissbehandlingen, upprättades ett

¹⁰⁵² Se SOU 1975:23 s. 226 och KU 1975/76:22 s. 76.

¹⁰⁵³ Jfr SOU 1965:64 s. 9 f.

¹⁰⁵⁴ Se prop. 1967:32 s. 105 f.

utkast till instruktion som bifogades som bilaga till departementets promemoria. Utkastet hade disponerats efter samma grundprincip som allmänna verksstadgan¹⁰⁵⁵ och de instruktioner för statliga myndigheter som utfärdades hösten 1965. Departementets utkast till instruktion för JO kom därmed att innefatta en föreskrift om att ärendena skulle avgöras efter föredragning av en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller en särskilt utsedd föredragande. I sammanhanget kan noteras att regeringen i fråga om bemanning av ombudsmannaexpeditionen bl.a. föreslog att det vid de respektive ombudsmännens kansli skulle inrättas ytterligare tjänster för byråchefer och byrådirektörer, vars uppgifter skulle bestå i beredning och föredragning av ärenden. Vid sidan av denna ordinarie personal skulle ombudsmännen kunna anlita extra arbetskraft, t.ex. för att möta en tillfällig arbetsanhopning av göromål eller tillgodose behov av särskild expertis inom ett visst ämnesområde.¹⁰⁵⁶

Vid sin behandling av propositionen fann konstitutionsutskottet att departementets utkast till författningstext var väl ägnat att ligga till grund för en ny instruktion för JO och föreslog att alla paragrafer skulle antas, med undantag för fyra paragrafer som fick en annan avfattning och som inte är relevanta i detta sammanhang. Utskottet berörde inte frågan om föredragning särskilt.¹⁰⁵⁷

Kommitténs överväganden

Sedan 1967 års JO-instruktion har det föreskrivits att ärenden ska avgöras efter föredragning men att en sådan föredragning inte är nödvändig inför avvisnings- och avskrivningsbeslut. Vidare har en ombudsman haft möjlighet att fatta beslut utan föredragning i andra ärenden, även om det efter ikraftträdandet av 1975 års JO-instruktion har krävts särskilda skäl för att avstå från en sådan föredragning.

Det har inte framkommit att det finns anledning att frågå den nuvarande ordningen att JO:s beslut i tillsynsärenden enligt huvudregeln ska fattas efter föredragning, med de möjligheter till undantag som föreskrivs. Däremot kan det ifrågasättas om det är nödvändigt att ange att ärendet ska föredras av en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller en särskilt utsedd föredragande. Den distinktion som funnits mellan t.ex. tjänstemän enligt personalförteckning och andra personalkategorier gör sig inte gällande på samma sätt som tidigare (se avsnitt 8.2.5.7). Det är vidare en uppgift för JO att avgöra vem som ska handlägga och föredra ärenden hos JO, oavsett om det är fråga om tillsvidareanställd personal, visstidsanställd personal eller någon annan som bedöms vara lämpad att utföra uppgiften. Föreskriften att det ska vara en

¹⁰⁵⁵ Allmänna verksstadgan (1965:600) utgjorde föregångaren till verksförordningen (1987:1100), som i sin tur ersattes av den nu gällande myndighetsförordningen (2007:515). Allmänna verksstadgan skulle tillämpas ”på statsmyndighet i den mån regeringen bestämmer” (se 1 §). Stadgan innehöll bl.a. allmänna föreskrifter om myndigheters uppdrag och om arbetet inom en myndighet.

¹⁰⁵⁶ Se prop. 1967:32 s. 56. Ombudsmannaexpeditionen hade även tidigare bemannats av såväl ordinarie som tillfällig personal, se avsnitt 8.2.2 underrubriken Ansvaret för ombudsmannaexpeditionens personal.

¹⁰⁵⁷ Se bet. KUI LU 1967:1 s. 25 f.

tjänsteman vid ombudsmannaexpedition eller en särskilt utsedd föredragande som föredrar ett ärende framstår vid dessa förhållanden som föråldrad och överflödig och bör av den anledningen inte tas in i den nya JO-instruktionen.

9.3.4 Diarier och viss dokumentation

Kommitténs bedömning: Det bör inte föreskrivas vilka diarier som ska föras eller vilken dokumentation som ska upprättas i JO:s verksamhet.

Bakgrund

I 24 § JO-instruktionen finns föreskrifter om diarier och viss dokumentation som JO ska upprätta i sin verksamhet.

Enligt första stycket i bestämmelsen ska diarier föras över samtliga ärenden och ”däri vidtagna åtgärder”.

I andra stycket i samma paragraf föreskrivs att det för varje beslut vid ombudsmannaexpeditionen ska finnas en handling, som visar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Därutöver ska registratur hållas över särskilt uppsatta beslut.

Enligt tredje stycket förs protokoll vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

Föreskrifter om JO:s dokumentation i verksamheten har funnits sedan den första JO-instruktionen utfärdades 1810. I den dåvarande 9 § angavs att ”öfwer alla mål, som hos Justitiae-Ombudsmannen anmälas och alla åtgärder han widtager, skal han låta hålla fullständiga anteckningar; likaledes Registratur af utgående expeditioner”. Att JO skulle föra särskilt protokoll över vad som förekommit vid inspektions- och tjänsteresor¹⁰⁵⁸ tillkom genom 1941 års JO-instruktion (se dåvarande 19 §). Genom 1967 års JO-reform tillkom föreskrifterna om att det ska finnas en handling för varje beslut och vad som ska framgå av denna handling (se dåvarande 15 § tredje stycket). Bortsett från vissa språkliga ändringar har bestämmelsen om JO:s dokumentation haft samma lydelse sedan dess.

I fråga om diarier noteras att det i offentlighets- och sekretesslagen finns föreskrifter om registrering av allmänna handlingar. Enligt 5 kap. 1 § OSL ska allmänna handlingar registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet, om det inte är fråga om någon av de undantagssituationer som tas upp i bestämmelsen. Exempelvis behöver allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats.

¹⁰⁵⁸ Med *inspektionsresor* avsågs justitieombudsmannens egna resor för att granska lagskipningens tillstånd, medan med *tjänsteresor* avsågs de utrednings- eller undersökningsresor som tjänstemän vid JO:s expedition kunde vidta.

Även i fråga om beslutens innehåll finns det särskild anledning att notera omständigheterna kring 1967 års JO-reform (jfr avsnitt 9.3.3). Föreskriften om att för varje beslut skulle finnas en handling av vilken det framgick vem som fattat beslutet och vem som varit föredragande samt beslutets dag och innehåll har också den sitt ursprung i det utkast till instruktion för JO som Justitiedepartementet tog fram och som lades som bilaga till regeringens proposition. Föreskriften motsvarade i stora delar 11 § allmänna verksstadgan. Vid sin behandling av propositionen berörde konstitutionsutskottet inte frågan om diarier eller dokumentation särskilt.¹⁰⁵⁹ Genom att riksdagen antog utskottets förslag¹⁰⁶⁰ kom det således att krävas att JO:s beslut skulle innehålla i stort sett samma grundläggande uppgifter som beslut från myndigheter under regeringen.

Det kan i sammanhanget konstateras att det av 31 § FL följer att det för varje skriftligt beslut hos de myndigheter som ska tillämpa förvaltningslagen, ska finnas en handling som visar dagen för beslutet, vad beslutet innehåller, vem eller vilka som har fattat beslutet, vem eller vilka som har varit föredragande, och vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. Förvaltningslagens bestämmelse, som saknade motsvarighet i 1986 års förvaltningslag, har som förebild 21 § myndighetsförordningen, som har ersatt verksförordningen och den tidigare allmänna verksstadgan. Av uttalanden i författningskommentaren till förvaltningslagens bestämmelse följer bl.a. att tillämpningen av bestämmelsen, i likhet med 21 § myndighetsförordningen, måste anpassas till det enskilda fallet. Exempelvis behöver föredragande inte anges när någon sådan inte deltagit vid beslutsfattandet. Vidare anges att kravet att det för varje beslut ska finnas en handling i vilken dokumentationen sker inte innebär att myndigheten måste ta fram ett speciellt dokument för att dokumentera beslutet. Kravet i förvaltningslagen kan också tillgodoses genom t.ex. en protokollsanteckning eller en anteckning direkt på en ansökningshandling som bevaras i en kopia på papper eller i elektronisk form hos myndigheten eller genom en kopia av ett expedierat särskilt uppsatt beslut. Uppgifterna kan även dokumenteras och bevaras elektroniskt på annat sätt i ett ärende, t.ex. vid automatiserat beslutsfattande.¹⁰⁶¹

Bestämmelsen att registratur ska hållas över särskilt uppsatta beslut behandlades av 1963 års JO-utredning som beskrev den dåvarande ordningen vid ombudsmannaexpeditionen. Registratur av slutgiltiga ställningstaganden, som upptogs i en skrivelse undertecknad av ombudsmannen eller i ett särskilt uppsatt beslut, samlades i kronologisk ordning och bands in för sig. I registratret intogs också sådana remisskrivelser som kunde sägas innefatta något ställningstagande från ombudsmannens sida.¹⁰⁶² Frågan om registratur har

¹⁰⁵⁹ Se bet. KUI LU 1967:1 s. 25 f.

¹⁰⁶⁰ Se rskr. 1967:382.

¹⁰⁶¹ Se prop. 2016/17:180 s. 319 f.

¹⁰⁶² Se SOU 1965:64 s. 200. Utredningen föreslog, i enlighet med hur äldre bestämmelser tillämpades i praktiken, att registratur enbart skulle hållas "av sådana av ombudsmännen

sedan dess inte behandlats särskilt av 1972 års eller 1985 års JO-utredningar eller vid den följande behandlingen av deras betänkanden.¹⁰⁶³

JO binder fortfarande in särskilt uppsatta beslut och vissa andra handlingar. När ett ärende avslutats lämnas originalbeslut i tillsynsärenden, originalprotokoll från inspektioner och originalyttranden över lagstiftningsremisser till registratören. Dessa sorteras in i pärmar i ordning efter beslutsdatum eller justeringsdatum innan de lämnas för inbindning kalenderårsvis. Pärmarna och de sedermera inbundna böckerna är uppdelade i tre kategorier: beslut, yttranden över lagstiftningsremisser samt inspektioner och besök.¹⁰⁶⁴

Inspektionsprotokoll upprättas av JO inom såväl den traditionella tillsynsverksamheten som Opcat-verksamheten.¹⁰⁶⁵ Protokollet förs i regel av en föredragande som utsetts till protokollförare. I protokollet sammanfattas iakttagelserna och synpunkterna efter en inspektion. Protokollet undertecknas av protokollföraren, signeras av en byråchef, en områdesansvarig föredragande eller en inspektionsledare och justeras slutligen av den ombudsman som beslutat om inspektionen. En kopia av protokollet sänds till bl.a. den berörda myndigheten och nyhetsbyråer. Protokollet publiceras även på JO:s webbplats. Originalprotokollet lämnas för att bindas in i registraturet.¹⁰⁶⁶

Kommitténs överväganden

I likhet med flera andra bestämmelser i JO-instruktionen har föreskrifterna om JO:s diarium och den dokumentation som JO ska föra en lång historik. Med den utveckling som skett på såväl det tekniska som det förvaltningsrättsliga området kan det i dag ifrågasättas om de nuvarande bestämmelserna är relevanta i alla delar.

Inledningsvis kan konstateras att bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar i offentlighets- och sekretesslagen i princip fyller samma funktion som föreskriften att diarium ska föras över samtliga ärenden och åtgärder som vidtagits i dessa. Föreskriften i JO-instruktionen fanns intagen i den första JO-instruktionen från 1810. Även om det givetvis kan förekomma åtgärder i JO:s handläggning som inte genererar några allmänna handlingar skulle det kunna framstå som märkligt om JO valde att inte dokumentera dessa. JO har i flera granskningsuttalanden själv framhållit vikten av att en myndighet – utöver alla uppgifter som kan komma att ligga till grund för olika slags beslut – även bör dokumentera allt som krävs för att man ska kunna följa gången i ett ärende (jfr avsnitt 7.3.3). Detta framgår inte direkt av någon författning utan anses utgöra god förvaltningsstandard. Denna ordning bör

utfärdade expeditioner, som innefatta slutligt avgörande eller något annat ombudsmannens ställningstagande i saken” (se SOU 1965:64 s. 21), något som kom att avgränsas till ”särskilt uppsatta beslut” genom konstitutionsutskottets förslag (se bet. KU1LU 1967:1 s. 32).

¹⁰⁶³ Jfr SOU 1975:23, SOU 1985:26, bet. KU 1975/76:22 och bet. KU 1986/87:2.

¹⁰⁶⁴ Se Kanslihandboken (JO:s ärende med dnr ADM 52-2014) avsnitt 4 och Registraturhandboken (JO:s ärende med dnr ADM 228-2019), avsnitt 8.

¹⁰⁶⁵ Protokoll kan även föras inom den administrativa verksamheten, t.ex. vid plenum eller inom personalverksamheten, vilket inte berörs av beskrivningen här.

¹⁰⁶⁶ Se Handbok för ärendehandläggning (JO:s ärende med dnr ADM 226-2019, version 2021-01-04), avsnitt 3.

också kunna tillämpas av JO utan att det framgår av en föreskrift i JO-instruktionen. Föreskriften om diarieföring framstår därför som överflödig, och en motsvarande bestämmelse bör inte föras in i den nya instruktionen.

Även bestämmelsen att JO ska hålla registratur över särskilt uppsatta beslut är en sådan föreskrift som funnits sedan ämbetet inrättades. Att samla JO:s ställningstaganden i form av beslut i tillsynsärenden, yttranden över lagstiftningsremisser och inspektionsprotokoll kan ha sina praktiska fördelar. Originalhandlingarna kan därigenom bli lättillgängliga genom att de bevaras på en och samma plats. Samtidigt har den tekniska utvecklingen på området förändrat förutsättningarna för dokumenthantering, vilket kan leda till att de informationsmässiga fördelarna av sådana dokumentsamlingar kan uppnås på andra sätt. Det kan därför framstå som opraktiskt och otidsenligt att lagstiftaren föreskriver att registratur ska hållas över särskilt uppsatta beslut, vilket har ansetts innefatta krav på att besluten ska bindas in. Mot den bakgrunden bör det inte tas in någon bestämmelse om krav på registratur av särskilt uppsatta beslut i den nya instruktionen. Detta hindrar dock inte att JO av t.ex. praktiska eller historiska skäl samlar och binder in handlingar även i framtiden. Det bör betonas att denna förändring inte är avsedd att innebära någon ändring i förhållande till bestämmelserna i riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2014:3) om registrering och arkiv för riksdagen och dess organ.

Till skillnad från föreskrifterna om diarieföring och registratur har bestämmelsen om vad JO:s beslut ska innehålla tillkommit i ett relativt sent skede. Som framgår av redovisningen av 1967 års JO-reform synes bestämmelsen ha tagits in i JO-instruktionen med förebild i vad som gällde för myndigheter under regeringen, dock utan närmare överväganden. Med undantag för uppgiften om vem som varit föredragande framstår det närmast som självklart att ett beslut ska innehålla den information som räknas upp. Särskilt i ljuset av JO:s funktion som garant för medborgarnas rättssäkerhet och för rättsstaten skulle det framstå som märkligt om besluten inte innehöll dessa uppgifter. Det finns i sammanhanget även här anledning att beakta JO:s uttalanden om att gången i ett ärende ska gå att följa. Ombudsmännen har samtidigt ett förtroendeuppdrag och har getts stor frihet att utifrån sitt eget omdöme utforma sin handläggning i tillsynsärenden. Även om kommittén föreslår att förvaltningslagen inte ska gälla i JO:s tillsynsärenden framhåller kommittén att det finns anledning för JO att tillämpa relevanta bestämmelser i förvaltningslagen analogiskt i sin tillsynsverksamhet (se avsnitt 5.5.3.1). Förvaltningslagens bestämmelse om beslutens innehåll bör vara en sådan som JO utan svårighet kan tillämpa i sin egen verksamhet. Det kan vid dessa förhållanden framstå som överflödigt att det föreskrivs i JO-instruktionen vilka uppgifter som ska ingå i ett beslut. En motsvarande bestämmelse bör därför inte införas i den nya JO-instruktionen.

Föreskriften att JO ska föra protokoll vid inspektioner eller när protokoll behövs av någon annan orsak har inte någon motsvarighet i förvaltningslagen. Protokollen är i regel de enda dokument som upprättas över genomförda inspektioner. Framkommer det vid en inspektion att det finns anledning att

särskilt utreda en fråga närmare öppnas förvisso ett initiativärende som avslutas med ett beslut. Protokollen är annars grundläggande för att andra än de som deltagit vid en inspektion ska få en bild av vad som kommit fram vid inspektionen och vilka synpunkter ombudsmannen framfört. Protokollen fyller därför samma funktion som JO:s beslut i tillsynsärenden. Det är således av stor vikt att JO även i framtiden upprättar dessa protokoll. Detta medför dock inte att det kan anses nödvändigt att det föreskrivs i JO-instruktionen att sådana protokoll ska föras. Redovisningen av inspektionerna är så nära förknippad med JO:s uppdrag att bedriva sin tillsyn genom bl.a. inspektioner att dokumentation över dessa inte skulle kunna undvaras. Dokumentation över vad som förekommit vid en inspektion kan vidare vara nödvändig för att gången i inspektionsärendet ska gå att följa. Att protokoll förs får därför anses vara ett sådant nödvändigt led i ärendehantering som inte behöver föreskrivas i JO-instruktionen. Vid dessa förhållanden bör det inte tas in något krav på att protokoll ska föras i den nya JO-instruktionen. Det bör här noteras att det i dag är JO som avgör vad som ska ingå i de protokoll som upprättas och hur utförliga de ska vara. JO bör även fortsättningsvis göra den avvägningen, utifrån vad som är mest ändamålsenligt i förhållande till syftet med JO:s granskningsuppdrag.

9.3.5 Expeditionsavgifter

Kommitténs förslag: Bestämmelserna om avgifter för kopior, avskrifter och utskrifter av allmänna handlingar i lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter ska omfatta JO. JO ska få ta ut sådana avgifter om det finns särskilda skäl.

Kommitténs bedömning: Det bör i den nya JO-instruktionen inte tas in några föreskrifter om avgifter.

Avgifter vid utlämnande av avskrift eller kopia av en allmän handling

Utgångspunkten för avgiftsuttag inom den offentliga förvaltningen är att myndigheter får ta ut avgifter om det finns stöd för det i lag eller annan författning (se 6 kap. 1 § lagen [2016:1091] om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter, även benämnd BEA-lagen, och 3 § avgiftsförordningen [1992:191]).

För JO:s del finns sedan 1986 års JO-reform en möjlighet att i vissa fall ta ut s.k. expeditonsavgifter. I 27 § JO-instruktionen föreskrivs följande:

Expedition skall utfärdas utan avgift om det inte finns särskilda skäl att ta ut avgift.

Om avgift skall tas ut skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får inte överklagas.

Riksdagens ombudsmän får disponera avgiftsinkomsterna.

Med expedition kan avses utförande av en administrativ uppgift, t.ex. utfärdande av olika tillstånd, intyg och certifikat eller utlämnande av andra handlingar.¹⁰⁶⁷ Av bestämmelsen följer att JO ska lämna ut avskrifter och kopior av allmänna handlingar utan avgift, men att en sådan avgift kan tas ut om det finns särskilda skäl för det.

Vid behandlingen av införandet av möjligheten för JO att ta ut avgifter framförde 1983 års JO-utredning följande:¹⁰⁶⁸

Det finns alltså inte några regler om rätt för JO att ta ut avgift för utfärdad expedition. Det har emellanåt förekommit att personer vänt sig till JO och begärt att i ärenden, som de personligen ej är berörda av, få fotokopior av ett mycket stort antal sidor. Ofta kan beställningar av detta slag betecknas som okynnesbeställningar. Oavsett syftet med beställningen har JO normalt skyldighet att expediera de begärda fotokopiorna och för närvarande torde någon avgift ej kunna påföras beställaren. Det kan självfallet ifrågasättas om detta, bl.a. från arbetsbelastningssynpunkt, generellt sett är en godtagbar ordning.

Som framhållits under 8.1 är JO:s huvuduppgift att tillvarata de enskildas intresse av en lagenlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida. Det ligger väl i linje med JO:s uppgift att vara folkets ombudsman att den enskilde också utan kostnad kan få del av de beslut JO fattar när han utövar denna tillsyn (liksom av de handlingar på vilka beslutet grundas). Detta synsätt gör sig gällande inte bara i fråga om rätt för en klagande att utan kostnad få sig tillställt beslut i det egna ärendet – en rätt som denne uppenbarligen bör ha – utan synsättet har generell bärkraft.

Emellertid är tydligt att synsättet inte bör – till följd av okynnesbeställning eller eljest – få leda till en olämplig arbetsbelastning för JO. För att undvika negativa effekter synes man i författningstext kunna ställa upp en – till sin grundsyn generös – regel, enligt vilken expedition skall utfärdas av JO utan avgift om ej särskild anledning föranleder till annat. Med särskild anledning avses då främst sådana fall där en – eller flera – beställningar från en sökande skulle innebära en alltför stor belastning på JO:s kansli. För de fall i vilka avgift skall erläggas ter sig lämpligt med en regel enligt vilken avgiften bestämmes med tillämpning av den avgiftslista som finns fogad till 1964 års expeditionskungörelse.

Vid sin behandling av frågan ansåg konstitutionsutskottet att det var rimligt att JO fick möjlighet att i speciella fall ta ut avgift för ”utfärdad expedition”. Med hänsyn till JO-ämbetets karaktär låg det enligt utskottet i sakens natur att regeln om avgiftsbeläggning borde tillämpas mycket restriktivt samt att det endast i klara fall av okynnesbeställning eller liknande borde tas ut en avgift.¹⁰⁶⁹

¹⁰⁶⁷ Jfr den sedan 1992 upphävda expeditionskungörelsen (1964:618) som dock inte skulle tillämpas på bl.a. ”expeditioner som utfärdades av riksdagens myndigheter”. Kungörelsen har till stor del ersatts av avgiftsförordningen (1992:191) som gäller för myndigheter under regeringen.

¹⁰⁶⁸ Se SOU 1985:26 s. 241 f.

¹⁰⁶⁹ Se bet. KU 1986/87:2 s. 53.

BEA-lagens föreskrifter om avgifter i fråga om allmänna handlingar

För två andra myndigheter under riksdagen, Riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen, finns stöd för att ta ut avgifter för kopior, avskrifter och utskrifter av allmänna handlingar i 6 kap. 3 § första stycket BEA-lagen. Bestämmelsen är dock inte utformad som en skyldighet för myndigheterna att ta ut sådana avgifter. I andra stycket av samma paragraf anges att det för JO finns särskilda bestämmelser om sådana avgifter i 27 § JO-instruktionen.

Enligt 6 kap. 4 § BEA-lagen ska avgifter som avses i 3 § första stycket bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet. Myndigheten får enligt 5 § samma kapitel disponera avgiftsintkomsterna. Beslut enligt BEA-lagen får inte överklagas (se 10 kap. 2 §).

Frågan om JO:s avgiftsuttag behandlades vid införandet av den lag som föregick BEA-lagen, lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen (även benämnd REA-lagen). I sin framställning till riksdagen noterade riksdagsstyrelsen att JO:s intäkter av avgifter uppgick till ca 8 500 kronor 2004 och avsåg avgifter för kopior. Riksdagsstyrelsen redovisade de förarbetsuttalanden som låg till grund för bestämmelsen om JO:s avgiftsuttag i 27 § JO-instruktionen och bedömde att den bestämmelsen inte kunde anses omfatta avgifter för informations- och kursmaterial, konferenser och kurser m.m. när verksamheten är av tillfällig natur eller mindre omfattning. Enligt riksdagsstyrelsens mening borde riksdagens myndigheter, på motsvarande sätt som myndigheter under regeringen, emellertid ha rätt att ta ut vissa avgifter samt att en samlad reglering av frågan om rätten att ta ut avgifter borde införas i REA-lagen. Riksdagsstyrelsen föreslog dock, i likhet med den utredning som låg till grund för framställningen, att JO inte skulle omfattas av den föreslagna bestämmelsen i REA-lagen. Förslaget motiverades med att riksdagsstyrelsen inte ansåg att det fanns något skäl att ålägga riksdagens myndigheter att ta ut avgifter för kopior m.m. samt att ordningen att JO enbart kan ta ut avgifter om det finns särskilda skäl framstod som ändamålsenlig och lämnade nödvändigt utrymme för att ta ut avgifter såväl från anmälare som från andra. Av tydlighetsskäl föreslogs samtidigt att en föreskrift om att JO skulle ha rätt att få disponera avgiftsintkomsterna infördes i JO-instruktionen. Det kan i sammanhanget noteras att JO hade tillstyrkt att den föreslagna bestämmelsen i REA-lagen inte skulle omfatta JO.¹⁰⁷⁰

Konstitutionsutskottet tillstyrkte i sak riksdagsstyrelsens förslag till dels ny lag om ekonomiadministrativa bestämmelser för berörda myndigheter, dels ändringar i myndigheternas instruktioner.¹⁰⁷¹

I samband med att REA-lagen ersattes av BEA-lagen förtydligades i hänvisningen till 27 § JO-instruktionen i 6 kap. 3 § BEA-lagen att det endast var i fråga om rätten att ta ut avgifter för kopior m.m. av allmänna handlingar som det fanns särskilda bestämmelser för JO. Övriga bestämmelser om avgifter i

¹⁰⁷⁰ Se framst. 2005/06:RS5 s. 62, 64 och 130.

¹⁰⁷¹ Se bet. 2005/06:KU39 s. 9.

BEA-lagen skulle gälla även i förhållande till JO. Samtidigt angavs att avgiften som Riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen fick ta ut skulle bestämmas med ledning av vad som gäller för statliga myndigheter i allmänhet, vilket överensstämde med formuleringen i JO-instruktionen.¹⁰⁷² Beräkningen av avgifter för kopior m.m. av allmänna handlingar skulle även fortsättningsvis göras på ett likartat sätt inom hela staten, vilket innebar att myndigheterna i fråga kunde använda avgiftsförordningens bestämmelser som riktmarke vid bestämmandet av dessa avgifter.¹⁰⁷³ Konstitutionsutskottet tillstyrkte riksdagsstyrelsens lagförslag.¹⁰⁷⁴

Kommitténs överväganden

Som framgår av redovisningen ovan har JO möjlighet att ta ut avgifter när någon önskar en avskrift eller kopia av en allmän handling endast om det finns särskilda skäl för detta. Även Riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen har en sådan möjlighet enligt BEA-lagen, men för de myndigheterna krävs det inte att det finns särskilda skäl för att de ska få ta ut en sådan avgift.

Att det krävs särskilda skäl för JO att ta ut avgifter vid utlämnande av kopior m.m. har sin grund i ombudsmännens uppgift att ta tillvara de enskildas intresse av en lagenlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida. Enligt förarbetena ligger det i linje med denna uppgift att såväl anmälaren som allmänheten i övrigt ska ha möjlighet att utan kostnad få del av de beslut som JO fattar och de handlingar som ligger till grund för beslutet när JO utövar sin tillsyn.

Det har inte framkommit att det finns anledning att frånga ordningen att JO får ta ut sådana avgifter endast om det finns särskilda skäl. Av principiella skäl bör inte insynen i JO:s tillsynsärenden vara förknippad med avgifter. Även i fortsättningen bör därför sådana avgifter kunna tas ut endast om det finns särskilda skäl, t.ex. vid s.k. okynnesbeställningar. Vid bedömningen av vad som utgör särskilda skäl bör beaktas det samband som handlingarna har med tillsynsverksamheten och den påverkan som kravet skulle kunna ha på insynen i denna. Principen om avgiftsfrihet bör således inte kunna göra sig lika gällande i fråga om insynen i t.ex. JO:s egna personalärenden.

Det kan dock ifrågasättas om det är ändamålsenligt att avgiftsbestämmelsen för JO är intagen i JO-instruktionen när motsvarande bestämmelse för Riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen finns intagen i BEA-lagen. Bortsett från kravet på särskilda skäl för att ta ut en avgift överensstämmer regelverket för avgifter för kopior m.m. i BEA-lagen i sak med bestämmelsen i JO-instruktionen. Avgifterna ska således bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet, vilket i regel innebär att de ska utgå från avgiftsförordningens nivåer. Myndigheterna får vidare disponera avgiftsinkomsterna och deras beslut får inte överklagas. I syfte att förenkla regel-

¹⁰⁷² I REA-lagen hade angetts att avgiften skulle bestämmas med ledning av de regler som gäller för myndigheter under regeringen (se 17 § andra stycket).

¹⁰⁷³ Se framst. 2015/16:RS5 s. 126 f.

¹⁰⁷⁴ Se bet. 2016/17:KU4 s. 12.

verket bör någon bestämmelse om avgifter inte tas in i den nya JO-instruktionen. I stället bör BEA-lagens bestämmelser om avgifter för kopior, avskrifter och utskrifter av allmänna handlingar även omfatta JO. I likhet med vad som gäller enligt den nuvarande JO-instruktionen bör JO emellertid få ta ut sådana avgifter endast om det finns särskilda skäl.

9.3.6 Återlämnande av handlingar

Kommitténs förslag: En handling i ett ärende hos JO ska få återlämnas till den som har gett in handlingen om det är lämpligt med hänsyn till allmänna arkivsynpunkter. Den återlämnade handlingen ska få ersättas med en kopia eller, om en kopia inte kan framställas, med en anteckning eller annan dokumentation om handlingens innehåll.

Bakgrund och gällande ordning

Enligt 23 § andra stycket JO-instruktionen får en handling som har getts in till JO i ett ärende återlämnas när ärendet har avgjorts. Om originalhandlingens inte finns hos någon myndighet får återlämnandet förenas med villkor om att en bestyrkt kopia av handlingen ges in.

Bestämmelsen i 23 § andra stycket JO-instruktionen infördes på initiativ av JO genom en lagändring som trädde i kraft den 1 februari 1995. Bakgrunden var att dåvarande chefsJO i en skrivelse till konstitutionsutskottet hade föreslagit en författningsreglering motsvarande en reglering som gällde för domstolar och statliga myndigheter under regeringen enligt dåvarande 6 § första och andra meningen i förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet m.m.¹⁰⁷⁵ Enligt den bestämmelsen kunde allmänna handlingar som hade getts in till domstolar och andra statliga myndigheter i mål eller ärenden under vissa förutsättningar återlämnas till den som hade gett in handlingen sedan målet eller ärendet i fråga hade avslutats. Om originalhandlingens inte fanns hos någon myndighet, fick återlämnandet förenas med villkor om att en bestyrkt kopia av handlingen skulle ges in. Om målet eller ärendet hade avgjorts av domstol fick handlingen inte återlämnas innan avgörandet hade vunnit laga kraft, om inte domstolen medgav det och en bestyrkt kopia gavs in eller redan fanns bland handlingarna.

I konstitutionsutskottets betänkande 1994/95:KU19 angavs bl.a. följande om dåvarande chefsJO:s skrivelse till utskottet.

¹⁰⁷⁵ Förordningen (1980:900) om statliga myndigheters serviceskyldighet m.m. upphävdes den 1 juli 2003. Sedan den 1 januari 2020 finns bestämmelser om återlämnande av handlingar för domstolar samt hyres- och arrendenämnderna i Riksarkivets föreskrifter (RA-MS 2019:51) om återlämnande och gallring av handlingar hos de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna samt hyres- och arrendenämnderna. För de statliga myndigheterna meddelar Riksarkivet myndighetsspecifika föreskrifter om gallring och annan arkivhantering, inbegripet återlämnande.

Anmälare hos Riksdagens ombudsmän framför, enligt skrivelsen, ofta önskemål om att återfå originalhandlingar (såväl video- resp. ljudupptagningar som skriftliga handlingar) som de ingett i ett klagobesvär. En sådan begäran skulle i många fall kunna tillmötesgåas utan att de intressen åsidosätts som tillgodoses genom arkivlagens föreskrifter om arkivbildning och arkivvård. Det anses därför angeläget att Riksdagens ombudsmän ges samma författningsenliga rätt som myndigheter under regeringen att återlämna ärendebundna handlingar efter det att ärendet i fråga avslutats.

Konstitutionsutskottet förordade att en bestämmelse som möjliggjorde ett sådant återlämnande skulle införas i JO-instruktionen. Utskottet lämnade därför ett författningsförslag som motsvarade den nuvarande regleringen i 23 § andra stycket JO-instruktionen. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

I riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2014:3) om registrering och arkiv för riksdagen och dess organ finns bestämmelser om registrering och gallring av allmänna handlingar samt arkiv- och dokumenthantering. Föreskriften ska tillämpas på riksdagen och dess organ utom Riksbanken, Riksrevisionen, Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond och Utrikesnämnden (1 § andra stycket).¹⁰⁷⁶

I föreskriften hänvisas till bestämmelser i arkivlagen (1990:782), offentlighets- och sekretesslagen samt föreskrifter och allmänna råd i Riksarkivets författningssamling (RA-FS).

I 2 § i föreskriften anges att grundläggande bestämmelser om myndigheternas och vissa andra organs arkiv finns i arkivlagen. Vidare upplyses om att bestämmelserna i 3–6 och 10 §§ arkivlagen enligt 1 § andra stycket arkivlagen ska tillämpas också på statliga beslutande församlingar.

I 3 § i föreskriften upplyses om att bestämmelser om registrering av allmänna handlingar finns i 5 kap. OSL. Enligt 2 kap. 2 § OSL ska riksdagen jämföras med en myndighet.

Enligt 5 § i föreskriften finns bestämmelser om arkivbildningen och dess syften i 3 § arkivlagen. I bestämmelsen anges även att riksdagens och dess organs arkiv bildas av allmänna handlingar från riksdagens och dess organs verksamheter och handlingar som avses i 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen och som enligt beslut av riksdagsorganet eller riksdagens arkiv och registratur ska arkiveras.

I 3 § andra och tredje stycket arkivlagen anges att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet och att arkiven ska bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

1. rätten att ta del av allmänna handlingar
2. behovet av information för rättskipningen och förvaltningen och
3. forskningens behov.

¹⁰⁷⁶ I avsnitt 2.5.13 finns ytterligare uppgifter om gällande regler om registrering och arkiv för riksdagen och dess organ.

I sammanhanget noteras att regelverket om handlingsoffentlighet och rätten att ta del av allmänna handlingar behandlas i avsnitt 6.3.7.

Kommitténs överväganden

Det kan ibland finnas ett behov för JO att återlämna inkomna handlingar till den som har lämnat in dem. En sådan möjlighet ska därför finnas även framöver. Enligt nuvarande reglering i 23 § andra stycket JO-instruktionen är emellertid en förutsättning för att en handling i ett ärende ska kunna återlämnas att JO har avgjort ärendet. Bestämmelsen fick sin utformning med utgångspunkt i en tidigare reglering om återlämnande av handlingar som numera är upphävd.

Det finns anledning att i samband med utredningens allmänna översyn av JO-instruktionen föreslå en anpassning av bestämmelsens lydelse. Nuvarande reglering framstår inte som alltigenom ändamålsenlig. Sålunda bör JO ges möjlighet att i vissa fall kunna återlämna en handling även under en pågående handläggning av ett ärende. Det finns skäl att betona att syftet med bestämmelsen även fortsättningsvis ska vara att ge JO en möjlighet att i vissa fall återlämna handlingar. I likhet med den nuvarande regleringen i 23 § andra stycket JO-instruktionen ska alltså bestämmelsen inte innefatta någon skyldighet för JO att återlämna handlingar. Det ska i stället fortsatt stå JO fritt att i varje enskilt fall avgöra i vilken utsträckning det finns förutsättningar för att återlämna handlingar.

En grundläggande förutsättning för ett återlämnande är att det är förenligt med syftena i regelverket om arkivbildning. Av regleringen bör därför framgå att en handling i ett ärende hos JO får återlämnas till den som har gett in handlingen om det är lämpligt med hänsyn till allmänna arkivsynpunkter. I linje med regelverket om handlingsoffentlighet och rätten att ta del av allmänna handlingar bör det i bestämmelsen också anges att den återlämnade handlingen får ersättas med en kopia eller, om en kopia inte kan framställas, med en anteckning eller annan dokumentation om handlingens innehåll. Ett författningsförslag i enlighet med detta bör lämnas.

10 JO:s roll och funktion – tillbakablick, nuläge och reflektioner för framtiden

I kommitténs uppdrag ingår att behandla olika frågeställningar om JO-ämbetet och justitieombudsmännens verksamhet. Sålunda behandlas i betänkandet en rad frågor om JO:s konstitutionella ställning, uppdrag, verksamhet och organisation.

I de föregående avsnitten i betänkandet har kommittén emellertid inte i ett sammanhang behandlat den centrala frågan om JO-ämbetets roll och funktion i en modern, demokratisk rättsstat.

Kommittén gör därför i detta avslutande avsnitt vissa sammanfattande noteringar om JO:s roll och funktion utifrån de konstitutionella och samhälleliga förändringar som har skett sedan ämbetet inrättades 1809.

10.1 Tillbakablick och nuläge

Ständsriksdagens ombud med ställning som åklagare

JO-ämbetet inrättades genom 1809 års regeringsform som byggde på en makt-delningsprincip. Kungen hade den styrande makten, och statsrådets roll var enbart rådgivande. Den lagstiftande makten delades mellan kungen och riksdagen när det gällde grundlag och civil- och strafflag, medan den ekonomiska och administrativa lagstiftningen förblev kungens område. Riksdagen fick makten över skatter och budget. Den dömande makten tillkom domstolarna, men enligt den dåvarande konstitutionella ordningen fanns kungens yttersta domsrätt kvar.¹⁰⁷⁷ Även om debatten i Sverige i samband med tillkomsten av 1809 års regeringsform hade starka inslag av makt-delningsdoktrin kom såväl domstolarna som förvaltningen att lyda under Kungl. Maj:t. Kontrollmakten tillkom i huvudsak konstitutionsutskottet och det nya JO-ämbetet samt dåvarande Riksdagens revisorer.¹⁰⁷⁸

Inrättandet av JO-ämbetet ska ses som ett led i en allmän strävan att, mot bakgrund av erfarenheterna från frihetstidens ständervälde och det gustavianska enväldet, försöka säkerställa en makt-delning och en maktbalans. Ämbetet skulle därför ”utgöra en av garantierna för maktbalans mellan kung och riksdag och vara ett värn mot maktfullkomlighet från de under kungen lydande myndigheternas sida”.¹⁰⁷⁹

Genom inrättandet av JO-ämbetet skulle riksdagen alltså ges ett medel att kontrollera den under regeringen lydande ämbetsmannakåren och därmed skulle riksdagens ställning i det konstitutionella systemet stärkas.¹⁰⁸⁰ Ett av de främsta syftena med det nya ombudsmannaämbetet var således att få till stånd

¹⁰⁷⁷ Se Melin (2009) s. 269.

¹⁰⁷⁸ Bestämmelser om Riksdagens revisorer tillkom i 1810 års riksdagsordning.

¹⁰⁷⁹ Se SOU 1975:23 s. 35.

¹⁰⁸⁰ Se SOU 1975:23 s. 77.

en tillsyn i medborgarnas intresse som var helt oberoende och självständig i förhållande till den styrande makten.¹⁰⁸¹

Ombudsmannens uppgift blev alltså att på riksdagens vägnar övervaka myndigheternas efterlevnad av lagar och rättsenligheten av deras handlande. Verksamheten skulle ursprungligen bestå i att utöva tillsyn och beivra uppdagade felaktigheter genom åtal. Avsikten var närmast att ombudsmannen skulle granska rättstillämpningen i stort och beivra allvarigare missförhållanden.¹⁰⁸²

Sammanfattningsvis kunde JO-ämbetets roll och funktion beskrivas som ståndsriksdagens ombud med ställning som åklagare och uppgift att bevaka den nya författningens maktbalans mellan kungen och riksdagen.

Ett skydd för rättssäkerheten i samhället

Efter hand växte ett annat statsskick fram. Ståndsriksdagen avskaffades och ersattes 1867 av tvåkammarriksdagen. Under 1900-talets första decennier genomfördes demokratiseringen av statsskicket i etapper, och Sverige övergick så småningom till parlamentarism. Sedan 1974 gäller en ny regeringsform.

Den svenska konstitutionella ordningen och förvaltningsmodellen utmärks bl.a. av grundlagens reglering om rättskipningens självständighet. Den innebär att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall (se 11 kap. 3 § RF). Vidare föreskrivs i regeringsformen att rättskipningsuppgifter inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen (se 11 kap. 4 § RF).

En motsvarande bestämmelse om förvaltningens självständighet finns i 12 kap. 2 § RF. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. I regeringsformen slås också fast att förvaltningsuppgifter inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än vad som följer av grundlag eller riksdagsordningen (se 12 kap. 3 § RF).

Förbudet mot ministerstyre enligt regeringsformen är ett annat särdrag i den svenska ordningen och innebär att regeringen fattar sina beslut kollektivt och ska följa reglerna om rättskipningens och förvaltningens självständighet.

I fråga om konstitutionella och förvaltningsrättsliga förändringar under 1900-talet kan framhållas att utvecklingen även innebar en expansion av offentliga åtaganden i staten och kommunerna med tillhörande förvaltning. Det genomfördes också omfattande förändringar i den offentliga förvaltningen. Exempelvis medförde ämbetsansvarsreformen en begränsning av det straffrättsliga ansvaret för brott i tjänsten och förvaltningsrättsreformen ledde

¹⁰⁸¹ Se Alexandersson (1935) s. 29.

¹⁰⁸² Se bet. KUI LU 1967:1 s. 5.

till att förvaltningens beslut som huvudregel kan överprövas i förvaltningsdomstol. Vidare bör nämnas att regeringsformens bestämmelser om skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna etappvis har utökats väsentligt.

Under 1900-talet blev även JO:s tillsynsområde mer omfattande. Sålunda var exempelvis den kommunala förvaltningen av begränsad omfattning under 1800-talet och blev inte föremål för justitieombudsmannens kontroll, men vid 1957 års reform fick JO en begränsad tillsyn över kommunalförvaltningen. JO:s tillsynsområde kom sedermera att utvidgas ytterligare.

Vid reformer av JO-ämbetet under 1900-talet konstaterades bl.a. att samhällets föränderlighet och de växande svårigheterna för de enskilda medborgarna att överblicka författningsregleringen och bevaka sina rättigheter liksom svårigheterna att fylla alla de nya förvaltningsfunktionerna med kvalificerade tjänstemän hade medfört nya rättssäkerhetsproblem. Såväl samhällets komplexitet som den offentliga sektorn hade ökat. Denna utveckling, som i stor utsträckning präglar samhällsutvecklingen än i dag, hade skapat en ny situation för ombudsmannainstitutionen. Det anfördes att existensen av en utanför den offentliga förvaltningens hierarki stående, helt självständigt verkande institution, med grund i folkrepresentationens förtroende och fria val och som de enskilda kunde vända sig till med sina klagomål mot myndigheterna, bidrog effektivt till att stärka medborgarnas förtroende för rättsordningen. Denna självständighet – även gentemot riksdagen, som inte får påverka ombudsmännens handläggning av ärendena – ansågs vara institutionens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse.¹⁰⁸³ Detta synsätt gäller även i dag.

Utvecklingen under 1900-talet medförde alltså betydande förändringar även för JO-ämbetets roll och funktioner. JO:s åklagarfunktion trädde tillbaka, medan antalet kritiska uttalanden ökade. Ombudsmännens uttalanden har kommit att bli ett markant framträdande inslag i JO:s tillsynsverksamhet. JO-ämbetet har med tiden fått en väsentligt vidgad funktion och har blivit riksdagens organ för kontroll av att medborgarnas fri- och rättigheter inte åsidosätts och att tillsynsobjekten i sin verksamhet följer lagarna. Ombudsmännen har blivit ”mera av vägledare för myndigheterna än åklagare”.¹⁰⁸⁴ JO-ämbetet har också alltmer kommit att uppfattas som ett skydd för rättssäkerheten i samhället.¹⁰⁸⁵

Till skillnad mot den ordning som gällde när JO-ämbetet inrättades är dagens svenska samhälle alltså en demokratiskt styrd rättsstat i vilken riksdagen är den högsta normgivande makten. Som framgått var avsikten när JO-ämbetet inrättades 1809 att ge riksdagen ett medel att kontrollera den under kungamakten lydande ämbetsmannakåren och att därigenom stärka riksdagens ställning i det konstitutionella systemet. Införandet av parlamentarismen, som alltså skedde successivt under 1900-talets första decennier och som i dag kommer till uttryck genom bestämmelser i 1974 års regeringsform, har

¹⁰⁸³ Se bet. KUI LU 1967:1 s. 6 f.

¹⁰⁸⁴ Se bet. KUI LU 1967:1 s. 5 f.

¹⁰⁸⁵ Se SOU 1975:23 s. 77 f. och SOU 1985:26 s. 140.

emellertid haft en inverkan på, såvitt nu är av intresse, grundvalarna för JO-ämbetet som institution.

När 1974 års regeringsform infördes framhölls i regeringens proposition att det i ett statsskick som står på parlamentarismens grund är naturligt att riksdagen har som en huvuduppgift att bedriva en kontrollerande verksamhet genom att granska regeringens allmänna politik.¹⁰⁸⁶ I propositionen anfördes att riksdagen också bör ha som uppgift att övervaka regeringens funktion som högsta förvaltningsmyndighet samt att det ligger i riksdagens intresse att bevaka att myndigheter och offentliga funktionärer lojalt och effektivt förverkligar de direktiv för samhällsverksamheten som har getts i lagar och andra beslut. Vidare angavs att en insyn på olika förvaltningsområden också kan ge riksdagen underlag för nya beslut. I propositionen konstaterades att ett visst moment av kontroll för nu angivna syften kan sägas ligga i riksdagens allmänna ställning i förhållande till regeringen. Riksdagens sakbehandling av regeringens förslag kan sålunda anses höra till dess kontrollmakt i vid bemärkelse. Det noterades emellertid att med riksdagens kontrollmakt avses vanligtvis särskilda rättsliga institut, där kontrollfunktionen är den dominerande.

Dessa förarbetsuttalanden är fortfarande relevanta. Riksdagens kontrollmakt är en grundläggande förutsättning för en folkstyrelse som bygger på parlamentarismens princip. Kontrollmakten innefattar konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, institutet misstroendeförklaring, interpellationer och frågor från en riksdagsledamot till ett statsråd, JO:s tillsynsverksamhet och Riksrevisionens granskning av statlig verksamhet. Riksdagen utövar därmed – själv eller genom sina organ – konstitutionell kontroll av regeringen och dess kansli, parlamentarisk kontroll, rättslig kontroll av offentlig verksamhet och kontroll av användningen av medel i verksamhet som bedrivs av staten. En annan viktig del i ett kontrollsystem i vid bemärkelse är den grundlagsskyddade åsiktsfriheten, yttrandefriheten och tryckfriheten samt offentlighetsprincipen som bidrar till att möjliggöra insyn i den offentliga verksamheten.

Numera slås det fast i regeringsformen bl.a. att riksdagen är folkets främsta företrädare, att lagstiftningsmakten tillkommer riksdagen och att regeringen är ansvarig inför riksdagen. Grundlagen garanterar också enskilda vissa grundläggande fri- och rättigheter mot det allmänna. Vidare bygger dagens konstitutionella system på bl.a. legalitets- respektive objektivitetsprincipen samt rättskipningens och förvaltningens självständighet.

JO utgör en viktig del i riksdagens kontrollmakt. Det är från folkstyrelseprincipens synpunkt av väsentlig betydelse att riksdagen har ett särskilt organ för att kontrollera att medborgarnas fri- och rättigheter inte kränks och att myndigheterna i sin verksamhet tillämpar lagar och föreskrifter på ett korrekt sätt. Riksdagen behöver också ett organ som förmedlar kunskap om hur lagarna verkar i samhället och om huruvida det finns några brister som bör

¹⁰⁸⁶ Se prop. 1973:90 s. 414.

avhjälpas. JO har möjlighet att uppmärksamma missförhållanden och behov av lagändringar, både inom ramen för sin tillsynsverksamhet och som remissinstans. JO får också göra framställningar hos riksdagen, bl.a. med anledning av frågor som har uppkommit i ombudsmännens tillsynsverksamhet.

Det är angeläget att det finns ett fungerande samband mellan JO och riksdagen. JO lämnar årligen en omfattande ämbetsberättelse till riksdagen. Regelverket ger också utrymme för kontakter i andra avseenden, företrädesvis genom föreskrifterna om samråd mellan JO och konstitutionsutskottet.

En möjlighet till kontakter mellan JO och riksdagen är en nödvändig förutsättning för att säkerställa en ordning där välfungerande informationsutbyten kan komma till stånd utan att det kan anses komma i konflikt med JO:s institutionella oberoende.

Ett betydelsefullt inslag i ombudsmännens uppdrag är att de ska verka för att brister i lagstiftningen avhjälpas. Ombudsmännens framställningsrätt ger dem en långtgående möjlighet att fästa riksdagens eller regeringens uppmärksamhet på förhållanden som har framkommit i JO:s tillsynsverksamhet och att väcka frågor om författningsändringar eller behov av andra åtgärder från statens sida.

JO fyller en viktig funktion också genom sina vägledande uttalanden. Därigenom uttrycks exempelvis vad som utgör god förvaltningsstandard. JO:s uttalanden kan även ha viss preventiv verkan. Uttalandena kan emellertid också betraktas ur ett bredare, demokratiskt perspektiv. Sålunda bidrar uttalandena såväl till samhällsdebatten som till att öka det allmänna rättsmedvetandet om grundläggande rättsliga principer. Kritiska beslut från JO kan också innebära en viss känsla av upprättelse för en enskild som blivit förfördelad vid utövningen av den myndighet som ytterst härrör från riksdagen.

Rättssäkerheten för enskilda tillgodoses numera i första hand genom tillgången till domstolsprövning. Den har byggts ut i avsevärd omfattning på förvaltningsrättens område. JO:s ursprungliga uppdrag som åklagare har utvecklats till att på riksdagens uppdrag – till största del genom vägledande uttalanden – verka för att normsystemet tillämpas på ett rättsenligt sätt. JO-ämbetet består därför som en garant av extraordinär natur för enskildas rättssäkerhet.

JO:s verksamhet som vårdare av rättssäkerheten i samhället gagnar medborgarna allmänt. Verksamheten gynnar även riksdagen genom att förmedla kunskap om rättslivets utmaningar och brister. Arvet från 1809 lever därmed vidare även i den nuvarande konstitutionella och förvaltningsrättsliga ordningen.

10.2 Reflektioner för framtiden

En fortsatt självständig och oberoende institution

Historien utvisar att demokratiska institutioner under vissa förutsättningar kan komma att utmanas eller utsättas för påfrestningar, vilket kan leda till att de försvagas eller urholkas. Vid en internationell utblick har utvecklingen på senare tid i vissa länder gett särskild anledning att överväga frågor om det svenska JO-ämbetets konstitutionella ställning, självständighet och institutionella oberoende.

JO är en garant för medborgarnas rättssäkerhet och för rättsstaten. Ett oberoende JO-ämbete tillhör fundamenten i vårt demokratiska samhälle. En central utgångspunkt för JO:s verksamhet är att JO intar en fristående ställning i förhållande till regeringen och riksdagen samt att det inte förekommer några politiska moment i JO:s granskning. Ombudsmännens självständighet är helt avgörande för tillsynsuppdragets trovärdighet och legitimitet. Det är av synnerlig vikt att allmänheten känner förtroende för att JO är oberoende och att det inte finns någon risk för exempelvis politisk påverkan när det gäller JO:s bedömningar i enskilda ärenden.

Som framgått ovan utövas den svenska konstitutionella kontrollen på olika sätt: av hela riksdagen när det gäller misstroendeförklaring, av konstitutionsutskottet när det gäller granskning av regeringen och åtal mot statsråd, av de enskilda riksdagsledamöterna när det gäller interpellationer och frågor samt av särskilda funktionärer valda av riksdagen – justitieombudsmännen och riksrevisorn – när det gäller den rättsliga och ekonomiska kontrollen av förvaltningen. JO är alltså ett av riksdagens kontrollorgan och en del av den konstitutionella kontrollmakten. Uppdelningen av kontrollmakten innebär att JO, till skillnad mot vissa andra ombudsmannainstitut enligt andra länders rättsordningar, inte är folkrepresentationens kontrollant av regeringsmaktens utövande.

JO-ämbetet och dess verksamhet utgör alltså en del av en konstitutionell kontext som utmärks bl.a. av grundläggande rättsstatliga principer, rättsskipningens och förvaltningens grundlagsstadgade självständighet samt riksdagens kontrollmakt. Utformningen av den svenska förvaltningsmodellen och den författningsreglerade avgränsningen av justitieombudsmännens tillsynsuppdrag innebär att de svenska ombudsmännen inte befattar sig med frågor av samma politiska dignitet på det sätt som motsvarande ombudsmän kan göra i andra länder där ministerstyre förekommer. Detta förhållande minskar betydligt risken för att det uppkommer situationer som kan leda till att justitieombudsmännen utsätts för politiska påtryckningar.

Regelverket för JO ingår i ett konstitutionellt system som bör betraktas i sin helhet. Det grundläggande skyddet för JO-ämbetet slås fast genom regleringen i regeringsformen och riksdagsordningen. Ytterligare bestämmelser om JO:s roll och funktion finns i lag, nämligen i JO-instruktionen.

JO-ämbetet är inte helt oberoende av riksdagen. Eftersom riksdagen har såväl lagstiftningsmakten som finansmakten är riksdagen överordnad alla

andra statsorgan – även JO. Riksdagen har rätt att besluta lagar om JO:s ställning, uppgifter, organisation m.m. Riksdagen har självfallet även möjligheten att ändra grundlagen och är den som beslutar om statens budget.

JO finansieras genom anslag via statens budget och är därmed, i likhet med Riksrevisionen som också utgör en del av riksdagens kontrollmakt, finansiellt beroende av riksdagen. JO upprättar emellertid sitt eget förslag till anslag på statens budget och JO-ämbetet tilldelas normalt de medel som begärs för verksamheten. Likväl kan det inte uteslutas att riksdagen genom beslut om minskad finansiering och medelstilldelning skulle kunna påverka förutsättningarna för och därmed utöva en viss styrning av JO-ämbetets verksamhet. Något beslut att minska JO:s budget har emellertid aldrig fattats av riksdagen och än mindre under ett pågående budgetår. Ett sådant förslag skulle dessutom bli föremål för beredning och behandling i riksdagen. Genom det författningsreglerade beredningskravet säkerställs en transparens som möjliggör opinionsbildning och en offentlig debatt. En påtaglig minskning av JO:s budget skulle därför inte kunna genomföras utan sådan uppmärksamhet.

JO:s självständighet i tillsynsverksamheten är inte reglerad i grundlag, till skillnad mot vad som gäller för riksrevisorn som enligt en bestämmelse i regeringsformen ska vara självständig i sin granskning (13 kap. 8 § andra stycket RF). En sådan ställning för JO i tillsynsverksamheten förutsätter inte någon motsvarande uttrycklig författningsreglering utan kan uppnås genom en ändamålsenlig utformning av regelverket i övrigt, exempelvis i fråga om ansvarsförhållanden, befogenheter och förutsättningarna för entledigande av en ombudsman.

Det är en given utgångspunkt att JO-ämbetets institutionella oberoende och ombudsmännens självständighet ska bevaras och värnas. De förändringar som kommittén föreslår i regelverket – exempelvis en förlängning av mandatperioden vid nyval samt en särskild kvorumregel och en särskild beslutsregel för ett beslut om entledigande av en ombudsman – syftar till att säkerställa att ett adekvat skydd för ämbetets oberoende och självständighet bibehålls även framöver.

Fyra inbördes självständiga justitieombudsmän

Utredningen har inte haft i uppdrag att överväga frågor om förändringar i antalet justitieombudsmän eller att föreslå grundläggande förändringar i JO:s organisation och verksamhetsstruktur. Utgångspunkten för kommitténs arbete har därför varit att antalet justitieombudsmän även framöver ska vara fyra och att en av ombudsmännen ska vara chefsJO med administrativt ansvar.

Varken regeringsformen eller riksdagsordningen innehåller några detaljerade författningsbestämmelser om JO:s organisation eller om ombudsmännens inbördes förhållande. De lagregler som finns om detta i JO-instruktionen är förhållandevis allmänt hållna och kompletteras genom en rad interna styrdokument. Det finns goda skäl att bibehålla denna grundstruktur i regelverket, inte minst på grund av att den främjar JO-ämbetets institutionella

oberoende och för att den ger möjlighet till relativt långtgående flexibilitet i verksamheten.

Det går samtidigt inte att komma ifrån att JO:s organisation och verksamhetsstruktur, med bl.a. fyra ombudsmän som samtliga har ett personligt uppdrag från riksdagen och som ska biträdas av en tjänstemannaorganisation som formellt sett står under chefsJO:s ledning, innebär utmaningar vid utformningen av regelverket och ger upphov till mer eller mindre komplexa intresseavvägningar i verksamheten.

Utifrån dessa organisatoriska förutsättningar kräver en välfungerande verksamhet bl.a. att det görs rimliga avvägningar mellan å ena sidan chefsJO:s behov av att kunna fullgöra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt och å andra sidan de övriga ombudsmännens anspråk på den egna självständigheten. Vidare är en ytterligare förutsättning för en välfungerande verksamhet att chefsJO och de övriga ombudsmännen har en ömsesidig förståelse och respekt för innebörden och omfattningen av varandras uppdrag.

Ombudsmännen kommer alltid att vara tvungna att förhålla sig till bl.a. ramarna för uppdraget enligt bestämmelserna i riksdagsordningen och JO-instruktionen samt till tillgängliga finansiella och personella resurser.

Sedan funktionen av en administrativ chef för JO – chefsJO – inrättades har det personliga momentet för ombudsmännen inneburit att ombudsmännen är självständiga i handläggningen och avgörandet av sina tillsynsärenden. Sålunda kan ingen, vare sig chefsJO eller någon utomstående part, ge en ombudsman instruktioner om vad han eller hon ska granska inom sitt ansvarsområde, hur granskningen ska genomföras eller vilka uttalanden ombudsmannen ska göra i sitt beslut. I likhet med vad som gäller i dag bör chefsJO inte heller framöver kunna överpröva de beslut i tillsynsärenden som en ombudsman fattat.

ChefsJO bör emellertid även i fortsättningen ha möjligheter att som administrativ chef ensam, men i vissa fall efter samråd, fatta de beslut som är nödvändiga för att JO:s verksamhet ska kunna bedrivas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Grunden för chefsJO:s beslutsbefogenhet bör även fortsättningsvis finnas i JO-instruktionens föreskrifter om de beslut om bl.a. arbetsordning, verksamhetsplan och andra föreskrifter för verksamheten som chefsJO ytterst själv ska fatta. Härtill kommer de befogenheter som i övrigt tillkommer chefsJO i egenskap av administrativ chef och ytterst ansvarig för verksamheten och dess personal.

Ett extraordinärt tillsynsorgan med bibehållen relevans

Verksamheten hos JO präglas sedan en lång tid tillbaka av en konstant ökning av den totala ärendemängden. Det är framför allt antalet klagomålsärenden som har ökat. Samtidigt har andelen fullt utredda ärenden hos JO minskat. Det har i olika sammanhang diskuterats på vilket sätt denna utveckling påverkar JO:s funktion som skydd för rättssäkerheten. En grundläggande förutsättning för JO:s verksamhet som bör framhållas i det sammanhanget, men som inte

alltid uppmärksammas, är dock att JO är ett extraordinärt tillsynsorgan. Justitieombudsmännen har en principiell frihet att själva avgöra vad som ska tas upp till granskning och vad granskningen ska omfatta. Ett viktigt särdrag för ombudsmännens ställning är just friheten att själv välja inriktning för den egna tillsynen. Ombudsmännen förväntas ha en kvalificerad överblick över rättslivet och förmåga att urskilja svagheter i hur rättsreglerna förverkligas i samhället.

Ombudsmännen har alltså varken skyldighet eller möjlighet att utreda samtliga klagomål som kommer in till JO-ämbetet. Det är vidare ofrånkomligt att ombudsmännen gör prioriteringar utifrån tillgängliga utredningsresurser. Som utgångspunkt bör enskilda i stället kunna få sina klagomål prövade inom ramen för en ordinär tillsyn eller ett ordinarie klagomålssystem. En välfungerande ordinär tillsyn eller ordinarie klagomålssystem är också en av förutsättningarna för att JO-ämbetets karaktär av extraordinärt tillsynsorgan ska kunna bibehållas och för att ämbetet även fortsättningsvis ska framstå som relevant. Dessa frågor bör därför prioriteras av lagstiftaren.

Klagomålsprövningen bör även i fortsättningen vara en huvuduppgift i JO:s tillsynsverksamhet, samtidigt som också inspektioner fyller en viktig funktion. För en enskild som upplever sig ha blivit felaktigt behandlad i den offentliga verksamheten är det viktigt att det finns en möjlighet att vända sig till JO-ämbetet med ett klagomål. Av detta följer emellertid inte någon rätt för en anmälare att få sin sak prövad av JO. Det är därför viktigt att det vidtas åtgärder för att komma till rätta med den eventuella diskrepans som förekommer mellan anmälarnas förväntningar på JO:s hantering av klagomålsanmälningar och förutsättningarna för JO:s verksamhet. Om anmälarnas förväntningar på klagomålsprövningen inte infrias kan det påverka bl.a. uppfattningen om JO:s tillsynsverksamhet och – i förlängningen – JO-ämbetets legitimitet. Det finns därför anledning att framhålla vikten av att JO fortsätter att se över och utveckla bl.a. beslutens utformning och sin externa kommunikation, för att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt informera om förutsättningarna för sin verksamhet i allmänhet och klagomålshanteringen i synnerhet.

JO har vidtagit olika åtgärder och anpassat sina arbetsformer för att möta den ökade ärendemängden och ärendebalansen. Som exempel kan nämnas 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 förekommit brister samt att JO minskat sin remitteringsfrekvens.

Det har inte framkommit annat än att dessa åtgärder har haft viss effekt och varit ändamålsenliga i förhållande till JO:s tillsynsuppdrag. Samtidigt står det klart att JO löpande behöver utvärdera och anpassa sitt arbetssätt utifrån ändrade förhållanden och förutsättningar hänförliga till exempelvis ärendetillströmningen, den egna organisationen eller samhällsförändringar i allmänhet. Under senare år har t.ex. den digitala utvecklingen inverkat på olika sätt på JO:s möjligheter att bedriva sin tillsyn. Utvecklingen kan även på ett generellt

plan ha en påverkan på allmänhetens insyn i den offentliga förvaltningen och andra myndigheters förutsättningar att granska förvaltningen. Det finns därför anledning att framhålla vikten av att behovet av insyn i den offentliga förvaltningen beaktas vid utformningen av elektronisk ärendehantering samt av att riksdagen och regeringen bevakar frågan om JO:s och ordinarie tillsynsmyndigheters förutsättningar för att bedriva en ändamålsenlig tillsyn när förvaltningen i ökad utsträckning digitaliseras. Härtill kommer att även teknikutvecklingen i övrigt kan ge anledning till förändrade arbetssätt hos JO i framtiden.

Som ett led i strävan att värna JO-ämbetets institutionella oberoende och ombudsmännens självständighet bör det i så stor utsträckning som möjligt överlämnas åt JO att bestämma hur JO ska utforma och utföra sin tillsynsverksamhet samt vilka arbetssätt som ska tillämpas med utgångspunkt i de ramar som anges i JO-instruktionen.

Likväl finns det skäl att uppmärksamma att JO i dag inte fullt ut tillämpar den delegationsmöjlighet som medges i JO-instruktionen och att det i JO:s interna regelverk föreskrivs begränsningar i delegationsmöjligheten som går utöver regleringen i JO-instruktionen. Delegationsrätten öppnar emellertid för flexibla arbetsformer och ger större utrymme att ta tillvara tjänstemännens kompetens. En ändamålsenligt ordnad och utnyttjad delegationsmöjlighet skulle också kunna bidra till att frigöra tid och resurser för ombudsmännen att ägna sig åt mer krävande ärenden.

Det kan inte uteslutas att det på sikt kan komma att uppstå behov av att på nytt se över bestämmelserna i JO-instruktionen för att möjliggöra exempelvis ytterligare anpassningar i den initiala granskningsfunktionen eller delegationsrätten hos JO. Det får förutsättas att JO uppmärksammar riksdagen på de eventuella reformbehov som JO bedömer vara påkallade för att kunna bedriva en ändamålsenlig tillsynsverksamhet.

I sammanhanget finns det även anledning att uppmärksamma att såväl grundläggande fri- och rättigheter enligt bestämmelserna i 2 kap. RF som fri- och rättigheter enligt Europakonventionen har haft en ökad aktualitet i svensk rätt under de senaste årtiondena. Frågor om bl.a. det allmännas skadeståndsansvar och ideellt skadestånd vid överträdelse av fri- och rättigheter enligt regeringsformen respektive Europakonventionen har behandlats i statliga utredningar, och den 1 april 2018 infördes en bestämmelse i 3 kap. 4 § skadeståndslagen (1972:207) enligt vilken en svensk domstol under vissa förutsättningar kan döma ut skadestånd vid överträdelse av fri- och rättigheter enligt Europakonventionen som begås av det allmänna (se prop. 2017/18:7, SOU 2010:87 och SOU 2020:44). Högsta domstolen har också under 2000-talet i ett antal avgöranden haft anledning att ta ställning till hur överträdelse av fri- och rättigheter enligt regeringsformen respektive Europakonventionen kan gottgöras.¹⁰⁸⁷ Det kan inte uteslutas att JO:s roll och funktion framöver

¹⁰⁸⁷ Se t.ex. NJA 2005 s. 462, NJA 2007 s. 295, NJA 2007 s. 584, NJA 2009 s. 463, NJA 2014 s. 323, NJA 2014 s. 332 och NJA 2018 s. 103.

kan komma att påverkas av rättsutvecklingen inom fri- och rättighetsområdet, i den bemärkelsen att ett kritiskt uttalande från JO kan anses innefatta ett visst mått av upprättelse vid en överträdelse.

Fråga om utvidgning av JO:s tillsynsområde

En stark trend under de senaste decennierna har varit privatisering av den offentliga sektorn. Offentligfinansierad verksamhet som utförs av privata aktörer förekommer numera i stor utsträckning i det svenska samhället.

När offentliga förvaltningsuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning överlämnas till privata aktörer kommer den delen av förvaltningen att falla utanför JO:s tillsyn med nuvarande avgränsning av tillsynsområdet enligt JO-instruktionen. I takt med att fler offentliga förvaltningsuppgifter utförs av privata aktörer minskar således i praktiken JO:s tillsynsområde i motsvarande utsträckning. Den privat utförda verksamheten kan komma att kvarstå under tillsyn av sektorsspecifika myndigheter, samtidigt som offentliga aktörer står under såväl de sektorsspecifika myndigheternas som JO:s tillsyn. Detta skapar i viss mån olika förutsättningar för privata respektive offentliga aktörer att bedriva sin verksamhet samtidigt som den tillsyn som syftar till att främja den enskildes rättssäkerhet varierar utifrån hans eller hennes val av utförare.

Härtill kommer att rättssäkerhetsaspekter gör sig särskilt gällande vid verksamhetens utförande inom offentligt finansierade välfärdstjänster såsom vård, skola och omsorg. Det framstår därför som särskilt angeläget att privata utförare inom välfärdsområdet omfattas av JO:s tillsyn när de utför offentliga förvaltningsuppgifter. En enskild som väljer en privat utförare av sådana tjänster ska i så stor utsträckning som möjligt omfattas av ett likvärdigt skydd av bl.a. hans eller hennes grundläggande fri- och rättigheter som om han eller hon hade valt en offentlig utförare.

En utökning av JO:s tillsynskrets bör ske genom en reglering av vilka specifika verksamhetsområden som ska omfattas av JO:s tillsyn. En sådan reglering skulle kräva bl.a. en noggrann genomgång av varje specifikt område samt överväganden om vilka verksamheter och typer av utförare som ska omfattas samt av hur de regelverk aktörerna ska följa kan behöva kompletteras. Det har inte legat i kommitténs uppdrag att göra en sådan genomgång och sådana specifika överväganden. Det kan emellertid finnas goda skäl att låta privata utförare inom välfärdsområdet omfattas av JO:s tillsyn när dessa utför offentliga förvaltningsuppgifter. En sådan utvidgning av tillsynskretsen bör enbart omfatta de områden eller sektorer där det bedöms relevant och befogat efter en översyn av respektive område. Dessa frågor bör beaktas vid kommande utredningar av respektive sektor.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Kommitténs förslag: Den nya lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän ska träda i kraft den 1 juli 2023, då lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän ska upphöra att gälla. De övriga föreslagna ändringarna ska träda i kraft vid samma tidpunkt.

Bestämmelserna i 13 kap. 3 § riksdagsordningen i den nya lydelsen ska 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.

11.1 Kommitténs överväganden

11.1.1 Ikraftträdande

Kommitténs förslag syftar till att förstärka och vidmakthålla JO:s institutionella oberoende samt förbättra JO:s förutsättningar för att bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt. Ändringarna i fråga om skydd av uppgifter om enskildas personliga förhållanden hos JO och JK syftar till att stärka skyddet för den enskildes integritet. Samtliga föreslagna författningar bör träda i kraft så snart som möjligt.

Kommittén föreslår ändringar i riksdagsordningen, vilka ska beslutas enligt särskild ordning. Det bör dock finnas förutsättningar för att anta dessa ändringar med kvalificerad majoritet i ett och samma beslut enligt vad som föreskrivs i 8 kap. 17 § första stycket andra meningen RF.

Det kan noteras att förslaget till ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän även kräver att följdändringar beslutas av regeringen i flera förordningar.

Med de sedvanliga tidsfrister som finns för lagstiftningsprocessen och kungörande av beslutade författningar bör den föreslagna lagen och de föreslagna ändringarna kunna träda i kraft tidigast den 1 juli 2023. Den nuvarande JO-instruktionen, lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, bör upphöra att gälla vid samma tidpunkt.

11.1.2 Övergångsbestämmelser

Kommittén föreslår att en justitieombudsmans första mandatperiod ska uppgå till sex år och att mandatperioden vid omval av en justitieombudsman ska uppgå till tre år. De justitieombudsmän som valts eller omvalts före ikraftträdandet av de nu föreslagna ändringarna har dock valts för mandatperioder

om fyra år. Dessa har således valts till och tillträtt en befattning med utgångspunkten att uppdraget skulle bestå under en period om fyra år. Det framstår därför som rimligt att de ombudsmän som valts eller omvalts före ikraftträdandet ska behålla den mandatperiod som förutsattes vid det valet. Om en sådan ombudsman omväljs efter ikraftträdandet bör han eller hon dock omfattas av den nu föreslagna lydelsen av 13 kap. 3 § RO, och alltså omväljas för en mandatperiod om tre år.

Med beaktande av att riksdagen föreslås behålla möjligheten att omvälja en ombudsman bör utformningen av den nu föreslagna övergångsbestämmelsen ha en begränsad inverkan på förhållandena för de ombudsmän som ursprungligen valts till ämbetet före ikraftträdandet av de nu föreslagna ändringarna.

12 Konsekvenser av utredningens förslag

Enligt direktiven för utredningen ska kommittén analysera och redovisa konsekvenserna av de förslag som den lämnar. De förslag som lämnas i detta betänkande redovisas därför kortfattat i avsnitt 12.1, tillsammans med de kostnadsmässiga konsekvenser och andra möjliga resultat och följder som förslagen bedöms kunna ha.

12.1 Förslagen i korthet och deras konsekvenser

Inledande anmärkning

Det övergripande syftet med kommitténs förslag är att förstärka och vidmakthålla JO:s institutionella oberoende samt att förbättra JO:s förutsättningar för att bedriva sin verksamhet på ett ändamålsenligt sätt. Ändringarna i fråga om skydd av uppgifter om enskildas personliga förhållanden hos JO och JK syftar till att stärka skyddet för den enskildes integritet.

Ett viktigt syfte är också att åstadkomma en modernisering, ett förtydligande och en förenkling av regelverket samt att kodifiera praxis som tillämpas hos JO.

Kommitténs förslag är av förhållandevis begränsad karaktär. De bedöms, med något undantag, sakna kostnadsmässiga konsekvenser.

Till följd av kommitténs förslag kommer JO att behöva göra vissa anpassningar i sitt interna regelverk. De kostnadsmässiga konsekvenser som det interna arbetet kommer att föranleda torde dock kunna hanteras inom de befintliga finansiella ramarna för JO:s verksamhet.

JO:s konstitutionella ställning

Avsnitt 5.2 Förhållandet till riksdagen och konstitutionsutskottet samt internationell jämförelse

I avsnitt 5.2.12.2 föreslås att det i riksdagsordningen ska införas ett förbud mot förtroendskadliga bisysslor för justitieombudsmännen och de ställföreträdande ombudsmännen. Vidare föreslås att justitieombudsmännen och de ställföreträdande ombudsmännen ska vara skyldiga att till riksdagen anmäla en anställning, ett uppdrag eller en verksamhet som kan antas påverka utförandet av uppdraget som ombudsman.

Regler om bisysslor finns enligt nuvarande ordning i JO:s interna riktlinjer och i ett kollektivavtal (se avsnitt 2.5.5). Förslagen om en författningsreglering av dels ett förbud mot förtroendskadliga bisysslor för justitieombudsmännen och de ställföreträdande ombudsmännen, dels en anmälningsskyldighet för ombudsmännen bedöms bidra till såväl ökad legitimitet och ökat förtroende för JO-ämbetet som en högre grad av likhet med internationella regler och

rekommendationer. Förslagen bedöms inte inverka på ombudsmännens förutsättningar för att utföra sina uppdrag i jämförelse med vad som gäller enligt nuvarande ordning.

I avsnitt 5.2.12.4 föreslås att mandatperioden vid val av en ny justitieombudsman ska ändras från nuvarande fyra år till sex år. Därutöver föreslås att mandatperioden vid omval av en justitieombudsman ska bestämmas till tre år. Vidare föreslås att ett val av en justitieombudsman till chefsJO ska utlösa en ny ordinarie mandatperiod om sex år.

Förslaget om en förlängning av mandatperioden vid val av en ny justitieombudsman bedöms bidra till att tillförsäkra justitieombudsmännen en ökad självständighet och trygghet samt främja deras möjligheter att mer långsiktigt verka i sitt ämbete. Genom förslaget uppnås även en högre grad av likhet med internationella regler och rekommendationer i fråga om mandatperioden för ombudsmän.

Enligt övergångsbestämmelserna ska den sexåriga mandatperioden tillämpas vid val av nya justitieombudsmän som genomförs efter ikraftträdandet av författningsförslaget. Den föreslagna ändringen påverkar därför inte mandatperioden för de nuvarande justitieombudsmännen.

När det gäller omval följer det av nuvarande ordning att ombudsmännen kan omväljas till sina uppdrag. Förslaget att i författning reglera att mandatperioden vid omval av en justitieombudsman ska bestämmas till tre år innebär inte någon annan förändring än att mandatperioden vid omval blir ett år kortare än vad som nu gäller. Förslaget bedöms inte ha någon annan inverkan på justitieombudsmännens möjligheter till omval i förhållande till nuvarande ordning. Förslaget innebär alltså inte någon begränsning i hur många gånger en ombudsman kan omväljas till sitt uppdrag.

Enligt övergångsbestämmelserna ska bestämmelsen tillämpas på omval av en justitieombudsman som genomförs efter ikraftträdandet av författningsförslaget. Den föreslagna regleringen kommer därmed att leda till att mandatperioden vid omval av en justitieombudsman blir ett år kortare än vad som skulle ha blivit fallet vid ett omval enligt nuvarande ordning, under förutsättning att omvalet sker efter ikraftträdandet.

Förslaget att ett val av en justitieombudsman till chefsJO ska utlösa en ny ordinarie mandatperiod om sex år bedöms inte medföra några konsekvenser utöver det som anges ovan i fråga om förlängningen av mandatperiodens längd vid val av en ny justitieombudsman.

I avsnitt 5.2.12.5 föreslås att det ska krävas att tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter enas om ett beslut att entlediga en justitieombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende.

Förslaget, som innebär att det införs en särskild besluts- och kvorumregel för ett beslut i riksdagen att entlediga en justitieombudsman eller en ställföreträdande ombudsman, bedöms stärka ombudsmännens konstitutionella ställning. Genom förslaget kommer alltså en kvalificerad majoritet riksdagsledamöter att behöva rösta för ett beslut om att entlediga en ombudsman.

Däriigenom bedöms ombudsmännen få en mer robust ställning gentemot riksdagen jämfört med nuvarande ordning som förutsätter enkel majoritet för ett sådant beslut. Det uppnås även en högre grad av likhet med internationella regler och rekommendationer.

I avsnitt 5.2.12.6 föreslås att det i JO-instruktionen ska anges att konstitutionsutskottet i samband med att ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen ska få tillfälle att ta del av handlingar hos JO. Det ska alltså inte längre föreskrivas att diaries, protokoll och registratur för den tid som ämbetsberättelsen avser ska lämnas till konstitutionsutskottet samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen.

Förslaget är avsett att utgöra en anpassning av regelverket till den ordning som tillämpas i dag. Det bedöms inte medföra något merarbete för JO-ämbetet eller för konstitutionsutskottet i förhållande till nuvarande ordning.

I avsnitt 5.2.12.8 föreslås att en tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen ska förtydligas så att det framgår att bestämmelsen inte innefattar en skyldighet för konstitutionsutskottet att på eget initiativ samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art. Vidare föreslås att i JO-instruktionen upplyses om att en ombudsman får ta initiativ till samråd med utskottet om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art, samt att sådant samråd får hållas även på initiativ av konstitutionsutskottet.

Avsikten med den föreslagna ändringen i tilläggsbestämmelsen är att åtgärda en otydlighet i bestämmelsen enligt dess nuvarande utformning. Förslaget bedöms inte medföra någon förändring i konstitutionsutskottets möjlighet till samråd med justitieombudsmännen.

Förslaget om en upplysningsbestämmelse i JO-instruktionen syftar primärt till att tydliggöra ombudsmännens rätt att påkalla samråd med konstitutionsutskottet i vissa frågor. Förslaget bedöms inte innebära någon förändring i förhållande till nuvarande ordning.

Samtliga förslag bedöms sakna kostnadsmässiga konsekvenser.

Avsnitt 5.5 Förvaltningslagens tillämplighet och besluts överklagbarhet

I avsnitt 5.5.3.1 föreslås att det i JO-instruktionen ska föreskrivas att förvaltningslagen (2017:900) inte ska vara tillämplig i JO:s tillsynsverksamhet.

Förslaget syftar till att klargöra att förvaltningslagen inte är tillämplig i tillsynsverksamheten. Av förslaget följer att JO:s beslut i den verksamheten inte heller kan överklagas med stöd av förvaltningslagen (se avsnitt 5.5.3.2). Ombudsmännen får i stället, i likhet med vad som gäller i dag, handlägga sina ärenden utifrån bl.a. JO-instruktionen och förvaltningsrättsliga grundprinciper och däriigenom utforma verksamheten på det sätt som tjänar rättssäkerheten bäst. Förslaget bedöms således inte medföra en ändrad arbetsbörda för JO eller på något annat sätt ha några kostnadsmässiga konsekvenser.

JO:s uppdrag

Avsnitt 6.1 JO:s tillsynsuppdrag

I avsnitt 6.1.2 föreslås att JO:s uppgift att särskilt se till att regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet följs ska omfatta all verksamhet som står under JO:s tillsyn.

Avsikten med förslaget är att JO även ska prioritera ärenden som rör i vilken utsträckning objektivitetsprincipen beaktats i den offentliga verksamheten när den utövas av tillsynsobjekt som inte är domstolar eller förvaltningsmyndigheter. Den enskildes rättssäkerhet bedöms därigenom i viss mån stärkas. Bestämmelsen utgör en anvisning om hur JO bör prioritera ärenden, vilket medför att andra typer av ärenden än de som nämns i bestämmelsen kan komma att nedprioriteras om förslaget genomförs. Antalet tillsynsobjekt som inte är domstolar eller förvaltningsmyndigheter är emellertid för närvarande begränsat, varför antalet ärenden där bestämmelsen kan aktualiseras bedöms vara litet. Sett till verksamheten som helhet bör förslaget inte ha några kostnadsmässiga konsekvenser.

Avsnitt 6.2 JO:s tillsynsområde

I avsnitt 6.2.4 föreslås att det inte ska finnas någon begränsning av tillsynskretsen i fråga om befattningshavare vid försvarsmakten till befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning. De befattningshavare vid försvarsmakten som omfattas av JO-instruktionens allmänna bestämmelser om tillsynskretsen kommer därmed att stå under JO:s tillsyn. Förslaget utgör således en formell utvidgning av tillsynskretsen. I likhet med vad som gäller inom andra sektorer bör JO dock inte ingripa mot befattningshavare utan självständiga befogenheter om det inte finns särskilda skäl. Den förslagna ändringen bedöms därför inte ha någon nämnvärd påverkan på JO:s verksamhet eller de enskilda befattningshavarnas förhållanden. Inte heller bör förslaget ha några kostnadsmässiga konsekvenser.

Kommittén föreslår vidare att regleringen i JO-instruktionen ska utformas så att det framgår att JO:s tillsyn över privata utförare omfattar fysiska och juridiska personer såvitt avser den verksamhet som utgör myndighetsutövning. Ändringarna är anpassningar till hur motsvarande bestämmelse i den nuvarande JO-instruktionen har tillämpats. Någon utvidgning eller inskränkning av JO:s tillsynskrets jämfört med de nuvarande förhållandena är således inte avsedd. Förslaget bedöms därmed inte ha några kostnadsmässiga eller andra konsekvenser.

Avsnitt 6.3 Åklagarrollen

I avsnitt 6.3.8 föreslås att vad som föreskrivs i lag om förundersökning och åtal samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal ska gälla för en ombudsman som särskild åklagare endast om ombudsmannen inleder en förundersökning eller väcker åtal. Vidare föreslås

att en ombudsman också ska få lägga ned en förundersökning eller underlåta att väcka åtal om han eller hon finner skäl för det.

Förslaget syftar till att reglera att en ombudsman i rollen som särskild åklagare har möjlighet att välja i vilken utsträckning en förundersökning ska inledas respektive åtal ska väckas i ett ärende hos JO. En konsekvens av förslaget är att de allmänna reglerna om åtalsplikt och förundersökningsplikt inte kommer att gälla för JO. I de fall där JO väljer att vidta en straffprocessuell åtgärd ska den enskildes rättigheter naturligtvis skyddas även fortsättningsvis. Förslaget innebär en anpassning till den användning av möjligheten att inleda förundersökning och att väcka åtal som har kommit att tillämpas av JO. Det bedöms därför inte medföra några praktiska förändringar av JO:s verksamhet.

Förslaget bedöms sakna kostnadsmässiga konsekvenser.

Avsnitt 6.5 Opcat-verksamheten

I avsnitt 6.5.5 föreslås att det ska framgå tydligare av JO-instruktionen att ombudsmännen har i uppdrag att fullgöra de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har enligt Opcat.

Avsikten med förslaget är att ge ombudsmännen en tydligare rättslig grund för att fullgöra de uppgifter som anges i Opcat. Den föreslagna ändringen medför dock inte någon utökning av omfattningen av ombudsmännens uppdrag. Förslaget bedöms följaktligen inte ha några kostnadsmässiga konsekvenser.

Avsnitt 6.7 Internationellt arbete

I avsnitt 6.7.5 föreslås att det ska framgå av JO-instruktionen att JO genom internationell samverkan och informationsinsatser får verka för spridning av ombudsmannainstitutet som modell och även i övrigt får medverka i internationella erfarenhetsutbyten.

Förslaget syftar till att ge ett tydligare uppdrag från riksdagen att bedriva olika former av internationellt arbete som delvis går utöver vad som normalt ligger inom en myndighets grunduppdrag. Avsikten är dock inte att en författningsreglering av uppdraget ska medföra en utökning av den befintliga internationella verksamheten. Lagförslaget bedöms därför i sig inte ha några kostnadsmässiga konsekvenser.

JO:s verksamhet

Avsnitt 7.2 Ärendeutvecklingen och ärendehanteringens hos JO

I avsnitt 7.2.10 föreslås att det ska framgå av JO-instruktionen att det är den enskilda ombudsmannen som avgör om och i så fall vilka utredningsåtgärder som ska vidtas vid prövning av ärenden i tillsynsverksamheten. Förslaget innebär en språklig och redaktionell anpassning i förhållande till nuvarande reglering. Någon ändring i sak i förhållande till nuvarande ordning är inte avsedd. Förslaget bedöms därför inte medföra några praktiska förändringar i JO:s verksamhet.

Förslaget bedöms sakna kostnadsmässiga konsekvenser.

Avsnitt 7.4 Sekretess och personuppgiftsbehandling

Enligt förslag i avsnitt 7.4.3 ska sekretessen till skydd för enskildas personliga förhållanden hos JO och JK utökas till att omfatta vissa uppgifter om sådana förhållanden även i de fall där det är en privat utförare som anmälts eller som JO:s ärende får anses avse.

Syftet med utvidgningen av sekretessen är att den enskilde inte ska hamna i ett sämre läge i fråga om skyddet av uppgifter enbart för att han eller hon valt en privat utförare av offentliga tjänster. För den enskilde bör en sådan utvidgning av sekretessen ha positiva effekter för skyddet av den personliga integriteten utan att insynen i JO:s tillsynsverksamhet begränsas mer än nödvändigt. Den föreslagna ordningen torde vidare ligga närmare den förväntansbild som enskilda kan ha vad gäller skydd av uppgifter hos JO och kan därigenom stärka förtroendet för ämbetet. Förslaget bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser eller någon direkt påverkan på JO:s verksamhet.

JO:s organisation

Avsnitt 8.2 Chefsjustitieombudsmannens roll och uppdrag samt förhållandet till justitieombudsmännen

I avsnitt 8.2.5 lämnas flera förslag som rör chefsJO:s roll och uppdrag samt förhållandet mellan chefsJO och de övriga ombudsmännen.

I avsnitt 8.2.5.3 föreslås att det inte längre ska anges i riksdagsordningen och JO-instruktionen att chefsJO bestämmer inriktningen av verksamheten i stort. Förslaget motiveras bl.a. av att en ordning där chefsJO bestämmer vilken inriktning de övriga ombudsmännen ska ha i sin tillsynsverksamhet skulle kunna inkräkta på deras självständighet. Den nuvarande föreskriften kan vidare framstå som överflödigt när chefsJO har tillräckliga befogenheter att leda den administrativa verksamheten genom andra bestämmelser i bl.a. JO-instruktionen. Förslaget tydliggör i viss utsträckning avgränsningen mellan chefsJO:s roll och de övriga ombudsmännens självständighet men bedöms inte ha en negativ inverkan på chefsJO:s möjligheter att utföra sitt uppdrag som administrativ chef. Inte heller bedöms förslaget ha några kostnadsmässiga konsekvenser.

I samma avsnitt föreslås att chefsJO:s möjlighet att omfördela ett visst ärende eller en grupp av ärenden till sig själv eller till någon av de andra ombudsmännen ska begränsas till om det finns särskilda skäl för en sådan omfördelning. Förslaget syftar till att främja den enskilda ombudsmannens självständighet genom att värna den naturliga kopplingen mellan ombudsmännens personliga uppdrag, arbetsordningens indelning av ansvarsområden och ombudsmännens rätt att överväga en fråga inom sina tilldelade områden. Ändringen skulle möjligen kunna ha en negativ effekt på organisationens flexibilitet. Möjligheten att omfördela ärenden kvarstår dock i de fall där det

finns särskilda skäl, vilket i princip motsvarar de fall där omfördelning sker i dag. Den föreslagna ändringen bedöms därför inte ha några praktiska eller kostnadsmässiga konsekvenser för verksamheten.

I avsnitt 8.2.5.4 föreslår kommittén att det ska föreskrivas i JO-instruktionen att chefsJO:s ansvar för den interna styrningen och kontrollen är begränsat till hans eller hennes uppdrag som administrativ chef. Förslaget utgör en återgång till vad som gällde enligt JO-instruktionen när ansvaret infördes vid 2011 års reform av den interna styrningen och kontrollen av riksdagens myndigheter. Genom språkliga och redaktionella ändringar vid 2014 års riksdagsöversyn har denna avgränsning tagits bort i JO-instruktionen utan att någon ändring i sak varit avsedd. Den föreslagna regleringen utgör således endast ett förtydligande av vad som gäller i dag, med den skillnaden att chefsJO inte längre ska ha något ansvar för att bestämma inriktningen av verksamheten i stort. Förslaget bedöms således inte ha några praktiska eller kostnadsmässiga konsekvenser.

I avsnitt 8.2.5.5 föreslås att skyldigheten för en ombudsman att samråda med chefsJO ska begränsas till inspektioner som han eller hon avser att genomföra. En ombudsman ska även samråda med chefsJO inför andra undersökningar som han eller hon avser att genomföra om det finns särskilda skäl för det. Ombudsmännen ska således inte längre vara skyldiga att samråda med chefsJO inför framställningar till riksdagen eller regeringen eller inför samråd med konstitutionsutskottet. Det ska inte heller finnas någon generell skyldighet för en ombudsman att samråda med chefsJO innan han eller hon inleder en undersökning på eget initiativ.

Förslaget att begränsa samrådsskyldigheten till de fall där det i regel finns ett behov av samordning utgör en del av de förslag som kommittén lämnar för att värna eller främja de enskilda ombudsmännens inbördes självständighet. De åtgärder som ombudsmännen inte längre ska behöva samråda om med chefsJO bedöms inte vara särskilt resurskrävande eller inkräktande på de övriga ombudsmännens verksamhet. Förslaget skulle i teorin kunna leda till en minskad central styrning av tillsynsverksamheten, till förmån för de enskilda ombudsmännens möjligheter att själva bestämma inriktningen av verksamheten på det sätt som de bedömer bäst uppnå syftet med tillsynen inom respektive ansvarsområde. Såvitt framkommit har chefsJO:s styrning vid dessa samråd emellertid varit begränsad. Förslaget bedöms inte ha några kostnadsmässiga konsekvenser.

I avsnitt 8.2.5.6 föreslås att chefsJO ska kunna delegera till kanslichefen eller till en annan tjänsteman att fatta beslut i andra administrativa frågor än om fastställande av arbetsordningen, verksamhetsplanen, årsredovisningen, anslagsframställningen, de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring, personalstyrkans utformning och omfördelningen av ärenden. Sådan delegation ska även kunna innefatta att anställa byråchefer. Eftersom beslutanderätten i administrativa frågor anses rymma en rätt att även vidta åtgärder för ett ärendes beredande föreslås att det inte längre ska föreskrivas särskilt att chefsJO får delegera rätten att vidta sådana åtgärder.

Förslaget om utökade delegationsmöjligheter syftar till att ge chefsJO bättre förutsättningar att utforma organisationen och fördela arbetet utifrån vad han eller hon bedömer tjäna verksamheten bäst, samtidigt som det kan leda till att kanslichefen kan avlastas. Förslaget avses således möjliggöra en mer ändamålsenlig arbetsfördelning för att möta de behov som finns inom ombudsmannaexpeditionen. Förslaget bedöms inte medföra några kostnadsmässiga konsekvenser.

I avsnitt 8.2.5.7 föreslås att det vid ombudsmannaexpeditionen ska finnas anställda en kanslichef och den övriga personal som chefsJO bestämmer. Vilka övriga personalkategorier som ska finnas eller som kan anlitas vid ombudsmannaexpeditionen ska inte längre anges i JO-instruktionen. Inte heller ska det längre anges att chefsJO bestämmer om personalens tjänstgöring. I avsnitt 8.2.5.8 bedömer kommittén att det inte längre ska finnas någon reglering i JO-instruktionen om ombudsmannaexpeditionens öppet-hållande för allmänheten. Ändringarna syftar till att minska den nuvarande lagregleringen av JO:s interna förhållanden, också mot bakgrund av att de nu gällande föreskrifterna antingen är obsoleta, överflödiga eller av någon anledning utgör en onödig reglering av JO:s inre verksamhet. I fråga om personalförhållanden har JO i dag möjlighet att inom fastställda ekonomiska ramar anställa den personal som behövs och som chefsJO som administrativ chef ytterst förfogar över. Det följer vidare av förvaltningsrättsliga grundprinciper i vilken utsträckning en myndighet bör hålla öppet för allmänheten. De föreslagna förändringarna bedöms därför inte ha några kostnadsmässiga konsekvenser.

Avsnitt 8.3 Kanslichefens roll och uppdrag

I avsnitt 8.3.4 föreslås att kanslichefen ska ha möjlighet att vidaredelegera beslutsfattande åt en tjänsteman hos JO i den utsträckning som chefsJO:s bemyndigande medger detta.

Förslaget är avsett att ge kanslichefen möjlighet till avlastning från sin arbetsbörda. En sådan vidaredelegation förutsätter emellertid att det medges i chefsJO:s bemyndigande av kanslichefen. Förslaget bedöms leda till att administrativa beslut i viss utsträckning kommer att fattas av andra tjänstemän hos JO än kanslichefen. Förslaget bedöms inte medföra någon annan praktisk konsekvens för verksamheten hos JO.

Förslaget bedöms sakna kostnadsmässiga konsekvenser.

Avsnitt 8.4 De ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

I avsnitt 8.4.3 föreslås att en ställföreträdande ombudsman ska få tjänstgöra hos JO dels om någon justitieombudsman är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom eller semester, dels under en period då en justitieombudsman har avslutat sitt uppdrag och en ny ombudsman ännu inte har tillträtt och dels om det av något annat särskilt skäl finns behov av en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

Förslaget innebär en viss utvidgning av JO:s möjlighet att anlita en ställföreträdande ombudsman för tjänstgöring och kan därmed komma att leda till ökade kostnader för JO-ämbetet.

Ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän

I avsnitt 9 föreslås att 1986 års JO-instruktion ska ersättas av en ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän, i vilken de förslag som lämnas i avsnitt 5–8 beaktats. Dessutom föreslås att ett antal bestämmelser i den nuvarande JO-instruktionen inte ska föras över till den nya instruktionen, eftersom bestämmelserna i fråga antingen är obsoleta eller överflödiga eller av annan anledning inte bör ingå i den nya instruktionen. Det rör föreskrifter om bl.a. vilken dokumentation JO ska föra, huruvida mottagningsbevis ska lämnas och avgiftsuttag vid utlämnande av allmän handling. Vidare har en redaktionell och språklig översyn gjorts av bestämmelser som förts över från den nuvarande JO-instruktionen till den nu föreslagna JO-instruktionen.

Målsättningen med den nya JO-instruktionen är att göra bestämmelserna mer lättillgängliga. Den nya JO-instruktionen förväntas leda till vinster i fråga om ökad tydlighet.

Förslaget om en ny instruktion bedöms inte i sig medföra några kostnads-mässiga konsekvenser. Inte heller förslaget att inte föra över vissa bestämmelser från 1986 års JO-instruktion till den nya JO-instruktionen bedöms ha några sådana konsekvenser. När det gäller de konsekvenser som kan följa av de materiella ändringar som föreslås hänvisas till framställningen under respektive avsnittsrubrik ovan.

Kommittén föreslår även ändringar i en bestämmelse om återlämnande av handlingar som har getts in till JO. Förslaget är avsett att på ett ändamålsenligt sätt ge möjlighet för JO att under vissa förutsättningar kunna återlämna handlingar till ingivaren, inte enbart i sådana ärenden som har avslutats utan också i ärenden som är under pågående handläggning hos JO. En konsekvens av förslaget bedöms vara att JO får möjlighet att återlämna handlingar i ett tidigare skede i ärendehandläggningen än vad som är möjligt enligt regleringen i dess nuvarande utformning. Förslaget bedöms sakna kostnads-mässiga konsekvenser.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

9 kap.

Tilläggsbestämmelse 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 (2023:000) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Ändringen i paragrafen utgör en följdändring med anledning av att 1986 års JO-instruktion ersätts av en ny lag 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. 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 skada verksamhetens anseende.

Paragrafen innehåller vissa grundläggande bestämmelser om riksdagens ombudsmän (jfr 13 kap. 6 § tredje stycket RF där det anges att närmare bestämmelser om ombudsmännen meddelas i riksdagsordningen och i annan lag).

Första stycket är oförändrat.

Genom en ändring i *andra stycket* föreskrivs inte längre att chefsJO ska bestämma inriktningen av verksamheten i stort. Ändringen är en anpassning och ett förtydligande av regelverket till hur chefsJO:s roll har kommit att utövas. ChefsJO har, vid sidan av sitt eget tillsynsuppdrag, i uppdrag att vara administrativ chef för JO:s verksamhet. ChefsJO:s befogenheter att leda verksamheten som administrativ chef regleras i JO-instruktionen. ChefsJO har därutöver de uppgifter och det ansvar som framgår av JO-instruktionen och av de övriga författningsregler om intern styrning och kontroll som gäller för JO. Härtill kommer de befogenheter som i övrigt kan tillkomma en administrativ chef som är ytterst ansvarig för verksamheten och dess personal. Att chefsJO är administrativ chef innebär att han eller hon också har ett samordnande ansvar för att redovisa JO:s verksamhet i sin helhet och att chefsJO är den

person som ytterst företräder JO-ämbetet i externa sammanhang. Detta fråntar dock inte de övriga ombudsmännen deras ansvar för sina beslut.

I den utsträckning det finns ett behov av t.ex. allmänna riktlinjer för verksamheten och planläggning av arbetet i stort ingår det i chefsJO:s uppdrag som administrativ chef att fatta sådana beslut utifrån det nu nämnda regelverket. Inriktningen av tillsynsverksamheten hos JO ska dock inte bestämmas av chefsJO ensam. Beslut om t.ex. fokusområden, kvantitativa målsättningar och inspektionsverksamhetens inriktning ska fattas av chefsJO enbart efter samråd med de övriga ombudsmännen, varvid chefsJO ska förhålla sig till respektive ombudsmans självständighet.

Ändringen i andra stycket om val av ställföreträdande ombudsmän är enbart av språklig karaktär och någon ändring i sak är inte avsedd.

Det nya *tredje stycket* innebär att det införs en författningsreglering om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor för justitieombudsmännen och de ställföreträdande ombudsmännen. Bisysslor kan vara av många olika slag. Det är inte möjligt att i författning uttömmande ange var gränsen ska gå mellan tillåtna respektive otillåtna bisysslor för ombudsmännens del. Det får i stället vara en uppgift för den berörda ombudsmannen att i det enskilda fallet ta ställning till i vilken utsträckning den aktuella bisysslan kan anses vara förtroendeskadlig. För att möjliggöra en kontroll av en ombudsmans bisysslor införs även en anmälningsskyldighet för ombudsmännen, se tillägsbestämmelse 13.2.2.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.12.2, 8.2.5.3 och 8.2.5.4.

Tillägsbestämmelse 13.2.1

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

Bestämmelsen innehåller regler om samråd mellan justitieombudsmännen och konstitutionsutskottet.

Ändringarna i *första meningen* är delvis av språklig och redaktionell karaktär.

Tillägget i *andra meningen* införs för att förtydliga att bestämmelsen inte innefattar en skyldighet för konstitutionsutskottet att på eget initiativ samråda med en justitieombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.12.8.

Ombudsmännens anmälningsskyldighet

Tillägsbestämmelse 13.2.2

Riksdagens ombudsmän samt ställföreträdande ombudsmän ska till riksdagen skriftligen anmäla anställning, uppdrag eller verksamhet som kan antas påverka utförandet av uppdraget som ombudsman.

Bestämmelsen är ny och innebär att en justitieombudsman eller en ställföreträdande ombudsman ska göra en skriftlig anmälan till riksdagen om en anställning, ett uppdrag eller en verksamhet som kan antas påverka hur han eller hon utför sitt uppdrag som ombudsman. Den skriftliga anmälan ska göras på ombudsmannens eget initiativ. Bestämmelsen möjliggör en kontroll av ombudsmännens bisysslor och kompletterar därmed den nya författningsregleringen i 13 kap. 2 § tredje stycket RO om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor för justitieombudsmännen och de ställföreträdande ombudsmännen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.12.2.

3 § 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 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.

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.

Paragrafen reglerar val av justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän.

Första stycket och femte stycket är oförändrade.

Ändringen i *andra stycket* innebär att mandatperioden vid val av en ny justitieombudsman ändras från nuvarande fyra år till sex år. Förlängningen av mandatperioden bidrar till att tillförsäkra justitieombudsmännen en ökad självständighet och trygghet samt främjar deras möjligheter att mer långsiktigt verka i sitt ämbete. Enligt övergångsbestämmelserna ska den sexåriga mandatperioden tillämpas vid val av justitieombudsmän som genomförs efter ikraftträdandet av lagförslaget. Ändringen påverkar därför inte mandatperioden för de nuvarande justitieombudsmännen.

Såväl justitieombudsmän som ställföreträdande ombudsmän kan omväljas till sina uppdrag. Det finns inte någon begränsning av hur många gånger de kan omväljas till sina uppdrag.

Genom det nya *tredje stycket* införs en författningsreglering av mandatperiodens längd vid omval av justitieombudsmännen. Den nya regleringen innebär att mandatperioden vid omval av en justitieombudsman bestäms till tre år. Regleringen, som alltså enbart avser omval av justitieombudsmän och inte omval av ställföreträdande ombudsmän, innebär inte någon begränsning i övrigt av möjligheten till omval. På motsvarande sätt som föreslås gälla i fråga om ändringen av mandatperiod vid val av en ny ombudsman ska även denna

bestämmelse tillämpas på omval av en justitieombudsman som genomförs efter ikraftträdandet av lagförslaget.

Genom det nya *fjärde stycket* införs en författningsreglering som innebär att när riksdagen väljer en justitieombudsman till chefsJO ska en ny mandatperiod om sex år börja löpa. Detta gäller oavsett hur lång tid justitieombudsmannen innehaft sitt uppdrag och även om han eller hon tidigare varit föremål för omval. En justitieombudsman som har valts till chefsJO ska också kunna omväljas för tre år i taget (jfr tredje stycket).

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.12.4.

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 enas om ett beslut att enligt första stycket entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman.

Om en ombudsman avgår i förtid, ska riksdagen snarast välja en efterträdare för en ny sexårsperiod.

Paragrafen innehåller bestämmelser om entledigande av en justitieombudsman eller en ställföreträdande ombudsman.

Första stycket är oförändrat.

Det *andra stycket*, som är nytt, innebär att det införs en särskild besluts- och kvorumregel för ett beslut om entledigande av en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Enligt den ordning som nu gäller kan ett beslut om entledigande fattas med enkel majoritet, och eftersom det inte föreskrivs något krav på att ett visst antal riksdagsledamöter ska delta vid ett sådant beslut kan ett entledigande i praktiken beslutas av en minoritet av riksdagens ledamöter. Enligt den nya regleringen ska det emellertid krävas att tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter enas om ett beslut att entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Genom denna nya reglering stärks ombudsmännens konstitutionella ställning och det uppnås en högre grad av likhet med internationella regler och rekommendationer i fråga om entledigande av ombudsmän.

I *tredje stycket* görs en konsekvensändring med anledning av att mandatperioden vid val av en ny justitieombudsman ändras från nuvarande fyra år till sex år, se 13 kap. 3 § andra stycket RO.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.12.4 och 5.2.12.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2023. Bestämmelserna i 13 kap. 3 § RO i den nya lydelsen ska 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.

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 11.

13.2 Förslaget till lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän

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.

Bestämmelsen, som är ny i förhållande till 1986 års JO-instruktion, innehåller en upplysning om det som föreskrivs i regeringsformen om att riksdagen ska välja en eller flera ombudsmän och om den tillsyn över rättstillämpningen som en sådan ombudsman ska utöva enligt den instruktion som riksdagen beslutar. Denna instruktion är den instruktion som avses.

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.

Paragrafen motsvarar 1 § första stycket i 1986 års JO-instruktion. Bestämmelsen är en upplysning om riksdagsordningens föreskrift om antalet ombudsmän som ska väljas av riksdagen, att en av ombudsmännen ska ha ställning av chefsjustitieombudsman och att riksdagen även kan välja en eller flera ställföreträdande ombudsmän. Bestämmelsen har ändrats språkligt och redaktionellt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

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, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksdagens ombudsmän hushållar väl med statens medel.

Paragrafen, som i stort motsvarar 12 § första stycket i 1986 års JO-instruktion, utgör en reglering av chefsJO:s ansvar för verksamheten och anknyter till regelverket för intern styrning och kontroll som finns i lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter.

Första meningen utgör en upplysning om riksdagsordningens bestämmelse om chefsJO:s roll som administrativ chef. Med anledning av ett förslag om ändring i 13 kap. 2 § andra stycket RO som lämnas i detta betänkande (se avsnitt 1.1 och 8.2.5.3) föreskrivs inte längre att chefsJO även ska bestämma inriktningen av verksamheten i stort.

I andra meningen görs ett tillägg jämfört med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion. Genom tillägget ”i det avseendet” förtydligas att chefsJO:s ansvar enligt bestämmelsen är avgränsat till hans eller hennes roll

och uppdrag som administrativ chef. Detta utesluter således att chefsJO hålls ansvarig för beslut som de övriga ombudsmännen fattar i sin tillsynsverksamhet. En sådan begränsning fanns vid införandet av den ursprungliga föreskriften om chefsJO:s ansvar och markerades genom ordet ”därvid”, men detta ord kom senare att strykas utan att någon ändring i sak var avsedd. Det nu införda tillägget innebär således inte någon ändring i gällande ordning. Begränsningen förtar inte chefsJO:s samordnande ansvar för att redovisa JO:s verksamhet i dess helhet och att ytterst företräda JO-ämbetet i externa sammanhang. Bestämmelsen inskränker inte det ansvar som chefsJO, i likhet med de andra ombudsmännen, har inför riksdagen för de beslut som han eller hon själv fattar eller de åtgärder i övrigt som chefsJO vidtar vid utförandet av sitt eget tillsynsuppdrag.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.5.3 och 8.2.5.4.

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.

I paragrafen, som motsvarar 12 § andra stycket i 1986 års JO-instruktion, regleras vissa särskilda uppgifter som chefsJO har som administrativ chef för verksamheten. Bestämmelsen har ändrats redaktionellt och språkligt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

De nämnda besluten ska fattas av chefsJO efter det att han eller hon har samrått med de övriga ombudsmännen. Av bestämmelsen följer dock att chefsJO på de områden som anges har möjlighet att fatta beslut som inte överensstämmer med de övriga ombudsmännens ståndpunkter. Beroende på beslutets karaktär och dess möjliga inverkan på de övriga ombudsmännens inbördes självständighet kan det finnas anledning för chefsJO att i nödvändig utsträckning vara lyhörd mot de övriga ombudsmännens inställning i en fråga.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.5.4 och 8.2.5.6.

5 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är förhindrad 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.

I paragrafen, som motsvarar 16 § i 1986 års JO-instruktion, föreskrivs vilken av de övriga ombudsmännen som ska tjänstgöra i chefsJO:s ställe när han eller hon har semester eller är förhindrad att utöva sin tjänst. Bestämmelsen har ändrats språkligt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

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. 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 finns behov av en ställföreträdande ombudsman.

I paragrafen, som delvis motsvarar 15 § tredje stycket i 1986 års JO-instruktion, föreskrivs när en ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk och att chefsJO beslutar om hans eller hennes tjänstgöring.

Av bestämmelsen framgår att en ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom eller semester. Något krav på att sjukdomen eller semestern ska vara av mer långvarigt slag finns inte. 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, dvs. när en av de fyra befattningarna som ombudsman är vakant.

Vidare får en ställföreträdande ombudsman anlitas om det av något annat särskilt skäl finns behov av att en sådan ombudsman tjänstgör. Detta kan medföra att den ställföreträdande ombudsmannen tjänstgör parallellt med en ordinarie ombudsman. Ett exempel på vad som skulle kunna utgöra särskilda skäl är att en ombudsman på grund av ett exceptionellt arbetsläge tillfälligt inte kan utföra samtliga sina tillsynsuppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Ett annat exempel skulle kunna vara att den ordinarie ombudsmannen under en längre period behöver arbeta koncentrerat med ett eller flera ärenden som på grund av sin storlek eller komplexitet eller av annan orsak är osedvanligt krävande. Det bör således röra sig om begränsade perioder av extraordinär karaktär. De ställföreträdande ombudsmännen ska inte utnyttjas som stående resurser i verksamheten vid arbetstoppar eller tjänstgöra parallellt med en ordinarie ombudsman mer eller mindre permanent under en längre period än vad som är motiverat utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.4.3.

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.

I paragrafen, som delvis motsvarar 13 § i 1986 års JO-instruktion, finns föreskrifter om de mest grundläggande förhållandena vid ombudsmannaexpeditionen.

I *första stycket* föreskrivs att det för verksamheten ska finnas en expedition som benämns ombudsmannaexpeditionen. Expeditionen är den tjänstemannaorganisation som ska bistå ombudsmännen företrädesvis i utförandet av deras tillsynsuppdrag med bl.a. personalresurser för utredningar och inspektioner, men även i administrativa frågor. Vid expeditionen ska det finnas en kanslichef anställd liksom den övriga personal som chefsJO bestämmer. Några ytterligare föreskrifter om vilka kategorier av anställda eller uppdragstagare som ska finnas eller som får anlitas finns inte. Det är således upp till chefsJO att utifrån verksamhetens behov och de finansiella ramarna avgöra hur ombudsmannaexpeditionen ska bemannas. Någon särskild bestämmelse om att chefsJO också ska tillsätta tjänsterna har dock inte tagits in i instruktionen (jfr 28 § i 1986 års JO-instruktion). Beslut om att anställa personal fattas i stället av chefsJO som administrativ chef eller av den som han eller hon delegerar beslutanderätten till.

I paragrafens *andra stycke* finns en bestämmelse om vad som är kanslichefens främsta uppgift, nämligen att leda arbetet vid expeditionen. Kanslichefsbefattningen utgör i övrigt en resurs under chefsJO som han eller hon, i egenskap av administrativ chef och ytterst ansvarig för den administrativa verksamheten hos JO, kan förfoga över. Kanslichefen är högsta tjänsteman under chefsJO och chef för övriga anställda vid ombudsmannaexpeditionen i administrativa frågor. ChefsJO bestämmer den närmare utformningen av kanslichefens roll och uppdrag på det sätt som chefsJO finner mest lämpligt genom bestämmelser i JO:s arbetsordning, besluts- och delegationsordning liksom andra interna styrdokument.

Kanslichefens uppgifter består numera uteslutande av arbetsledning och administration. Kanslichefen deltar således inte i JO:s faktiska tillsynsverksamhet, varför föreskriften i 1986 års JO-instruktion om en allmän skyldighet för kanslichefen att biträda ombudsmännen inte införs i paragrafen. Det är i stället en uppgift för chefsJO att ange på vilket sätt kanslichefen ska biträda ombudsmännen och involveras i arbetet på tillsynsavdelningarna, exempelvis genom ansvar för planering, samordning och tillhandahållande av resurser för tillsynsverksamhetens bedrivande.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.5.7 och 8.3.4.

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

Paragrafen, som i stort motsvarar 14 § första stycket i 1986 års JO-instruktion, reglerar chefsJO:s möjligheter att besluta om andra råd och anvisningar för arbetet inom ombudsmannaexpeditionen än sådana som avses i bl.a. arbetsordningen.

Bestämmelsen har förenklats jämfört med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion genom att det inte längre anges att det är fråga om råd och anvisningar som behövs utöver JO-instruktionen och vad som föreskrivs i

arbetsordningen. Ändringen utgör dock inte någon utvidgning eller inskränkning av chefsJO:s beslutanderätt.

Samråd med konstitutionsutskottet

9 § Chefsjustitieombudsmannen ska samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

I paragrafen, som motsvarar 14 § andra stycket i 1986 års JO-instruktion, föreskrivs en skyldighet för chefsJO att samråda med konstitutionsutskottet i vissa frågor. Bestämmelsen har ändrats språkligt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

Organisationsfrågor av större vikt kan vara av varierande slag och omfattning och avse olika verksamheter inom JO-ämbetet. De kan vara av principiell art men kan även av andra skäl bedömas vara av större vikt, exempelvis om den aktuella organisationsfrågan kan få en inte försumbar konsekvens för verksamheten. Det finns inte någon entydig definition eller klar gräns för vad som ska anses utgöra organisationsfrågor av större vikt, utan detta får i stället avgöras genom en bedömning i det enskilda fallet. Det får därmed även fortsättningsvis vara upp till chefsJO att bedöma i vilken utsträckning exempelvis en ändring i arbetsordningen är av sådan art att den är att betrakta som en organisationsfråga av större vikt i vilken samråd med konstitutionsutskottet ska ske. Det finns inte någon sanktion kopplad till regleringen för den händelse att ett samråd inte påkallas eller genomförs. Om chefsJO skulle underlåta att påkalla samråd med utskottet i en organisationsfråga av större vikt skulle det emellertid riskera att rubba riksdagens förtroende för honom eller henne.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.12.8.

10 § En ombudsman får enligt tilläggsbestämmelse 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.

Bestämmelsen, som är ny i förhållande till 1986 års JO-instruktion, utgör en upplysning dels om att en ombudsman får ta initiativ till samråd med konstitutionsutskottet om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art, dels om att sådant samråd får hållas även på initiativ av konstitutionsutskottet.

Att ombudsmännen har rätt att påkalla samråd med konstitutionsutskottet om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art följer av utskottets skyldighet enligt tilläggsbestämmelse 13.2.1 i riksdagsordningen att samråda med en ombudsman i sådana frågor om ombudsmannen begär det. Av tilläggsbestämmelsen följer att även konstitutionsutskottet har möjlighet att initiera sådana samråd med chefsJO och de övriga ombudsmännen. Genom

denna nya bestämmelse upplyses om att ombudsmännen och konstitutionsutskottet har rätt att ta initiativ till sådana samråd. Till skillnad mot vad som gäller för chefsJO är ombudsmännen inte skyldiga att ta initiativ till samråd (jfr 9 § om chefsJO:s samrådsskyldighet i vissa fall).

Enligt 14 § tredje stycket i 1986 års JO-instruktion är en justitieombudsman skyldig att samråda med chefsJO innan justitieombudsmannen påkallar ett samråd med konstitutionsutskottet. I denna nya bestämmelse föreskrivs inte någon sådan skyldighet för en ombudsman att samråda med chefsJO.

Det regleras inte i författning vilka förhållanden som skulle kunna bli föremål för samråd, hur ett samråd ska påkallas och genomföras eller om och på vilket sätt det ska dokumenteras. I stället är det ombudsmannens uppgift att i det enskilda fallet avgöra när det rör sig om samråd i den bemärkelse som avses i bestämmelsen. Det torde ligga i ombudsmannens intresse att det tydliggörs när ett samråd ska äga rum eller när det har ägt rum i en viss fråga.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.12.8 och 8.2.5.5.

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.

Paragrafen motsvarar 1 § andra stycket i 1986 års JO-instruktion. Bestämmelsen har ändrats språkligt och redaktionellt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

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.

Paragrafen, som i stort motsvarar 3 § i 1986 års JO-instruktion, innehåller en anvisning om frågor som ombudsmännen ska prioritera vid utövandet av sin tillsyn samt vad ombudsmännen ska beakta vid tillsynen över kommunala myndigheter.

Jämfört med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion ska JO enligt *första stycket* särskilt se till att de som står under ombudsmännens tillsyn, dvs. alla tillsynsobjekt, följer regeringsformens föreskrifter om saklighet och opartiskhet. Detta omfattar således inte enbart domstolar och förvaltningsmyndigheter utan även privata utförare när de bedriver verksamhet som utgör myndighetsutövning (jfr 14 § första stycket 3). I likhet med vad som anges i 1986 års JO-instruktion ska JO även särskilt bevaka att det i den offentliga verksamheten inte görs intrång i medborgarnas grundläggande fri- och

rättigheter. Med offentlig verksamhet avses när domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra fullgör offentliga förvaltningsuppgifter (jfr 1 kap. 9 § RF). Begreppet kan således även omfatta verksamhet som utförs av privata utförare.

Andra stycket motsvarar 3 § andra stycket i 1986 års JO-instruktion. Bestämmelsen har ändrats språkligt, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.2.

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 sida, får han eller hon göra en framställning i ämnet till riksdagen, enligt tilläggsbestämmelse 9.17.5 i riksdagsordningen, eller till regeringen.

Paragrafen, som motsvarar 4 § första stycket i 1986 års JO-instruktion, innehåller en reglering av det som brukar benämnas JO:s rättsvårdande uppdrag, alltså att 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 sida, får han eller hon göra en framställning i ämnet till riksdagen eller till regeringen. Författningsstöd för att lämna en sådan framställning till riksdagen finns i riksdagsordningen. Lagstöd för att lämna en framställning till regeringen finns i denna paragraf.

Till skillnad från en reglering i 4 § andra stycket i 1986 års JO-instruktion föreskrivs det inte längre någon formell skyldighet för de övriga ombudsmännen att samråda med chefsJO innan en framställning görs. Det förutsätts dock att en ombudsman informerar sina kollegor om framställningar som han eller hon avser att lämna.

Bestämmelsen har även ändrats språkligt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.5.5.

Tillsynskrets

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

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare 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 räkning i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

Med befattningshavare avses i denna lag en person som står under ombudsmännens tillsyn, om inget annat framgår av sammanhanget.

I paragrafen, som motsvarar 2 § första och femte stycket i 1986 års JO-instruktion, föreskrivs vilka organ och personer som står under JO:s tillsyn, i den utsträckning som de inte är undantagna tillsyner enligt 15 §.

Jämfört med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion har *första stycket 2* ändrats redaktionellt genom att ordalydelsen i den punkten inte längre syftar tillbaka till regleringen i punkten 1 i samma stycke. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Vidare har *första stycket 3* ändrats jämfört med motsvarande punkt i 1986 års JO-instruktion. Ändringarna utgör anpassningar till hur den tidigare bestämmelsen, som enligt ordalydelsen omfattade enbart fysiska personer, har tillämpats. Med ”andra” avses såväl fysiska personer som juridiska personer. Vidare framgår det nu tydligare att det är i den verksamhet som utgör myndighetsutövning som privata rättssubjekt står under JO:s tillsyn.

Till skillnad från bestämmelsen i 2 § andra stycket i 1986 års JO-instruktion finns det inte längre någon särskild reglering i fråga om tillsyn över befattningshavare vid försvarsmakten.

Ändringarna i *andra stycket* är av redaktionell och språklig karaktär i jämförelse med 2 § femte stycket i 1986 års JO-instruktion. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.4.

15 § Ombudsmännens tillsyn omfattar inte

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, Valprovsningsnämnden, Riksdagens överklagandekommitté 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.

I paragrafen, som motsvarar 2 § tredje stycket i 1986 års JO-instruktion, föreskrivs vilka organ och personer som inte omfattas av JO:s tillsyn. Bestämmelsen har ändrats språkligt i jämförelse med 2 § tredje stycket i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

16 § Ombudsmännen står inte under tillsyn av varandra.

I paragrafen, som motsvarar 2 § fjärde stycket i 1986 års JO-instruktion, anges att ombudsmännen inte står under tillsyn av varandra. Bestämmelsen har ändrats språkligt i jämförelse med 2 § fjärde stycket i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

Tillsynsverksamhet

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

Paragrafen motsvarar 5 § första stycket i 1986 års JO-instruktion och utgör den grundläggande regleringen för hur JO ska bedriva sitt tillsynsuppdrag.

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.

Paragrafen, som motsvarar 5 a § i 1986 års JO-instruktion, utgör den författningsreglerade grunden för ombudsmännens uppdrag att utgöra nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Opcat). Jämfört med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion uttrycks det nu tydligare att ombudsmännen har i uppdrag att fullgöra de uppgifter som tillkommer ett nationellt besöksorgan.

Uppdragets innebörd följer av Opcat. JO:s verksamhet enligt Opcat är att jämställa med JO:s traditionella tillsynsverksamhet, varför de befogenheter som uppdragets genomförande förutsätter är desamma som JO har i sin tillsynsverksamhet i övrigt.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.5.

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.

Bestämmelsen, som är ny i förhållande till 1986 års JO-instruktion, utgör en författningsreglering av JO:s uppdrag att bedriva internationellt arbete.

Den internationella verksamheten är ett sekundärt uppdrag till JO:s huvuduppdrag att utöva tillsyn över den offentliga förvaltningen. JO:s internationella arbete kan bestå av olika insatser som syftar till att sprida information om ombudsmannainstitutet och JO:s verksamhet. Det kan också avse erfarenhetsutbyte till förmån såväl för olika aktörer i omvärlden som för JO och JO:s medarbetare. Verksamheten kan bestå i bl.a. anordnandet av arrangemang, mottagandet av delegationer och besök samt deltagande i olika forum och internationella organisationer, som exempelvis International Ombudsman Institute och andra ombudsmannaorgan. Ombudsmän och medarbetare hos JO företräder i dessa internationella sammanhang JO som ämbete och representerar således inte Sverige som stat. Frågan om vilka internationella

insatser och aktiviteter JO bör medverka i får JO ta ställning till i varje enskilt fall.

Övervägandena finns i avsnitt 6.7.5.

Uppgifter

Uttalanden

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

Paragrafen, som motsvarar 6 § första stycket i 1986 års JO-instruktion, utgör den rättsliga grunden för ombudsmännen att göra uttalanden som kan innefatta t.ex. kritik, erinran eller andra utlåtanden.

I jämförelse med 6 § första stycket i 1986 års JO-instruktion anges i bestämmelsen att uttalandena kan avse åtgärder som någon som står under ombudsmännens tillsyn har vidtagit. Bestämmelsen omfattar alltså åtgärder av samtliga tillsynsobjekt och inte enbart åtgärder som har vidtagits av myndigheter eller befattningshavare. Ändringen innebär en anpassning till hur 6 § första stycket i 1986 års JO-instruktion har tillämpats (jfr kommentaren till 14 § första stycket 3 ovan). Bestämmelsen har också ändrats språkligt, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

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.

I mål som har väckts vid en tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om det finns synnerliga skäl.

Paragrafen, som i stora delar motsvarar 6 § andra stycket i 1986 års JO-instruktion, reglerar bl.a. ombudsmännens förutsättningar att som särskild åklagare inleda förundersökningar och väcka åtal.

Första och fjärde stycket motsvarar första och tredje meningen i 6 § andra stycket i 1986 års JO-instruktion. Ändringarna är av redaktionell och språklig karaktär och någon ändring i sak är inte avsedd.

Av regleringen i *andra och tredje stycket*, som delvis motsvarar andra meningen i 6 § andra stycket i 1986 års JO-instruktion, följer att JO kan välja

i vilken utsträckning en förundersökning ska inledas eller läggas ned och om åtal ska väckas eller underlåtas i ett ärende hos JO. Det innebär att de allmänna reglerna om åtalsplikt med tillhörande förundersökningsplikt inte gäller för JO som särskild åklagare.

Om en ombudsman avstår från att inleda en förundersökning eller väcka åtal, har han eller hon kvar sin möjlighet att uttala sig om huruvida en befattningshavares åtgärd strider mot lag eller annan författning eller på något annat sätt är felaktig eller olämplig. Om det påstådda felet anses vara straffbart bör dock åtal väckas om befattningshavaren begär det. JO bör också normalt väcka åtal om en misstänkt bestrider skuld och begär att åtal väcks.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.8.

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 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 yrkesutövares behörighet, om yrkesutövaren har missbrukat sin behörighet på något annat sätt.

Om det, när det gäller den som är legitimerad yrkesutövare inom hälso- och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller djurens hälso- och sjukvård, finns skäl att föreskriva provotid, får en ombudsman göra en anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta i frågan.

Paragrafen, som motsvarar 6 § tredje stycket i 1986 års JO-instruktion, reglerar JO:s möjligheter att inleda olika disciplinära förfaranden genom att anmäla befattningshavare till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd, återkallelse eller provotid i fråga om behörighet eller legitimation för att utöva ett yrke. Bestämmelsen har ändrats redaktionellt och språkligt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

23 § Om en ombudsman anser att det är påkallat att en befattningshavare avskedas eller avstängs 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.

Paragrafen, som motsvarar 6 § fjärde stycket i 1986 års JO-instruktion, reglerar JO:s möjligheter att anmäla befattningshavare för avskedande eller avstängning från befattningshavarens tjänst på grund av en brottslig gärning eller en grov eller upprepad tjänsteförseelse. Bestämmelsen har ändrats språk-

ligt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

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 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.

I paragrafen, som motsvarar 6 § femte stycket i 1986 års JO-instruktion, regleras en ombudsmans rätt att bl.a. komplettera sin utredning i ett ärende som han eller hon väckt genom en anmälan enligt 22 eller 23 §. Bestämmelsen har ändrats redaktionellt och språkligt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

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.

Paragrafen, som motsvarar 7 § i 1986 års JO-instruktion, innehåller bestämmelser om bl.a. en ombudsmans befogenheter att begära överprövning av beslut i ärenden om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse och om JO:s ställning som motpart i tvister där en befattningshavare begärt överprövning av ett sådant beslut. Bestämmelsen har ändrats språkligt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

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.

Paragrafen, som motsvarar 21 § tredje stycket i 1986 års JO-instruktion, reglerar en ombudsmans möjligheter att under vissa förutsättningar underrätta en befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning eller liknande författningar om vad som anförs mot honom eller henne i fråga om förseelser som kan ge anledning till en disciplinpåföljd. Bestämmelsen har ändrats språkligt och redaktionellt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

Ingripande mot befattningshavare utan självständiga befogenheter

27 § En ombudsman bör inte ingripa mot en befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

Paragrafen, som motsvarar 8 § i 1986 års JO-instruktion, är en anvisning om att en ombudsman inte bör ingripa mot en befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett sådant ingripande.

I jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion har ordet ”lägre” utgått. Någon ändring i förhållande till hur den motsvarande bestämmelsen i 8 § i 1986 års JO-instruktion tillämpats är emellertid inte avsedd. Liksom tidigare är det för bestämmelsens tillämpning avgörande om befattningshavaren i fråga har självständiga befogenheter eller inte. Bestämmelsen har utöver detta ändrats språkligt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

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.

Paragrafen, som motsvarar 9 § i 1986 års JO-instruktion, är en upplysning om regeringsformens föreskrifter om ombudsmännens befogenhet att väcka åtal mot en ledamot av Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen och att väcka talan om vissa åtgärder i fråga om en sådan ledamot. Bestämmelsen har ändrats språkligt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

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.

Paragrafen, som motsvarar 10 § i 1986 års JO-instruktion, innehåller föreskrifter om bl.a. ombudsmäns skyldighet att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet beslutat mot ett statsråd eller som ett riksdagsutskott beslutat mot en befattningshavare hos riksdagen eller dess organ. Bestämelsen har ändrats språkligt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

Klagomål och handläggning av ärenden

Klagomål

30 § Klagomål bör framföras skriftligen. I anmälan bör 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.

Paragrafen, som motsvarar 17 § första och andra stycket i 1986 års JO-instruktion, innehåller anvisningar om hur ett klagomål bör framföras till JO och vad anmälan bör innehålla. I paragrafen anges även att den som är berövad sin frihet har möjlighet att kommunicera skriftligen med JO utan hinder av eventuella inskränkningar i kommunikationen som kan vara förenade med frihetsberövandet. Bestämmelsen har ändrats språkligt i jämförelse med 17 § första och andra stycket i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

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.

I paragrafen, som delvis motsvarar 5 § andra stycket i 1986 års JO-instruktion, regleras uttömmande inför vilka beslut och åtgärder en ombudsman är skyldig att samråda med chefsJO.

Inspektioner och vissa andra undersökningar som ombudsmännen kan genomföra kräver normalt såväl personella som finansiella resurser. En ombudsman måste i planeringen av den egna verksamheten förhålla sig till de resurser som finns tillgängliga. Eftersom dessa resurser är begränsade blir samordning inför en inspektion eller vissa andra undersökningar nödvändig.

Samråd ska alltid äga rum inför inspektioner som en ombudsman avser att genomföra. Kravet på samråd innebär dock inte att chefsJO ska kunna neka en ombudsman att genomföra en inspektion enbart på den grunden att den inte framstår som relevant ur ett tillsynsperspektiv.

En ombudsman ska även samråda med chefsJO om andra undersökningar som ombudsmannen avser att genomföra, om det finns särskilda skäl för det. Med andra undersökningar avses t.ex. sådana initiativärenden och tillsynsprojekt som inte nödvändigtvis har en direkt anknytning till något förhållande som har varit föremål för en anmälan. Särskilda skäl som kan medföra ett samrådskrav kan vara att undersökningen kräver omfattande resurser eller av annan anledning kan leda till begränsningar i en annan ombudsmans möjligheter att bedriva sin tillsynsverksamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.5.5.

Utredning

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

Paragrafen, som motsvarar 20 § i 1986 års JO-instruktion, innehåller en anvisning om att en ombudsman inte bör ta upp förhållanden som ligger längre än två år tillbaka i tiden, såvida det inte finns särskilda skäl. Bestämmelsen har ändrats språkligt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

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

I paragrafen, som i stort motsvarar 21 § första stycket i 1986 års JO-instruktion, finns en grundläggande föreskrift om hur klagomål och andra ärenden ska prövas.

I jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion har det skett en viss anpassning av ordalydelsen så att det numera uttryckligen framgår att det är de enskilda ombudsmännen som avgör om och i så fall vilka utredningsåtgärder som ska vidtas vid prövning av ärenden i tillsynsverksamheten. Någon ändring i fråga om tillämpningen av bestämmelsen är emellertid inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.10.

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.

Paragrafen, som delvis motsvarar 15 § första stycket i 1986 års JO-instruktion, reglerar chefsJO:s möjligheter att omfördela ärenden mellan ombudsmännen.

I jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion krävs att det finns särskilda skäl för att chefsJO ska kunna omfördela ett visst ärende eller en grupp av ärenden på ett sätt som avviker från vad som följer av arbetsordningen. Sådana skäl kan exempelvis vara att en ombudsman är jävig, att ett ärende faller inom mer än ett ansvarsområde eller att ett ärende har ett nära samband med ett ärende som handlaggs av en annan ombudsman.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.5.3.

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.

Paragrafen, som motsvarar 18 § i 1986 års JO-instruktion, innehåller föreskrifter om en ombudsmans möjligheter att överlämna ärenden till andra myndigheter eller till Sveriges advokatsamfund för handläggning. Bestämmelsen har ändrats språkligt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

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.

Paragrafen, som motsvarar 21 § andra stycket i 1986 års JO-instruktion, innehåller föreskrifter om en ombudsmans möjligheter att förelägga vite när han eller hon begär upplysningar och yttranden enligt regeringsformens föreskrifter. Bestämmelsen har ändrats språkligt i jämförelse med motsvarande

bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

Avgöra ett ärende

37 § Ett ärende avgörs efter föredragning. Beslut att avvisa ett ärende eller avskryva 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.

Paragrafen, som delvis motsvarar 23 § första stycket i 1986 års JO-instruktion, innehåller föreskrifter om hur ärenden avgörs hos JO.

I likhet med vad som gäller enligt motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion är utgångspunkten enligt *första meningen* att ärenden ska avgöras efter föredragning av en tjänsteman. I bestämmelsen föreskrivs dock inte längre att ärendet ska föredras av en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller en särskilt utsedd föredragande. Det är en uppgift för JO att bestämma hur ärenden ska föredras.

I *andra och tredje meningen* finns föreskrifter om undantag från huvudregeln i första meningen. Bestämmelsen har ändrats språkligt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.3.

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.

Paragrafen, som delvis motsvarar 23 § andra stycket i 1986 års JO-instruktion, innehåller föreskrifter om JO:s möjligheter att återlämna en handling till den som gett in den till JO. Bestämmelsen har ändrats i sak i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion.

Bestämmelsen ger JO en möjlighet, men innebär inte någon skyldighet, att under vissa förutsättningar återlämna handlingar.

Till skillnad mot regleringen i 23 § andra stycket i 1986 års JO-instruktion föreskrivs inte längre något krav om att det ärende i vilket handlingen har getts in också har avgjorts för att handlingen ska få återlämnas. Handlingen kan alltså återlämnas även under en pågående handläggning av ett ärende.

En grundläggande förutsättning för ett återlämnande är att återlämnandet är förenligt med syftena i regelverket om arkivbildning. Ett återlämnande får därför bara ske om det bedöms vara lämpligt med hänsyn till allmänna arkivsynpunkter. Föreskriften om att den återlämnade handlingen får ersättas med en kopia eller, om en kopia inte kan framställas, med en anteckning eller annan

dokumentation om handlingens innehåll ligger också i linje med regelverket om handlingsoffentlighet och rätten att ta del av allmänna handlingar. Med utgångspunkt i dessa regelverk ska JO säkerställa att informationen eller uppgift om innehållet i den återlämnade handlingen bevaras på lämpligt sätt hos JO när en handling återlämnas till ingivaren.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.6.

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.

Paragrafen, som motsvarar 22 § första–tredje stycket i 1986 års JO-instruktion, reglerar ombudsmännens möjligheter att bemyndiga någon annan att under vissa förutsättningar leda en förundersökning och väcka åtal samt föra talan på ombudsmannens vägnar. Bestämmelsen har ändrats språkligt och redaktionellt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

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.

Paragrafen, som motsvarar 22 § fjärde och femte stycket i 1986 års JO-instruktion, reglerar bl.a. en ombudsmans möjligheter att bemyndiga en tjänsteman att på ombudsmannens vägnar genomföra inspektioner och fatta vissa beslut i ärenden som väckts genom klagomål samt vidta handläggningsåtgärder i ärenden som kan ge anledning till disciplinära åtgärder. Bestämmelsen har ändrats språkligt och redaktionellt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

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 §.

Paragrafen, som delvis motsvarar 15 § andra stycket i 1986 års JO-instruktion, innehåller en föreskrift om att chefsJO i arbetsordningen eller genom ett särskilt beslut får bemyndiga kanslichefen eller någon annan tjänsteman hos JO att besluta i administrativa frågor.

Till skillnad från motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion kan chefsJO bemyndiga även andra tjänstemän än kanslichefen att fatta beslut i administrativa frågor. Tidigare har sådana tjänstemän enbart fått vidta åtgärder för ett sådant ärendes beredande. Vidare följer av den nu föreslagna bestämmelsen att chefsJO även kan bemyndiga kanslichefen eller någon annan tjänsteman att fatta beslut om att anställa en byråchef, vilket inte har varit möjligt enligt 1986 års JO-instruktion.

ChefsJO:s möjligheter att utifrån vad han eller hon finner lämpligt delegera beslutanderätten i administrativa frågor är stora men inte obegränsade. Beslut som rör övergripande styrning och ledning av JO:s verksamhet bör inte kunna delegeras av chefsJO. Enligt bestämmelsen är det därför inte möjligt för chefsJO att delegera beslutanderätten i frågor som regleras i 4 §, 6 §, 7 § första stycket eller 34 §, dvs. beslut som enligt regleringen i JO-instruktionen direkt anförtrotts åt chefsJO att hantera. Det rör sig om beslut om t.ex. fastställande av arbetsordningen, verksamhetsplanen, årsredovisningen, anslagsframställningen, de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring och personalstyrkans utformning.

Begränsningen i chefsJO:s delegationsmöjligheter omfattar inte 8 §, dvs. chefsJO:s beslut om råd och anvisningar för arbetet inom ombudsmannaexpeditionen. Det är i dessa fall upp till chefsJO att avgöra i vilken utsträckning det är lämpligt att en fråga delegeras till kanslichefen eller en tjänsteman hos JO. Vissa av chefsJO:s beslut kan vara av principiell karaktär eller av större betydelse för JO, såsom budget, besluts- och delegationsordning och andra viktiga frågor om ekonomi och organisation. Även dessa beslut är sådana som i normala fall ankommer på en myndighets ledning att fatta och bör inte kunna delegeras. ChefsJO kan dock delegera beslutanderätt i andra administrativa frågor än de som nu nämnts under förutsättning att besluten inte kan inkräkta på ombudsmännens självständighet på ett otillbörligt eller omotiverat sätt.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.5.6.

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

Bestämmelsen, som är ny, innehåller en föreskrift om att kanslichefen får bemyndiga en tjänsteman hos JO att fatta beslut i kanslichefens ställe.

Det är en uppgift för chefsJO att avgöra vilka administrativa beslut kanslichefen ska ha möjlighet att vidaredelegera. En förutsättning för vidaredelegation är därför att det framgår av chefsJO:s bemyndigande av kanslichefen att kanslichefen får bemyndiga en tjänsteman hos JO att fatta beslut i kanslichefens ställe. Som följer av 41 § kan chefsJO lämna ett sådant bemyndigande och medgivande i arbetsordningen eller genom ett särskilt beslut.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.4.

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.

Paragrafen, som motsvarar 11 § i 1986 års JO-instruktion, innehåller föreskrifter om att ombudsmännen varje år ska lämna en redogörelse till riksdagen, när den ska lämnas samt vad den ska avse och innehålla. Bestämmelsen har ändrats språkligt och redaktionellt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

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

Paragrafen, som delvis motsvarar 25 § i 1986 års JO-instruktion, innehåller en föreskrift om att JO ska ge konstitutionsutskottet tillfälle att ta del av handlingar hos JO i samband med att ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen.

I jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion anges inte längre att JO samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen ska lämna diarium, protokoll och registratur för den tid en ämbetsberättelse avser till konstitutionsutskottet. Ändringen utgör en anpassning av regelverket till den ordning som tillämpas i dag.

I samband med att ombudsmännen lämnar sin ämbetsberättelse till riksdagen genomför konstitutionsutskottet en formell kontroll av JO:s verksamhet och hantering av tillsynsärenden med utgångspunkt i principen om god offentlighetsstruktur. Kontrollen utförs bl.a. med biträde av tjänstemän från konstitutionsutskottets kansli som tar del av handlingar hos JO.

Konstitutionsutskottets rätt att ta del av handlingar gäller inte enbart handlingar som är hänförliga till den tid som ämbetsberättelsen avser. Det föreskrivs därför i paragrafen att utskottet har en generell rätt att ta del av

handlingar hos JO. Detta utgör dock inte en utvidgning av den kontroll av JO:s verksamhet som utskottet utför i dag.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.12.6.

Övriga bestämmelser

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

Bestämmelsen, som är ny, undantar JO:s tillsynsverksamhet från förvaltningslagens tillämpningsområde.

JO ska enligt 13 kap. 6 § RF utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar. De förfaranderegler som ska gälla för JO:s tillsynsverksamhet är samlade i JO-instruktionen. En utgångspunkt är dock att JO agerar på ett sådant sätt att de principer som ligger till grund för förvaltningslagen och god och rättssäker handläggning inte åsidosätts. Eftersom förvaltningslagens föregångare ursprungligen i stora delar var en kodifiering av vad som tidigare var förvaltningsrättsliga grundsatser är det naturligt för JO att i sin verksamhet följa en stor del av bestämmelserna i förvaltningslagen, trots att de formellt sett inte gäller i JO:s tillsynsverksamhet.

JO handlägger även ärenden som inte utgör en del av tillsynsverksamheten. I dessa ärenden ska förvaltningslagen tillämpas i vanlig ordning.

I fråga om gränsdragningen för vad som ska anses utgöra tillsynsverksamhet kan ledning hämtas i bestämmelserna om JO:s tillsynsuppdrag. Av dessa följer att JO ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar som ombudsmännen finner motiverade. Detta innebär att samtliga tillsynsärenden hos JO utgör en del av tillsynsverksamheten, oavsett om de inleds genom anmälan eller på ombudsmannens eget initiativ eller om det är fråga om genomförandet av en inspektion. JO:s uppdrag och verksamhet som nationellt besöksorgan enligt Opcat anses i det hänseendet utgöra en del av JO:s tillsynsverksamhet. Vidare anses samtliga åtgärder som är nödvändiga för denna ärendehantering utgöra en del av tillsynsverksamheten, vilket innefattar exempelvis registrering, kommunikering, beslutsfattande, publicering, rapportering, behandling av eventuella efterskrifter samt annan handläggning. Det innefattar vidare åtgärder som ärendena kan leda till i form av åtal och talan om disciplinåtgärder.

JO:s administrativa verksamhet i form av bl.a. ekonomi- och personaladministration samt ärenden om utlämnande av allmän handling är inte en del av tillsynsverksamheten. Förvaltningslagen kan därför vara tillämplig i denna verksamhet. Förvaltningslagen kan även vara tillämplig i annan verksamhet hos JO som inte har någon direkt koppling till ett tillsynsärende, såsom JO:s internationella verksamhet och hantering av lagstiftningsremisser.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.3.1.

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

Paragrafen, som motsvarar 12 § tredje stycket i 1986 års JO-instruktion, är en upplysning om att bestämmelser om internrevision och intern styrning och kontroll finns i den s.k. BEA-lagen.

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.

Paragrafen, som motsvarar 29 § i 1986 års JO-instruktion, är en upplysning om att det i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter finns bestämmelser om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller som annars rör en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen. Bestämmelsen har ändrats språkligt i jämförelse med motsvarande bestämmelse i 1986 års JO-instruktion, dock utan att någon ändring i sak är avsedd.

Ikraftträdandebestämmelser

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2023. Lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän föreslås upphävas vid samma tidpunkt.

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 11.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

9, 33 och 57 §§

Ändringarna i 9, 33 och 57 §§ utgör följdändringar med anledning av att 1986 års JO-instruktion ersätts av en ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Vidare har det gjorts en språklig ändring i 57 §. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Ikraftträdandebestämmelse

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.

13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård

7 kap. 6 § och 8 kap. 7 §

Ändringarna i 7 kap. 6 § och 8 kap. 7 § utgör följdändringar med anledning av att 1986 års JO-instruktion ersätts av en ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Ikraftträdandebestämmelse

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.

13.5 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

42 kap.

2 § Får en justitieombudsman eller Justitiekanslern i sådan verksamhet som anges i 1 § uppgift från en enskild gällar, i andra fall än som avses i 1 § tredje stycket 1,

1. sekretess enligt 15 kap. endast om det kan antas att Sverige lider betydande men om uppgiften röjs, och

2. sekretess till skydd för en enskilds personliga förhållanden endast om en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt till skydd för sådana förhållanden skulle ha varit tillämplig hos den myndighet eller i den verksamhet som ärendet får anses avse och det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.

Paragrafen innehåller föreskrifter om sekretess för uppgifter som enskilda lämnar till JO eller JK för att behandlas i deras tillsynsverksamheter.

Ändringen i *första punkten* är språklig eftersom Sverige numera i regel används i stället för riket vid författningsskrivning. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Ändringen i *andra punkten* medför att uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som en enskild lämnar till JO eller JK under vissa förhållanden kan skyddas av sekretess även i det fall då ärendet hos JO avser något annat organ än en myndighet. Sekretess kan också gälla för sådana uppgifter som är hänförliga till utövare och verksamheter som inte står under JO:s eller JK:s tillsyn, t.ex. i de fall där den enskilde anmält en utövare i tron att utövaren stod under sådan tillsyn. En förutsättning för att sekretess ska gälla för uppgifterna är att det i den verksamhet som ärendet får anses avse finns en författningsreglerad tystnadsplikt som omfattar sådana uppgifter i den verksamheten. I likhet med vad som gäller för uppgifter i JO:s och JK:s tillsynsärenden som anses avse en myndighet krävs att det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider betydande men om uppgifterna röjs för

att sekretess ska gälla för uppgifterna. Det är således fråga om ett kvalificerat rakt skaderekvisit.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

4 § Får en justitieombudsman eller Justitiekanslern i sådan verksamhet som anges i 1 § en sekretessreglerad uppgift från en myndighet eller en uppgift som omfattas av en bestämmelse om tystnadsplikt från ett annat organ, blir sekretessbestämmelsen eller den sekretessbestämmelse som ligger till grund för tystnadsplikten tillämplig på uppgiften även hos ombudsmannen eller Justitiekanslern. Om uppgiften förekommer i en sådan handling som har upprättats med anledning av verksamheten gäller dock, i andra fall än som avses i 1 § tredje stycket 1, sekretessen hos ombudsmannen eller Justitiekanslern endast om det kan antas att något allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

Paragrafen innehåller föreskrifter om sekretess för vissa uppgifter som finns i JO:s eller JK:s tillsynsverksamhet och som lämnats av någon som bedriver verksamhet där uppgifterna kan vara skyddade mot röjande.

Genom ändringarna i bestämmelsen omfattas även uppgifter som privaträttsliga organ lämnar till JO. Det kan vara fråga om t.ex. handlingar som lämnats in av en friskola vars verksamhet omfattas av JO:s eller JK:s tillsyn i den del verksamheten medför myndighetsutövning. En förutsättning är att uppgiften omfattas av en författningsreglerad tystnadsplikt hos det organet. Eftersom offentlighets- och sekretesslagens sekretessbestämmelser som utgångspunkt inte gäller andra organ än myndigheter kan någon sådan bestämmelse till skydd för uppgifterna inte överföras till JO eller JK. I stället ska den sekretessbestämmelse som kan anses ligga till grund för tystnadsplikten tillämpas hos JO och JK. Sekretessen har samma omfång och styrka hos JO och JK som sekretessen eller tystnadsplikten har i den verksamhet som uppgifterna härstammar ifrån.

I likhet med vad som gäller uppgifter som lämnats till JO och JK av enskilda finns ett kvalificerat rakt skaderekvisit för sådana uppgifter som finns i t.ex. yttranden som upprättats särskilt av ett tillsynsobjekt och lämnats till JO eller JK. Sekretessen hos JO eller JK gäller i dessa fall endast om det kan antas att något allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

Ikraftträdandebestämmelse

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.

13.6 Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

9 kap. 1 § och 10 kap. 11 och 15 §§

Ändringarna i 9 kap. 1 § och 10 kap. 11 och 15 §§ utgör följdändringar med anledning av att 1986 års JO-instruktion ersätts av en ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Ikraftträdandebestämmelse

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.

13.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter

6 kap.

3 § Riksdagsförvaltningen och Riksrevisionen får ta ut avgifter för kopior, avskrifter och utskrifter av allmänna handlingar. Riksdagens ombudsmän får ta ut sådana avgifter om det finns särskilda skäl.

I paragrafen föreskrivs att vissa myndigheter under riksdagen har rätt att ta ut avgifter för kopior, avskrifter och utskrifter av allmänna handlingar (jfr 2 kap. 16 § TF).

Genom tillägget av *andra meningen* till bestämmelsen ges även JO författningsstöd i BEA-lagen för att ta ut avgifter för kopior, avskrifter och utskrifter av allmänna handlingar. Tidigare fanns sådant stöd i 27 § i 1986 års JO-instruktion. Någon ändring i sak är inte avsedd. JO får således ta ut sådana avgifter om det finns särskilda skäl, t.ex. vid klara fall av s.k. okynnesbeställningar (jfr bet. KU 1986/87:2 s. 53). Vid bedömningen av vad som utgör särskilda skäl bör en avgifts möjliga inverkan på insynen i tillsynsverksamheten beaktas.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.5.

4 § Avgifter ska, om inte riksdagen beslutar annat, beräknas så att de högst täcker myndighetens kostnader för verksamheten. Avgifter som avses i 3 § ska dock bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

I paragrafen regleras hur berörda myndigheter ska beräkna de avgifter som de får ta ut. Avgifter för kopior, avskrifter och utskrifter av allmänna handlingar ska beräknas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet, med vilket i regel avses de föreskrifter som finns i avgiftsförordningen (1992:191).

Hänvisningen till 3 § i *andra meningen* har ändrats med anledning av att 3 § genom den föreslagna lydelsen har endast ett stycke. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Ikraftträdandebestämmelse

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.

14 Referenser

Offentligt tryck

Utskottsbetänkanden

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 1993/94:AU16 *Ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.*

Finansutskottets betänkande 2009/10:FiU12 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*

Finansutskottets betänkande 2013/14:FiU37 *Regeringens förvaltningspolitik*

Justitieutskottets betänkande 1975:22 *med anledning av propositionen 1975:78 om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet, m.m. jämte motioner*

Justitieutskottets betänkande 1985/86:24 *om disciplinförseelser av krigsmän, m.m.*

Justitieutskottets betänkande 1985/86:34 *om tjänsteansvaret m.m.*

Justitieutskottets betänkande 1988/89:JuU24 *Tjänstefel*

Justitieutskottets betänkande 1997/98:JuU17 *Översyn av förvaltningsprocessen, m.m.*

Justitieutskottets betänkande 2017/18:JuU12 *Genomförande av oskuldspresumtionsdirektivet*

Justitieutskottets betänkande 2020/21:JuU23 *Polisfrågor*

Justitieutskottets betänkande 2021/22:JuU3 *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet*

Sammansatta konstitutions-, banko- och första lagutskottets betänkande nr 1 år 1963 *med förslag till skrivelse angående utredning om JU- och MO-ämbetenas organisation och verksamhetsformer*

Sammansatt konstitutions- och första lagutskotts betänkande nr 1 år 1967 *angående omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten*

Konstitutionsutskottets betänkande 1971:36 *i anledning av proposition med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.*

Konstitutionsutskottets betänkande 1971:69 *i anledning av motioner angående riksdagsstadgan m.m.*

Konstitutionsutskottets betänkande 1973:26 *med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. jämte motioner*

Konstitutionsutskottets betänkande 1975/76:22 *med anledning av förslag av riksdagens JO-utredning beträffande JO-ämbetets uppgifter och organisation*

Konstitutionsutskottets betänkande 1982/83:7 *Om översyn av JO-ämbetet m.m.*

Konstitutionsutskottets betänkande 1985/86:KU21 *om en ny förvaltningslag, m.m. (prop. 1985/86:80)*

Konstitutionsutskottets betänkande 1986/87:2 *Om JO-ämbetet*

Konstitutionsutskottets betänkande 1987/88:6 *om riksdagens ombudsmäns och justitiekanslerns ställning som åklagare, m.m. (prop. 1986/86:160 samt motioner)*

Konstitutionsutskottets betänkande 1987/88:44 *om ändring av tidpunkten för avlämnande av JO:s ämbetsberättelse*

Konstitutionsutskottets betänkande 1989/90:KU24 *Vissa frågor rörande riksdagens utskott*

Konstitutionsutskottets betänkande 1990/91:KU8 *Riksdagsfrågor*

Konstitutionsutskottets betänkande 1990/91:KU16 *Justitieombudsmännens redovisning av sin verksamhet till 1990/91 års riksmöte m.m.*

Konstitutionsutskottets betänkande 1994/95:KU33 *Ställföreträdande ombudsman vid JO-ämbetet*

Konstitutionsutskottets betänkande 1998/99:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*

Konstitutionsutskottets betänkande 1998/99:KU16 *Vissa revisionsfrågor*

Konstitutionsutskottets betänkande 1999/2000:KU1 *Utgiftsområde 1 Rikets styrelse*

Konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU8 *Riksdagen och den statliga revisionen*

Konstitutionsutskottets betänkande 2001/02:KU3 *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet*

Konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU9 *Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen (vilande grundlagsbeslut)*

Konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU12 *Riksrevisionen*

Konstitutionsutskottets betänkande 2005/06:KU39 *Ekonomiadministrativ lag för riksdagens myndigheter*

Konstitutionsutskottets betänkande 2006/07:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*

Konstitutionsutskottets betänkande 2006/07:KU21 *Fastställande av löner för riksdagens ombudsmän, m.m.*

Konstitutionsutskottets betänkande 2008/09:KU1 *Utgiftsområde 1 Rikets styrelse*

- Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU13 *Utnämningpolitiken*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2009/10:KU24 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU1 *Utgiftsområde 1 Rikets styrelse*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU7 *Delegationsbeslut inom JO-ämbetet*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU9 *Intern styrning och kontroll för riksdagens myndigheter*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU16 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU17 *JO som nationellt besöksorgan enligt Opcat*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2011/12:KU6 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2012/13:KU5 *Hanteringsordning av Riksrevisionens rapporter m.m.*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2012/13:KU12 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2013/14:KU1 *Utgiftsområde 1 Rikets styrelse*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2013/14:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2013/14:KU11 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2013/14:KU46 *Översyn av riksdagsordningen och En utvecklad budgetprocess*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2014/15:KU11 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2015/16:KU7 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2016/17:KU4 *En översyn av det ekonomiaadministrativa regelverket för riksdagens myndigheter*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2016/17:KU11 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU2 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU6 *En strategi för arbetet med mänskliga rättigheter i Sverige*

- Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU11 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU23 *Ny dataskyddslag*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU26 *Några ändringar i riksdagsordningen*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2017/18:KU37 *Offentlig förvaltning*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2018/19:KU1 *Utgiftsområde 1 Rikets styrelse*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2018/19:KU11 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2018/19:KU14 *Översyn av Riksrevisionen – vissa frågor om riksdagen och Riksrevisionen, m.m.*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2019/20:KU4 *Översyn av Riksdagens ombudsmän*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2019/20:KU11 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU1 *Utgiftsområde 1 Rikets styrelse*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU3 *En moderniserad radio- och tv-lag*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU33 *Ett institut för mänskliga rättigheter*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2021/22:KU10 *Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning*
- Konstitutionsutskottets betänkande 2021/22:KU19 *Kompletteringar till regelverket om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter*
- Socialutskottets betänkande 2016/17:SoU16 *Ett mer ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården*
- Socialutskottets betänkande 2019/20:SoU18 *Riksrevisionens rapport om Inspektionen för vård och omsorg*
- Utrikesutskottets betänkande 1985/86:11 *om godkännande av FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (prop. 1985/86:17)*
- Utrikesutskottets betänkande 2004/05:UU13 *Svenskt godkännande av fakultativt protokoll till FN:s konvention mot tortyr m.m.*

Propositioner

Proposition 1915:5 *Kungl. Maj:ts nådiga proposition till riksdagen med, förslag till instruktion för riksdagens justitieombudsman och instruktion för riksdagens militieombudsman; given Stockholms slott den 23 december 1914*

Proposition 1965:146 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen om ändring i reglerna angående särskilt forum vid talan om ämbetsbrott*

Proposition 1967:32 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående omorganisation av riksdagens ombudsmannaämbeten*

Proposition 1968:27 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändringar i regeringsformen, m.m.*

Proposition 1971:30 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.*

Proposition 1973:33 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen, m.m.*

Proposition 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*

Proposition 1975:78 *Regeringens proposition om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet, m.m.*

Proposition 1975/76:160 *Regeringens proposition om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet*

Proposition 1975/76:204 *Regeringens proposition om ändringar i grundlagsregleringen av tryckfriheten*

Proposition 1975/76:209 *Regeringens proposition om ändring i regeringsformen*

Proposition 1979/80:2 *Regeringens proposition med förslag till sekretesslag m.m.*

Proposition 1984/85:117 *Regeringens proposition om vissa frågor rörande tjänsteansvaret i offentlig verksamhet m.m.*

Proposition 1985/86:9 *Regeringens proposition om lag om disciplinförseelser av krigsmän m.m.*

Proposition 1985/86:17 *Regeringens proposition om godkännande av FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning*

Proposition 1985/86:80 *Regeringens proposition om ny förvaltningslag*

Proposition 1986/87:99 *Regeringens proposition om ledning av den statliga förvaltningen*

Proposition 1986/87:160 *Regeringens proposition om riksdagens ombudsmäns och justitiekanslerns ställning som åklagare, m.m.*

Proposition 1988/89:113 *Regeringens proposition om ändring i brottsbalken (tjänstefel)*

- Proposition 1992/93:43 *Ökad konkurrens i kommunal verksamhet*
- Proposition 1993/94:65 *En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.*
- Proposition 1998/99:52 *Myndigheters öppethållande*
- Proposition 1997/98:97 *Polisens register*
- Proposition 1997/98:101 *Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m.*
- Proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarens tjänst*
- Proposition 1998/99:52 *Myndigheters öppethållande*
- Proposition 1999/2000:1 *Budgetpropositionen för 2000*
- Proposition 2001/02:190 *Riksrevisionen*
- Proposition 2002/03:135 *Behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*
- Proposition 2004/05:89 *Behörigheten för läkare i enskild verksamhet, m.m.*
- Proposition 2004/05:107 *Svenskt godkännande av fakultativt protokoll till FN:s konvention mot tortyr m.m.*
- Proposition 2009/10:80 *En reformerad grundlag*
- Proposition 2009/10:85 *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet*
- Proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*
- Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*
- Proposition 2010/11:1 *Budgetproposition för 2011*
- Proposition 2011/12:45 *Kustbevakningsdatalag*
- Proposition 2013/14:161 *En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna*
- Proposition 2016/17:1 *Budgetproposition för 2017*
- Proposition 2016/17:31 *Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet*
- Proposition 2016/17:43 *En ny hälso- och sjukvårdslag*
- Proposition 2016/17:122 *Ett mer ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården*
- Proposition 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*
- Proposition 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018*
- Proposition 2017/18:58 *Genomförande av oskuldspresumtionsdirektivet*
- Proposition 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*
- Proposition 2017/18:232 *Brottsdatalag*

Proposition 2018/19:1 *Budgetproposition för 2019*
Proposition 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*
Proposition 2019/20:127 *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad*
Proposition 2020/21:1 *Budgetproposition för 2021*
Proposition 2020/21:143 *Institutet för mänskliga rättigheter*
Proposition 2020/21:193 *Genomförande av visselblåsardirektivet*
Proposition 2021/22:1 *Budgetproposition för 2022*
Proposition 2021/22:41 *En ny riksbankslag*
Proposition 2021/22:125 *Val och beslut i kommuner och regioner*

Riksdagsskrivelser

Riksdagsskrivelse 1967:382
Riksdagsskrivelse 1971:222
Riksdagsskrivelse 1975/76:27
Riksdagsskrivelse 1985/86:38
Riksdagsskrivelse 1985/86:202
Riksdagsskrivelse 1986/87:3
Riksdagsskrivelse 1987/88:289
Riksdagsskrivelse 1994/95:277
Riksdagsskrivelse 1997/98:226
Riksdagsskrivelse 1998/99:155
Riksdagsskrivelse 2002/03:22
Riksdagsskrivelse 2004/05:283
Riksdagsskrivelse 2006/07:172–174
Riksdagsskrivelse 2009/10:174–175
Riksdagsskrivelse 2009/10:210
Riksdagsskrivelse 2010/11:50
Riksdagsskrivelse 2010/11:84
Riksdagsskrivelse 2010/11:149
Riksdagsskrivelse 2010/11:196
Riksdagsskrivelse 2011/12:160
Riksdagsskrivelse 2012/13:31
Riksdagsskrivelse 2013/14:300
Riksdagsskrivelse 2013/14:351–352
Riksdagsskrivelse 2014/15:127

Riksdagsskrivelse 2016/17:259
Riksdagsskrivelse 2017/18:2
Riksdagsskrivelse 2017/18:98
Riksdagsskrivelse 2017/18:162
Riksdagsskrivelse 2017/18:229
Riksdagsskrivelse 2018/19:126–128
Riksdagsskrivelse 2019/20:102
Riksdagsskrivelse 2020/21:356
Riksdagsskrivelse 2020/21:91
Riksdagsskrivelse 2020/21:395
Riksdagsskrivelse 2021/22:19

Skrivelser från regeringen

Regeringens skrivelse 2009/10:43 *Utmänningspolitiken*
Regeringens skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*
Regeringens skrivelse 2013/14:155 *Regeringens förvaltningspolitik*
Regeringens skrivelse 2019/20:121 *Riksrevisionens rapport om Inspektionen för vård och omsorg*
Regeringens skrivelse 2020/21:88 *Riksrevisionens rapport om automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen*

Utredningar från Riksdagsförvaltningen

Utredning från Riksdagsförvaltningen 2008/09:URF4 *Bestämmelser om intern styrning och kontroll för riksdagens myndigheter*
Utredning från Riksdagsförvaltningen 2012/13:URF3 *Översyn av riksdagsordningen*
Utredning från Riksdagsförvaltningen 2016/17:URF1 *Översyn av Riksrevisionen – grundlagsfrågor*
Utredning från Riksdagsförvaltningen 2017/18:URF2 *Översyn av Riksrevisionen – slutbetänkande*
Utredning från Riksdagsförvaltningen 2018/19:URF1 *Riksrevisionens ledningsstruktur*
Utredning från Riksdagsförvaltningen 2020/21:URF1 *2019 års riksdagsöversyn*
Utredning från Riksdagsförvaltningen 2020/21:URF3 *Kompletteringar till regelverket om säkerhetskydd i riksdagen och dess myndigheter*

Förslag och framställningar

Förslag 1985/86:6 *Skrivelse från talmanskonferensen med överlämnande av ett fråga 1983 års JO-utredning inkommet betänkande JO-ämbetet – En översyn (SOU 1985:26)*

Förslag 1999/2000:RS1 *Riksdagen och den statliga revisionen*

Förslag 1999/2000:TK2 *Ny förvaltningsorganisation för riksdagen*

Framställning 2005/06:RS5 *Ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagens myndigheter*

Framställning 2006/07:RS1 *Fastställande av löner för Riksdagens ombudsmän*

Framställning 2009/10:RS5 *Delegationsbeslut inom JO-ämbetet*

Framställning 2009/10:RS6 *Intern styrning och kontroll för riksdagens myndigheter*

Framställning 2010/11:JO2 *JO som nationellt besöksorgan enligt OPCAT*

Framställning 2010/11:RS3 *En ny instruktion för riksdagsförvaltningen*

Framställning 2011/12:RS3 *Hanteringsordning av Riksrevisionens rapporter m.m.*

Framställning 2013/14:RS3 *Översyn av riksdagsordningen*

Framställning 2015/16:RS5 *Ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagens myndigheter*

Framställning 2017/18:RS5 *Några ändringar i riksdagsordningen*

Framställning 2021/22:RS5 *Kompletteringar till regelverket om säkerhetskydd i riksdagen och dess myndigheter*

Redogörelser

Redogörelse 1911:JO *Justitieombudsmannens ämbetsberättelse*

Redogörelse 1959:JO *Justitieombudsmannens ämbetsberättelse*

Redogörelse 1967:JO *Justitieombudsmannens ämbetsberättelse*

Redogörelse 1973:2 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Redogörelse 1976/77:1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Redogörelse 1977/78:1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Redogörelse 1996/97:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Redogörelse 1997/98:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Redogörelse 2001/02:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Redogörelse 2002/03:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Redogörelse 2003/04:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Redogörelse 2004/05:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Redogörelse 2006/07:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Redogörelse 2008/09:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Redogörelse 2009/10:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Redogörelse 2010/11:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Redogörelse 2012/13:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Redogörelse 2015/16:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Redogörelse 2017/18:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Redogörelse 2018/19:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Redogörelse 2019/20:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Redogörelse 2019/20:RAN1 *Verksamhetsredogörelse för Riksdagens
ansvarsnämnd 2019*

Redogörelse 2019/20:RR5 *Riksrevisorns årliga rapport 2020*

Redogörelse 2020/21:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Redogörelse 2020/21:NL1 *Verksamhetsredogörelse för Nämnden för lön till
riksdagens ombudsmän och riksrevisorn 2020*

Redogörelse 2021/22:JO1 *Justitieombudsmännens ämbetsberättelse*

Utlåtanden och memorial

Konstitutionsutskottets utlåtande nr 20 vid 1937 års lagtima riksdag, *i
anledning av väckta motioner om åtgärder för stärkande av justitiekanslerns
samt justitieombudsmannens och militieombudsmannens ställning*

Konstitutionsutskottets utlåtande nr 54 år 1967 *i anledning av motioner
angående upprätthållande av pressetiska krav.*

Konstitutionsutskottets memorial nr 2 år 1971 *med framläggande av förslag
till ny riksdagsstadga*

Riksdagens protokoll

Riksdagens protokoll 1977/78:37

Riksdagens protokoll 1978/79:33

Riksdagens protokoll 1979/80:23

Riksdagens protokoll 1982/83:23

Riksdagens protokoll 1984/85:22

Motioner

Motion i Första kammaren, nr 474 år 1967 av fru Wallentheim m.fl. och
motion i Andra kammaren, nr 594 år 1967 av herrar Carlsson i Tyresö och
Svensson i Kungälv, *om upprätthållandet av pressetiska krav.*

Motion i Första kammaren, nr 307 år 1969 av herr Palm och fru Wallentheim och motion i Andra kammaren i Andra kammaren, nr 336 år 1969 av herr Lindahl och fru Lewén-Eliasson, *om utredning angående pressetiska frågor.*

Motion 1977/78:17 av Lars Werner m.fl., *med anledning av justitieombudsmännens berättelse (redog. 1977/78:1)*

Motion till riksdagen 2021/22:454 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V), *Framtidens polis*

Motion till riksdagen 2021/22:3781 av Johan Forssell m.fl. (M), *Framtidens polis*

Motion till riksdagen 2021/22:3974 av Johan Pehrson m.fl. (L), *Liberal rättspolitik*

Motion till riksdagen 2021/22:4031 av Ulf Kristersson m.fl. (M), *Så får vi ordning på Sverige – Brottsbekämpning*

Övrigt riksdagsmaterial

Utredningar från riksdagen, 2003/04:URD8 *Kontrollmakten och JO inför framtiden – Ett offentligt seminarium*

Rapporter från riksdagen, 2008/09:RFR14 *Konstitutionella kontrollfunktioner*

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

Riksdagsförvaltningen, utredning av Hans-Gunnar Axberger den 13 juni 2017, *JO som IMR?*, dnr 1214-2016/17

Betänkanden i SOU-serien

SOU 1939:7 *Betänkande angående justitiekanslerns, justitieombudsmannens och militieombudsmannens allmänna ämbetsställning m. m.*

SOU 1947:79 *Betänkande med förslag angående riksdagens arbetsformer och därmed sammanhängande frågor*

SOU 1955:50 *Justitieombudsmannainstitutionen m.m.*

SOU 1963:18 *Författningsutredningen: VI, Sveriges statskick, Del 3. Motiv, Förslag till riksdagsordning*

SOU 1964:27 *Lag om förvaltningsförfarandet*

SOU 1965:64 *Riksdagens justitieombudsmän*

SOU 1968:27 *Förvaltningslag*

SOU 1969:20 *Ämbetsansvaret*

SOU 1972:1 *Ämbetsansvaret II*

- SOU 1972:15 *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*
- SOU 1972:16 *Ny regeringsform, ny riksdagsordning – Följdförfattningar*
- SOU 1975:23 *JO-ämbetet – Uppgifter och organisation*
- SOU 1983:2 *Nytt militärt ansvarssystem*
- SOU 1983:39 *Politisk styrning – administrativ självständighet*
- SOU 1985:26 *JO-ämbetet – En översyn*
- SOU 1985:41 *Affärsverken och deras företag*
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten*
- SOU 2000:99 *Domarutnämningar och domstolsledning – frågor om utnämning av högre domare och domstolschefens roll*
- SOU 2002:14 *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*
- SOU 2004:23 *Från verksförordning till myndighetsförordning*
- SOU 2004:100 *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn*
- SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*
- SOU 2008:42 *Normgivningsmakten*
- SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*
- SOU 2009:72 *Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor*
- SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag*
- SOU 2012:90 *Överskottsinformation vid direktåtkomst*
- SOU 2013:42 *Tillsyn över polisen*
- SOU 2014:76 *Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål*
- SOU 2015:39 *Myndighetsdatalag*
- SOU 2015:57 *Tillsyn över polisen och Kriminalvården*
- SOU 2016:65 *Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten*
- SOU 2017:23 *digitalförvaltning.nu*
- SOU 2017:56 *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?*
- SOU 2018:25 *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*
- SOU 2018:38 *Styra och leda med tillit – Forskning och praktik*
- SOU 2018:47 *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*
- SOU 2018:48 *En lärande tillsyn – Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg*
- SOU 2019:38 *Stora brottmål – nya processrättsliga verktyg*

SOU 2019:43 *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*

SOU 2019:46 *En ny riksbankslag*

SOU 2020:40 *En gemensam utbildning inom statsförvaltningen*

SOU 2020:47 *Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag*

SOU 2021:16 *En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner*

SOU 2022:2 *En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner*

Promemorior i Departementsserien

Ds 2003:30 *Läkare i allmän tjänst*

Ds 2019:4 *Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige*

Övrigt offentligt tryck

Inspektionen för vård och omsorg, *Tillsyn av tillgänglighet i hälso- och sjukvården. Slutredovisning av regeringsuppdrag att beskriva risker med bristande tillgänglighet och lämna förslag på hur tillsynen kan utvecklas (IVO 2021-7)*

Regeringen, *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi (dnr N/2017/03643/D)*

Regeringen, *Sveriges åttonde periodiska rapport till FN:s kommitté mot tortyr (2018)*

Regeringskansliet, *Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag (dnr U2019/00336/GV)*

Riksrevisionen, *Statliga myndigheters tjänsteexport (2011:24)*

Riksrevisionen, *Inspektionen för vård och omsorg – en tillsynsverksamhet med förhinder (2019:33)*

Riksrevisionen, *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister (2020:22)*

SOM-institutet, *Förtroendet för Riksdagens Ombudsmän (2019, SOM-rapport nr 2019:12)*

Statskontoret, *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter (2010, Om offentlig sektor 1)*

- Statskontoret, *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.* (2012, Om offentlig sektor 14)
- Statskontoret, *Tillsyn och klagomålshantering inom migrationsområdet* (2014:32)
- Statskontoret, *Myndighetsanalys av Statens Skolinspektion* (2017:3)
- Statskontoret, *En förbättrad samordning av tillsynen och tillsynsvägledningen inom överförmyndarområdet* (2019:8)
- Statskontoret, *Delat tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen – för- och nackdelar* (dnr 2017/281-5)
- Statskontoret, *Tillsyn enligt NIS-direktivet – kostnader och finansiering* (2018:7)
- Statskontoret, *En förbättring av tillsynen inom djurens hälso- och sjukvård* (2016:29)
- Statskontoret, *Renodling av statlig verksamhet* (2016, Om offentlig sektor 27)
- Statskontoret, *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov* (2019:103)
- Statskontoret, *Utvärdering av det nya klagomålssystemet inom hälso- och sjukvården. Delrapport* (2018:26)
- Statskontoret, *Stöd i klagomålsprocessen till patientgrupper som inte omfattas av patientnämndernas verksamhet* (2018:106)
- Statskontoret, *Utvärdering av det nya klagomålssystemet inom hälso- och sjukvården. Slutrapport* (2019:18)
- Statskontoret, *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling* (2020, Om offentlig sektor 40)

Riksdagens ombudsmän

- Riksdagens ombudsmän, skrivelse från chefsjustitieombudsmannen den 11 juni 1996 i ärende dnr C62/96, publicerad i Förvaltningsrättslig tidskrift 4/1996, s. 171–173
- Riksdagens ombudsmän, *JO:s administrativa arbete*, promemoria daterad den 7 september 2006, JO:s ärende med dnr ADM 339-2006
- Riksdagens ombudsmän, rapport av Sten Heckscher den 31 maj 2013, *JO-ämbetets organisation – En genomlysning*, dnr ADM 38-2013
- Riksdagens ombudsmän, *Kanslihandbok*, dnr ADM 52-2014, fastställd av kanslichefen den 8 februari 2021
- Riksdagens ombudsmän, rapport av JO:s interna arbetsgrupp daterad den 17 juni 2014, *Organisationsprojektets rapport*, dnr ADM 115-2014

- Riksdagens ombudsmän, rapport av internrevisorerna Transcendent Group daterad april 2016, *Verksamhet enligt FN-protokollet OPCAT*, dnr ADM 70-2016
- Riksdagens ombudsmän, *Tjänstefel och andra brott som JO beivrar samt JO som åklagare*, dnr ADM 234-2016
- Riksdagens ombudsmän, rapport av internrevisorerna Transcendent Group daterad juni 2018, *Verksamhetsstyrning och uppföljning*, dnr ADM 11-2017
- Riksdagens ombudsmän, *Riktlinjer om jäv/intressekonflikter, bisysslor och mutor*, dnr ADM 196-2017
- Riksdagens ombudsmän, *Register över JO:s personuppgiftsbehandling* (2018-05-24), dnr ADM 64-2018
- Riksdagens ombudsmän, *Verksamhetsplan för Riksdagens ombudsmän (JO) 2019*, dnr ADM 232-2018
- Riksdagens ombudsmän, *Process för planering och uppföljning av verksamheten*, dnr ADM 271-2018, fastställd av chefsJO den 18 januari 2019
- Riksdagens ombudsmän, *Riktlinjer för JO:s verksamhet enligt Opcat*, dnr ADM 95-2019
- Riksdagens ombudsmän, *Verksamhetsplan för Riksdagens ombudsmän (JO) 2020*, dnr ADM 101-2019
- Riksdagens ombudsmän, *Handbok för ärendehandläggning*, dnr ADM 226-2019, version 2021-01-04
- Riksdagens ombudsmän, *Handbok för registraturen*, dnr ADM 228-2019
- Riksdagens ombudsmän, *Verksamhetsplan för Riksdagens ombudsmän (JO) 2021*, dnr ADM 31-2020
- Riksdagens ombudsmän, *Verksamhetsplan för Riksdagens ombudsmän (JO) 2022*, dnr ADM 31-2021
- Riksdagens ombudsmän, *Arbetsordning för Riksdagens ombudsmän*, gällande fr.o.m. den 22 februari 2012, senast reviderad den 17 mars 2022, JO:s ärende med dnr ADM 27-2022
- Riksdagens ombudsmän, *Besluts- och delegationsordning för ekonomi- och personaladministrativa frågor hos Riksdagens ombudsmän (JO)*, dnr ADM 63-2022

Rapporter från Opcat-enheten

- Riksdagens ombudsmän, *Nationellt besöksorgan – NPM. Rapport från JO:s Opcat-enhet 2015–2017*
- Riksdagens ombudsmän, *Nationellt besöksorgan – NPM. Rapport från JO:s Opcat-enhet 2018*
- Riksdagens ombudsmän, *Nationellt besöksorgan – NPM. Rapport från JO:s Opcat-enhet 2019*

Riksdagens ombudsmän, *Rapport från Opcat-enheten 2019, Tema Transporter*

Riksdagens ombudsmän, *Rapport från Opcat-enheten 2020, Tema isolering av intagna i häkte*

Riksdagens ombudsmän, *Rapport från Opcat-enheten 2020, Frihetsberövades situation under coronapandemin – JO:s granskning av fyra myndigheters åtgärder*

Riksdagens ombudsmän, *Slutrapport från Opcat-enheten 2021, Transporter av frihetsberövade personer*

Litteratur

- Ahlbäck Öberg, Shirin (2020). ”Förvaltningen”, i Mattson, Ingvar och Petersson, Olof (red.) *Svensk författningspolitik*, s. 155–172. Författarna och Studentlitteratur.
- Alexandersson, Nils & Hesselén, Gunnar (red.) (1935). *Sveriges riksdag: historisk och statsvetenskaplig framställning. Bd 16, Justitieombudsmannen; Militieombudsmannen; Tryckfrihetskommittén*. Stockholm.
- Alexius Borgström, Katarina (2003). *JO och tjänstemännen. En laghistorisk studie*. Iustus förlag.
- Axburger, Hans-Gunnar (2014). *JO – i riksdagens tjänst*. eddy.se ab.
- Bengtsson, Bertil (2013). *Offentliga tjänster i civilrättsligt perspektiv*. Norstedts Juridik.
- Berggren, Nils-Olof (2009). ”JO och politiken”, i Ekroth, Jesper och Swanström, Kjell (red.) *JO – Lagarnas väktare*, s. 9–18. Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond. Sveriges riksdag.
- Bergling, M., von Krogh, T. och Nejman, F. (2009). *40 år av övertramp PO/PON 1969–2009 – pressetikens framväxt, funktion och framtid*. Författarna och Juridisk rapportagebyrå.
- Bohlin, Alf (2015). *Offentlighetsprincipen*. Nionde upplagan. Norstedts Juridik.
- Cameron, Iain och Hirschfeldt, Johan (2016). ”Om Venedigkommissionen – uppdrag, arbetssätt och resultat”, i *Svensk Juristtidning 100 år*, s. 403–415. Iustus förlag.
- Danelius, Hans (2015). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*. Femte upplagan. Författaren och Norstedts Juridik.
- Eklundh, Claes (1996). ”JO-ämbetet och förvaltningslagen”, i *Förvaltningsrättslig tidskrift* 5-6/1996, s. 203–211.
- Eklundh, Claes (2001). ”Behovet av rättslig tillsyn över offentlig verksamhet”, i *Juridisk Tidskrift* nr 4 2001/02, s. 961–974.

- Eklundh, Claes (2005). "Ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet" – Några tankar om JO-ämbetet idag och i framtiden", i Regner, G., Eliason, M. och Vogel, H. (red.) *Festskrift till Hans Ragnemalm*, s. 85–99. Juristförlaget i Lund.
- Ekroth, Jesper (2001). *JO-ämbetet. En offentligrättslig studie*. Diss., Stockholms universitet.
- Ekroth, Jesper (2009). "JO-ämbetet 200 år – en historisk tillbakablick", i Ekroth, Jesper och Swanström, Kjell (red.) *JO – Lagarnas väktare*, s. 101–131. Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond. Sveriges riksdag.
- Engström, Fredrik och Hellman, Peter (2013). *Myndighetsutövning i skolan*. Norstedts Juridik.
- von Essen, Ulrik (2009). "Något om JO:s påverkan på lagstiftningen", i Ekroth, Jesper och Swanström, Kjell (red.) *JO – Lagarnas väktare*, s. 133–138. Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond. Sveriges riksdag.
- von Essen, Ulrik (2014). *Arbete i offentlig förvaltning*. Norstedts Juridik.
- Fenger, Niels (2020). "Ombudsmanden – et værn for borgernes retssikkerhed", https://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/vaern_for_borgernes_retssikkerhed.
- Hellners, Trygve (1975). *Förvaltningslagen med kommentarer*. LiberFörlag.
- Hellners, Trygve (1996). "Omfattas JO av förvaltningslagens tillämpningsområde?", i *Förvaltningsrättslig tidskrift* 4/1996, s. 133–139.
- Hellners, Trygve och Malmqvist, Bo (2010). *Förvaltningslagen med kommentarer*. Norstedts Juridik.
- Heuman, Sigurd. Tryckfrihetsförordningen 2 kap. 6 §, Karnov (JUNO) (besökt 2021-02-10). Norstedts Juridik.
- Hirschfeldt, Johan och Lerwall, Lotta (2016). "Friskolorna – några konstitutionella synpunkter på deras ställning", i Blomstrand, Severin m.fl. (red.) *Bertil Bengtsson 90 år*. Jure.
- Hirschfeldt, Johan. *Regeringsformen*, Lexino 2020-07-01 (JUNO). Norstedts Juridik.
- Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (2012). "Förtroendet för staten", i Holmberg, Sören och Weibull, Lennart *Institutionsförtroende bygger samhällen, SOM-institutets temaserie 2020* (2020:1), s. 223–241. Ale Tryckteam AB, Bohus 2020.
- Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (2013). "Det viktiga institutionsförtroendet", i Holmberg, Sören och Weibull, Lennart *Institutionsförtroende bygger samhällen, SOM-institutets temaserie 2020* (2020:1), s. 242–263. Ale Tryckteam AB, Bohus 2020.

- Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (2017). ”Långsiktiga förändringar i institutionsförtroende”, i Holmberg, Sören och Weibull, Lennart *Institutionsförtroende bygger samhällen, SOM-institutets temaserie 2020* (2020:1), s. 325–345. Ale Tryckteam AB, Bohus 2020.
- Holmberg, Sören och Weibull, Lennart (2020). ”Introduktion”, i Holmberg, Sören och Weibull, Lennart *Institutionsförtroende bygger samhällen, SOM-institutets temaserie 2020* (2020:1), s. 10–12. Ale Tryckteam AB, Bohus 2020.
- Lane, Jan-Erik (2000). ”The Ombudsman in Denmark and Norway”, i Gregory, Roy och Giddings, Philip (red.) *Righting Wrongs – The Ombudsman in Six Continents*, s. 143–153. IOS Press.
- Lenberg, E., Geijer, U. och Tansjö, A. (2020). *Offentlighets- och sekretesslagen*. JUNO Version 21. Norstedts Juridik.
- Lerwall, Lotta (2016). ”JO:s tillsyn över privata utförare av offentlig förvaltningsuppgift – särskilt fristående skolor”, i Svensk Juristtidning 100 år, s. 416–425. Iustus förlag.
- Marcusson, Lena (1989). *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet*. Iustus förlag.
- Melin, Mats (2009). ”JO-ämbetet 200 år – en blick mot framtiden”, i Ekroth, Jesper och Swanström, Kjell (red.), *JO – Lagarnas väktare*, s. 265–295. Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond. Sveriges riksdag.
- Modeen, Tore (2000). ”The Swedish and Finnish Parliamentary Ombudsmen”, i Gregory, Roy och Giddings, Philip (red.), *Righting Wrongs – The Ombudsman in Six Continents*, s. 315–322. IOS Press.
- Nielsen, Peder (2020). ”JO – den förtroendevalda juristen”, i *Ord och rätt. Festskrift till Hans-Gunnar Axberger*, s. 405–414. eddy.se ab.
- Norén Bretzer, Ylva (2009). ”Förtroendet för JO och andra ombudsmän”, i Ekroth, Jesper och Swanström, Kjell (red.), *JO – Lagarnas väktare*, s. 33–49. Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond. Sveriges riksdag.
- Norling, Thomas (2019). ”Justitieombudsmännens framställningar om författningsändringar”, i *Förvaltningsrättslig tidskrift 4/2019*, s. 507–523.
- Stern, Joachim (2008a). ”Denmark”, i Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (red.), *European Ombudsman-Institutions*, s. 153–160. Springer-Verlag.
- Stern, Joachim (2008b). ”Norway”, i Kucsko-Stadlmayer, Gabriele (red.), *European Ombudsman-Institutions*, s. 331–339. Springer-Verlag.
- Sunesson, Per-Anders och Lundgren, Lars (2019). *Nya sociallagarna*. Norstedts Juridik.

Swanström, Kjell (2009). ”JO-ämbetet inifrån”, i Ekroth, Jesper och Swanström, Kjell (red.), *JO – Lagarnas väktare*, s. 345–359. Riksdagens ombudsmän – JO i samarbete med Riksbankens Jubileumsfond. Sveriges riksdag.

Wieslander, Bengt (1995). *JO-ämbetet i Sverige*. Riksbankens Jubileumsfond & Gidlunds Förlag.

Övriga publikationer

Finland

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2018

Riksdagens justitieombudsmans berättelse år 2019

Danmark

Folketingets Ombudsmands beretning 1996

Folketingets Ombudsmands beretning 2019

Folketingets Ombudsmands notat 25 maj. 2018

Folketingets Ombudsmands Tilsynsmanual, dok.nr. 15/05108-57

Forslag til Lov om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand (2008/1 LSF 213).

Norge

Sivilombudsmannen Årsmelding 2019

Hovedinstruks for virksomhetsstyring i Stortingets administrasjon, 2013

Europaparlamentets utredningstjänst

The European Parliament and the establishment of a European Ombudsman: Twenty years of debate, 1974-1995, publicerad i augusti 2015 i serien Historical Archives of the European Parliament, European Parliament History Studies

Europarådet

Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk data-behandling av personuppgifter (CETS 108)

Europarådets kommitté mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT)

Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 18 to 28 May 2015

Förenta nationerna

Resolution 75/186 The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law, antagen av generalförsamlingen den 16 december 2020

FN:s kommitté mot tortyr (CAT)

Concluding observations on the eighth periodic report of Sweden, antagna av kommittén vid dess sjuttioandra session (den 8 november–3 december 2021)

IOI

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

How Privatisation Affects Ombudsmen (May 2015)

IOI Annual Report 2018/2019

Venedigkommissionen

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

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

EU-rättsligt material

Europaparlamentets beslut 94/262/EKSG, EG, Euratom av den 9 mars 1994 om föreskrifter och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning

Rådets direktiv 76/207/EEG om genomförandet av principen om lika-behandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/73/EG av den 23 september 2002

Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung

Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling

Europiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02)

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG

Europeiska ombudsmannens beslut om antagande av genomförandebestämmelser (2016/C 321/01)

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF

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

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av unionsrätten

Europaparlamentets förordning (EU, Euratom) 2021/1163 av den 24 juni 2021 om föreskrifter och allmänna villkor för ombudsmannens ämbetsutövning (Europeiska ombudsmannens stadga) och om upphävande av beslut 94/262/EKSG, EG, Euratom

Utländsk lagstiftning

Finland

Finlands grundlag (731/1999)

Riksdagens arbetsordning (40/2000)

Lagen om fördelningen av åligganden mellan justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman (1224/1990)

Lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002)

Instruktion för riksdagens justitieombudsman (209/2002)

Danmark

Danmarks Riges Grundlov (lov nr. 169 af 05/06/1953)

Forretningsorden for Folketinget (BEK nr 9444 af 23/05/2019)

Bekendtgørelse af lov om Folketingets Ombudsmand (LBK nr 349 af 22/03/2013)

Bekendtgørelse af udlændingeloven (LBK nr 1022 af 02/10/2019)

Norge

Kongeriget Norges grunnlov (LOV-1814-05-17)

Stortingets forretningsorden (FOR-2012-06-07-518)

Lov om Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen
(sivilombudsloven) (LOV-2021-06-18-121)

BILAGA 1

Direktiv för en parlamentarisk utredning om översyn av Riksdagens ombudsmän (JO)

SVERIGES 
RIKSDAG 

2020-02-10

1191-2019/20

Direktiv för en parlamentarisk utredning om översyn av Riksdagens ombudsmän (JO)

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté sammankallas med uppdrag att göra en översyn av Riksdagens ombudsmän (JO). Översynen ska behandla olika frågor som gäller bl.a. JO:s konstitutionella ställning, uppdrag, verksamhet och organisation.

Kommittén ska biträdas av experter och sekreterare samt får inrätta referens- och arbetsgrupper.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022.

Riksdagsförvaltningen

Besöksadress: Jakobsgatan 6

SVERIGES RIKSDAG 100 12 Stockholm • Telefon 08-786 40 00 • www.riksdagen.se

1 (13)

Bakgrund

Sedan den senaste större översynen av Riksdagens ombudsmän (JO) genomfördes i mitten av 1980-talet har JO:s verksamhet och dess förutsättningar förändrats i flera avseenden. Konstitutionsutskottet har därför under senare år identifierat ett behov av en bred översyn av JO. Med stöd av sin initiativrätt föreslog konstitutionsutskottet den 5 december 2019 därför ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om en översyn av JO. Riksdagen beslutade den 11 december 2019 i enlighet med konstitutionsutskottets förslag (bet. 2019/20:KU4, rskr. 2019/20:102).

Översynen ska enligt utskottet behandla olika frågor som gäller bl.a. JO:s konstitutionella ställning, uppdrag, verksamhet och organisation. Under särskilda rubriker nedan utvecklas behovet av en översyn och preciseras ramarna för utredningsuppdraget genom frågeställningar och avgränsningar.

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

JO:s konstitutionella ställning

Allmänt om självständighet och institutionellt oberoende

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

Samtidigt innebär gällande ordning att riksdagen ska fastställa de generella riktlinjerna för JO:s uppdrag och verksamhet genom bestämmelserna i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen). I 13 kap. 6 § första stycket regeringsformen anges således att justitieombudsmännen ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar samt att en ombudsman får föra talan i de fall som anges i instruktionen. JO:s tillsynsuppdrag definieras följaktligen av riksdagen genom JO-instruktionen.

Härtill kommer att det i riksdagsordningen föreskrivs att konstitutionsutskottet, på eget initiativ eller på begäran av någon av justitieombudsmännen, ska samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art

(riksdagsordningens tillägsbestämmelse 13.2.1). Utskottet och därmed riksdagen får härigenom anses dels ha ett visst ansvar för ämbetets inre organisation, dels få en möjlighet till insyn i densamma.

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

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

Det är av avgörande betydelse att värna JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet samt att säkerställa JO:s konstitutionella uthållighet, dvs. förmågan att över tid utföra den i regeringsformen grundade kontrollfunktionen. Även om det inte framkommit några grundläggande brister i gällande ordning bör en utredning analysera och bedöma om JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet alltigenom tillgodoses genom gällande regelverk och ta ställning till om det är påkallat med författningsändringar. Utredningen ska därvid särskilt beakta vikten av att säkerställa JO:s konstitutionella uthållighet.

Jämförelse med internationella rekommendationer

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

Kontakterna med riksdagen

I RO och JO-instruktionen finns bestämmelser om konstitutionsutskottets samråd med ombudsmännen (13.2.1 RO och 14 § JO-instruktionen) och om utskottets kontroll (25 § JO-instruktionen). Under senare år har utskottet bjudit in JO till såväl slutna som öppna sammanträden, exempelvis i samband med

överlämnandet av ämbetsberättelsen och vid information om årsredovisningen och förslaget till anslag på statens budget för JO. Det är angeläget att formerna för konstitutionsutskottets samråd med och stöd till JO liksom utskottets kontroll och uppföljning av JO:s verksamhet är adekvata och välfungerande samtidigt som de inte inkräktar på ombudsmännens självständighet och JO:s institutionella oberoende. Utredningen bör därför redogöra för den ordning som nu tillämpas i dessa avseenden och bedöma om ordningen är ändamålsenlig utifrån nämnda överväganden. Utredningen bör också ta ställning till om det finns behov av förändringar och, i förekommande fall, lämna erforderliga förslag, inbegripet förslag till eventuella författningsändringar.

Förhållandet till Riksdagsförvaltningen

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

Förvaltningslagens tillämplighet och besluts överklagbarhet

En fråga som har koppling till JO:s konstitutionella ställning inbegripet dess institutionella oberoende avser förvaltningslagens (2017:900) tillämplighet i JO:s verksamhet. Av 6 § första stycket JO-instruktionen framgår att en ombudsman avgör ett ärende genom beslut, vari han eller hon får uttala sig om huruvida en åtgärd av en myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Det har såväl i doktrinen som i rättstillämpningen diskuterats i vilken utsträckning förvaltningslagen är tillämplig på justitieombudsmännens tillsynsverksamhet och om beslut som JO meddelar inom ramen för sitt tillsynsuppdrag är överklagbara¹. Det finns således en oklarhet som föranleder ett behov av klargörande. Utredningen bör därför redovisa och klargöra frågor som avser förvaltningslagens tillämplighet på och besluts överklagbarhet i JO:s tillsynsverksamhet. Utredningen bör även föreslå de eventuella författningsändringar som bedöms vara motiverade.

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

Sammanfattning

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

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

JO:s uppdrag

Allmänt om JO:s tillsynsuppdrag

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

Bestämmelserna om JO:s tillsynsuppdrag är förhållandevis allmänt hållna. Frågan har också väckts om det finns ett behov av att ge justitieombudsmännen närmare vägledning när det gäller var tillsynsuppdragets huvudsakliga fokus och tyngd bör ligga. Utredningen bör analysera och bedöma om det finns skäl att

utveckla och precisera tillsynsuppdraget samt föreslå eventuella författningsändringar.

Det är angeläget att ämbetet som JO och JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget åtnjuter respekt och att besluten får genomslagskraft hos dem som granskas. Utredningen ska undersöka, analysera och bedöma hur det förhåller sig med den saken samt – i den utsträckning det bedöms påkallat – lämna förslag till åtgärder och eventuella författningsändringar.

JO:s tillsynsområde

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

Åklagarrollen

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

JO saknar egna polisiära resurser och åklagarresurser. Av 22 § första stycket JO-instruktionen följer att en justitieombudsman, med vissa begränsningar, får uppdra åt annan att leda förundersökning samt att väcka och utföra åtal som ombudsmannen har beslutat. När en justitieombudsman beslutar att inleda förundersökning ger ombudsmannen också regelmässigt i uppdrag åt en allmän åklagare att biträda vid förundersökning och åtal, även om det är ombudsmannen som fattar alla formella beslut och som är ansvarig för åtalsärendet. Denna arbetsfördelning ger upphov till vissa frågor av bl.a. praktisk karaktär, exempelvis när det gäller åtkomst till och hantering av handlingar. Utredningen bör därför redogöra för JO:s uppdrag som åklagare och hur JO utför respektive har utfört uppdraget över tid. Utredningen bör därvid identifiera eventuella behov av förändringar och lämna de åtgärdsförslag som bedöms vara nödvändiga. Utredningen bör också föreslå de eventuella författningsändringar som bedöms vara motiverade när det gäller JO:s uppdrag som åklagare.

Extraordinärt tillsynsorgan

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

Opcatverksamheten

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

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

Internationellt arbete

Av JO:s verksamhetsplan framgår att ett av JO:s övergripande mål för verksamheten är att främja den internationella spridningen av idén om rättslig kontroll genom oberoende ombudsmannainstitutioner. För att nå målet ska JO i största möjliga utsträckning ta emot personer och delegationer som önskar besöka JO för information om verksamheten och därutöver delta i internationella sammanhang och informera om verksamheten samt utbyta kunskaper och

erfarenheter med, och stödjade, utländska ombudsmannainstitutioner. I den årliga ämbetsberättelsen finns ett särskilt avsnitt om JO:s internationella arbete under det aktuella verksamhetsåret. Exempelvis framgår av redogörelse 2019/20:JO1 (s. 47) att JO under det verksamhetsåret tog emot 26 besök samt att justitieombudsmännen och tjänstemän hos JO aktivt deltog i utländska konferenser och seminarier.

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

Sammanfattning

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

- analysera om det finns skäl att närmare precisera JO:s tillsynsuppdrag och dess definition i nuvarande regelverk samt föreslå eventuella författningsändringar
- undersöka och analysera respekten för ämbetet som JO och JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget och beslutens genomslagskraft hos dem som granskas, bedöma om dessa iakttagelser bör föranleda åtgärder samt – i den utsträckning det bedöms påkallat – lämna förslag på åtgärder och eventuella författningsändringar
- undersöka, analysera och redovisa konsekvenserna för JO:s uppdrag att offentlig verksamhet i allt större utsträckning bedrivs i privat regi samt överväga och – i den utsträckning det bedöms påkallat – föreslå anpassningar av såväl JO:s tillsynsområde som gällande regelverk till nuvarande förhållanden
- redogöra för den nuvarande ordningen när det gäller JO:s genomförande av sin åklagaruppgift, identifiera eventuella behov av förändringar och lämna de åtgärdsförslag samt föreslå de eventuella författningsändringar som bedöms vara nödvändiga
- analysera i vilken utsträckning förutsättningarna för JO:s extraordinära tillsynsverksamhet påverkas av förändringar i den ordinarie tillsynsverksamheten och myndigheternas klagomålshantering
- analysera hur JO:s Opcatverksamhet förhåller sig till JO:s tillsynsuppdrag samt i vilken utsträckning den nuvarande ordningen uppfyller de krav som föreskrivs i det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning samt lämna förslag på eventuella författningsändringar

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

JO:s verksamhet

Ärendehantering

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

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

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

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

balansen mellan JO:s klagomålshandtering, inspektionsverksamhet och utnyttjande av sin initiativrätt är väl avvägd. Utredningen bör i detta sammanhang även analysera och bedöma om JO:s ekonomiska förutsättningar är anpassade för att bedriva en effektiv och ändamålsenlig verksamhet. Utredningen bör även föreslå de eventuella författningsändringar som bedöms vara påkallade.

Digital utveckling m.m.

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

Sammanfattning

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

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

JO:s organisation

Antalet justitieombudsmän

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

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

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

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

ChefsJO:s administrativa uppdrag m.m.

I 13 kap. 2 § andra stycket RO anges, såvitt nu är av intresse, att chefsJO är administrativ chef och bestämmer inriktningen av verksamheten i stort. I 12 § första stycket JO-instruktionen anges bl.a. att chefsJO ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att JO hushållar väl med statens medel. I 12 § andra stycket JO-instruktionen stadgas att chefsJO ska,

efter samråd med övriga ombudsmän, i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statens budget för JO.

Av lagtexten framgår inte den närmare innebörden av denna reglering. Uttalandena i förarbetena är relativt allmänt hållna och innehåller inte någon djupgående analys av eller vägledning vad gäller t.ex. hur regelverket om chefsJO:s administrativa uppdrag och roll förhåller sig till ombudsmännens inbördes oberoende. Härtill kommer att en av iakttagelserna i en organisationsstudie som genomfördes 2013 var att det fanns en administrativ och organisatorisk otydlighet hos JO.

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

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

De ställföreträdande justitieombudsmännen

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

Det förekommer att de ställföreträdande ombudsmännen i viss utsträckning tjänstgör dels under de ordinarie ombudsmännens semesterar, dels under en tid som en tjänst som ordinarie ombudsman är obesatt när den ordinarie ombudsmannen har avslutat sitt uppdrag och den nya ombudsmannen ännu inte har tillträtt. Omfattningen av de ställföreträdande justitieombudsmännens tjänstgöring redovisas bl.a. i JO:s årliga ämbetsberättelse. Således anges exempelvis i ämbetsberättelsen för verksamhetsåret 2017–2018 att en tillsynsavdelning var utan ordinarie ombudsman under mer än ett halvår och att

verksamheten på avdelningen under denna tid upprätthölls med hjälp av de två ställföreträdande ombudsmännen (redog. 2018/19:JO1 s. 12).

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

Sammanfattning

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

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

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

Utredningsuppdraget och kommittén

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

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

Utredningen ska genomföras inom ramen för en parlamentariskt sammansatt kommitté.

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

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

Kommittén ska analysera och redovisa förslagens konsekvenser.

BILAGA 2

Jämförande tabell – Ärendestatistik för vissa nordiska ombudsmannainstitutioner

Jämförande tabell – Ärendestatistik för vissa nordiska ombudsmannainstitutioner

Tabellen nedan har tagits fram med utgångspunkt i tillgängliga uppgifter i respektive ombudsmannainstitutions ämbetsberättelse för angivet år. Uppgifterna i tabellen utgör en översiktlig jämförelse mellan ombudsmannainstitutionernas ärendestatistik (se avsnitt 4.2). Skillnader mellan de olika ombudsmannainstitutionernas redovisning av ärendestatistiken påverkar förutsättningarna för en statistisk jämförelse.

	Danmark 2019	Finland 2019	Norge 2019	Sverige verksamhetsåret 2018/19
Antal inkomna klagomål	5 368	6 223	3 882	8 954
Avslutade ärenden (klagomål, initiativ, inspektioner)	5 574	6 204	3 979	9 017
Fullständig utredning ⁱ	187	874	276	715
Avskrivna efter viss utredning ⁱⁱ eller överlämnande till annan granskande myndighet	638	223	369	2 019
Avskrivna utan utredning (Sverige) ⁱⁱⁱ				6 283
Ej utredda pga. kvarvarande rättsmedel	2 162	909		
Avskrivna pga. ej skäl att närmare utreda anmälan	1 177	2 754	1 058	
Avvisades eller avskrevs på formella grunder	978	1 297	2 276	
Kritik eller rekommendation till organ	105	719	182	533

ⁱ Innefattar i regel inhämtande av yttrande från anmäld myndighet.

ⁱⁱ Med viss utredning avses att underlag eller uppgifter inhämtats i utredningen.

ⁱⁱⁱ I JO:s statistiska redovisning särredovisas inte grunden för varför ett ärende avskrivs utan utredning. Bakom avskrivningsbeslut skulle således kunna ligga exempelvis formella grunder, att det finns kvarvarande rättsmedel eller att det allmänt inte finns skäl att utreda en anmälan. JO använder avskrivningsbeslut även i sådana fall där nordiska kollegor avvisar klagomål.

BILAGA 3

Jämförelsetabell: Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän/Ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Jämförelsetabell: Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän/Ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän	Ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän
1 § första stycket	2 §
1 § andra stycket	11 §
2 § första stycket	14 § första stycket
2 § andra stycket	-
2 § tredje stycket	15 §
2 § fjärde stycket	16 §
2 § femte stycket	14 § andra stycket
3 § första stycket	12 § första stycket (delvis)
3 § andra stycket	12 § andra stycket
4 § första stycket	13 §
4 § andra stycket	-
5 § första stycket	17 §
5 § andra stycket	31 § (delvis)
5 a §	18 §
6 § första stycket	20 §
6 § andra stycket	21 § första, andra och fjärde stycket (delvis)
6 § tredje stycket	22 §
6 § fjärde stycket	23 §
6 § femte stycket	24 §
7 §	25 §
8 §	27 § (delvis)
9 §	28 §
10 §	29 §
11 §	43 §
12 § första stycket	3 § (delvis)
12 § andra stycket	4 §
12 § tredje stycket	46 §
13 § första stycket första och andra meningen	7 § första stycket (delvis)
13 § första stycket tredje meningen	-
13 § andra stycket	7 § andra stycket (delvis)
14 § första stycket	8 § (delvis)
14 § andra stycket	9 §
14 § tredje stycket	-
15 § första stycket	34 § (delvis)
15 § andra stycket	41 § (delvis)
15 § tredje stycket	6 § (delvis)
16 §	5 §
17 § första och andra stycket	30 § första och andra stycket
17 § tredje stycket	-
18 §	35 §
19 §	-
20 §	32 §
21 § första stycket	33 § (delvis)
21 § andra stycket	36 §
21 § tredje stycket första meningen	26 § första stycket
21 § tredje stycket andra meningen	26 § andra stycket
22 § första stycket	39 § första stycket

22 § andra stycket	39 § andra stycket
22 § tredje stycket	39 § tredje stycket
22 § fjärde stycket	40 § andra stycket
22 § femte stycket	40 § första stycket
23 § första stycket	37 § (delvis)
23 § andra stycket	38 § (delvis)
24 §	-
25 §	44 § (delvis)
26 §	-
27 §	- (jfr förslag om ändring i 6 kap. 3 § lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter)
28 §	-
29 §	47 §

BILAGA 4

Jämförelsetabell: Ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän/Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Jämförelsetabell: Ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän/Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän	Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän
1 §	-
2 §	1 § första stycket
3 §	12 § första stycket (delvis)
4 §	12 § andra stycket
5 §	16 §
6 §	15 § tredje stycket (delvis)
7 §	13 § (delvis)
8 §	14 § första stycket (delvis)
9 §	14 § andra stycket
10 §	-
11 §	1 § andra stycket
12 §	3 § (delvis)
13 §	4 § första stycket
14 § första stycket	2 § första stycket
14 § andra stycket	2 § femte stycket
15 §	2 § tredje stycket
16 §	2 § fjärde stycket
17 §	5 § första stycket
18 §	5 a §
19 §	-
20 §	6 § första stycket
21 §	6 § andra stycket (delvis)
22 §	6 § tredje stycket
23 §	6 § fjärde stycket
24 §	6 § femte stycket
25 §	7 §
26 §	21 § tredje stycket
27 §	8 § (delvis)
28 §	9 §
29 §	10 §
30 §	17 § första och andra stycket
31 §	5 § andra stycket (delvis)
32 §	20 §
33 §	21 § första stycket (delvis)
34 §	15 § första stycket (delvis)
35 §	18 §
36 §	21 § andra stycket
37 §	23 § första stycket (delvis)
38 §	23 § andra stycket (delvis)
39 § första stycket	22 § första stycket
39 § andra stycket	22 § andra stycket
39 § tredje stycket	22 § tredje stycket
40 § första stycket	22 § femte stycket
40 § andra stycket	22 § fjärde stycket
41 §	15 § andra stycket (delvis)
42 §	-

BILAGA 4 JÄMFÖRELSETABELL: NY LAG MED INSTRUKTION FÖR RIKSDAGENS
OMBUDSMÄN/LAG (1986:765) MED INSTRUKTION FÖR RIKSDAGENS OMBUDSMÄN

43 §	11 §
44 §	25 § (delvis)
45 §	-
46 §	12 § tredje stycket
47 §	29 §