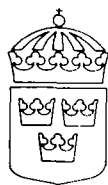


# Konstitutionsutskottets betänkande

## 1986/87:2

### om JO-ämbetet



KU  
1986/87:2

## 1. Sammanfattning

I betänkandet behandlas talmanskonferensens framställning till riksdagen (förslag 1985/86:6) med anledning av riksdagens JO-utrednings betänkande JO-ämbetet – En översyn (SOU 1985:26) samt fyra följdmotioner. Vidare tar utskottet upp till behandling 18 motioner från de allmänna motionstiderna 1985 och 1986 gällande JO-verksamheten och olika därmed sammanhängande frågor.

Utskottets ställningstaganden innebär i huvuddrag följande.

I de grundläggande frågorna om JO:s ställning som ett extraordinärt organ, om formerna för hans kontroll av den offentliga verksamheten och om omfattningen av hans tillsynsområde föreslås inga ändringar. Beträffande tillsynens inriktning har utskottet samma uppfattning som vid 1975 års JO-reform att klagomål från enskilda skall ha prioritet i förhållande till andra arbetsuppgifter. Utskottet konstaterar att det i praktiken är klagomålshandläggningen som i stor utsträckning styr JO:s verksamhet; det utrymme som kan finnas för andra uppgifter är beroende av vilka resurser som åtgår för klagomålen.

Beträffande inspektioner och s. k. projekt konstaterar utskottet att man inte kan dra någon skarp gräns mellan dessa olika verksamhetsformer. Utskottet anser att det får ankomma på JO själv att bedöma vilka verksamhetsformer som bäst gagnar syftet med JO:s verksamhet. I sammanhanget framhåller utskottet det angelägna i att JO:s granskning av kommunala organ som har hand om statlig verksamhet intensifieras. Utskottet föreslår ingen särskild lagregel om detta utan anser att här liksom på andra tillsynsområden bör den närmare inriktningen av JO:s verksamhet avgöras av JO själv.

Beträffande tjänsteansvarets framtida utformning förordade utskottet i ett yttrande till justitieutskottet i början av 1986 att frågan om tjänsteansvaret skall ses över med en reell skärpning av straffansvaret som utgångspunkt. Riksdagen beslöt under våren 1986 att begära en sådan översyn. Utredningsarbetet har nu påbörjats inom justitiedepartementet. Motioner rörande tjänsteansvaret har utskottet ansett besvarade härmed.

Beträffande JO:s åklagarroll har utskottet – liksom JO-utredningen – föreslagit en anpassning till vad som gäller för åklagare i allmänhet. Utskottet har vidare tillstyrkt utredningens förslag rörande JO:s roll inom det disciplinära ansvarssystemet, vilket i allt väsentligt innebär att frågan

överlämnas till regeringen för vidare behandling.

Liksom JO-utredningen föreslår heller inte utskottet att JO får några nya befogenheter utöver dem JO redan har i dag. Motioner med förslag om rätt för JO att besluta om skadestånd samt att ge JO extraordinär besvärsmätt och inhibitionsrätt har således avstyrkts.

Beträffande ämbetets organisation föreslog JO-utredningen att JO skulle göras om till ett enmansämbete. Vid sin sida skulle JO ha tre högre tjänstemän. Utskottet har stannat för att ämbetet skall bestå av en chefsjustitieombudsman och som biträde till denne tre justitieombudsmän. Utskottets förslag innebär en mera markerad chefsroll. Chefsjustitieombudsmannen skall således ha det övergripande ansvaret för verksamheten och för ämbetets organisation. Chefsjustitieombudsmannen skall ensam bestämma över arbetsordningen och inriktningen i stort av verksamheten. Utskottets ställningstagande innebär att motioner med yrkanden om att ämbetet skall bestå av mer än en av riksdagen vald ombudsman får anses besvarade.

Ombudsmännens mandatperioder skall som hittills vara fyraåriga. Ombudsman föreslås oförändrat ha rätt till full pension efter tre valperioder om han vid avgången uppnått 55 års ålder.

Utskottet har upprättat förslag till dels vissa ändringar i riksdagsordningen, dels ny JO-instruktion. Den nya instruktionen föreslås träda i kraft i samband med val av ny chefsjustitieombudsman, vilket skall ske före utgången av år 1986. De ombudsmän vars mandatperiod löper vid ikraftträdandet föreslås få arbeta på i princip oförändrade villkor tills deras perioder går ut. Skulle de föredra att avgå skall de oavsett tjänstetid och ålder ha rätt till full pension.

Betänkandet är enhälligt. Dock har tre särskilda yttranden avgetts gällande JO:s talerätt på det oreglerade kommunala området, JO-ämbetets organisation resp. riksdagens behandling av JO:s ämbetsberättelse.

## 2. JO-utredningens förslag (sammanfattning)

År 1975 beslöt riksdagen om viss reformering av JO-ämbetet (KU 1975/76:22, rskr. 27). Därvid förutsattes att en utvärdering av reformen skulle ske sedan tillräckliga erfarenheter av den vunnits. Mot denna bakgrund beslöt riksdagen i december 1982 att en översyn av JO-ämbetets verksamhet och organisation skulle komma till stånd. Motionsönskemål om att översynen skulle avse en samlad översyn av riksdagens kontrollmakt avlogs. Följande år tillsatte riksdagens talmanskonferens 1983 års JO-utredning\* med uppgift att göra denna översyn. I maj 1985 avgav utredningen till talmanskonferensen betänkandet JO-ämbetet – En översyn (SOU 1985:26). Utredningens slutsatser innebar i stora drag att JO-verksamhetens omfattning och inriktning i stort skulle bibehållas samt att JO-ämbetets organisation skulle förändras genom att de fyra nuvarande ombudsmännen, varav en särskild chefsombudsman, ersätts med en organisation med en ombudsman och tre

\* F. d. justitierådet Jan Ljungar, ordförande, riksdagsledamöterna Karin Ahrland, Gunnar Björck i Värmdö, Bertil Fiskesjö, Yngve Nyquist, Jörn Svensson och Ulla-Britt Åbark.

kvalificerade medarbetare till denne (rättschefer). Bland utredningens författningsförslag kan i första hand nämnas ett förslag till lag med instruktion för justitieombudsmannen, vilken lag föreslås ersätta nuvarande JO-instruktion. I det följande lämnas en översiktlig redogörelse för utredningens överväganden och förslag.

Utredningen utgår i sina överväganden från att JO:s huvuduppgift liksom hittills skall vara att som ett extraordinärt organ vaka över rättssäkerheten. Enligt utredningen är det av stor vikt att medborgarna har tillgång till ett sådant övervakande organ som JO-ämbetet, vilket står fritt från den offentliga förvaltningen i övrigt. Den självständiga ställning som JO bör inta som extraordinärt organ bör även gälla i förhållande till JO:s uppdragsgivare riksdagen. Utredningen understryker att JO bör vara en riksdagens och folkets ombudsman till vilken var och en kan vända sig när han anser att en myndighet eller en tjänsteman har handlat felaktigt. Utredningen anger att JO bör fullgöra sin uppgift att ta till vara de enskildas intresse av en lagenlig och korrekt behandling från myndigheternas sida främst efter två linjer. Dels bör JO kunna ingripa mot redan begångna fel i den offentliga verksamheten. Dels bör JO ha möjlighet att främst genom vägledande uttalanden förhindra att fel uppstår. Det framhålls 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.

Några förändringar av JO:s tillsynsområde föreslås inte. I betänkandet diskuteras bl. a. frågan om JO:s tillsyn på det privaträttsliga området, behovet av en särskild invandrarombudsman, frågan om JO fortlöpande bör granska utredningar rörande våld av polisman samt JO:s tillsyn på ADB-området. Utredningen lägger inte i dessa delar fram några förslag. En fråga utredningen särskilt behandlar gäller JO:s tillsyn på det kommunala området. Utredningen förordar att tillsynen ytterligare intensifieras i fråga om sådana primärkommunala och landstingskommunala organ som har hand om uppgifter enligt statlig speciallagstiftning.

Utredningen anlägger olika synpunkter på hur avvägningen bör vara mellan de olika verksamhetsformer som JO använder sig av i sin tillsynsverksamhet, dvs. i första hand JO:s prövning av klagomål samt JO:s inspektions- och s. k. projektverksamhet. Utredningen konstaterar att prövningen av klagomål från enskilda har central betydelse och att klagomål inte bör avvisas för att JO skall hinna med annan verksamhet. Enligt utredningens mening är det därför i hög grad önskvärt att JO:s generösa praxis när det gäller prövningen av klagomål består. Utredningen anser dock att det inte är klagomålsprövningen utan JO:s inspektions- och projektverksamhet – med undantag för rena rutininspektioner – som är mest effektiv när det gäller att tillgodose rättssäkerheten. Utredningen förordar att antalet mera rutinartade inspektioner begränsas i förhållande till nuläget och att i stället verksamheten med bredare undersökningar – i form av ämnesinriktade inspektioner och s. k. projektverksamhet – intensifieras.

Utredningen framför vidare sin syn på den verksamhet som i betänkandet betecknas som JO:s upplysnings- och rådgivningsverksamhet. Utredningens uppfattning är att den nuvarande inriktningen och omfattningen av verksamheten är väl avvägd.

Utredningens översyn av reglerna gällande JO:s handläggning av klagomål

målsärenden utmynnar i två förslag. Dels föreskrivs vissa jämkningar av nu gällande regel i JO:s instruktion rörande JO:s befattning med klagörenden som angår förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden, dels föreskrivs att JO skall få rätt att överlämna klagomål till Sveriges advokatsamfund när klagomålet rör advokat som står under JO:s tillsyn.

Enligt utredningen bör inte JO:s befogenhet att uttala sig om tjänstemännens handlande i form av kritik eller mera allmänt vägledande uttalanden begränsas. Mot bakgrund av att någon skyldighet inte finns att rätta sig efter JO-uttalanden betonar utredningen vikten av att uttalandena är väl underbyggda och kan övertyga genom sin sakliga tyngd. Utredningen har inte funnit belägg för att JO:s uttalanden under senare år minskat i auktoritet.

Beträffande JO:s sanktionsbefogenheter föreslås att JO:s åtalsbefogenhet i fråga om varje typ av brott som begås i offentlig tjänst bör finnas kvar. JO-utredningen diskuterar om nu gällande straffbestämmelser på detta område ger JO tillräckliga möjligheter att ingripa mot fel som begås i den offentliga verksamheten. Utredningens slutsats är att det inte finns belägg för att de offentliga funktionärerna skulle visa större ohörsamhet mot JO:s uttalanden sedan utrymmet för åtal blivit mera begränsat än tidigare med anledning av 1975 års ämbetsansvarsreform. Utredningen erinrar också om JO:s möjlighet att utnyttja det disciplinrättsliga ansvarssystemet. Utredningen har inte ansett det vara en uppgift för utredningen att bedöma var gränserna skulle gå kring det straffbara området för fel i tjänsten. Utredningen framför dock synpunkter på bestämmelsen i 20 kap. 1 § BrB (myndighetsmissbruk/vårdslös myndighetsutövning). Enligt utredningen bör bestämmelsen ha den vidsträckt innebörd som tjänsteansvarskommittén i sitt år 1983 avgivna betänkande angivit att den egentligen har redan nu. Utredningen anser att en lagändring bör ske för att säkerställa att nämnda innebörd beaktas vid rättstillämpningen.

Beträffande JO:s roll som åklagare lägger utredningen fram olika förslag. En huvudlinje i dessa är att JO i sin brottsutredande verksamhet skall omfattas av samma lagregler som åklagare i allmänhet.

När det gäller JO:s befogenheter inom det disciplinrättsliga ansvarssystemet konstaterar utredningen att JO utnyttjat dessa endast i ringa omfattning. Utredningen, som anser att detta delvis kan ha berott på att reglerna inte utformats på ett helt tillfredsställande sätt, har funnit anledning att se över dessa. Översynen har resulterat i ett flertal ändringsförslag. Bland dessa märks följande. Utredningen föreslår att JO i ärenden angående disciplinansvar eller avskedande som JO anmält till vederbörande disciplinmyndighet skall få en partsliknande ställning. Vidare föreslås vissa förändringar av reglerna i 16 kap. 3 § lagen om offentlig anställning (LOA) angående JO:s talerätt över disciplinmyndighets beslut syftande till att undanröja olika onödiga begränsningar för JO. Andra förslag på disciplinområdet gäller vidgade möjligheter för JO att ingripa mot personal inom hälso- och sjukvårdsområdet och mot veterinärer. En särskild fråga, som diskuteras i betänkandet, är om JO bör ha talerätt över disciplinmyndighets beslut beträffande befattningshavare på det oreglerade kommunala området, där det disciplinära ansvaret regleras genom kollektivavtal. Utredningen anser att, sett från JO:s horisont, skäl kan anföras för att JO borde ha samma

talerätt på förevarande område som han har på det statliga området. Utredningen konstaterar emellertid att ett införande av sådan talerätt – med bibehållen avtalsfrihet i övrigt – normalt inte skulle leda till att JO skulle kunna få någon ändring till stånd av disciplinmyndighetens (arbetsgivarens) beslut, eftersom avtalsparterna – arbetstagaren och arbetsgivaren – disponerar över hur kollektivavtal skall tolkas. JO-utredningen anser, utan att ta ställning till frågan i sak, att frågan bör utredas i särskild ordning. I ett särskilt yttrande anför två av utredningens ledamöter att syftet med en sådan utredning skall vara att JO tilläggs talerätt.

Utredningen behandlar vidare olika i den offentliga debatten framlagda förslag om att ge JO särskilda befogenheter för att kunna bistå enskilda som utsatts för fel eller försummelser från det allmännas sida. Förslagen har gått ut på att ge JO rätt att besluta om skadestånd från det allmänna, att ge JO rätt att i extraordinär väg överklaga myndighetsbeslut samt att ge JO rätt att besluta att myndighetsbeslut tills vidare inte får verkställas (inhibitionsrätt). Utredningen anser emellertid inte att JO bör utrustas med ifrågavarande befogenheter, bl. a. av det skälet att sådana förändringar skulle kunna urholka JO:s ställning som ett extraordinärt organ. En annan fråga som diskuteras är om JO borde ha rätt att – utan rättegång i vanlig mening – vända sig främst till högsta domstolen och regeringsrätten för att erhålla besked om tolkningen av gällande rätt i särskilda fall. Inte heller i denna del läggs fram något förslag. Utredningen erinrar om att frågan redan utreds av rättegångs-utredningen.

Beträffande JO-ämbetets nuvarande organisation pekar utredningen på vissa svagheter. Utredningen anser inte att det kan uteslutas att de under senare år ökande arbetsbalanserna inom JO-ämbetet i betydande utsträckning står att finna i att JO:s organisation inte är utformad på ett helt rationellt sätt. Enligt utredningen innebär ett JO-ämbete som innehas av endast en ombudsman flera fördelar. Utredningen anser att det finns goda möjligheter att finna en lösning som innebär att ett enmansämbete inte skall föranleda en alltför stor arbetsbörda för dess innehavare och inte heller medföra risk för att kvaliteten på JO-verksamheten försämras eller att innehavaren skall sakna möjlighet att överblicka hela verksamheten. För att förverkliga ett enmansämbete föreslår utredningen att justitieombudsmannen får kvalificerade medarbetare på högre nivå än byråchef och att han ges möjligheter att till dessa delegera beslutanderätten i vissa ärenden. Det organisationsförslag som läggs fram bygger i stora delar på en rapport av Statskonsult Administrationsutveckling AB, som på uppdrag av utredningen undersökt hur en organisation med endast en ombudsman borde se ut för att kunna utföra de arbetsuppgifter som bör ankomma på JO-ämbetet. Förslaget innebär bl. a. följande. Under justitieombudsmannen skall finnas tre utredningsavdelningar. De nuvarande ombudsmännens tillsynsområden skall fördelas på dessa avdelningar. Chef för utredningsavdelning skall vara en högt kvalificerad jurist – rättschef – som skall tillsättas av justitieombudsmannen genom förordnande för viss tid (sex år). Varje utredningsavdelning skall ha två byråchefer. Den nuvarande kanslichefsbefattningen skall inte längre finnas kvar.

För att justitieombudsmannen inte skall få en alltför stor arbetsbörda

erfordras regler som möjliggör delegering av beslutanderätten i många av JO:s ärenden. Utredningen uppehåller sig ingående vid delegationsfrågan. En utgångspunkt bör enligt utredningen vara att justitieombudsmannen skall känna till alla ärenden. Varje ärende skall därför anmälas till honom och han bör i varje ärende, där delegation är aktuell, ta ställning i delegationsfrågan. Delegation anges inte få förekomma i principiellt viktigare ärenden eller i ärenden av stor vikt. Även ärenden som resulterar i kritik av mindre allvarligt slag bör enligt utredningen i princip avgöras av justitieombudsmannen men med möjlighet för honom att delegera beslutanderätten till en rättschef. Beslutanderätten i ärenden som avgörs utan kritik och klagomål som inte tas upp till behandling skall justitieombudsmannen normalt kunna delegera till rättschef eller byråchef. Även vissa andra slag av ärenden skall kunna delegeras. Enligt utredningens uppskattning skulle dess förslag leda till att delegation av beslutanderätten i princip skall vara tillåten i drygt 80 % av det totala antalet ärenden.

I betänkandet läggs fram förslag och anförs synpunkter i en rad andra frågor som gäller JO-ämbetets organisation och justitieombudsmannens ställning m. m. Hit hör frågor om justitieombudsmannens tjänsteperiod, löneställning och pensionsvillkor, om ersättare för justitieombudsmannen när denne på grund av sjukdom eller jäv inte kan utöva ämbetet, om förbud för justitieombudsmannen att inneha eller utöva annat ämbete, om villkoren för justitieombudsmannens innehav av bisysslor, om rätt för justitieombudsmannen att tillsätta tjänst som rättschef osv. Utredningen föreslår också vissa övergångsbestämmelser som syftar till att den nya organisationen av JO-ämbetet skall införas successivt i takt med att de nuvarande ombudsmännens mandatperioder löper. Val av den ombudsman som föreslås leda den nya organisationen bör första gången ske i samband med att den nuvarande chefsombudsmannens valperiod utgår. Enligt utredningens bedömning innebär ett genomförande av dess organisationsförslag rationaliseringsvinster som medför att JO utan ytterligare resursförstärkningar bör ha tillräcklig kapacitet att driva sin verksamhet, även med den intensifiering av projektverksamheten som förordats.

En av utredningens ledamöter är skiljaktig i organisationsfrågan. Enligt reservanten bör antalet ombudsmän även fortsättningsvis vara fyra. Reservanten anser dock att vissa organisatoriska förändringar bör ske för att bryta tendensen att varje ombudsman har sin egen administration.

Andra frågor som utredningen behandlar utan att framlägga några lagförslag är bl. a. frågor om överlämnande av klagomål till annan myndighet, JO-beslutens utformning och deras publicering i ämbetsberättelsen, JO som remissorgan samt riksdagens årliga granskning av JO:s verksamhet.

De författningsförslag som utredningen lägger fram avser – vid sidan av de bestämmelser som föranleds av den föreslagna organisationen – huvudsakligen JO:s utrednings- och sanktionsbefogenheter. Bestämmelserna härom är intagna i dels förslaget till ny JO-instruktion, dels olika andra författningar. Utredningen, som ansett det självklart att även JK skall ges de nyssnämnda befogenheterna, har vidare lagt fram författningsförslag rörande JK. Detta gäller dock inte de av förslagen som har sin plats i den av regeringen utfärdade JK-instruktionen.

### 3. Ärendets handläggning. Motionsyrkanden

KU 1986/87:2

Utredningens betänkande överlämnades den 14 oktober 1985 av talmanskonferensen till riksdagen (förslag 1985/86:6), som hänvisade ärendet till konstitutionsutskottet. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras yttranden har fogats till betänkandet som *bilaga 1*. Under ärendets handläggning har synpunkter på JO-ämbetet inkommit från vissa enskilda. Vidare har JO Nilsson och JO Holstad till utskottet överlämnat var sitt JO-beslut rörande tjänsteansvaret resp. frågan om införande av eventuella åtgärder mot kommun som sätter sig över domstolsbeslut.

Under motionstiden i anledning av förslaget väcktes fyra motioner. I det följande redovisas yrkandena i dels dessa motioner, dels de övriga motioner som behandlas i ärendet.

#### Motioner väckta i JO-ärendet (förslag 1985/86:6)

|  | Behandlas i utskottets |           |
|--|------------------------|-----------|
|  | yttr. s.               | hemst. p. |
| <i>I motion 1985/86:172</i> av Ulf Adelson m. fl. (m) yrkas  |                        |           |
| 1. att riksdagen beslutar att straffansvaret för tjänstefel skall återinföras inom hela den offentliga sektorn i enlighet med vad som i motionen anförts,  | 22                     | 4         |
| 2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till utvidgning av JO-ämbetets uppgifter i enlighet med de riktlinjer som angivits i motionen,   | 20,33,35               | 3a,10,11a |
| 3. att riksdagen beslutar att JO-ämbetet även framgent skall utövas av fyra ombudsmän i enlighet med vad som i motionen anförts.   | 40                     | 12        |
| <i>I motion 1985/86:173</i> av Lars Werner m. fl. (vpk) yrkas  |                        |           |
| 1. att riksdagen med avslag på förslag 1985/86:6 vad avser organisationsfrågan beslutar att JO-ämbetet även fortsättningsvis skall ha flera (fyra) ombudsmän och vara ansvarigt inför riksdagen på hittillsvarande sätt, | 40                     | 12        |
| 2. att riksdagen godkänner bifogat förslag* till instruktion för JO,   | 45                     | 13b       |
| 3. att riksdagen godkänner vad som i motionen anförts om JO:s befogenheter.  | 22,35                  | 4,11b     |
| <i>I motion 1985/86:174</i> av Elving Andersson m. fl. (c) yrkas   |                        |           |
| att riksdagen uttalar att JO:s arbete med klagomål från enskilda prioriteras högt i förhållande till andra uppgifter så som motionen anger.  | 19                     | 3b        |
| <i>I motion 1985/86:175</i> av Birgit Friggebo m. fl. (fp) yrkas   |                        |           |
| 1. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad vi i motionen anför angående utökade möjligheter för JO att utöva tillsyn över den kommunala verksamheten,                                     | 24,25                  | 5,7       |
| 2. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad vi i motionen anför angående översyn av reglerna för tjänsteansvar.  | 22                     | 4         |

\* Instruktionsförslaget, som här uteslutits, följer i huvudsak JO-utredningens förslag, utom vad avser antalet ombudsmän.

**Motioner väckta under allmänna motionstiden 1985**

|   |    |     |
|---|----|-----|
| <i>I motion 1984/85:452</i> av Ulf Adelson m. fl. (m) yrkas – såvitt nu är i fråga –<br>8. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om återinförande av ämbetsansvaret.  | 22 | 4   |
| <i>I motion 1984/85:940</i> av Sture Palm m. fl. (s, m, c) yrkas<br>att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående en översyn av riksdagens kontrollmakt.   | 12 | 1   |
| <i>I motion 1984/85:1179</i> av Allan Ekström (m) yrkas<br>att riksdagen uttalar att JO-tillsynen som hittills i främsta rummet skall utövas som kontroll av att myndigheter och befattningshavare i sin löpande verksamhet noga följer gällande rätt.  | 20 | 3b  |
| <i>I motion 1984/85:1532</i> av Bengt Westerberg m. fl. (fp) yrkas – såvitt nu är i fråga –<br>1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad vi i motionen anført angående en förstärkning av JO:s roll,<br>2. att riksdagen hos regeringen begär att JO-utredningen genom tilläggsdirektiv får i uppgift att studera sanktionsmöjligheter mot kommunala förtroendemän i de fall en kommun fattar beslut som strider mot lagar eller andra myndigheters beslut eller dom. | 22 | 4   |
| <i>I motion 1984/85:1564</i> av Tore Nilsson (m) yrkas<br>att riksdagen beslutar att låta utreda hur JO-ämbetet kan omvandlas till en fristående domstol.   | 36 | 11a |
| <i>I motion 1984/85:2325</i> av Anders Björck m. fl. (m) yrkas<br>att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag i syfte att förhindra att kommuner sätter sig över domstolsavgöranden.   | 24 | 5   |
| <i>I motion 1984/85:2329</i> av Eric Hägelmark (fp) yrkas<br>att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till ett forum för personer som ej godtagit myndighetsbeslut.   | 36 | 11a |
| <i>I motion 1984/85:2337</i> av Birgitta Rydle (m) yrkas<br>att riksdagen hos regeringen begär att lagstiftningsåtgärder vidtas i syfte att åstadkomma effektiva sanktionsmöjligheter då upphävda kommunalbeslut inte föranleder rättelse.  | 24 | 5   |

**Motioner väckta under allmänna motionstiden 1986**

|   |    |   |
|---|----|---|
| <i>I motion 1985/86:K207</i> av Ulf Adelson m. fl. (m) yrkas – såvitt nu är i fråga –<br>12. att riksdagen beslutar att straffansvaret för tjänstefel skall återinföras inom hela den offentliga sektorn i enlighet med vad som i motionen anförts.   | 22 | 4 |
| <i>I motion 1985/86:K211</i> av Bengt Westerberg m. fl. (fp) yrkas med hänvisning till vad som anförts i motion 1985/86:Ju606 – såvitt nu är i fråga –<br>3. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en översyn av reglerna om stats- och kommunaltjänstemäns straff- och disciplinansvar. | 22 | 4 |

|  |    |      |
|--|----|------|
| 4. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en utredning av möjligheterna att införa sanktioner mot ledamöter av beslutande kommunala församlingar.  | 24 | 5    |
| <i>I motion 1985/86:K214 av Karin Söder m. fl. (c) yrkas – såvitt nu är i fråga –</i>  |    |      |
| 8. att riksdagen beslutar att tjänsteansvaret skall utvidgas i enlighet med vad som anförts i motionen.  | 22 | 4    |
| 10. att riksdagen beslutar att JO skall tillerkännas samma möjligheter till kontroll och ingripande på det kommunala området som på det statliga i enlighet med vad som anförts i motionen.                            | 25 | 7    |
| <i>I motion 1985/86:K228 av Britta Bjelle (fp) yrkas</i>   |    |      |
| att riksdagen beslutar att hos regeringen begära en utredning angående möjligheterna att inrätta ett organ för prövning av myndigheternas tillämpning av de ramlagar som riksdagen beslutar.                           | 14 | 2    |
| <i>I motion 1985/86:K302 av Knut Wachtmeister m. fl. (m) yrkas med hänvisning till vad som anförts i motion 1985/86:Sk501 – såvitt nu är i fråga –</i>   |    |      |
| 1. att riksdagen hos regeringen begär förslag om införande av straffansvar för tjänstefel.   | 22 | 4    |
| <i>I motion 1985/86:K610 av Birgit Friggebo m. fl. (fp) yrkas – såvitt nu är i fråga –</i>   |    |      |
| 7. att riksdagen hos regeringen begär förslag om utvidgning av JO:s kompetens till att omfatta även det kommunala området.   | 25 | 7    |
| <i>I motion 1985/86:K611 av Margit Gennser och Sten Svensson (båda m) yrkas – såvitt nu är i fråga –</i>   |    |      |
| 2. att riksdagen beslutar att hos regeringen anhålla om förslag till sanktionsmedel mot kommunal- och landstingspolitiker som inte rättar sig efter domstolsutslag,  | 24 | 5    |
| 5. att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till direktiv resp. tilläggsdirektiv till aviserad utredning om kommunalt lagtrots och till stat- och kommunberedningen i enlighet med vad som anförts i motionen. | 24 | 5. 6 |
| <i>I motion 1985/86:K612 av Christer Eirefelt och Anne Wibble (båda fp) yrkas – såvitt nu är i fråga –</i>   |    |      |
| 2. att riksdagen hos regeringen begär förslag till sanktioner mot ledamöter av beslutande kommunala församlingar.  | 24 | 5    |
| <i>I motion 1985/86:K628 av Staffan Burenstam Linder m. fl. (m) yrkas med hänvisning till vad som anförts i motion 1985/86:Sk351 – såvitt nu är i fråga –</i>  |    |      |
| 2. att riksdagen hos regeringen begär förslag i syfte att förhindra att kommuner sätter sig över domstolsavgöranden.   | 24 | 5    |

I motion 1985/86:Fi716 av Britta Bjelle (fp) yrkas

att riksdagen hos regeringen begär en utredning angående möjligheterna att utvidga riksdagens revisorers kompetensområde i det syfte motionen anger.

## 4. Yttrande

Konstitutionsutskottet har inhämtat finansutskottets yttrande över motion 1984/85:940 av Sture Palm m. fl. (s, m, c). Finansutskottets yttrande har som *bilaga 2* fogats till detta betänkande.

## 5. Utskottet

### 5.1 Inledande synpunkter

JO-ämbetet har under den senaste 20-årsperioden varit föremål för översyn vid tre tillfällen. Den viktigaste tanken bakom reformeringsbehovet har varit att anpassa ämbetet till den offentliga förvaltningens växande omfattning och lagstiftningens efter hand ökade komplexitet. 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.

Huvudsyftet med JO-institutionen anges i regeringsformens (RF) kapitel om riksdagens kontrollmakt. I 12 kap. 6 § RF stadgas således att JO:s uppgift skall vara att "utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar". Som anförs i grundlagsmotiven intar JO-institutionen en stark ställning i vårt land som en garanti av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet. Här ligger att JO:s huvuduppgift är att tillvarata de enskildas intresse av en lagenlig och korrekt behandling från myndigheternas sida.

Samhällsutvecklingen har lett till att behovet av att på olika sätt stärka den enskildes rättsskydd och ställning i förhållande till det allmännas organ har ökat. Detta har lett till en rad åtgärder från statsmakternas sida. Vid sidan av sådana granskningsorgan som JO och JK finns i vårt land andra betydelsefulla instrument för att tillgodose den enskildes intressen. Utskottet vill bl. a. peka på den i tryckfrihetsförordningen förankrade offentlighetsprincipen som i allmänhet ger full insyn i myndigheternas verksamhet och har avgörande betydelse för massmediernas samhällsbevakning och på datalagstiftningen som tar särskilt sikte på den enskildes behov av integritet i datasamhället. Hit hör givetvis också i hög grad vårt välutvecklade rättsväsende. Från senare tid bör nämnas den i år beslutade förvaltningslagsreformen, som syftar till att ytterligare befästa myndigheternas skyldighet att betjäna allmänheten. En rad andra åtgärder för att trygga den enskildes ställning har också vidtagits. Exempel härpå är regelförenklingar, decentrali-

sering och delegering av beslutsfunktioner och en ökad lekmanamedverkan i myndigheternas verksamhet. Slutligen kan nämnas att en reform som innebär viss möjlighet till domstolsprövning av förvaltningsbeslut har aviserats av regeringen.

Det är enligt utskottets mening av stor vikt att JO:s roll betraktas i relation till samhällets övriga skyddsmekanismer när det gäller rättssäkerhetsfrågor: JO:s verksamhet är en bland många faktorer till skydd för rättssäkerheten. Detta betyder inte att JO spelat ut sin roll eller att JO:s roll förringats i förhållande till den mera centrala betydelse JO-institutionen hade i ett äldre samhälle. Tvärtom har den offentliga sektorns tillväxt och komplexitet ökat behovet av att ha tillgång till ett från den offentliga förvaltningen fristående organ som genom sin oberoende ställning kan motverka fel i den offentliga verksamheten. JO har alltid i första hand verkat genom kraften i sina uttalanden. Det ligger enligt utskottets mening i sakens natur att detsamma kommer att gälla för framtiden. Det är således av största vikt att JO:s beslut har tyngd och genomslagskraft. Utskottet finner skäl att här upprepa och instämma i vad riksdagen på utskottets förslag vid 1975 års JO-reform uttalade i fråga om JO:s roll (KU 1975/76:22 s. 48 f.):

JO-institutionen är enligt regeringsformen ett av riksdagens kontrollorgan. I vårt parlamentariska system innebär detta inte att JO skall ha rollen som folkrepresentationens kontrollant av regeringsmaktens utövande. JO:s huvuduppgift är i stället att tillvarata den enskildes intresse av en lagenlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida. Denna verksamhet utövar JO huvudsakligen genom att pröva anmälningar från enskilda mot statliga och kommunala myndigheter samt företrädare för dessa och genom att vid inspektioner granska myndigheternas praxis i olika hänseenden. Det är enligt utskottet uppenbart att den svenska riksdagens ombudsmannainstitution, som inte minst under senare år tjänat som förebild för många andra länder, som inrättat liknande tillsynsorgan, fått ökad betydelse i takt med den offentliga förvaltningens växande omfattning och lagstiftningens alltmer komplicerade karaktär.

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

1983 års JO-utredning tillkom sedan frågan om en översyn av JO-ämbetet aktualiserats dels i samband med utskottets årliga granskning av JO:s ämbetsberättelse, dels med anledning av motionsyrkanden. Det bör i

sammanhanget erinras om att utskottet redan vid 1975 års JO-reform förutsatte att en utvärdering av reformen skulle ske sedan tillräckliga erfarenheter vunnits av denna. Utredningen har inte varit bunden av några detaljerade direktiv utan har haft att förutsättningslöst pröva både principiella frågor om ombudsmännens verksamhet och frågor som har att göra med ämbetets organisation. Utskottet återkommer i det följande under särskilda avsnitt till de olika frågor som utredningen behandlat. Utskottet anser det därför inte motiverat att i detta inledande avsnitt ta upp annat än vissa principfrågor.

I de grundläggande frågorna om JO:s ställning som ett extraordinärt organ och om formerna för JO:s kontroll av den offentliga verksamheten liksom av omfattningen av JO:s tillsynsområde föreslår utredningen inga ändringar i förhållande till den nuvarande ordningen. Det övervägande antalet remissinstanser har inte några invändningar mot utredningens slutsatser i dessa hänseenden. Inte heller utskottet förordar som framgår av utskottets i det föregående redovisade syn på JO-ämbetets allmänna ställning några mera genomgripande ändringar i JO:s roll.

Utskottet återkommer i senare avsnitt till frågor som rör särskilda befogenheter för JO i vårt rättssystem, t. ex. JO:s befogenheter inom tjänsteansvarsområdet och JO:s möjligheter att mera direkt kunna ingripa till den enskildes hjälp.

I JO-utredningens uppdrag ingick inte att göra en samlad översyn av riksdagens kontrollmakt. I det betänkande som innehåller direktiven för JO-utredningen angav konstitutionsutskottet med anledning av motionsönskemål om en samlad översyn av riksdagens kontrollmakt, däri inbegripet frågan om huvudmannaskapet för den statliga revisionen, att kontrollmakt-frågan inte borde aktualiseras i det förevarande sammanhanget.

I en av motionerna i ärendet – motion 1984/85:940 av Sture Palm m. fl. (s, m, c) – tas önskemålet om en samlad översyn av riksdagens kontrollmakt ånyo upp. Saken aktualiseras även i ett par av remissyttrandena över JO-utredningens betänkande.

I motionen har de dåvarande ledamöterna i riksdagens revisorers arbetsutskott föreslagit att en samlad översyn skall göras av riksdagens kontrollmakt. Det erinras om de förändringar som riksdagens revisorers arbetsformer undergått sedan slutet av 1970-talet och det närmare samarbete som därvid utvecklats mellan revisorerna och riksdagens utskott. Utan tvivel har dessa åtgärder enligt motionärerna vitaliserat revisorernas granskning. Deras erfarenhet är också att revisorernas arbete har inneburit att utskott och riksdag fått ett bättre beslutsunderlag. Motionärerna anser dock att revisorerna många gånger inte har tillräckliga resurser för att snabbt kunna följa upp de olika granskningsförslag som väcks och gör mot denna bakgrund bedömningen att en förstärkning av resurserna vid revisorernas kansli är nödvändig för att revisorerna skall kunna ge riksdagen bättre stöd i sin granskningsuppgift.

I motionen sätts också från konstitutionella utgångspunkter i fråga om inte ansvaret för den statliga kontrollen i högre grad än nu bör ligga på riksdagen.

Finansutskottet får med anledning av motionen anföra följande. Utskottet har i olika sammanhang framhållit värdet av det samspel mellan revisorer och riksdagsutskott som har kommit till stånd efter omläggningen av riksdagens revisorers arbetsformer. Detta har, som motionärerna själva framhåller, i hög grad vitaliserat revisorernas arbete och givit riksdagen värdefullt beslutsunderlag i många frågor.

De förslag som motionärerna för fram är med hänsyn härtill av central betydelse för hur samarbetet skall kunna utvecklas och förstärkas i olika avseenden. Verksledningskommittén har i sitt huvudbetänkande (SOU 1985:40) lagt fram förslag som omfattar den revision som riksrevisionsverket (RRV) svarar för. Indirekt berör förslagen därmed också riksdagens revisorers granskning. Kommitténs förslag bereds för närvarande inom regeringskansliet och enligt vad utskottet har inhämtat väntas en proposition i ärendet under hösten 1986.

Utskottet vill nämna att utskottet i anslutning till beredningen av detta yttrande har behandlat ytterligare två under allmänna motionstiden 1986 väckta motioner om den statliga revisionsverksamheten. Motionerna är 1985/86:Fi402 av Lars Tobisson m. fl. (m) och 1985/86:Fi407 av Daniel Tarschys och Anne Wibble (fp). Enligt utskottets mening bör dessa motioner avslås i avvaktan på riksdagsbehandlingen av verksledningskommitténs förslag. Mot detta beslut har företrädare för moderata samlingspartiet, folkpartiet och centerpartiet reserverat sig.

Enligt utskottets mening bör riksdagsbehandlingen av verksledningskommitténs förslag avvaktas även innan man tar ställning till den i motion 1984/85:940 förordade översynen av revisorernas verksamhet. Det är nämligen, som utskottet ser det, angeläget att utredningsbehovet prövas mot bakgrund av riksdagens ställningstagande till de i dessa sammanhang aktualiserade frågorna. En utredning om riksdagens revisorers verksamhet bör följaktligen anstå. Folkstyrelsekommittén bör, som motionärerna föreslår, inte ges i uppdrag att behandla dessa frågor. Det skulle kunna leda till att kommitténs arbete fördröjdes. En eventuell utredning om riksdagens revisorers verksamhet torde kunna göras utan att man avvaktar resultatet av folkstyrelsekommitténs arbete.

Företrädarna för de borgerliga partierna i finansutskottet anmälde avvikande mening och ansåg för sin del att en utredning angående riksdagens revisorers verksamhet skyndsamt borde inledas.

Det skall här tilläggas att de i yttrandet omnämnda motionerna 1985/86:Fi402 och 1985/86:Fi407, vilka behandlats i finansutskottets betänkande FiU 1985/86:23, sedermera avslagits av riksdagen (rskr. 262).

Konstitutionsutskottet får för egen del anföra följande. Utskottet anser att det vore värdefullt med ett mera samlat grepp på riksdagens kontrollmakt. Detta skulle kunna medföra fördelar från effektivitetssynpunkt och därmed kunna leda till en förstärkning av riksdagens insyn. Ett viktigt led för bedömningen är – som finansutskottet framhållit – den framtida utformningen av riksrevisionsverkets revision. En proposition i detta ämne kan väntas föreläggas riksdagen nästa år. Det blir anledning för utskottet att återkomma till frågan i detta sammanhang. Med det anförda får motion 1984/85:940 anses besvarad.

Finansutskottet har samtidigt med sitt yttrande till konstitutionsutskottet överlämnat motion 1985/86:Fi716 av Britta Bjelle (fp) för fortsatt beredning.

I motionen har föreslagits att riksdagens revisorer skall ges i uppdrag att efter ett antal år utvärdera varje ny ramlag. Även i motion 1985/86:K228 av samma motionär tas upp frågan om ramlagstiftningen och de styrproblem denna teknik ger upphov till för riksdagen och regeringen. I motionen hemställs att riksdagen hos regeringen begär en utredning angående möjligheterna att inrätta ett organ för prövning av myndigheternas tillämpning av de ramlagar som riksdagen beslutar.

Finansutskottet har i sitt yttrande över motion 1985/86:Fi716 pekat på de förslag verksledningskommittén lagt fram beträffande frågan om ramlagstiftningen. Finansutskottet har hänvisat till att kommitténs förslag är under övervägande i regeringskansliet. Utskottet har dock för egen del inte velat förorda att riksdagens revisorer med den inriktning deras verksamhet har ges ansvaret för en sådan granskning som föreslagits i motionen.

Konstitutionsutskottet ansluter sig härvidlag till finansutskottets bedömning. Regeringens behandling av frågan bör alltså avvaktas. Utskottet vill tillägga att det ligger inom JO:s kompetens att granska effekterna av ramlagstiftning liksom all annan lagstiftning och att fästa statsmakternas uppmärksamhet på eventuella brister i lagstiftningen. Med det anförda avstyrker utskottet motionerna 1985/86:K228 och 1985/86:Fi716.

Slutligen vill utskottet helt kort beröra frågan om JO:s organisation. Utredningen har föreslagit ett enmansämbete. Frågan har ägnats stort intresse såväl av remissinstanserna som i följdmotionerna. Utskottet återkommer i saken i avsnitt 5.10 men vill redan i detta sammanhang understryka att utskottets utgångspunkt vid bedömningen av hur JO-ämbetet fortsättningsvis bör vara organiserat givetvis måste vara att JO:s roll i samhället utnyttjas på bästa sätt så att JO:s verksamhet får största möjliga genomslagskraft.

## 5.2 JO:s tillsynsområde. Vissa särskilda tillsynsfrågor

### JO-utredningen

JO-utredningen föreslår inte någon förändring av JO:s tillsynsområde. Detta omfattar för närvarande – med några få undantag – alla statliga och kommunala myndigheter och deras befattningshavare. Även de personer som inte är befattningshavare hos en myndighet men som anförtrotts viss eller vissa myndighetsuppgifter står under JO:s tillsyn i vad gäller sin myndighetsutövning.

Utredningen diskuterar i ett särskilt avsnitt om inte JO:s tillsyn över personer anställda hos samhällsägda företag m. m. borde utvidgas till att också avse annan verksamhet än myndighetsutövning. Av hänsyn till en rad gränsdragnings- och andra problem stannar dock utredningen för att inte föreslå en sådan utvidgning.

I samband med frågan om tillsynsombudets omfattning behandlar utredningen vidare några i olika sammanhang framförda förslag om att tilldela JO särskilda tillsynsuppgifter när det gäller polisverksamheten, ADB-området och invandrare. Utredningen avvisar tanken att JO på dessa områden skulle tillföras särskilda uppgifter.

Utredningen tar vidare även upp frågan om tillsynen på det kommunala området. Den frågan redovisas under nästa avsnitt (5.3) i betänkandet.

KU 1986/87:2

### Remissinstanserna

JO-utredningens ståndpunkt att JO:s tillsynsområde inte bör utvidgas godtas av de remissinstanser som yttrat sig i frågan. JK ifrågasätter dock om inte tillsynen över privaträttsliga organ med offentligt reglerade uppgifter bör utvidgas till att också avse annan verksamhet än myndighetsutövning.

### Utskottets överväganden

Utskottet, som delar utredningens ståndpunkt beträffande omfattningen av JO:s tillsynsområde, behandlar i det följande de särskilda tillsynsuppgifter för JO som JO-utredningen diskuterat.

Utskottet har i yttrande till justitieutskottet (KU 1985/86:9 y) angående JO:s tillsyn på polisområdet – vilket yttrande begärts med anledning av vad chefen för justitiedepartementet anfört i budgetproposition 1985/86:100 (bil. 4) om handläggningen av anmälningar mot polismän för påstått polisvåld – bl. a. uttalat att utskottet delar JO-utredningens och flertalet remissinstansers uppfattning att det från principiella utgångspunkter skulle vara mindre väl förenligt med JO:s roll i samhällssystemet att tilldela JO en särskild förvaltningsuppgift på detta område. Till grund för detta ställningstagande har legat utskottets ståndpunkt att JO-ämbetets extraordinära natur inte skall förändras. I yttrandet har utskottet framhållit att det inte finns någonting som hindrar JO att på olika vägar ägna sådana utredningar som det här är fråga om en skärpt tillsyn utan att för den skull förvaltningsuppgifter formellt överförs till JO. Enligt utskottet får det ankomma på JO själv att avgöra i vilken utsträckning han inom ramen för sin verksamhet kan intensifiera den ifrågavarande verksamheten. Justitieutskottet har i betänkandet JuU 1985/86:32 anslutit sig till vad konstitutionsutskottet sålunda uttalat, varefter riksdagen följt justitieutskottet (rskr. 277). – Konstitutionsutskottet finner inte anledning till något ytterligare uttalande i saken.

Vad härefter gäller JO:s roll på ADB-området finns det av samma skäl som anförts i det föregående inte anledning att där tilldela JO en särskild tillsynsuppgift av det slag som diskuterats. Utskottet vill dock framhålla att i JO:s normala tillsynsverksamhet självfallet ingår att på olika sätt följa de verkningar för myndigheternas rättstillämpning som den ökade datoriseringen kan medföra, t. ex. när det gäller tillämpningen av den s. k. offentlighetsprincipen i fråga om ADB-upptagningar, och att beivra felaktig författningstillämpning liksom att i förekommande fall påtala föreliggande brister i lagstiftningen.

Utskottet ansluter sig vidare till utredningens och remissinstansernas ståndpunkt att JO inte bör tillföras någon särskild tillsynsuppgift i fråga om invandrare. Utskottet vill i likhet med JO-utredningen understryka det angelägna i att JO beträffande invandrare och andra utsatta grupper i samhället skall vara beredd att, så snart det är påkallat, ingripa till deras hjälp med de medel som står till buds och att påtala eventuella brister i den

lagstiftning som rör dem. I sammanhanget kan erinras om att riksdagen nyligen (SfU 1985/86:20, rskr. 301) antagit det genom proposition 1985/86:98 framlagda förslaget om en ny lag mot etnisk diskriminering varigenom en särskild ombudsman mot etnisk diskriminering inrättats. Ombudsmannen har till uppgift att genom olika åtgärder, bl. a. rådgivning i enskilda ärenden, motverka diskriminering på etnisk grund. Det bör påpekas att ombudsmannen inte har tillagts några av de befogenheter vilka tillkommer JO.

### 5.3 JO:s verksamhetsformer. Tillsynens inriktning

#### **JO-utredningen**

En fråga utredningen närmare behandlat gäller fördelningen av JO:s resurser mellan i första hand JO:s prövning av klagomål samt JO:s inspektions- och projektverksamhet. Med projektverksamhet avses bl. a. mera brett upplagda systematiska undersökningar av vissa särskilt utvalda frågor, exempelvis att granska myndigheternas praxis i olika hänseenden. Utredningens syn på de olika verksamhetsformerna innebär bl. a. följande.

JO:s frihet att underlåta att ta upp en fråga till närmare granskning bör utnyttjas med stor försiktighet när det gäller klagomålsprövningen. Denna prövning har för enskilda central betydelse. Det är av största betydelse att vägen till JO står öppen och klagomål bör inte avvisas endast för att JO skall hinna med annan verksamhet. Utredningen konstaterar att JO för närvarande prövar i princip varje klagomål, mer eller mindre ingående, beroende på sakens natur. Enligt utredningens mening är det i hög grad önskvärt att JO:s generösa praxis när det gäller klagomålsprövningen består. Utredningen har inte funnit anledning att överväga några lagregler i syfte att begränsa denna prövning.

Enligt utredningens mening är det emellertid inte i första hand klagomålsprövningen utan inspektions- och projektverksamheten – om här bortses från JO:s s. k. rutininspektioner – som är mest effektiv när det gäller att förverkliga syftet med JO-ämbetet, dvs. tillgodose rättsäkerheten. Utredningen pekar på att JO genom större bredd i granskningen – av en viss typ av myndigheter eller av ett visst lagstiftningsområde – kan uppdaga inte bara vissa feltyper som kan drabba många utan också förebygga att sådana fel uppstår. Utredningen anser att JO:s mera ämnesinriktade inspektioner och projektverksamhet bör intensifieras medan JO:s rutininspektioner bör begränsas i förhållande till nuläget. Det betonas dock att rutininspektionerna, vilka enligt utredningen i och för sig medför olika positiva effekter – inte minst av preventiv natur – inte skall upphöra helt. Som exempel på den typ av verksamhet som bör träda i förgrunden pekas på den verksamhet inom JO-ämbetet som under senare år ägt rum beträffande skatte- och taxeringsväsendet och på det sociala området. Utredningen framhåller att JO bör ha i princip fria händer att bestämma om inriktningen m. m. av sin projektverksamhet. En fråga utredningen särskilt behandlar gäller tillsynen på det kommunala området. Utredningen konstaterar att JO:s inspektioner på det primärkommunala området under de senaste verksamhetsåren ökat. Utredningen, som anser detta vara en riktig utveckling, förordar att tillsynen ytterligare intensifieras i fråga om sådana primärkommunala och landstings-

kommunala organ som har hand om uppgifter enligt statlig speciallagstiftning.

KU 1986/87:2

Utredningen redovisar vidare sin syn på JO:s upplysnings- och rådgivningsverksamhet. Härmed avses olika åtgärder från JO:s sida för att hjälpa enskilda till rätta i deras mellanhavanden med myndigheterna. Som exempel nämns att det ofta förekommer att JO i sina svar till klagande lägger ned ett icke ringa arbete i syfte att undanröja föreliggande missförstånd och att JO som en ren serviceåtgärd lämnar svar på rättsliga frågor m. m. som inte behöver ha något samband med klagomål mot myndighet eller liknande. Utredningens bedömning är att den nuvarande inriktningen och omfattningen av verksamheten är väl avvägd. Utredningen behandlar också JO:s verksamhet med anordnande på olika platser av s. k. öppna hus, vilken verksamhet i första hand syftar till att hjälpa enskilda till rätta i deras kontakter med myndigheterna. Utredningen ställer sig inte avvisande till verksamheten, som anges ha innefattat åtskilliga positiva inslag. Dessa får dock enligt utredningen vägas mot de kostnader och personalresurser som verksamheten tar i anspråk. Utredningen anser att det får ankomma på JO-ämbetets ledning att avgöra i vad mån utrymme finns för sådan verksamhet.

### Remissinstanserna

Utredningens överväganden angående avvägningen mellan JO:s prövning av klagomål och inspektions- och projektverksamheten tas upp i ett tjugotal remissyttranden. I ett flertal av dessa betonas att klagomålsprövningen bör komma i första hand och att inspektions- och projektverksamheten inte får leda till begränsningar av klagomålsverksamheten. I fyra av yttrandena (försäkringsöverdomstolen /presidenten/, kammarrätten i Göteborg, RÅ och vapenfrinämnden /ordföranden/) argumenteras för en begränsning av JO:s klagomålsprövning. I dessa yttranden framhålls bl. a. att många av klagomålen rör mindre viktiga frågor och att JO – mot bakgrund av JO:s begränsade resurser – genom en instruktionsbestämmelse bör ges vidgade möjligheter att avgöra vilka ärenden han önskar ta upp.

Beträffande frågan om en begränsning av JO:s rutininspektioner instämmer ett tiotal remissinstanser i utredningens ståndpunkt. Några av remissinstanserna tar inte uttrycklig ställning medan det i yttrandena från försäkringsöverdomstolen (presidenten), JO Wigelius, JO Holstad, JUSEK och Sveriges domareförbund framförs olika invändningar. Sålunda framhålls att rutininspektionerna innefattar ett studieinslag som är av största värde för JO i hans arbete som lagtolkare och vägledare i rättsliga frågor och lämplighetsfrågor. Rutininspektionerna föranleds i allmänhet av en viss anledning, t. ex. många klagomål mot en myndighet. Ett genomförande av en sådan inspektion är alltid riktad så till vida som man har ett program för vad som skall undersökas. Det är angeläget att JO beträffande vissa särskilda personkategorier, t. ex. sådana som är underkastade institutionella frihetsberövanden, genomför regelbundet återkommande inspektioner. Det erinras vidare om dessa inspektioners preventiva effekt.

Utredningens uttalanden om en intensifiering av JO:s ämnesinriktade

inspektioner och projektverksamhet tillstyrks av ett femtontal remissinstanser. JK, som i och för sig ställer sig positiv till projektverksamheten, påpekar att verksamheten måste vara mycket personalkrävande och att det inte förefaller realistiskt att den annat än undantagsvis skall kunna bedrivas inom ramen för ett JO-ämbete av ungefär den storlek som ämbetet har nu. Några av remissinstanserna ställer sig tveksamma till utredningens överväganden i saken. Så anser t. ex. högsta domstolens ledamöter – mot bakgrund av den besvärande balansökningen vid JO-ämbetet – att det är önskvärt att dämpa ambitionerna med projektverksamhet medan domstolsverket pekar på risken för att en ökning av projektverksamheten leder till en begränsning av klagomålsprövningen och inspektionsverksamheten.

Utredningens rekommendation att JO bör intensifiera tillsynen över sådana primärkommunala och landstingskommunala organ som har hand om uppgifter enligt statlig speciallagstiftning tillstyrks eller lämnas utan erinran – med ett undantag – av de remissinstanser som yttrat sig i frågan. I några av yttrandena erinras om vissa begränsningar JO bör iaktta vid sin ifrågavarande tillsyn.

Frågan om projektverksamhetens inriktning diskuteras i några av remissvaren. RÅ, som förordar en ökning av projektverksamheten, anser att tillämpningen av ny lagstiftning, rättstillämpningen på "särskilt känsliga områden" etc. bör komma i blickpunkten. Kammarrätten i Stockholm anser det vara av vikt att projektverksamheten drivs med sikte på att få rättelser till stånd, inte endast av oriktig rättstillämpning utan även av oklara eller annars dåliga författningar och anvisningar. Enligt domstolen bör JO dock inte ägna tid åt allmän lagtolkning, åtminstone så länge ämbetet har en alltför stor balans av oavgjorda klagomål från allmänheten. JO Wigelius framhåller att JO i sin projektverksamhet, då något felaktigt förfarande i myndighetens verksamhet inte konstaterats, bör iaktta försiktighet med uttalanden om lagtillämpning i abstrakt tänkta fall. Rättshjälpsnämnden i Stockholm pekar på att JO:s vägledande uttalanden inte skall ha den effekten att de påverkar berörd myndighets rent rättsliga bedömning i vissa fall.

Endast ett fåtal av remissinstanserna tar upp utredningens överväganden angående JO:s upplysnings- och rådgivningsverksamhet. I remissvaren diskuteras i första hand JO:s anordnande av s. k. öppna hus. I allmänhet intas en avvisande hållning, varvid bl. a. pekas på att sådan verksamhet kräver mycket i resurser men ger litet i utbyte. JK förordar restriktivitet med den mera informella rådgivnings- och upplysningsverksamhet som utredningen redogjort för. Sådan verksamhet rymmer enligt JK flera problem.

### Motionerna

I motion 1985/86:174 av Elving Andersson m. fl. (c) yrkas att riksdagen uttalar att JO:s arbete med klagomål från enskilda prioriteras högt i förhållande till andra uppgifter så som motionen anger. I motionen anförs bl. a. följande. För att upprätthålla JO-ämbetets status är det naturligtvis angeläget att skapa en balans mellan klagomålsverksamheten och inspektionsarbetet. Det är här rimligt att utgå från att arbetet med klagomål från enskilda är ett arbete som måste prioriteras högt. Människornas tilltro till JO

kommer att minska om enskilda klagande får anledning misstänka att ärendet inte prövats grundligt. Det är naturligt att JO:s utlåtanden innehåller enklare förklaringar eller upplysningar till gagn för den klagande. JO-utredningens formuleringar kan tolkas så att arbetet med enklare klagomål och JO:s nuvarande upplysande och informerande arbete kommer att förändras till förmån exempelvis för inspektionsverksamheten. Det är rimligt att riksdagen klart uttalar att så inte är riksdagens mening.

Även i motion 1985/86:175 av Birgit Friggebo m. fl. (fp) förordas – dock utan att något yrkande framställs – att JO ägnar särskild uppmärksamhet åt klagomålsprövningen. Motionärerna framhåller bl. a. att de delar den slutsats som utredningen kommer fram till, nämligen att inspektions- och projektverksamheten inte får föranleda att klagomålsprövningen begränsas och att det i de fall det blir nödvändigt med en prioritering bör vara klagomålsprövningen som ägnas den största uppmärksamheten.

I motion 1985/86:172 yrkande 2 av Ulf Adelsohn m. fl. (m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till utvidgning av JO-ämbetets uppgifter i enlighet med de riktlinjer som angivits i motionen. Motionärerna förordar – såvitt här är i fråga – att JO:s kontroll av primärkommunerna ökar. I motionen erinras om att kommunerna svarar för en omfattande myndighetsutövning mot enskilda.

I motion 1984/85:1179 av Allan Ekström (m) yrkas att riksdagen uttalar att JO-tillsynen som hittills i främsta rummet skall utövas som kontroll av att myndigheter och befattningshavare i sin löpande verksamhet noga följer gällande rätt. I motionen hänvisas till vissa uttalanden i ett JO-beslut, vilka enligt motionären utvisar att JO ändrat inriktningen på sin verksamhet från en tillsyn i efterhand till en aktivt förebyggande verksamhet. Enligt motionären framgår emellertid av reglerna i JO:s instruktion att ombudsmännens tillsyn i första rummet är avsedd att gälla den tillämpning av lagar och författningar som redan ägt rum. Motionären anser att det visserligen är värdefullt om JO kan ge myndigheterna på ett visst område vägledning hur lagar och författningar skall tillämpas, om rättstillämpningen skulle spåra ur, men att i den grundlagsfästa tillsynen inte kan ingå att vara en allmän uttolkare av lagar och författningar.

### Utskottets överväganden

Vid 1975 års JO-reform framhöll utskottet att JO:s klagomålsprövning otvivelaktigt var JO:s viktigaste uppgift och den som var mest ägnad att uppfylla syftet med JO:s verksamhet i stort (KU 1975/76:22 s. 51). Det har enligt utskottets mening inte framkommit något som givit utskottet anledning att frånga detta synsätt. Några förslag, som innebär att klagomålsprövningen bör begränsas eller ägnas mindre uppmärksamhet än tidigare, har inte heller lagts fram av JO-utredningen. Av det anförda följer att utskottet delar de i motionerna 1985/86:174 av Elving Andersson m. fl. (c) och 1985/86:175 av Birgit Friggebo m. fl. (fp) framförda åsikterna att JO:s arbete med klagomål från enskilda skall ha prioritet i förhållande till andra uppgifter. I praktiken är det i själva verket klagomålshandläggningen som i stor utsträckning styr JO-verksamheten; det utrymme som kan finnas för andra

uppgifter är beroende av vilka resurser som åtgår för denna handläggning.

I förevarande sammanhang vill utskottet tillägga följande. Inom ramen för klagomålsprövningen lägger JO ned ett icke ringa arbete på vad som av JO-utredningen betecknats som JO:s upplysnings- och rådgivningsverksamhet. Härmed avses olika åtgärder från JO:s sida för att hjälpa enskilda till rätta i deras mellanhavanden med myndigheterna. Gemensamt för dessa fall är inte att de enskilda blivit utsatta för någon felaktig eller olämplig myndighetsåtgärd eller liknande utan att de av olika skäl kan vara i behov av t. cx. viss information. JO-utredningen gjorde den bedömningen att den sålunda bedrivna verksamheten hos JO, såväl till inriktning som omfattning, var väl avvägd. Utskottet vill för egen del framhålla följande. Utskottet ser positivt på att JO kan hjälpa enskilda med upplysningar om exempelvis gällande rättsregler inom något område och med råd hur de praktiskt skall förfara i sina kontakter med myndigheterna. Det bör dock framhållas att JO:s uppgift inte är att bedriva någon allmän advokatverksamhet och att JO självfallet är förhindrad att ge råd rörande tvister mellan enskilda. Det finns enligt utskottet inte anledning att ifrågasätta JO-utredningens ovan angivna bedömning av verksamheten.

JO-utredningens synpunkter på hur JO:s inspektionsverksamhet skall fördelas mellan olika slags inspektioner ger utskottet anledning anförda följande. Som framhållits i flera av remissyttrandena går det inte 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. Anledning för riksdagen att ange några närmare riktlinjer angående i vilken omfattning JO skall ägna sig åt de olika slagen av inspektioner m. m. kan inte anses föreligga utan det bör överlämnas åt JO:s egen bedömning att avgöra vilka verksamhetsformer som bäst gagnar syftet med JO-verksamheten.

När det gäller inriktningen av JO:s inspektions- och projektverksamhet kan utskottet ansluta sig till utredningens bedömning, godtagen av praktiskt taget alla de remissinstanser som yttrat sig i saken, att en intensifiering bör ske av JO:s granskning av sådana kommunala och landstingskommunala organ som har hand om uppgifter enligt statlig speciallagstiftning. Den expansion som under de senaste årtiondena skett på den kommunala sektorn, vilken bl. a. inneburit att statliga uppgifter – inte sällan innefattande myndighetsutövning gentemot enskilda – i stor utsträckning lagts på de kommunala organen gör detta särskilt angeläget. Utskottet anser det dock inte behövt att i JO:s instruktion inta några särskilda bestämmelser härom. Liksom på övriga tillsynsområden bör den närmare inriktningen av JO:s verksamhet avgöras av JO själv. Det anförda innebär att utskottet inte kan ansluta sig till i motion 1985/86:172 framförd begäran om att riksdagen hos regeringen skall begära förslag syftande till en utvidgning av JO:s kontroll av primärkommunerna.

En annan aspekt på inriktningen av JO:s inspektions- och projektverksamhet tas upp i motion 1984/85:1179 av Allan Ekström (m). Motionären framhåller att JO-tillsynen i främsta rummet skall gälla den tillämpning av lagar och författningar som redan ägt rum och att JO inte bör vara en allmän uttolkare av lagar och författningar.

Utskottet instämmer i att JO:s huvuduppgift är att granska hur myndigheter och befattningshavare som omfattas av JO:s tillsyn efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Detta innebär, som framhållits i motionen, att tillsynen i första hand bör gälla den författningstillämpning som redan ägt rum. Det skall således enligt utskottets uppfattning normalt inte ingå i JO:s uppgifter att utan förekommen anledning ge vägledande råd och anvisningar om hur en viss lagstiftning skall tillämpas. Men det anförda får motion 1984/85:1179 anses tillgodosedd.

## 5.4 Tjänsteansvaret i offentlig verksamhet

### Inledning

Genom 1975 års ämbetsansvarsreform skedde en genomgripande ändring av ansvarssystemet rörande offentliga tjänstemäns fel och försummelser i tjänsten. Reformen innebar i korthet att det straffbara området inskränktes avsevärt och att i stället det s. k. disciplinansvaret utvidgades. Härigenom anpassades sanktionssystemet för offentligt anställda till vad som gällt och gäller på den privata arbetsmarknaden. Disciplinsystemet fick i sina huvuddrag följande utformning. För statliga arbetstagare och kommunala arbetstagare med statligt reglerade befattningar gäller ett lagreglerat disciplinsystem med bestämmelser om disciplinansvar, avskedande och avstängning. Dessa bestämmelser, vilka intogs i statstjänstemannalagen, finns numera i lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA). Beslutande myndighet i disciplinfrågor är enligt huvudregeln den myndighet som arbetstagaren lyder under. Beträffande vissa högre befattningshavare – från byråchefspanelet och uppåt – sker prövning av en särskild nämnd, statens ansvarsnämnd. Talan mot beslut i disciplinärenden förs hos arbetsdomstolen (i vissa fall med tingsrätten som mellaninstans). För kommunala arbetstagare i egentlig mening gäller liksom tidigare avtalsfrihet i disciplinfrågor. För vissa kategorier tjänstemän, bl. a. hälso- och sjukvårdspersonalen, gäller ett särskilt lagreglerat disciplinansvar. Parterna på det kommunala området har i kollektivavtal reglerat frågan om disciplinansvar. Den reglering som därvid överenskommit står i huvudsaklig överensstämmelse med det system som gäller på det statliga området.

JO har – liksom tidigare – rätt att som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare under hans tillsyn som genom brott åsidosatt något åliggande i sin tjänsteutövning. JO omfattas därvid av de för allmän åklagare gällande bestämmelserna om åtalsplikt och åtalsunderlåtelse. På det disciplinära området har JO rätt att anmäla ärenden om disciplinansvar m. m. hos vederbörande disciplinmyndighet. I fråga om beslut i sådant ärende har JO på det statliga området rätt att föra talan hos domstol. Någon motsvarande talerätt i fråga om beslut på det kommunala området infördes ej.

Sedan reformen genomfördes har röster höjts för ett utvidgat straffrättsligt ansvar för offentliga tjänstemän. Detta ledde till att en parlamentarisk utredning – tjänsteansvarskommittén – tillsattes redan år 1979. Inriktningen på arbetet var enligt direktiven att straffansvaret skulle skärpas. Kommittén redovisade sitt uppdrag i april 1983 i slutbetänkandet (Ds Ju 1983:7)

Tjänsteansvar i offentlig verksamhet. Kommitténs enhälliga slutsats var att det inte fanns anledning att frångå de grundläggande motiv som det nuvarande ansvarssystemet bygger på eller att utvidga det straffbara området. I stort ansåg således kommittén att systemet fungerade tillfredsställande och därför borde bestå utan några ingripande förändringar. Dock föreslogs en viss ändring av straffbestämmelsen i 20 kap. 1 § brottsbalken (BrB) som innebär att begreppet myndighetsutövning ersätts med en förklarande beskrivning.

### Motionerna

Det straffrättsliga tjänsteansvaret behandlas i motionerna 1984/85:452 yrkande 8 av Ulf Adelson m. fl. (m), 1984/85:1532 yrkande 1 av Bengt Westerberg m. fl. (fp), 1985/86:172 yrkande 1 av Ulf Adelson m. fl. (m), 1985/86:173 yrkande 3 av Lars Werner m. fl. (vpk), 1985/86:175 yrkande 2 av Birgit Friggebo m. fl. (fp), 1985/86:K207 yrkande 12 av Ulf Adelson m. fl. (m), 1985/86:K211 yrkande 3 av Bengt Westerberg m. fl. (fp), 1985/86:K214 yrkande 8 av Karin Söder m. fl. (c) och 1985/86:K302 yrkande 1 av Knut Wachtmeister m. fl. (m).

Ett genomgående tema i motionerna är att JO bör ges förbättrade möjligheter att ingripa vid fel och försummelser genom olika förändringar av tjänsteansvaret. I m-motionerna yrkas att straffansvaret för tjänstefel återinförs, i fp-motionerna förordas bl. a. en översyn av reglerna om stats- och kommunaltjänstemäns straff- och disciplinansvar syftande till en skärpning av möjligheterna till sanktioner mot dessa tjänstemän och i c-motionen anges att det bör övervägas att återinföra ämbetsansvaret för de grupper som har ett självständigt handläggar- och beslutsansvar. I vpk-motionen tillstyrks JO-utredningens förslag i frågan.

### Utskottets överväganden

Riksdagen har våren 1986 begärt att regeringen skall se över frågan om tjänsteansvaret på nytt. Ställningstagandet skedde i samband med behandlingen av proposition 1984/85:117 som delvis byggde på tjänsteansvarskommitténs förslag. I justitieukskottets av riksdagen godkända betänkande anges att en utgångspunkt för översynen bör vara att en reell utvidgning av straffansvaret kommer till stånd (JuU 1985/86:34). Till betänkandet har fogats ett yttrande av konstitutionsutskottet (KU 1985/86:11 y), vari anförts bl. a. följande:

Med utgångspunkt i JO:s verksamhet, vilket är det intresse utskottet särskilt skall bevaka, visar motionerna och den i det föregående lämnade redovisningen i övrigt att det finns uttalade krav på en skärpning av straffansvaret för tjänstemän på det statliga och det kommunala området. Enligt utskottets mening kan den kritik mot den nuvarande ordningen som här och i andra sammanhang getts uttryck för inte lämnas obeaktad. Utskottet vill därför för sin del förorda att frågan snarast ses över på nytt. Justitieministerns uttalande i propositionen, att det kan finnas anledning att återkomma till frågan i samband med behandlingen av det nu aktuella JO-ärendet, går också i denna riktning.

Utgångspunkt för översynen, som enligt utskottets mening bör göras i den form regeringen bestämmer, skall vara att en reell skärpning av straffansvaret kommer till stånd.

Riksdagsbeslutet om en förnyad översyn av tjänsteansvaret överensstämmer helt med den viljeyttring utskottet gav uttryck för i sitt yttrande till justitieutskottet. Utredningsarbetet har påbörjats inom justitiedepartementet. Utskottet förutsätter att den utvidgning av straffansvaret som översynen kommer att resultera i leder till en värdefull förstärkning av JO:s sanktionsmöjligheter. Med det anförda får motionsyrkandena i ämnet anses tillgodosedda.

## 5.5 Åtgärder mot vissa kommunala beslut

### Inledning

JO Holstad har till konstitutionsutskottet överlämnat en kopia av ett beslut angående frågan om vissa kommuner satt sig över förvaltningsdomstolars avgöranden i kommunalbesvärsmål. I beslutet fann JO att en av kommunerna medvetet satt sig över ett i behörig ordning tillkommet domstolsavgörande. JO övervägde vilka möjligheter det fanns att vidta rättsliga åtgärder mot de ledamöter av kommunstyrelsen, vilka deltagit i beslutet. JO, som fann att det inte var möjligt att ingripa med åtal enligt bestämmelserna i 20 kap. 1 § BrB eller styrka annat brott, konstaterade att ledamöter av kommunstyrelsen i egenskap av förtroendevalda inte är underkastade något disciplinärt ansvar. Under hänvisning till vad som förekommit och till andra fall, handlagda av JK, där vederbörande kommunala organ satt sig över domstolars beslut, förordade JO att statsmakterna vidtog åtgärder i syfte att förebygga ytterligare fall av aktuellt slag. JO redovisade därefter olika uppslag till lösningar av saken.

JO-utredningen har inte behandlat den av JO Holstad upptagna frågan. Saken har dock berörts av några av de remissinstanser vilka yttrat sig över JO-utredningens betänkande, nämligen av JK, JO Holstad, kammarrätten i Stockholm, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet. JK, JO Holstad och kammarrätten i Stockholm anser det angeläget att åtgärder vidtas för att komma till rätta med de förevarande frågorna. Enligt Landstingsförbundet (styrelsens majoritet) bör de problem som består i att kommuner och landstingskommuner sätter sig över av domstol fattade beslut om verkställighetsförbud i första hand angripas på andra sätt än genom straffrättsliga sanktioner. Enligt Svenska kommunförbundet bör frågan om de förtroendevaldas juridiska ansvar ses över i särskild ordning. Styrelsens majoritet framhåller därvid att ett vidgat straffansvar inte bör ifrågakomma utan i stället bör lösningar sökas som är bättre förenliga med den kommunala självstyrelsen.

## Motionerna

I åtta av motionerna i ärendet begärs att olika åtgärder vidtas för att förhindra kommuner och landstingskommuner att sätta sig över gällande regler om den kommunala kompetensen och domstolsavgöranden. De motioner som avses är motion 1984/85:1532 yrkande 2 av Bengt Westerberg m. fl. (fp), motion 1984/85:2325 av Anders Björck m. fl. (m), motion 1984/85:2337 av Birgitta Rydle (m), motion 1985/86:175 yrkande 1 av Birgit Friggebo m. fl. (fp), motion 1985/86:K211 yrkande 4 av Bengt Westerberg m. fl. (fp), motion 1985/86:K611 yrkandena 2 och 5 (delvis) av Margit Gennser och Sten Svensson (båda m), motion 1985/86:K612 yrkande 2 av Christer Eirefelt och Anne Wibble (båda fp) samt motion 1985/86:K628 yrkande 2 av Staffan Burenstam Linder m. fl. (m).

I en av nyssnämnda motioner – motion 1985/86:K611 – diskuteras vidare olika förslag gällande nya kompetensregler för landsting och kommuner i näringspolitiska frågor m. m. Motionärerna förordar att riksdagen hos regeringen begär att dessa beaktas genom tilläggsdirektiv till stat- och kommunberedningen (yrkande 5 delvis).

## Utskottets överväganden

Regeringen har i april 1986 bemyndigat chefen för civildepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att förutsättningslöst överväga behovet av åtgärder med syfte att motverka att kommuner och landstingskommuner överskrider gränserna för den kommunala kompetensen och sätter sig över domstolarnas avgöranden i kommunala besvärsmål (dir. 1986:15). Särskild utredare har därefter utsetts och utredningsarbetet skall inom kort påbörjas. Med det anförda får motionerna anses besvarade.

Utskottet får vidare med anledning av yrkandet i motion 1985/86:K611 om tilläggsdirektiv för stat- och kommunberedningen anföra följande. Utskottet har under föregående riksmöte (KU 1985/86:15) behandlat flera motioner, vari begärts olika initiativ i fråga om den kommunala kompetensen i näringspolitiska frågor. Utskottet avstyrkte motionerna under hänvisning till stat- och kommunberedningens pågående översyn. Riksdagen följde därefter utskottet. Enligt utskottets mening är det inte påkallat med tilläggsdirektiv till beredningen. Utskottet avstyrker därför motion 1985/86:K611 yrkande 5 (delvis).

## 5.6 JO:s talerätt på det oreglerade kommunala området

### JO-utredningen

Enligt gällande ordning kan JO till domstol överklaga disciplinbeslut på det statliga området, självfallet dock under förutsättning att vederbörande befattningshavare står under JO:s tillsyn. Någon motsvarande talerätt gäller inte på det oreglerade kommunala området, där det disciplinära ansvaret regleras genom kollektivavtal. Enligt JO-utredningen hade det i JO:s verksamhet förekommit fall i vilka det möjligen varit önskvärt att JO haft en sådan talerätt. JO-utredningen diskuterade möjligheten av att, med bibehåll-

len avtalsfrihet i övrigt, i lag ge JO rätt att uppträda som arbetstagarens motpart och i denna egenskap få till stånd överprövning vid arbetsdomstolen av kommunala beslut i disciplin- och avskedandefrågor. Utredningen konstaterade emellertid att en sådan talerätt med nuvarande ordning normalt inte skulle komma att motsvaras av en möjlighet för JO att också få till stånd en ändring av disciplinmyndighetens (arbetsgivarens) beslut, eftersom avtalsparterna – arbetstagaren och arbetsgivaren – disponerar över hur gällande kollektivavtal skall tolkas. Utredningen tog därefter upp frågan om att – som grund för JO:s talerätt – lagreglera disciplinansvaret som sådant på det kommunala området. Enligt utredningen var emellertid frågan om lagreglering eller avtalsfrihet på det kommunala området ett spörsmål som bör bedömas utifrån ett vidare synsätt än det som endast har utgångspunkt i JO:s behov av sanktionsmedel. Med hänsyn till frågans vikt ansåg dock utredningen, utan att ta ställning till den avvägning mellan skilda intressen som måste till, att frågan borde utredas i särskild ordning. Två av utredningens ledamöter anförde i ett särskilt yttrande att det klart borde anges att systemet med den föreslagna utredningen skulle vara att ge JO samma möjligheter att fullfölja disciplinanmälningar på det kommunala området som på det statliga.

### **Remissinstanserna**

Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig angående frågan om talerätt för JO på det kommunala området är positiva till att JO tillerkänns sådan rätt och/eller anser att saken bör utredas.

### **Motionerna**

I tre av de i ärendet föreliggande motionerna föreslås att JO ges samma möjligheter att fullfölja disciplinanmälningar på det kommunala området som på det statliga. De motioner som avses är motion 1985/86:175 yrkande 1 av Birgit Friggebo m. fl. (fp), motion 1985/86:K214 yrkande 10 av Karin Söder m. fl. (c) och motion 1985/86:K610 yrkande 7 av Birgit Friggebo m. fl. (fp).

### **Utskottets överväganden**

I de regeringsdirektiv som reglerar det i det föregående nämnda utredningsuppdraget anges att i uppdraget skall ingå att analysera behovet av och förutsättningarna för en eventuell talerätt för JO och JK beträffande frågan om disciplinansvar, avskedande eller avstängning såvitt gäller kommunernas och landstingskommunernas tjänstemän. Utskottet har samma principiella inställning som redovisats i motionerna till frågan om JO:s talerätt inom det kommunala området och finner det därför positivt att hithörande frågor nu utreds. Med det anförda får motionerna anses besvarade.

**JO-utredningen**

JO-utredningen utgår från att JO även i fortsättningen bör utöva en åklagarroll och att hans åtalsrätt som för närvarande bör omfatta varje typ av brott som begås i offentlig tjänst.

Utredningen föreslår att JO i sin brottsutredande verksamhet skall omfattas av samma lagregler som gäller för åklagare i allmänhet, detta för att trygga dels den enskildes intresse av en allsidig och objektiv utredning, dels det allmänna intresset av att brott beivras effektivt. En särskild bestämmelse bör enligt utredningen tas in i JO:s instruktion. JO:s bundenhet till nu berörda regler föreslås inträda sedan JO i ett ärende, som han beslutat att ta upp till utredning, funnit anledning att anta, att sådant brott förövats som han äger åtala.

Enligt utredningen skall personer som JO önskar höra under en förundersökning ges besked om att förhören med dem utgör led i en sådan undersökning. Utredningen slår fast att det för JO:s möjligheter att inhämta upplysningar från en tjänsteman under förundersökningen inte bör gälla andra regler än de som är stadgade för åklagare i allmänhet. Mot denna bakgrund har utredningen föreslagit att den nuvarande bestämmelsen i JO:s instruktion om rätt för JO att, när han i enlighet med regeringsformens föreskrifter i 12 kap. 6 § andra stycket begär upplysningar och yttrande, förelägga vite inte skall gälla när JO begär upplysningar vid förhör under förundersökning. JO:s bundenhet till de för allmän åklagare gällande reglerna avser de lagregler som finns för dessa åklagare, intagna i första hand i rättegångsbalken. Enligt utredningen kan det bli aktuellt för JO att tillämpa även bestämmelser i hithörande ämnen, meddelade av regeringen. Utredningen anser att det bör lämnas åt JO att bedöma när situationen är sådan att en analogisk tillämpning av nu avsedda bestämmelser är befogad. En av JO inledd förundersökning skall, om JO kommer fram till att viss person begått brott i tjänsten, leda till åtal om inte gällande lagregler om åtalsunderlåtelse bör tillämpas. JO-utredningens slutsats i denna del är alltså att JO, på samma sätt som för närvarande, bör vara underkastad reglerna om åtalsplikt (20 kap. 6 § RB) och åtalsunderlåtelse (20 kap. 7 § RB).

JO-utredningen behandlar vidare vissa i JO-instruktionen intagna delegationsfrågor. Enligt gällande JO-instruktion får JO till annan delegera rätten att väcka och utföra åtal som JO beslutat, dock med den begränsningen att delegationen ej får avse åtal mot justitieråd och regeringsråd. Enligt utredningens mening bör JO även ha rätt att – med motsvarande begränsning – uppdra åt annan att leda sådan förundersökning som JO beslutat. En annan delegationsfråga, som utredningen tagit upp, är frågan om vem inom JO-ämbetet som skall få fatta beslut att fullfölja talan till högre rätt. För närvarande äger JO rätt att låta annan besluta härom, dock inte i fråga om talan till högsta domstolen eller regeringsrätten. JO-utredningen föreslår att den föreliggande delegationsmöjligheten slopas.

JO-utredningen lägger också fram förslag om utvidgning av den starkt begränsade sekretess hos JO som gäller enligt 11 kap. 4 § sekretesslagen

innehållande en likartad behandling i sekretesshänseende av brottsutredningar, oavsett om det är JO eller allmän åklagare som utför förundersökningen.

JO-utredningen, som ansett det självklart att JO och JK bör ha samma utrednings- och sanktionsbefogenheter, har lagt fram författningsförslag för såväl JO som JK, varigenom de i det föregående redovisade frågorna reglerats. När det gäller de ovan upptagna delegationsförslagen föreligger dock endast författningsförslag gällande JO. Att utredningen inte lagt fram motsvarande förslag för JK:s del beror på att de aktuella bestämmelserna ansetts höra hemma i den av regeringen beslutade förordningen (1975:1345) med instruktion för justitiekanslern.

### **Remissinstanserna**

JO-utredningens i det föregående redovisade överväganden och förslag har lämnats utan erinran av praktiskt taget alla remissinstanser, vilka yttrat sig i saken. Vissa av de särskilda synpunkter som några av remissinstanserna i förevarande delar framfört redovisas i det följande i samband med att motsvarande frågor behandlas av utskottet. Det skall dock redan här påpekas att JK i sitt remissvar angivit att han förutsätter att ärendet, till den del det inte enbart avser ändringar i JO:s verksamhet, efter riksdagens beslut i principfrågorna, i sedvanlig ordning kommer att beredas i regeringkansliet och underställas riksdagen genom proposition.

### **Utskottets överväganden**

En huvudlinje i de i förevarande avsnitt av JO-utredningen redovisade övervägandena och förslagen är att JO i sin brottsutredande verksamhet skall omfattas av samma lagregler som åklagare i allmänhet. Utredningens förslag i förevarande del har lämnats utan erinran av de flesta remissinstanserna. RÅ anser dock att den föreslagna ordningen, enligt vilken JO skall vara bunden av en absolut åtalsplikt i fall där ett ärende tagits upp till utredning, skulle medföra risk för att beslut om utredningen, som oftast måste fattas på ett preliminärt underlag, medför konsekvenser i fråga om åtalsproblem som senare i ljuset av företagen utredning framstår som mindre önskvärda. Med hänsyn till JO:s särskilda ställning föreslår RÅ att JO ges befogenhet att i vidare mån än vad som tillkommer allmän åklagare och efter diskretionär prövning avstå från att väcka åtal eller inleda förundersökning. RÅ tillägger att en sådan befogenhet förutsätter möjlighet för JO att i samband med avstående från åtal eller motsvarande framföra erinran eller göra ett kritiskt uttalande.

JO-utredningens här behandlade förslag innebär ingen förändring av JO:s möjligheter att fritt välja vilka ärenden han önskar ta upp till utredning. Har JO emellertid upptagit ett ärende till utredning och i detta funnit att de förutsättningar som gäller för att förundersökning enligt 23 kap. 1 § RB skall inledas, skall enligt förslaget beslut härom fattas. Några skäl att befara att denna ordning, som enligt utskottets mening inte i praktiken torde komma

att innebära några mera påtagliga förändringar av JO-ämbetets sätt att hantera de ifrågavarande ärendena, kommer att påverka JO-ämbetets ställning som extraordinärt organ kan inte anses föreligga. Utskottet anser att det, främst med hänsyn till de enskilda som berörs, finns ett befogat intresse av att låta samma regler gälla för en brottsutredning oavsett om det är allmän åklagare eller JO som utreder saken. Utskottet tillstyrker utredningens ifrågavarande förslag liksom dess förslag rörande vissa delegationsfrågor.

Den föreslagna ordningen innebär bl. a. att JO under en förundersökning kommer att bli berättigad att tillämpa bestämmelserna i rättegångsbalken om straffprocessuella tvångsmedel. Enligt utskottets mening torde man kunna utgå ifrån att det i praktiken knappast blir aktuellt för JO själv att använda sig av olika tvångsmedel. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att de föreslagna bestämmelserna givetvis inte, som JO-utredningen också framhållit, är avsedda att hindra JO från att anlita polisen och de allmänna åklagarna i sin brottsbeivrande verksamhet. Skulle en utredning ta betydande resurser i anspråk kan det i många fall vara befogat att låta polis och allmän åklagare sköta utredningen, särskilt i fråga om allmänt tjänstebrott.

Då en förundersökning avslutats skall beslut meddelas huruvida åtal skall väckas. Därvid är JO, liksom allmän åklagare, bunden av bestämmelserna i 20 kap. 6 § RB om åtalsplikt och 20 kap. 7 § RB om åtalsunderlåtelse. Det bör framhållas att JO:s rätt att besluta om åtalsunderlåtelse även omfattar fall enligt 20 kap. 7 § andra stycket RB, dvs. i de tidigare benämnda s. k. RÅ-fallen. Enligt utskottets mening finns inte behov av att ytterligare utvidga JO:s möjligheter att meddela åtalsunderlåtelse.

Utredningens sekretessförslag har tillstyrkts av samtliga de remissinstanser som yttrat sig i saken. Utskottet godtar förslaget men förordar sådana lagtekniska justeringar i förhållande till utredningens förslag att utvidgningen av sekretessen klart begränsas till förundersökningar i brottmål.

JO och JK bör, som JO-utredningen framhållit, självfallet ha samma utrednings- och sanktionsbefogenheter. I det föregående har utskottet redovisat sin syn på vad som bör gälla för JO i där behandlade frågor. Det ankommer på regeringen att framlägga de ändringsförslag som gäller JK. Frågorna bör samordnas genom att riksdagen uppdrar åt regeringen att på grundval av de i det föregående redovisade ställningstagandena utarbeta och för riksdagen framlägga de lagförslag som skall reglera JO:s resp. JK:s verksamhet i här upptagna frågor.

Vid översynen av JO-instruktionen från de synpunkter som nu är i fråga bör även beaktas en speciell fråga beträffande 6 § i instruktionen. Enligt andra stycket får ombudsman som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått brottslig gärning. Undantag har härvid gjorts för tryckfrihetsbrott. Enligt radioansvarighetslagen (1966:756) gäller för yttrandefrihetsbrott i radioprogram i processuellt avseende i stort samma regler som för tryckfrihetsbrott. Detsamma gäller motsvarande regler i lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio, lagen (1982:521) om ansvarighet för radio- och kassettidningar och lagen (1985:1057) om ansvarighet för lokala kabelsändningar. Troligen är avsett att undantaget i 6 § skall avse även

ytrandefrihetsbrott enligt dessa lagar. Ett förtydligande på denna punkt bör därför göras. Även denna fråga bör ingå i riksdagens uppdrag till regeringen.

KU 1986/87:2

## 5.8 JO:s roll i det disciplinära ansvarssystemet

### Inledning

Som framgått av det föregående (5.4) har riksdagen hos regeringen förordat en översyn av det straffrättsliga ansvaret för offentliga tjänstemän i syfte att skärpa detta. Översynen kan givetvis föranleda justeringar också beträffande disciplinansvaret. I nuvarande läge anser utskottet det dock motiverat att ta ställning till utredningens förslag på disciplinområdet eftersom utskottet utgår från att det arbetsrättsliga disciplinansvarssystemet i sin allmänna uppbyggnad skall bibehållas.

### JO-utredningen

JO-utredningens översyn av reglerna om disciplinansvar m. m., såvitt gäller JO:s roll, har resulterat i olika förslag syftande till att stärka JO:s ställning och till att undanröja onödiga begränsningar i JO:s möjligheter att ingripa mot fel och försummelser.

JO-utredningens uppfattning är, som tidigare framgått, att JK till alla delar bör ha samma utrednings- och sanktionsbefogenheter som JO. Utredningen har därför föreslagit att ny reglering enligt de framlagda förslagen för JO:s del bör få motsvarighet för JK:s vidkommande. Där så varit möjligt har utredningen också lagt fram författningsförslag för JK:s del.

### Remissinstanserna

JO-utredningens här aktuella förslag har lämnats utan erinran av det stora flertalet remissinstanser, vilka yttrat sig i saken. I det följande redovisar utskottet i samband med sin behandling av de olika förslagen vissa av de remissynpunkter som framförts.

### Utskottets överväganden

Mot JO-utredningens förslag om en partsliknande roll för JO och JK i ärenden hos disciplinmyndighet, som dessa anmält dit, har invändningar framförts från två av remissinstanserna, nämligen JK och försvarets civilförvaltning. JK anser det inte vara riktigt att på detta sätt skapa ett domstolsliknande förfarande hos myndigheterna. Enligt JK:s mening bör dessa, sedan JO eller JK anmält ärendet dit, självständigt ta ställning med anledning av anmälningarna. JO:s och JK:s utredningsresurser bör därför ej tas vidare i anspråk innan disciplinmyndigheten fattat sitt beslut med anledning av anmälan. JK anger att hans kritiska synpunkter också har avseende på förfarandet i statens ansvarsnämnd, som enligt JK:s mening skall agera som arbetsgivarorgan och inte som domstol. Försvarets civilförvaltning erinrar om att ett av skälen till det nuvarande systemet för tjänsteansvar i offentlig

verksamhet var att i så stor utsträckning som möjligt jämställa de offentliganställda med de privatanställda. Enligt civilförvaltningen skulle utredningens ifrågasvarande förslag komma att innebära ett avsteg från dessa tankar.

JO har redan i dag en partsliknande ställning i de JO-ärenden som handläggs av statens ansvarsnämnd. Utskottet delar JO-utredningens uppfattning att det inte finns anledning att göra åtskillnad mellan fall då ett anmält JO-ärende handläggs av statens ansvarsnämnd eller av annan disciplinmyndighet. Enligt utskottets mening talar övervägande skäl för att JO skall kunna delta i disciplinmyndighets handläggning av ett ärende, som han anmält. Mot bakgrund av den roll som JO redan har inom det arbetsrättsliga disciplinsystemet, kan det inte anses föreligga principiella skäl som talar mot en sådan ordning. Den partsliknande ställning som JO sålunda bör ges bör omfatta disciplin- och avskedandeärenden på såväl det statliga som det statligt reglerade kommunala området. Samma ordning bör tillämpas på det oreglerade kommunala området.

Utredningens förslag att avskaffa den i 16 kap. 3 § andra stycket första meningen LOA intagna inskränkningen i JO:s talerätt till domstol över beslut i disciplinärende – innebärande att domstol på talan av JO endast skall ålägga eller skärpa disciplinpåföljd om det är från allmän synpunkt påkallat – har tillstyrkts av alla remissinstanser, som yttrat sig i saken, utom tre. Den nuvarande regleringen innebär att domstolen, i det fall den i motsats till JO inte skulle anse den angivna förutsättningen uppfylld, inte får bifalla JO:s talan. Utskottet delar utredningens ståndpunkt att det inte finns någonting som talar mot att låta JO själv göra den bedömningen. Som JO-utredningen anfört kan man utgå ifrån att JO inte utnyttjar sin talerätt i fall där detta inte är motiverat utifrån de allmänna intressen JO är satt att bevaka.

Även utredningens förslag om att avskaffa den inskränkning av JO:s talerätt som följer av 16 kap. 3 § andra stycket andra meningen LOA ("Avskedande eller avstängning får beslutas endast om myndighetsutövning är förenad med anställningen samt arbetstagaren har begått eller, vid avstängning, är misstänkt för brott för vilket är stadgat fängelse i minst två år") har lämnats utan erinran av övervägande delen av de remissinstanser som yttrat sig i frågan; endast två av remissinstanserna har invändningar mot förslaget. Utskottet anser i likhet med utredningen att JO med för domstolen bindande verkan bör få avgöra vilka avskeds- och avstängningsärenden, som han önskar få överprövade. Enligt utskottets mening finns det således inte anledning att i lagtexten inta några formella begränsningar av denna talerätt.

Utskottet godtar utredningens förslag angående hälso- och sjukvårdspersonal och veterinärer. På grund av ett påpekande under remissbehandlingen av en av remissinstanserna vill utskottet tillägga att JO:s befogenhet att anmäla ärenden enligt lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl. med yrkande om återkallelse av legitimation endast bör gälla fall där grunden för yrkandet är att den legitimerade varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket (jfr 15 § 1 i lagen). Av principiellt annat slag är de fall som anges i 15 § 2 i lagen, dvs. återkallelse med anledning av att den legitimerade på grund av sjukdom eller någon liknande omständighet inte kan utöva sitt yrke tillfredsställande. Någon befattning med sistnämnda slag

av ärenden bör JO alltså inte ha. Utanför faller också ärenden gällande ny legitimation. Vad här sagts bör naturligtvis på motsvarande sätt gälla JO:s befattning med legitimationsfrågor angående veterinärer.

Utskottet tillstyrker vidare utredningens förslag att bestämmelserna gällande JO:s rätt att utfärda skriftlig anmaning under handläggningen av ett JO-ärende omarbetas, bl. a. innebärande att präster och veterinärer förs in under JO:s anmaningsrätt. Utskottet har inte heller några invändningar mot utredningens förslag att justering sker av bestämmelserna om partsställningen i disciplinmål m. m. hos domstol i vilket JO är part, varigenom bl. a. slås fast att JO, i de fall han är part i sådant mål, ensam skall företräda det allmänna. Utskottet tillstyrker vidare utredningens förslag till nya delegationsbestämmelser. Förslagen innebär dels att JO i disciplin-, avskedande- eller behörighetsärende, som han anmält till disciplinmyndighet, skall kunna förordna tjänstemän hos sig att vidta erforderliga handläggningsåtgärder, dels att JO – sedan han beslutat om att föra talan vid domstol om ändring av beslut i disciplin-, avskedande-, avstängnings- eller behörighetsärende – skall få förordna JO-tjänsteman att utföra talan i sådant mål.

I enlighet med utskottets tidigare redovisade ställningstagande angående likformighet i fråga om JO:s och JK:s sanktionsbefogenheter m. m. förordas att riksdagen beslutar att uppdra åt regeringen att på grundval av de i det föregående redovisade ställningstagandena utarbeta och för riksdagen framlägga de lagförslag som skall reglera JO:s resp. JK:s här behandlade befogenheter m. m. I detta sammanhang vill utskottet erinra om att riksdagen nyligen har antagit ett genom proposition 1985/86:9 framlagt förslag angående ett nytt ansvarssystem på det militära området (JuU 1985/86:24, rskr. 213). Några av bestämmelserna i det ärendet avser JO:s och JK:s befattning med disciplinärenden gällande krigsmän m. m. Det får ankomma på regeringen att i lagstiftningsärendet gällande JO-utredningens olika disciplinförslag m. m. vidta de eventuella ändringar i dessa bestämmelser som dessa förslag kan föra med sig. Detta bör ges regeringen till känna.

I förevarande avsnitt skall ytterligare ett förslag av JO-utredningen behandlas. Det gäller förslaget att avskaffa JO:s skyldighet enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister att förhandla med vederbörande offentliga arbetstagares fackliga organisation innan JO kan få talan prövad vid domstol. I proposition 1984/85:117 om vissa frågor rörande tjänsteansvaret i offentlig verksamhet m. m. framlades ett motsvarande förslag för JK:s del. I propositionen angav föredragande departementschefen bl. a. följande. Den funktion som förhandlingsskyldigheten enligt arbetstvistlagen är avsedd att fylla är inte något bärkraftigt motiv för att även JK skall omfattas av den. Önskemålet att genom förhandlingar sälla bort tvister av mindre principiellt intresse gör sig inte särskilt starkt gällande i den typ av tvister där JK kan föra talan. Det finns inte någon anledning att upprätthålla förhandlingsskyldigheten när JK väcker och för talan mot berörda arbetsgivarbeslut. Inte heller gör sig sådana synpunkter gällande när JK intar motsatt partsställning. Mot bakgrund av det anförda föreslogs i propositionen en ändring i lagen om justiekanslerns tillsyn, som innebar att förhandlingskravet enligt arbetstvistlagen inte skulle gälla i tvistemål i vilka JK för talan. – Utskottet har i

yttrande till justitieutskottet (KU 1985/86:11 y) tillstyrkt förslaget varefter riksdagen beslutat om den ifrågavarande ändringen i JK-lagen (JuU 1985/86:34, rskr. 296). Motsvarande förslag bör nu genomföras för JO.

KU 1986/87:2

## 5.9 Nya befogenheter för JO?

### **JO:s rätt till tolkningsbesked**

#### *JO-utredningen*

Utredningen diskuterar i ett särskilt avsnitt den i skilda sammanhang framförda tanken att JO skulle tilläggas en rätt att direkt hos de båda högsta prejudikatinstanserna föra talan om fastställelse av viss av JO förordad tolkning av de tillämpliga rättsreglerna i ett JO-ärende. Utredningens överväganden i saken utmynnar i att frågan om rätt för JO att erhålla auktoritativa tolkningsbesked inte bör prövas isolerad från den mera allmänna frågan om att öka prejudikatbildningen, t. ex. genom någon form av lagförklaringsinstitut. Utredningen påpekar att den frågan redan utreds av rättegångsutredningen.

#### *Motionerna*

I motion 1985/86:172 yrkande 2 av Ulf Adelsohn m. fl. (m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till utvidgning av JO-ämbetets uppgifter i enlighet med de riktlinjer som angivits i motionen.

I motionen anförs – såvitt här är i fråga – bl. a. följande: Om straffansvar för tjänstefel återinförs kommer JO att kunna få avsevärt fler frågor prövade av domstol. Det finns dock anledning att överväga om inte JO därutöver har behov av att kunna föra tänkta fall till prejudikatskapande instanser, dvs. erhålla en rätt till tolkningsbesked. Det är också angeläget att JO-ämbetet i ökad utsträckning till riksdagen anmäler behov av lagändring. Reformen i de nämnda avseendena skulle kunna vara av stor betydelse för rättsordningens förbättring och innebära ett rationellt utnyttjande av den kompetens som ett JO-ämbete besitter. Motionärerna anger att starka skäl föreligger för en skyndsam översyn av bl. a. den aktuella frågan.

Även i motion 1985/86:173 av Lars Werner m. fl. (vpk) tas frågan om tolkningsbesked för JO upp, dock utan att något yrkande i saken framställs. Motionärerna anser inte att någon sådan befogenhet bör införas. Det anges att om någon form av lagförklaring framdeles skall diskuteras bör det ske genom att JO hänvänder sig till sin huvudman, den lagstiftande församlingen.

#### *Remissinstanserna*

Nio av remissinstanserna berör frågan om tolkningsbesked för JO. Flertalet av dessa ställer sig positiva till en sådan befogenhet. I allmänhet förordas därvid att saken utreds ytterligare. Regeringsrättens ledamöter däremot anser att gällande ordning är tillfredsställande. I remissyttrandet pekas bl. a.

på att JO:s vägledande uttalanden i allmänhet avser sådana förhållanden som normalt inte prövas av prejudikatdomstolarna, varför risken för konflikt mellan uttalanden av JO och av domstolarna därför är i huvudsak eliminerad.

### *Rättegångsutredningens förslag*

Rättegångsutredningen har i ett avgivet delbetänkande Högsta domstolen och rättsbildningen (SOU 1986:1) lagt fram förslag, huvudsakligen av idékaraktär, som skall göra det möjligt att föra fram olika rättsliga spörsmål till högsta domstolen i syfte att skapa prejudikat. Ett av förslagen gäller s. k. fristående rättsförklaringar. Enligt detta förslag skall högsta domstolen kunna pröva en ansökan innehållande en angiven rättsfråga. Prövningen skall alltså kunna ske fristående från konkret rättsskipning eller tvistlösning. Enligt förslaget bör bl. a. framställningar av ifrågavarande slag från JO alltid tas upp av högsta domstolen till prövning. Rättegångsutredningens delbetänkande undergår för närvarande remissbehandling.

### *Utskottets överväganden*

Redan vid riksdagsbehandlingen av 1975 års JO-reform aktualiserades motionsvägen frågan om fristående rättsförklaringar av de båda högsta domstolsinstanserna. Utskottet ansåg då att frågan krävde utredning och överväganden av ingående karaktär och att detta inte kunde ske i JO-ärendet. Som nyss framgått har rättegångsutredningen diskuterat frågan om införandet av en ordning med rättsförklaring. Enligt utskottets mening bör remissförfarandet och regeringens prövning av frågan avvaktas innan riksdagen tar ställning i saken. Även den kommande översynen av tjänsteansvaret kan vad gäller JO:s verksamhet få betydelse för frågans bedömning. Motion 1985/86:172 får i denna del anses besvarad med vad utskottet anfört.

### **JO:s rätt att besluta om skadestånd m. m.**

#### *JO-utredningen*

JO-utredningen behandlade några i den offentliga debatten framförda förslag om att tillföra JO olika särskilda befogenheter för att kunna bistå enskilda som utsatts för fel eller försummelser från det allmännas sida. Förslagen har gått ut på att ge JO rätt att bestämma om skadestånd från det allmänna, att i extraordinär väg överklaga felaktiga myndighetsbeslut samt att besluta att myndighetsbeslut tills vidare inte får verkställas (inhibition). JO-utredningens slutsats var att JO inte bör ges någon av de angivna befogenheterna. Enligt utredningen var förslagen inte förenliga med grundtanken att JO skall vara ett extraordinärt organ med principiell rätt att diskretionärt pröva vad som skall tas upp till prövning.

#### *Remissinstanserna*

Utredningens överväganden angående de i det föregående behandlade

frågorna har tagits upp av drygt 15 av remissinstanserna. Två av remissinstanserna – försäkringsöverdomstolen (presidenten) och JO Nilsson – är uttryckligen positiva till förslaget att ge JO rätt att besluta om skadestånd. I några av remissyttrandena, vari skadeståndsbefogenheten behandlas, påpekas att JO i förekommande fall på olika sätt bör hjälpa en enskild som har ett befogat skadeståndsanspråk. I remissyttrandet från medborgarrättsrörelsen framhålls att JO inte skall ingripa som skadereglerare, enär en sådan funktion inte är förenlig med JO:s ställning i rättsordningen. Enligt vad som anförs i detta yttrande bör JO däremot, i de fall han finner skäl härtill, kunna vara den enskilde behjälplig om det gäller att initiera den skadelidandes ersättningsanspråk och hjälpa denne över de inledande svårigheterna då det gäller att väcka ersättningstalan mot det allmänna, föranledd av oriktig myndighetsutövning. Bland de remissinstanser som ställer sig avvisande till den diskuterade skadeståndsbefogenheten märks bl. a. högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter samt JK. Remissinstanserna är splittrade i fråga om de båda övriga diskuterade befogenheterna, extraordinär besväringsrätt och inhibitionsrätt.

### *Motionerna*

I motion 1985/86:172 yrkande 2 av Ulf Adelson m. fl. (m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till utvidgning av JO-ämbetets uppgifter i enlighet med de riktlinjer som angivits i motionen.

I motionen anförs – såvitt här är i fråga – att det är nödvändigt att allvarligt överväga hur den enskilde skall kunna erhålla ett mer konkret stöd än JO för närvarande kan erbjuda. Motionärerna anser att flera av de förslag som utredningen avvisat – exempelvis inhibitionsrätt, extraordinär besväringsrätt och ytterligare stöd vad gäller utfående av skadestånd – utgör intressanta alternativ. Motionärerna finner starka skäl föreligga för en översyn i bl. a. nu berörda delar. Denna bör enligt motionen ske skyndsamt för att möjliggöra erforderlig lagstiftning så snart som möjligt.

I motion 1985/86:173 yrkande 3 av Lars Werner m. fl. (vpk) yrkas att riksdagen godkänner vad som i motionen anförts om JO:s befogenheter.

I motionen behandlas, såvitt nu är i fråga, uppslaget om att ge JO inhibitionsrätt. Motionärerna anför i saken bl. a. följande. I den allmänna diskussionen har berörts möjligheten att ge JO vissa speciella befogenheter att ingripa i gången av ärenden, när för medborgaren orimliga konsekvenser hotar. Utredningen har redovisat de problem som kan vara förknippade med en sådan ordning. Enligt motionärernas mening är detta snarast ett ansvar för lagstiftarna, som bör söka undanröja sådana förhållanden. Då det gäller fel och orimligheter i procedurer, kan JO på nuvarande grunder agera medan sakbehandlingen alltjämt pågår. Det är emellertid önskvärt, att riksdagen framhåller det angelägna i att JO känner sig ha stöd för att framföra kritik mot olika rättsliga orimligheter, liksom att med anledning därav göra framställningar till riksdagen. Att JO inte har specialbefogenheter, skall inte behöva hindra hans offentliga kritik.

I motion 1984/85:1564 av Tore Nilsson (m) yrkas att riksdagen beslutar att låta utreda hur JO-ämbetet kan omvandlas till en fristående domstol.

Enligt motionen är det nödvändigt med en omläggning av JO-ämbetet som möjliggör för JO att vidta positiva åtgärder för att bistå de människor som drabbats av ett hårt samhällsmaskineri. Det anges att det från medborgarrättsrörelsens sida framförts krav att en fristående domstol skall inrättas och att inte minst de många överklagandena till Europadomstolen i Strassbourg från svenskar som inte kunnat få rättslig prövning i Sverige bevisar det allvarliga läget.

I motion 1984/85:2329 av Eric Hägelmark (fp) yrkas att riksdagen hos regeringen anholder om förslag till ett forum för personer som ej godtagit myndighetsbeslut. Enligt motionen finns det i samhället behov av åtgärder för att bistå personer som fått det svårt på grund av en felaktig rättstillämpning. En möjlighet vore att inrätta ett forum som på olika sätt skulle kunna hjälpa sådana personer. Ett sådant forum skulle vara sammansatt av personer med stort inflytande, exempelvis högt uppsatta politiker, fackförningsfolk och arbetsgivare.

### *Utskottets överväganden*

I olika sammanhang har under senare år diskuterats om inte JO borde utrustas med olika befogenheter för att förbättra ämbetets möjligheter att hjälpa klagande som utsatts för fel eller försummelser från det allmänna sida. Innan utskottet anger sin syn på de av JO-utredningen diskuterade förslagen i saken bör framhållas följande. JO kan naturligtvis redan i dag på olika sätt medverka till att felaktiga beslut rättas m. m. Som exempel kan nämnas att i de fall där det är möjligt för en myndighet att ompröva ett beslut torde ett uttalande av JO leda till att myndigheten rättar ett felaktigt beslut. När det föreligger förutsättningar för att tillgripa extraordinära rättsmedel mot ett beslut har JO vissa möjligheter att initiera ett sådant förfarande, t. ex. när fråga är om resning i ett brottmål. Genom en JO-anmälan kan även andra positiva effekter uppnås. Som exempel kan nämnas att JO i vissa fall redan under en myndighets pågående handläggning av ett ärende kan medverka till olika för klaganden positiva effekter, såsom att myndigheten iakttar en tidigare icke uppmärksammas processuell föreskrift eller att myndighetens handläggning av ärendet påskyndas. Härtill kommer att JO på olika sätt genom råd och anvisningar kan bistå en enskild, t. ex. i en skadestandsfråga där grunden för anspråket är felaktig myndighetsutövning.

Utredningen liksom flertalet remissinstanser har inte förordat att JO ges rätt att besluta om *skadestånd* till en enskild. Utskottet delar utredningens uppfattning att en sådan befogenhet för JO skulle stå i mindre god överensstämmelse med JO:s funktion som ett extraordinärt organ. Enligt utskottets mening bör det liksom hittills vara tillräckligt att JO bistår den enskilde med råd om hur han skall förfara för att få skadestånd. Som utredningen framhållit kan JO också genom framställning till regeringen medverka till att den enskilde på grund av särskilda omständigheter får ersättning av statsmedel.

Utskottet är också tveksamt till tanken att ge JO *extraordinär besvärsmätt* och rätt att besluta om *inhibition* av myndighetsbeslut. Liksom utredningen anser utskottet att även dessa uppgifter skulle innebära ett avsteg från den

grundläggande tanken att JO skall vara ett extraordinärt organ som står utanför den ordinarie förvaltningsorganisationen. Som bl. a. högsta domstolens ledamöter framhållit bör JO inte tillföras uppgifter eller ärenden som skulle omvandla JO till en vanlig myndighet. Härtill kommer att förslaget om inhibitionsrätt inte synes vara helt förenligt med stadgandet i 11 kap. 7 § regeringsformen (RF), enligt vilket lagrum ingen myndighet får bestämma hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärenden som rör myndighetsutövning eller som rör lagtillämpning (jfr även 11 kap. 2 § RF).

Beträffande förslaget om extraordinär besvärsmätt vill utskottet tillägga följande. Vad JO-utredningen närmast diskuterat är om JO – vid sidan av de extraordinära rättsmedel som står part till buds efter besvärstidens utgång, dvs. resning, återställande av försutten tid och besvär över domvilla – skall tillföras ett speciellt rättsmedel varigenom JO skulle kunna få till stånd omprövning av lagakraftvunna avgöranden. Ett sådant särskilt rättsmedel bör alltså enligt utskottets mening inte införas. En annan sak är att JO, om han i ett ärende skulle uppmärksamma att förutsättningar föreligger för part att angripa ett felaktigt avgörande genom extraordinära rättsmedel, på olika sätt bör kunna initiera ett sådant förfarande.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motion 1985/86:172, såvitt är i fråga.

Utskottet kan inte heller biträda förslaget i motion 1984/85:1564 om att låta utreda hur JO-ämbetet kan omvandlas till en fristående domstol för att möjliggöra för JO att bistå enskilda. Som utskottet redan inledningsvis anför bör några mera genomgripande ändringar i JO:s roll ej ske. Det anförda innebär naturligtvis inte att utskottet inte i och för sig anser att det kan finnas behov av att på olika sätt stärka de enskildas ställning i förhållande till myndigheterna. Detta bör dock ske på annat sätt än genom att JO får nya uppgifter av här behandlat slag. Det kan i detta sammanhang erinras om att det av riksdagen nyligen antagna förslaget till ny förvaltningslag (prop. 1985/86:80, KU 1985/86:21, rskr. 202) bl. a. syftar till att på olika sätt underlätta för enskilda att ta till vara sin rätt. En effekt som den nya förvaltningslagen sannolikt kommer att leda till är att myndigheternas omprövning av beslut utan samband med överklagande kommer att öka.

Utskottet avstyrker även det i motion 1984/85:2329 framförda förslaget om inrättande av ett särskilt forum, vars uppgift skulle vara att bistå personer som drabbats av felaktiga beslut. I denna del kan i allt väsentligt återopas vad utskottet i det närmast föregående anför.

Utskottets ställningstaganden innebär sammanfattningsvis att motion 1985/86:173 yrkande 3 – såvitt nu är i fråga – får anses besvarad med vad utskottet anför samt att motionerna 1984/85:1564, 1984/85:2329 och 1985/86:172 yrkande 2 – såvitt nu är i fråga – avstyrks.

### Tidigare organisationsformer

Sedan militieombudsmannaämbetet (MO) inrättades 1915 har riksdagen haft minst två ombudsmän med var sin ställföreträdare. Ordningen med ställföreträdare utvecklades efter hand och från 1963 tjänstgjorde JO:s ställföreträdare i realiteten året runt. År 1967 samordnades JO- och MO-ämbetena till en organisatorisk enhet med tre självständiga ombudsmän, var och en med sitt tillsynsområde. Samtidigt byggdes ställföreträdarinstitutionen ut till att omfatta två av riksdagen valda personer med huvuduppgift att under ombudsmans semester eller vid annat förfall för ombudsman tjänstgöra i dennes ställe.

Med 1975 års JO-reform avskaffades systemet med ställföreträdande ombudsmän och bestämdes antalet ordinarie ombudsmän till fyra. En annan nyhet var att en av ombudsmännen blev administrativ chef för myndigheten och skulle bestämma inriktningen i stort av verksamheten. Chefsombudsmannen väljs för sig och de övriga för sig, alla för en fyraårsperiod.

### Tidigare riksdagsbehandlingsformer

De utredningar som föregick 1967 och 1975 års reformer hade som utgångspunkt för sitt arbete att söka bemästra JO:s ökande arbetsbörda. Det sammansatta konstitutions- och lagutskottet, som behandlade 1967 års omorganisation (K1 LU 1967:1), ansåg emellertid att frågan om antalet ombudsmän inte kunde besvaras endast på grundval av uppgifterna om arbetsutvecklingen. Först och främst borde man enligt utskottet överväga vilken ställning ombudsmannainstitutionen som sådan borde tillerkännas. Utskottet erinrade härvid om förvaltningsapparaten utveckling, som skapat en ny motivering för ombudsmannainstitutionen såsom en utanför den offentliga förvaltningens hierarki stående helt självständig institution, utsedd av riksdagen. Att utskottet stannade för att antalet ombudsmän skulle vara tre med två ställföreträdande ombudsmän motiverades särskilt med att det stora arbetsfält som ligger under ombudsmännens tillsyn knappast i längden kunde med den grad av sakkunskap och auktoritet som erfordrades behärras av endast en eller två personer.

Den utredning som föregick 1975 års reform föreslog att antalet ombudsmän skulle utökas till fyra och att systemet med ställföreträdande ombudsmän skulle avskaffas. En av ombudsmännen skulle vara chef för verksamheten. I chefskapet skulle bl. a. ingå att ge allmänna riktlinjer för verksamheten. Chefsombudsmannen skulle också kunna förbehålla sig rätten att själv handlägga stora eller principiellt viktiga ärenden. Var och en av de övriga ombudsmännen skulle svara för ett eget tillsynsområde. Enligt förslagen skulle JO också kunna i viss utsträckning delegera arbetsuppgifter till tjänstemän, bl. a. skulle vissa högre tjänstemän kunna få bemyndigande att avvisa eller avskryva ärenden från handläggning.

Utredningens förslag godtog i stora delar av riksdagen (KU 1975/76:22).

Beträffande antalet ombudsmän fanns bland remissinstanserna 1975 åtskilliga som ansåg att den principiellt riktigaste lösningen av JO-ämbetets nyorganisation var ett enmansämbete. I allmänhet godtogs emellertid utredningens uppfattning att en sådan lösning inte var realistisk med hänsyn till JO:s arbetsböda.

### JO-utredningen

Som inledningsvis i korthet berörts föreslår utredningen att den nuvarande organisationen med fyra ombudsmän, varav en särskild chefsombudsman, skall ersättas med en organisation med en ombudsman och tre högre tjänstemän – rättschefer.

Utredningen konstaterar till en början att JO-ämbetets arbetsbalanser sedan 1977/78 – med ett undantag – varje verksamhetsår ökat. Med utgångspunkt i ärendebalansen för verksamhetsåret 1983/84 – 1 305 ärenden – slås fast att balansen nu var 65 % större än vid utgången av år 1975. (Vid utgången av verksamhetsåren 1984/85 och 1985/86 var ärendebalanserna 1 306 resp. 1 215.)

Enligt utredningen korresponderar inte ärendebalansen mot någon motsvarande ökning av antalet klagomåls- och andra ärenden. Inte heller har enligt utredningen skett någon påtaglig ökning av JO:s totala arbetsböda. Mot bakgrund av det anförda kan enligt utredningens mening således de angivna balanssiffrorna inte helt eller ens till större delen förklaras med att arbetsuppgifterna ökat. Utredningen anser det därför inte kunna uteslutas att förklaringen i betydande utsträckning står att finna i att JO:s organisation inte är utformad på ett helt rationellt sätt.

Beträffande chefsombudsmannens roll konstaterar utredningen, att denna inte blivit sådan som riksdagen avsåg 1975. Således har chefsombudsmannen knappast alls kommit att utfärda några allmänna riktlinjer för JO-verksamheten eller planlagt arbetet i stort, t. ex. vad gäller inspektionsverksamheten. Var och en av ombudsmännen förefaller i princip helt självständigt ha disponerat över personalen på sin avdelning. Vidare förefaller enligt utredningen den nuvarande chefsombudsmannen ha ett tillsynsområde som är mer omfattande än riksdagen förutsatte. Utredningens slutsats blir att 1975 års JO-reform i princip inte inneburit några större förändringar förutom att antalet ombudsmän ökat från tre till fyra och att ordningen med ställföreträdare avskaffats. I realiteten synes enligt utredningen var och en av ombudsmännen liksom under tiden före 1976 förestå var sitt ämbete.

Den nuvarande ordningen är enligt utredningen behäftad med flera svagheter. Utredningen pekar här på följande negativa faktorer: Vid en markant ökning av arbetsbödan blir det nödvändigt att ytterligare utöka antalet ombudsmän. Som också 1972 års JO-utredning framhöll finns det risk för att en organisation med flera chefer i sig medför risk för vissa spänningar, som kan leda till att ombudsmännen avskärmar sig från varandra och blir obenägna att ta initiativ som påverkar varandras arbetsförhållanden. Vidare finns det risk för att – som även den förra utredningen framhöll – det med flera ombudsmän utbildas olika praxis inom de olika tillsynsområdena; om ombudsmän uttalar olika åsikter i samma fråga ter detta sig förvånande för

allmänheten och myndigheterna och är ägnat att minska ombudsmannainstitutionens auktoritet. Utredningen pekar också på att den nuvarande organisationen inte är flexibel. Det finns enligt utredningen risk för att ombudsmännen tenderar att låta antalet föredragande på sin avdelning bestämmas av det antal som fordras för att klara de värsta arbetstopparna under året. Vid mindre arbetstyngda perioder finns då en outnyttjad kapacitet som ämbetet inte kan dra fördel av.

### Motionerna

Frågan om JO:s organisation tas upp i tre följdmotioner. I moderata samlingspartiets och vänsterpartiet kommunisternas partimotioner (1985/86:172 yrkande 3 resp. 173 yrkande 1) yrkas att JO-ämbetet även fortsättningsvis skall utövas av fyra ombudsmän. Motion 1985/86:175 av Birgit Friggebo m. fl. (fp) innehåller inte något yrkande i organisationsfrågan men denna tas ändå upp till diskussion i motionen.

I moderatmotionen uttalas respekt för ett enmansämbete, eftersom *en* JO kan bli mera känd av allmänheten och också bidra till att ämbetet får en effektivare organisation. Enligt motionen väger emellertid de skäl som talar emot en sådan organisation tyngre. Det framhålls att allmänheten har rätt att förvänta sig att ombudsmannen själv sätter sig in i ärendena och att eftersom JO är en riksdagens förtroendemän beslutanderätten inte bör delegeras till någon annan än den riksdagen valt. Härtill kommer enligt motionen att det inte torde vara möjligt för en person att förvärva erforderliga kunskaper eller ha den tid till förfogande som krävs för att personligen besluta i alla ärenden, vilka ju spänner över vida rättsliga områden.

Enligt vpk-motionen skulle en organisation av den modell som utredningen föreslagit minska ombudsmannainflytandet och öka ämbetsmannainflytandet. Härvid minskar också riksdagens inflytande, som blir helt beroende av en enda ombudsman och dennes sätt att leda verksamheten. Antalet valtillfällen blir mindre. JO-ämbetet skulle – framhålls det – förvandlas till något som liknar ett ordinärt ämbetsverk, ehuru med en vald generaldirektör. Enligt motionen är den nuvarande organisationen klart att föredra både i fråga om ombudsmännens möjligheter att skaffa sig kunskaper om sina ämnesområden och i fråga om allmänhetens möjligheter att nå fram till en vald ombudsman. Vidare möjliggör de olika ombudsmännens specialisering en fördjupning av granskningen. De nackdelar med den nuvarande organisationen som utredningen pekar på kan enligt motionen motverkas på andra sätt. Så kan man t. ex. tillskapa en kollegial ledningsfunktion. Vidare möjliggör de olika ombudsmännens specialisering en fördjupning av granskningen.

Folkpartimotionen ansluter sig till utredningens uppfattning att den nuvarande ordningen med fyra skilda ombudsmannainstitutioner inte är bra. Enligt motionen kan man emellertid inte blunda för att en ombudsman kan få svårigheter att ensam fullgöra de uppgifter som i dag delas på fyra. Det framhålls i motionen att riksdagen måste noggrant överväga den kritik som många remissinstanser riktat mot utredningens organisationsförslag. Som ett alternativ till utredningens förslag väcks i motionen frågan om inte den

nuvarande organisationen skulle kunna ersättas med en ombudsman och ett antal under honom lydande biträdande ombudsmän. Fördelen med en sådan ordning skulle enligt motionen kunna vara att en ombudsman har särskild auktoritet och på det viset kan ta ansvar för att skapa en enhetlig praxis vid bedömningen av ärenden.

### **Remissinstanserna**

Remissinstansernas syn på utredningens organisationsförslag är utförligt redovisad i remissammanställningen.

Åtta personer som är eller varit verksamma som JO ingår bland remissinstanserna. Det är dels de fyra nuvarande ombudsmännen, dels fyra tidigare ombudsmän eller ställföreträdande ombudsmän – Ulf Lundvik, när remissvaret lämnades ordförande i vapenfrinämnden, Leif Ekberg, numera president i försäkringsöverdomstolen, Bertil Wennergren, numera lagman i länsrätten i Östergötlands län och Gustaf Petrén, f. d. regeringsråd och företrädare för medborgarrättsrörelsen.

Av de nämnda företräder nuvarande chefs-JO Per-Erik Nilsson, JO Tor Sverne, Ulf Lundvik samt Bertil Wennergren uppfattningen att ett enmansämbete är att föredra medan de övriga fyra är kritiska till förslaget i denna del.

Övriga remissinstanser som yttrat sig i organisationsfrågan har också delade meningar i frågan om införande av ett enmansämbete. Drygt hälften ansluter sig till utredningens förslag medan den andra hälften anser att en organisation med flera ombudsmän är att föredra. Några remissinstanser, däribland JK och en minoritet av högsta domstolens ledamöter, ifrågasätter om inte en organisation med en ombudsman, biträdd av en eller flera biträdande ombudsmän eller ställföreträdare, vore den lämpligaste lösningen.

I allmänhet understryker de remissorgan som ansluter sig till utredningens förslag om ett enmansämbete betydelsen av dels att en JO kan sätta sin prägel på ämbetet, dels att JO inte framstår som ett ämbetsverk som företräds av olika chefer med olika synsätt i viktiga juridiska frågor eller i policyfrågor.

De remissinstanser som förordar en organisation med flera ombudsmän anser i allmänhet att JO:s arbetsbörda inte möjliggör ett enmansämbete, om JO skall kunna uppfylla de krav på kunskaper och insikter inom sina ämnesområden som måste krävas för att ämbetets auktoritet skall kunna upprätthållas. Många remissinstanser är kritiska till att viktiga beslutsfunktioner skall överlämnas till tjänstemän, som inte erhållit det förtroende som ett val av riksdagen innebär.

### **Utskottets överväganden**

Utgångspunkten för utskottets ställningstagande till frågan hur JO-ämbetet skall vara organiserat är att ämbetet skall ha den auktoritet och genomslagskraft som är nödvändig för en sådan extraordinär institution som JO samtidigt som det är viktigt att uppnå bästa möjliga utnyttjandegrad av ämbetets resurser. Utskottet vill understryka att kravet på effektivitet i

verksamheten aldrig får inverka negativt på de kvalitetskrav som är en förutsättning för ämbetets auktoritet.

Som känt har under årens lopp prövats olika organisationsformer för att tillgodose de krav som måste ställas på JO-institutionen. Från att från början ha varit ett enmansämbete har JO-ämbetet, främst beroende på den ökade arbetsbelastningen, ansetts böra företrädas av flera av riksdagen valda ombudsmän, för närvarande fyra. Organisationsfrågan har ingående diskuterats av utredningen som slutligen stannat för att ansvaret för verksamheten bör anförtros endast en av riksdagen vald ombudsman. Denna ordning förutsätter emellertid enligt utredningen en omfattande möjlighet för JO att delegera ärenden till tjänstemän vid ämbetet.

Utskottet delar för sin del i många avseenden utredningens uppfattning om fördelarna med ett enmansämbete. Därmed erhåller man onekligen en mera sammanhållen organisation. En sådan ordning är också ägnad att upprätthålla den för JO-ämbetet viktiga auktoriteten samtidigt som den är en garant för en enhetlig praxis.

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 chefsjustitieombudsman och att de övriga kallas justitieombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannens huvuduppgift bör vara att ha det övergripande ansvaret både för verksamheten och för ämbetets organisation. Utskottet skall i det följande utveckla vad detta enligt utskottets mening närmare innebär.

För att uppnå det nyssnämnda målet att riksdagens ombudsmannaämbete verkligen får den eftersträlvade 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 hur verksamheten i praktiken skall bedrivas bör det ankomma på chefsjustitieombudsmannen att i arbetsordning bestämma hur ärendena 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 förvärvat, 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 nyinkommet ärende.

Beträffande förhållandet mellan chefsjustitieombudsmannen och de övriga ombudsmännen vill utskottet särskilt understryka att varje ombudsman

liksom hittills skall handlägga sina ärenden helt självständigt. Det bör inte få förekomma att chefsjustitieombudsmannen annat än efter överenskommelse med den handläggande ombudsmannen övertar ett ärende där handläggningen redan påbörjats. Däremot bör chefsjustitieombudsmannen i samband med fördelningen av inkommande ärenden givetvis vara oförhindrad att besluta sig för att själv handlägga ett ärende, oavsett den bestämda inbördes fördelningen mellan ombudsmännen. I chefsjustitieombudsmannens beslutsfunktioner ligger att han själv kan avgöra om han skall ha ett eget ansvarsområde.

Liksom för närvarande skall ombudsman, om under tillsynsverksamheten 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 samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han gör sådan framställning.

När det gäller inspektioner och projekt skall chefsjustitieombudsmannen 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 – handläggas av samma ombudsman, om inte denne av något skäl anser sig förhindrad att behandla ärendet.

Som framgått av det föregående delar utskottet utredningens uppfattning att en svaghet med den nuvarande organisationen är att den tenderar att utvecklas till skilda ämbetsverk vart och ett med en ombudsman som chef. Detta innebär i första hand nackdelar när det gäller förfogandet över personalen. Men givetvis är en sådan strikt uppdelning också ägnad att påverka ärendebehandling 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 allmänt 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 möjligheten för ombudsman att påkalla samråd med riksdagens JO-delegation. Utskottet återkommer till detta i avsnitt 5.11.

Som en ytterligare åtgärd ägnad att få ett mera sammanhållet JO-ämbete har utskottet övervägt om inte i JO:s instruktion borde föreskrivas någon

form av organiserat regelbundet samarbete, t. ex. månatliga sammanträden, mellan chefsjustitieombudsmannen och de övriga ombudsmännen i företrädesvis praxisfrågor. Givetvis skulle också arbetsbörde- och ärendefördelningsproblem liksom allmänna principfrågor och planerade projekt och inspektioner kunna diskuteras vid dessa sammanträden. Utskottet har emellertid valt att inte föreslå en lagreglering i ämnet, eftersom det får förutsättas att sådana sammankomster ändå kommer till stånd.

Utöver det sagda anser utskottet, att riksdagen bör överlämna åt chefsjustitieombudsmannen att besluta i personalfrågor liksom att göra framställningar till riksdagens förvaltningskontor i personal- och anslagsfrågor.

Med det anförda får motionerna 1985/86:172 av Ulf Adelson m. fl. (m), 173 av Lars Werner m. fl. (vpk) och 175 av Birgit Friggebo m. fl. (fp) anses besvarade i de delar som tar sikte på JO:s organisation.

Utskottet återkommer i ett särskilt avsnitt (5.14) till de ändringar i JO:s instruktion som utskottets förslag innebär.

Beträffande JO:s ämbetsberättelse bör enligt utskottets mening ansvaret för den typografiska och formella utformningen av de redovisade besluten ligga på chefsjustitieombudsmannen. Den i ämbetsberättelsen inledande skrivelsen till riksdagen innehåller bl. a. redogörelser för av JO väckta frågor om författningsändringar, uppgifter om de ärenden, vari sanktionsåtgärder vidtagits, vissa statistiska uppgifter rörande tillsynsverksamheten och redogörelse för verkställda inspektioner. Utskottet delar utredningens uppfattning att det ur utskottets och riksdagens synvinkel vore av visst värde om skrivelsen kunde byggas ut något så att den mera utförligt redovisade vissa under det gångna årets verksamhet uppmärksammade frågor, t. ex. JO:s iakttagelser av brister i lagstiftningen på vissa områden, JO:s pågående projekt m. m. Man skulle också kunna tänka sig att det i skrivelsen lämnades vissa upplysningar om vad JO under kommande verksamhetsår särskilt avser att ägna sig åt.

JO:s mandatperioder bör liksom hittills vara fyraåriga. Utskottet delar utredningens uppfattning att någon formell begränsning inte bör göras i frågan om antalet perioder som en ombudsman kan omväljas. JO-val bör i princip kunna äga rum när som helst under det kalenderår valet skall ske. Med hänsyn till pensionsreglerna bör iaktas att val inte äger rum tidigare än fyra år efter föregående val. En ombudsman som inte önskar omväljas skall givetvis ha rätt att lämna uppdraget så snart fyra år förflutit från föregående val. – Det finns inte anledning att förändra de pensionsvillkor som för närvarande gäller för riksdagens ombudsmän. Enligt dessa utgår full pension efter tre valperioder, dock under förutsättning att ombudsman vid avgången fyllt 55 år.

## 5.11 JO:s roll i förhållande till riksdagen

### Utskottets överväganden

Som inledningsvis framhållits anser utskottet det viktigt att bevara JO:s självständiga ställning i förhållande till riksdagen. Riksdagen skall alltså

aldrig kunna påverka JO:s befattning med enskilda ärenden eller ta initiativ till att JO tar upp sådana ärenden. Däremot anser utskottet det mycket värdefullt att JO, såsom nu sker i ökad omfattning, sänder över sina beslut till berört riksdagsutskott då han vid avgörandet av ett ärende uppmärksammat ett förhållande som han ansett böra föranleda lagstiftning eller annan åtgärd.

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.

I förevarande avsnitt vill utskottet slutligen kort beröra riksdagens granskning av JO:s verksamhet. Som utskottet anförde vid den senaste JO-reformen är huvudsyftet med utskottets årliga JO-granskning att utvärdera om något förhållande föreligger som är ägnat att påverka riksdagens förtroende för JO. Utskottets ifrågasättande uppgift är alltså att göra en allmän bedömning av JO:s sätt att bedriva sin verksamhet och någon detaljerad granskning av de enskilda ärenden som avgjorts under granskningsperioden är inte aktuell, något som utskottet för övrigt saknar resurser till. Mot bakgrund av det under senare år växande antalet skrivelser från allmänheten till utskottet med klagomål över enskilda JO-beslut bör framhållas att utskottet och kammaren inte överprövar ombudsmännens ståndpunkter i enskilda ärenden. En hänvändelse till utskottet i ett enskilt JO-ärende kan alltså inte leda till att utskottet ändrar JO:s beslut. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att JO:s ämbetsberättelse ger motionsrätt och att debatter i kammaren kan förekomma med anledning av det betänkande där utskottet behandlar berättelsen och i anslutning till denna väckta motioner.

## 5.12 Den nya organisationens genomförande m. m.

### Utskottets överväganden

Val av chefsjustitieombudsman bör första gången ske i samband med att den nuvarande chefsombudsmannens mandat upphör. Var och en av de nuvarande ombudsmännen skall ha rätt att stanna i ämbetet sin ämbetsperiod ut och under denna tid få tjänstgöra under i princip oförändrade arbetsvillkor. Den nya organisationen kommer alltså inte med säkerhet att vara genomförd fullt ut förrän samtliga de nuvarande ombudsmännens mandatperioder gått ut.

Den nuvarande chefsombudsmannens mandatperiod utgår i slutet av 1986. Beträffande de övriga ombudsmännen gäller att mandatperioden för en av dem löper ut under 1987 och för de båda övriga under 1988. Val av chefsjustitieombudsman skall alltså ske före 1987. Val av justitieombudsman bör ske i samband med att ombudsman från den tidigare organisationen

avgår. Med hänsyn till att de nuvarande ombudsmännen delvis blir ställda inför en ny situation genom den av utskottet förordade organisationsförändringen anser utskottet att när sådan ombudsman lämnar sin befattning – vare sig detta sker i samband med ikraftträdandet av den nya organisationen eller därefter – bör han ha rätt till full pension, om han inte fortsätter i annan statlig tjänst.

Utskottet återkommer i avsnitt 5.14 närmare till ikraftträdandereglererna och vissa personalfrågor.

Riksdagens ombudsmän omfattas inte av tjänstelagstiftningens bestämmelser om anställningsskydd. Som JO-utredningen konstaterat är det från rekryteringssynpunkt naturligtvis angeläget att avsaknaden av sådan trygghet uppvägs av andra faktorer, däribland goda ekonomiska villkor. Mot bl. a. denna bakgrund bör löneläget bestämmas så att justitieombudsmännen får lön motsvarande justitieråds och regeringsråds och chefsjustitieombudsmannen – liksom nuvarande chefs-JO – får ytterligare något högre lön.

### 5.13 Upprättade lagförslag

För genomförande av utskottets förslag krävs vissa ändringar i 8 kap. 10 § riksdagsordningen och tilläggsbestämmelsen 8.10.1. Vidare fordras vissa ändringar i den reglering av ombudsmännens ställning och befogenheter m. m. som instruktionen för JO innehåller. Detta skulle kunna ske genom en rad tillägg och jämkningar i den nu gällande instruktionen på området, dvs. lag (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen. Enligt utskottets mening är det emellertid lämpligare att nu upprätta en ny instruktion för riksdagens ombudsmän, även om många bestämmelser i den gällande instruktionen kan bibehållas oförändrade.

Utskottet har upprättat förslag till författningsändringar i nu nämnda avseenden. I det följande lämnar utskottet specialmotivering till lagförslagen.

Utskottets ställningstagande i det föregående innebär att motion 1985/86:173 yrkande 2 i allt väsentligt får anses tillgodosedd.

### 5.14 Specialmotivering till lagförslagen

#### Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Som framgått av utskottets allmänna överväganden (5.10) anser utskottet att den nuvarande organisationen med fyra ombudsmän bör bibehållas men att en av ombudsmännen bör tillerkännas en mera ledande ställning än vad som för närvarande gäller för den ombudsman som är administrativ chef. Den förskjutning i ansvarsbördan som utskottet förordat bör markeras genom att ombudsmannen med den ledande ställningen kallas för chefsjustitieombudsmannen och övriga ombudsmän för justitieombudsmän.

Utskottet föreslår att dessa beteckningar anges i 8 kap. 10 § första stycket första meningen riksdagsordningen (RO) och att den föreslagna beteckningen på den administrativa chefen tas in i andra stycket första meningen.

I första stycket andra meningen gällande text beskrivs den administrativa

chefens uppgift så att han skall bestämma inriktningen i stort av verksamheten. Enligt utskottets mening kan detta uttryckssätt bibehållas även i fråga om de vidgade uppgifter som enligt förslaget skall ankomma på chefsjustitieombudsmannen.

Vad angår andra stycket, som handlar om val av ombudsman, bör, utöver nyssnämnda jämkning i fråga om beteckningen på den administrativa chefen, ändringar inte vidtas.

I tredje stycket, som innehåller bestämmelser om val och entledigande av ombudsman, har ingen annan ändring vidtagits än att orden "det utskott som granskar berättelse över ombudsmans verksamhet" ersatts av "konstitutionsutskottet".

Fjärde och femte styckena i lagrummet, vilka handlar om valperiodens längd, ombudsmans avgång samt förhinder att utöva sin tjänst, föreslås kvarstå oförändrade.

Utskottet har i avsnittet om JO:s roll i förhållande till riksdagen (5.11) föreslagit att sådant initiativ till samråd mellan JO-delegationen och ombudsman i vissa frågor som avses i tilläggsbestämmelse 8.10.1 skall kunna tas även av JO-delegationen; för närvarande kan samråd av aktuellt slag endast begäras av ombudsman. Förslaget medför ett tillägg till den nämnda bestämmelsen.

Utskottet anser att den föreslagna lagen bör träda i kraft den 1 december 1986 (punkt 1 i övergångsbestämmelserna). Som framgått av den allmänna motiveringen (5.12) anser utskottet att val av chefsjustitieombudsman första gången skall ske i samband med att valperioden för den ombudsman som vid ikraftträdandet är administrativ chef utgår. I övergångsbestämmelserna har intagits ett stadgande härom (punkt 2).

Särskilda övergångsfrågor uppkommer med hänsyn till de ombudsmän vilkas valperiod löper vid ikraftträdandet. För sådan ombudsman bör till periodens slut äldre bestämmelser gälla. Detta innebär bl. a. att bestämmelserna om ersättare i sista stycket i 8 kap. 10 § RO är tillämpliga även i fråga om ombudsman, som nu avses. Vidare bör beaktas att enligt 7 kap. 11 § RO den som utsetts till uppdrag genom val av riksdagen ej får undandra sig uppdraget utan att riksdagen medger det. Med hänsyn till den nya situation som uppkommer genom den av utskottet förordade organisationsförändringen anser utskottet att ombudsman, vars valperiod löper vid ikraftträdandet, skall ha rätt att, om han så önskar, frånträda sin befattning. Övergångsbestämmelser i nu angivna hänseenden har upptagits i punkt 3.

I detta sammanhang bör erinras om att utskottet i den allmänna motiveringen (5.12) förutsatt att ombudsman från den tidigare organisationen som lämnar sin befattning – vare sig detta sker i samband med ikraftträdandet av den nya organisationen eller därefter – bör ha rätt till full pension, om han inte fortsätter i annan statlig tjänst.

Som anförts i den allmänna motiveringen (5.12) är avsikten att val av de tre justitieombudsmännen skall ske efter hand som valperioden för ombudsman från den tidigare organisationen utgår eller han eljest lämnat sin befattning. I övergångsbestämmelserna har upptagits en föreskrift av denna innebörd (punkt 4).

Slutligen bör erinras om att den nu föreslagna ändringen av 8 kap. 10 § RO

kan träda i kraft vid föreslagen tidpunkt endast under förutsättning att riksdagen antar förslaget härom med sådan majoritet som anges i 8 kap. 16 § RF.

KU 1986/87:2

### **Förslag till lag med instruktion för riksdagens ombudsmän**

I förslaget har den tidigare instruktionens paragrafindelning behållits; efter 26 § har dock inskjutits en ny paragraf. Även de särskilda rubrikerna i lagtexten har bibehållits oförändrade.

**1 §** Paragrafen innehåller, i jämförelse med vad som för närvarande gäller, ett nytt första stycke, vari återges den i utskottets förslag till ny lydelse av 8 kap. 10 § första stycket RO upptagna bestämmelsen om ombudsmännens antal och beteckningar.

I andra stycket har upptagits de nya beteckningarna på ombudsmännen. I övrigt återges i oförändrat skick den allmänna beskrivning av ombudsmännens uppgifter som paragrafen för närvarande innehåller.

**2 §** Paragrafen, som anger vilka kategorier som står under ombudsmännens tillsyn, är helt oförändrad, fränsett sista stycket.

Enligt sista stycket kallas i instruktionen sådan person som står under ombudsmännens tillsyn för "befattningshavare". Då ordet på ett eller annat ställe, t. ex. i 10 §, har annan innebörd, har ett förtydligande tillägg gjorts till den angivna definitionen.

Det kan anmärkas att andra stycket upptagits i den lydelse som stycket har enligt lagändring 1986 (SFS 1986:662). I övergångshänseende gäller en specialregel för denna bestämmelse, se nedan.

**3 och 4 §§** Bestämmelserna i 3 § och 4 § första stycket, som innehåller vissa riktlinjer för ombudsmännens tillsyn, återger i oförändrat skick 3 och 4 §§ i nu gällande instruktion. I ett andra stycke i 4 § har – i överensstämmelse med vad utskottet anfört i den allmänna motiveringen (5.10) – föreskrivits att justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han gör framställning till riksdagen eller regeringen om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida.

**5 §** Paragrafen behandlar de olika former under vilka ombudsmännen bedriver sin tillsyn. Första stycket överensstämmer helt med den nu gällande 5 §. Enligt bestämmelsen skall tillsyn bl. a. bedrivas genom inspektion och andra undersökningar. I ett nytt andra stycke har – i överensstämmelse med vad utskottet anfört i den allmänna motiveringen (5.10) – föreskrivits att justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om sådana åtgärder av angivet slag som han avser att genomföra.

Det bör framhållas att en inspektion eller undersökning som ombudsman företar som ett led i utredningen av ett enskilt ärende, som han handlägger, givetvis inte omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Denna är i första hand avsedd att underlätta samordningen av arbetet inom JO-ämbetet.

**6 §** Bestämmelserna i denna paragraf, som reglerar ombudsmännens sanktionsmöjligheter m. m., återger i oförändrat skick 6 § i nu gällande instruktion.

**7 §** Paragrafen behandlar JO:s rätt att föra talan vid domstol i olika sammanhang. Till paragrafen har oförändrat överförts 7 § i nu gällande instruktion.

Det föreslås att till paragrafens tredje stycke läggs en ny bestämmelse, som innebär ett avskaffande av JO:s skyldighet enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister att förhandla med vederbörande offentliga arbetstagares fackliga organisation innan JO kan få talan prövad vid domstol. En motsvarande bestämmelse finns sedan någon tid tillbaka intagen i lagen om justitiekanslerns tillsyn (prop. 1984/85:117, JuU 1985/86:34, rskr. 296). Beträffande förslaget närmare innebörd hänvisas till propositionen och utskottets allmänna motivering (5.8).

**8 §** Bestämmelserna i denna paragraf, som upptar viss begränsning av ombudsmännens tillsyn, motsvarar 8 § i nu gällande instruktion. Den ändring som föreslås är närmast av redaktionell art.

**9 och 10 §§** Bestämmelserna i dessa paragrafer, som reglerar vissa särskilda åtalsuppgifter för ombudsmännen m. m., återger i oförändrat skick 9 och 10 §§ i nu gällande instruktion.

**11 §** Bestämmelserna i denna paragraf, som behandlar JO:s ämbetsberättelse, är likalydande med 11 § i nu gällande instruktion. Utskottet vill erinra om att utskottet i sina allmänna överväganden (5.10) anlagt vissa synpunkter på ämbetsberättelsen.

**12 §** I denna paragraf, första meningen, återges – i huvudsaklig överensstämmelse med 12 § andra stycket i nuvarande instruktion – de chefsfunktioner som enligt 8 kap. 10 § RO ankommer på chefsjustitieombudsmannen. Dessa innebär dels att chefsjustitieombudsmannen är administrativ chef för JO-ämbetet, dels att han bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Härtill har fogats en ny föreskrift att JO i arbetsordning meddelar bestämmelser om organisationen av verksamheten och om fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen.

I 12 § första stycket i nuvarande instruktion finns en hänvisning till RO i fråga om antalet ombudsmän. I förslaget har, som tidigare framgått, en bestämmelse härom upptagits i 1 § första stycket.

Bestämmelsen i 12 § tredje stycket i nuvarande instruktion om att varje ombudsman har ett tillsynsområde m. m. har utgått.

När det gäller chefsjustitieombudsmannens organisatoriska chefsroll har den – i förhållande till vad som för närvarande gäller för den ombudsman som är administrativ chef – i olika avseenden stärkts. I denna del kan här sammanfattningsvis anföras följande. Chefsjustitieombudsmannen har getts uttrycklig befogenhet att ensam bestämma om hur personalen skall disponeras (13 §) och han är inte längre formellt skyldig att samråda med övriga ombudsmän innan han fastställer arbetsordning eller begär anslag för verksamheten (14 §), beslutar om ändrad ärendefördelning mellan ombudsmännen i förhållande till arbetsordningen (15 §) eller tillsätter tjänster (28 §). I anslutning till de slojade samrådsbestämmelserna vill utskottet dock erinra om att utskottet under sina allmänna överväganden (5.10) förutsatt att regelbundna sammanträden skall äga rum mellan ombudsmän-

nen, vid vilka diskuteras – förutom bl. a. praxisfrågor och allmänna principfrågor, planerade projekt och inspektioner m. m. – även arbetsbörde- och ärendefördelningsproblem. En annan förändring i förhållande till vad som för närvarande gäller är att – som framgår av vad som tidigare anförts under förevarande paragraf – varje ombudsman ej längre skall ha ett tillsynsområde. I stället skall chefsjustitieombudsmannen i arbetsordning meddela bestämmelser om fördelningen av ärendena mellan honom och de övriga ombudsmännen. I 15 § i lagförslaget finns, som redan framgått, bestämmelser som ger chefsjustitieombudsmannen rätt att, oberoende av vad som följer av en sålunda gjord fördelning, själv besluta om handläggningen av visst ärende eller grupp av ärenden.

Beträffande chefsjustitieombudsmannens befogenhet att bestämma inriktningen i stort av verksamheten hänvisas till vad utskottet anfört under sina allmänna överväganden (5.10).

**13 §** I den allmänna motiveringen (5.10) har utskottet förordat att nuvarande ordning, enligt vilken envar av ombudsmännen självständigt disponerar över viss personal, bör upphöra och att det i stället bör ankomma på chefsjustitieombudsmannen att i arbetsordning eller på annat sätt närmare utforma reglerna för hur personalen skall disponeras. Av 12 § i förslaget framgår att JO meddelar bestämmelser om organisationen i arbetsordning. I förevarande paragraf första stycket kompletteras denna bestämmelse med en föreskrift om att chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.

Utskottet vill i anslutning härtill framhålla följande. För närvarande är föredragandena hos de olika ombudsmännen ganska starkt specialiserade. Enligt utskottets mening bör det i och för sig beträffande ett ganska stort antal av JO:s ärenden vara möjligt att fördela dessa på föredragandena, utan hänsynstagande till deras specialkunskaper. I vissa fall är det dock naturligtvis en fördel att handläggningen ankommer på föredragande med särskilda kunskaper i ämnet. Att i instruktionen ange riktlinjer för vad som sålunda och i övrigt skall gälla i fråga om den handläggande personalen har utskottet inte ansett påkallat.

JO-utredningens organisationsförslag innebar bl. a. ett avskaffande av kanslichefsbefattningen. Utskottet har dock inte ansett anledning föreligga att i nu förevarande sammanhang aktualisera frågan eller att föreslå några instruktionsförändringar rörande kanslichefen; enligt utskottets mening bör saken anstå till dess att den nuvarande innehavaren av befattningen lämnat denna. Den nuvarande bestämmelsen om kanslichef och dennes funktioner i 13 § andra stycket i nuvarande instruktion har därför bibehållits.

Enligt 13 § tredje stycket i den gällande instruktionen skall i arbetsordning föreskrivas om byråer m. m. Denna bestämmelse har inte medtagits i lagförslaget. Den mera flexibla organisation, utan fastställda tillsynsområden, som utskottet föreslagit innebär nämligen bl. a. att särskilda föreskrifter om byråer inom JO-ämbetet inte bör ges i instruktionen.

I detta sammanhang vill utskottet även anlägga vissa synpunkter på frågan om handläggartjänsterna vid ombudsmannaexpeditionen. För närvarande gäller bl. a. följande. Hos JO finns åtta byråchefstjänster. Dessa är ordinarie s. k. r-tjänster. Under varje ombudsman finns två tillsynsbyråer. Byråchef är

chef för sådan enhet. Till varje byrå finns knutet ett antal föredraganden. Föredragandetjänsterna är i allmänhet arvodestjänster. Några av tjänsterna är dock ordinarie avdelningsdirektörs- eller byrådirektörstjänster. Under senare år har gällt att, då innehavare av tjänst av sistnämnda slag slutat, tjänsten vakantsatts och att i stället anställts en arvodesanställd föredragande. Från JO:s sida har, som bl. a. framgår av JO-utredningen, framställts önskemål att avdelningsdirektörs- och byrådirektörstjänsterna avvecklas.

Enligt utskottets mening bör i fråga om JO:s handläggande personal för framtiden bl. a. följande gälla.

Antalet byråchefer bör minska. Frågan om sådana tjänster har samband med det framtida ställningstagandet till kanslichefstjänsten. Övergångsvis anser utskottet att det bör överlämnas till chefsjustitieombudsmannen att inom de nuvarande ramarna bestämma vilka byråchefstjänster som skall finnas.

Ur rekryteringssynpunkt bör byråchefstjänsterna vara ordinarie s. k. r-tjänster. Skäl att i övrigt låta ordinarie handläggartjänster ingå i organisationen kan i princip inte anses föreligga.

Nu föreslagna organisationsförändringar bör inte inverka på den rätt att även i fortsättningen behålla sina tjänster som nuvarande byråchefer och övrig personal enligt allmänna principer bör äga åtnjuta.

**14 §** Enligt 14 § första meningen i gällande instruktion får den ombudsman som är administrativ chef, vid sidan av instruktionen och arbetsordningen, meddela de "allmänna föreskrifter" som fordras för arbetet inom ombudsmannaexpeditionen. Detta uttryck har i lagförslaget ersatts av "råd och anvisningar" som enligt utskottets mening är en i sammanhanget mera adekvat benämning. Någon saklig ändring är inte åsyftad.

Enligt 14 § andra meningen i gällande instruktion skall den administrativa chefen samråda med JO-delegationen och övriga ombudsmän innan han fastställer arbetsordning eller begär anslag för verksamheten. Som tidigare framgått skall det emellertid enligt förslaget inte föreligga någon formell skyldighet för chefsjustitieombudsmannen att samråda med övriga ombudsmän vare sig i denna eller andra frågor. Den nuvarande bestämmelsen härom har därför slopats. Utskottet hänvisar här till vad som anförts under 12 §. Bestämmelsen i sista meningen i 14 § gällande instruktion om att envar av ombudsmännen får påkalla samråd med JO-delegationen har inte upptagits i utskottets förslag. Bestämmelsen har inte ansetts erforderlig med hänsyn till tilläggsbestämmelsen 8.10.1 RO.

I ett tredje stycke har – i överensstämmelse med vad utskottet anfört i den allmänna motiveringen (5.11) – införts en regel om att justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han påkallar samråd med JO-delegationen.

**15 §** Gällande instruktions 15 § behandlar vissa av de chefsfunktioner som tillkommer den ombudsman som är administrativ chef. I utskottets förslag har dessa funktioner i stället tillagts chefsjustitieombudsmannen. Vidare har föreslagits ett par redaktionella jämkningar.

Enligt paragrafens första stycke får chefsjustitieombudsmannen oberoende av vad enligt arbetsordningen gäller om fördelningen av ärenden mellan

ombudsmännen genom särskilt beslut föreskriva en annan fördelning. Som förut anförts finns det enligt utskottets mening inte anledning att, såsom för närvarande, föreskriva att sådant beslut obligatoriskt skall föregås av samråd med de andra ombudsmännen; utskottet hänvisar här till vad som anförts under 12 §. Den förevarande bestämmelsen tar sikte på fördelningen av *nyinkomna* ärenden. I det fall att ombudsman påbörjat handläggningen av ett ärende bör bestämmelsen inte tillämpas. Som utskottet understrukit i sina allmänna överväganden (5.10) handlägger varje ombudsman sina ärenden helt självständigt. Det kan dock naturligtvis förekomma fall där det ter sig lämpligt att handläggningen av ett redan påbörjat ärende övertas av någon av de övriga ombudsmännen, t. ex. för att uppnå samordningsfördelar. Sådant övertagande bör emellertid – som också framhållits i den allmänna motiveringen – förutsätta överenskommelse mellan den handläggande ombudsmannen och chefsjustitieombudsmannen. Utskottet har inte ansett särskilda bestämmelser härom nödvändiga.

Inte heller har utskottet ansett det erforderligt med särskilda bestämmelser som reglerar det fallet att en missnöjd klagande återkommer i ett ärende och begär överprövning av chefsjustitieombudsmannen. Som utskottet anført i sina allmänna överväganden (5.10) skall med hänsyn till varje ombudsmans självständiga ställning någon form av överprövning från chefsjustitieombudsmannens sida av övriga ombudsmäns beslut inte förekomma. I den angivna situationen blir det den tidigare handläggande ombudsmannen som får avgöra om klagandens åtgärd skall medföra något ytterligare från ombudsmannens sida. Det bör i sammanhanget påpekas att JO-ämbetet sedan någon tid tillbaka ändrat sina registreringsrutiner så att en ny klagoskrift, som inkommer från en missnöjd klagande, läggs till handlingarna i det tidigare ärendet och alltså inte – såsom tidigare i vissa fall förekom – åsätts ett nytt ärendenummer.

**16 §** Bestämmelserna i paragrafens första stycke, som reglerar förhållanden vid ombudsmans semester, sjukdom eller annat hinder, motsvarar 16 § första stycket i nu gällande instruktion med den ändringen att den föreslagna nya beteckningen på ombudsmannen med vissa chefsfunktioner intagits i texten.

Enligt andra stycket skall chefsjustitieombudsmannen eller hans ersättare till riksdagen anmäla om ombudsman är långvarigt hindrad att utöva sin tjänst. Det ankommer därefter på riksdagen att välja en person, som kan tjänstgöra i ombudsmannens ställe, så länge hindret varar. Den föreslagna lydelsen av andra stycket motsvarar i allt väsentligt 16 § andra stycket gällande instruktion.

**17 §** Bestämmelserna i paragrafen, vari bl. a. anges vilka uppgifter en klagoskrift till JO bör innehålla, återger i oförändrat skick 17 § i nu gällande instruktion.

**18 §** Enligt 18 § gällande instruktion äger JO överlämna klagomål till annan myndighet för handläggning, om fråga som väckts genom klagomålet är av sådan beskaffenhet att den lämpligen kan utredas och prövas av den andra myndigheten. En motsvarande bestämmelse har tagits upp i 18 § första stycket i förslaget.

JO-utredningen har föreslagit att bestämmelsen kompletteras med en regel som under nyss angivna förutsättningar gör det möjligt att till Sveriges advokatsamfund överlämna klagomål mot advokat under JO:s tillsyn; eftersom samfundet inte är att betrakta som myndighet är detta för närvarande inte möjligt.

Förslaget har tillstyrkts av remissinstanserna med undantag för JK. I JK:s yttrande anges att han är tveksam till den föreslagna befogenheten, varvid han bl. a. påpekat att JK inte föreslagits få motsvarande befogenhet. JK har vidare ansett att den av JO-utredningen föreslagna bestämmelsen inte är inskränkt till att gälla sådana advokater eller försummelser som i och för sig faller under JO:s tillsyn. Svea hovrätt har gjort ett liknande påpekande. Enligt hovrätten bör det av bestämmelsen klart framgå att den endast gäller advokat som står under JO:s tillsyn.

Utskottet får för egen del anföra följande. Utskottet delar JO-utredningens bedömning att det är ändamålsenligt att JO tilläggs rätt att till samfundet överlämna sådana klagomål mot advokat, vilka rör försummelser inom det område som faller under JO:s tillsyn. Beträffande JK:s invändning att motsvarande befogenhet inte föreslagits för hans del bör erinras om att någon motsvarighet till den allmänna bestämmelsen om JO:s befogenhet att överlämna klagomål till annan myndighet inte föreligger för JK. Utskottet anser alltså att en bestämmelse i ämnet bör införas. Denna bör intas som andra stycke i paragrafen.

Vad angår bestämmelsens utformning är det enligt utskottets mening tydligt att en föreskrift inte kan avse annan advokatverksamhet än sådan som står under JO:s tillsyn. Av 2 § i instruktionen följer att under JO:s tillsyn står dels de advokater som är anställda hos allmän advokatbyrå, dels de privatpraktiserande advokaterna, så långt dessa senare utövar myndighet, vilket kan vara fallet när de fattar beslut enligt rättshjälpslagen. Med hänsyn till denna reglering är det enligt utskottets mening överflödigt att i den föreslagna bestämmelsen ta in särskilda regler som anger vilka advokater som omfattas av bestämmelsen. Utskottet föreslår att bestämmelsen ges den lydelse JO-utredningen föreslagit.

**19 §** Ändringsförslaget i 18 § nödvändiggör en följdändring i 19 §. Paragraf-texten i övrigt återger i oförändrat skick den nu gällande bestämmelsen om ombudsmans skyldighet att lämna skyndsamma besked i klagomålsärenden.

**20 §** Enligt 20 § första stycket gällande instruktion bör JO inte till utredning uppta förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden. "om det ej är från allmän synpunkt väsentligt" att saken utreds. I andra stycket stadgas att JO äger verkställa utredning rörande ett preskriberat brott om fråga angående enskilt anspråk med anledning av detta uppkommer eller det från allmän synpunkt är väsentligt att saken utreds.

JO-utredningen har föreslagit att den i första stycket angivna förutsättningen för prövning efter utgången av tvåårstiden skall ändras till "om ej särskilda skäl föreligger". Med ändringen avses inte någon ändring i den praxis som utbildats på grundval av nuvarande bestämmelse utan avsikten har i första hand varit att finna ett uttryckssätt som skulle göra det lättare för JO att för en klagande motivera varför en utredning inte görs. Vidare har

JO-utredningen föreslagit att paragrafens andra stycke skall slopas. Utredningen har ansett att detta stycke täcks av den föreslagna bestämmelsen i paragrafens första stycke.

De föreslagna ändringarna har tillstyrkts av flertalet av de remissinstanser som yttrat sig över dessa.

Utskottet har inte något att erinra mot ändringarna, som iakttagits i utskottets förslag.

**21–24 §§** Paragraferna innehåller vissa bestämmelser om handläggningen av JO:s ärenden. Bestämmelserna är likalydande med motsvarande paragrafer i gällande instruktion. Tredje stycket i 21 § upptar den lydelse lagrummet erhållit enligt en lagändring 1986 (SFS 1986:662). I övergångshänseende gäller en specialregel för sistnämnda bestämmelse, se nedan.

**25 §** Paragrafen innehåller en bestämmelse om vilka handlingar som skall lämnas till utskottet för dess årliga granskning av JO. Paragrafen återger i oförändrat skick 25 § i nu gällande instruktion.

**26 §** Bestämmelsen i denna paragraf, som gäller ombudsmannaexpeditionens öppethållande, återger 26 § i nu gällande instruktion med den ändringen att ordet "chefsombudsmannen" ersatts med "chefsjustitieombudsmannen".

**27 §** Paragrafen har inte någon motsvarighet i den gällande instruktionen.

JO-utredningen har föreslagit att JO, som för närvarande inte kan ta ut avgift för utfärdad expedition, skall ges möjlighet att, om särskild anledning föreligger, göra detta. Utredningen har framhållit att huvudregeln skall vara att avgift ej uttas samt att med "särskild anledning" främst avses fall där en – eller flera – beställningar från en sökande skulle innebära en alltför stor belastning på JO:s kansli.

Särskilda synpunkter på förslaget har framförts av fem av remissinstanserna.

Utskottet anser det rimligt att JO får möjlighet att i speciella fall ta ut avgift för utfärdad expedition. Med hänsyn till JO-ämbetets karaktär ligger det i sakens natur att regeln om avgiftsbeläggning bör tillämpas mycket restriktivt; endast i klara fall av okynnesbeställning eller liknande bör avgift tas ut. Utskottet föreslår att den förevarande bestämmelsen intas som en ny paragraf i instruktionen. I andra stycket anges att avgift skall bestämmas med ledning av de bestämmelser som gäller för statliga myndigheter i allmänhet. För närvarande finns bestämmelser härom i kungörelsen (1964:618) om expeditionsavgift m. m.

JO-utredningen har inte tagit upp frågan om avgiftsbeslut skall kunna överklagas. Enligt utskottets mening bör talerätt inte föreligga. Ett stadgande härom har intagits i paragrafens tredje stycke. Det kan i sammanhanget erinras om att det inte ansetts erforderligt med talerätt över beslut av JO angående utbekommande av allmän handling (jfr 2 § i besvärstadgan för riksdagen och dess verk).

**28 §** Paragrafen, som behandlar JO:s befogenhet att tillsätta tjänster vid ombudsmannaexpeditionen m. m., motsvarar 27 § i nu gällande instruktion.

I den nya lydelsen har bestämmelser om samråds skyldighet i vissa ärenden och rätt att underlåta kungörelseförfarande vid tillsättande av avdelningsdirektörs- eller byrådirektörstjänst hos JO-ämbetet fått utgå: jämför vad som sagts vid 12 och 13 §§.

29 § Paragrafen, som i fråga om besvär över vissa tjänstetillsättningsbeslut m. m. hänvisar till besvärssadgan för riksdagen och dess verk, återger i oförändrat skick 28 § i nu gällande instruktion.

### *Övergångsbestämmelser*

Utskottet anser det lämpligt att låta den nya lagen träda i kraft i samband med att chefsjustitieombudsmannen enligt lagen första gången väljs. Som tidigare framgått skall sådant val äga rum före 1987. Genom lagen skall den nuvarande JO-instruktionen upphävas.

Beträffande 2 § andra stycket och 21 § tredje stycket tredje meningen fordras särskilda övergångsbestämmelser. Motsvarande bestämmelser i den gällande instruktionen beslöts våren 1986 med föreskrift att de skall träda i kraft den 1 juni 1987 (SFS 1986:662). Denna ikraftträdandedag bör alltså gälla. Intill dess bör lagrummen ha den lydelse som motsvarande lagrum i instruktionen för närvarande har.

Särskilda övergångsfrågor uppkommer med hänsyn till de ombudsmän, vilkas valperiod löper vid ikraftträdandet. Dessa ombudsmän bör, som tidigare framgått, ha rätt att stanna kvar i sitt ämbete till valperiodens slut och under denna tid få tjänstgöra under i princip oförändrade arbetsvillkor. De bestämmelser i nu gällande instruktion som har betydelse i detta hänseende är reglerna om tillsyn i 12 § tredje stycket, om gemensam ombudsmannaexpedition i 13 § första stycket och om samråd i 14 och 15 §§ samt 27 § första stycket. Föreskrift om att dessa bestämmelser skall gälla för ombudsman från den äldre organisationen har upptagits i punkt 2 i övergångsbestämmelserna.

Beträffande tillämpningen av de regler, till vilka hänvisning sålunda skett, skall här anföras följande.

Enligt 12 § tredje stycket i gällande instruktion skall varje ombudsman ha ett eget tillsynsområde. Huvudprincipen bör härvid vara att ombudsman får behålla det tillsynsområde som han hade vid ikraftträdandet.

Hänvisningen till 13 § första stycket innebär att ombudsman skall ha rätt att, i enlighet med vad som tidigare gällt, få disponera över den personal som fullgörandet av tillsynen kräver. Vid nyanställning av personal skall samrådsbestämmelsen i 27 § första stycket iaktas, se nedan.

Hänvisningen till 14 § innebär att samråd skall ske mellan chefsjustitieombudsmannen och ombudsman från den tidigare organisationen innan arbetsordning fastställs eller anslag begärs för verksamheten. I praktiken blir det naturligtvis endast aktuellt med samråd i den mån vederbörande ombudsman själv berörs av den åtgärd det gäller.

Hänvisningen till 15 § innebär att samråd skall ske innan chefsjustitieombudsmannen beslutar om en annan fördelning av visst ärende eller grupp av ärenden än som följer av de fastställda tillsynsområdena.

Övergångsbestämmelserna i punkt 2 hänvisar vidare till 27 § första stycket i gällande instruktion. Enligt den bestämmelsen skall samråd ske mellan den

ombudsman som är administrativ chef och annan ombudsman i vissa tillsättningsärenden. I den nya organisationen kommer bestämmelsen att fortfarande vara tillämplig i förhållandet mellan chefsjustitieombudsmannen och ombudsman från den tidigare organisationen. Vid tillämpningen bör iaktas följande. Enligt den äldre instruktionen – liksom i den föreslagna – är det den ombudsman som är administrativ chef som beslutar i ett tillsättningsärende. När det gäller handläggartjänsterna har emellertid tillsättningsfrågorna i praktiken handlagts och avgjorts av den ombudsman under vars tillsynsområde tjänsten fallit. Utskottet vill för sin del förorda en ändring av denna praxis så att dessa tillsättningsärenden även övergångsvis handläggs och avgörs av chefsjustitieombudsmannen i den nya organisationen.

Slutligen hänvisar övergångsbestämmelserna i punkt 2 till 4 § andra stycket, 5 § andra stycket och 14 § tredje stycket i den nya instruktionen. Hänvisningen innebär att det samrådsförfarande som där föreskrivs ej skall gälla för ombudsman från den äldre organisationen.

## 5.15 Utskottets hemställan

Utskottet hemställer med anledning av förslag 1985/86:6

1. beträffande *en översyn av riksdagens kontrollmakt*  
att riksdagen förklarar motion 1984/85:940 besvarad med vad utskottet anfört.

2. beträffande *en utvärdering av tillämpningen av ramlagstiftning*  
att riksdagen avslår motionerna 1985/86:K228 och 1985/86:Fi716.

3. beträffande *JO:s verksamhetsformer och inriktningen av JO:s tillsynsverksamhet*  
att riksdagen

a) avslår motion 1985/86:172 yrkande 2 i vad avser den kommunala tillsynen.

b) förklarar motionerna 1984/85:1179 och 1985/86:174 vara tillgodosedda med vad utskottet anfört.

4. beträffande *en översyn av tjänsteansvaret*  
att riksdagen förklarar motionerna 1984/85:452 yrkande 8, 1984/85:1532 yrkande 1, 1985/86:172 yrkande 1, 1985/86:173 yrkande 3 i denna del, 1985/86:175 yrkande 2, 1985/86:K207 yrkande 12, 1985/86:K211 yrkande 3, 1985/86:K214 yrkande 8 samt 1985/86:K302 yrkande 1 vara tillgodosedda med vad utskottet anfört.

5. beträffande *åtgärder mot vissa kommunala beslut*  
att riksdagen förklarar motionerna 1984/85:1532 yrkande 2, 1984/85:2325, 1984/85:2337, 1985/86:175 yrkande 1 i denna del, 1985/86:K211 yrkande 4, 1985/86:K611 yrkandena 2 och 5 i denna del, 1985/86:K612 yrkande 2 samt 1985/86:K628 yrkande 2 besvarade med vad utskottet anfört.

6. beträffande *den kommunala kompetensen i näringspolitiska frågor*  
att riksdagen avslår motion 1985/86:K611 yrkande 5 i denna del.

7. beträffande *JO:s talerätt på det oreglerade kommunala området*  
att riksdagen förklarar motionerna 1985/86:175 yrkande 1 i denna del.

1985/86:K214 yrkande 10 och 1985/86:K610 yrkande 7 besvarade med vad utskottet anfört,

KU 1986/87:2

8. beträffande *JO som åklagare*  
att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

9. beträffande *JO:s roll i det disciplinära ansvarssystemet*  
att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

10. beträffande *JO:s rätt till tolkningsbesked*  
att riksdagen förklarar motion 1985/86:172 yrkande 2 i denna del besvarad med vad utskottet anfört,

11. beträffande *JO:s rätt att besluta om skadestånd m. m.*  
att riksdagen

a) avslår motionerna 1984/85:1564, 1984/85:2329 och 1985/86:172 yrkande 2 i denna del,

b) förklarar motion 1985/86:173 yrkande 3 i denna del besvarad med vad utskottet anfört,

12. beträffande *JO-ämbetets organisation*  
att riksdagen förklarar motionerna 1985/86:172 yrkande 3 och 1985/86:173 yrkande 1 besvarade med vad utskottet anfört,

13. beträffande *förslaget i övrigt*  
a) att riksdagen godkänner de av utskottet angivna riktlinjerna för JO-ämbetet,

b) att riksdagen med anledning av förslaget i denna del och motion 1985/86:173 yrkande 2 antar de lagförslag som intagits i bilaga 3 till detta betänkande.

Stockholm den 21 oktober 1986

På konstitutionsutskottets vägnar

*Olle Svensson*

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Sören Lekberg (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m)\*, Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Ulla Pettersson (s), Elisabeth Fleetwood (m), Ingela Mårtensson (fp) och Bo Hammar (vpk).

\*Ej närvarande vid justeringen.

## 5.16 Särskilda yttranden

### 1. JO:s talerätt på det oreglerade kommunala området

Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Bengt Kindbom (c) och Ingela Mårtensson (fp) anför:

Huvudparten av den offentliga verksamhet som allmänheten kommer i kontakt med sker numera i kommunal regi. För den enskilde är det således av

stor betydelse att det ställs lika höga krav på rättssäkerhet och rättsövervakning på det kommunala området som på det statliga. Mot denna bakgrund anser vi att utskottet klart borde ha angivit att syftet med utredningsarbetet angående JO:s talerätt över disciplinbeslut m. m. gällande kommunernas och landstingskommunernas tjänstemän skall vara att ge JO samma fullföljds-möjligheter på det kommunala området som på det statliga.

## 2. JO-ämbetets organisation

Bertil Fiskesjö (c) anför:

Riksdagens JO-utredning, där jag ingick, föreslog en ganska omfattande förändring av JO-ämbetets organisation. Den viktigaste förändringen var att det nuvarande systemet med flera justitieombudsmän skulle ersättas med ett system med en ombudsman som till sin hjälp hade ett antal högt kvalificerade jurister. Utredningsförslaget var enligt min mening väl genomarbetat och motiverat. Det skulle bl. a. – om det genomförts – hos allmänheten ytterligare ha markerat justitieombudsmannens unika och särskilda roll som självständig övervakare av lagenlighet och rättssäkerhet. Dessutom skulle det ha inneburit betydande rationaliseringsvinster utan att effektiviteten i ärendehantering hade behövt åsidosättas. En risk med den nuvarande ordningen – som enligt utskottets förslag med mindre ändringar kommer att bibehållas – är att ämbetet utvecklas till ett ämbetsverk med en byråkratisk handläggning och oklar ansvarsfördelning. Ett system med en ombudsman borde ha bidragit till att motverka denna utveckling och till att ytterligare förstärka ämbetets auktoritet.

## 3. Riksdagens behandling av JO:s ämbetsberättelse

Bo Hammar (vpk) anför:

Enligt utskottet är huvudsyftet med den årliga JO-granskningen att utröna om något förhållande föreligger som är ägnat att påverka riksdagens förtroende för JO. Detta är enligt min mening ett alltför begränsat synsätt när det gäller riksdagens roll. Motionsrätt föreligger också till JO:s ämbetsberättelse. En annan bedömning än JO i ett enskilt ärende måste inte innebära att vederbörande ombudsman saknar riksdagens förtroende eller att riksdagen ändrar JO:s beslut. Däremot kan det vara av värde för JO-ämbetet att riksdagens granskning inte blir en formalitet utan ges ett reellt innehåll.

JO:s ämbetsberättelse är också av värde för riksdagens bedömning av rättsläget i landet. Den kan visa på brister – såväl i själva lagstiftningen som i tillämpningen av lagarna – vilka den lagstiftande församlingen har anledning att uppmärksamma.

Enligt min mening finns sålunda anledning till större aktivitet från riksdagens sida med anledning av JO:s ämbetsberättelse än vad utskottet ger uttryck för.

## Sammanställning av remissyttranden över JO-utredningens betänkande (SOU 1985:26) JO-ämbetet - En översyn<sup>1</sup>

### Remissinstanser

Efter remiss har yttranden avgetts av arbetsdomstolen, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsdomstolen, domstolsverket, försvarets civilförvaltning, försäkringsöverdomstolen (presidenten), hovrätten över Skåne och Blekinge, hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, högsta domstolens ledamöter, justitiekanslern (JK), kammarrätten i Göteborg, kammarrätten i Stockholm, konsumentombudsmannen, kronofogdemyndigheten i Norrköping, kyrkoförfattningsutredningen (Kn 1982:06), Landstingsförbundet, Lantbrukarnas riksförbund, lantbruksstyrelsen, LO, länsrätten i Östergötlands län (lagmannen), länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, länsstyrelsen i Kopparbergs län, länsstyrelsen i Stockholms län, Medborgarrättsrörelsen, planverket, polismyndigheten i Malmö, Pressens samarbetsnämnd, regeringsrättens ledamöter, riksdagens förvaltningskontor (förvaltningsdirektören), var och en av riksdagens ombudsmän (JO Nilsson, JO Wigelius, JO Holstad och JO Sverne), riksdagens revisorer, riksförsäkringsverket, rikspolisstyrelsen, riksskatteverket, rikskontrollverket, riksåklagaren (RÅ), rättshjälpsnämnden i Stockholm, SACO/SR, socialstyrelsen, statens arbetsgivarverk, statskontoret, Stockholms fögderi, Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska kommunförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Svenska kyrkans centralstyrelse (remissyttrandet avgivet i ärkebiskopens ställe), Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, TCO, vapenfrinämnden, åklagarmyndigheten i Göteborg samt överförmyndarnämnden i Stockholm.

LO, SACO/SR och TCO har till sina remissvar bifogat yttranden från Svenska kommunalarbetsgivarförbundet, JUSEK resp. Svenska polisförbundet.

Beträffande högsta domstolens ledamöter har justitieråden Holmberg, Höglund, Brundin, Mannerfelt, Welamson, Sven Nyman, Persson, Bengtsson, Ehrner, Rydin, Jermsten, Broomé, Magnusson, Freyschuss, Bergqvist och Beckman förenat sig om ett yttrande. Vidare har ett gemensamt yttrande avgivits av justitieråden Erik Nyman, Vängby, Palm, Gregow och Lind. Beträffande regeringsrättens ledamöter har regeringsråden Wieslander, Nordlund, Hellner, Hilding, Brodén, Delin, Wahlgren, Björne, Voss, Dahlman, Palm, Wadell, Bouvin, Berglöf, Werner och von Bahr förenat sig om ett yttrande. Regeringsråden Mueller och Sjöberg har anslutit sig till yttrandet utom på en punkt (JO-ämbetets organisation) där de avgivit ett gemensamt yttrande.

Statens järnvägar har som svar på remissen överlämnat en av verkets chefsjurist upprättad promemoria med dennes synpunkter.

<sup>1</sup> I det följande förkortat "bet.". – Innehållsförteckning över sammanställningen, se s. 186.

Universitets- och högskoleämbetet, som inte avgett något eget yttrande, har överlämnat yttranden från juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet, juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet (genom dess forskningsnämnd), statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet, i vars yttrande universitetets samhällsvetenskapliga fakultetsnämnd instämt samt samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet.

Yttrande har dessutom inkommit från Företagareförbundet.

Bostadsstyrelsen, hyresnämnden i Stockholm, Kooperativa förbundet, kriminalvårdsstyrelsen, naturvårdsverket, riksbanksfullmäktige, skolöverstyrelsen, statens ansvarsnämnd, statens invandrarverk, värnpliktsverket och överbefälhavaren har avstått från att yttra sig över betänkandet.

## 1. Utredningsfrågor JO-utredningen borde ha behandlat m. m.

KU 1986/87:2

Bilaga 1

I detta avsnitt redovisas vissa i remissvaren framförda synpunkter på olika brister i JO-utredningens arbete.

*Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att betänkandet inte innehåller någon närmare redogörelse för vari de egentliga bristerna i den nuvarande organisationen består. Hovrätten fortsätter: Man får vid läsningen av betänkandet inte riktigt besked om varför det ansetts påkallat att föranstalta om översyn av JO-ämbetet. Det hade varit värdefullt att få höra justitieombudsmännens egna synpunkter på frågan och även deras uppfattning om vilken funktion de menar att JO bör ha i dagens samhälle. Mot bakgrunden av de sålunda anmärkta bristerna är det svårt för en utomstående institution som hovrätten att anlägga synpunkter på utredningsförslaget.

*Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd*: Vad som möjligen saknas i JO-utredningens arbete är en djupare analys av de brister i JO:s verksamhet som ansetts föreligga. Enligt nämnden hade en sådan analys varit värdefull för att kunna bedöma vilka åtgärder som behövs för att avhjälpa bristerna.

*JO Nilsson* anser bl.a. att utredningen behandlat vissa frågor alltför ofullständigt, om de alls berörts. Enligt JO Nilsson hade en förutsättningslös analys av JO:s roll i dagens samhälle onekligen varit på sin plats. JO Nilsson efterlyser utredningens syn på vad den vill att JO skall vara.

Enligt *JO Wigelius* utgör den behandlade materian tre större komplex: 1. JO:s uppgifter: verksamhetens ändamål och inriktning. 2. Organisationen av JO-ämbetet. 3. JO:s befogenheter och därmed sammanhängande juridiska frågor. JO Wigelius anger att han på det hela taget intet har att erinra mot vad som ryms under punkt 3. JO Wigelius fortsätter: Beträffande de två första punkterna har jag mer att säga och jag anser mig redan här i början böra omtala vad som förefaller mig ovanligt. Utredningens uppdrag har varit att göra en s.k. förutsättningslös prövning av de olika frågorna. Man väntar sig då att i betänkandet skulle redovisas ett idé- och faktamässigt fräscht underlag för tankar i åtminstone de viktigaste ämnena. Det förefaller emellertid som om utredningen i alltför stor utsträckning fått nöja sig med att behandla material som varit tillgängligt utan några närmare undersökningar eller kontroller genom utredningens personal. Utredningen har inte heller - såvitt jag kunnat finna - i sitt löpande arbete anlitat någon kontaktperson inom ämbetet med närmare insikt i verksamheten på de skilda tillsynsområdena. Vad jag dristar mig att ifrågasätta är således att utredningens ledamöter möjligen inte fått den fullständiga bild av förutsättningarna för JO:s verksamhet som behövs när man planerar för ämbetets framtid. Självfallet kan inte allt material utredningen förfogat över vara redovisat i betänkandet. Jag tycker mig dock se anmärkningsvärda luckor. Så omtalas exempelvis inte att utredningens konsult vid sina omnämnda samtal med byråchefer och föredragande mötte starkt motstånd, när han presenterade förslaget till "enmanssystem". Det har sagts mig att endast en eller möjligen två av de närvarande gillade tanken. De övriga i denna initierade och högt

kompetenta kår skall ha ansett det omöjligt att uppehålla verksamhetens kvalitet under ett sådant system. Det sagda kan vara av stort intresse när man söker värdera de synpunkter för och emot som anmäls i betänkandet på sid. 309 f.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* kritiserar utredningens brist på nya grepp, då det gäller att åstadkomma önskvärda förbättringar av medborgarnas rättssäkerhet - den rättssäkerhet som det enligt utredningen är JO:s främsta uppgift att övervaka.

*Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet:* Den översyn, som redovisas i det remitterade betänkandet, går tyvärr inte in på något närmare resonemang om JO-ämbetets roll och funktioner i framtiden. Uttalandena därom är mycket kortfattade och konventionella. Någon problemanalys har inte gjorts. I ett särskilt yttrande kritiseras detta av en ledamot, som säger sig ha saknat en fördjupad diskussion om de centrala frågorna om vad man i dag egentligen skulle vilja avse med JO-ämbetet och hur man skulle kunna förstärka JO:s befogenheter. Styrelsen instämmer i denna kritik. Ett bredare perspektiv på ämnet hade varit av värde. - Fakultetsstyrelsen kritiserar vidare utredningen för att ytligt ha behandlat den centrala och ofta diskuterade frågan om JO:s auktoritet har avtagit under senare år som en följd av ämbetsansvarsreformen. Enligt fakultetsstyrelsen är vad som i denna del sägs av utredningen bara överslättande fraser som inte är ägnade att stilla de farhågor som har uttryckts. Fakultetsstyrelsen framhåller avslutningsvis följande. Det finns goda skäl för att göra JO-ämbetet till föremål för en fortsatt utredning med en sådan mera allmän räckvidd och förutsättningslös inriktning, som har efterlysts här och i det särskilda yttrande som har fogats vid betänkandet. För att bli meningsfull bör dock en sådan utredning inte handhas som endast en intern riksdagsangelägenhet. Den bör genomföras av en vanlig kommitté, givetvis med parlamentarisk förankring men också med representation för organisationer, näringsliv och myndigheter, helst även för föreningar med särskild inriktning på frågor som gäller tillvaratagande av enskildas rätt.

*Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* (genom dess forskningsnämnd): Utredningen föreslår inga genomgripande förändringar vad gäller JO:s tillsynsområde och befogenheter. Utredningen iakttar en försiktighet och en defensiv hållning, som verkar överdriven och som för många kritiker av JO-ämbetet måste utgöra en stor besvikelse. De små ändringar man föreslår är huvudsakligen finjusteringar av vissa juridisk-tekniska lösningar.

*JUSEK* uttrycker sin förvåning över att SACO/SR under utredningens gång varken informerats om utredningsarbetet eller givits tillfälle att inkomma med synpunkter till utredningen. *JUSEK* håller det inte för osannolikt att det förhållandet att de fackliga organisationerna inte givits möjlighet att påverka utredningen fått till följd att utredningen inte blivit fullständig.

*Kammarrätten i Stockholm:* Det är en klar brist att betänkandet inte innehåller något som helst försök till analys och utvärdering av varför 1975 års reform inte har medfört avsedd effekt (jfr bet. s. 245). Därmed saknas ett

viktigt moment när det gäller att ta ställning till hur ämbetet bör vara utformat för framtiden. - På annat håll i remissyttrandet anger kammarrätten att en stor svaghet som utredningen lämnat därhän är att JO har så begränsade möjligheter att ingripa med kraft mot fel som begåtts.

Enligt *Medborgarrättsrörelsen* (MRR) har JO-utredningen inte till närmare bedömning tagit upp de grundläggande frågorna huruvida JO-ämbetet på senare tid förlorat i effektivitet och i förtroende bland allmänheten. MRR anför vidare bl.a. följande. Utredningen avvisar kort och kärnfullt alla förslag om att ge JO-ämbetet vidgade uppgifter och förbättrade möjligheter att lösa sina uppgifter. Det är tydligt att utredningen har ryggat tillbaka för alla tankar som på minsta sätt inneburit någon verklig nyorientering av JO-ämbetets möjligheter att verka. Hela institutionen skall enligt utredningen förbli i det vingklippta tillstånd vari den befunnit sig efter tjänsteansvarsreformens genomförande. - Självfallet är det så att, om man skall sätta nya hjälpmedel i JO:s hand, det därför krävs åtskilligt nytänkande och ingående överväganden. Ett rejält utredningsarbete måste till för att få fram sådana nya medel som behövs i JO:s arsenal för att bredda dennes aktionsmöjligheter. - MRR framhåller att värdefull tid har gått till spillo därför att utredningen inte tagit itu med frågor som oundgängligen måste lösas, om JO i framtiden skall kunna få den viktiga roll som är behövlig i ett regleringssamhälle av Sveriges typ. MRR:s konklusion blir att en ny utredning omedelbart måste inledas som tar upp i remissyttrandet berörda huvudfrågor som 1983 års JO-utredning i allt väsentligt förbigått.

SAF ser det som en viktig fråga att JO-institutionen verkligen blir vad JO-utredningen synes vilja påskina att den redan är, nämligen en fungerande ombudsman för medborgarna. Enligt SAF berör utredningen denna huvudfråga men endast parentetiskt och tycks bortse från nuvarande allvarliga brister.

Enligt *Svea hovrätt* hade det - mot bakgrund av vad som i den allmänna debatten påståtts om att JO-ämbetets auktoritet och slagkraft på senare tid minskat - varit naturligt att utredningen närmare försökt analysera den utveckling som skett sedan den föregående JO-utredningen avslutade sitt arbete och 1975 års reformer i fråga om JO-ämbetets organisation och ämbetsansvaret genomfördes. Enligt hovrätten måste avsaknaden av sådana överväganden betecknas som en brist som gör det svårt att ta ställning i vissa av de mera grundläggande frågorna, såsom i fråga om inriktningen av JO:s verksamhet.

*Företagareförbundet* framför kritik mot utredningen för att den inte gjort någon utvärdering av om JO, efter ämbetsansvarsreformen, förmått upprätthålla sin position som garant för rättssäkerheten i landet. Förbundet klagar vidare över utredningens negativa hållning i fråga om alla förslag att ge JO vidgade möjligheter att vara till hjälp och stöd för enskilda som drabbats av myndigheters felgrepp och övertramp. Förbundet anser att en ny utredning snarast måste verkställas som verkligen granskar nuläget och förutsättningslöst klarlägger bristerna i JO-ämbetets nuvarande konstruktion.

## 2. JO-ämbetets ändamål och inriktning m. m. (bet. 8.1)

KU 1986/87:2

Bilaga 1

Drygt 20 av remissinstanserna har närmare redovisat sin syn på den i rubriken upptagna frågan. I det följande återges dessa synpunkter. Det bör anmärkas, att vissa av de under nästa avsnitt (Avvägningen klagomålsprövningen/inspektions- och projektverksamheten m.m.) intagna övervägandena har visst samband med de i förevarande avsnitt redovisade synpunkterna. I förevarande avsnitt redovisas också synpunkter framförda av riksdagens revisorer och riksrevisionsverket angående frågan om en samlad översyn av riksdagens kontrollmakt.

*Domstolsverket* instämmer i utredningens uppfattning att JO:s huvuduppgift, nämligen att ta tillvara de enskildas intresse av en lagenlig och korrekt behandling från myndigheternas sida, inte bör ändras.

*Försäkringsöverdomstolen (presidenten)*: Jag kan i allt väsentligt ansluta mig till vad utredningen anför om JO-ämbetets ändamål och inriktning. Betonandet av JO som ett extraordinärt organ helt fristående från den offentliga förvaltningen är viktigt. JO skall inte vara bunden av lagstadgade skyldigheter att ta upp vissa ärenden till behandling eller att eljest vidta vissa åtgärder. JO måste ha i princip fria händer att själv välja vad han vill inrikta sin granskning på.

*Hovrätten över Skåne och Blekinge*: JO-institutionen har av hävd ansetts som en av de yttersta garanterna för rättssäkerheten i vårt land. För att rätt kunna fullgöra denna uppgift är det av stor vikt att ämbetet behåller sin karaktär som ett organ av extraordinär natur. Dessa grundläggande teser återkommer upprepade gånger i utredningens förslag. Utredningen behandlar främst ämbetets inriktning och organisation. Hovrätten vill för sin del framhålla att det från rättssäkerhetssynpunkt är viktigt att de klagomål som anmäls till JO behandlas snabbt och effektivt, och på ett sådant sätt att allmänhetens förtroende för ämbetet behålls. - Hovrätten anför vidare bl.a. följande. Antalet anmälda klagörenden har ökat fram till 1983/84. Det som oroar i siffersammanställningen på s. 74 i utredningen är den kraftiga ärendebalansen. De krav på besparingar och nedskärningar som under senare år förslagts domstolar och myndigheter har säkerligen varit motiverade från statsfinansiell synpunkt. Risken för felaktiga eller dåligt underbyggda myndighetsbeslut torde emellertid också ha ökat genom dessa åtgärder. Även den ingående granskning och bevakning av olika myndigheters ageranden som massmedia utövar torde ha bidragit till att den enskilde medborgaren i allt större utsträckning kommit att ifrågasätta myndigheternas beslut. Tillskapandet av generalklausuler i lagstiftningen kan också ha bidragit till att allmänheten fått uppfattningen att domar och beslut numera vilar på en mera godtycklig grund. För den enskilde medborgaren synes alltså behovet av en grundlig och kompetent JO-prövning ha stärkts. Denna prövning måste då ske med den skyndsamhet som klaganden har anledning förvänta sig.

*Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd*: För att stärka JO:s ställning har utredningen föreslagit att JO:s juridiska befogenheter utökas. Sådana åtgärder kan naturligtvis i vissa fall ha betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt.

Det är emellertid enligt ansvarsnämndens uppfattning minst lika viktigt att JO bedriver en omfattande systematisk inspektions- och projektverksamhet i syfte att klarlägga rättstillämpningen inom komplicerade lagstiftningsområden. Den alltmer vanliga ramlagstiftningen med allmänt formulerade portalparagrafer bör JO ägna särskild uppmärksamhet så att intentionerna bakom lagstiftningen fullföljs. Det är i detta sammanhang särskilt viktigt att JO fortlöpande följer den primärkommunala och landstingskommunala verksamheten.

*JK:* Inledningsvis vill jag liksom utredningen framhålla vikten av att JO är ett extraordinärt organ. Detta förhållande bör enligt min mening tas till utgångspunkt för diskussioner kring ämbetets uppbyggnad och arbetssätt. Liksom f.n. måste naturligtvis JO:s befogenheter och ställning i vissa avseenden regleras i grundlag och i vanlig lag. Det är emellertid angeläget att verksamheten i övrigt inte läses genom en mera detaljerad reglering. Det bör i största möjliga utsträckning ankomma på JO själv att bestämma formerna för arbetet. - När det gäller tyngdpunkten i JO:s verksamhet har utvecklingen som utredningen påpekar inneburit att åklagarrollen fått träda tillbaka till förmån för vägledande uttalanden i frågor rörande lagtolkning m.m. Detta är säkerligen som utredningen anför en riktig utveckling. Den kan dock enligt min mening inte sägas innebära någon mera principiell ändring i utgångspunkten för JO:s arbete. Fortfarande är det i första hand uppmärksammade fel och brister i författningstillämpningen som ger anledning till åtgärder från JO:s sida. Att verksamheten inte kommit att inriktas så mycket mot ett eventuellt åtal hänger mera samman med tillämpningen av de tidigare bestämmelserna om ämbetsansvar och med den ordning som efter ämbetsansvarsreformen år 1975 gäller för utkrävande av ansvar hos de offentliga funktionärerna. Att JO under senare års debatt ibland betecknats som utan makt och betydelse för den offentliga förvaltningen kan möjligen bero på att de former i vilka arbetet numera bedrivs inte syns lika mycket utåt. Ett aldrig så kritiserande vägledande uttalande eller en anmälan till disciplinmyndighet framstår inte som ett lika kraftfullt agerande som väckande av åtal. Det vore naturligtvis allvarligt om utvecklingen gick dithän att allmänheten förlorar förtroendet för och tilltron till JO:s möjligheter att utöva sin tillsyn över förvaltningen. Enligt min mening möter man bäst en sådan misstro genom en generös och förutsättningslös prövning av klagomålen till JO. Den prövningen är den för allmänheten viktigaste funktionen hos JO. Genom den fungerar JO som den extra rättssäkerhetsgaranti, som han alltid har varit och också för framtiden bör vara. Med det sagda vill jag understryka utredningens uttalande (s. 142) att inspektions- och projektverksamheten inte får leda till att klagomålsprövningen begränsas.

*JO Nilsson:* Utredningen talar på flera ställen om att vägledande för JO:s verksamhet skall vara att tillgodose de enskildas rättssäkerhet. Vad detta - uttryckt i konkreta termer - betyder för den enskilde och för JO utvecklas emellertid inte. Det är förståeligt om den "individuella" enskilde som menar att hans rätt har kränkts och därför vänt sig till JO inte är beredd att hålla med om att hans rättssäkerhet har tillgodosetts när JO avgör saken, inte genom att

ge honom det som han menar har berövats honom utan genom att kritisera den myndighet som "misshandlat" honom. Jag menar inte att JO skall ges rätten att upphäva eller ändra myndigheters beslut - JO:s uppgift bör fortsättningsvis vara preventiv och inte reparativ. Men det hade onekligen varit tilltalande om utredningen något utvecklat filosofin bakom ämbetet och då utvecklat sin syn på och innebörden av JO:s roll som garant för rättssäkerheten. - JO är, påpekar utredningen, ett extraordinärt organ som bör ingripa "först när de ordinarie vägarna för den enskilde att komma till sin rätt inte längre kan utnyttjas". Även i detta fall förblir den frågan obesvarad vari detta extraordinära - sett ur den enskildes synpunkt - består när ingripandet inte kan ha som enda och direkta mål att ge den enskilde medborgaren A den rätt som A anser att han förvägrats? Rätten till rättelse vill nog de flesta karaktärisera som ett väsentligt inslag i det som tillsammans bildar begreppet "rättssäkerhet". Det hade också varit värdefullt att få talet om ämbetets extraordinära natur belyst i ljuset av det faktum att det under senaste årtiondena inrättats ett betydande antal "specialdomstolar", andra förändringar i samhället och förvaltningen att förtiga.

*JO Wigelius:* JO-ämbetet skall oförändrat utgöra "ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet". Vid utläggning av detta tema uppehåller sig utredningen helt riktigt huvudsakligen vid uppgiften att tillvarata de enskildas intresse av en lagenlig och korrekt behandling från myndigheternas sida. Det syftas väl i första hand på vars och ens intresse och mera i andra hand på det för de enskilda medborgarna gemensamma intresset: rättssäkerhet bör inte betraktas som ett statistiskt fenomen. - Jag vill i anslutning härtill påminna om att den enskilde i mycket stor utsträckning (över 1,6 milj. tjänstemän hos stat och kommun) själv är en av JO övervakad tjänsteman. Hans rättssäkerhet som sådan kan vara lika angelägen som den han bör åtnjuta i egenskap av privatperson. En tjänsteman som i pressen eller eljest offentligen blir beskyddad för att inte sköta sina uppgifter på rätt sätt är ofta av sekretesshänsyn hindrad att offentliggöra ett effektivt försvar för sitt handlande. Situationen torde vara vanlig bl.a. för personal inom sjukvården, socialtjänsten och polisen. Enligt min uppfattning bör JO ha detta förhållande i åtanke och inte dra sig för att ta upp en utredning, om hans iakttagelser i nyhetsflödet eller eljest förefaller att påkalla ett klarläggande. 1972 års JO-utredning betonade att JO:s utredande verksamhet har ett betydande värde för den allmänna debatten i landet och nämnde i sammanhanget att det, när myndigheternas göranden ifrågasätts i massmedia, är väsentligt att en opartisk institution som JO kan granska vad som förekommit och för offentligheten framlägga fakta och väl grundade omdömen. - Jag vill alltså understryka att JO:s initiativ inte alltid behöver förutsätta att han misstänker att fel begåtts; hans förstahandsintryck kan vara det motsatta eller mera obestämt. Självfallet kan detta slags initiativ inte bli så frekvent, men jag anser att de bör höra till JO:s roll som objektiv, opartisk övervakare.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* diskuterar i sitt remissvar bl.a. innebörden av JO-utredningens uttalande att JO:s främsta uppgift är att tillvarata rättssäkerheten. Fakultetsnämnden framhåller att den inte kan instämma i det generella påståendet, att rättssäkerheten bättre

gagnas av projektverksamhet än av behandling av individuella klagomål. Fakultetsnämnden fortsätter: Det rör sig om två skilda aspekter på rättssäkerhetsproblematiken - intresset av att den offentliga verksamheten mera generellt försiggår i lagliga former med beaktande av de enskildas rätt och intresset av att en viss individ får sin rätt tillgodosedd i ett konkret ärende - som båda är synnerligen betydelsefulla. Fakultetsnämnden har intrycket, att utredningen i alltför hög grad vill prioritera den generella aspekten framför den individuella. - Nämnden anför vidare bl.a. att förtroendet för JO som vid sidan av förvaltningsapparaten stående organ med uppgift att bistå medborgarna i deras kontakter med myndigheterna kan undergrävas om den enskilde bibringas intrycket, att JO inte intresserar sig för just hans bekymmer utan endast ser till kvaliteten på den offentliga verksamheten i stort. Nämnden varnar för en utveckling där JO kommer att uppfattas inte som en folkets ombudsman med uppgift att bistå medborgarna utan som ett organ för en mera avlägsen och generell övervakning av den offentliga sektorn i stort.

*Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet* anser att JO-ämbetet bör få en ökad betydelse genom den inriktning på ett mera medborgarnära rättsskydd inom förvaltningen som har kommit till uttryck under senare år, enligt fakultetsstyrelsens mening på mycket goda grunder. - Fakultetsstyrelsen anför vidare bl.a. följande. Under den tid som ligger bakom oss har både reformer och diskussioner kring rättssäkerheten inom förvaltningen alltför starkt och ensidigt inriktats på rättsskydd genom överklagande. Huvudlinjen har varit att bygga ut organisationen för förvaltningsrättskipning. Denna väg har inte bara varit kostsam för staten utan har också brustit i effektivitet, sedd från de enskilda medborgarnas synpunkt. Det har förbisetts att många människor helt enkelt inte förmår hävda sin rätt genom överklagande. Därtill kommer att långa handläggningstider på många håll har blivit ett alltmer besvärande problem. Under senare år har insikten börjat tränga fram, att rättsskydd genom överklagande endast är en andrahandslösning; det viktigaste måste vara att besluten såvitt möjligt blir riktiga från början. Över huvud taget måste de enskildas primärkontakter med myndigheterna sättas i centrum för rättssäkerhetsarbetet. En sådan omorientering har skett i samtliga de nordiska länderna, som framgick bl.a. av Nordiska administrativa förbundets allmänna möte i Helsingfors 1982. I vårt land kan man peka på regeringens skrivelse till riksdagen (1984/85:202) om den offentliga sektorns förnyelse. Den nya inriktningen på ett medborgarnära rättsskydd är givetvis ägnad att öka intresset för JO-ämbetet. Vid sidan av en förbättrad lagstiftning om förvaltningsförfarandet i första instans, utgående från det servicetänkande som utvecklas i nyssnämnda skrivelse, är en förstärkning av JO-institutionen den praktiska åtgärd som det ligger närmast till hands att överväga.

*Kammarrätten i Göteborg:* Enligt 12 kap. 6 § regeringsformen skall JO "utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar". Denna grundläggande precisering av JO:s uppgifter ger inte särskilt mycket till vägledning för hur JO-ämbetets verksamhet närmare bör gestalta sig. Det är också betecknande att det föreliggande betänkandet är

det tredje i ämnet inom en tjugofemårsperiod. - När det gäller att staka ut hur JO-verksamheten bör bedrivas i framtiden bör man enligt kammarrättens mening ha framför allt två saker i minnet. JO-ämbetet tillkom under ett helt annorlunda statsrättsligt system än det nuvarande. Samhället har sedan dess undergått genomgripande omdaningar, som i vissa hänseenden ökat och i andra minskat behovet av insatser från ämbetets sida. Det finns därför skäl att närma sig frågorna om hur JO-ämbetet bör gestaltas i framtiden utan alltför starka bindningar till vad som hittills har varit. - JO-ämbetet har sitt ursprung i 1809 års dualistiska statsskick. Ämbetet var länge att se som ett riksdagens kontrollorgan - och därmed ett medborgarnas värn - mot den andra statsmaktens (konungens) myndigheter. Övergången till ett demokratiskt-parlamentariskt statsskick har ändrat ämbetets karaktär. Tyngdpunkten får numera anses ligga på att hålla uppsikt över att myndigheterna utövar sina befogenheter på ett sätt som överensstämmer med gällande lagar och förordningar, inte på att skydda medborgarna mot en annan statsmakts maktutövning. Härutinnan liknar JO:s uppgifter vad som ankommer på JK, som är ett regeringens organ. Värdet i JO-ämbetet kan sägas ligga bl.a. däri att riksdagen inte är hänvisad till att gå via regeringen för att få tillgodosett önskemål i fråga om tillsynen över myndigheterna. - Omvandlingen av vårt land till en modern välfärdsstat med en omfattande offentlig sektor har naturligtvis i hög grad vidgat arbetsområdet för JO-ämbetet. Andra faktorer har emellertid verkat i motsatt riktning. Längre hade vår offentliga förvaltning en betydande prägel av överhetsattityder samtidigt som rättssäkerhetsinstrumenten var relativt primitiva. I detta mönster har det särskilt under de senaste decennierna skett avgörande förändringar. Avsevärda ansträngningar har gjorts och görs för att utrota stelbent formalism och andra utslag av dålig byråkrati och få in en serviceanda i den offentliga förvaltningen. När det gäller rättssäkerheten vill kammarrätten särskilt peka på 1948 års stora rättegångsreform och 1970-talets genomgripande förvaltningsrättsreformer. Härigenom har rättssäkerhetsfrågorna fått i det stora hela tidsenliga lösningar. - Samhällsomsdaningen och utbyggnaden av rättssäkerhetsmekanismerna återspeglas i viss mån i ärendeutvecklingen hos JO-ämbetet. Ärcndemängden har ökat över åren, men alls inte i en omfattning som svarar mot utbyggnaden av den offentliga sektorn. Under senare år har dessutom ökningen i stort sett stannat av. Möjligen kan detta bero på att också den statliga sektorn i stort sett har slutat att växa. Mera sannolikt är emellertid detta endast en del av förklaringen. Den huvudsakliga förklaringen torde i stället vara att 1970-talets förvaltningsrättsreformer nu börjar ge ordentlig effekt. Dessa reformer har antagligen på ett någorlunda adekvat sätt kunnat balansera medborgarnas stigande förmåga att hävda sin rätt och sina intressen gentemot myndigheterna. Utan dessa reformer hade sannolikt klagofrekvensen ökat också hos JO, även om den offentliga sektorn numera inte expanderar. Med andra ord har behovet av att vända sig till JO relativt sett blivit mindre än under tidigare skeden. - I detta perspektiv bör man söka lägga fast JO-ämbetets inriktning och uppgifter för framtiden. Kammarrätten vill härvid särskilt betona följande aspekter. - JO har ända sedan sin tillblivelse varit en extraordinär institution i rättssäkerhetssystemet. Någon ändring härvidlag är inte tänkbar och, som framgår av det nyss sagda, mindre

motiverad än under tidigare skeden. Vill man höja den allmänna rättssäkerhetsnivån i vårt samhälle - och det finns förvisso skäl för det - är knappast en utbyggnad och förstärkning av ett extraordinärt instrument som JO-ämbetet den mest närliggande lösningen. I stället är det mera naturligt att höja standard och tillgänglighet när det gäller de ordinarie rättssäkerhetsinstrumenten. Här kommer bl.a. frågorna om tillgången på rättshjälp och rättsskyddet i medborgarnas mellanhavanden med den offentliga förvaltningen i förgrunden. Såvitt gäller kammarrättens arbetsområden kan särskilt pekats på frågorna om rätt till ersättning för rättegångskostnader i förvaltningsprocessen, där riksdagen nyligen har gjort ett delvis positivt ställningstagande (se JuU 1984/85:15). - Redan i JO-ämbetets extraordinära karaktär ligger enligt kammarrättens mening att klagomålsprövning inte bör utgöra tyngdpunkten i verksamheten. Ett gott rättsskydd bör kunna ges inom de ordinarie rättsskyddsorganens ram, låt vara att rättsskyddsinstrumenten esomoftast måste justeras och förbättras. I stället vill kammarrätten se JO framför allt som en kontrollant av det rättsliga systemets ändamålsenlighet och effektivitet. I ett så komplext samhälle som vårt - ett samhälle som tillika undergår fortlöpande förändringar - ligger det i sakens natur att det ständigt finns brister och ofullkomligheter i de rättsliga instrumenten. Att samhällssystemet innehåller organ som på ett kvalificerat sätt håller uppsikt över hithörande områden är av största betydelse. Här har JO-ämbetet enligt kammarrättens mening sin givna uppgift för framtiden. Det är härvidlag av särskild betydelse att JO är ett riksdagens organ. Riksdagen får på så sätt ett eget organ för denna bevakning, ett organ som kan ge en politiskt neutral information om föreliggande brister och ofullkomligheter i rättsskyddssystemet.

*Kammarrätten i Stockholm:* Rättssäkerheten - i dess allmänt vedertagna mening (jfr prop. 1984/85: 32 s 36 ff) - utgör ett väsentligt inslag i ett demokratiskt samhälle. Den har många beståndsdelar. I första rummet kommer statsskicket samt lagarnas innehåll och utformning liksom samhällsorganens vilja och förmåga att fullgöra sina uppgifter. Av vital betydelse är också de kontrollmekanismer som finns. - I det hänseende som har sagts sist utgör justitieombudsmannainstitutionen (JO) ett viktigt led. Med hänsyn bl.a. till den offentliga sektorns väldiga omfång kan ämbetet dock inte rimligen bli annat än ett extraordinärt organ, en yttersta säkerhetsventil. Kraven på de grundläggande kriterierna för rättssäkerhetens tryggnad får därför inte till någon del försvagas under hänvisning till JO eller andra kontrollorgan. Tvärtom måste ambitionen alltid vara att vidmakthålla och i möjlig mån förbättra de grundläggande momenten i denna säkerhet. Fråga är här om värden som inte får efterges av vare sig ekonomiska eller andra skäl. - Det finns i detta sammanhang anledning att varna för de tendenser, som på senare tid har blivit allt vanligare, att i stället för fasta lagbestämmelser välja generalklausuler eller andra allmänt hållna föreskrifter (se t.ex. 6 § socialtjänstlagen) som, i bästa fall, på sikt erhåller tillräcklig substans genom rättskipningen. Regleringar av detta slag lämnar sålunda under lång tid samhällsmedlemmarna i ovisshet om vilka normer de har att anpassa sig efter. På samma sätt kommer myndigheterna att sakna den ledning som

behövs för rättstillämpningen. Även JO:s uppgift försvåras när oklarhet råder rörande innebörden i gällande rätt. Förutsättningarna för ingripande mot myndigheterna minskar nämligen härigenom och som en följd av att detta handlande grundar sig på vaga regler. - Med denna reservation instämmer kammarrätten med kommittén i att JO har en väsentlig uppgift att fylla i dagens samhälle. Det är följaktligen angeläget att ämbetet är så utformat att det kan på bästa sätt fullgöra sina kontrollfunktioner. Den fortlöpande kraftiga utbyggnaden av den allmänna sektorn har medfört betydande problem på området.

*Lantbrukarnas Riksförbund (LRF):* Det finns skäl att slå fast att JO-ämbetet fyller en för LRFs medlemmar väsentlig funktion. Lantbrukare, liksom andra näringsidkare, har i sin verksamhet omfattande och regelbundna kontakter med myndigheter. Näringsidkare är ofta i en beroendeställning gentemot myndigheter. Det avser såväl tillståndsfrågor som betungande beslut av olika slag. - I de allra flesta fall fungerar samspelet mellan myndigheter och näringsidkare tillfredsställande, men det är tyvärr inte heller sällsynt att enskilda drabbas av felaktiga åtgärder eller beslut. Ibland medför felaktigheterna skador som inte går att rätta till i efterhand. Det har exempelvis hänt att felaktiga skönstaxeringar lett till försättande i konkurs. Uteblivna eller sent lämnade tillstånd, byggnadslov, koncessioner etc, kan också de få allvarliga ekonomiska konsekvenser för näringsidkare. - När felen beror på klart övertramp av myndighet kan de i allmänhet rättas till genom förfarande inom myndigheten ifråga eller överordnad myndighet och i yttersta fall åtgärdas genom det ordinarie besvärssystemet. Problemen uppstår i den "grå zon" som finns mellan det lagenliga och det direkt kriminella förfarandet. Det är här som individen mest känner sitt beroende av den enskilde tjänstemannens goda vilja och omdöme. Uppkommer inom detta område felaktigheter finns det vid sidan av JO inte någon given opartisk instans dit individen kan vända sig. Här fyller JO sin viktigaste uppgift, nämligen som övervakare av rättssäkerheten. - En allmän uppfattning, vilken framförallt har framträtt i massmedia, är att JO i första hand är folkets företrädare till skydd för rättssäkerheten. Sätillvida är den uppfattningen riktig att JO-ämbetet genom sin existens och verksamhet bidrar till rättssäkerhet, dvs lagenligt beteende från myndigheters sida gentemot enskilda och andra rättssubjekt. JO-ämbetet är dock inte folkets företrädare. Det är därför angeläget att, som utredningen även gör, ange att JO företräder riksdagen. Även om riksdagen är folkets främsta företrädare är det väsentligt att klart ha för sig företräderskapets primära givare. JO är riksdagens ombudsman; att tala om JO som "folkets ombudsman" är missvisande och leder till en felaktig slutsats om de konstitutionella förutsättningarna.

*Medborgarrättsrörelsen (MRR)* anser att de grundläggande problemen som rör JO:s ställning närmare måste analyseras. Enligt MRR bortser JO-utredningen helt från det grundläggande faktum att JO-ämbetet enligt huvudstadgandet i 12:6 regeringsformen är ett organ för överheten. MRR fortsätter: Ombudsmännen övar tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och författningar. Detta uppdrag fullgör de för riksdagens räkning, för att riksdagen som högsta statsorgan skall ha kontroll över hur de

normer som huvudsakligen tillkommit med grund i riksdagsbeslut tillämpas runt om i landet. Utredningen sluter av (sid. 138) grundlagsregeln: "JO har därmed att bevaka allmänhetens rättssäkerhet". Logisk grund för denna konklusion saknas. - Riksdagens intresse av att lagar och författningar efterleves, vilket JO skall kontrollera, ligger primärt däri att riksdagen vill ha grepp om hur domstolar och förvaltningsmyndigheter, som lyder under regeringen och i vilkas verksamhet riksdagen ej får ingripa, iakttar riksdagens normgivning. Riksdagen erhåller genom ombudsmännen en redovisning av om förvaltning och domstolar verkligen tillämpar gällande rätt på så sätt som riksdagen beslutat. - Med rättssäkerhet förstås framför allt att den enskilde skall kunna utifrån gällande regler förutse vad som inträffar om han handlar si eller så. Denna förutsebarhet förstärks givetvis av om JO genom sin tillsyn verkar för att förvaltning och domstolar följer de intentioner riksdag och regering haft med de normer som de ålagt myndigheterna att iaktta. En stor del av riksdagens normgivning är emellertid av det slag att den icke skapar någon omedelbar förutsebarhet eller skänker egentlig rättssäkerhet. När riksdagen t.ex. antar en mycket allmän ramlagstiftning och lämnar den praktiska tillämpningen till myndigheterna, finns ej stort underlag för JO:s tillsynsverksamhet. Den kan bara bli av tämligen allmän natur. I verkligheten återspeglas vad nu sagts på det sättet, att enskilda, som klagat till JO, möts av beskedet att den myndighet eller tjänsteman som den enskilde uppfattar har begått ett övergrepp mot honom i själva verket vid JO:s närmare granskning befinns ha helt hållit sig inom den mycket vida ram för sina befogenheter som den tillämpliga ramlagstiftningen ger myndigheten. - Följdriktigt har det i praktiken visat sig vara minst lika viktigt att bereda de offentliganställda skydd mot rättsligt ej grundade angrepp från enskilda som omvänt att ta sig an de enskilda som på ett eller annat sätt fått sin rätt kränkt genom en myndighets eller en offentlig tjänstemans åtgöranden. - Utredningens tolkning av den JO:s verksamhet styrande grundlagsregeln - till vilken utredningen i och för sig deklarerar sin anslutning - är således icke riktig. Verksamheten gäller icke primärt att bereda allmänheten rättsskydd. JO-ämbetet har också i många beslut varit angeläget att för enskilda klaganden framhålla att ämbetet ej är till för dem utan att det är, som sagt, riksdagens organ för kontroll av myndigheter, domstolar och förvaltning. Att denna verksamhet kan komma enskilda till godo är en lycklig biverkan i vissa fall men långtifrån i alla. - Utredningen säger vidare: "Det är naturligt att JO kommit att uppfattas som en folkets ombudsman till vilken var och en kan vända sig när han anser att en myndighet eller en tjänsteman har handlat felaktigt." Utredningen underlåter emellertid att klarlägga att denna "naturliga" uppfattning - onekligen allmänt spridd - är oriktig. JO är icke någon folkets ombudsman. Ämbetet skall visserligen motta klagomål från enskilda. I 5 § instruktionen för JO utsägs klart att JO:s tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten. Klagomålets uppgift är således att vara underlag för JO:s tillsynsverksamhet. Den enskilde klagandes roll i sammanhanget är att förse JO-ämbetet med material för den tillsyn å överhetens (riksdagens) vägnar som JO utövar enligt regeringsformen. Meningen med klagomålen är inte att JO:s prövning av dem skall leda till att den klagande får något ut av proceduren för egen del. Det är en i åtskilliga fall inträffande

bieffekt när den enskilde klagande får någon framgång i sitt personliga mellanhavande med en tjänsteman eller en myndighet. Ingenstädes, vare sig i grundlagstexten eller i instruktionen som är en av riksdagen antagen lag, finns angivet att JO skall vara någon ombudsman för de klagande. - Detta är det formella utgångsläget. Utredningen föreslår inte någon ändring däri. Tvärtom innehåller betänkandet på alla punkter instämmanden i vad tidigare uttalats i utredningar, av konstitutionsutskottet och i riksdagsbeslut om JO-institutionen. I strid härmed uttalar utredningen nu att JO:s huvuduppgift bör vara att tillvarata de enskildas intresse av en lagenlig och korrekt behandling från myndigheternas sida. Utredningen framlägger emellertid inte några förslag för att möjliggöra för JO-ämbetet att fullgöra denna angivna "huvuduppgift", för vilken det som ovan visats i stort sett saknas rättsligt underlag. Genom undanläggningar av det slag som ovan påtalats har utredningen på sätt som inledningsvis konstaterats undgått att ta upp de grundläggande problem inför vilka JO-ämbetet i dag är ställt. - Invånarna i Sverige, vilkas talan MRR vill föra i detta sammanhang, ställs dagligen inför nya beslut av olika myndigheter. Ej sällan är avgörandena från myndigheternas sida av det slag att de på ett stundom livsviktigt sätt berör den enskildes tillvaro. I stort sett måste medborgarna lita till andra hjälpmedel än JO-ämbetet då det gäller att komma tillrätta med myndighets beslut som uppfattas som övergrepp eller som feltolkningar av gällande normer. Men det finns bland MRR:s medlemmar liksom hos alla andra ett stort behov av att få tillgång till sådan hjälp som borde kunna erhållas från ett effektivt JO-ämbete. MRR ser det därför som en viktig fråga att JO-ämbetet verkligen blir vad utredningen synes vilja påskina att ämbetet redan är, nämligen en fungerande folkets ombudsman. - Huvudfrågan i detta ärende är - som MRR ser saken - hur JO-ämbetet skall kunna i verkligheten få denna roll som en effektiv allmänhetens ombudsman. Eftersom JO-ämbetet i det grundläggande stadgandet i regeringsformen utpekats endast som ett riksdagens tillsynsorgan behövs här en komplettering av grundlagen. Bestämmelsen i 12 kap. 6 § regeringsformen måste byggas ut. Efter orden "utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar" bör tilläggas orden "och därvid vara berörda enskilda behjälplig". Om grundlagsregeln förses med detta tillägg får JO det som nu saknas nämligen ett grundläggande ansvar för den enskildes rättstrygghet. Denna grundlagsändring är ofrånkomlig om JO-ämbetet skall kunna få den placering i vårt konstitutionella system som idag ter sig långt viktigare än förut. - JO är idag ett organ för överheten. JO måste byta sida och bli företrädare för en under myndigheters tryck stående allmänhet. - MRR går därefter i sitt remissyttrande in på de uppgifter som enligt MRR JO bör ha. I denna del anförs följande. - Grundlagsenligt är JO:s uppgift nu att för riksdagens räkning övervaka offentliga myndigheter under regeringsnivån. Vidgar man JO:s uppgifter såsom förordats i föregående avsnitt kan de anges sålunda: 1) att till riksdagen rapportera om ämbetets iakttagelser med avseende på rättstillämpningen i landet. 2) att verka för att rättsreglerna tillämpas på det sätt riksdagen avsett genom a) att beivra grövre övertramp, b) att medverka till att behöriga instanser prejudikatvägen kommer fram till lagtolkningar som står i överensstämmelse med vad riksdagen som lagstiftare åsyftat, 3) att tillse

att enskilda som blivit oriktigt behandlade eller kränkta i sina rättigheter kommer till sin rätt, 4) att påkalla lagändringar när lagens innehåll visar sig inte överensstämma med vad som kan antas vara riksdagens mening. För att JO skall kunna fullgöra dessa uppgifter måste ämbetet utrustas med olika befogenheter. - I remissyttrandet genomgår MRR därefter dessa befogenheter. (I remissammanställningen återfinns uppgifter härom bl.a. under avsnitt 9.)

*Regeringsrättens ledamöter:* Regeringsformens allmänna bestämmelser om JO ger riksdagen mycket fria händer att genom instruktion ge generella riktlinjer för verksamheten. Vid antagandet av den nya grundlagen fastslogs att ämbetet skulle behålla den huvudfunktion det haft sedan lång tid, nämligen att vara en garanti av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet. Den kontroll som JO enligt regeringsformen har att på riksdagens vägnar utöva "över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar" syftar i linje härmed främst till att öka rättssäkerheten med den enskildes intresse i förgrunden. JO är ett självständigt organ som är grundat på och har sin främsta auktoritet ur folkrepresentationens, riksdagens förtroende. Att ämbetet är av extraordinär natur innebär att institutionen inte är avsedd att ersätta den tillsyn och rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället. Utredningen utgår i sina överväganden från denna grundläggande syn på ämbetet. - JO:s rätt att göra för rättstillämpningen vägledande uttalanden är grundad på instruktionen och sålunda på lag. JO har emellertid inte därmed tillagts någon rätt att med bindande verkan avgöra innebörden i gällande rätt. Detta tillkommer i stället andra organ, främst högsta domstolen och regeringsrätten. Dessa organ kan komma att bedöma en rättsfråga på annat sätt än JO. JO:s vägledande uttalanden avser emellertid i praktiken huvudsakligen sådana förhållanden som normalt inte prövas av prejudikatdomstolarna. Detta är en tillfredsställande ordning som i huvudsak eliminerar risken för konflikt mellan uttalanden av JO och av domstolarna. - På annat håll i remissyttrandet anför regeringsrätten vidare följande. På myndigheter under regeringen ankommer en omfattande regelgivning. Tekniken med s.k. ramlagar förutsätter att en utfyllnad sker genom regler som beslutas av regeringen eller efter dess bemyndigande av förvaltningsmyndigheterna. Som påpekas i prop. 1983/84:119 om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd finns i detta system inbyggt en risk för en detaljreglering som kan vara svår att kontrollera för statsmakterna. Härtill kommer att de av myndigheter beslutade reglerna ofta har stor praktisk betydelse för den enskilde. Dessa förhållanden talar för att JO vid sin tillsyn bör på lämpligt sätt uppmärksamma och följa myndigheternas regelgivning. JO kan därvid t.ex. stickprovsvis kontrollera att reglerna inte går utöver givna bemyndiganden och är förenliga såväl med de allmänna bestämmelserna om regelgivning i regeringsformen som med föreskrifterna i annan överordnad författning.

*Riksdagens revisorer:* "När riksdagen fullgör sina uppgifter som högsta beslutsorgan utövar den samtidigt en central kontrollfunktion. I en av portalparagraferna till vår nya regeringsform uttrycks detta sålunda, att riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning (RF 1:4)." Citatet är

hämtat från motionen 1984/85:940 i vilken föreslås en översyn av riksdagens kontrollmakt. - Bland riksdagens kontrollorgan ingår konstitutionsutskottet, justitieombudsmännen (JO) och riksdagens revisorer. - Direktiven för 1983 års JO-utredning finns i konstitutionsutskottets betänkande KU 1982/83:7 om översyn av JO-ämbetet m.m. I detta betänkande behandlas emellertid inte bara frågan om en översyn av JO-ämbetet utan också - bl.a. med anledning av motionen 1981/82:255 - andra frågor rörande riksdagens kontrollmakt. - I den sistnämnda motionen yrkades att frågan om huvudmannaskapet för den statliga revisionsverksamheten skulle utredas. Enligt motionärernas mening kunde detta lämpligen ske i samband med en översyn av JO-ämbetet. Riksdagens revisorer har i detta sammanhang velat erinra om sin redan i yttrande över nämnda motionsyrkande framförda synpunkt att en utredning borde tillkallas för att undersöka hur riksdagens kontroll av statsverksamheten kan förstärkas. - Konstitutionsutskottet delade inte revisorernas uppfattning, dvs. ställningstagandet till frågan om en samlad översyn av riksdagens kontrollmakt borde anstå och översynen därför begränsas till JO-ämbetets verksamhet och organisation. Riksdagen följde utskottets förslag. - Resultatet av en sålunda begränsad översyn föreligger nu. Riksdagens revisorer anser sig kunna konstatera att utredningens förslag knappast kan förmodas leda till någon mera radikal förstärkning av riksdagens kontrollmakt. Därtill kommer att JO:s roll i förhållande till riksdagen och möjligheterna till samarbete i granskningsfrågor mellan JO och riksdagens revisorer - två spörsmål som båda tas upp i direktiven för översynsarbetet - av utredningen endast ägnats begränsat intresse, i varje fall gäller det förhållandet riksdagens revisorer - JO. - En självklar utgångspunkt vid prövningen av översynsutredningens förslag måste enligt revisorernas mening vara att man inte nu genomför något som lägger hinder i vägen för en bättre och mer genomgripande reform. - I början av detta remissvar har revisorerna erinrat om sitt yttrande över motionen 1981/82:255. Revisorerna ansåg redan i detta att en utredning borde få i uppdrag att undersöka hur riksdagens kontroll av statsverksamheten kan förstärkas. Därefter har i motionen 1984/85:940 föreslagits att folkstyrelsekommittén genom tilläggsdirektiv får i uppdrag att utreda även frågan om riksdagens revisorers ställning och verksamhet samt frågan om riksdagens kontrollmakt i övrigt. - Nyligen har verksledningskommittén i sitt betänkande (SOU 1985:40) Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning lagt fram förslag som avser den revision som i dag utförs av regeringens revisionsorgan, riksrevisionsverket (RRV), och som därmed också berör riksdagens revisorer. Vi vill också erinra om att 1984 års insynsutredning (C 1984:02) behandlar frågor om den statliga revisionen, såväl den som bedrivs av RRV som den som genomförs av riksdagens revisorer. - Den samlade dokumentationen styrker vår uppfattning att hela frågan om riksdagens kontrollmakt måste bedömas i ett sammanhang. Vi vill därför hävda att det inte kan vara riktigt att ytterligare förhålla en samlad översyn av riksdagens kontrollmakt. Översynen bör påbörjas snarast och göras med stor skyndsamhet. Vi vill erinra om att grundlagberedningen ägnade frågan om riksdagens kontrollmakt endast ett mycket begränsat intresse. - För att en sådan ny översynsutredning skall ha något berättigande krävs att direktiven för dess arbete ger

utrymme för ett reellt nytänkande. Direktiven för 1983 års JO-utredning har enligt revisorernas mening varit så snäva att de bl.a. kunnat tas till intäkt för förbigående av den centrala frågan om relationerna mellan riksdagens olika kontrollorgan.

*Riksrevisionsverket (RRV):* Konstitutionsutskottet anförde i sitt betänkande (KU 1982/83:7), vilket även innehåller direktiven till den nu remitterade JO-utredningen, att resultatet av förvaltningsutredningens arbete borde avvaktas, innan beslut fattades om en ev översyn av riksdagens kontrollmakt. Förvaltningsutredningen har sedermera avgett sitt slutbetänkande (SOU 1983:39) Politisk styrning - administrativ självständighet. Frågan om riksdagens kontrollmakt aktualiseras även av andra kommittéers arbete. Nyligen har verksledningskommittén överlämnat betänkandet (SOU 1985:40) Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning. I detta lämnas förslag som bl.a. berör den revision som i dag utförs av regeringens revisionsorgan, RRV. Också 1984 års insynsutredning (C 1984:02) behandlar frågor om den statliga revisionen, såväl den som bedrivs av RRV som den som genomförs av riksdagens revisorer. - De här nämnda utredningarna behandlar var för sig frågor som är att hänföra till riksdagens samlade kontrollmakt. Det synes nu angeläget att hela frågan om riksdagens kontrollmakt bedöms i ett sammanhang. Förändringar i ett kontrollorgans ansvar och befogenheter får sålunda direkt inverkan på de övriga kontrollorganens ansvar och befogenheter. Beträffande det remitterade betänkandet är det uppenbart att den behandlade frågan i hög grad berör riksdagens revisorers verksamhet. Även den fortsatta behandlingen av verksledningskommitténs betänkanden kan antas få konsekvenser för riksdagens revisorer, konsekvenser som i sin tur kan få betydelse för gränsdragningen mellan JO:s och riksdagens revisorers ansvarsområden. Enligt RRV:s uppfattning bör därför förut nämnda kommittéers arbeten behandlas i ett enda sammanhang. Det framstår därvid som sannolikt att det föreliggande utredningsmaterialet behöver kompletteras med en sammanhållen bedömning av hur riksdagens kontrollmakt skall utövas framdeles. - Beslut som innebär avgörande förändringar av JO:s roll och arbetsuppgifter bör därför inte fattas förrän en sådan samlad behandling av hithörande frågor skett. RRV delar dock 1983 års JO-utrednings uppfattning, att JO bör vara en riksdagens och folkets ombudsman, till vilken var och en kan vända sig som anser att en myndighet eller en tjänsteman handlar felaktigt. Uppgiften att tillvarata enskildas intressen av en lagenlig och korrekt behandling är mycket angelägen. Denna uppgift fullgörs primärt genom JO:s klagomålsprövning. RRV har ingen erinran mot att JO i mån av resurser också ägnar sig åt projektverksamhet, men projektverksamheten skall då avgränsas till författningstillämpning och dithörande frågor. Denna arbetsinriktning kan dock vid en samlad översyn behöva ytterligare övervägas i syfte att nå en lämplig arbetsfördelning gentemot riksdagens revisorer m.fl.

*RA:* JO-ämbetets arbetsformer och organisation har under senare årtionden varit föremål för översyn vid flera tillfällen. Svårigheten att bemästra ökande arbetsbelastning på ombudsmännen har därvid spelat en framträdande roll

och torde ha varit det avgörande skälet för en vidgning av sammansättningen av ombudsmännen. Frågan om verksamhetens inriktning och innehåll, alltså den kvalitativa aspekten, har inte rönt samma uppmärksamhet. - I direktiven för den nu genomförda översynen har visserligen anlagts ett bredare synsätt såtillvida att JO-ämbetets förhållande till riksdagen samt därmed dess funktioner och verksamhetens inriktning framhållits som väsentliga frågor. Något uttalande i en mer bestämd riktning eller till förmån för en omprioritering inom tillsynsverksamheten har dock inte gjorts. Mot den bakgrunden är det naturligt att utredningen inte gjort någon mera utförlig kartläggning och djupare analys av JO:s funktioner och JO:s plats i det statsrättsliga systemet. Detta är beklagligt från många synpunkter. Från praktisk utgångspunkt leder detta till att förslaget till ny organisation av JO-ämbetet blir utomordentligt svårbedömbart. Utredningen förordar sålunda i sak i stort ett bibehållande av verksamhetens omfattning och inriktning; till detta vill dock utredningen lägga ett förord för ökade insatser när det gäller riktade inspektioner och s.k. projektverksamhet. En betydande del av sin uppmärksamhet har utredningen ägnat åt den organisatoriska uppbyggnaden av ämbetet och åt ett stort antal juridisktekniska frågor. - Klagomålsprövningarnas totala volym synes ha varit den faktor som i realiteten bestämmer utrymmet för de övriga grenarna av JO:s tillsynsverksamhet. Enligt utredningen bör JO pröva "i princip varje klagomål mer eller mindre ingående beroende på sakens natur". Frågan om det berättigade i en sådan ordning har, som jag inledningsvis antytt, inte blivit föremål för någon djupare diskussion från utredningens sida. Det grundläggande spörsmålet om JO sålunda huvudsakligen skall ha funktionen som klagomur för allmänheten eller om ämbetet i första hand skall som ett specifikt riksdagens organ följa och bevaka tillämpningen av de lagar och de förhållanden i övrigt som har sin grund i riksdagens beslut har inte direkt besvarats av utredningen. Av vissa uttalanden torde man dock kunna sluta sig till att utredningen närmast vill se JO som ett organ som har som främsta uppgift att tillvarata allmänhetens intressen gentemot myndigheterna. - I remissyttrandet diskuteras därefter klagomålsprövningens omfattning och art. RÅ kommer fram till att klagomålsprövningen borde kunna begränsas väsentligt och utrymme skapas för en inriktning av verksamheten på frågor av principiellt intresse och av större räckvidd än de som i allmänhet ligger bakom de särskilda klagomålen. RÅ anger vidare bl.a. att det är angeläget att den s.k. projektverksamheten och även i viss mån inspektionsverksamheten ges största möjliga utrymme. Mot bakgrund av det anförda hävdar RÅ att JO:s verksamhet bör i större utsträckning än vad utredningen synes utgå ifrån inriktas på att å riksdagens vägnar aktivt övervaka den offentliga verksamheten så att rättsenlighet och korrekt handläggning främjas.

*Rättshjälpsnämnden i Stockholm:* Enligt rättshjälpsnämndens åsikt är det angeläget att, när man diskuterar ändamålet med och inriktningen av JO:s roll i samhället, städs hålla i minnet att dennes möjligheter att motverka och påtala felaktigheter i den offentliga verksamheten bäst gagnas av att JO-ämbetet är i högsta möjliga grad fristående från förvaltningen i övrigt och att det - som utredningen på skilda ställen i betänkandet understryker -

betraktas som ett organ av extraordinär karaktär. En politisering av JO:s verksamhet är bl.a. av detta skäl utesluten. Nämnden ansluter sig således till den grundsyn som utredningen redovisar i betänkandet.

KU 1986/87:2  
Bilaga 1

SAF anser att ärendeutvecklingen hos JO måste analyseras. SAF fortsätter: Myndigheternas normgivning ökar dramatiskt. Men även den nya lagstiftningstekniken med ramlagar skapar rättsosäkerhet. Sådana lagar förutsätter ofta en utfyllnad av myndighetsföreskrifter. Dessa kan ibland gå längre än vad riksdagen avsett. I tekniken finns då inbyggd en risk för kompetensöverskridande. Brådskan leder till att många lagregler forceras fram i ett högt tempo. Detta innebär risk för att reglernas kvalitet sjunker. I denna rättsutveckling blir den enskilde lidande. - Företagarna i Sverige ställs dagligen inför nya beslut av olika myndigheter. Ej sällan är avgörandena från myndigheternas sida av det slag att de på ett avgörande sätt berör företagets fortsatta drift. Det finns ett stort intresse för att då ha tillgång till den hjälp, som ett förstärkt JO-ämbete skulle kunna ge. SAF ser det därför som en viktig fråga att JO-institutionen verkligen blir vad utredningen synes vilja påskina att den redan är, nämligen en fungerande ombudsman för medborgarna.

I promemorian av chefsjuristen hos *statens järnvägar* diskuteras skillnaden i innebörd från rättsäkerhetssynpunkt mellan JO:s befattning med klagomålsärendena och verksamheten i övrigt, varvid bl.a. anförs följande. I det traditionella uppfattningssättet anknyter föreställningen om rättsäkerhet till den enskilde medborgarens upplevelse av sitt förhållande som individ under det generella och abstrakt utformade regelsystem i vilket det organiserade samhället manifesterar sig som honom överordnat. JO-institutionen som den kommit att utveckla sig och som den efterhand ingått i allmänna medvetandet avtecknar sig som en säkerhetsfunktion med ändamål att medverka till att hos den enskilde grundlägga känslan av trygghet mot inkompetens, godtycke och ovidkommande hänsyn i myndighetsutövningen mot honom och i den offentliga verksamheten överhuvud. JO-ämbetet fyller härigenom mera än något annat organ i samhället uppgiften att i den enskildes föreställning om sitt eget förhållande till överheten konkretisera idén om rättsstaten. Till angelägenheten fördenskull att den enskilde kan vara övertygad om JO:s oberoende ställning återkommer framställningen i det följande. - Inspektioner, projekt, vägledande uttalanden och annan JO:s verksamhet utanför klagomålsprövningen tar i och för sig också sikte på medborgarskydd och rättsäkerhet men mera på det abstrakta planet som uttryck för ett allmänt tillstånd i rättskipning och förvaltning. Det är härvidlag inte så mycket den enskilde som kollektivet av enskilda som träder i blickfältet. Verksamheten blir därmed inriktad på enhetligheten i rättstillämpningen i stora drag och på bevakning av utvecklingslinjer och tendenser. Iakttagelserna får i det perspektivet sin betydelse bestämd av frekvensen av påtalbara förhållanden, av deras andel i granskade fall. JO:s reaktioner blir i motsvarande mån allmänna och principiellt hållna, vilket inte i och för sig innebär att de skulle vara mindre ägnade att bli tagna på allvar. Ansvarsfrågorna träder emellertid lätt i bakgrunden och med dem naturligtvis åklagarfunktionen. Verksamheten är i denna del riktad mot framtiden med styrning och kurskorrigering.

inte på upprättelse och ansvar i det enskilda fallet. Inte individen utan fastmera kollektivet framträder i detta perspektiv som bärare av det anspråk på rättssäkerhet som JO skall bevaka. - Ramlagstiftningstekniken som nu griper omkring sig alltmera ställer givetvis JO-ämbetet inför särskilda påfrestningar. Lagstiftaren överlämnar med denna teknik till myndigheterna att bestämma tillämpningen på grundval av de bedömningar som enligt traditionellt betraktelsesätt borde göras av lagstiftaren själv och av honom omsättas i precisa regler. Här är inte platsen att ta ställning till denna teknik som sådan. Utmärkande för den är emellertid den ymniga förekomsten av hänvisningar till olika "allmänna intressen" - ofta uttryckta i målformuleringar - som grund för tillämpningen i enskilda fall. Den vida ram som härmed lämnas åt tillämpningen möjliggör till innehället vitt skilda beslut med i grund och botten samma motivering: att de medverkar till uppnående av lagens ändamål. Den enskildes situation blir i samma mån en funktion av myndigheternas omsorg om det intresse lagen skall främja, inte av preciserade kriterier för dess tillämplighet. - Det ligger i öppen dag att JO måste råka i avsevärda svårigheter att få fäste i en sådan lag för odiskutabel kritik av myndigheternas sätt att göra bruk av sina befogenheter och att JO fördenskull med kritiska synpunkter lätt kan komma att finna sig engagerad i en kontroversiell situation med politiska implikationer. Det är ju i tillämpningen av ramlagarna intressavvägningar och värderingar, inte traditionell analytisk lagtolkning som bildar beslutsunderlag. Det lämnar utrymme för avgöranden som inte är åtkomliga för en i egentlig mening politiskt oangriplig granskning och kritik. Endast förföreskrifterna - procedurreglerna - återstår som föremål för en bedömning som skall övertyga genom bedömarens oberoende och sakkunskap. Det synes inte uteslutet att de omvittnade svårigheterna på senare tid att vidmakthålla JO-ämbetets auktoritet kan till någon del ha sin förklaring häri. I alla händelser lär det inte kunna förnekas att ramlagstiftningstekniken till själva sin natur är ägnad att minska utrymmet för aktioner från JO:s sida under påstående om saklig oriktighet i lagtillämpningen. - Mot den här tecknade bakgrunden kan det förefalla ligga i linje med utvecklingen att, såsom utredningen föreslår, flytta tyngdpunkten i JO:s verksamhet från klagomålsärendena till vägledning och liknande uppgifter. Å andra sidan framstår det på samma betingelser som så mycket mer angeläget att JO tar sig an medborgarnas klagomål över påstådd felaktig, godtycklig eller av ovidkommande hänsyn bestämd lagtillämpning eftersom ramlagstiftningen onekligen är ägnad att inge den enskilde misstro i fråga om de sakliga grunderna för särskilda avgöranden och framkalla en känsla av vanmakt i förhållandet till överheten. - Sist i promemorian anför följande. JO-ämbetet är som symbol för rättsstatstanken av vital betydelse i vårt samhällsskick. Angelägenheten att säkerställa dess effektiva funktion och vidmakthålla dess anseende kan inte överskattas. Under senare år har svenska medborgare i ökande omfattning hänvänt sig till de judiciella europaorganen i Strassburg för att söka sin rätt i konflikter med det allmänna. Skulle det till någon del få återföras på en tilltagande misströstan om JO-ämbetets förutsättningar och förmåga att fylla sin traditionella uppgift är det något som ger anledning till eftertanke.

*Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet* (i vars yttrande universitetets *samhällsvetenskapliga fakultetsnämnd* instämt) betonar JO:s roll som ett organ till vilket den enskilde kan vända sig med problem i sin relation till myndigheterna. Enligt institutionens uppfattning skall detta vara JO:s centrala uppgift. Institutionen anser det synnerligen viktigt att den klagande upplever att JO verkligen prövar hans fall.

*Sveriges advokatsamfund*: JO-ämbetets effektivitet har under senare år framför allt efter ämbetsansvarets avskaffande år 1976 - varit föremål för debatt och kritik. Det genomgående temat i kritiken har varit att man ifrågasatt JO:s vilja, förmåga och resurser att fylla sina uppgifter att vaka över att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när. JO har av kritikerna beskrivits som "tandlös", en "paperstiger", vars åtgärder och uttalanden endast undantagsvis fört till ändring i myndigheternas attityder och - än mindre - varit till någon hjälp för den enskilde som ansett sig orättfärdigt behandlad. - Även om kritiken säkerligen i många fall varit obefogad, överdriven eller grundad på alltför dålig kännedom om de enskilda fallen kvarstår nog såväl hos allmänheten som hos många jurister intrycket att JO-ämbetet idag ej är det värn för medborgarna som skulle behövas i vårt genomreglerade och starkt byråkratiserade samhälle. - Enligt samfundets mening beror medborgarnas tilltro till JO framför allt av det sätt på vilket han förmår ingripa i enskilda ärenden. Om detta antagande är riktigt bör eventuella reformer främst ta sikte på klagomålsprövningen och därmed sammanhängande uppgifter. - Samfundet anför vidare bl.a. följande. Enligt samfundets mening bör man ej överdriva gemene mans intresse för de formella inslagen i den offentliga verksamheten. Vad som upprör de enskilda medborgarna - vare sig ett ärende gäller dem själva som individer eller exempelvis ett företag som de leder - är sådant som de uppfattar som "orättvisor" dvs klagotolkningar som leder till obegripliga, orimliga eller "omänskliga" konsekvenser i det enskilda fallet. Sådana resultat av förvaltnings- och rättskipningsverksamheten kan naturligtvis i vissa fall vara oundvikliga - inte ens den mest fulländade lagstiftning kan ge garantier för att inte en dom eller ett förvaltningsbeslut kan te sig svårförståeligt för den som drabbats. Det är i sådana lägen som JO har unika möjligheter som inte står de ordinära organen till buds. För den enskilde är det just vetskapen om att JO står utanför - och samtidigt på visst sätt ovanför - de ordinära myndigheterna som inger förtroende och hopp i en situation som eljest kunde te sig hopplös. (Att JO därutöver måste behandla en hel del oberättigade och kverulantiska klagomål är ett pris som får betalas för de rättssäkerhetsgarantier som har tillförsäkrats medborgarna.)

*Vapenfrinämndens ordförande* anger att han, när det gäller frågan om JO:s uppgifter, kan ansluta sig till utredningens synpunkter, inte minst till det ofta upprepade uttalandet att JO bör vara ett extraordinärt organ, samt att han saknar ett betonande av att JO också bör verka för att hjälpa den enskilde till hans rätt och se till att han får upprättelse när han blivit illa behandlad.

*Åklagarmyndigheten i Göteborgs åklagardistrikt*: JO-ämbetet har sedan sin tillkomst haft en självständig ställning i samhället. Det är synnerligen viktigt

att JO-ämbetet behåller sin självständighet som extraordinärt organ, vilket utredningen starkt betonar.

KU 1986/87:2  
Bilaga 1

### 3. Avvägningen klagomålsprövningen/inspektions- och projektverksamheten m.m. (bet. 8.1, 8.3.1, 8.4.3 och 8.5)

#### 3.1 Klagomålsprövningen

Utredningens synpunkter på avvägningen mellan klagomålsprövningen och inspektions- och projektverksamheten (se bl.a. bet. 8.1, s. 142) tas upp i ett 20-tal remissyttranden. I ett flertal av dessa betonas att *klagomålsprövningen bör komma i första hand* och att inspektions- och projektverksamheten inte får leda till begränsningar i fråga om klagomålsverksamheten. I det följande redovisas de i saken anförda synpunkterna.

*Domstolsverket (DV)* är tveksamt till om den särskilda projektverksamheten bör utökas eftersom en intensifierad projektverksamhet lätt kan leda till att klagomålsprövningen och de inspektioner som sker på förekommen anledning kommer att begränsas. Enligt DV:s uppfattning ligger det i JO:s uppgift som en folkets ombudsman att särskilt ta ställning till påståenden från enskilda om felaktig behandling från myndigheternas sida. Den uppgiften får inte eftersättas t.ex. av den anledningen att JO arbetar med projekt som har karaktären av uppföljning av ny lagstiftning.

*Försvarets civilförvaltning:* De arbetsuppgifter som tar den största delen av JOs tid och resurser i anspråk kommer sannolikt även i framtiden att vara anmälningar från allmänheten. Det är enligt civilförvaltningens uppfattning bäst förenligt med JO-ämbetets natur att dessa ärenden och de beslut och vägledande uttalanden som dessa ärenden resulterar i ges prioritet framför annan verksamhet.

*JK* delar utredningens uttalande att inspektions- och projektverksamheten inte får leda till att klagomålsprövningen begränsas.

*JO Holstad* erinrar om konstitutionsutskottets uttalande vid 1975 års JO-reform att klagomålsprövningen otvivelaktigt utgör JO:s viktigaste uppgift och den som är mest ägnad att uppfylla syftet med verksamheten i stort. Enligt JO Holstad har det uttalandet alltjämt giltighet. JO Holstad tillägger följande. Mycket talar för att möjligheten för den enskilde medborgaren att få sin sak bedömd av en förtroendevald JO är en väsentlig anledning till att institutionen omfattas av allmänhetens intresse och förtroende. Mot denna bakgrund bör enligt min mening en reform av JO-verksamheten utgå från att klagomålsprövningen fortfarande skall vara den dominerande arbetsuppgiften. Det sagda hindrar givetvis inte att jag anser mycket tala för att man ökar arbetsinsatserna beträffande den del av tillsynsverksamheten som väsentligen bygger på JO:s egna initiativ. Jag syftar här på prövningen av enstaka ärenden som tas upp på grundval av uppgifter i massmedierna och på undersökningar av frågor som aktualiserats i samband med inspektioner eller andra projekt. Och jag tror det är möjligt att göra detta utan att klagomålsprövningen skjuts i bakgrunden.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* understryker att JO:s viktigaste uppgift är att pröva klagomål från enskilda. Nämnden anför vidare följande. För den enskilde, som anser sig ha blivit förorättad, är det av utomordentligt stor betydelse, att vägen till JO står öppen utan inskränkningar. En förskjutning av JO:s verksamhet, så att inspektionsverksamheten ökar i omfattning på bekostnad av klagomålsprövningen, bör alltså inte komma till stånd. Det är visserligen angeläget, att JO fortsätter med sin inspektions- och projektverksamhet - bl.a. på det kommunala området - men inom ramen för de ekonomiska resurser som ställs till JO:s förfogande måste klagomålsprövningen ha prioritet.

*Kammarrätten i Stockholm:* Domstolen vill starkt betona att klagomålsprövningen måste komma i första rummet när det gäller inriktningen av JO:s verksamhet. Den är av stor vikt för rättssäkerheten och utgör en yttersta säkerhetsventil för den enskilde som känner sig utsatt för övergrepp eller bollas mellan olika myndigheter. Klagomålen måste också typiskt sett vara den naturliga inkörsporten när det gäller att komma underfund med och rätta missbruk i enskilda fall. De kan i sin tur initiera en bredare kontroll inom en viss sektor där mer frekventa fel visat sig förekomma.

*Lantbrukarnas riksförbund* anser det vara av vikt att JO:s nuvarande rutiner för klagomålsprövning inte urholkas. Den nuvarande generösa praxisen (s. 157) är väsentlig för uppfyllande av JO:s uppgift gentemot riksdagen.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:* JO:s prövning av klagomål från enskilda upptar enligt utredningen en stor del av verksamheten. Över 3 000 klagoskrivelser inkommer per år till JO. Att envar kan påkalla en granskning av JO när myndigheterna kan befaras ha handlat felaktigt har blivit något av en medborgerlig rättighet. Denna del av JO:s verksamhet är viktig och bör inte inskränkas.

*Rikspolisstyrelsen* har inget att erinra mot utredningens förslag att JO:s projektverksamhet bör intensifieras men anser att detta inte bör drabba behandlingen av klagorenden utan i stället bör medföra en begränsning av antalet rutininspektioner.

*Rättshjälpsnämnden i Stockholm* ansluter sig till utredningens bedömning beträffande JO:s klagomålsprövning att JO:s generösa praxis bör bestå och att några regler i syfte att begränsa klagomålsprövningen inte bör övervägas. Detta är betydelsefullt inte minst mot bakgrunden att det ur allmänhetens synpunkt torde vara just klagomålsprövningen som är JO:s mest iögonfallande uppgift.

*Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet* instämmer helt i utredningens bedömning att ämbetets verksamhet som hittills bör inriktas på att tillvarata den enskildes intresse av lagenlig och korrekt behandling från myndigheternas sida. Stor vikt bör därför även fortsättningsvis läggas vid behandlingen av klagorendena. Inspektions- och projektverksamhet bör inriktas mot områden där klagomålen är speciellt frekventa eller allvarliga.

*Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet* (i vars yttrande universitetets *samhällsvetenskapliga fakultetsnämnd* instämt): Utredningens syn på JO:s befattning med klagomålsprövningen delas av institutionen. Denna del av verksamheten får inte minskas till förmån för t.ex. inspektioner. Även om ett klagomål i princip gäller samma sak som JO tidigare prövat, är det för den enskilde betydelsefullt att få sin sak prövad. Det är angeläget att utredningens ståndpunkter i detta hänseende väger tungt vid en ev förändring av JO-ämbetet.

*Sveriges advokatsamfund* anser att klagomålsprövningen bör prioriteras i förhållande till inspektions- och projektverksamheten. Samfundet fortsätter: Inspektioner - särskilt oförberedda sådana - har naturligen sin givna plats i JO:s verksamhet. Samfundet hyser emellertid uppfattningen att värdet av denna verksamhet inte skall överdrivas, när det gäller skyddet för de medborgerliga rättigheterna. Förvisso avslöjas genom inspektionsverksamheten en del brister framför allt i handläggningsrutiner. Om dessa brister ej lett till allvarigare rättsförluster i något enskilt fall har JO:s inspektion emellertid i princip ej haft större betydelse för den enskilde än den ledande och övervakande verksamhet som utförs - eller bör utföras - av respektive myndighets egen verksamhet eller av dess närmast överordnade myndighet.

*Sveriges domareförbund*: Det torde bli oundvikligt att JO i första hand ägnar sig åt behandling av klagomål och av problem som uppdragas genom klagomål. Det vore högst olyckligt om den säkerhetsventil inom svensk byråkrati, som JO utgör, inte av allmänheten skulle uppfattas som effektiv. Man måste därför acceptera den ökade arbetsbörda för JO som kommer av att människor inte längre självklart finner sig i myndigheters åtgöranden. - Eljest torde klagomålsprövning inte vara en särdeles effektiv metod att upptäcka fel och brister i lagstiftningen och myndigheternas sätt att fungera. JO:s egna initiativ, som kan göras planmässiga och målinriktade, torde ge betydligt mer i detta hänseende.

*Åklagarmyndigheten i Göteborg*: Det är viktigt att organisationen kvantitativt blir så stor att alla klagomål kan få en sådan kvalitativ handläggning att de klagande inte får uppfattningen att JO ej haft tid att sätta sig in i deras fall. Härvid skall även beaktas att inspektions- och projektverksamheten inte får eftersättas på grund av att klagomålsprövningen tar större delen av JO:s tid i anspråk. Organisationen skall således göras sådan att det finns utrymme både för klagomålsprövning och för inspektions- och projektverksamhet. JO:s anseende skulle sjunka om organisationen blir sådan att den rättssökande allmänheten eller de myndigheter och tjänstemän, som JO har tillsyn över, får uppfattningen att JO på grund av organisatoriska brister inte kan ge riktiga och väl underbyggda beslut.

I remissyttrandena från *försäkringsöverdomstolen (presidenten)*, *kammarrätten i Göteborg*, *RA* och *vapenfrinämnden (ordföranden)* argumenteras för en *begränsning av JO:s klagomålsprövning*.

*Försäkringsöverdomstolen (presidenten)* uppger att han, med den erfarenhet han har från sina JO-år, känner viss tvetsamhet inför utredningens ställ-

ningstagande att klagomålsprövningen alltså skall vara den helt dominerande delen av JO:s arbetsuppgifter. I remissvaret anförs i saken följande. Det kan visserligen sägas vara viktigt att allmänheten alltid skall kunna nå fram till riksdagens ombudsman med sina klagomål mot en myndighet eller tjänsteman. Har den klagande befogad anledning att vara missnöjd skall han givetvis kunna räkna med JO:s hjälp att få saken utredd och bedömd. Merparten av klagomålen är emellertid inte av denna art. Tvärtom är de mycket ofta - sett ur objektiv synpunkt - onödiga. Den klagande kan ha missförstått tjänstemannens eller myndighetens beslut eller agerande. Han kan också vara okunnig om eller vilseledd angående gällande bestämmelser. Ibland har han en allmänt kverulantisk läggning eller kommit att hamna i en rättshaveristisk situation. Alltför ofta tror han att JO kan sätta annat beslut i stället för det beslut som han är missnöjd med eller att JO eljest har befogenheter som kan leda till rättelse i sak eller skadestånd. I samtliga här redovisade fall blir JO:s insats i stort sett begränsad till att upplysa den klagande om det rätta förhållandet, en sak som lika bra kan göras av vederbörande myndighet eller tjänsteman. För JO innebär denna del av klagomålsprövningen en stor arbetsbelastning inte bara på grund av ärendenas mångfald utan också till följd av den informativa utformning som JO ger sina beslut. Däremot leder dessa ärenden sällan fram till att JO kan utdela någon kritik eller göra några vägledande uttalanden. - I ett läge där man diskuterar att omorganisera JO till ett enmans-ämbete blir det nödvändigt att överväga möjligheter för JO att begränsa sin skyldighet att pröva alla klagomål. Men även oberoende av hur man ställer sig till den frågan kan skäl anföras för att begränsa klagomålsprövningen och bereda JO större utrymme för att ägna sig åt viktigare frågor, t.ex. initiativärenden. Jag anser att man i JO:s instruktion bör överväga en bestämmelse som styr in JO-verksamheten på väsentligheter. Hur en sådan regel bör utformas är jag inte beredd att närmare ange. Syftet bör emellertid vara att ge JO uttryckligt stöd för att inte behöva pröva alla klagomål som anförs. Vill man inte gå så långt kan man överväga att låta JO gå tillbaka till den gamla ordningen, vilken såvitt jag vet tillämpas alltså av JK, att klagomål som ej tas upp till närmare bedömning avskrivs i diariet med anteckning endast av orden "utan åtgärd". Även en sådan ordning bör ha sanktion ifrån riksdagens sida lämpligen genom någon markering i instruktionen. - Mot det anförda kan i och för sig sägas att det är en viktig rättsvårdande uppgift att en klagande blir upplyst om det rätta förhållandet och att han efter JO:s besked kanske bättre förstår varför myndigheten handlat som den gjort och därmed får en positivare attityd till myndighetsutövningen. Med det system för omprövning av myndigheters beslut som är under utarbetande i regeringskansliet och med den ökade satsning som myndigheterna sedan länge gjort på utförligare och bättre motiverade beslut kan dock en del av denna informationsinsats tas över av myndigheterna. I en situation då det måste övervägas att skära i JO:s arbetsbelastning blir trots allt dessa klagomålsärenden de som i första hand bör kunna sorteras bort.

*Kammarrätten i Göteborg:* I betänkandet (s. 157) uttalas att JO tillämpar en generös praxis när det gäller klagomålsprövningen. Enligt utredningens

mening är det önskvärt att denna praxis består. Kammarrätten kan inte dela denna mening. Den låter sig inte förenas med en utökad inriktning på inspektionsverksamhet. Klagomålsprövningen måste därför begränsas. JO bör i första hand vara en kontrollant av det rättsliga systemets effektivitet och ändamålsenlighet och inte en klagoinstans. - JO synes endast i begränsad omfattning ha utnyttjat sin möjlighet att inte pröva klagomål av mindre intresse. En bestämmelse i ämnet bör därför tas in i JO-instruktionen. Denna kan lämpligen utformas efter mönster av den generalklausul som fanns före år 1975 och förslagsvis ges följande lydelse. "Justitieombudsmannen bör avskriva klagorendet från handläggning, om han finner att det inte kan vara av väsentlig betydelse från allmän eller enskild synpunkt att saken utreds." - Med stöd av en sådan bestämmelse skulle t.ex. ett ärende där klaganden inte har personligt intresse kunna avskrivas om det inte av andra skäl finns anledning att behandla det.

RÅ anser att klagomålsprövningen borde kunna begränsas väsentligt. I remissvaret anför RÅ bl.a. följande. Erfarenheten torde visa att en mycket stor del av de klagomål som förs fram till JO rör utomordentligt begränsade frågor eller frågor som eljest är av ringa vikt sett från allmän synpunkt. Enligt min mening finns det fog att ifrågasätta om JO:s verksamhet blir mest rationellt inriktad och till bästa gagn för ett främjande av rättssäkerhet och korrekt handläggning om den i så stor utsträckning som f.n. sker och som utredningen synes vilja förorda skall styras av de enskilda klagomålen. JO bör, som jag ser det, ges långt större frihet än f.n. att efter eget skön ta upp eller lämna utan åtgärd anförda klagomål. Frågor som, objektivt sett, bedöms vara av ringa betydelse såväl för den enskilde som från allmän synpunkt borde sålunda regelmässigt kunna lämnas därhän eller tas upp endast i den mån utrymme för handläggning finns. Å andra sidan borde, eventuellt efter uttalande av riksdagen, prioritet kunna ges åt sådana klagomål som hänför sig till exempelvis ny lagstiftning, visst område där rättssäkerhetskraven bör ställas särskilt högt, områden där brister erfarenhetsmässigt förekommer i handläggningen, andra områden där det är särskilt angeläget att följa rättstillämpningen och rättsutvecklingen. Görts inte klagomålsprövningen mer flexibel torde det allt större antalet klagomål-ärenden komma att begränsa verksamheten i övrigt, såvida inte ämbetet tillförs nya resurser.

*Vapenfrinämnden (ordföranden):* Utredningen understryker att prövningen av klagomål från enskilda har central betydelse. Detta är nog riktigt men måhända har utredningen något överskattat betydelsen av klagomålsprövningen. En blick på statistiken visar att utgången i klagorendena endast ganska sällan blir att klaganden "får rätt". - I de ärenden som JO tar upp på eget initiativ är utfallet ett helt annat. De ämnesinriktade inspektionerna och projektverksamheten ger också mycket goda resultat även om det kan vara svårt att belägga resultaten rent statistiskt. Man bör därför inte ställa sådana krav på JO:s klagomålsprövning att han hindras från andra aktiviteter. - Utredningen nämner att det tidigare övervägts att införa en regel om avvisning av klagomål från den som inte har något personligt intresse i saken. Tanken har dock avvisats och utredningen tar inte själv något initiativ på

denna punkt. För egen del vill jag säga, att JO givetvis bör vara oförhindrad att ta upp även klagomål från den som saknar personligt intresse i saken men att det kan finnas anledning att skriva in en regel om att JO inte är skyldig att ta upp sådana klagomål. För att belysa den betydelse frågan har vill jag nämna att jag varit med om att en och samma person anfört omkring 200 klagomål under samma år utan att något av dem berörde hans egna angelägenheter. Det skulle över huvud vara ett stöd för JO om han kunde falla tillbaka på en uttrycklig regel om att han inte är skyldig att pröva alla klagomål. Regeln skulle få betydelse också i vissa situationer där klaganden visserligen är personligen berörd men där saken är av utomordentligt ringa betydelse. Jag har skrivit av flera sådana klagomål men då ofta fått ovettiga svar som lättare kunnat bemötas om jag haft en uttrycklig lagregel att falla tillbaka på.

### 3.2 JO:s rutininspektioner

Utredningens ståndpunkt att *JO:s rutininspektioner bör begränsas* (se bl.a. bet. 8.4.3, s. 172 f.) delas av bl.a. *domstolsverket, hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Stockholm, konsumentombudsmannen, Lantbrukarnas riksförbund, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, länsstyrelsen i Kopparbergs län, riksförsäkringsverket, rikspolisstyrelsen och Svenska kommunförbundet.*

*Hovrätten över Skåne och Blekinge:* Som utredningen framhållit måste samtliga moment - alltså såväl inspektions- och projektverksamheten som klagomålsprövningen - finnas kvar för att JO skall kunna fullgöra sin tillsynsverksamhet på ett tillfredsställande sätt. I prioriteringshänseende framstår för hovrätten rutininspektionerna som minst angelägna. Den prioritering av verksamheten i övrigt som naturligtvis måste ske får enligt hovrättens mening inte inkräkta på klagomålsprövningen.

*Kammarrätten i Stockholm:* Lika med kommittén anser kammarrätten att JO:s rutinmässiga inspektioner kan inskränkas. Som bl.a. 1972 års JO-utredning framhöll, bör denna uppgift i första hand fullgöras av centrala förvaltningsmyndigheter. Inspektionerna bör dock inte helt upphöra. I detta hänseende gäller för övrigt att den dömande verksamheten i domstolarna inte står under tillsyn av någon central myndighet.

Enligt *konsumentombudsmannen* torde rutinmässiga inspektioner många gånger inte ge resultat som står i proportion till arbetsinsatsen.

*Lantbrukarnas riksförbund (LRF):* Mot utredningens förordande av att antalet rutinartade inspektioner begränsas till förmån för inspektions- och s.k. projektverksamhet finns i huvudsak inget att invända. Det bör emellertid framhållas att vetskapen om de mer rutinartade inspektionerna hos befattningshavare inom JO:s tillsynsområde, torde ha en skärpande effekt på myndighetsutövningen. Med det nu sagda vill LRF stryka under vikten av att en omfattande projektverksamhet förekommer vid sidan av en minst lika viktig generös klagomålsprövning. JO har också visat att dessa båda

funktioner kan rymmas inom ett och samma projekt, detta genom att klagomålen indikerar behov av en mer allmän översyn.

KU 1986/87:2  
Bilaga 1

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anför i samband med att den förordar en begränsning av rutinspektionerna till förmån för mera ämnesinriktade inspektioner bl.a. följande. En inspektion av en enstaka myndighet och vad som därvid framkommer upplevs ej sällan som den myndighetens ensak, ovidkommande för andra myndigheter med liknande verksamhet. Denna länsstyrelse har på senare tid endast vid ett tillfälle, i september 1975, blivit föremål för en rutininspektion av JO. Länsstyrelsens erfarenhet av JO:s inspektionsverksamhet är således begränsad. Inspektionen ledde inte till några nämnvärda förändringar i verksamheten men de påpekanden som JO gjorde upptogs överlag positivt. Vad som i någon mån väckte förvåning var att så stor del av inspektionstiden ägnades åt juridiska ärenden i traditionell bemärkelse (tillstånds- och besvärärenden) medan mindre tid ägnades åt andra slags ärenden inom länsstyrelsen trots att dessa är minst lika betydelsefulla för enskilda. En förklaring härtill kan möjligen ligga i att befattningshavarna hos JO genomgående är jurister och därför lätt ägnar sig åt områden där de känner sig mera hemmastadda. Om inspektionsgruppen i detta fall hade förstärkts med exempelvis en erfaren och skicklig skattechef, länsarkitekt, överlantmätare, naturvårdsdirektör etc. eller personer med liknande kompetens hade inspektionen säkerligen gett ett än värdefullare resultat.

*Rikspolisstyrelsen* har inte något att erinra mot utredningens prioritering men påpekar att rutininspektionerna fyller en preventiv effekt som inte bör underskattas.

Några remissinstanser tar *inte uttrycklig ställning till förslaget att rutininspektionerna bör begränsas*. Hit hör *JK, kammarrätten i Göteborg, rätts hjälpsnämnden i Stockholm och vapenfrinämnden (ordföranden)*. I det följande redovisas de synpunkter som därvid framförts.

*JK*: Inspektionsverksamheten har säkerligen stor betydelse i arbetet att övervaka rättssäkerheten. Utifrån mina egna erfarenheter vill jag gärna understryka det värdefulla i att JO och hans medarbetare på detta sättet skaffar sig kunskaper om hur myndigheterna arbetar i praktiken. En samordning bör ske med *JK:s* inspektioner och ibland kanske med den verksamhet som bedrivs av ordinarie tillsynsmyndigheter.

*Kammarrätten i Göteborg*: JO bör inte upphöra med den rutinmässiga inspektionsverksamheten. En del statliga myndigheter har ju helt enkelt ingen överordnad, inspekterande myndighet. Rutininspektioner kan också ha sitt värde för att ge JO kontakt med myndigheter på fältet. Denna del av verksamheten torde dock både kunna rationaliseras och samordnas med andra kontrollorgans inspektionsverksamhet, som *JK:s* och riksrevisionsverkets.

*Rätts hjälpsnämnden i Stockholm*: Utredningen anser att de s.k. rutininspektionerna bör inskränkas till förmån för den mer riktade inspektions- och

projektverksamheten. Eftersom omfattningen av JO:s verksamhet i likhet med vad som gäller för offentlig verksamhet i allmänhet ytterst är en fråga om resurser synes en viss prioritering av JO:s olika verksamheter vara nödvändig. Att då ge företräde åt den riktade inspektionsverksamheten framstår möjligen som befogat men nämnden vill dock varna för att skära ned rutininspektionsverksamheten alltför drastiskt. Dess preventiva effekt torde nämligen vara odiskutabel, varför denna verksamhet bör bedrivas även fortsättningsvis och i inte alltför liten omfattning. Nämnden vill i detta sammanhang ifrågasätta huruvida metodiken att i förväg underrätta vederbörande myndighet om en planerad rutininspektion bör bibehållas.

*Vapenfrinämndens ordförande:* Att antalet rutinartade inspektioner, såsom utredningen föreslår, skall skäras ned, är kanske oundvikligt men inte desto mindre beklagligt. Under min tid som JO kunde en rutinmässig inspektion ofta med fördel kombineras med en ämnesinriktad sådan, dvs. JO ägnade huvuddelen av sin uppmärksamhet åt ett visst ämne men lät någon medarbetare ta en titt på myndighetens verksamhet i övrigt. Rutininspektioner var också nyttiga för att ge JO och hans personal en inblick i ett för dem kanske tidigare helt okänt område.

*Invändningar mot utredningens syn på rutininspektionerna* framförs i remissvaren från försäkringsöverdomstolen (presidenten), JO Wigelius, JO Holstad, JUSEK och Sveriges domareförbund. I det följande redovisas de skäl, som anförs i saken.

*Försäkringsöverdomstolen (presidenten):* I förhållande till arbetsinsatsen är det inspektionsverksamheten som långt mer än klagomålsprövningen ger JO tillfälle att göra vägledande uttalanden för att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning. Många gånger är det också endast genom JO:s insatser vid inspektion som det sker en rättsbildning vid sidan om myndighetsanvisningar och -föreskrifter. Ingripanden mot enskilda tjänstemän och myndigheter sker visserligen som utredningen framhåller mer till följd av klagomål. Men även vid inspektioner kan påträffas omständigheter som leder fram till kritik. Den långa rad av kritiska uttalanden som jag gjorde mot lokala skattemyndigheter grundade sig i stor utsträckning på iakttagelser vid inspektioner. Det har också förekommit att åtal tillkommit efter en inspektion. Det är därför enligt min mening av värde om JO kan intensifiera sin verksamhet på detta område. Jag tolkar utredningens förslag så att inspektionsverksamheten totalt skall ha ungefär oförändrad omfattning men att den bör styras över mer från rutininspektioner till riktade inspektioner och projekt. Jag förordar att den nuvarande omfattning som rutininspektionerna har bibehålles samtidigt som projektverksamheten intensifieras. Utrymme härför bör kunna tas från klagomålsprövningen. - Som skäl för mitt ställningstagande vill jag ytterligare anföra följande. För att ombudsmannen skall kunna med sakkunskap bedöma ett ärende som föreläggs honom måste han inte bara vara allmänt kunnig om lagstiftningen, om lagtolkning och praxis. Han måste också vara väl orienterad om det förvaltningsområde som klagomålet hänför sig till. Här gäller det inte endast att kunna något om de myndighetsföreskrifter, allmänna råd och rekommendationer som styr

verksamheten. Han måste också vara förtrogen med verksamheten som sådan, med dess praktiska utövande, med förutsättningar för tjänstemännens arbete, deras arbetsvillkor, osv. Kunskap om och insyn i dessa förhållanden kan ombudsmannen många gånger inte förvärva på annat sätt än genom inspektion av myndigheten på platsen. Det som utredningen kallar för rutininspektioner är för det mesta en kombination av inspektion och studiebesök för ombudsmannen och hans medarbetare. Studieinslaget är enligt min mening av största värde för JO. Ytterst bildar de iakttagelser som JO gör och de erfarenheter och kunskaper han förvärvar vid inspektionerna den bas på vilken JO sedan kan grunda sin auktoritet som lagtolkare och som vägledare i rättsliga frågor och i lämplighetsfrågor. Den rättsbildande verksamhet som JO kan bedriva grundas också i stor utsträckning på inspektionsrön. Det är som utredningen framhåller otänkbart att kunna rekrytera någon person till JO-ämbetet som redan från början besitter och behärskar kunskaper över hela det område som JO har att utöva tillsyn över. Det vore därför att riskera JO-ämbetets ställning om utrymme inte kan ges för en inspektionsverksamhet av sådan omfattning att JO alltid är välinformerad om sådana förhållanden varöver ingen kan yttra sig. - Jag ser det också som värdefullt om rutininspektioner - eller säg hellre återkommande inspektioner - inom vissa verksamhetsområden alltjämt kan komma till stånd av rent sakliga skäl. Jag tänker då på inspektioner av sådana myndigheter och inrättningar, där personer vistas som fräntages friheten genom tvång. Dit hör alltså kriminalvårdsanstalter, psykiatriska sjukhus m.fl. Erfarenheten har visat att personer som vistas på sådana inrättningar upplever det som värdefullt att personligen kunna komma till tals med JO vid besök av honom på platsen. JO har också många gånger funnit anledning att ingripa som följd av iakttagelser vid sådana inspektioner.

Enligt *JO Wigelius* förefaller det ganska onyanserat att generellt förorda en omläggning från inspektions- till projektverksamhet. I rutininspektionsfrågan anförts i remissyttrandet vidare bl.a. följande. Några rena "rutininspektioner" tillåter tiden knappast numera, utan de inspektioner som kallas så lär väl, såvitt jag vet, på alla tillsynsområdena ha någon viss relevant anledning, även när de inte avser utredning av ett på förhand bestämt sakförhållande. Anledningarna kan naturligtvis variera. Proportionsvis många klagomål mot en myndighet kan vara en anledning, likaså att tillsynen från ordinarie håll är märkbart svag eller att några vissa ärendetyper med fördel kan studeras hos myndigheten. Särskilt intresse ägnas i anslutning till klagomålsprövningen åt vad man kan kalla konfliktzoner, t.ex. kriminalvårdsanstalter med särskilt tungt klientel. Det bör väl också nämnas att genomlysningen vid en inspektion alltid är riktad så till vida som man har ett program för vad som skall undersökas. - Att tillsyn i form av inspektion eller liknande är något nödvändigt inom en stor del av myndighetssfären bestrides nog inte. Däremot synes utredningen anse att den behövliga tillsynen redan finns eller kan ordnas genom andra organ än JO. Det är också min mening att JO inte i onödan bör bidra till dubblering av tillsynen. Det är dock ett lätt konstaterat förhållande att den ordinarie tillsynen, i vart fall såvitt gäller det rättsliga, på många områden inte är effektiv, vanligtvis av den respektabla

anledningen att resurserna inte räcker till mer än besök med genomgång av allmän policy, ekonomi, personalfrågor o.dyl. Förhoppningen att här skall ske förbättringar genom ordinarie tillsynsmyndigheter frestar mig att jämföra med 1972 års JO-utredning, som torde ha räknat med att JK skulle kunna åläggas att övertaga största delen av JO:s inspektionsbörda. - Vidare har det alltid ansetts vara en angelägen uppgift för JO att genom egen iakttagelse försäkra sig om att miljö och behandling är drägliga för dem som av skilda orsaker är underkastade institutionella frihetsberövanden. Jag tar för givet att inspektioner i detta syfte vid arrester, häkten och kriminalvårdsanstalter även fortsättningsvis bör äga rum och att detsamma gäller även vissa andra slag av institutioner, t.ex. för barna- och ungdomsvård och för mentalvård. Även den mindre kända begränsningen av den personliga friheten som föranleds av värnpliktstjänstgöringen har f.ö. ansetts ge anledning till uppmärksamhet från JO:s sida beträffande bl.a. förläggningar, hygienanordningar och fritidsarrangemang m.m. - Det brukar från de aktiva ombudsmännens sida hävdas att en lämpligt avvägd inspektionsverksamhet också är nödvändig för att JO och hans medarbetare skall kunna skaffa sig och vidmakthålla tillräcklig kännedom om förhållanden och frågor inom de myndighetssystem han har att övervaka. Erfarenheterna från klagomålsprövningen förslår inte tillnärmelsevis härför. Detta kan belysas av följande: Antalet taxeringsbeslut torde per år vara ungefär 6 milj. Av dessa beslut överklagas i ordinarie väg omkring 150 000. Klagomålen hos JO på detta område är kanske 400. Vad beträffar polisen motsvaras ett par milj. ingripanden per år av några hundra klagomål hos JO. Det är väl en självklarhet att de glimtar av verkligheten JO får del av på detta sätt måste kompletteras med genomgångar och samtal hos myndigheterna så att han får en någorlunda tillförlitlig bild av dessas verksamhet. Om man därvid använder beteckningen inspektion eller föredrar att tala om besök, kan inte ha någon betydelse.

*JO Holstad:* Utredningen anger inte närmare vad man avser med rutininspektioner. På mitt tillsynsområde företar jag regelbundet återkommande inspektioner endast inom den militära sektorn. Även om dessa inspektioner är styrda och tematiskt upplagda är de givetvis också rutinartade i den meningen att de förekommer ofta. Om utredningen menar att antalet inspektioner av detta slag bör minska kan jag inte ansluta mig till den uppfattningen. Enligt min mening är dessa inspektioner mycket viktiga även om de inte alltid leder till vägledande uttalanden för en större krets. Främst utgör de en rättssäkerhetsgaranti för de värnpliktiga vid förbanden, men de är också av värde för de befattningshavare som handhar den militära rättsskipningen.

*JUSEK:* Det är JUSEK:s uppfattning att rutininspektioner är av mycket stor betydelse för JO:s kontrollfunktion. Dels ger den JO möjlighet till kontroll av hur tjänstemännen tillämpar lagar och författningar, vilket är av särskilt stor betydelse i de fall den inspekterade myndighetens verksamhet inbegriper rätt till tvångsingripanden mot enskilda samt i de fall verksamheten berör enskilda, vilka befinner sig i underläge i förhållande till myndighetsutövarna, exempelvis de värnpliktiga. Självklart föregås alltid dylika inspektioner av

noggrann planering och inriktningen av desamma har i förväg bestämts. De kan exempelvis gälla tillämpningen av vissa rättsregler eller någon speciell del av myndighetsutövningen. Inspektionerna följs regelmässigt av en noggrann genomgång av vad som framkommit och diskussion sker om verksamheten och därmed förekommande problem. Rutininspektionerna är således ytterst väsentliga för kontrollfunktionens utövande, både för den inspekterade myndigheten och dess tjänstemän och JO, som genom dessa kan hålla sig väl à jour och underrättad om utvecklingen inom myndighetens verksamhetsområde. - JUSEK vill framhålla att iakttagelser vid inspektioner inte sällan leder till underhandskontakter med vederbörande regional- eller centralmyndighet, vilken därigenom ges möjlighet att till behandling uppta frågor om behovet och utformningen av nya anvisningar för underordnade myndigheters rättstillämpning och handläggning av mål och ärenden. Behovet av rutininspektioner kan variera mellan olika myndighetsområden och från tid till annan. Omfattningen av rutininspektioner är emellertid något som vederbörande ombudsman måste avgöra. Minskningen av inspektioner från vissa centrala myndigheter under senare tid understryker behovet av att JO:s inspektioner ej minskar. - Enligt JUSEK:s mening skulle en minskning av JO:s rutininspektioner få negativa konsekvenser för JO:s kontrollfunktion och rättssäkerheten.

*Sveriges domareförbund* anger att utredningen synes ha undervärderat rutininspektioner. Förbundet förtsätter: Enligt förbundets mening är det systematisk genomgång av en myndighets eller av flera likartade myndigheters, t.ex. domstolars, ärenden som de stora insatserna kan göras. En sådan genomgång ger också de största rättssäkerhetsvinster.

### 3.3 JO:s ämnesinriktade inspektioner/JO:s projektverksamhet

Utredningens uttalanden om en *intensifiering av JO:s ämnesinriktade inspektioner/JO:s projektverksamhet* (i första hand bet. 8.4.3, s. 172 ff.) behandlas närmare av ett 15-tal remissinstanser av vilka de flesta ansluter sig till utredningens överväganden. I det följande redovisas vissa av de synpunkter som framförts i frågan.

*Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd* anser det viktigt att JO bedriver en omfattande systematisk inspektions- och projektverksamhet i syfte att klarlägga rättstillämpningen inom komplicerade lagstiftningsområden.

*JK*: Den s.k. projektverksamheten synes ha stora fördelar. Såvitt jag förstår måste dock en sådan verksamhet vara mycket personalkrävande, och det förefaller inte mig realistiskt att den annat än undantagsvis skall kunna bedrivas inom ramen för ett JO-ämbete av ungefär den storlek som ämbetet har nu.

*JO Holstad* anger att han är positiv till att s.k. projektverksamhet bereds ett ökat utrymme. Han tillägger att det är viktigt att projekten reserveras för områden där frågor om den enskildes rättssäkerhet står i förgrunden.

*Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet* anser att det finns anledning att intensifiera JO:s arbete med ämnesinriktade inspektioner och projektverksamhet.

KU 1986/87:2  
Bilaga 1

Enligt *kammarrätten i Göteborg* torde inspektionsverksamheten, främst den ämnes- och projektinriktade, vara viktigare än klagomålsprövningen för att upptäcka brister i det rättsliga systemets effektivitet och ändamålsenlighet. Kammarrätten anger att den därför delar utredningens uppfattning att JO:s verksamhet i framtiden i högre utsträckning än hittills bör inriktas på inspektionsverksamhet.

*Kammarrätten i Stockholm*: Projektverksamheten har i en del fall varit värdefull. Kammarrätten tänker i första hand på den "branschöversyn" som har gjorts inom skatteområdet. Det är av vikt att projektverksamheten drivs med sikte på att få rättelser till stånd inte endast av oriktig rättstillämpning utan även av oklara eller annars dåliga författningar och anvisningar. Däremot bör JO inte ägna tid åt allmän lagtolkning - exempelvis rörande kronofogdars befogenhet att ta del i rutinmässiga poliskontroller på väg eller att företa flygspaning - åtminstone så länge som ämbetet har en alltför stor balans av oavgjorda klagomål från enskilda.

Enligt *konsumentombudsmannen (KO)* torde rutinmässiga inspektioner många gånger inte ge resultat som står i proportion till arbetsinsatsen. KO fortsätter: Breda och systematiska undersökningar av en viss typ av myndigheter eller av ett visst verksamhetsområde bör ge en bättre bild av hur den offentliga förvaltningen sköts. JO kan då uppmärksamma generella missförhållanden i handläggningen eller brister i lagstiftningen och vidta lämpliga åtgärder.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*: När det gäller fördelningen av JO:s resurser mellan rutinartade inspektioner hos myndigheterna och mera ämnesinriktade inspektioner, anser länsstyrelsen att tyngdpunkten bör läggas på inspektioner av det senare slaget. Vid dessa kan ske en bredare och grundligare granskning av rättstillämpning och arbetsmetoder. Inspektionen kan uppdaga brister och visa på behov av förändringar av mer genomgripande och principiell art. Dessa inspektioner kan på sikt leda till förbättringar som kommer ett större antal människor till godo. - Det är viktigt, särskilt om JO:s verksamhet i fortsättningen inriktas på ämnesvisa inspektioner, att ämbetet kompletterar sin kompetens inom det ämnesområde som inspektionen avser. - Det bör, som utredningen framhåller, ankomma på JO själv att avgöra på vilka områden inspektionsverksamheten från tid till annan skall inriktas. Länsstyrelsen vill emellertid erinra om den kraftiga ökning som skett inom den kommunala sektorn. Allt större befogenheter läggs på kommunala organ. Tidigare förekommande kontroll- och laglighetsgranskningar från statliga myndigheters sida slopas eller begränsas. En ökning av tillsynen inom det kommunala området kan vara motiverad.

*Länsstyrelsen i Kopparbergs län*: Länsstyrelsen ansluter sig till utredningens allmänna syn på de olika inspektionsformerna och projektverksamheten (avsnitt 8.4.3). - Beträffande inriktningen är det också länsstyrelsens mening

att rättssäkerhetsaspekterna bör stå i centrum. Detta bör emellertid inte utesluta att JO ägnar intresse också åt t.ex. organisationsfrågor. Sådana frågor kan - liksom t.ex. utbildningsfrågor - i mycket hög grad påverka myndighetens sätt att fungera.

*Riksförsäkringsverket:* Sedan 1975 års JO-reform har den tid som lagts ned på rutininspektioner minskat, medan antalet ämnesinriktade inspektioner/projekt ökat. Utredningen föreslår en fortsatt utveckling i denna riktning. Som skäl härför anges bl.a. att de rutinartade inspektionerna varit för resurskrävande i förhållande till resultatet. Verket instämmer i denna bedömning. Samma utveckling har ägt rum i fråga om verkets uppföljning av försäkringskassornas verksamhet. Erfarenheterna visar att de ämnesinriktade uppföljningarna bättre svarar mot kraven på en likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringens regelsystem än de tidigare mer rutinartade uppföljningarna. Samtidigt används resurserna mer effektivt och rationellt. Dock bör framhållas att en motsvarighet till de rutinmässiga uppföljningarna inte helt kan undvaras. - Den tillsynsskyldighet som de centrala förvaltningsmyndigheterna ålagts inom sina verksamhetsområden måste tillsammans med t.ex. riksrevisionsverkets tillsyn anses vara fullt tillräcklig. Möjligheten för JO att företa "inspektioner på förekommen anledning" finns ju alltså kvar.

*Riksdagens revisorer:* 1983 års JO-utredning föreslår att JO i väsentligt ökad omfattning skall satsa sina resurser på projektverksamhet. Revisorerna kan finna skäl för detta förslag. Vi vill dock fästa uppmärksamheten på risken av att dubbelarbetet ökar även om JO-projekten ges ett annat huvudsyfte än att undersöka en myndighets ekonomiska och rent organisatoriska förhållanden. Denna risk för dubbelarbete gäller naturligtvis inte endast JO och riksdagens revisorer utan också t.ex. JO och riksrevisionsverket. Ett samrådsförfarande från JO:s sida synes därför vara påkallat.

*RA:* Den s.k. projektverksamheten och även i viss mån inspektionsverksamheten styrs i dag mot vissa bestämda områden. Särskilt med den snabba förändring och utveckling som i dag kännetecknar såväl de gamla etablerade rättsområdena som förvaltningsrättens nyare och mera mångskiftande tillämpningsområden är det angeläget att dessa verksamhetsformer ges största möjliga utrymme. Tillämpningen av ny lagstiftning, rättstillämpningen på "särskilt känsliga områden" etc. bör komma i blickfältet.

*Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet* uppger att den inte har några invändningar mot att den s.k. projektverksamheten utökas men att den vill betona att valet av undersökningsobjekt bör styras av erfarenheterna av klagomålsprövningen och att JO inte får utvecklas till ett allmänt revisionsorgan som bedriver sin verksamhet parallellt med riksrevisionsverket och riksdagens revisorer.

*Sveriges advokatsamfund:* Samfundet vill inte motsätta sig en intensifiering av projektverksamheten - förutsatt att den kan ske utan minskning av klagomålsprövningen - men vill ändå peka på risken att projektverksamhe-

ten utvecklas till ett slags allmän utredningsverksamhet, vars resultat endast i uttunnad och abstrakt form kommer den rättssökande allmänheten tillgodo.

KU 1986/87:2

Bilaga 1

*Sveriges domareförbund:* Förbundet anser, liksom utredningen, att en viktig uppgift för JO är att göra vägledande uttalanden och på annat sätt uppdaga fel och olämplig lagtillämpning. Om detta är projektverksamhet, så har JO sedan länge genom sina inspektioner hos myndigheter ägnat sig åt detta. Enligt förbundets mening utgör inspektioner en god arbetsform. - På annat håll i yttrandet anför förbundet vidare följande. Som förbundet antytt ovan torde det ligga mycket av vad som utredningen betecknar som projektverksamhet i nuvarande inspektioner av myndigheter. Dessa inspektioner skall inte ses enbart som en kontroll utan mer som en test av standarden hos verksamheten. Inte minst gäller detta domstolarna, där det inte finns överordnade inspekterande myndigheter. Det bör vara en klar fördel för alla befattningshavare vid en domstol, inte minst för domstolschefen, att en utomstående granskar rutiner och organisation.

*Vapenfrinämndens ordförande:* Utredningen fäster stor vikt vid ämnesinriktade inspektioner och s.k. projektverksamhet. Jag har samma åsikt. Man kan av vad utredningen anfört få den uppfattningen att ämnesinriktade inspektioner och projektverksamhet skulle vara något nytt. Så är dock inte fallet. Redan i slutet av 1940-talet förekom sådana former av verksamhet i JO:s praxis, något som avspeglades i de årliga ämbetsberättelserna.

Några av de remissinstanser som närmare behandlar förevarande avsnitt tar *inte uttrycklig ställning* till utredningens förslag *beträffande JO:s ämnesinriktade inspektioner/projekt* eller *uttrycker tveksamhet* mot detta. Hit hör *domstolsverket, justitierådet Holmberg m.fl., justitierådet Nyman m.fl., JO Wigelius, JUSEK, riksrevisionsverket* och *rättshjälpsnämnden i Stockholm*.

*Domstolsverket (DV)* är tveksamt till om projektverksamheten bör intensifieras, eftersom en sådan åtgärd enligt DV lätt kan leda till att klagomålsprövningen och de inspektioner som sker på förekommen anledning kommer att begränsas. DV påpekar att JO:s projektverksamhet i stor omfattning rör områden där ett tillsynsansvar har ankommit på en central förvaltningsmyndighet. DV påpekar att de centrala förvaltningsmyndigheterna har specialkompetens på de områden som deras tillsyn omfattar och att det därför kan vara resursslöseri att tillsynen utövas av någon annan än tillsynsmyndigheten. - DV fortsätter: JO:s kompetens när det gäller att göra rättsliga bedömningar är utomordentligt hög. Samtliga innehavare av JO-ämbetet är mycket kvalificerade domare. På många verksamhetsområden är det emellertid ofta fråga om att göra andra bedömningar än rent rättsliga. För sådana bedömningar saknar JO närmare kompetens. De centrala förvaltningsmyndigheterna som har till uppgift att utöva tillsyn över det aktuella området har emellertid sådan särskild sakkunskap som erfordras. Tillsynsmyndigheten bör därför ha möjlighet att göra en bredare och mer generell bedömning av verksamheten än JO har. Det är därför enligt DV:s mening lämpligare att de centrala förvaltningsmyndigheterna gör inspektioner och studier av ny lagstiftning som delvis har karaktär av uppföljning av lagstiftningen än att JO gör det. JO:s projektverksamhet bör alltså enligt DV:s uppfattning vara av

en begränsad omfattning. Den bör avse i huvudsak dels de centrala förvaltningsmyndigheternas dels domstolarnas, som ju enligt regeringsformen 11 kap. 6 § inte lyder under regeringen och därför har en särskilt självständig ställning, tillämpning av lag.

*Justitierådet Holmberg m.fl. samt justitierådet Nyman m.fl.:* Ett syfte med utredningens organisationsförslag torde ha varit att söka bemästra den besvärande balansökningen vid JO-ämbetet. Likväl föreslår utredningen inte några begränsningar av JO:s arbetsuppgifter. Tvärtom förordas att verksamheten med sådana bredare undersökningar som under senare år har lanserats såsom ämnesinriktade inspektioner och projekt bör intensifieras ytterligare - utan att det sker på bekostnad av klagomålsprövningen. I anledning av detta vill vi erinra om vissa uttalanden som Högsta domstolens ledamöter gjorde i ett remissyttrande över 1975 års JO-utrednings betänkande. Ledamöterna framhöll att den normala, mera systematiska kontrollen över rättstillämpning och rättssäkerhet bör ankomma på andra myndigheter och utövas med andra medel än dem som står JO till buds. Ledamöterna avstyrkte därför en motion med förslag att JO-ämbetet skulle byggas ut till ett "mer aktivt och systematiskt arbetande uppföljnings- och kontrollorgan åt den lagstiftande församlingen". Dessa uttalanden har fortfarande sin giltighet. Vi anser alltså att man bör hålla fast vid att JO-ämbetet är en institution av extraordinär natur. Mot denna bakgrund synes det motiverat att JO-ämbetet i ett trängt arbetsläge dämpar ambitionerna att genomföra s.k. projektverksamhet - trots dennas obestridliga fördelar när det gäller att förebygga fel och främja en enhetlig rättstillämpning.

*JO Wigelius:* Utredningen anser att projektverksamhet bör ha företräde framför rutininspektioner. Dessa senare kan tydligen utan olägenhet inskränkas i ganska hög grad. Bakgrunden är att projekt är ett nytt grepp och visat sig särskilt värdefullt. Jag vill då erinra om att inte beteckningen projekt men saken har en historia inom JO-ämbetet. Som exempel må här endast nämnas sådana mer omfattande utredningar som - under olika namn - publicerats av JO Bexelius om motivering av förvaltningsbeslut, av JO Lundvik om taxeringsförfarandet och om diskriminering inom arbetsförmedlingen samt av JO Thyresson om säkerhetspolisens verksamhet och om tillämpningen av lagen om tillfälligt omhändertagande. För egen del får jag nämna undersökningar angående avräkning av häktningstid och angående tillämpningen av förmynderskapslagstiftningen. - Vad som skiljer projekt från andra liknande ting är, såvitt jag kan se, främst redovisningsformen, som är tänkt för och avpassad till ett mera allmänt offentliggörande. Formen är fördelaktig för genomgång av sådana verksamheter där vissa bestämda feltyper befaras vara vanliga eller i vart fall en viss koncentration av intressanta fall förutses. Det lämpliga i att ge en undersökning "bredd" är nog i hög grad beroende av sådana förhållanden. Inom sektorer där feltyperna och felens orsaker varierar starkt får man kanske nöja sig med en mera jämnloppande redovisning eller, som jag gjort i de nämnda egna fallen, med återkommande "artiklar" i ämbetsberättelsen. Jag bör kanske framhålla att jag anser att de av utredningen nämnda projekten följt för sina ämnen utmärkta modeller. - I remissyttrandet anförs vidare bl.a. följande. En sak

förefaller mig oklar i betänkandet. Man talar om att förebygga fel i myndigheternas verksamhet, och det har sedan länge varit en viktig aspekt på JO:s arbete. Men uttalandena är på några punkter sådana att man undrar om JO med det syftet också skall kunna uttala sig om lagtillämpning i abstrakt tänkta fall där man eventuellt kan befara att fel uppkommer. Hittills har man väl menat att de vägledande uttalandena skulle hållas i en rättslig terräng närmast kring iakttagna konkreta fall där fel konstaterats eller åtminstone ifrågasatts. Vad som kan befaras är att JO sätter sig i den situationen att han tycks ha i onödan föregripit vad som ankommer på de organ som i vanlig ordning har att tillämpa lagar och förordningar, respektive meddela föreskrifter om tillämpningen. Under alla förhållanden torde väl JO böra handskas varsamt med möjligheter till uttalanden in abstracto; sådana bör nog helst göras som anförda synpunkter, inte som direkta rekommendationer eller kraftigare fastslåenden. - Det sagda har enligt min mening ganska stor betydelse för den vidare utvecklingen av projektverksamheten. Jag menar att JO skall hålla sig till faktiskt inträffade fall där fel och rätt, lämpligt och olämpligt bedöms mot de föreliggande omständigheterna, inte gå för långt av en ambition att skapa handböcker för myndigheternas verksamhet.

Enligt *JUSEK* finns varken i dagens organisation eller den föreslagna något utrymme för en ökning av projektverksamhet. *JUSEK* anför vidare bl.a. följande. Det ankommer på statsmakterna att bestämma de offentliga myndigheternas verksamhet och inriktning. Detta sker genom lagar och författningar, råd och anvisningar och föreskrifter av skilda slag. Det ankommer sedan på myndigheternas styrelser och chefer att inom givna ramar söka uppnå det bästa kvalitets- och kvantitetsmässiga resultatet av verksamheten. Förhållandena inom samma myndighetsområde kan variera starkt beroende bl.a. på den lokala situationen och tidsmässiga förändringar inom myndighetens område. Det måste därför ankomma på respektive verks- och myndighetschef att noga bevaka utvecklingen inom verksamhetsområdet och göra de prioriteringar av verksamheten som påkallas av begränsad budget. *JUSEK* menar att större projekt främst bör ske på centralmyndigheter, vilka genom sin tillsynsfunktion har kunskap och inblick i förhållandena över hela landet. I de fall flera myndigheter berörs av projekt bör givetvis företrädare för olika berörda myndigheter delta i sådana. - *JUSEK* framhåller vidare bl.a. att de större undersökningar som skett inom JO-ämbetet varit av stort värde för kontrollfunktionen och en betydelsefull vägledning för de berörda myndighetsområdena i deras löpande verksamhet. *JUSEK* anser det väsentligt att ämbetet tilldelas tillräckliga resurser för att kunna fortsätta denna verksamhet i samma omfattning som tidigare. - I yttrandet anförts vidare bl.a. följande. Vissa offentliga organ har till huvuduppgift att granska effektiviteten hos myndigheterna, nämligen riksdagens revisorer, statskontoret och riksrevisionsverket. *JUSEK* ställer sig tveksamt till det ändamålsenliga i att i en begränsad ekonomi tilldela ytterligare en myndighet sådana uppgifter och anser att det ur nationalekonomisk synpunkt måste vara mest ändamålsenligt att utnyttja tillgängliga resurser på bästa sätt och för det syfte som statsmakterna angivit som riktlinje för respektive myndighet.

I yttrandet av *riksrevisionsverket* (RRV) anges följande. RRV har ingen erinran mot att JO i mån av resurser också ägnar sig åt projektverksamhet, men projektverksamheten skall då avgränsas till författningstillämpning och dithörande frågor. Denna arbetsinriktning kan dock vid en samlad översyn behöva ytterligare övervägas i syfte att nå en lämplig arbetsfördelning gentemot riksdagens revisorer m.fl.

*Rättshjälpsnämnden i Stockholm:* Ur allmänhetens synpunkt framstår klagomålsprövningen som JO:s kanske väsentligaste uppgift. Ur myndigheternas/befattningshavarnas synpunkt torde inspektions- och projektverksamheten framstå som den mest betydelsefulla och därmed den ur rättsäkerhetsaspekt mest effektiva. Den renodlade projektverksamheten, som ju exempelvis ägt rum beträffande skatte- och taxeringsväsendet och på det sociala området, kan - om dess betydelse övervärderas - befaras leda till den icke avsedda effekten att påverka berörd myndighets rent rättsliga bedömning i vissa fall. Uttalanden från JO kan alltså bli vägledande för rättstillämpningen. De organ som har att som sista instans tillämpa gällande rätt får sällan möjlighet att pröva JO:s uttalanden. Det kan därför ifrågasättas huruvida inte JO:s uppfattning om innebörden i gällande rätt borde - även om JO inte konstaterat något felaktigt förfarande från myndighetsbefattningshavares sida - på något sätt underställas de prejudikatsbildande instansernas bedömning. (Ytterligare synpunkter av rättshjälpsnämnden på sistnämnda fråga återfinns under avsnitt 9.2, Rätt till tolkningsbesked.)

### 3.4 JO:s upplysnings- och rådgivningsverksamhet m.m.

Utredningens överväganden (bet. 8.5) angående *JO:s upplysnings- och rådgivningsverksamhet* - innefattande anordnandet av s.k. *öppna hus* - tas upp i några av remissvaren, varvid bl.a. följande synpunkter framförs.

*Försäkringsöverdomstolen (presidenten):* Utredningen frågar sig om öppna hus är en lämplig metod att använda för att komma på brister och felaktigheter i författningstillämpningen och för att hjälpa enskilda som lidit skada. Jag kan för min del svara att sådana aktiviteter inte synes ha någon annan verkan än att göra JO något mera känd på orten. Samtidigt har erfarenheten visat att dessa möten förleder enskilda att i stor utsträckning ge in klagomål till JO som är helt dödfödda. Av de klagomål som kom in efter det första öppna huset för invandrare var alla utom ett av den karaktären. Som regel gällde klagomålen att JO skulle tillerkänna klaganden den rätt som myndigheten i fråga - det rörde sig framför allt om taxeringsnämnd, försäkringskassa och socialnämnd - inte enligt klagandens mening skänkt denne. Det är möjligt att man kunnat sälla bättre i klagomålen efter senare öppna hus men effekten av att JO går ut till allmänheten på detta sätt blir lätt att allmänheten tror att JO kan göra något resultatbefrämjande i det egna ärendet. Att JO:s möjligheter där är försvinnande små når inte riktigt fram. Jag menar därför att JO kan använda sina resurser bättre än att satsa dem på aktiviteter av detta slag.

*JK:* Beträffande upplysnings- och rådgivningsverksamheten vill jag inledningsvis framföra att det för JO:s del liksom för alla andra offentliga tjänstemän och myndigheter naturligtvis är värdefullt om vederbörande tjänstemän eller myndighet biträder enskilda personer med upplysningar om exempelvis gällande rättsregler inom något område och med råd hur de praktiskt skall förfara i sina kontakter med myndigheter. Sådan verksamhet förekommer också i en inte ringa utsträckning inom JK-ämbetet. Den inrymmer dock enligt min mening flera uppenbara faror. Gränsdragningen mellan rena faktiska upplysningar och besked i rättstillämpningsfrågor är många gånger svår. Risken för missuppfattningar är stor och vederbörande tjänstemans opartiskhet kan lätt sättas i fråga. En alltför stor "tjänstvillighet" kan också komma att ta vederbörande tjänstemans tid i allt för stort anspråk. - En felaktig eller ofullständig uppgift kan användas mot andra myndigheter och skapa oklarhet och förvirring där. Ett särskilt problem, som jag ofta möter i min verksamhet, är att den som fått en felaktig upplysning och handlar utifrån den anser sig ha rätt till skadestånd av staten om upplysningen inneburit skada för honom. Den fråga som man här i första hand har att ta ställning till är om upplysningen lämnades "vid myndighetsutövning" eller som en allmän serviceåtgärd. - Av vad jag sagt nu följer att jag måste förorda restriktivitet med den mera informella rådgivnings- och upplysningsverksamhet som utredningen redogör för. Anordnandet av s.k. "öppna hus" med JO-tjänstemän är enligt min mening mot den angivna bakgrunden inte att rekommendera. Förutom de principiella invändningar som kan riktas mot den verksamheten synes också invändningar kunna riktas mot den från effektivitetssynpunkt.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att verksamhet av typ "öppet hus", som resulterat endast i ett mycket begränsat antal ärenden av direkt intresse för tillsynsverksamheten, alltid bör - om den över huvud skall förekomma - komma i sista hand, när JO skall bestämma verksamhetens inriktning.

*Kammarrätten i Göteborg:* Det är värdefullt att allmänheten får information om JO:s verksamhet. Som utredningen framhåller bör detta dock ske i annan form än s.k. öppna hus. Denna form av verksamhet tycks ha krävt mycket i resurser men gett lite i utbyte. Det är också risk för att allmänheten därigenom får den felaktiga uppfattningen att man normalt bör vända sig till JO för att få sin rätt mot myndigheter.

*Sveriges advokatsamfund:* Beträffande upplysnings- och rådgivningsverksamheten vill samfundet framhålla som sin erfarenhet att sådan verksamhet lätt kan leda till missförstånd och felaktiga slutsatser hos allmänheten om upplysningar och råd ej grundas på ingående kännedom om det enskilda fallet. I synnerhet gäller detta frågor rörande en rättsregels innebörd eller rörande civilrättsliga tvister. I sådana fall torde det ofta vara lämpligare att hänvisa den frågande till exempelvis en advokat. I direktiven och i utredningen anförts av JO anordnade s.k. öppna hus som exempel på att JO ägnat mycket tid och intresse åt att hjälpa enskilda människor till rätta i olika sammanhang i förhållande till myndigheterna. Med all respekt för värdet av

”öppna hus” och andra liknande s.k. PR-arrangemang framstår värderingen av dem som något verklighetsfrämmande. Bortsett från att den till det öppna huset inströmmande allmänheten knappast kan få någon nämnvärd personlig kontakt med JO kan denna del av JO:s verksamhet knappast ersätta ett kraftfullt ingripande i ett konkret ärende berörande en enskild människa.

TCO: Enligt TCO:s mening är det angeläget att JO väsentligt ökar informationsinsatserna och ges en organisation som sätter allmänhetens behov i centrum. Utredningen anför beträffande informationen att den inte finner det påkallat att i förevarande del framlägga några särskilda förslag. ”Det får ankomma på JO-ämbetets ledning att avgöra i vad mån utrymme finns för sådan verksamhet” (s. 176). För TCO framstår det som uppenbart att allmänheten har bristfälliga kunskaper om JO och om vilken nytta allmänheten kan ha av JO. Om detta vittnar bl.a. uppgiften att ca 40 procent av inkomna ärenden regelmässigt avvisas/avgörs ”utan särskild utredning”. Antalet sådana ärenden har varit i stort sett lika sedan 1969. Någon målinriktad information har ändock inte kommit till stånd, vilket är särskilt anmärkningsvärt när det gäller en myndighet vars verksamhet till mycket stor del utgår från initiativ från allmänhetens sida. Informationsdelegationen redovisade i betänkandet ”Samordnad samhällsinformation” (SOU 1984:68) ett antal kriterier för god samhällsinformation. Dessa utgår från medborgarnas intressen och anger att informationen skall vara lättillgänglig, lokalt anpassad, överskådlig, avpassad efter de individuella behoven, lättbegriplig samt att den skall skapa handlingsberedskap hos mottagaren. Från myndigheternas synpunkt skall informationen vara väl integrerad i verksamheten, vara professionellt planerad och utformad samt spridas med effektiva medier. Delegationen konstaterade att även intern information och utbildning av många myndigheter utnyttjas för att motivera alla personalgrupper att ge allmänheten en god service. TCO vill i detta sammanhang erinra om 1975 års JO-utredning, som lämnade en redovisning över vilka som klagade hos JO. Det var mest män, mest offentliganställda, mest välutbildade och mest personer boende i storstäder. Av bl.a. denna redovisning drar TCO slutsatsen att JO hittills har försummat informationen. Huvuddelen av de telefonsamtal som inkommer till JO kommer enligt uppgift från människor som drar sig för att skriva till JO eller som inte tror sig om att kunna det.

#### 4. JO:s tillsynsområde. Tillsynens innehåll (bet. 8.2)

##### 4.1 Enskilda organ

Utredningens ståndpunkt att JO:s tillsynsområde inte bör utvidgas godtas av de remissinstanser som yttrat sig i frågan. JK ifrågasätter dock - i motsats till JO-utredningens under bet. 8.2.4 Enskilda organ intagna ståndpunkt - om inte tillsynen över privaträttsliga organ med offentligt reglerade uppgifter bör utvidgas till att också avse annan verksamhet än myndighetsutövning. JK anför i denna del följande. Den rent förvaltande verksamheten har sådant samband med övrig offentlig verksamhet att en generell tillsyn förefaller motiverad. Jag vill t.o.m. påstå att den nuvarande ordningen innebär en

allvarlig brist i JO:s och JK:s möjlighet att utöva en effektiv tillsyn över den offentliga förvaltningen. En utvidgning av tillsynsområdet i detta hänseende kräver dock ytterligare utredningsarbete. Frågan bör dock enligt min mening snarast aktualiseras på nytt. Här vill jag gärna i anslutning till den diskussion som förts kring den rättsliga statusen hos löntagarfondstyrelserna understryka vikten av att oklarheter i hithörande frågor reds ut när man fortsättningsvis skapar nya organ med statliga eller kommunala uppgifter.

Frågan om *JO:s tillsyn över enskilda organ* tas upp i ytterligare några remissvar. I det följande redovisas vissa av de därvid angivna synpunkterna.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet:* Det är för närvarande svårt att överblicka de konsekvenser som en utvidgning av JO:s tillsyn över enskilda organ skulle få. Utredningen har också stannat för att "inte nu" föreslå någon utvidgning av JO:s tillsyn på det privaträttsligt reglerade området. Fakultetsnämnden instämmer i denna bedömning. Det kan visserligen ibland te sig mindre tillfredsställande, att till sin typ offentlig förvaltning - kanske utövad av ett organ, som helt eller delvis äges av stat eller kommun - faller utanför JO:s tillsyn endast därför att den drivs i privaträttslig form, men en utvidgning av tillsynsområdet är inte utan risker. Tillsynsområdet får inte expandera på sådant sätt, att JO förvandlas från att vara en övervakare av myndigheternas verksamhet till att bli ett organ för kontroll av den enskilda sektorn. Som utredningen riktigt påpekar, föreligger uppenbara svårigheter att avgränsa de organ som - med ett principiellt bibehållande av JO:s nuvarande funktion - lämpligen kunde underkastas JO:s tillsyn. Fakultetsnämnden instämmer också i utredningens konstaterande, att övermäktiga praktiska problem kan uppkomma, om tillsynsområdet avsevärt kommer att vidgas; utrymmet för fullgörandet av JO:s hittillsvarande uppgifter kan komma att minska på ett oacceptabelt sätt.

*Kammarrätten i Stockholm:* Goda skäl finns i och för sig att utöka JO:s tillsynsområde på olika områden, t. ex. till enskilda organ med offentligrättslig anknytning (s. 149 ff). Vad utredningen anför mot en utvidgning är emellertid övertygande. Härför talar också det förhållandet att JO:s resurser alltid kommer att vara begränsade och att en prioritering därför måste ske. Frågan bör dock följas uppmärksam och omprövas om mer påtagliga tendenser till missbruk skulle yppas.

*Socialstyrelsen:* Utredningen har inte med hänsyn till de gränsdragningsproblem som kan uppstå, föreslagit någon utvidgning av JO:s verksamhetsområde till att omfatta privaträttslig verksamhet. Socialstyrelsen noterar i detta sammanhang endast att JO inte kan utöva tillsyn över enskilt utövad hälso- och sjukvård. Kiropraktorer och zonterapeuter m.fl. står numera, sedan länsläkarorganisationen upplösts, inte under någon myndighets tillsyn.

*Sveriges advokatsamfund:* Samfundet kan, ehuru med viss tvekan, godta de skäl som utredningen åberopar till stöd för ståndpunkten att JO:s tillsyn ej bör utvidgas till att mera generellt omfatta samhällsägda företag. Utvecklingen på detta område bör emellertid följas med uppmärksamhet. Viktiga

uppgifter av stor betydelse för den enskilde åvilar sådana företag, och behovet av insyn från JO:s sida torde snarast ha ökat på senare tid.

KU 1986/87:2

Bilaga 1

*Vapenfrinämnden (ordföranden):* Utredningen berör frågan om en utökning av JO:s tillsynskompetens bl. a. i vad gäller samhällsägda företag. Flera anglo-saxiska ombudsmän har tillsyn över åtminstone vissa sådana företag. Min erfarenhet gör det inte möjligt för mig att bedöma om exemplen är värda att efterföljas. Att de samhällsägda företagen representerar vissa problem synes mig dock klart, såsom när det gäller handlingsoffentlighet och tillsyn genom riksdagens revisorer.

#### 4.2 Det kommunala området

Utredningens ståndpunkt att JO bör *intensifiera tillsynen över sådana primärkommunala och landstingskommunala organ som har hand om uppgifter enligt statlig speciallagstiftning* (bet. 8.2.3) tillstyrks eller lämnas utan erinran - med ett undantag - av de remissinstanser som yttrat sig i frågan. I några fall erinras dock om vissa begränsningar som JO bör iaktta vid sin ifrågavarande tillsyn. I det följande redovisas först de synpunkter som framförts av de remissorgan som godtagit utredningens bedömning och därefter övriga synpunkter.

*Hovrätten över Skåne och Blekinge:* Hovrätten kan i stort sett ansluta sig till vad utredningen föreslagit när det gäller omfattningen av tillsynsområdet. Särskilt bör understrykas det angelägna i att den kommunala sektorn ägnas avsevärt större uppmärksamhet från JO:s sida än vad som hitintills varit fallet. Härför talar särskilt den omständigheten att allt fler statliga uppgifter anförtros åt kommunen liksom att dessa även i övrigt expanderar kraftigt. Vidare bör beaktas att det på många håll inom den kommunala sektorn saknas den ämbetsmannatradition som gett verksamheten på den statliga sidan dess stadga.

*JK,* som anger att han inte har någon erinran mot vad utredningen anför rörande tillsynen på det kommunala området, pekar i sammanhanget på de särskilda problem som både JO och JK under senare år mött när det gäller kommunala organs efterlevnad av beslut meddelade av förvaltningsdomstolarna (se vidare under avsnitt 6.2 i remissammanställningen).

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* instämmer i utredningens påpekande att utvecklingen på det kommunala området ökat betydelsen av JO:s tillsyn. Fakultetsnämnden anför vidare. Samtidigt som kommunerna fått allt fler samhällsuppgifter, som direkt berör den enskilde och som oftast innefattar myndighetsutövning, har den statliga detaljregleringen av den kommunala verksamheten - och därmed även statskontrollen häröver - minskat. Den enskildes behov av rättsskydd är dock lika stort, oavsett om tillämpningen av en författning antrotts ett statligt eller ett kommunalt organ. Kommunernas ställning som offentlighetsrättsliga subjekt och bärare av viktiga offentliga förvaltningsuppgifter medför, att den kommunala nämndverksamheten måste vara underkastad kontroll från JO:s sida. Så är också fallet, men JO:s verksamhet har hittills främst varit inriktad

på tillsyn över statliga myndigheter. Under senare år har dock kunnat förmärkas en tendens till ökad tillsyn över sådana kommunala organ som handhar uppgifter enligt specialförfattningar. Det är angeläget att JO - som utredningen också förordat - fortsätter med och ytterligare intensifierar granskningen inom denna sektor.

*Kammarrätten i Göteborg* uppger att domstolens erfarenheter stöder uppfattningen att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt de kommunala myndigheterna.

*Kammarrätten i Stockholm* anser att tillsynen över den kommunala sektorn i hela dess bredd måste starkt intensifieras i både omfång och kraft. Kammarrätten pekar därvid bl.a. på att den kommunala sektorn expanderat mycket kraftigt under de senaste årtiondena, att statliga uppgifter i stor utsträckning anförtrots kommunerna och att den kommunala verksamheten omfattar områden som inrymmer vitala intressen för enskilda människor.

Enligt *konsumentombudsmannens* (KO:s) uppfattning talar mycket för att tillsynen över kommunerna bör intensifieras. KO anför vidare följande. Konsumentverket/KO tar emot en inte ringa mängd klagomål som rör kommunernas agerande i olika avseenden - t. ex. kommunernas villkor för barn tillsyn och sophämtning. I den mån kommunen inte då kan sägas uppträda i egenskap av näringsidkare, saknar Konsumentverket/KO möjlighet att ingripa med stöd av marknadsföringslagen (1975:1418), lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden eller annan marknadsrättslig lagstiftning. Det är enligt KO:s mening viktigt att JO uppmärksammar dessa frågor som ofta av medborgarna upplevs som väsentliga.

*Regeringsrättens ledamöter*: Beträffande det kommunala området vill vi erinra om att de primärkommunala och landstingskommunala organ som har hand om uppgifter enligt statlig speciallagstiftning ofta har att fatta för den enskilde medborgaren känsliga avgöranden. Inte sällan har dessa organ tillagts omfattande och för den enskilde djupt ingripande befogenheter. Med hänsyn härtill vill vi understryka utredningens uttalande att JO:s tillsyn bör intensifieras när det gäller dessa organ.

*SACO/SR*: Enligt SACO/SR:s uppfattning är det av utomordentlig betydelse för den offentliga förvaltningen att ha ett väl fungerande JO-ämbete som kan tillse att myndigheter och offentliga funktionärer på ett korrekt sätt tillämpar lagar och författningar. - Detta gäller inte minst tillsynen över den kommunala sektorn vars kraftiga expansion under de senaste åren kräver en utökad tillsyn.

*Socialstyrelsen*: Utredningen har i betänkandet föreslagit en ökning av JO:s tillsynsverksamhet på det kommunala området. Socialstyrelsen tillstyrker detta bl.a. med hänsyn till den omfattande myndighetsutövning som kommunen utövar mot enskilda och som ofta berör utsatta grupper. Styrelsen vill samtidigt - med tanke på den mängd samhällsuppgifter som åvilar kommunerna - understryka vikten av att JO ges tillräckliga resurser att kunna utöva en fullgod tillsyn på detta område.

*Svenska kyrkans centralstyrelse:* Utredningens förslag tillstyrkes. Centralstyrelsen vill emellertid fästa uppmärksamheten på den faktiska skillnad i grad av myndighetsutövning som föreligger mellan borgerliga primärkommuner och landstingskommuner å ena sidan och de kyrkliga kommunerna å den andra. Den utveckling som utredningen beskriver ha skett på det kommunala området genom framförallt statsmakternas delegering till primär- och landstingskommunerna av för medborgarna väsentliga uppgifter, saknar motsvarighet på det kyrkokommunala området. Här må omnämnas att den specifika samhällsuppgift som de kyrkliga kommunerna nu har att ombesörja - folkbokföringen - f.n. är föremål för översyn, bl.a. gällande huvudmannaskapet. - De skäl för en intensifierad tillsyn över det kommunala området som utredningen föreslår, är således ej analogt tillämpbara för de kyrkliga kommunernas vidkommande.

*Sveriges domareförbund:* Det är svårt för den enskilde medborgaren att se skillnad mellan olika offentliga organ. Skillnaden mellan statlig speciallagstiftning på det kommunala området och oreglerad kommunal självstyrelse torde för den enskilde utgöra ett konstruerat hinder, när det gäller att få klaga på en kommunal myndighets beslut. Självklart finns behov av ingripanden för granskning och prövning av begångna fel på båda sidor om en sådan gräns. Inom förvaltningsdomstolarna ser man då och då exempel på att kommunala organ sätter sig över både lagstiftning och av domstol uppställda förbud. Det borde därför finnas en JO-granskning även av det kommunala fältet i betydligt större utsträckning än för närvarande. Det kan visserligen vara naturligt att i första hand granska sådana uppgifter som handhas på grund av statlig speciallagstiftning. Emellertid borde utredningen enligt förbundets mening ha gått längre och med riksdagens lagstiftningsmakt som utgångspunkt ha utrett på vilket sätt all kommunal verksamhet skulle kunna komma in under JO:s granskningsrätt. Härmed sammanhänger frågan om sanktioner, t.o.m. mot politiskt ansvariga beslutsfattare. Denna fråga måste tas upp i ett vidare sammanhang, men förbundet vill peka på behovet av en allsidig utredning härav.

I remissvaren från *Landstingsförbundet* och *Svenska kommunförbundet* erinras om bl.a. vissa begränsningar som bör iakttas av JO vid tillsynen på det kommunala området.

*Landstingsförbundet:* Vid styrelsens bedömning av förslagen i betänkandet är det naturligt att de delar som avser tillsynen över det landstingskommunala området främst tilldrar sig intresse. Enligt utredningens mening skall denna tillsyn vara i huvudsak oförändrad men intensifieras i vad avser sådana landstingskommunala organ som handhar uppgifter enligt statlig speciallagstiftning. Den utökade tillsynen skall främst ta sig uttryck i ämnesinriktad inspektions- och projektverksamhet. Som exempel anges JO:s undersökning av om sociallagstiftningen tillämpats på ett enhetligt sätt. - Styrelsen kan principiellt ställa sig bakom utredningens förslag. Styrelsen vill dock ytterligare understryka vikten av att den kommunala självstyrelsens princip får utgöra grunden för JO:s tillsyn. Syftet med denna är att ge medborgarna ett stort handlingsutrymme när det gäller att utveckla den kommunala

servicen på olika områden. - Speciallagstiftningen inom vårdområdet under 1980-talet har samma förtecken. Utgångspunkterna för lagstiftningen har varit att med hjälp av övergripande mål och kvalitetskrav - utan detaljregler - ange riktlinjerna för verksamheten till förmån för en flexibel organisation som kan anpassas efter varierande behov i olika delar av landet. Styrelsen vill i detta sammanhang erinra om att socialstyrelsens befogenheter som statlig tillsynsmyndighet avseende de viktigaste landstingskommunala verksamhetsgrenarna - hälso- och sjukvården, folktandvården och de särskilda omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda - genom denna lagstiftning avsevärt begränsats till förmån för ett ökat spelrum för den kommunala självstyrelsen. En intensifierad tillsynsfunktion för JO på dessa områden får enligt styrelsens mening inte leda till att JO tar över en tillsynskompetens som tidigare tillkommit men nu inte längre tillkommer socialstyrelsen. Styrelsen uppfattar emellertid inte utredningens förslag så att en sådan konsekvens skulle vara avsedd. Allmänt sett synes det naturligt att JO:s tillsyn över den landstingskommunala sektorn främst syftar till att tillgodose rättssäkerhetsaspekter.

*Svenska kommunförbundet:* Vad gäller tillsynen över kommunerna är den från medborgarnas synpunkt främst en rättssäkerhetsgaranti. Mest uttalat är behovet av sådana garantier i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild t.ex. byggnadslov eller vårdnadsärenden. Detta är en viktig del av kommunernas uppgifter, men kvantitativt sett överväger sådan verksamhet som kan betraktas som allmän kommunal service till medborgarna. Detta gäller både inom de obligatoriska och fakultativa verksamhetsområdena. I sådana fall är det naturligt att JO-tillsynen blir mer begränsad. Detta uttrycks också i JO-instruktionen. - Frekvensmässigt sett präglas medborgarnas rättsliga kontakter med kommunerna oftast av att det inte rör sig om myndighetsutövning i egentlig mening. Förhållandet kan vara mer eller mindre civilrättsligt präglad. Hit hör t.ex. fastighetsköp och leveranser av kommunala nyttigheter, såsom t.ex. va- och elleveranser. I dessa fall har antingen det civilrättsliga systemet eller speciallagstiftningen normalt tillräckliga skyddsmekanismer för den enskilde. JO:s tillsyn bör här begränsas till att avse om kommunerna följt de offentligrättsliga principer som också inverkar på kommunens civilrättsliga handlande, t.ex. objektivitetsprincipen.

*Domstolsverket* ställer sig tveksamt till om det finns skäl för JO att intensifiera tillsynen över kommunala organ och anför till stöd för sin uppfattning följande. Det finns bestämmelser i flera författningar om att särskilda statliga myndigheter skall ha tillsyn över en speciallagsreglerad kommunal verksamhet. Som exempel kan nämnas den tillsyn som socialstyrelsen enligt 67 § socialtjänstlagen (1980:620) skall ha över socialtjänsten. På socialtjänstområdet har JO gjort sådana inspektioner som det i och för sig kan anses ankomma på socialstyrelsen att utföra. En än mer omfattande sådan tillsyn från JO:s sida kan leda till kompetenskonflikter.

### 4.3 Särskilda uppgifter beträffande polismän?

KU 1986/87:2

Bilaga 1

Utredningens överväganden beträffande den i annat sammanhang framförda tanken att JO skall ges *vissa särskilda uppgifter beträffande utredningar om brott begångna av polismän* (bet. 8.2.5.1) tas upp i ett 15-tal remissyttranden. *JK, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, kammarrätten i Stockholm, Lantbrukarnas riksförbund, länsstyrelsen i Kopparbergs län, polismyndigheten i Malmö, rikspolisstyrelsen, RÅ och rätts hjälpsnämnden i Stockholm* ansluter sig till JO-utredningens bedömning i saken. Bland de synpunkter som därvid anges kan nämnas följande.

*JK*: Vad utredningen anför om JO:s tilltänkta uppgifter i fråga om påstått polisvåld ligger helt i linje med vad jag anført i mitt remissvar den 30 januari 1985 över polisberedningens delbetänkande (Ds Ju 1984:10) Anmälningar mot polismän. Här skall endast pekas på vad jag i det sammanhanget anført om risken för att ökade befogenheter för JO på detta område skulle kunna leda till att JK helt får avstå från befattningen med ärenden rörande polisvåld.

*Kammarrätten i Stockholm*, som ansluter sig till vad utredningen anført om tillsyn över polisområdet - liksom om tillsynen över dataområdet (avsnitt 8.2.5.2) samt i fråga om invandrare (avsnitt 8.2.5.3) - anför följande. Den extraordinära karaktären av JO:s verksamhet får inte äventyras genom att den tilläggs uppgifter av mer allmän myndighetskaraktär. Det är också opraktiskt att lägga fast inriktningen på skilda specialområden. Dessa växlar med utvecklingen och det bör anföras åt ämbetet självt att beakta sådana förhållanden när arbetet planeras.

*Rikspolisstyrelsen*: Polisberedningen förordade i sitt betänkande Anmälningar mot polismän (Ds Ju 1984:10) att JO skulle få i uppgift att generellt eftergranska samtliga utredningar om våld av polismän. Rikspolisstyrelsen tillstyrkte i ett remissyttrande den 23 januari 1985 förslaget. I det nu aktuella betänkandet har JO-utredningen funnit att en sådan granskningsuppgift skulle falla utanför ramen för JO:s verksamhet som ett extraordinärt organ och att förslaget därför inte bör genomföras (s. 154). Rikspolisstyrelsen anser att utredningens bedömning får godtas.

*RÅ*, som instämmer i utredningens överväganden, tillägger för egen del följande. Huvudskälet till att man velat finna en ordning där handläggningen sker "utanför polisen" är inte att de utredningar som utförts i traditionell ordning är behäftade med brister utan att man "från psykologisk synpunkt" funnit det angeläget att s.a.s. lyfta ut sådana utredningar från polisens ordinära utredningsorgan. Trots att en sådan ordning tillämpas har emellertid antalet anmälningar till JO avseende polisvåld förblivit tämligen stort. JO har med andra ord, kan man anta, setts som det yttersta värdet för den som funnit sig förfördelad av polisen. Skulle nu JO regelmässigt granska alla gjorda utredningar rörande polisvåld och dessutom själv ta över själva handläggningen av polisfallen i ett stort antal fall, skulle JO inte bara på ett väsentligt område kunna förlora karaktären av ett extraordinärt organ utan också löpa risk att förlora tilltron som ett över de allmänna utrednings- och

handläggningsorganen upphöjt och fristående kontrollorgan. Jag vill därför, liksom jag gjort i ett tidigare yttrande över polisberedningens förslag, bestämt avstyrka den av beredningen förordade ordningen.

Utredningens ståndpunkt i den förevarande frågan godtas ej av *JO Nilsson*, *JO Wigelius*, *Sveriges domareförbund* och *TCO* (sistnämnda remissinstans hänvisar till vad *Svenska polisförbundet* i sitt remissvar anfört i saken). I det följande återges vissa av de synpunkter som dessa remissorgan framfört.

*JO Nilsson* anger att det rimmar alldeles utomordentligt väl med hans uppfattning om JO:s roll och verksamhet att JO ges bl.a. de utvidgade befogenheter, som utredningen behandlar i avsnitten 8.5.2.1 (tillsynen på polisområdet) och 8.7.3 (rätt till tolkningsbesked, rätt till extraordinär besvärsmått, rätt att inhibera beslut och rätt att bevilja skadestånd). *JO Nilsson* fortsätter. Åtgärder av det slaget kompletterar naturligt den del av JO:s verksamhet som traditionellt är inriktad på att höja standarden i förvaltningen och därmed förebygga fel och misstag; en så utformad verksamhet bedriven i den organisatoriska dräkt som utredningen föreslår och som jag, som närmare utvecklas i nästa avsnitt helhjärtat accepterar, gör JO-ämbetet till en institution som kan bli till verklig nytta och hjälp för den enskilde också i hans högst individuella mellanhavande med en myndighet. (Jfr Europarådets Kommission för de mänskliga rättigheterna rapport 1985-05-17 i ärendet Torsten Leander mot Sverige, paragraferna 78, 99 och 101 samt den avvikande meningen.)

*JO Wigelius*: Enligt 3 § instruktionen för riksdagens ombudsmän skall JO särskilt tillse att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga verksamheten. Detta bör väl så förstås att JO har anledning att vara extra uppmärksam på vad som tilldrar sig inom de sektorer av det offentliga där det är vanligt förekommande att enskilda i det gemensamma intresse får finna sig i att dessa deras fri- och rättigheter kan med stöd av lag skjutas åt sidan. Skyldigheten att verkställa sådana intrång i de enskildas integritetssfär åvilar särskilt polisen, som alltså får stå för den fysiska sidan av maktutövningen mot medborgarna. - Det förefaller mig naturligt om riksdagen i medvetande om det förhållandet och om den utomordentliga vikten av att sådan verksamhet hålls inom lagens gränser gärna skulle se att den tillsyn över polisen som utövas genom JO något skärptes. Jag kan för min del inte finna något principiellt hinder för riksdagen att i så fall uttala sin önskan. Denna kommer självfallet att efterkommas utan att några bindande bestämmelser härom behövs. - Den skärpta tillsyn som jag vill förordas skulle främst utövas genom mera frekvent eftergranskning av ordinarie utredningsorgans undersökningar och beslut jämte något fler utredningar på JO:s eget initiativ. Härjämte kunde möjligen inspektionernas antal ökas något. Något överförande av förvaltningsuppgifter till JO har det, såvitt jag förstår, aldrig varit fråga om.

*Svenska polisförbundet*: I annat sammanhang har Polisförbundet inför 1981 års polisberedning föreslagit att JO mer regelmässigt skulle granska vissa anmälningar om påstådda brott begångna av polismän. Polisförbundet har framfört förslaget mot bakgrund av den kritik som riktats mot att brott av

polismän utreds av polismän. En kontroll av JO, mer regelmässigt, utformad enligt principer som JO själv måste utforma, torde ge samhället och riksdagen en kontroll över denna typ av utredningar som är unik utan att en orimlig kostnad därför behöver drabba statsverket. Förbundet har ansett att JO-ämbetet därför skulle förstärkas med ytterligare någon handläggare för dessa uppgifter. - De av Polisförbundet och polisberedningen framförda tankegångarna om en mer regelmässig kontroll av vissa brottsutredningar där polismän misstänks för brott avvisas av JO-utredningen. - Polismännen kan vidta frihetskränkande åtgärder som är unika och får långtgående konsekvenser för enskilda människor. Frihetsberövanden är ett område där polisen har givits långtgående besluts- och effektueringsbehörighet. Att riksdagens kontrollorgan, JO, skulle ges i uppdrag av riksdagen att mer regelmässigt följa vissa typer av brottsutredningar skulle enligt förbundet inte på något sätt förändra JO-funktionen negativt. Att riksdagen har ett särskilt intresse av kontrollen av polisen förefaller snarare troligt och logiskt. Enligt Polisförbundets mening bör riksdagen uttala att JO ska ägna särskild uppmärksamhet åt polisen. Hur denna särskilda uppmärksamhet ska effektueras måste JO själv avgöra med ledning av vad som vid varje tillfälle kan bedömas lämpligt.

*Sveriges domareförbund:* Förbundet instämmer i den på flera ställen i betänkandet framförda åsikten, att JO inte får bli en vanlig myndighet med fortlöpande arbetsuppgifter utan bör stå utanför förvaltningen och ägna sig åt extraordinär prövning i olika former. Det problem som här diskuteras - polisområdet - är svårlöst och hittills olöst. Det är viktigt att man åstadkommer en sådan ordning för utredning av anmälningar mot polismän som kan vinna allmänhetens - och kanske framför allt vissa massmedias - förtroende. Polisberedningen anser att det inte föreligger något principiellt hinder mot att JO utför en generell granskning av anmälningar om polisvåld. Förbundet instämmer i denna bedömning och anser en sådan granskning vara en lämplig och förtroendeskapande lösning av ett besvärligt rättssäkerhetsproblem. Då måste betänkligheter rörande JO-ämbetets arbetsbörda och organisation ställas åt sidan.

#### **4.4 Särskilda uppgifter på ADB-området?**

Utredningens synpunkter på frågan om en *särskild tillsynsuppgift för JO på ADB-området* (bet. 8.2.5.2) delas av bl.a. *JK, kammarrätten i Stockholm, länsstyrelsen i Kopparbergs län, polismyndigheten i Malmö, regeringsrättens ledamöter, rätts hjälpsnämnden i Stockholm och statskontoret.* - *Regeringsrättens ledamöter* erinrar därvid om att datoriseringen i samhället nu nått en sådan omfattning att det synes nödvändigt att JO har tillgång till kvalificerad dataexpertis.

*Pressens samarbetsnämnd* och *TCO* tar i sina remissvar upp JO:s funktion rörande tillämpningen i stort av offentlighetsprincipen. Samarbetsnämnden anför följande. Den successiva tillväxt av den offentliga sektorn som skett under de senaste decennierna och den samtidigt fortgående ökningen av antalet lagar och bestämmelser har gjort det svårare för tidningarna och

andra massmedier att bevaka vad som sker inom den offentliga verksamheten. Den ökade datoriseringen av myndigheternas verksamhet har i stället för att förbättra insynen i allmänna handlingar i flera fall urholkat offentlighetsprincipen. Samarbetsnämnden anser det därför vara av vital betydelse att det vid ett övervägande av JO:s funktioner även klargörs vilka tillsynsuppgifter som JO-ämbetet bör ha rörande tillämpningen av offentlighetsprincipen - inte minst vid myndigheternas användning av ADB. - Enligt 1984 års tilläggsdirektiv till data- och offentlighetskommittén är denna kommitté oförhindrad att i sitt utredningsarbete behandla frågorna om kontroll och tillsyn över myndigheternas tillämpning av offentlighetsprincipen i fråga om ADB-upptagningar. Enligt direktiven bör dock frågan om JO:s uppgifter på området inte tas upp av kommittén. Samarbetsnämnden tolkar detta så, att riksdagen avser att slutföra sin översyn av JO-ämbetet utan att avvakta de kommande förslagen från data- och offentlighetskommittén. - I anslutning till vad professor Peter Seipel anfört i sin rapport 1983 till regeringen angående Offentlighetens begrepp - TF, ADB och Allmänna handlingar vill samarbetsnämnden förorda att det övervägs att ge JO-ämbetet, oavsett hur det organiseras, ökade resurser att verka som tillsynsorgan rörande tillämpningen av offentlighetsprincipen på allmänna handlingar vare sig myndigheterna använder sig av ADB eller inte. Även om JO-institutionen är och bör vara ett extraordinärt organ måste JO också i fortsättningen se till att offentlighetsprincipen tillämpas på ett korrekt sätt. Om JO på ett adekvat sätt skall kunna utöva sin tillsynsuppgift är det erforderligt att JO-ämbetet får tillgång till teknisk expertis i fråga om ADB. - Samarbetsnämnden har svårt att se att den övergripande tillsynsfunktionen som JO bör utöva i fråga om offentlighetsprincipens tillämpning i stället skulle kunna tilldelas datainspektionen eller statskontoret. Samarbetsnämnden anser att det både principiellt och praktiskt är riktigare att JO-ämbetet såsom en utanför den offentliga förvaltningen stående, helt självständigt verkande institution ges det övergripande ansvaret att tillvarata allmänhetens intresse av en lagenlig och korrekt tillämpning av offentlighetsprincipen. - I anslutning till vad ovan anförts vill samarbetsnämnden föreslå att det i lagen med instruktion för JO i 3 §, första stycket, införs följande tillägg: "Han bör därvid speciellt vaka över tillämpningen av bestämmelserna om offentlighet i de allmänna organens verksamhet."

Yttrandet från TCO har likalydande innehåll.

#### 4.5 Särskilda uppgifter beträffande invandrare?

Ingen av remissinstanserna framför någon erinran mot utredningens synpunkter beträffande *JO:s tillsyn i fråga om invandrare* (bet. 8.2.5.3). *Kammarrätten i Stockholm* påpekar i sitt yttrande att frågan kommer att förlora aktualitet, om en särskild diskrimineringsombudsmannainstitution inrättas så som har förutskickats i regeringsförklaringen den 1 oktober 1985.

## 5. Klagomålsprövningen m.m. (bet. 8.3)

KU 1986/87:2

Bilaga 1

Utredningens överväganden och förslag under bet. 8.3.2-8.3.5 har godtagits av flertalet av de remissinstanser, som yttrat sig häröver. I det följande skall redovisas de erinringar och särskilda synpunkter som framförts från några håll beträffande vissa av förslagen.

### 5.1 Tvåårsregeln

Mot utredningens förslag om ändrad lydelse av den s.k. *tvåårsregeln* i nuvarande 20 § JO-instruktionen (bet. 8.3.2) har invändningar framförts från JK och Sveriges advokatsamfund.

*JK:* Utredningen föreslår att den i 20 § JO-instruktionen angivna förutsättningen för prövning efter utgången av tvåårstiden skall ändras från "det ej är från allmän synpunkt väsentligt att saken utreds" till "om ej särskilda skäl föreligger". Med ändringen avses inte någon ändring i sak och den föreslagna lydelsen avses också inrymma den omständigheten att fråga uppkommit angående enskilt anspråk. Förslaget är enligt min mening inte helt lyckat. Såvitt jag förstår innebär det en till synes vidare möjlighet än den nuvarande att uppta äldre förhållande till prövning, och det blir för JO svårare än hittills att för den klagande motivera att utredning inte görs. Varje klagande torde anse att *det föreligger* särskilda skäl att ta upp hans klagomål till prövning.

*Sveriges advokatsamfund:* Att ett ärende anhängiggörs först två år efter det att de påtalade förhållandena inträffat torde i allmänhet visa att någon större skada inte drabbat anmälaren. Den av utredningen föreslagna lydelsen torde emellertid göra det ganska svårt för JO att avvisa en anmälan om äldre förhållanden utan att bryta mot den generösa attityd JO i allmänhet brukar intaga till klagomål. Det kan därför ifrågasättas om inte JO bör få, inom ramen för instruktionens allmänna principer, avvisa sådana ärenden med de motiveringar från JO:s sida som JO i det enskilda fallet vill åberopa.

### 5.2 Skadeståndsutredning

Utredningens synpunkter beträffande *biträde från JO:s sida åt enskild med skadeståndsutredning* (bet. 8.3.3) berörs av JK, som i denna del bl.a. anför följande. Det kan övervägas om inte JO i samband med avskrivning enligt tvåårsregeln, då skadeståndsfrågan är ett väsentligt moment i klagomålen, bör överlämna dessa till JK, i varje fall i de situationer där ersättningsskyldighet för staten synes kunna aktualiseras. Om det exempelvis gäller anspråk på ersättning på grund av obefogad frihetsinskränkning kan ju sådan ersättningskyldighet relativt lätt konstateras eftersom någon prövning av en eventuell vårdslöshet då inte behöver göras. I övrigt finns i linje med vad utredningen anför inte skäl för JO att biträda en enskild med underlag för skadeståndstalan. - I sammanhanget vill jag ta upp ett praktiskt problem rörande samordningen av JO:s och JK:s prövning av klagomål. Det händer inte sällan att JO avslutar sina beslut i klagoärenden med en hänvisning för den klagande att vända sig till JK för prövning av om skadestånd bör utgå från

staten. Många klagande uppfattar en sådan hänvisning som ett klart ställningstagande att skadeståndsskyldighet i och för sig föreligger och att det för JK endast återstår att bestämma skadeståndets storlek. Med hänsyn emellertid till att JO:s utredning inte tagit sikte på den frågan erfordras ofta för JK:s del kompletterande utredning, exempelvis rörande hur ett eventuellt begånget fel förhåller sig till den s.k. standardregeln i skadeståndslagen och till frågan om ett felaktigt beslut har fastställts i högsta instans. Utredning kan också behöva göras beträffande sambandet mellan felet och en påstådd skada och beträffande skadans storlek. För att undvika missförstånd bör JO då klaganden hänvisas till JK på lämpligt sätt erinra om dessa förhållanden.

### 5.3 Överlämnande

Utredningens rekommendation att JO utnyttjar den i nuvarande 18 § JO-instruktionen intagna möjligheten att *överlämna klagomål* så snart det är fråga om klagomål som lämpligen kan handläggas av annan myndighet (bet. 8.3.4) tas upp särskilt i några remissyttranden och i allmänhet framförs därvid inga invändningar mot utredningens ståndpunkt. I det följande skall några i saken angivna synpunkter redovisas.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* ifrågasätter om inte JO även i fortsättningen bör visa återhållsamhet med att överlämna klagomål. Nämnden fortsätter: Överlämnande av klagomål till annan myndighet synes nämligen innefatta en viss risk för att JO kan komma att av allmänheten uppfattas mera som en representant för myndigheterna än som ett utanför den egentliga myndighetsorganisationen stående, självständigt organ. Enligt fakultetsnämndens mening kan det för den enskilde vara särskilt värdefullt, att saken prövas inte av ett organ inom den myndighetsorganisation, där det påstådda felet begåtts, utan av ett sådant auktoritativt organ som JO.

*Lantbrukarnas riksförbund* anser att det saknas skäl att ifrågasätta JO:s praxis beträffande överlämnande av ärende till annan myndighet.

Enligt *riksförsäkringsverkets* bedömning går den generösa praxis att behandla klagomål som JO för väl att förena med ett större utnyttjande än hittills av JO:s möjlighet att överlämna klagomålsärenden till annan myndighet. Verket påpekar att en avrapporteringsskyldighet kan kopplas till överlämnandet när så anses erforderligt.

*Svenska kyrkans centralstyrelse* tar i sitt remissvar upp utredningens ståndpunkt att överlämnandemöjligheten särskilt bör övervägas när en ifrågasatt tjänsteförseelse av en offentlig arbetstagare inte alls eller endast i ringa grad rör någon enskilds intresse och då det därför finns anledning att behandla förseelsen inom ramen för det offentliga arbetsgivar-arbetsgivarförhållandet (bet. s. 164). Centralstyrelsen anför i denna del följande. Den av utredningen vitsordade synen på JO-ämbetet som den enskilde medborgarens hjälp med och garant för rättssäkerheten, skulle enligt styrelsens mening, i ett ogynnsamt läge - exempelvis vid en än större ärendetillströmning till JO - kunna uppfattas bli rubbad, om överlämnandemöjligheten kom att utnyttjas

flitigare än som nu är fallet. Inte minst för den klagande skulle en sådan åtgärd - åtminstone psykologiskt - kunna upplevas som om det påtalade missförhållandet överlämnades för handläggning hos den felande instansen, för vilken den klagandes förtroende då är satt i fråga. Vidare är att anmärka att den klagande kanske inte drabbas direkt enskilt av den ifrågasatta tjänsteförseelsen, men att denna genom sin art får konsekvenser för en större grupp människor; en inte ovanlig konfliktsituation på det kyrkliga området.

Utredningens förslag om att JO i vissa fall skall ges möjlighet att *överlämna klagomål mot advokat till Sveriges advokatsamfund* tas upp särskilt i remissvaren från *domstolsverket, JK, länsstyrelsen i Kopparbergs län, rättshjälpsnämnden i Stockholm* och *Svea hovrätt*. Förslaget tillstyrks av dessa remissinstanser med undantag för JK (se nedan). Hovrätten anser dock att det av lagtexten (23 § andra stycket förslaget till lag med instruktion för justitieombudsmannen) klart bör framgå att klagomålen i sådant fall skall avse advokat som står under JO:s tillsyn i den fråga som klagomålen avser (t.ex. advokat som fattat beslut om rättshjälp). *Domstolsverket* (DV) erinrar i sitt remissvar om att verket i sitt yttrande över tjänsteansvarskommitténs betänkande (Ds Ju 1983:7) Tjänsteansvar i offentlig verksamhet pekade på det förhållandet att en advokat på en allmän advokathyrå är underkastad ansvar både i bestämmelserna i rättegångsbalken och i lagen om offentlig anställning. Om JO-utredningens förslag genomförs innebär det en förbättring av förhållandet. Enligt DV är dock problemet därmed inte helt undanröjt.

*JK* ställer sig tveksam till förslaget och anför bl.a. följande. Den föreslagna lagtexten (23 § andra stycket) innehåller inte såsom motiven synes förutsätta (s. 165) en otvetydig inskränkning till sådana advokater eller försummelser som i och för sig faller under JO:s tillsyn. Av principiella skäl bör klargöras att klagomål mot advokat som inte avser gärning under JO:s tillsynsombud bör avvisas. Jag är också tveksam till den befogenhet att överlämna klagomål till samfundet som föreslås för JO:s del. Med hänsyn till de särskilda befogenheter *JK* har enligt rättegångsbalken och enligt samfundets stadgar kan det lätt skapa oklarhet rörande förfarandet om JO får vissa uppgifter inom detta, som inte sammanfaller med *JK*:s. Härtill kommer de olägenheter som kan ligga i att *JK* tydligen inte avses få samma befogenhet som JO att utanför regleringen i rättegångsbalken eller i samfundets stadgar överlämna klagomål mot advokat till samfundet.

*JUSEK* tar i sitt yttrande upp den under 8.3.4 (s. 164) berörda frågan om överlämnande till allmän åklagare av ärende om brott i tjänsten när det brott tjänstemannen kan misstänkas för kan bedömas som allmänt brott. *JUSEK* anför i saken följande. I vissa fall är en dylik handläggning ändamålsenlig medan det i andra fall leder till en olycklig uppdelning av utredningen. Det förekommer inte så sällan att t.ex. en anmälan mot en polisman innefattar såväl anmälan om allmänt brott som anmälan om annat brott i tjänsten. Ett överlämnande av det allmänna brottet får till följd att misstanken om annat brott i tjänsten eller frågan om disciplinärt ansvar får vila i avbidan på förundersökningen, vilket kan leda till att eventuell preskription inträder.

Anmälan om brott inkommer ofta lång tid efter händelsen, varför tidsfristen för utredning om åtal eller om disciplinansvar blir mycket kort. JUSEK vill för övrigt framhålla att fråga om ansvar för felaktigheter vid taxeringsförfarandet sällan kan utkrävas, då det för att avgöra huruvida förfång förekommit krävs att taxeringen slutligen bestämts. Enligt JUSEK:s mening bör det ankomma på justitieombudsmannen att fritt avgöra i vilka fall överlämnande till allmän åklagare skall ske.

#### 5.4 Beslutens utformning m.m.

Utredningens överväganden beträffande *beslutens utformning* (bet. 8.3.5) berörs i nedan angivna remissvar. (Vissa ytterligare remissynpunkter på beslutens utformning återges i remissammanställningen under avsnitt 10.1 /Löpande publicering, ämbetsberättelsen./)

*Lantbrukarnas riksförbund* anser att gällande praxis med väl utformade beslut som ges utförliga skäl är av godo. Därigenom vinnas hos uppdragsgivaren, riksdagen och allmänheten en förståelse för och kontroll av JO:s resonemang.

*Polismyndigheten i Malmö*: Utredningen berör i betänkandet även möjligheten att ge avkall på grundligheten vid avfattandet av JO:s beslut. Härigenom skulle det bl.a. vara möjligt att något minska handläggningstiderna för klagoärenden. Polismyndigheten anser inte att det finns skäl att efterge det krav på noggrannhet och analys av händelseförlopp m.m. som upprätthållits under många år. Det är på grund av den höga kvaliteten på besluten som JO:s auktoritet grundats och som gjort att besluten används i polisutbildningen på lokal, regional och central nivå.

*Rätshjälpsnämnden i Stockholm* ansluter sig till utredningens uppfattning att det vore önskvärt att besluten i framtiden i någon mån begränsas genom att den s.k. recitdelen förkortas. Nämnden ansluter sig vidare till påpekandet i betänkandet att det är JO:s bedömning och inte så mycket de bakomliggande saksammanhangen som är av intresse.

*Sveriges advokatsamfund*, som instämmer i utredningens rekommendation att det, i varje fall i mindre komplicerade ärenden, kan vara en fördel att begränsa den s.k. reciten, anför i saken vidare följande. Enligt samfundets erfarenheter har svenska domstolar och myndigheter ibland en benägenhet att onödigt detaljerat redovisa bl.a. ostridiga fakta medan det som intresserar parter och ombud, nämligen de egentliga skälen för domen eller beslutet får en alltför kortfattad behandling. Undantagna från denna svaghet är dock några specialdomstolar, exempelvis arbetsdomstolen och marknadsdomstolen, vilka tillämpar en mera "resonerande" metod att skriva domskäl. En sådan metod borde vara särskilt lämplig för JO:s beslut. Utredningens farhågor att "ett sådant skrivsätt stundom kan vara lika arbetskrävande som en mera utförlig framställning" borde ej äga någon giltighet för en så kvalificerad myndighet som JO.

*Vapenfrinämndens ordförande:* När jag år 1949 första gången trädde i tjänst hos JO (som föredragande) förekom det inte att beslut skrevs med recit i andra fall än då beslutet avsågs bli återgivet i ämbetsberättelsen. Under 1950-talet började besluten, åtminstone de flesta, att skrivas med recit och besluten blev med tiden längre och längre, inte så sällan så långa att de inte kunde tas in i ämbetsberättelsen utan föregående nedkortning. Utvecklingen måste anses olycklig, inte minst ur kostnadssynpunkt. Jag instämmer därför i vad utredningen säger om att recitdelen bör kortas av.

Under förevarande avsnitt bör vidare redovisas en i remissvaret från länsrätten i Östergötlands län (*ordföranden*) upptagen fråga gällande lydelsen av en av JO-utredningen under avsnitt 8.3.5. (s. 165 f.) föreslagen bestämmelse (se nedan). I remissvaret anför länsrättens ordförande i saken följande. Utredningen föreslår i 28 § en bestämmelse om att, om JO inte beslutar annat, ärende skall avgöras efter föredragning. Jag har redan i mitt yttrande över föregående JO-utrednings förslag framhållit det oegentliga i en sådan formulering. Uttrycket "ärende avgörs efter föredragning" betyder i en svensk författning att ärendet skall avgöras av en tjänsteman som beslutande och en tjänsteman som föredragande, alltså av ett tvåmanskollegium, och att föredraganden skall vara skyldig att anmäla skiljaktig mening om han har en annan mening än beslutanden om hur ärendet bör avgöras. I en lag med instruktion för JO kan en sådan ordning inte föreskrivas. En föredragande hos JO kan lika litet som en föredragande hos en domstol, som inte tillika är ledamot, ha rätt att anföra någon skiljaktig mening eller eljest uppträda med anspråk på respekt för sin mening. Föredragning får en annan innebörd hos JO än hos en förvaltningsmyndighet. Man bör därför undvika den i svensk förvaltning sedan mera än hundra år inarbetade formuleringen "ärende avgörs efter föredragning", vilken har en mycket specifik juridisk innebörd. En föredragning för JO blir inte av den särskilda betydelse för rättssäkerheten som en föredragning hos en förvaltningsmyndighet. Jag föreslår därför att en omformulering sker och att det i 28 § skrivs att ärenden, som skall avgöras av JO, föredras av tjänsteman vid utredningsavdelning eller av särskilt utsedd föredragande, om JO ej beslutar annat.

## 6. JO:s sanktionsbehov (bet. 8.6.4)

### 6.1 Synpunkter på 1975 års ämbetsansvarsreform m. m.

Några av de remissinstanser, som yttrat sig över förevarande avsnitt av betänkandet, framlägger i samband härmed bl. a. olika synpunkter på 1975 års ämbetsansvarsreform. I det följande återges dessa.

*Försäkringsöverdomstolen (presidenten):* JO:s ställning har så till vida försvagats som avskaffandet av tjänstefelsbrottet inneburit ett minskat utrymme för åtal. Jag delar emellertid utredningens uppfattning att vad som är straffvärt eller ej inte kan avgöras utifrån syftet att tillgodose JO:s sanktionsbehov eller att eljest stärka JO:s auktoritet. Jag kan inte heller se något skäl för att den reform av ämbetsansvaret som innebar avskaffandet av

tjänstefel som ett självständigt brott på nytt omprövas. Den kritik som riktats mot reformen från olika håll och som också skymtar fram i ett särskilt yttrande i utredningen kan jag inte riktigt förstå. Jag ser det som mycket viktigare att resurser satsas på att begångna fel blir snabbt och korrekt tillrättade än på att sätta fast felande tjänstemän med straff i stället för som nu med disciplinpåföljd. Ombudsmän världen över fullgör sina uppgifter framgångsrikt utan att ha möjlighet att åtala. Det vore egendomligt om inte Sverige skulle kunna göra detsamma. Desto mer som vissa möjligheter alltjämt föreligger att väcka åtal i grövre fall.

*Kammarrätten i Stockholm* framhåller att den i skilda sammanhang, bl.a. i yttrande över kommissionens mot ekonomisk brottslighet delbetänkande (SOU 1983:36) Effektivare företagsrevision, uttalat att det har visat sig vara olyckligt att ämbetsansvarsreformen genomfördes. Kammarrätten anför i sitt remissvar i denna del vidare bl.a. följande. Hur företrädarna för det allmänna agerar är inte ett spörsmål endast för arbetsmarknadens parter utan är ytterst och i första hand en fråga av statsrättslig natur. Den berör också den enskilda människan nära. De offentliganställda - i kommunal likaväl som statlig tjänst - företräder, var och en på sin nivå, det allmänna med allt vad det innebär av maktbefogenheter och maktmedel. I och med att det gamla ansvaret för tjänstefel avskaffades uppkom risk för att den enskilda tjänstemannen förlorar medvetenheten om att han inte endast utgör en kugge i myndighetsmaskineriet och att därmed hans personliga ansvarskänsla urholkas. Det låg i nu angivna hänseenden något positivt för de offentliganställda med den gamla ordningen. Betydelsen av den enskilda tjänstemannens arbete kom sålunda mer i förgrunden, något som säkerligen ökade såväl motivationen som noggrannheten i tjänsteutövningen. Utvecklingen har också visat att de disciplinåtgärder, som sattes i stället för straffansvaret, tillgrips i ytterst begränsad utsträckning av den myndighet där tjänstemannen är anställd. Ingenting talar för att denna utveckling kommer att brytas. Eftersom antalet fel och försummelser inte kan antas ha minskat, innebär utvecklingen endast att tjänstemännens ansvar för de egna åtgärderna tunnas ut på bekostnad av den som drabbas. - Kammarrätten anför på annat håll i sitt remissvar vidare följande. Frågan om återinförande av det ämbetsansvar som gällde före 1976 är en så viktig rättssäkerhetsfråga att den inte bör få viftas bort vare sig genom att läggas på en ny långsiktig utredning eller på annat sätt. Den ändring i 20 kap. 1 § brottsbalken som tjänsteansvarskommittén har föreslagit (jfr bet. s. 127) är härvid inte tillräcklig. Detta gäller självfallet ännu mindre den analys av begreppet myndighetsutövning som kommittén har lagt fram (jfr bet. s. 184). Frågan bör tas upp och i hela sin vidd lösas i förevarande sammanhang. Härfor talar också att en ändring måste starkt återverka på JOs arbetssätt och hela filosofin kring ämbetet.

*Länsstyrelsen i Kopparbergs län:* Enligt länsstyrelsens mening är det nuvarande systemet för att beivra brott och förseelser i tjänsten behäftat med åtskilliga brister. Den s. k. ämbetsansvarsreformen var nödvändig men reformen gick delvis för långt. - Bristerna är särskilt framträdande när det gäller disciplinansvaret. Hur en tjänsteman fullgör sina åligganden är - i flertalet fall - inte en fråga som angår bara tjänstemannen och hans

arbetsgivare. Den berör i regel framför allt tredje man, den rättssökande allmänheten. Därför är det en stor brist att sanktionssystemet överlämnats åt de avtalsslutande parterna. Visserligen har man på några områden avtalat om hur sanktionssystemet skall vara utformat men på vissa områden torde avtal fortfarande saknas, dvs. sanktionsmöjligheten saknas då helt, och inom t.ex. det kommunala området är systemet mycket otillfredsställande utformat.

*Medborgarrättsrörelsen (MRR)* konstaterar i sitt remissyttrande att det vanliga tjänstefelets avskaffande radikalt minskade förutsättningarna för att beivra begångna fel av enskilda tjänstemän och att JO-institutionen härvidlag måste anpassas till det rådande rättsläget. Enligt MRR vore det betydelsefullt att få till stånd en skärpning av ansvaret för de offentligt anställda. Dessa utövar en stor och långtgående makt över de enskilda. Ett häremot svarande ansvar bör enligt MRR åvila envar som individuellt utövar den offentliga makten, varvid skillnad inte bör göras mellan statligt och kommunalt anställda. - MRR anför i fråga om JO:s roll i det disciplinära förfarandet vidare bl.a. följande. Den offentliga anställningen uppfattas som ett civilrättsligt partsförhållande, i vilket myndigheten som arbetsgivare står emot den enskilde arbetstagaren eller i många fall den personalorganisation som den aktuella tjänstemannen tillhör. I ett så utformat system finns föga utrymme för JO, som i en sådan privaträttslig tvist mellan två parter som disciplinärendet utgör, måste gå in på arbetsgivarsidan. JO spelar en i sammanhanget artfrämmande roll. JO företräder ju det offentliga intresset av att medborgarna har en god och väl fungerande förvaltning och passar inte in i partsrollen som arbetsgivare. JO har i verkligheten inte heller kommit att uppträda i disciplinära förfaranden annat än rent undantagsvis.

*Pressens samarbetsnämnd* anser att det mot bakgrund av 1975 års ämbetsansvarsreform bör övervägas att ge JO andra möjligheter att få till stånd rättslig prövning av myndigheters och tjänstemäns avgöranden och handlande i övrigt som har med offentlighetsprincipen att göra.

*RA:* Beträffande JO:s sanktionsbefogenheter vill jag särskilt understryka vad utredningen anfört därom att vad som skall vara straffvärt eller ej inte skall avgöras utifrån syftet att tillgodose JO:s behov av sanktioner eller att stärka JO:s auktoritet. Här måste givetvis allmänna straffrättsliga och kriminalpolitiska överväganden bli utslagsgivande.

I promemorian av chefsjuristen hos statens järnvägar erinras om att det ofta framhållits att en effektivisering av JO-funktionen inte kan uppnås endast genom förändringar på JO:s egen nivå utan att därjämte krävs att det allmännas tjänstemän är underkastade ett ansvar som JO kan finna meningsfullt att utkräva. I promemorian anges vidare bl.a. följande. Ämbetsansvarsreformen var från den synpunkten olycklig och torde, som betonats från flera håll, ha en avsevärd del i den utveckling mot minskad auktoritet som ämbetet påstås ha undergått. SJ har för sin del vid upprepade tillfällen remissvägen betonat angelägenheten av att det allmänna straffrättsliga tjänstefelsansvaret återinförs i någon form.

*Sveriges advokatsamfund* anger att vida kretsar, såväl bland lekmän som bland jurister, omfattar åsikten att ämbetsansvarsreformen var ett misstag och att JO:s möjligheter att ingripa mot försumliga ämbetsmän på grund av reformen reducerats på ett för allmänheten otillfredsställande sätt. Enligt advokatsamfundet är en utvidgning av straffansvaret befogad. Samfundet förordar att frågan om straffbarhetens omfattning vid fel i myndighetsutövning tas upp.

Enligt *vapenfrinämnden (ordföranden)* borde den i den allmänna debatten framförda kritiken mot JO för att JO åtalar alltför sällan - i mån den över huvud taget har fog - riktas, inte mot JO utan mot utformningen av 20 kap. brottsbalken, särskilt dess 1 §. I yttrandet anförs i saken vidare följande. Utan en lagbestämmelse som gör en gärning straffbar kan ju åtal rimligtvis inte väckas. Det bör för övrigt, såsom också utredningen gjort, noteras att inte heller JK eller de allmänna åklagarna väcker åtal för ämbetsbrott i någon nämnvärd utsträckning. Vapenfrinämndens ordförande anför vidare bl.a. följande. Den omreglering av ämbetsansvaret som gjordes 1975 och som ledde till antagande av den nyss nämnda paragrafen och till slopandet av begreppet tjänstefel bär nog skulden till mycket av det missnöje som nu ventileras i massmedia. Utredningen har framhållit, att vad som är straffbart eller inte ej kan avgöras utifrån syftet att tillgodose JO:s sanktionsbehov eller att eljest stärka JO:s auktoritet. Vad som bör anses straffvärt måste enligt utredningen ses ur ett vidare perspektiv som föll utanför dess uppdrag. Jag kan väsentligen instämma i vad utredningen sålunda och i övrigt anfört i saken. För egen del skulle jag dock hälsa en viss, försiktig utvidgning av ämbetsansvaret med tillfredsställelse.

Enligt *Företagareförbundet* förändrades JO-ämbetets ställning i princip vid det allmänna ämbetsansvarets avskaffande fr.o.m. 1976. Förbundet anger vidare följande: I och med att JO:s möjligheter att åtala felande tjänstemän i stort sett upphörde, kom ämbetets huvudsakliga medel att fullgöra sin granskningsuppgift att bli att göra uttalanden. Dessa har ingen egentlig rättsverkan utan förutsätts skola verka genom sin övertygande kraft. - Enligt Företagareförbundets mening är den övervakning som för närvarande sker genom JO-ämbetet inte tillfredsställande från medborgarnas synpunkt. Vi menar att JO i sin verksamhet inte tar hänsyn till medborgarnas behov av rättssäkerhet i tillräcklig grad. - Förbundet anser att en ny utredning bör tillsättas som noggrant prövar JO:s ställning efter ämbetsansvarets avskaffande och lägger fram förslag till nya hjälpmedel som bör sättas i JO:s händer.

Frågan om *JO:s uttalanden under senare år minskat i auktoritet* tas upp i några av remissyttrandena. I det följande redovisas vissa av de framförda synpunkterna i frågan.

*Försäkringsöverdomstolen (presidenten)*: Det har i den allmänna debatten då och då gjorts gällande att JO:s ställning under senare år försvagats. Så till vida är denna uppfattning riktig som avskaffandet av tjänstefelsbrottet inneburit ett minskat utrymme för JO att väcka åtal. Även om JO utnyttjade denna möjlighet i liten omfattning, kan frånvaron av sanktionsmöjligheten

sågas i någon mån ha avvärjat JO och gjort honom ofarligare i tjänstemännens ögon. En ur psykologisk synpunkt negativ effekt kan inte helt uteslutas. JO har å andra sidan i modern tid framför allt verkat genom sina erinringar och sina uttalanden i övrigt. Tyngdpunkten i hans arbete har alltså legat här och hans betydelse som rättssäkerhetsgarant har knutits till denna verksamhet. Ingenting har framkommit, som visar att JO:s ställning i det här sammanhanget har försämrats. - Den fördjupade folkbildningen, som är en följd av de senaste decenniernas satsning på en bättre och bredare skolundervisning, har medfört att allmänheten i dag har lättare att ifrågasätta myndigheternas beslut och är mindre benägna att böja sig för auktoriteter. Allmänheten har också fått bättre förutsättningar att hävda sin rätt och att kraftfullt agera för att få den. Detta är omständigheter som alla myndigheter känner av, inte minst domstolar och andra besvärinstanser och klagomurar av typ riksdagens ombudsmän. Det är därför naturligt att även JO mer nu än förr kan få sina bedömningar diskuterade och kanske ifrågasatta. Därav följer dock inte att JO:s auktoritet sjunkit eller att JO skulle ha minskat i betydelse som ett rättsvårdande organ och garant för rättssäkerheten. Utredningens bedömning att JO:s uttalanden alltså efterlevs hos myndigheter och tjänstemän är riktig. Det har alltid funnits tjänstemän som låtit undslippa sig att JO:s uttalanden inte behöver tas på allvar. Det är då ofta fråga om personer som har svårt att ta emot kritik eller som har ett särskilt behov av att hävda sig. Stundom har dessa också fått massmediernas stöd för sitt agerande, vilket medfört att protesterna mot JO kommit att förstöras. Min mångåriga erfarenhet av offentlig tjänst är dock att det stora flertalet tjänstemän, lika mycket nu som förr, är lyhörda för JO:s åsikter och bedömningar och angelägna att framöver rätta sig härefter. Det tar sig bl.a. många gånger det uttrycket att ett JO-beslut blir utgångspunkt för nya direktiv och anvisningar på arbetsplatsen. Den sakliga efterlevnaden av vad JO anser är således alltså helt tillfredsställande. Den emotionella upplevelsen av ett kritiserande JO-beslut har - som en följd av vad jag redan sagt om vikande auktoritetstro, vilken också kan registreras hos tjänstemännen - däremot avdramatiserats. - En förutsättning för att JO skall kunna vidmakthålla respekten för sina bedömningar är givetvis att JO:s avgöranden genomgående kännetecknas av högsta kvalitet. Här för krävs att JO behärskar sakområdet grundligt, att han har skälig tid för analys och bedömning av rättsfrågorna och att han på ett personligt sätt kan formulera sina beslut enkelt och lättfattligt med bibehållen juridisk stringens. Detta ställer särskilda krav på hur JO-ämbetet bör organiseras.

*Hovrätten över Skåne och Blekinge:* Avskaffandet av ämbetsmannaansvaret har inte medfört någon ökning av antalet disciplinämälningar. Utredningen har fastslagit att JO:s kritiska och vägledande uttalanden efterföljs i mycket stor utsträckning och att det inte finns belägg för att JO:s uttalanden minskat i auktoritet. Hovrätten vill framhålla vikten av att uttalandena även framgent håller sådan standard att JO-institutionens auktoritet upprätthålls. På så sätt torde de åt JO anvisade sanktionsmöjligheterna - åtal och disciplinämälningar - även fortsättningsvis kunna tillämpas med samma återhållsamhet som tidigare.

Enligt *hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd* innebar 1975 års ämbetsansvarsreform att JO:s myndighetsutövning och inflytande på praxis inom administrationen minskade väsentligt. Ansvarsnämnden anför i sitt remissyttrande vidare följande. De uttalanden som numera görs förefaller inte röna den respekt och uppmärksamhet som de förtjänar. Detta är enligt nämndens mening beklagligt, eftersom JO:s utredningar och beslut utmärker sig för grundlighet och noggrann genomlysning av problemen, en förnämlig analys av rättsliga spörsmål samt för integritet och övöld.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser inte JO-utredningens tämligen tveklösa påstående om att belägg saknas för att JO:s uttalanden minskat i auktoritet helt övertygande. Nämnden fortsätter: Det måste kommas ihåg, att JO:s uttalanden har karaktären av oförbindande meningsyttringar, och JO har också själv framhållit, att myndigheterna är oförhindrade att uttrycka andra meningar än dem som JO och JK förfäktat (ärendet 3287/1982). Det är ingalunda ovanligt, att JO nödgas upprepa, att ett visst förfaringsätt är lagstridigt eller felaktigt. Så t ex har han i flera sammanhang påpekat, att rätten att taga del av allmänna handlingar inte får begränsas eller försvåras genom att myndigheten uppställer villkor för handlingens tillhandahållande (JO 1977/78 s. 250, 1978/79 s. 212, jfr JO 1971 s. 348). Här om har t.o.m. JO Sverne själv uttalat, "att detta är ett vanligt förekommande missbruk som JO vid flerfaldiga tillfällen kritiserat" (offentlighet och sekretess i hälso- och sjukvården, 1981 s. 16). Det kan även nämnas, att JK vid flera tillfällen - bl.a. i ärendena AD 95/79 och 1982 2:33 - slagit fast, att en myndighet bryter mot grundläggande principer för den offentliga förvaltningen, om den i ett beslut att utlysa tjänst hos myndigheten föreskriver, att ansökningshandlingarna skall inges inte till myndigheten utan till en privat konsult, som anlitas för att medverka i urvalsarbetet. Genomslagskraften av JK:s beslut kan dock ifrågasättas: när en kommun i Stockholmsområdet nyligen utlyste en tjänst som socialchef, angav man sålunda i platsannonsen, att sökandena skulle inge sina handlingar till ett privat konsultföretag.

*Kammarrätten i Göteborg* anser att myndigheterna så gott som regelmässigt rättar sig efter JO:s påpekanden, varför kraftigare ingripanden inte i flertalet fall behövs.

*Kammarrätten i Stockholm*: Som utredningen anger (bct. s. 183) har frågan om ämbetsansvaret betydelse långt utöver problemet om JO:s effektivitet. Detta hindrar inte att den nuvarande ordningen också har starkt beskurit ämbetets möjligheter att effektivt ingripa mot fel och försummelser. Den har därmed även minskat institutionens auktoritet. Det förtjänar att erinras om utredningens uttalande (bet. s. 185) att JO har utnyttjat de nuvarande ansvarsreglerna i lagen (1976:600) om offentlig anställning "endast i blygsam omfattning".

*Medborgarrättsrörelsen (MRR)* anser det i och för sig vara riktigt att förvaltningen i de flesta fall följer de uttolkningar av olika regler som JO gör. Enligt MRR finns dock aktuella exempel på att förvaltningsmyndigheter och befattningshavare har tagit avstånd från JO:s bedömningar.

Enligt *Svea hovrätt* kan det inte uteslutas att JO:s kritiska och vägledande uttalanden på sikt kan förlora i tyngd om sanktionsmöjligheterna - åtal och disciplinmålan - knappast alls utnyttjas.

KU 1986/87:2

Bilaga 1

## 6.2 Omformulering av 20:1 BrB m.m.

JO-utredningens förslag - framlagt i samband med att utredningen diskuterar påföljdsmöjligheterna på det kommunala området - att *20:1 BrB bör omformuleras* (bet. 8.6.4.2) tillstyrks av merparten av de remissinstanser, vilka yttrat sig i frågan. Bland de synpunkter, som därvid framförts, kan nämnas följande.

*JO Wigelius:* De ofta påtalade svagheterna i det straffrättsliga tjänsteansvaret torde vara den huvudsakliga anledningen till den uppfattning många människor har om att de själva och samhällets kontrollorgan står maktlösa mot sådant som självsvald och nonchalans hos myndighetspersoner. Ändå är det så att föreställningen att "tjänstefel" är straffbart ännu fortlever bland allmänheten och faktiskt även i rätt stor utsträckning bland tjänstemän. Det är enligt min mening brådskande att arbetet med översyn av 20:1 brottsbalken kommer igång igen.

*JO Holstad* understryker vikten av att statsmakterna snarast på nytt överväger avfattningen av straffbestämmelsen i 20 kap. 1 § BrB. Holstad erinrar om dels att ombudsmännen i remissyttranden över tjänsteansvarskommitténs slutbetänkande förordat en vidgning av det straffbara området, dels att han hade anledning återkomma till saken i ett beslut i juli 1985 som tillställts konstitutionsutskottet. Beslutet rörde bl.a. en kommun som hade satt sig över verkställighetsförbud som meddelats av en förvaltningsdomstol i kommunalbesvärsmål.

*Rättshjälpsnämnden i Stockholm:* Vidkommande frågan om JO:s sanktionsbehov skulle rättshjälpsnämnden i likhet med en av reservanterna gärna ha sett en mer pregnant och "offensiv" ideologi för JO-ämbetets funktion redovisad i betänkandet och syftande till att mera generellt stärka JO:s befogenheter. Talet om JO som "en tandlös tiger" och förekomsten av vissa motioner till riksdagen under senare år tyder på att frågan om ökade befogenheter är av avsevärt intresse. Nämnden har dock förståelse för att utredningen går i viss mån försiktigt fram och ansluter sig vid angivna förhållande huvudsakligen till de i betänkandet framförda övervägandena, varvid nämnden särskilt vill framhålla tanken på ett omarbetande av lydelsen av 20 kap. 1 § brottsbalken för att auktorisera tjänsteansvarskommitténs analys av denna lagbestämmelse. Analysen synes korrekt och den föreslagna ändringen av lagrummet bör vara ägnad att öka JO:s möjligheter att agera inom den kommunala sektorn.

*Landstingsförbundet:* Om det från allmän synpunkt anses nödvändigt med vidgade sanktionsmöjligheter inom den kommunala sektorn bör detta övervägas vid utformningen av straffansvaret för myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning i brottsbalken, som omfattar förutom kommunalt anställda arbetstagare även ledamöter i kommunala styrelser och

nämnder. Styrelsen vill med hänvisning till sitt yttrande över tjänsteansvarskommitténs betänkande förorda en sådan överarbetning av detta ansvar som tjänsteansvarskommittén tidigare föreslagit. Med en sådan klarare utformad bestämmelse om straffansvaret skulle även JO:s åtalrätt stärkas. Fel som inte faller inom det straffbara området bör dock liksom tidigare vara överlämnat till den kommunala myndigheten att ingripa mot i egenskap av arbetsgivare. - *Styrelsens majoritet* anför vidare bl.a. följande. Styrelsen konstaterar med tillfredsställelse att utredningen inte lägger några förslag av innebörd att JO skulle ges befogenheter att exempelvis ge vitesförelägganden åt kommuner och landstingskommuner som sätter sig över beslut om verkställighetsförbud som fattats av kammarrätt med anledning av kommunalbesvär. Som vid några tillfällen anförts i riksdagsdebatten bör problem av detta slag i första hand angripas på andra sätt än genom straffrättsliga sanktioner.

*Svenska kommunförbundet (styrelsen)* delar JO-utredningens uppfattning att lagtexten i 20 kap. 1 § BrB bör ses över. I remissyttrandet diskuterar Kommunförbundet frågan om ansvaret för de politiskt förtroendevalda. Förbundet konstaterar att avskaffandet av straffansvaret för tjänstefel minskade möjligheterna att vidta åtgärder mot försunliga förtroendevalda. Kommunförbundet erinrar om att demokratiberedningen i sitt betänkande Principer för ny kommunallag (SOU 1985:29) berört frågan om de förtroendevaldas ansvar. I anslutning till vad demokratiberedningen anført anser Kommunförbundet att frågan om de förtroendevaldas juridiska ansvar bör ses över i särskild ordning. *Styrelsens majoritet* framhåller därvid att ett vidgat straffansvar inte bör ifrågakomma utan i stället bör lösningar sökas som är bättre förenliga med den kommunala självstyrelsen.

*Sveriges domareförbund:* Såsom utredningen anför måste det finnas straffbestämmelser med vilka JO kan ingripa mot allvarigare fel i den offentliga verksamheten. Givetvis måste dessa bestämmelser vara utformade så att de kan tillämpas i praktiken. I belysning av vissa avgöranden av högsta domstolen som har kommit efter det att tjänsteansvarskommitténs betänkande remissbehandlades anser förbundet att straffbestämmelserna i 20 kap. 1 § brottsbalken inte är ändamålsenligt utformade. En förnyad översyn av dessa regler framstår därför som angelägen.

I två av remissvaren framförs olika *invändningar mot en omarbetning av 20:1 BrB*. *Kammarrätten i Göteborg* anser inte att det finns anledning att förtydliga den ifrågavarande bestämmelsen. Enligt kammarrätten har utredningen inte anført några skäl för sitt förslag, vilket i själva verket innebär en utvidgning av det straffbara området. Enligt *rikspolisstyrelsen (RPS)* kan flera invändningar göras mot det förslag om ändringar om myndighetsmissbruk m.m., som tjänsteansvarskommittén lagt fram och som JO-utredningen anslutit sig till. RPS, som påpekar att, såvitt är känt, lagrummets nuvarande utformning inte vållat några allvarigare olägenheter i praktiken, anser inte att bestämmelserna bör ändras utan ytterligare utredning.

Den i några av de i det föregående redovisade remissvaren berörda frågan om *åtgärder mot kommun som sätter sig över lagakraftvunna domstolsavgöranden* tas upp i remissvaren från *JK* och *kammarrätten i Stockholm*.

*JK* erinrar om de särskilda problem som både *JO* och *JK* under senare år har mött när det gäller kommunala organs efterlevnad av beslut meddelade av förvaltningsdomstolarna. Enligt *JK*:s mening är det ytterst otillfredsställande om rättsordningen skulle sakna möjlighet att ingripa i sådana fall. Antingen i det nu aktuella lagstiftningsärendet eller i annat lämpligt sammanhang bör frågan snarast bli föremål för lagstiftarens uppmärksamhet.

*Kammarrätten i Stockholm* anför i sitt remissvar - i anslutning till frågan om *JO*:s tillsynsområde - bl.a. följande. Kammarrätten har i sin verksamhet nödgats konstatera att det på sina håll inom kommunerna saknas den ämbetsmannatradition som på den statliga sidan har varit en betydelsefull rättssäkerhetsgaranti. Många av de viktigaste besluten faller för övrigt på politiska organ. När det gäller exempel på grova missbruk kan domstolen hänvisa till det uppmärksammade fall då Sigtuna kommun har satt sig över lagakraftvunna domstolsavgöranden. Enköpings kommun har på samma sätt underlåtit att rätta sig efter meddelad dom. Tillsynen över den kommunala sektorn i hela dess bredd måste starkt intensifieras i både omfång och kraft.

### 6.3 *JO*:s talerätt på det kommunala området

Flertalet av de remissinstanser, som yttrat sig angående frågan om *talerätt för JO på det kommunala området* (bet. 8.6.4.2) är positiva till att *JO* tillerkänns sådan rätt och/eller anser att saken bör utredas. Bland de synpunkter, som därvid framförs, märks följande.

*Försäkringsöverdomstolen (presidenten)*: På en punkt hade jag gärna sett att *JO*:s sanktionsmöjligheter förbättras. Det gäller tillämpningen av disciplinpåföljd på det kommunala tillsynsområdet. Erfarenheten har visat att alternativet med disciplinansvar inte blivit tillräckligt effektivt inom den kommunala sektorn. Praxis torde ha blivit lindrigare än om *JO* själv skulle ha bedömt disciplinärendet. Anledningen är att frågan om disciplinpåföljd vanligen bedöms av kommunala organ sammansatta av lekmän. Ovanan att hantera spörsmål av detta slag, olusten att sätta sig till doms över en annan och beredvilligheten att låta saken bero om vederbörande lovar bättring gör att någon påföljd ofta inte beslutas. Nackdelen med nuvarande ordning är att *JO* - till skillnad från vad som gäller i fråga om statliga tjänstemän - inte har möjlighet att överklaga ett beslut varigenom en disciplinfråga avgjorts. Detta leder enligt min erfarenhet till att klart felaktiga friande beslut vinner laga kraft. Jag menar därför att det utredningsarbete som förordas av *JO*-utredningen (s. 188) måste ta klart sikte på att åstadkomma en ändring så att *JO*:s möjligheter att överklaga kommunala disciplinbeslut blir i stort sett desamma som i fråga om statliga disciplinbeslut. En annan sak som borde uppmärksammas i det sammanhanget gäller frågan hur disciplinansvar skall kunna utkrävas i fall då tjänstemannen har bytt kommunal arbetsgivare. Jag hade att handlägga ett fall där en socialtjänsteman på hög nivå hade gjort sig

skyldig till påtalbara försummelser enligt dåvarande barnvårdslagen i en incestdrabbad flerbarnsfamilj men där tjänstemannen vid tiden för JO:s bedömning hade avancerat till högre tjänst i en annan kommun. Möjligheterna att utkräva disciplinansvar för försummelserna var därmed borta. Detta förhållande framstår som otillfredsställande.

*JO Holstad* pekar i sitt remissvar på de begränsningar som föreligger för JO att på det kommunala området agera i frågor om disciplinansvar och framhåller det angelägna i att statsmakterna snarast tar ställning till frågan om ändring i regelsystemet.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att frågan om JO:s möjligheter att påkalla domstolsprövning av disciplin- och avskedande-frågor är av sådan vikt, att den bör beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

*Kammarrätten i Stockholm* anser att det bör tillses att JO:s befogenheter inte, som nu, är mindre vidsträckta inom den kommunala än den statliga sektorn.

*Länsstyrelsen i Kopparbergs län* stöder förslaget om en utredning angående disciplinansvaret på det kommunala området. Enligt länsstyrelsen är vad som anförs i saken i ett särskilt yttrande mycket övertygande. I remissvaret anges i anslutning till det nyss sagda vidare följande. Utredningen har inte närmare berört frågan huruvida det finns några brister i de organ som prövar frågor om disciplinansvar. Det hjälper föga om JO har talerätt etc men det prövande organet inte är kompetent. Länsstyrelsen är själv disciplinmyndighet och har vid flera tillfällen tvingats konstatera att konstruktionen har många brister. Dels finns inga garantier för nödvändig sakkunskap, det behöver inte ens finnas en jurist i myndigheten (styrelsen) och ändå gäller prövningen ofta svårbedömda juridiska frågor. Omröstningsreglerna är nästan omöjliga att tillämpa i ett organ med 15 ledamöter. Etc. - Enligt länsstyrelsens mening är det ofrånkomligt att förhållanden av det nyss antydda slaget påverkar en "åklagares" bedömning av frågan om ett ärende bör föranleda ett disciplinförfarande.

*Planverket och polismyndigheten i Malmö* ansluter sig till de skäl som framförts i saken i ett i betänkandet intaget särskilt yttrande.

*Socialstyrelsen* uppger bl.a. att den anser att JO:s inskränkta makt på det kommunala området inte tjänar rättssäkerheten för den enskilde, varför styrelsen förordar att en utredning med uppgift att lämna förslag till lösning av denna fråga snarast kommer till stånd.

*Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet* (i vars yttrande universitetets *samhällsvetenskapliga fakultetsnämnd* instämt): Utredningen framhåller vissa skillnader mellan statliga och kommunala befattningshavare vad gäller JO:s möjligheter att fullfölja talan i ärende om disciplinpåföljd. Utredningen förordar här ytterligare utredning av denna fråga. Mot bakgrund av den lilla andel av ärenden som faktiskt resulterar i prövning av disciplinpåföljd, ter sig en sådan utredning ur praktisk synvinkel inte så angelägen. - Den skillnad, som i dag föreligger mellan statliga och kommunala befattningshavare i detta hänseende, kan bortses ifrån mot bakgrund av de

principiellt stora förändringar som måste göras för att skapa likformighet. För allmänhetens tilltro till JO-ämbetets möjligheter och för myndigheternas respekt för detsamma, spelar säkert frekvensen av initiativ till disciplinära åtgärder i första instans en väsentligt större roll.

*Svenska kommunförbundet (styrelsens minoritet)* anser att rättssäkerheten kräver att tjänstemannaansvar skall kunna utkrävas av enskilda tjänstemän, varför det är synnerligen viktigt att frågan om disciplinansvar utreds i särskild ordning.

Enligt *Sveriges advokatsamfund* är skillnaden mellan det kommunala och statliga området såvitt gäller disciplinansvar omotiverad. Samfundet anser att JO bör ha samma möjligheter att få till stånd domstolsprövning av disciplin- och avskedandefrågor på det kommunala området som på LOA-området.

RA biträder utredningens förord att en närmare utredning av frågan om avtalsfrihet i disciplinfrågor på det kommunala området bör bibehållas.

*Landstingsförbundet (styrelsens majoritet), LO, Svenska kommunalarbetsförbundet och Svenska kommunförbundet (styrelsens majoritet)* avstyrker förslaget om att särskilt utreda frågan om ett eventuellt lagreglerat disciplinansvar som bas för en vidgning av JO:s talerätt på det kommunala området i disciplinansvarsfrågor. Nedan återges de skäl som dessa remissorgan anger för denna ståndpunkt.

*Landstingsförbundet (styrelsens majoritet)*: Utredningen har beskrivit problemen med en talerätt för JO i disciplin- och avstängningsfrågor på det kommunala området. En ändring av nuvarande ordning skulle innebära ett stort ingrepp med lagstiftning i frågor som länge varit reglerade i kollektivavtal. Landstingsförbundets styrelse anser att den arbetsrättsliga regleringen av dessa frågor fungerar väl och bör behållas, vilket styrelsen även framhöll i ett yttrande till justitiedepartementet i september 1983 över tjänsteansvarskommitténs betänkande (Ds Ju 1983:7) Tjänsteansvar i offentlig verksamhet. - De två fall som föranlett diskussion om JO:s behov av sanktionsmedel mot kommunala tjänstemän och som redovisas i utredningen ger inte tillräckliga skäl för att förändra hela det disciplinära systemet för anställda inom den kommunala sektorn. I dessa två fall har det snarare varit fråga om att JO inte ansett sig kunna utnyttja sin möjlighet att överlämna ärendet till den ansvariga kommunala myndigheten i brist på förtroende för myndighetens vilja och förmåga att ingripa med sanktioner mot tjänstemannen. JO:s behov av att kunna ingripa med sanktioner borde i dessa fall ha gällt gentemot den ansvariga kommunala myndigheten och inte mot den enskilde tjänstemannen.

*LO* anser att den hittillsvarande avtalsfriheten i disciplinansvarsfrågor inte föranleder några särskilda problem. Om tjänsteansvarskommitténs uppfattning om räckvidden av straffbestämmelserna i 20 kap. 1 § BrB får genomslag kommer enligt LO vid sidan av disciplinansvaret tillräckliga påföljdsmöjligheter mot kommunalt anställda att finnas för att JO:s rättssäkerhetsper-

spektiv bör vara rimligen tillgodosett. LO vill betona vikten av att en frivillig avtalsreglering bibehålls såvitt avser disciplinansvaret på det kommunala området. Därigenom understryks det nya synsättet för betingelserna i arbetslivet och på relationerna mellan arbetstagare och arbetsgivare. I stället för påföljder bör, enligt LO, ingripanden mot enskilda ske med åtgärder som är framtätsyttande och konstruktiva.

*Svenska kommunalarbetsareförbundet* har i sitt yttrande till LO avstyrkt tillsättandet av en särskild utredning.

*Svenska kommunförbundet (styrelsens majoritet)* anför i saken följande. I fråga om JO:s möjligheter när det gäller det kollektivavtalsreglerade disciplinansvaret för de anställda bör enligt styrelsens mening det nuvarande systemet bestå. Skulle den anställde ha vållat en enskild skada eller annan olägenhet finns tillräckliga skyddsmekanismer genom skadeståndsreglerna och brottsbalkens ansvarsregler. Om den anställde vållat den enskilde medborgaren skada eller olägenhet inom det civilrättsligt betonade området, finns det skydd detta rättssystem bjuder, bl.a. i form av arbetsgivarens s.k. principalansvar. - De frågor som i övrigt kan utlösa disciplinansvar torde oftast vara att hänföra till det interna förhållandet mellan arbetsgivare och anställd. Det kan röra sig om allt från förskingring till förfallolös frånvaro. I sådana fall blir inte någon viss enskild medborgare drabbad utan de anställdas försumlighet drabbar primärt arbetsgivaren och i andra hand kommunmedlemmarna som skattebetalare. I dessa delar finns också - vid sidan av disciplinansvaret - den kommunala revisionen. - Disciplinansvaret kan alltså avse en hel mängd olika försummelse, vilka normalt inte drabbar en enskild medborgare. Mot den bakgrunden och med hänsyn till den hävdvunna avtalsfriheten mellan parterna på den kommunala arbetsmarknaden anser styrelsen att någon utökad statlig styrning i form av vidgade möjligheter för JO att ingripa inte skall införas. Styrelsen avstyrker alltså utredningens förslag att frågan om disciplinansvar utreds i särskild ordning.

I remissvaret från *kammarrätten i Göteborg* ifrågasätts om inte JO:s roll bör tonas ned när det gäller det utomstraffrättsliga disciplinansvaret och föreslås att *JO:s talerätt i disciplinärenden på det statliga området avskaffas*. Kammarrätten anger bl.a. följande motiv. För det första är det ju här fråga om mindre allvarliga överträdelser där ett beivrande inte är särskilt angeläget från de synpunkter JO har att bevaka. Med den nya skadeståndslagstiftningen torde även en enskilds intresse av att en tjänsteman drabbas av en påföljd vara mindre uttalat. Ett annat skäl mot att JO skall ha något att göra med disciplinansvar är att hans roll inte passar ihop med den nya arbetsrättslagstiftningen. På den kommunala sidan är ju en disciplinöverträdelse konstruerad som ett brott mot ett mellan arbetstagaren och arbetsgivaren gällande avtal. I ett sådant förhållande finns givetvis ingen plats för en utomstående part som JO. Utredningen har också påtalat svårigheterna för JO att agera i disciplinärenden på den kommunala sidan. Inom det statliga området är inte reglerna likadana men likväl utformade på så sätt att ett disciplinärende i första hand är ett mellanhavande mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Att JO egentligen inte har någon naturlig plats här heller kommer i dagen

bl.a. när utredningen i sin strävan att "lappa på" nuvarande system nödgas föreslå en regel som ger JO en ställning som ensam motpart i stället för arbetsgivaren i en fortsatt process hos domstol (se det föreslagna 9 § andra stycket JO-instruktionen, s. 27 och 221). För att bättre anpassa JO:s roll i ett disciplinärende till gällande arbetsrättslagstiftning vill kammarrätten föreslå att den begränsas till anmälarens. JO bör ha rätt att anmäla en överträdelse till disciplinmyndigheten men bör i princip sedan inte vidare ta befattning med ärendet. Om disciplinmyndigheten i ett klart fall inte skulle ingripa, bör JO i stället göra ett ingripande mot disciplinmyndigheten. JO bör sålunda inte ha rätt att föra ärendet vidare till domstol. Med den föreslagna ordningen försvinner dessutom den nuvarande skillnaden mellan det statliga och det kommunala området.

#### **6.4 JO befrias från sin förhandlingsskyldighet enligt arbetstvistlagen**

Ingen av remissinstanserna motsätter sig det under 8.6.4.2 (s.185) intagna förslaget att *avskaffa JO:s förhandlingsskyldighet enligt arbetstvistlagen*. Svenska polisförbundet framhåller i sammanhanget att det, om förhandlingsskyldigheten borttas, kan vara fördelaktigt, bl.a. ur processekonomisk synpunkt, att JO innan han går till domstol ändå meddelar den felandes fackliga organisation det tilltänkta beslutet att gå till domstol. Förbundet tillägger att ett sådant beslut även bör innehålla skälen till åtgärden.

### **7. Närmare om JO som åklagare (bet. 8.6.5)**

#### **7.1 Åtal och förundersökning**

JO-utredningens under 8.6.5 framlagda förslag beträffande *JO:s roll som åklagare* (bet. 8.6.5.1, åtal och förundersökning) har lämnats utan erinran av praktiskt taget alla remissinstanser, vilka yttrat sig i saken. I det följande redovisas de särskilda synpunkter som några av remissorganen framfört över förevarande avsnitt.

*Försäkringsöverdomstolens president*, som anger att han inte har något att erinra mot bl.a. de förslag utredningen lagt fram i fråga om JO:s roll som åklagare, framhåller att han tolkar utredningen så att någon åtalsplikt för JO i den bemärkelse, som gäller för allmän åklagare, i praktiken inte skall anses föreligga. Principen att JO skall ha fria händer att ta upp vad han anser är motiverat och att fritt kunna välja sanktionsalternativ bör inte inskränkas av tvingande regler om åtalsplikt. En sådan ordning skulle - särskilt om man framöver skulle utvidga det straffbara området för ämbetsansvar - kunna påverka JO:s ställning som ett extraordinärt oberoende organ.

*JK*: Beträffande åtal och förundersökning kan till frågan om vilka regler rörande åtal, som också gäller för JO, anmärkas att en anmälan till JO som ej föranlett åtgärd inte ansetts innebära att målsägande enligt 20 kap. 8 § rättegångsbalken ägt väcka enskilt åtal för den med anmälan avsedda

gärningen (se JO 1973 s. 306). - Enligt 6 § andra stycket JO-instruktionen gäller f.n. att JO vid prövning av fråga om åtal har att beakta reglerna om åtalsplikt och åtalsunderlåtelse i 20 kap. 6 och 7 §§ RB. Utredningen föreslår en vidgad bestämmelse i dessa hänseenden som innebär att bestämmelserna i 23 kap. RB skall bli tillämpliga sedan anledning uppkommit att brott har förövats. Vidare skall bl.a. reglerna om straffprocessuella tvångsmedel kunna tillämpas av JO (s. 191). En liknande bestämmelse föreslås för JK:s del (s. 198-199). Jag har i princip inte något att erinra mot den föreslagna ordningen. Redan nu manifesteras hos JK regelmässigt beslut att inleda förundersökning i ett särskilt beslut. Jag förutsätter att innebörden av förslaget såvitt gäller åtalsunderlåtelse är att JO eller JK också skall kunna besluta om åtalsunderlåtelse i de tidigare benämnda s.k. RÅ-fallen (numera 20 kap. 7 § andra st. RB.) - JK tar i förevarande sammanhang vidare upp *sambandet mellan åtalsreglerna och reglerna i LOA om disciplinansvar*. I denna del anförs i remissyttrandet följande. - Enligt 14 kap. 3 § LOA gäller att om en åtgärd har vidtagits för att anställa åtal mot arbetstigare får myndighet inte inleda eller fortsätta disciplinärt förfarande enligt LOA i fråga om förseelse som avses med åtgärden. Av förarbetena till det lagrummet (prop. 1975:78 s. 195, prop. 1975/76:105 s. 261) framgår att, förutom åtalsanmälan enligt LOA, även annan åtgärd varigenom brottmålsförfarande inleds utgör "åtgärd för att anställa åtal". Ett beslut av JO att inleda förundersökning innebär uppenbarligen normalt att hinder för disciplinärt förfarande uppstår. Endast om JO sedermera finner att "gärningen inte är brottslig" kan han, sedan förundersökningen lagts ned, inleda ett disciplinärt förfarande. Risker för att disciplinpåföljd då inte kan ådömas på grund av tvåårspreskriptionen (LOA 14:5) är mycket stor. Det kan därför övervägas att införa en regel som innebär att inledande av förundersökning eller åtalsanmälan får preskriptionsavbrytande effekt. Frågan diskuterades av tjänsteansvarskommittén (Ds Ju 1983:7 s. 290) som emellertid inte fann behov av en sådan regel. Saken berörs inte i prop. 1984/85:117 på grundval av kommitténs betänkande. De angivna frågorna förtjänar enligt min mening fortsatt uppmärksamhet mot bakgrunden av de praktiska svårigheterna vid lagstiftningens tillämpning.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* tar i sitt remissyttrande upp den av JO-utredningen i avsnitt 8.6.5.1 (s. 195 f.) behandlade frågan om tjänstemans skyldighet att yttra sig enligt regeringsformen sedan JO inlett förundersökning mot honom. Nämnden anför i denna del följande. Grundlagsstadgandet har av JO-utredningen sagts innebära, att det åligger tjänstemannen att "sanningsenligt uppge alla sakförhållanden som rör tjänsten och t.ex. ge besked om de tjänsteåtgärder han vidtagit i form av beslut eller eljest. Beslutar JO att inleda förundersökning förändras dock läget. För JO:s möjligheter att inhämta upplysningar från en tjänsteman under förundersökning bör inte gälla andra regler än de som är stadgade för åklagare i allmänhet. När JO vill höra någon under förundersökning bör det alltså ske under förutsättningar och i former som anges i gällande bestämmelser om förundersökning." Det angivna synsättet kommer enligt utredningen till uttryck i lagförslagets 26 §. - I detta stadgande görs dock undantag endast

för JO:s rätt att förelägga vite och att utdöma försuttet vite. Det är därför något oklart, om den principiella skyldighet att yttra sig, som tjänstemannen otvivelaktigt har enligt RF 12:6, alltjämt kvarstår, eller om utredningen tänkt sig, att den misstänkte - i likhet med vad som gäller vid förundersökning i allmänhet - helt skall kunna vägra att lämna upplysningar. Spörsmålet synes böra beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

*Länsstyrelsen i Kopparbergs län* vill - när det gäller utredningens i avsnitt 8.6.5.1 framlagda förslag - på en enda punkt anmäla en viss tvekan, nämligen i frågan vilken betydelse som bör tillmätas den misstänktes önskan om ett åtal. I remissyttrandet anförs i denna del följande. Utredningen anser (s. 198 ö) att JO "normalt" bör väcka åtal. Enligt länsstyrelsens mening talar övervägande skäl för att någon "presumtion" av detta slag inte bör uppställas, dvs. tjänstemannens (eller motsvarande) egna önskemål bör inte tillmätas större betydelse i ett åtalsfall än i ett fall där disciplinförfarande är aktuellt (jfr s. 213 m).

Den av länsstyrelsen diskuterade frågan tas även upp i remissvaret från *Lantbrukarnas riksförbund*, som i saken avger följande uppfattning. Argument kan finnas både för och emot att JO skall ta hänsyn till den misstänktes inställning till åtalsfrågan. Det kan anses vara fel att på en persons begäran belasta JOs resurser för en brottsutredning när inget sakligt skäl kan anföras härför. Å andra sidan kan det för myndighetspersonen, myndigheter i övrigt, den enskilde och allmänheten vara av värde att få en gärning utredd. En sammanvägning av argumenten ger vid handen, såsom utredningen kommit fram till, att en begäran från en misstänkt som bestrider ansvar bör föranleda utredning.

*RA*: 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 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.

## 7.2 Sekretess

JO-utredningens förslag om *ny sekretessreglering i fråga om brottsutredning utförd av JO eller JK* (avsnitt 8.6.5.2; författningsförslag 4) har - med några, nedan återgivna, undantag - lämnats utan erinran av de remissinstanser vilka yttrat sig i saken.

*JO Holstad* föreslår en viss begränsning i utredningens förslag till sekretessreglering. JO Holstad anför i saken följande. Sekretessen hos JO (och JK) är enligt 11 kap. 4 § sekretesslagen starkt begränsad. Utredningen föreslår en utvidgning av sekretessen genom att första stycket i 11 kap. 4 § sekretesslagen förses med ingressen "Om inte annat följer av 5 kap. 1 § eller 9 kap. 17 §". Förslaget sammanhänger i viss mån med den i 7 § förslaget till JO-instruktion (och 5 § förslaget till ändring i lagen om JK:s tillsyn) intagna bestämmelsen om tillämpning i åtalsärenden hos JO (JK) av vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt. Huvudskälet till den föreslagna sekretessutvidgningen är emellertid att utredningen funnit att behovet av sekretesskydd under en förundersökning i brottmål gör sig gällande med samma styrka oavsett om det är allmän åklagare eller JO (JK) som utför förundersökningen. - Här delar jag utredningens uppfattning. Mot bakgrund av att JO:s tillsynsverksamhet bara i ett begränsat antal fall får karaktären av brottsutredning bör en utvidgning av sekretessen hos JO (JK) i den riktning som utredningen föreslagit kunna godtas. Det förhållandet att därigenom undantagsvis olika sekretessregler kan komma att gälla i ett tillsynsärende beroende på vilket stadium ärendet befinner sig i innefattar enligt min mening en mindre nackdel än att en brottsutredning är underkastad skilda sekretessregler hos allmän åklagare och hos JO (JK). - Utredningens förslag går emellertid i viss mån längre än vad som påkallas av önskemålet om en likartad behandling i sekretesshänseende av brottsutredningar hos skilda myndigheter. Bestämmelserna i 9 kap. 17 § sekretesslagen omfattar exempelvis bl.a. viss personalkontroll. Enligt min mening bör utvidgningen av sekretessen begränsas till att omfatta förundersökningar i brottmål. Man får i så fall en tydlig gräns mellan de fall där 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen skall tillämpas och de fall där den mera begränsade sekretessen enligt den nuvarande lydelsen av 11 kap. 4 § sekretesslagen gäller. Tanken är nämligen

att beslut av JO (JK) om inledande av förundersökning i brottmål skall klart manifesteras genom att ges skriftlig form. - I enlighet med det anförda föreslår jag att ingressen till första stycket i 11 kap. 4 § sekretesslagen ges formuleringen "Om inte annat följer av 5 kap. 1 § eller 9 kap. 17 och 18 §§ såvitt rör utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål". Genom att man tillfogat 9 kap. 18 § gör man det fullt klart att också den paragrafen blir tillämplig.

*Rikspolisstyrelsen* föreslår att det, i ett särskilt nytt stycke i 11 kap. 4 § sekretesslagen, anges att för sekretess i samband med förundersökning gäller bestämmelserna i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen.

*Svea hovrätt* ifrågasätter om inte den föreslagna bestämmelsen i sekretesslagen bör tas in i 5 kap. 1 § resp. 9 kap. 17 § sekretesslagen.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* fäster uppmärksamheten på att rubriken till 11 kap. SekrL kräver en justering; orden "riksdagens ombudsmän" bör bytas ut mot "riksdagens ombudsman" eller "justitieombudsmannen".

*JO Sverne* upplyser i sitt remissvar att han - efter samråd med övriga justitieombudsmän - i skrivelse den 20 maj 1985 till justitiedepartementet gjort framställning till regeringen med begäran om sådan ändring av 11 kap. 4 § sekretesslagen att JO får möjlighet att när synnerliga skäl föreligger sekretessbelägga uppgifter om enskilda hälsotillstånd eller personliga förhållanden i handlingar, som inges till JO av enskilda personer.

Slutligen kan i förevarande avsnitt nämnas att *JUSEK* i sitt remissyttrande beklagat att utredningen inte närmare penetrerat frågan om hur de hos JO ofta förekommande sekretessproblemen skall lösas. Enligt *JUSEK* är dessa frågor av stor vikt och förorsakar de anställda betydande problem.

## 8. Närmare om disciplinansvaret m.m. (bet. 8.6.6, 8.6.7)

JO-utredningens under 8.6.6 framlagda förslag lämnas utan erinran av det stora flertalet av de remissinstanser, vilka yttrat sig häröver. I det följande redovisas de särskilda synpunkter vilka anförts över vissa av de i avsnittet behandlade frågorna.

### 8.1 Disciplinfrågor gällande hälso- och sjukvårdspersonal/veterinärer

Utredningens förslag angående *JO:s* roll i ärenden gällande hälso- och sjukvårdspersonal/veterinärer (bet. 8.6.6.2; jfr även 8.6.6.3 och 8.6.6.5) behandlas närmare i remissvaren från *hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd* och *lantbruksstyrelsen*.

*Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd*: Utredningen föreslår att *JO:s* befogenheter utvidgas till att omfatta även anmälningar i ärenden som rör indragning/begränsning av legitimation och annan behörighet samt rätt att

överklaga nämndens beslut i sådana ärenden. Utredningens förslag innebär vidare att JO skall beredas tillfälle att komplettera sin utredning i ärende som har anmälts och att yttra sig över utredningsmaterial som tillförts ärendet av annan samt att närvara vid muntlig förhandling i sådant ärende. Om befattningshavaren eller JO sökt ändring i beslut som tillkommit efter anmälan av JO skall enligt förslaget JO vara befattningshavarens motpart i tvisten och ensam företrädare för det allmänna. - Sävitt ansvarsnämnden kan se, innebär dessa förslag till lagändringar också en principiellt viktig utvidgning av JO:s tillsyn till att omfatta även privata vårdgivare med den avgränsning som görs i tillsynslagen. Nämnden har för sin del ingenting emot att så sker. - Ansvarsnämnden vill nämna något om grunderna för återkallelse av legitimation. Dessa finns angivna i 15 § tillsynslagen. Den klart vanligaste återkallelsegrunden är "sjukdom" - främst psykisk ohälsa - samt missbruk av alkohol och narkotika, som medför att den legitimerade intc kan utöva sitt yrke på ett tillfredsställande sätt. Dessa ärenden kräver en omfattande och särskilt noggrann utredning. Om nämnden efter sådan utredning finner att det finns anledning att återkalla legitimationen använder sig nämnden ofta av möjligheten i 16 § tillsynslagen att ålägga den legitimerade att låta undersöka sig av en läkare som nämnden anvisar och temporärt återkalla legitimationen i avvaktan på att nämnden slutligt prövat frågan om återkallelse. - F.n. är det endast socialstyrelsen och yrkesutövaren själv som är behöriga anmälare i behörighetsärenden. Att socialstyrelsen är anmälare i sådana fall är en klar fördel för ansvarsnämnden, eftersom ärendena i regel blir väl utredda ur medicinska och andra synpunkter. Det är här inte så sällan fråga om svåra bedömningar av vederbörandes tillstånd och prognos för den närmaste framtiden. Om JO ges befogenhet att göra anmälan till ansvarsnämnden om återkallelse av legitimation m.m. på grund av sjukdom och annan liknande omständighet, förutsätter nämnden, att den utredning som ligger bakom anmälan blir av samma slag som nu är fallet. Detta förutsätter i sin tur att JO har tillgång till medicinsk sakkunskap, som torde få tillhandahållas av socialstyrelsen. Detta medför onekligen risk för dubbelarbete. Ansvarsnämnden ställer sig därför tveksam till att JO skall kunna göra anmälan om återkallelse av legitimation på de grunder som angetts i 15 § 2. tillsynslagen. Anmälningar som ger anledning till sådana överväganden kan JO lämpligen överlämna till socialstyrelsen för handläggning. JO har sedan möjlighet att hålla sig underrättad om ärendets utveckling. Om man bortser från denna arbetsekonomiska aspekt har ansvarsnämnden i och för sig inte något att invända mot förslaget i denna del. - Däremot anser ansvarsnämnden att en motsvarande invändning inte kan riktas mot att det öppnas en möjlighet för JO att göra anmälan till ansvarsnämnden med yrkande om deslegitimering på de grunder som anges i 15 § 1. tillsynslagen, dvs. om den legitimerade varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket. Hit hör grava brister både i och utanför yrkesutövningen. Som exempel kan nämnas allvarliga misstag på grund av grov oskicklighet i yrket, omfattande missbruk av rätten att utfärda läkarintyg, främst sjukintyg och pensionsintyg, samt grövre brottslighet som kan undergräva allmänhetens förtroende för den legitimerade, t.ex. grova narkotikabrott. Sådana ärenden

förekommer inte så ofta i nämnden. - Ansvarsnämnden vill i detta sammanhang föreslå att tillsynslagen ändras så, att det blir möjligt för nämnden att i ärenden, där återkallelse av legitimation yrkats, tilldela den anmälda disciplinär påföljd, om nämnden finner att tillräckliga skäl inte föreligger för deslegitimering. F.n. kan nämnden inte gå utanför de yrkanden som framställts, vilket ibland kan te sig otillfredsställande. - Ansvarsnämnden vill här också erinra om att nämnden kan meddela ny legitimation när förhållandena medger det. JO:s befattning med sådana ärenden har inte berörts i utredningen. - Ansvarsnämnden tillstyrker utredningens förslag till ändring i JO:s instruktion som innebär, att preskription kan brytas i disciplinärenden genom en anmaning från JO till vederbörande att inom viss tid avge svar till ansvarsnämnden. Nämnden föreslår att 14 § tillsynslagen ändras på motsvarande sätt så att en sådan anmaning av socialstyrelsen också blir preskriptionsavbrytande. *Det förekommer ibland att ärenden preskriberas helt eller delvis under styrelsens utredning. I ärenden där kritik kan riktas mot både den medicinska vården och omvårdnaden av patienten bör det övervägas, om inte preskriptionen bör brytas för varje enskild del av vården och behandlingen.* - Vad utredningen i övrigt anfört och föreslagit föranleder inga erinringar från ansvarsnämndens sida. - Vad nämnden anfört om JO:s tillsyn och befogenheter gäller också motsvarande förslag beträffande JK.

*Lantbruksstyrelsen:* Efter förebild från vad som gäller inom hälso- och sjukvården finns för veterinärer en särskild ansvarsnämnd som behandlar anmälningar mot både offentligt anställda och privata veterinärer. Till skillnad mot hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, som är en särskild myndighet, utgör veterinärväsendets ansvarsnämnd ett organ inom en annan myndighet (lantbruksstyrelsen). - Lantbruksstyrelsen har sett det som väsentligt att de båda ansvarsnämnderna så långt möjligt lyder under likartade regler. Det nu framlagda förslaget verkar i samma riktning. - Lantbruksstyrelsen tillstyrker förslaget vad avser JO:s roll i fråga om de ärenden som hanteras av veterinärväsendets ansvarsnämnd. - Som framgår av betänkandet anses beslut av ansvarsnämnden endast kunna överklagas av den veterinär som fällts till ansvar. Ett frikännande beslut kan inte överklagas av anmälaren/djurägaren eller någon annan. Från rättssäkerhets-synpunkt måste det anses värdefullt att JO (och JK) ges en sådan besvärsmätt, även om rätten endast kan utnyttjas i fråga om veterinärer som står under JO:s (JK:s) tillsyn, dvs. offentligt verksamma veterinärer.

## 8.2 Disciplinfrågor gällande svenska kyrkans personal

De delar av JO-utredningen som gäller *svenska kyrkans personal* (bet. 8.6.6.3 och 8.6.6.5) tas upp i remissyttrandena från *kyrkoförfattningsutredningen*, *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* och *Svenska kyrkans centralstyrelse*.

*Kyrkoförfattningsutredningen:* Som framgår av utredningens direktiv (Dir. 1982:88) är kyrkoförfattningsutredningens uppdrag i första hand av teknisk natur. Vi avstår därför från att närmare kommentera de sakliga ändringar som föreslås i betänkandet. Vår principiella uppfattning är dock att samma

regler bör gälla för svenska kyrkans organ och personal som för den offentliga sektorn i övrigt när det gäller JO:s kontroll. - I fråga om de av JO-utredningen föreslagna ändringarna beträffande kyrkans personal uppger kyrkoförfattningsutredningen följande. Som framgår av betänkandet avvaktar civildepartementet med att genomföra de ändringar i domkapitelslagen som tjänsteansvarskommittén föreslagit. Det har nämligen ansetts lämpligt att vi först får ta ställning till den lagtekniska och systematiska utformningen av dessa regler i samband med vårt arbete med en ny kyrkolag. Detta arbete beräknas kunna slutföras tidigast årsskiftet 1986/87. Dessutom kommer 1982 års kyrkokommitté under hösten 1985 sannolikt att lämna förslag till en ny lag om domkapitel och vissa stiftsstyrelseuppgifter. Enligt vad vi erfarit kommer de nuvarande disciplinära reglerna för prästerna i domkapitelslagen att överföras oförändrade till det förslaget. Från dessa synpunkter bör därför inget hinder föreligga emot att JO-utredningens aktuella ändringar träder i kraft den 1 januari 1986 såsom föreslagits i betänkandet. Såvitt vi kunnat finna behöver den ändring som föreslås i domkapitelslagen inte föregås av ett yttrande från kyrkomötet.

*Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* anger att den anser att kyrkoförfattningsutredningens arbete bör avvaktas före framläggandet av tjänsteansvarskommitténs förslag (Ds Ju 1983:7) om att JO skall få talerätt i beslut av domkapitel och av ansvarsnämnden för biskopar.

Enligt *Svenska kyrkans centralstyrelse* bör kyrkoförfattningsutredningens slutliga resultat avvaktas innan några som helst ingrepp görs i nu gällande ordning avseende präster. Centralstyrelsen anför vidare bl.a. följande. Den ändring som föreslås i domkapitelslagen, rymmer i sig inte bara arbets-, offentlig- och straffrättsliga aspekter, utan kompliceras av att dessa i större och mindre utsträckning också hänger samman med frågor som rör prästämbetet som sådant. Därigenom förs exempelvis biskopens särskilda ställning som läroämbetets främste företrädare, hans roll som pastor pastorum för stiftets präster, hans och domkapitlets roller vid utövandet av ämbetsstillsynen in i bilden, för att nämna några viktiga områden. Centralstyrelsen ser - icke minst mot bakgrund av JO:s föreslagna ställning i de prästerliga disciplinärendena - sådana gränsdragnings- och kompetensproblem kunna uppstå, att dessa först måste bli föremål för en inträngande analys, innan ett slutligt förslag förelägges riksdagen i denna del. I detta sammanhang vill centralstyrelsen dessutom erinra om att en ändring varom nu är fråga av domkapitelslagen, rimligen måste underställas kyrkomötet för dess hörande.

### 8.3 Överlämnande av ärende till disciplinmyndighet

*JK* anger i anslutning till utredningens resonemang om *överlämnande av ärende till disciplinmyndighet* (bet. 8.3.4; s. 164, bet. 8.6.6.4; s. 212 f.) att det bör observeras att ett överlämnande till disciplinmyndighet utan formell anmälan inte ger JO ställning som part i domstol, om arbetstagaren sedermera söker ändring i ett beslut av disciplinmyndigheten. En sådan partsställning förutsätter att beslutet tillkommit efter anmälan av JO (7 §

andra stycket JO-instruktionen, jfr 7 § andra stycket lagen om JK:s tillsyn). Det är därför viktigt att innebörden av ett överlämnande görs fullt klart.

KU 1986/87:2  
Bilaga 1

#### 8.4 JO:s ställning hos disciplinmyndigheten

Beträffande utredningens förslag angående *JO:s ställning hos disciplinmyndigheten* (bet. 8.6.6.5) framförs invändningar från JK och *försvarets civilförvaltning*.

JK är tveksam till utgångspunkterna för utredningens förslag att JO och JK skall ges en partsliknande roll i ärende hos disciplinmyndighet som dessa anmält dit och anför följande. Det kan enligt min mening inte vara riktigt att på detta sätt skapa ett domstolsliknande förfarande hos myndigheterna. Dessa bör, sedan JO eller JK anmält ärendet dit, självständigt ta ställning med anledning av anmälan. JO:s eller JK:s utredningsresurser bör ej tas vidare i anspråk innan disciplinmyndigheten fattat sitt beslut med anledning av anmälan. Mina kritiska synpunkter har också avseende på förfarandet i statens ansvarsnämnd. Nämnden skall enligt min mening agera som arbetsgivarorgan och inte som domstol. Vad jag sagt nu rör principiella frågor som också behandlades av tjänsteansvarskommittén i dess slutbetänkande år 1983 (bet. s. 298 ff). Jag beklagar att frågan inte fått ytterligare belysning i regeringsförslaget med anledning av betänkandet (prop. 1984/85:117). Om en bestämmelse i enlighet med utredningens förslag skall införas kan det enligt min mening ifrågasättas om den inte bör tas in i LOA i stället för i JO-instruktionen och lagen om justitiekanslerns tillsyn. Den riktar sig ju till respektive myndighet och inte till JO eller JK. Bestämmelsen skulle exempelvis kunna tas upp i 15 kap. LOA.

(Det kan anmärkas att även *rättshjälpsnämnden i Stockholm*, som i sakligt hänseende inte har någon erinran mot förslaget, ifrågasätter om den ifrågavarande bestämmelsen bör intagas i JO-instruktionen resp. JK-lagen.)

*Försvarets civilförvaltning* avstyrker i sitt remissyttrande utredningens ifrågavarande förslag i den del det innebär att JO skall ha rätt att närvara vid muntliga förhör i disciplinärenden som JO anmält till myndigheten. I remissyttrandet anger civilförvaltningen följande skäl härför. Ärenden om disciplinansvar är en arbetsgivaruppgift och verket förutsätter att myndighetschefer och styrelser även i dessa ärenden känner det ansvar som åligger dem och vidtar de åtgärder som krävs för att varje ärende skall handläggas i överensstämmelse med gällande föreskrifter. Det ligger också i verksamhetens intresse att verksamheten bedrivs på ett korrekt sätt och att åtgärder vidtas mot försumliga tjänstemän. Skulle i något fall så inte vara fallet enligt JO:s uppfattning har han möjlighet att få ärendet prövat av domstol. - Ett av skälen till det nuvarande systemet för tjänsteansvar i offentlig verksamhet var att i så stor utsträckning som möjligt jämställa de offentliganställda med de privatanställda. Utredningens förslag skulle komma att innebära ett avsteg från dessa tankar. - Civilförvaltningen anser att det nuvarande partsförhållandet, arbetsgivare - arbetstagare bör bibehållas oförändrat. Utredningens förslag skulle sannolikt inte få några positiva

effekter när det gäller rättssäkerheten eller allmänhetens tilltro till det sanktionssystem som tillämpas i den offentliga verksamheten. Förslaget skulle sannolikt, om det genomförs, komma att innebära ett utnyttjande av JO:s redan begränsade resurser på ett sätt som skulle komma att få mycket ringa effekt överhuvudtaget. - Det torde vidare enligt verkets uppfattning vara sällsynt att en myndighet skulle ha en annan ståndpunkt än JO i ett ärende som JO efter egen utredning anmäler till myndigheten. - När det gäller att välja den lämpligaste disciplinpåföljden i det enskilda fallet bör myndigheterna själva med den personkänedom de har vara bäst lämpade att göra avvägningarna i de enskilda fallen. - Enligt civilförvaltningens uppfattning bör således utredningens förslag i denna del inte genomföras.

### 8.5 JO:s talerätt

JO-utredningens framlagda förslag om att *slopa i 16 kap. 3 § andra stycket första meningen LOA intagen begränsning av JO:s och JK:s talerätt i beslut i disciplinfrågor* (bet. 8.6.6.6; s. 217 f.) tillstyrks av bl.a. *arbetsdomstolen, kammarrätten i Stockholm, riksdagens förvaltningskontor (förvaltningsdirektören), RÅ* och *Sveriges advokatsamfund*. Kammarrätten anger i sitt remissvar att den anser det närmast abderitiskt att JO och JK inte skall få med bindande verkan göra den i lagrummet angivna bedömningen. RÅ anser den aktuella bestämmelsen, sedd isolerad, i och för sig godtagbar. Insatt i ett vidare sammanhang, särskilt i jämförelse med vad som gäller när enskild part för talan och vid s.k. särskild åtalsprövning, framstår den enligt RÅ däremot som både ologisk och i sak mindre välgrundad. RÅ biträder därför utredningens förslag om ändring av den ifrågakvarande bestämmelsen.

*Rättshjälpsnämnden i Stockholm, Svea hovrätt* och *TCO* avstyrker förslaget. Enligt *rättshjälpsnämnden* talar rent principiella skäl mot att disciplindomstol skall vara bunden av frågan huruvida disciplinpåföljd är påkallad från allmän synpunkt. Enligt *Svea hovrätts* mening är det av hänsyn till den enskildes rättssäkerhet att föredra att frågan om allmänintresset av disciplinpåföljd kan prövas av både JO och disciplindomstolen. Enligt *TCO* finns det inte anledning att upphäva den ifrågakvarande bestämmelsen. *TCO* fortsätter: Utredningen har anmärkt, att det inte i de fall där arbetstagaren är kående och JO svarande synes föreligga något hinder mot att fastställa disciplinmyndighetens beslut om disciplinpåföljd, även om domstolen inte anser att sådan påföljd är påkallad från allmän synpunkt. Denna skillnad framstår som svårförståelig för utredningen (s. 217). - *TCO* delar utredningens uppfattning i detta hänseende men anser för sin del att en lagändring bör ske varigenom domstolen kan beakta ifrågakvarande hinder mot åläggande av disciplinpåföljd även då det är arbetstagaren som överklagat beslutet härom. I sammanhanget får *TCO* vidare ansluta sig till uttalandet i 1972 års JO-utredning att det "synes lämpligt att föreskriva att domstolen skall ålägga eller skärpa disciplinpåföljd endast om det är från allmän synpunkt motiverat. Därigenom markeras att det inte är några specifika arbetsgivarintressen som skall tillvaratas utan medborgarnas intresse av korrekt tjänsteutövning."

Förslaget om att slopa i 16 kap. 3 § andra stycket andra meningen LOA intagna begränsningar av JO:s och JK:s talerätt i avskedande- och avstängningsfrågor (bet. 8.6.6.6, s.218 f.) tillstyrks av bl.a. arbetsdomstolen, hovrätten över Skåne och Blekinge, JK, riksdagens förvaltningskontor (förvaltningsdirektören), Svea hovrätt och Sveriges advokatsamfund. De båda hovrätterna motiverar sina ställningstaganden med att det i stadgandet angivna begreppet myndighetsutövning i praxis fått en begränsad uttolkning.

TCO går emot förslaget. TCO framhåller att det, om den ifrågavarande bestämmelsen upphävs, kan befaras att antalet av JO förda mål i domstol om avskedande kommer att öka och detta inte minst om det "nya" begreppet myndighetsutövning införs i 20 kap. 1 § BrB. TCO, som anser att detta vore olyckligt, anger vidare följande. Frågan om arbetstagaren genom brott visat sig olämplig för sin befattning bör i första hand ensamt vara förbehållet arbetsgivarens prövning. Endast för de grövsta brotten kan JO:s överprövning av anställningsförhållandet vara befogad. Har inget brott begåtts skall JO självfallet inte ha någon behörighet att befatta sig med frågan om avskedande.

Rikspolisstyrelsen (RPS) anger att den är tveksam till förslaget att helt slopa andra stycket i 16 kap. 3 § LOA. RPS ifrågasätter - mot bakgrund av JO-utredningens uttalanden om att JO och JK i fortsättningen själva, utan författningsreglering, skall iaktta vissa begränsningar då de överväger att fullfölja ett ärende - om inte en sådan, för den enskilde betydelsefull, begränsning i JO:s och JK:s handlingsfrihet trots allt bör komma till uttryck i författningstext.

Ytterligare en av utredningen under 8.6.6.6 upptagen fråga, gällande JO:s talerätt i en speciell situation, tas upp i remissyttrandet från kammarrätten i Stockholm, som anför följande. Kammarrätten är ense med utredningen om att JO och JK bör ha rätt att till arbetsdomstolen överklaga domar när de själva har fört talan vid tingsrätten som kändande m.fl. fall (bet. s. 217). Kammarrätten anser dock att denna behörighet bör författningsregleras.

## 8.6 Kritik; vägledande uttalanden

Vad JO-utredningen anför i fråga om kritik; vägledande uttalanden (bet. 8.6.7) har i allmänhet inte föranlett någon erinran eller några särskilda uttalanden från remissinstansernas sida. I några av remissvaren berörs dock ämnet. Vissa av de därvid anförda synpunkterna återges nedan. (Det bör dessförinnan anmärkas att det även på andra håll i remissammanställningen återfinns olika synpunkter i saken.)

*Kammarrätten i Stockholm:* Mot bakgrund av vad utredningen uttalar (bet. s. 125) i samband med frågan om JO:s kritiker vill kammarrätten framhålla att, eftersom JO-ämbetets ämnesområden är så oerhört vidsträckta, risk alltid kan föreligga att uttalanden görs som sedermera visar sig inte vara bärande. Frekvensen av sådana fall synes dock ha varit ytterst ringa. Det är ändå av stor vikt att JO inte endast har tillgång till erforderlig expertis inom ämbetet när det gäller de större områdena utan att han även har möjligheter

att anlita utomstående experter för mer udda frågor. Av särskild vikt är att JO inte ger sig in på en egen bedömning i förväg av frågor som kan komma att bli eller - i synnerhet - är föremål för domstols prövning (jfr den fråga som behandlas i regeringsrättens beslut den 6 december 1984, avd 1, mål nr 5190/1984).

*Sveriges domareförbund*: Det är mycket viktigt att JO kommer med berättigad kritik och att JO:s kritik är välgrundad. JO måste därför få resurser att utreda de ärenden som han tar upp. Kritik som uppfattas såsom oberättigad - vilket förekommit - ger dåligt anseende och dålig effekt åt hela JO:s verksamhet. Inte minst därför instämmer förbundet i vad utredningen anför på s. 225 nederst rörande innebörden av lämplighetsuttalanden av JO. - Förbundet anser att uppföljning av tidigare ärenden kan bli betydelsefull för JO:s auktoritet och verksamhet.

*Vapenfrinämndens ordförande*, som instämmer i vad utredningen anför i fråga om kritik och vägledande uttalanden, påpekar att JO-ämbetet i dessa delar intet har att lära av utländska kollegor. Kritik förekommer hos dem endast sparsamt och vägledande uttalanden görs sällan eller aldrig.

## 9. Övriga befogenheter m.m. (bet. 8.7)

### 9.1 Framställningar om författningsändring

Utredningens överväganden angående *JO:s framställningar om författningsändring* (bet. 8.7.2) tas upp av *kammarrätten i Stockholm*, *Lantbrukarnas riksförbund*, *Medborgarrättsrörelsen*, *SAF* och *Företagareförbundet*. I det följande redovisas de anförda synpunkterna.

*Kammarrätten i Stockholm*: Det kan sättas i fråga om inte metoden att skicka en kopia av JO:s beslut till berört statsdepartement eller riksdagsutskott blivit alltför vanlig på bekostnad av ordningen med formliga framställningar. Den förra metoden är godtagbar endast när det gäller mer perifera frågor. Som utredningen anger (bet. s. 230) kan direkta framställningar från JO "inte negligeras av regeringen eller riksdagen utan måste bli föremål för något slag av åtgärd". Häri ligger - från synpunkten av ämbetets auktoritet - en styrka. Framställningarna kommer rimligen att observeras på ett annat sätt än de formlösa översändandena. Massmedia och andra får anledning att följa upp frågan. Uppgiften (bet. s. 230) att det främsta skälet till den påtalade utvecklingen är JO:s begränsade resurser kan inte gärna vara riktig, eftersom sakfrågan i det särskilda fallet har samma vikt oavsett om JO gör en framställning i ämnet eller nöjer sig med att sända över sitt beslut för kännedom.

*Lantbrukarnas riksförbund* (LRF): Nuvarande praxis med "informella" framställningar om författningsändringar synes vara ändamålsenlig. Möjligheten för JO att välja mellan att vända sig till riksdag eller regering bör kvarstå. Huruvida JO i framställningar skall skicka kopia för kännedom till

vederbörande utskott är snarast en ordningsfråga vars praktiska behov torde vara begränsat, varför LRF finner det rimligt att regler härom inte förs in i JO-instruktionen.

*Medborgarrättsrörelsen:* Av betänkandet framgår att JO i stort sett upphört att begagna sina möjligheter att i framställning till riksdagen eller till regeringen påkalla ändring i gällande lagstiftning. Såsom visas av utredningen var denna möjlighet tidigare relativt ofta utnyttjad. Det är uppenbart att JO under sin granskning av rättstillämpningen på skilda områden måste stöta på många fall där de gällande reglerna framstår som mindre ändamålsenliga. Ibland kan de vara onödigt ingripande, i andra fall kan de ha blivit obsoleta. Ej sällan kan en regel i gränsfall leda till resultat som inte överensstämmer med lagstiftarens intentioner. Inte minst i skatterätten kan resultaten vara stötande för rättskänslan. - Ett viktigt led i JO:s verksamhet borde vara att för sin huvudman, riksdagen, som enligt gällande regeringsform bär ansvaret för rättsläget, rapportera om regler som visat sig ej hålla måttet och anmäla behovet av lagändring. Utredningens inställning till denna del av JO:s arbete förefaller halvhjärtad. Närmast synes utredningen som på de flesta andra punkter tycka att allt är bra som det är. Enligt vår mening bör JO som övervakare av rättstillämpningen sätta in helt annan kraft än f.n. på att verka för att rättsreglerna får ett materiellt tillfredsställande innehåll. JO skulle här kunna - utan att beträda politiskt kontroversiell mark - göra betydande insatser för rättsordningens förbättring.

SAF betonar att JO:s ifrågavarande initiativrätt utgör en viktig form av återrapportering till riksdagen som JO hittills använt alltför litet. SAF anser att JO bör stimuleras att bruka den.

*Företagareförbundet* understryker betydelsen av att JO använder sina i instruktionen angivna möjligheter att påtala brister i själva lagstiftningen. Förbundet anger vidare bl.a. att JO borde åläggas att till sin huvudman riksdagen, som är det organ som stiftar lag, anmäla alla brister i lagstiftningen som JO iakttar. Att göra sådana påpekanden måste bli en skyldighet för JO, inte som nu endast en i det närmaste obegagnad möjlighet.

## 9.2 Rätt till tolkningsbesked

Utredningens överväganden angående frågan om att *illägga JO rätt till tolkningsbesked i lagfrågor m.m.* (bet. 8.7.3.1) behandlas särskilt i några av remissyttrandena. Nedan återges de i saken framförda synpunkterna.

*JO Nilsson* konstaterar att JO-utredningen avvisat alla förslag till breddning av JO:s befogenheter under hänvisning till att sådana förändringar skulle "urholka JO:s ställning som extraordinärt organ som står vid sidan av de ordinarie myndigheterna". *JO Nilsson* anser att så länge begreppet "extraordinärt organ" inte definierats, något som ej skett i utredningsbetänkandet, är det oegentligt att med hänvisning till begreppet avvisa alla förslag om funktionsförändringar. Enligt *JO Nilsson* rimmar det alldeles utomordentligt väl med hans uppfattning om JO:s roll och verksamhet att JO ges bl.a. i

avsnitt 8.7.3 diskuterade särskilda befogenheter. (Se även JO Nilssons under avsnitt 4.3 i remissammanställningen återgivna synpunkter.)

KU 1986/87:2  
Bilaga 1

*Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet:* Värt att överväga ytterligare är också uppslaget att ge JO rätt att påkalla tolkningsbesked av de högsta domstolarna. I dagens utredningsläge finns det emellertid inte underlag för några reformer av sådan art som har berörts här.

*Kammarrätten i Stockholm* är ense med utredningen (bet. s. 233 ff.) om att frågan om rätt att erhålla auktoritativa tolkningsbesked i lagfrågor inte kan prövas isolerad för JO och därför inte bör tas upp i detta sammanhang.

*Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anger att rättegångsutredningen under hösten 1985 kommer att avlämna ett betänkande där frågor av det slag som behandlas i förevarande avsnitt utförligt kommer att behandlas.

*Medborgarrättsrörelsen:* Praktiskt synnerligen viktigt är att JO medverkar till att gällande rätt snabbt och enkelt blir föremål för klar tolkning, när tvekan föreligger om dess verkliga innebörd. På denna punkt nöjer sig utredningen i huvudsak med att redovisa status quo och uttrycker sin tillfredsställelse med JO:s efterhand väl utvecklade metod att i sina beslut göra uttalanden i skilda tolkningsspörsmål. Ibland kan dessa uttalanden innefatta kritik mot den myndighet som hemfallit åt en annan tolkning än den JO anser vara den riktiga. Ibland instämmer JO med myndigheten och godtar dennas tolkning. Utredningen berör emellertid inte det centrala faktum att JO:s uttalanden inte är annat än rättsligt helt oförbindande meningsyttringar härrörande från en mer eller mindre sakkunnig person. Uttalandena anger hur JO tycker att aktuella rättsregler skall tolkas. De avses skola verka främst genom tyngden i JO:s argumentation. - Det torde i och för sig vara riktigt att förvaltningen i de flesta fall följer de uttolkningar av olika regler som JO gör. Men det finns också aktuella exempel på att förvaltningsmyndigheter och befattningshavare har tagit avstånd från JO:s bedömningar. Av domstolarna har JO:s uttalanden aldrig uppfattats som några riktlinjer utan närmast som utläggningar likartade dem som återfinns i vetenskapliga författares produktion. Det händer av och till att en JO-tolkning avser en rättsfråga som i ett senare skede kommer upp som prejudikatfråga i någon av de högsta domstolarna. Dessa känner sig då på intet sätt bundna av den tolkning till vilken JO i något tidigare sammanhang kan ha kommit fram. I deras överläggningar noteras givetvis JO:s ställningstagande, men det händer ej sällan att prejudikatinstansen kommer till en helt annan bedömning än JO. Ett mera uppseendeväckande sådant fall inträffade i december 1984 då kort tid efter ett JO-beslut regeringsrätten kom till en helt annan ståndpunkt än den som JO intagit. Saken gällde fondstyrelsernas ställning inom allmänna pensionsfonden. Regeringsrätten fann sådan styrelse vara offentlig myndighet, medan JO kort innan underkänt denna uppfattning, lät vara på skäl som inte var särskilt övertygande. - Det rådande systemet med JO-uttalanden, som ej är förankrade i rättssystemet, som ämbetets huvudsakliga verkkningsmedel kan inte anses tillfredsställande. JO:s uttalanden måste på ett eller annat sätt ges en anknytning till rättsväsendet i övrigt. Vad som erfordras är att JO bereds möjlighet att själv direkt medverka i utbildningen av rättspraxis och därvid

hävda den meningen han anser bäst överensstämma med lagstiftarens intentioner. En ordning behövs som gör det möjligt för JO att få sina tolkningsförslag slutligt prövade av den instans som enligt rättsordningen har att ta slutlig ställning i rättstillämpningsfrågan. Så skedde i viss omfattning tidigare då JO förde talan om ansvar för tjänstefel under påstående att den åtalade tjänstemannen tolkat en lagregel oriktigt. I brottmålet måste då domstolen prejudiciellt uttala sig i tolkningsfrågan. Av och till förekom att HD som domstol i brottmål i sista instans fann att den åtalade tjänstemannens tillämpning av lagen inte var felaktig och ogillade JO:s talan för tjänstefel. I och med att det allmänna tjänstefelet avskaffats har denna väg att få riktigheten av en JO-ståndpunkt domstolsprövad i realiteten försvunnit. - Utredningen redovisar i sitt betänkande vissa uppslag till utvidgade befogenheter för JO. Några sammanfattar utredningen under rubriken "Rätt till tolkningsbesked". Enligt dessa tankar skulle JO tillerkännas en särskild rätt till en av JO framlagd tolkning av en aktuell rättsfråga. Meningen är att JO skulle ungefär som vid förhandsbesked enligt olika förfaranden i skatterätten, kunna formulera ett tänkt fall och få besked om dess behandling. Erfarenheterna från dessa förhandsbesked är goda. Utredningen avvisar emellertid utan egentliga sakskaäl alla tankar i denna riktning med en hänvisning till rättegångsutredningens arbete. Denna utredning sysslar ej med JO:s verksamhet, varför hänvisningen knappast är övertygande. - Uppenbarligen skulle JO-uttalandena få den tyngd som behövs om JO hade möjlighet att få sina tolkningar bedömda av de instanser som enligt gällande rättsordning har ansvar för prejudikatbildningen inom det rättsområde JO-uttalandet rör. Utredningens avvisande hållning kan ej godtas. Föreliggande förslag bör snarast tas upp till sakprövning och verklig utredning. Målet måste vara att råda bot på de missförhållanden som är en konsekvens av att JO:s uttalanden för närvarande saknar rättslig betydelse. - Med utredningens förslag sänks nivån ytterligare genom att JO-uttalanden skall kunna föras inte endast av JO själv utan även av någon av rättscheferna. Det förtjänar också understrykas att JO-uttalanden alltid är enmansavgöranden. Sådana får sällan samma kvalitet som de tolkningar vilka framgår ur en kollegialt sammansatt domstols överläggningar och beslut. I de svenska prejudikatinstanserna deltar normalt fem högt kvalificerade domare i avgörandet.

*Regeringsrättens ledamöter:* JO:s rätt att göra för rättstillämpningen vägledande uttalanden är grundad på instruktionen och sålunda på lag. JO har emellertid inte därmed tillagts någon rätt att med bindande verkan avgöra innebörden i gällande rätt. Detta tillkommer i stället andra organ, främst högsta domstolen och regeringsrätten. Dessa organ kan komma att bedöma en rättsfråga på annat sätt än JO. JO:s vägledande uttalanden avser emellertid i praktiken huvudsakligen sådana förhållanden som normalt inte prövas av prejudikatdomstolarna. Detta är en tillfredsställande ordning som i huvudsak eliminerar risken för konflikt mellan uttalanden av JO och av domstolarna.

*Rättsrådets utredning i Stockholm:* Tanken att JO skulle tilläggas rätt till tolkningsbesked är intressant. Frågan är dock både komplicerad och

omfattande och torde inte kunna bedömas utan en ingående utredning. En sådan bör också komma till stånd och det framstår enligt rättshjälpsnämndens uppfattning som ändamålsenligt att den anförtros den pågående rättegångsutredningen.

KU 1986/87:2  
Bilaga 1

*SAF:* Det är viktigt att JO kan medverka till att gällande rätt snabbt och enkelt blir föremål för klar tolkning när en regels innebörd är oklar. En sådan utveckling har länge förespråkats av bl. a. Högsta Domstolen (se t. ex. betänkandet sid 234). Man får inte glömma att JOs uttalanden är rättsligt oförbindande meningsyttringar, som dock erhåller sin särskilda tyngd genom den auktoritet och den insikt som skall uppfattas vara förbunden med JO-ämbetet. En rätt för JO att få till stånd lagförklaring av vederbörande prejudikatinstans skulle förstärka JO-ämbetets insatser för lagtolkning. Utredningen avvisar dock tankar i denna riktning med en hänvisning till rättegångsutredningens arbete. Eftersom denna utredning inte sysslar med JO-ämbetet är hänvisningen svårförklarlig.

*Sveriges domareförbund:* Vad som diskuteras (*avsnitt 8.7.3.1*) om tolkningsbesked är intressant, och sådana skulle kunna utgöra ett värdefullt komplement till den nya ramlagstiftningstekniken. Det synes dock vara riktigt att som utredningen gör hänvisa frågan till rättegångsutredningen.

*Vapenfrinämndens ordförande* anser att frågan om att ge JO den ifrågavarande befogenheten är väl värd att övervägas. Enligt remissyttrandet skulle ett närmare inträngande i anglo-saxisk rätt kunna ge uppslag till frågans lösande.

### **9.3 Rätt att besluta om skadestånd m.m.**

Utredningens under avsnitt 8.7.3.2 redovisade överväganden angående förslag om att ge JO rätt att besluta om *skadestånd* från det allmänna, att i *extraordinär väg överklaga myndighetsbeslut* liksom att besluta att myndighetsbeslut tills vidare inte får verkställas (*inhibition*) behandlas i ett 15-tal remissvar.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, justitierådet Holmberg m.fl., justitierådet Nyman m.fl., länsstyrelsen i Kopparbergs län, Lantbrukarnas riksförbund, regeringsrättens ledamöter, samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet och Svenska kommunförbundet* ansluter sig till utredningens uppfattning att de ifrågavarande särskilda befogenheterna inte bör införas. I det följande redovisas några av dessa remissinstansers synpunkter.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anger att den i allt väsentligt kan ansluta sig till utredningens kritik mot förslagen i föreliggande form men finner det anmärkningsvärt att utredningen inte själv lämnar något konstruktivt bidrag i frågan.

*Justitierådet Holmberg m.fl. och justitierådet Nyman m.fl.* anger bl.a. att man bör hålla fast vid att JO-ämbetet är en institution av extraordinär natur. I yttrandena anförs vidare följande. I konsekvens med vad vi nyss har uttalat om JO-ämbetets principiella funktion delar vi utredningens uppfattning att

JO inte bör tillföras uppgifter eller ärenden som skulle omvandla JO till en vanlig myndighet (se avsnitt 8.7.3.2).

KU 1986/87:2  
Bilaga 1

*Regeringsrättens ledamöter* anför i saken följande. Det får anses tillfyllest att JO i fall av skadeståndsanspråk kan hänvisa den klagande till JK och att det numera är möjligt för enskild att enligt skadeståndslagen i stor utsträckning yrka skadestånd direkt av det allmänna i stället för att behöva vända sig mot den befattningshavare som felat. Vidare får det förutsättas att JO:s uttalanden faktiskt får till effekt att myndigheterna självmant söker rätta till fel JO påtalat.

*Svenska kommunförbundet*, som delar uppfattningen att särskilda befogenheter för JO inte bör införas, anser det synnerligen angeläget - som ett led i arbetet med att höja kvaliteten hos myndigheterna - att utbildningen i förvaltningsrätt förstärks på högskolenivån.

*JK, rätts hjälpsnämnden i Stockholm* och *Sveriges advokatsamfund* behandlar i sina remissvar utredningens syn på frågan om rätt för JO att besluta om skadestånd.

*JK* delar utredningens uppfattning att JO inte skall ges sådan rätt. *JK* anför i frågan vidare bl. a. följande. Skaderegleringen bör också fortsättningsvis, i den mån den inte kan ske hos myndigheterna, äga rum endast hos justitiekanslern. Härigenom skapas möjlighet till en enhetlig praxis och till enhetliga rutiner i övrigt. Av betydelse är också att *JK* kan företräda staten i domstol i den mån anspråket kommer under domstols prövning. Denna befogenhet för *JK* är ett led i hans uppgift att vara regeringens ombudsman och att under regeringen bevaka statens rätt, uppgifter som inte lämpligen bör läggas på JO.

Enligt *rätts hjälpsnämnden i Stockholm* är det mera som talar emot än för införandet av skadeståndsbefogenhet för JO. Nämnden framför vidare bl.a. följande. Om JO funnit skäl att tillhandagå en klagande med utredning kan han ju därefter hänvisa vederbörande att antingen vända sig till *JK* med ersättningsanspråk eller att väcka talan vid domstol eventuellt med bistånd av allmän rätts hjälp. JO kan ju också i enlighet med sin praxis bistå med en framställning till regeringen om skadeersättning "ex gratia". Dessa vägar framstår som helt tillfyllest i det övervägande antalet fall och har dessutom den fördelen att JO bibehålles vid sin handlingsfrihet. Därest man skulle tillägga JO befogenhet att "döma ut" skadestånd är faran nämligen uppenbar att detta uppfattas som en skyldighet för honom att reglera en skada och att hans ämbete därigenom i berört hänseende blir att jämställa med en ordinar förvaltningsmyndighet. Risk finns ju också att praxis kan komma att utvecklas olika hos JO och *JK* i skaderegleringsfallen.

Även *Sveriges advokatsamfund* delar utredningens mening att JO ej är ett lämpligt organ för prövning av skadeståndsanspråk. Samfundet tillägger att detta dock ej innebär att samfundet anser att den klagande skall hänvisas att själv vända sig till *JK*, eftersom *JK* i sin roll som statens advokat i skadeståndssammanhang strävar efter att hålla de statliga skadeersättningarna på så låg nivå som möjligt. I anslutning till utredningens påpekande att JO

bör erinra den enskilde om möjligheten att väcka talan mot det allmänna vid domstol och yrka skadestånd med stöd av skadeståndslagen påpekar samfundet att JO givetvis i förekommande fall skall hänvisa den klagande till advokat och erinra om möjligheterna att erhålla allmän rättshjälp respektive att utnyttja rättsskyddsförsäkringen. (I fråga om förslagen om extraordinär besvärsmått och inhibition har samfundet, som framgår nedan, en annan syn än JO-utredningen.)

KU 1986/87:2  
Bilaga 1

I remissvaren från försäkringsöverdomstolen (presidenten), JO Nilsson, juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet (genom dess forskningsnämnd), juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, Medborgarrättsrörelsen, SAF, Sveriges advokatsamfund och vapenfrinämnden (ordföranden) förordas att JO ges olika särskilda befogenheter eller att frågan härom utreds vidare. De i remissvaren lämnade synpunkterna redovisas i det följande.

Försäkringsöverdomstolen (presidenten) anför i sitt remissvar bl.a. följande. Jag anser det viktigt att satsa på en ordning som innebär att av myndigheter och tjänstemän begångna fel snabbt kan rättas till. Jag tycker mig alltför ofta stöta på situationer där man från myndighetshåll i och för sig beklagar att ett fel begåtts men myndigheten intar en kallsinnig eller ointresserad attityd till att rätta eller medverka till att rätta det fel som begåtts. Det kan ibland heta att det inte är vår sak, det får ankomma på någon annan myndighet. Man tar dock inte något initiativ för att föra saken vidare till denna myndighet. Fel i samband med databehandling har en benägenhet att bli efterhängsna och föranleda fel i efterkommande beslut och handlingar angående den enskilde. I viss utsträckning kan myndigheternas passivitet förklaras av att lagstiftningen inte tillräckligt klart reglerat rättelseinstitutet. Myndigheterna har därför uppfattat sig sakna befogenhet att rätta felaktigheter och menat att uppgiften fick ankomma på en överinstans. På vissa förvaltningsområden finns det dock utförliga bestämmelser om rättelse av felaktiga beslut, t. ex. på socialförsäkringsområdet. Jag kan vittna från den sektorn att rättelseinstitutet kommit till stor användning och det var också min erfarenhet från JO-åren att försäkringskassorna var de förvaltningsorgan som hade den bästa förståelsen och den största effektiviteten när det gällde att rätta felaktigheter. På andra områden, t. ex. skatteområdet var inställningen en annan. Vad jag saknade i sådana situationer var ett effektivt medel för JO som kunde utnyttjas för att få rättelse till stånd. Här finns vissa paralleller att dra till andra länders ombudsmän. Man behöver bara gå till Norge och Danmark. Möjligheterna för dessa länders ombudsmän att de facto verka för att en klagande som utsatts för felaktig myndighetsutövning får sin rätt är betydligt större än för den svenske JO:n. Jag menar därför att utredningen tagit något för lätt på de väckta förslagen att utrusta JO med särskilda befogenheter att hjälpa den enskilde till rättelse. Såväl uppslaget att utrusta JO med rätt att besluta om skadestånd från det allmänna som att tillerkänna JO någon form av extraordinär besvärsmått tycker jag är värda att utreda vidare. Särskilt gäller det det sistnämnda uppslaget vilket skulle kunna ge JO möjlighet att driva ett rättelseärende fram till ett sakligt riktigt resultat. De invändningar som utredningen för fram mot förslagen - i huvudsak att JO skulle omvandlas

till en vanlig myndighet och förlora sin ställning som extraordinärt organ - upplever jag som obefogade. Redan i dag kan JO agera som part inför olika domstolar. Att utöka hans möjligheter till sådana aktioner borde inte i någon nämnvärd grad påverka hans ställning i angivet avseende.

Beträffande vissa av *JO Nilssons* överväganden i saken, se ovan under avsnitt 9.2.

*Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* (genom dess forskningsnämnd) påpekar att JO:s egenskap av extraordinärt organ endast åberopas i syfte att avvisa olika förslag. Enligt forskningsnämnden skulle man mycket väl kunna ta denna speciella egenskap hos JO som utgångspunkt för diskussioner om bl. a. tilldelande av "extraordinära" befogenheter. Om JO exempelvis finge rätt att påfordra omprövning av myndighetsbeslut, att överklaga beslut eller att förordna om besluts verkställighet, skulle JO i jämförelse med vanliga myndigheter få extraordinära befogenheter.

*Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet* framhåller att en mera djupgående diskussion av JO-ämbetets roll än som skett i utredningsbetänkandet mycket väl kan leda till andra bedömningar och ställningstaganden i fråga om särskilda befogenheter för JO. Fakultetsstyrelsen fortsätter: De reformmöjligheter som JO-utredningen avvisar bör därför inte betraktas som slutbehandlade genom förevarande betänkande. En viss vidareutveckling av JO-rollen i sådana hänseenden skulle onekligen ligga i linje med strävandena efter ett mera medborgarnära rättsskydd.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*: Länsstyrelsen inser att en utvidgning av JO:s kompetens till att omfatta de diskuterade särskilda beslutsbefogenheterna förutsätter genomgripande förändringar i rättssystemet. För den enskilde är det dock viktigare att verkligen få rätt än att genom JO i efterhand få veta att han egentligen hade rätt. Att tillägga JO faktiska rättelsemöjligheter skulle kraftigt förstärka JO:s ställning och därmed rättssäkerheten. Vinsterna med förändringar av detta slag förefaller vara så påtagliga att frågan bör ytterligare utredas och övervägas.

*Medborgarrättsrörelsen (MRR)* anser det nödvändigt att, om hela systemet med klagomål från enskilda som bas för JO-arbetet skall bibehållas, JO ges möjligheter att hjälpa de klagande. MRR anger att principen att JO inte kan ingripa och själv ändra den ordinarie myndighetens beslut eller åtgärd är central, och ej bör frångås. Vad JO enligt MRR däremot bör kunna göra är att initiera ändring av beslut som på grund av myndighets eller tjänstemans felbedömning blivit oriktiga. MRR fortsätter: Som utredningen påpekar sker redan nu då och då, att den myndighet som begått ett fel redan vid klagomålets inkommande eller åtminstone efter det att JO uttalat klander ånyo tar upp den ursprungliga saken och ändrar sitt beslut. En sådan rättelsemöjlighet finns i de fall då den myndighet det gäller har rätt att ånyo pröva den aktuella frågan eller över huvud har möjlighet att själv rätta ett tidigare beslut. Även om området för myndighets självrättelse kan väntas bli vidgat, återstår i alla fall viktiga fält där ett fattat beslut vinner laga kraft och inte kan rivas upp med hjälp av ordinära rättsmedel. - För att ge JO möjlighet

att åstadkomma rättelse i alla dessa fall har förslag framkommit att utrusta JO med en extraordinär talerätt. Den skulle ge JO möjlighet att, om ett beslut blivit uppenbart felaktigt och rättelse ej kan ske i ordinär väg, gå in med särskilda besvär eller liknande rättsmedel och hos behörig myndighet hemställa om rättelse av det felaktiga beslutet. Det är synnerligen otillfredsställande, ibland stötande, att - som nu ofta sker - JO konstaterar att fel begåtts men inte gör annat än att uppmana vederbörande myndighet att inte göra om felet. Den klagande är ju i allmänhet föga betjänt härav. I den mån inte tredje mans intresse hindrar, bör JO medverka till att i fall som nyss angivits begångna fel rättas till. Det bör inte innebära något större merarbete för JO. - Ofta är läget sådant att rättelse ej längre kan åstadkommas. Vad som gjorts kan ej göras ogjort. Det kan då bli fråga om ekonomisk gottgörelse för den förlust den enskilde lidit genom myndighetens felaktiga beteende. Vad det här gäller är ej att JO skall ingripa som skadereglerare. En sådan funktion är ej förenlig med JO:s ställning i rättsordningen. Däremot synes JO, i de fall då han finner skäl härför, kunna vara den enskilde behjälplig då det gäller att initiera den skadelidandes ersättningsanspråk och hjälpa denne över de inledande svårigheterna då det gäller att väcka en ersättningstalan mot det allmänna, föranledd av oriktig myndighetsutövning. - MRR anger i förevarande avsnitt avslutningsvis att ett utredningsarbete snarast bör inledas.

*SAF* anser att JO bör vara utrustad med extraordinär talerätt för att kunna hemställa om rättelse av ett felaktigt beslut, som vunnit laga kraft. För det fall rättelse ej kan åstadkommas, kan enligt *SAF* bli fråga om ekonomisk gottgörelse för den enskildes förlust till följd av myndighetens felaktiga beteende. Enligt *SAF* vore det i en sådan situation rimligt att JO - till skillnad från för närvarande - kände ansvar för att den enskilde gavs möjlighet att framföra ersättningsanspråk.

*Sveriges advokatsamfund*: I motsats till utredningen anser samfundet inte att JO skulle omvandlas till en ordinär myndighet genom att tilldelas en extraordinär besvärsmått enligt JO Nilssons förslag. Det får tvärtom antagas att JO skulle begagna denna rätt endast i sådana speciella fall som naturligt faller inom ramen för JO:s extraordinära befogenheter. Samfundet kan inte heller dela utredningens mening att en rätt för JO att besluta om inhibition skulle strida mot JO:s ställning som extraordinärt organ. Inhibitionens syfte är ju att förhindra den skada som kan vållas enskild genom verkställighet av ett beslut som senare kan komma att ändras - kanske först sedan orepabel skada har åstadkommit. Det kan säkerligen förväntas att även en sådan rätt för JO skulle utövas med stor restriktivitet. Samfundet tillägger att förslagen om särskilda befogenheter för JO inte kan ersättas av sådana generella åtgärder som syftar till att förbättra och förenkla lagstiftningen och höja kvaliteten hos myndigheterna.

*Vapenfrinämndens ordförande* ställer sig kritisk till utredningens uppfattning att förslagen om särskilda befogenheter skulle kunna urholka JO:s ställning som extraordinärt organ och anser att något bör göras för att JO skall kunna hjälpa dem som vänder sig till honom. Nämndens ordförande anför vidare.

efter att ha konstaterat att utländska ombudsmän, särskilt de anglo-saxiska, till skillnad från Sveriges JO i regel uppfattar sin roll som en hjälpare åt allmänheten, vilken är till för att skaffa den enskilde rättelse när han kommit i kläm i sin relation till stat och kommun, bl. a. följande. I Sverige är attityden en annan. Självfallet leder redan det faktum att en JO-anmälan gjorts inte så sällan till att saken snabbt rättas till. Det besked från myndigheten som dröjt så länge kommer, pengar som stått inne betalas ut osv. Men själv tar JO sällan några initiativ, framför allt inte till att stat eller kommun skall utge ersättning i pengar. Om en klar betalningsskyldighet föreligger ordnar nog saken upp sig, vanligen utan att JO behöver göra så mycket. Men ofta är det minst sagt tveksamt om stat eller kommun verkligen är juridiskt skyldig att betala och dessa fall tycks inte föranleda mer än på sin höjd ett råd från JO:s sida att klaganden skall vända sig till JK eller till vederbörande kommun. Och, i de många fall då någon betalningsskyldighet helt klart inte föreligger men det likväl skulle vara mycket rimligt och skäligt att klaganden fick en kompensation, gör JO, mig veterligt, ingenting alls. Det förefaller för övrigt som inte heller JK gör något i en sådan situation. Det är märkligt att detta inte påtalats i den allmänna debatten. - I remissyttrandet anför i denna del avslutningsvis följande. När det gäller rekommendationer om ersättning tror jag inte att en lagändring är nödvändig. Det borde räcka med att JO (och JK) ändrar sin praxis. När det gäller rätt för JO att i extraordinär väg överklaga ett myndighetsbeslut eller att förordna om inhibition är nog lagändringar nödvändiga. Behovet av sådana lagändringar är kanske inte överhängande men saken borde övervägas.

#### **9.4 JO som remissorgan**

*Vapenfrinämndens ordförande* anför beträffande förevarande avsnitt i betänkandet (8.7.4) att han instämmer i uttalandena att besvarandet av remisser är mycket arbetskrävande, samt att regeringskansliet bör visa återhållsamhet med att remittera förslag till JO.

### **10. Publicering av JO:s beslut m.m. (bet. 8.8)**

#### **10.1 Löpande publicering; ämbetsberättelsen**

I förevarande avsnitt redovisas de synpunkter som lämnats rörande den i bet. under 8.8.1 upptagna frågan beträffande publiceringen av JO:s beslut.

*Domstolsverket (DV)* föreslår att beslut som rör domstolväsendet publiceras i tidskriften *Domstolsverket* informerar. Som skäl för sin uppfattning anger DV följande. Många JO-beslut är av intresse för domstolarna. Det dröjer emellertid en tid till ett beslut publiceras i ämbetsberättelsen. Redan nu gör DV så att verket publicerar JO-avgöranden som kommer till verkets kännedom i tidskriften *Domstolsverket* informerar om beslutet anses vara av intresse för domstolarna. DV anser att det skulle vara bra om JO, när ett avgörande sänds till verket, anger om avgörandet bör publiceras.

*Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd* anser att det bör övervägas om inte JO borde - utöver ämbetsberättelsen - ge ut några temanummer varje år, där man på ett lättillgängligt sätt behandlar några aktuella och angelägna områden. Inom JO-ämbetet borde det finnas ett rikt material, som lämpar sig för en sådan bearbetning. Enligt nämnden är det inte osannolikt att en information av detta slag kan få större spridning inom förvaltningen och bli till bättre hjälp för tjänstemännen än vad som är fallet med ämbetsberättelserna. Dessa förefaller genom åren ha blivit allt mindre lästa och uppmärksammade.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* framhåller, mot bakgrund av utredningens synpunkter angående besluten i ämbetsberättelsen, att ett framställningssätt som innebär att utsagor kort sammanfattas inte endast - som utredningen själv påpekar - är arbetskrävande utan också ställer mycket höga krav på akribi hos den som utformar referatet. Nämnden fortsätter: Alltför kortfattade reciter försvårar också för rättsvetenskapsmän och andra att ta ställning till om JO:s uttalanden är riktiga i det enskilda fallet. Utredningen framhåller i det nu aktuella sammanhanget att den som önskar ta del av JO:s fullständiga beslut i ett ärende kan göra det, och att envar har möjlighet att på JO-expeditionen ta del av alla handlingar i ett ärende. Till detta bör fogas den kommentaren, att dylika mer djupgående studier av enskilda JO-ärenden endast blir aktuella i sällsynta undantagsfall. De allra flesta läsare får av naturligt skäl nöja sig med studiet av ämbetsberättelsen, varför utformningen av innehållet i denna är av helt avgörande betydelse.

*Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* (genom dess forskningsnämnd): En forskares möjligheter att bedöma värdet av en JO:s insatser är oftast inskränkt till vad man kan läsa ut ur ämbetsberättelsen. På 1960- och 1970-talen var denna publikation en viktig kunskaps- och inspirationskälla för dem, som sysslade med juridisk forskning. Under senare år har publikationen blivit en ointressant läsning. Som forskare har man numera mycket sällan anledning att sprida kännedom om eller kommentera enskilda JO-beslut. Mellan JO och JK råder ett visst konkurrensförhållande i fråga om utlåtandenas kvalitet. Under senare år har JK:s välformulerade och juridiskt hållbara beslut vunnit respekt hos rättsvetenskapens företrädare och antagligen också hos offentligtanställda och enskilda.

*Kammarrätten i Göteborg*: JO:s ämbetsberättelse har det gemensamt med liknande publikationer som RÅ och NJA att läsaren i regel, för att förstå frågeställningen och nå fram till bedömningen, måste ta sig igenom en omfattande textmassa. Härigenom urholkas publikationens informationsvärde. Kammarrätten vill därför ge sitt fulla stöd åt utredningens uppfattning att redovisningen av besluten i ämbetsberättelsen bör bearbetas mer i informativ riktning, bl.a. så att redovisningen koncentreras på JO:s bedömning på bekostnad av recitdelen.

*Lantbrukarnas riksförbund* (LRF): Tillhandahållandet av JO:s ämbetsberättelse fyller en viktig funktion, inte bara för uppdragsgivaren utan även för myndigheter och allmänhet. LRF har nytta av JO:s utredningar och beslut i

sin serviceverksamhet gentemot sina medlemmar. Det har många gånger varit möjligt att med hänvisning till JO-utlåtanden komma till rätta med egendomligheter i myndighets handläggning av enskilda medlemmars ärenden. Som exempel kan nämnas JO:s projekt och samlingsbeslut angående felaktiga skattekrav - synpunkter på några viktiga ADB-rutiner i skatteuppbörd och indrivningsverksamhet - där JO kunde konstatera att bristfälliga rutiner ledde till felaktiga kreditupplysningar hos de privata kreditupplysningsföretagen. Andra exempel är JO:s beslut om muntlig förhandling i skatteprocessen och hans ställningstagande till moderna efterforskningsmetoder. I den mån den nuvarande utformningen av ämbetsberättelsen ändras bör detta ske i enlighet med utredningens förslag så att recitdelar tonas ned och tonvikten i stället läggs på JO:s bedömning av ärendet. LRF vill i detta sammanhang tillstyrka den utgivning som under senare år skett av samlingsbeslut. Det är därvid en fördel om de utlåtanden som JO gjort inom ett visst förvaltningsområde och som är aktuella ges ut i särskilda häften.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* anser att det är ställt utom allt tvivel att ämbetsberättelsen är värdefull som vägledning för myndigheternas arbete. Länsstyrelsen instämmer i utredningens uttalande att beslutsredovisning i en del fall kan komprimeras genom att redovisningen av utsagor och införfäskade uppgifter begränsas till förmån för referat av JO:s egna bedömningar och slutsatser. När det gäller spridningen under det löpande verksamhetsåret av enstaka vägledande avgöranden anser länsstyrelsen att förbättringar borde kunna göras. Enligt länsstyrelsen tycks det för närvarande vara en slump om sådana uttalanden når fram till dem det verkligen berör. Departementen, de centrala verken och Svenska kommunförbundet borde kunna engageras för att snabbt och mera målinriktat sprida viktigare avgöranden.

*Medborgarrättsrörelsen:* JO:s rapportering till riksdagen fullgörs främst genom den årliga berättelsen till riksdagen. Denna borde redigeras efter delvis andra principer än de som nu följs för att bättre fylla uppgiften att informera riksdagen. En metod är att JO utvecklar den linje som av utredningen högtidligt kallas projektverksamhet men som helt enkelt innebär att JO koncentrerar sina krafter på ett centralt rättsområde och mera ingående analyserar hur gällande rätt tillämpas på detta område. JO har i dylika analyser sammanfattningsvis kritiserat vad han uppfattar som felaktig tillämpning av reglerna. Översikter av denna art ger riksdagen värdefull information om rättsläget. Innehåller JO-berättelsen ett antal sådana översikter får riksdagen underlag för en bedömning av rättstillståndet i landet och för överväganden om eventuella förändringar. Berättelsen bör redigeras så att den ger riksdagen lättillgänglig information på detta område.

*Riksdagens förvaltningskontor (förvaltningsdirektören)* tillstyrker vad utredningen föreslår beträffande publiceringen av JO:s beslut. Kontoret vill, då det gäller ämbetsberättelsen, särskilt framhålla att tyngdpunkten i redovisningen bör läggas vid JO:s bedömningar och att den s.k. recitdelen, åtminstone beträffande mindre komplicerade ärenden, begränsas till det som har omedelbar betydelse för bedömningen.

*Rättshjälpsnämnden i Stockholm* påpekar att genom en förkortad beslutsavfattning skulle den fördelen nås att den årliga ämbetsberättelsen blir mindre till sin omfattning och därmed lättare att tillgodogöra sig.

KU 1986/87:2  
Bilaga 1

*Vapenfrinämndens ordförande* uppger att vad utredningen säger om ämbetsberättelsen inte ger honom anledning till annat uttalande än att den ofta är för lång. Ordföranden anger att han betvivlar att många människor läser ämbetsberättelsen i dess helhet.

## 10.2 JO:s expeditioner

Särskilda synpunkter på utredningens förslag om rätt för JO att i vissa fall ta ut *expeditionsavgift* (bet. 8.8.2) framförs i fem av remissvaren. I det följande redovisas dessa.

*Hovrätten över Skåne och Blekinge*: Med hänsyn till den vikt hovrätten vill lägga vid klagomålsprövningen framstår det som en självklarhet att klaganden utan avgift skall få del av de handlingar som ingår i skriftväxlingen i det aktuella ärendet hos JO samt JO:s beslut i ärendet. Hovrätten har ingen erinran mot att JO uttar avgift för övriga typer av expeditioner.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* har ingen erinran mot förslaget. Fakultetsnämnden anser dock att 1 § fjärde stycket *expeditions-kungörelsen* bör kompletteras med en hänvisning till JO-instruktionen, förslagsvis formulerad på följande sätt: "Att kungörelsen i vissa fall äger tillämpning på expedition som utfärdas av JO-ämbetet framgår av lagen (1985:0000) med instruktion för justitieombudsmannen."

*Kammarrätten i Göteborg*, som delar utredningens uppfattning att JO skall ha rätt att ta ut *expeditionsavgift* i vissa fall, anför följande. Den föreslagna regeln är alltför oprecis för att kunna godtas. En regel om avgift bör klart ange de fall då avgift kan tas ut. Regeln skulle kunna utformas på så sätt att JO som huvudregel har rätt att ta ut avgift - vari då ligger att JO diskretionärt i alla fall kan välja att underlåta detta - och att därefter anges de fall då avgift inte skall utgå, t.ex. till en klagande i ett klagoärende.

*Lantbrukarnas riksförbund (LRF)* tillstyrker att bestämmelser införs om avgiftsfrihet för expeditioner (31 § i förslaget till ny JO-instruktion). LRF fortsätter: Situationen kan jämföras med *expeditionsavgifter* vid domstol, där avgift vid *anhängiggörande* kan återkrävas av en tappande motpart och i de fall motpart saknas, erläggandet av avgift i stället kan sägas vara förenat med en fördel för den sökande. Vad gäller *anhängiggörandet* vid JO är den enskildes uppfattning dock en annan och det skulle troligen av allmänhetens flertal uppfattas som stötande om expeditioner avgiftsbelades.

*Svea hovrätt*: Den föreslagna möjligheten att avgiftsbelägga motiveras av utredningen med att man vill motverka okynnesbeställningar. Enligt hovrättens mening kan det emellertid vara svårt att avgöra vad som är en okynnesbeställning. Klagande och annan av saken direkt berörd bör givetvis gratis få handlingar, som ingår i skriftväxlingen i det aktuella ärendet hos JO.

samt JO:s beslut i ärendet. I övrigt förefaller - trots vad utredningen anför (s. 242) om JO:s uppgift att vara folkets ombudsman - rimligt att utta avgift. Denna bör dock, med expeditionskungörelsen som förebild, kunna sättas lågt.

KU 1986/87:2  
Bilaga 1

## 11. Organisationen (bet. 8.9)

### 11.1 En eller flera ombudsmän. Utredningens organisationsförslag

Elva av de remissinstanser, vilka yttrat sig över betänkandet, har *ej ingått i bedömning av utredningens organisationsförslag*. Dessa remissinstanser är: kyrkoförfattningsutredningen, Landstingsförbundet, lantbruksstyrelsen, LO, Pressens samarbetsnämnd, riksförsäkringsverket, Stockholms fögderi, Svenska kommunalarbetareförbundet, Svenska kyrkans centralstyrelse, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund samt överförmyndarnämnden i Stockholm.

Utredningens organisationsförslag lämnas utan erinran eller tillstyrks - i vissa av remissvaren framförs dock invändningar mot delar av förslaget eller uttrycks viss tveksamhet - av följande remissinstanser: arbetsdomstolen, arbetsmarknadsstyrelsen, domstolsverket, försvarets civilförvaltning, hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, JO Nilsson, JO Sverne, juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet (genom dess forskningsnämnd), konsumentombudsmannen, Lantbrukarnas riksförbund, länsrätten i Östergötlands län (lagmannen), länsstyrelsen i Kopparbergs län, länsstyrelsen i Stockholms län, planverket, regeringsrådet Wieslander m.fl., riksdagens förvaltningskontor (förvaltningsdirektören), riksskatteverket, rättsihjälpsnämnden i Stockholm, statens arbetsgivarverk, statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet (i vars yttrande universitetets samhällsvetenskapliga fakultet instämt), Svea hovrätt, Svenska kommunförbundet och vapenfrinämnden (ordföranden). Fem av dessa remissinstanser - arbetsdomstolen, arbetsmarknadsstyrelsen, riksskatteverket, statens arbetsgivarverk och Svenska kommunförbundet - har inte angivit några skäl för sin ståndpunkt. I det följande skall övriga nys uppräknade remissinstansers överväganden i saken redovisas.

Domstolsverket (DV) tillstyrker utredningens förslag men pekar på risken för att förtroendet för JO:s avgöranden kan komma att minska om inte alla ärenden avgörs av JO utan av en tjänsteman hos JO. Enligt DV är det inte säkert att det går att rekrytera lika kvalificerade personer till rättschefer hos JO som till JO.

Försvarets civilförvaltning anser att den föreslagna organisationen bör skapa förutsättningar för ett bättre resursutnyttjande och som en följd av detta ett effektivare JO-ämbete. Enligt civilförvaltningen bör inte JO:s organisation regleras alltför detaljerat, utan organisationen bör utformas så att JO själv ges behörighet att anpassa den så att JO inom givna ramar på bästa sätt kan lösa sina olika uppgifter.

*Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd* tillstyrker utredningens förslag att det nuvarande systemet med fyra jämställda justitieombudsmän avskaffas och ersätts av en organisation med en justitieombudsman. Nämnden anger i saken följande: Även om en långtgående delegation måste tillämpas och föredragningarna för JO av naturliga skäl ofta måste bli summariska torde ändå den föreslagna organisationen skapa förutsättningar för en mera enhetlig bedömning inom de olika sakområdena. Förslaget torde också ge möjlighet till en större flexibilitet ifråga om utnyttjandet av de personella resurserna. Man kan också vänta sig att en sådan återgång till tidigare ordning kan bidra till att återge JO-ämbetet den auktoritet som ämbetet tidigare åtnjöt.

Enligt *JO Nilsson* är en organisation av det slag utredningen förordar nödvändig om JO-ämbetet skall fås att fungera på ett slagkraftigt, effektivt och rationellt sätt. På en punkt är JO Nilsson oense med utredningen, nämligen i frågan om hur delegeringen av beslutanderätten skall gå till. Enligt JO Nilsson är utredningens uppfattning att justitieombudsmannen personligen i varje enskilt ärende, vari delegation av beslutanderätten är aktuell, skall ta ställning till om delegation kan ske definitivt orealistisk. I delegationsfrågan anför Nilsson bl.a. följande. Det har sagts - och utredningen gör också uttalanden i den riktningen (se vidare nedan) - att den enskilde som vänder sig till JO-ämbetet måste kunna "nå fram" till JO själv. Delegering av beslutanderätten i JO-ärenden borde därför i princip inte förekomma. De som hävdar den meningen synes föreställa sig, att en JO-anmälan skapar en speciell, närmast personlig relation mellan anmälaren och JO; systemet antas uttryckt i moderna termer vara person- och inte institutionsrelaterat. Det har också sagts att antalet ärenden där JO själv, med hänsyn till deras krävande natur, bör ta beslutet är så stort att det blir omöjligt för en ensam JO att handlägga dem alla. - Den förra uppfattningen om JO och JO-rollen kan svårligen vare sig beläggas eller bestridas. Men enligt min mening står den myten närmare än verkligheten. Den senare "invändningen" är inte heller den möjlig att entydigt bestämma räckvidden av; bedömningar av det slag som ligger bakom dem är och måste med nödvändighet vara subjektiva. I båda fallen kan det vara på sin plats att påminna om några fakta. Sju av åtta anmälningar skrivs i dag de facto av i en eller annan form. Att alltså 85 % av anmälningarna skrivs av säger naturligtvis inte i sig något om svårighetsgraden hos det enskilda ärendet; lika litet som alla avskrivningsärenden är lätta så är alla ärenden som leder till kritik eller påpekanden svåra. Men sedd över en given tidsperiod kan antalet ärenden av den karaktären att de i sig skulle kräva ett avgörande av JO inte sägas vara så stort att inte en ensam JO skulle kunna klara av dem; det alldeles övervägande flertalet JO-ärenden kräver - schablonartat uttryckt - tre egenskaper av handläggaren/beslutsfattaren: förmåga att läsa innantill samt förnuft och normalt omdöme. Och det är egenskaper som inte är hierarkiskt bundna. - JO:s "personliga engagemang" i ärenden visar sig för den enskilde i dag på det sättet att han eller hon finner det aktstycke - oftast alltså ett avskrivningsbeslut - som markerar ärendets avslutande undertecknat av JO. Det lär betyda föga för denne enskildes reaktion om aktstycket i

stället är undertecknat av t.ex. rättschefen A "på uppdrag av JO B"; tillfredsställd blir han eller hon sannolikt inte i någondera fallet. Människorna är nog mera resultatmedvetna än vad man på sina håll kanske föreställer sig. Det kan f.ö. ifrågasättas om inte principen om icke-delegering i JO:s verksamhet egentligen bröts igenom redan när det blev fler än en ombudsman: När den enskilde inte längre kan förutse vem av x stycken ombudsmän som kommer att handlägga hans eller hennes anmälan kan denna knappast sägas nå personen bakom institutionen! - JO Nilsson anger därefter sin syn på hur delegeringen av beslutanderätt bör tillgå, varvid anføres följande. JO:s delegeringsbeslut måste rimligen utformas i generella termer, dvs. avse vissa kategorier eller grupper av ärenden bestämda efter vissa kriterier. Detta förutsätter i sin tur väl fungerande interna informations- och kommunikationsrutiner. Att åstadkomma sådana lär inte vara svårare hos JO än i vilken annan - offentlig eller privat - organisation; problemlösningar är väl kända och utprovade. Det bör alltså inte vålla några svårigheter att se till att besluten i den nya organisationen kommer att kunna tas på rätt hierarkisk nivå.

*JO Sverne* anger att han i allt väsentligt ansluter sig till utredningens förslag. Utredningens uttalande om att det för närvarande inom JO-ämbetet vid mindre arbetstyngda arbetsperioder skulle finnas en outnyttjad kapacitet, som ämbetet inte kan dra fördel av, anser JO Sverne dock inte vara riktigt. Vidare har JO Sverne en annan åsikt än JO-utredningen angående formen för delegation. I denna del anføres bl.a. följande. Beträffande delegation av beslutanderätt från ombudsmannen till lägre tjänsteman föreslår utredningen, att ombudsmannen skall i varje enskilt ärende ta ställning i delegationsfrågan. Detta kräver att varje ärende, där delegation kan komma ifråga, anmäles för JO med angivande av de väsentliga punkterna i klagomålen. - Tanken att JO tar befattning med varje ärende är i och för sig tilltalande. Förfarandet kommer emellertid att ta en inte oansenlig del av JO:s arbetstid i anspråk på bekostnad av de ärenden, där JO:s insatser verkligen behövs. Frågan är därför om man inte skulle generellt kunna delegera flertalet sådana ärenden, där någon prövning av klagomålen i sak inte blir aktuell. - I remissyttrandet räknas därefter upp olika kategorier av ärenden som skulle kunna delegeras. Det påpekas att en förutsättning för delegationen är att delegaten hänskjuter ärendet till JO, om tveksamhet föreligger på någon punkt.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* tillstyrker utredningens förslag att nuvarande fyra ombudsmän skall ersättas av en enda befattningshavare men anger att den har svårt att ta ställning till om den föreslagna organisationen i övrigt är den mest ändamålsenliga. Nämnden fortsätter: Som utredningen själv antyder, innebär den nya organisationen i övrigt huvudsakligen endast den förändringen, att tre av ombudsmännen ersättes av tre "rättschefer", som står i spetsen för var sin utredningsavdelning. Ett av den nu aktuella översynens syften är att komma till rätta med den bristande flexibiliteten i den nuvarande organisationen som bl.a. tar sig uttryck i att de olika ombudsmännens avdelningar arbetar var för sig utan något närmare samarbete. Det finns risk för att samma stelhet kommer att

vidlåda den nya organisationen. Kanske bör därför en organisation utan specialisering övervägas, där lottning sker av ärendena (jfr reservation, bet. s. 274). - Enligt fakultetsnämndens uppfattning har den frågan samband med frågan om rättscheferna och byråcheferna. Nämnden anför i saken följande. Utredningens inställning till båda dessa kategorier av befattningshavare synes vara något ambivalent. Å ena sidan vill utredningen tillgodose önskemål om kontinuitet och specialisering, å andra sidan anser man det önskvärt att dessa befattningshavare inte stannar länge på sina poster. Hur det sistnämnda önskemålet skall tillgodoses i fråga om byråcheferna anges inte. I fråga om rättscheferna föreslås att de skall förordnas på sex år i taget; de förutsättes normalt tjänstgöra i tolv år. Det hade varit värdefullt om utredningen klart hade tagit ställning till om dessa båda kategorier av tjänster skall betraktas som karriärtjänster eller sluttjänster. Fakultetsnämnden vill f.ö. ifrågasätta, om rättschefstjänsterna kan tänkas locka tillräckligt kvalificerade personer med tanke på de begränsade befogenheter som dessa befattningshavare föreslås få i jämförelse med många andra höga ämbetsmän.

*Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* (genom dess forskningsnämnd) tillstyrker en återgång till det gamla systemet med en JO. Det anmärks att den föreslagna organisationsförändringen dock knappast löser det verkliga problemet i sammanhanget. Ett ämbete av typ JO:s eller JK:s blir enligt forskningsnämnden i alla händelser beroende av innehavarens egenskaper. Denne måste ha en rad förträffliga egenskaper, som sällan är förenade hos en och samma person. Man kan inte utesluta, att den kritik, som under senare år framförts, bottnar i de enskilda ombudsmännens lämplighet för sina ämbeten. - I remissvaret framförs vidare tanken på att, om en organisation med flera ombudsmän bibehålls, införa en kollegial beslutsform. I denna del anför följande. I de högsta domstolarna uppnår man en jämn och stabil rättsutveckling genom det kollegiala beslutsförhållandet. En möjlighet vore naturligtvis att ombilda JO-ämbetet till ett kollegium. Fyra eller fem ombudsmän skulle då gemensamt utforma utlåtandena och besluta om lämpliga åtgärder - alltså icke den ordning som för närvarande gäller, att varje JO har egen beslutanderätt.

*Konsumentombudsmannen* (KO), som stöder utredningens förslag, framhåller att det finns risk att de föreslagna delegationsreglerna kommer att lägga en alltför stor arbetsbörda på JO och samtidigt kanske göra att rättschefernas ansvarsområden blev så begränsade och deras ställning så osjälvständig att möjligheterna att rekrytera kvalificerade jurister till rättschefsposterna skulle minska. KO anser därför att en mera vittgående delegationsmöjlighet bör övervägas.

*Lantbrukarnas riksförbund* (LRF): Systemet med flera jämställda justitieombudsmän har enligt de erfarenheter som utredningen redovisar och efter vad som allmänt framkommit inte fungerat tillfredsställande. I och för sig kan man tänka sig att en uppstramning i tillämpningen av gällande system skulle kunna leda till bättre resultat. LRF är dock berett att godta utredningens förslag att ämbetet enbart bekläds av en person vid varje tillfälle. Ett

genomförande av detta system fordrar att JO tillförs den typ av kvalificerade medarbetare, som i förslaget benämns rättschefer, samt att delegationsmöjligheten, på vis utredningen föreslår, genomförs. Ett genomförande av här tillstyrkta delar av förslaget medför rimligen att övergångsbestämmelser med det innehåll som anges i utredningens kapitel 8, 9 och 10 genomförs. Den vidare organisationen av JO-ämbetet bör bygga på det av Statskonsult Administrationsutveckling AB framtagna förslaget; de vinster som därigenom uppnås bör användas som nödvändig resursförstärkning inom JO-ämbetet. - JO-ämbetet får inte politiseras. Kraven på JOs och andra handläggares omdöme och integritet måste ställas mycket högt.

*Länsrätten i Östergötlands län (lagmannen)* anger bl.a. följande. Fördelen med en JO ligger framför allt däri att innehavaren av ämbetet kan sätta en enhetlig och personlig prägel på ämbetet. Han kan så att säga gå sin väg rakt fram utan sidoblickar och hänsynstagande till några kolleger. Hans möjligheter till initiativ av skilda slag blir friare och han kommer över huvud taget att kunna känna sig mera obunden i sin ämbetsutövning, även om han naturligtvis måste beakta behovet av kontinuitet i verksamheten. I remissvaret anges vidare att en fördel med endast en JO blir att det bör bli lättare att rekrytera en lämplig kandidat, eftersom det är en betydligt mera utmanande arbetsuppgift att vara ensam JO än att vara en av fyra. Länsrättens lagman anger vidare bl.a. följande. Nackdelarna med ett JO-ämbete med en enda JO är helt klart att söka däri att uppgiften att vara JO kan te sig övermänsklig och risken är stor att JO drunknar i arbetsmängden och mest kommer att ägna sig åt representativa uppgifter och åt att leda och fördela sina anställdas arbete. Jag tror dock inte att risken är så stor för att JO-ämbetet skulle urarta på detta sätt. Det måste kunna förutsättas att den som väljs till JO förutom alla andra goda egenskaper också har egenskapen att kunna organisera sitt eget arbete på ett från alla synpunkter ändamålsenligt sätt. - I fråga om utredningens förslag att JO ges rätt att bemyndiga rättschef att upprätthålla JO-ämbetet under sin frånvaro på grund av semester, sjukdom, tjänsteresa eller då han av annan orsak är hindrad att utöva sin tjänst anförs i remissvaret bl.a. följande. Det kan diskuteras om detta är en lämplig ordning. Den passar helt visst bra när JO endast en kortare tid är borta men den väcker allvarliga betänkligheter, om JO t.ex. tar långsemester och är borta två månader eller mera eller om han blir sjuk en längre tid. Ett så viktigt ämbete som JO-ämbetet tål inte att under någon längre tid vara utan sin centralgestalt. Tidigare fanns en ställföreträdande JO som i sådana fall trädde in i den frånvarande JO:s ställe och utövade hans befogenheter. Enligt min mening bör det övervägas att återinföra denna ordning. Jag anser inte att det är acceptabelt med den ordning som utredningen föreslår och som innebär att ingen JO finns i tjänst, när ordinarie JO exempelvis tar ut sex veckors semester på en gång. Att låta ämbetet upprätthållas av anställda tjänstemän under så långa perioder är inte enligt min mening godtagbart. - I yttrandet anläggs i fråga om handläggningsordningen av JO:s ärenden bl.a. följande synpunkter. När en enda JO finns bör han ta kännedom om ärendena på så tidigt stadium som möjligt och delegera beslutanderätten i ärendena redan då. Läggs arbetet upp på detta sätt har han hela tiden sin hand över verksamheten och kan styra denna på

det sätt som han bör göra om allmänheten skall kunna känna det rätta förtroendet för JO. Såväl utåt som inåt måste JO framstå som den vilken bestämmer. - Länsrättens lagman anmäler vidare en avvikande mening i fråga om utredningens uttalande att ett lämpligt förfarande skulle vara att rättschef tillsammans med byråchef granskar och klassificerar alla nyinkomna ärenden. Enligt lagmannen skulle det vara mycket olyckligt om ett ärende på detta sätt på tjänstemannanivå får en stämpel på sig som kan verka förblindande. I remissyttrandet påpekas dock att det i första hand måste ankomma på den som är JO att bestämma vilka rutiner som bör gälla handläggningen av ärende vari delegation av beslutanderätten kan komma i fråga. - I fråga om de ärenden som efter delegation avgörs av rättschef eller byråchef framhålls i remissvaret bl.a. följande. När en rättschef eller byråchef sedan avgör ett ärende på JO:s vägnar skall han göra det i JO:s anda och på ett sätt som överensstämmer med JO:s policy. Han bör enligt min mening inte kunna ställas till ansvar för sitt beslut inför någon annan än JO och JO är den som gentemot riksdagen bör stå ansvar också för deras beslut till vilka han delegerat beslutanderätten. De beslutsbefogenheter som en tjänsteman hos JO får efter delegering från JO kommer i så fall att skilja sig från de befogenheter en tjänsteman eljest har när det i arbetsordning eller genom särskilt beslut delegerats till honom att besluta för sin myndighet. Enligt min mening bör gälla att en JO-tjänsteman inte kan och inte får besluta efter egen övertygelse om denna inte överensstämmer med hur han bedömer att JO själv skulle avgöra saken. Finner han sig inte kunna besluta så som han antar att JO skulle besluta, måste han vara skyldig att hänskjuta avgörandet till JO. Nu beskrivna förhållanden gör att en JO-tjänsteman enligt min mening inte kan bära samma straffrättsliga och disciplinrättsliga ansvar som övriga offentliga funktionärer. Denna fråga kräver i så fall närmare överväganden. Utredningen har inte observerat den utan tycks ha utgått från att en JO-tjänsteman som beslutar på JO:s vägnar inte i ansvarshänseende eller i övrigt bör skilja sig från en tjänsteman hos en förvaltningsmyndighet till vilken det delegerats att besluta på sin myndighets vägnar i en eller flera grupper av ärenden.

*Länsstyrelsen i Kopparbergs län* anför om organisationsförslaget följande. Länsstyrelsen delar i allt väsentligt utredningens syn i huvudfrågan. Om inte mycket starka hinder möter bör JO-ämbetet - liksom JK-ämbetet - organiseras som ett "en-mansämbete". Till de synpunkter utredningen fört fram vill länsstyrelsen bara foga att JO:s auktoritet med all säkerhet skulle väsentligt öka om en sådan organisation kunde genomföras. Det finns en uppenbar risk att JO-ämbetet idag uppfattas som ett ämbetsverk av traditionellt slag, inte som en riksdagens och folkets förtroendemän med tillsyn över allt vad myndigheter heter. - Det enda allvarliga hindret för en reform som omvandlar JO till ett en-mans-ämbete är arbetsvolymen. Som utredningen framhåller bör en JO - liksom JK - kunna överblicka hela verksamhetsområdet. JK:s uppgifter torde f.ö. vara ännu mer mångskiftande än JO:s. Kvaliteten på verksamheten beror framför allt på innehavarens kvalifikationer. I den delen talar allt för att det inte finns några hinder, särskilt som ett en-mans-ämbete bör vara mer lockande än uppgiften att vara en av fyra. - De

lösningar som utredningen föreslår i syfte att göra det möjligt för en JO att bemästra arbetsvolymen är enligt länsstyrelsens mening från principiella synpunkter tilltalande. Man kan dock inte bortse från risken att JO:s beslut om delegation i praktiken kan upphöra att vara beslut i det enskilda fallet. Om så skulle bli fallet kommer - som utredningen uttrycker saken - kravet på att den som anför klagomål hos JO alltid skall nå fram till JO själv inte att uppfyllas. - Det är svårt att bedöma hur allvarlig den nyss antydda risken är. Mycket beror på de personliga omständigheterna, främst vem som är JO. Med hänsyn till de mycket starka skälen för en reform som gör ämbetet till ett en-mans-ämbete anser länsstyrelsen att en sådan reform bör genomföras. Riksdagen får på lämpligt sätt söka följa verksamheten i den nya organisationen. Om några olämpliga konsekvenser kan iakttagas får organisationsfrågan prövas på nytt med utgångspunkt från de vunna erfarenheterna.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* delar utredningens mening att det finns skäl som talar för att man skulle vinna vissa fördelar om JO-ämbetet i enlighet med utredningens förslag innehades av en person. Länsstyrelsen fortsätter: Det finns å andra sidan en risk för att även den föreslagna ordningen, enligt vilken 80 procent av ärendena skulle avgöras efter delegation, skulle gå förlorad. - Utredningen föreslår att ombudsmannen skall besluta om delegation i varje särskilt ärende och att alla ärenden därför skall anmälas till ombudsmannen. Risken är ändå stor att de som gjort en anmälan till JO kommer att uppfatta det som en försämring, om de inte får ärendet prövat i sak av JO själv. Det förefaller också tveksamt om en ensam ombudsman skulle ha tillräcklig kapacitet för att i erforderlig utsträckning själv kunna tränga in i de ärenden, som bedöms vara av mera kvalificerat slag. - Trots dessa nackdelar anser länsstyrelsen att övervägande skäl talar för utredningens förslag att JO-ämbetet skall innehas av en person. Länsstyrelsen tillstyrker således att detta förslag genomföres.

*Planverket:* Nuvarande organisation av JO-ämbetet med fyra i praktiken likställda och självständiga ombudsmän som chefer för var sitt tillsynsområde är enligt utredningen behäftad med flera svagheter. Utredningen konstaterar att den bästa lösningen på rådande problem torde vara en återgång till ett uttalat enmansämbete. Planverket instämmer i att en sådan organisation skulle innebära fördelar i förhållande till nuvarande ordning. Den bör således bl.a. bidra till att vidmakthålla den auktoritet hos ämbetet som avsågs när det inrättades.

*Regeringsrådet Wieslander m.fl.:* Det är angeläget att JO är en riksdagens och folkets förtroendeman, som är till namnet känd. JO bör uppfattas som en person och inte som ett ämbetsverk. Detta motsvarar den traditionella uppfattningen om honom. Det nuvarande systemet är som utredningen funnit behäftat med flera svagheter. Olika praxis utbildar sig lätt inom olika tillsynsområden. Systemet är inte tillräckligt flexibelt och kan medföra att de olika avdelningarna fjärrar sig från varandra. Utredningsförslaget ger JO en bättre överblick över hela tillsynsfältet och möjlighet att disponera arbetskraften på ett rationellt sätt. Förslaget är ägnat att stärka JO:s auktoritet.

*Riksdagens förvaltningskontor (förvaltningsdirektören)* anger följande: Förvaltningskontoret skall enligt sin instruktion göra upp förslag till anslag på statsbudgeten för bl.a. riksdagens ombudsmän. Det åligger också kontoret att meddela budget- och redovisningsföreskrifter samt att utfärda direktiv för anslagens användning. Generellt skall kontoret verka för en rationell användning av medel som ställs till förfogande för riksdagsförvaltningens verksamhet. - Som en viktig utgångspunkt för kontorets verksamhet gäller att kontoret skall verka för samordning av det ekonomi-administrativa arbetet inom olika delar av riksdagens förvaltningsområde. Då den nya organisationen för RFK infördes betonades vikten av att den kunskap på området som byggs upp inom kontoret ställs till förfogande för riksdagens myndigheter. Särskilt gällde detta för de mindre verken med deras begränsade administrativa resurser. - Utredningen föreslår att JO-ämbetet skall omorganiseras så att det endast finns en riksdagens ombudsman. En sådan ändring anses innebära fördelar, bl.a. blir endast en person ansvarig gentemot riksdagen för verksamheten. En sådan ordning anses också medge större flexibilitet och möjligheter att rationellt utnyttja JO-ämbetets samtliga resurser. Betydelsen därav förstärks på det administrativa området om förslaget med en renodlad administrativ avdelning under ombudsmannen kommer till stånd. - För närvarande finns fyra ombudsmän av vilka en förordnats till administrativ chef. För förvaltningskontoret har den nuvarande organisationen inte inneburit några problem. Ett genomförande av förslaget med endast en ombudsman i stället för fyra kan dock medföra fördelar även på det administrativa planet. Av utredningen framgår dessutom att organisationsförändringarna skulle innebära kostnadsbesparingar vid bibehållen ambitionsnivå. Förvaltningskontoret tillstyrker därför från sina utgångspunkter förslaget i denna del.

*Rättsjälpnsnämnden i Stockholm* har ingen erinran mot organisationsförslaget. Nämnden ifrågasätter dock om titeln rättschef bör komma i fråga för befattningshavare inom JO-ämbetet med hänsyn till den anknytning titeln rättschef har till verksamheten inom regeringskansliet.

*Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet* (i vars yttrande *universitetets samhällsvetenskapliga fakultet* instämt): Utredningens förslag beträffande antalet ombudsmän förefaller väl underbyggt. En koncentration av ämbetet till endast en ombudsman kan enligt institutionens mening stärka JO:s ställning. Att sedan dessutom administrativa vinster finns att göra talar ytterligare för att förslaget bör förverkligas.

*Svea hovrätt*: Utredningen har vägt för- och nackdelar med de båda organisationsformerna. Hovrätten anser visserligen att flera av de skäl, som enligt utredningens uppfattning talar emot ett bibehållande av den nuvarande organisationen, inte framstår som helt övertygande. Å andra sidan har utredningen påvisat uppenbara fördelar med en organisation bestående av en ombudsman och närmast under denne särskilt kvalificerade medhjälpare, till antalet anpassade efter ämnesområden och rådande arbetsbörda. Av särskild betydelse härvidlag är att med en sådan ordning möjligheterna att skapa och upprätthålla en fast och enhetlig praxis underlättas och att över huvud taget JO-ämbetets auktoritet får antas öka om en enda person är

ansvarig för verksamheten. Det är av psykologiska skäl viktigt att JO är till personen känd för en bredare allmänhet. Med ändamålsenliga regler om delegation av mindre viktiga ärenden bör arbetsbördan kunna bemästras. Vid en sammanfattande bedömning av utredningens argument har hovrätten därför funnit övervägande skäl tala för utredningens organisationsförslag. Hovrätten tillstyrker därför detta. - När det gäller utredningens förslag om delegation av arbetsuppgifter ifrågasätter hovrätten om inte JO bör kunna utan prövning i varje särskilt ärende delegera vissa typer av ärenden.

*Vapenfrinämnden (ordföranden)* anger att han helhjärtat instämmer i utredningens uppfattning att JO-ämbetet bör innehåsa av endast en person och att vad utredningen anfört om svagheten i den nuvarande organisationen helt överensstämmer med vad han anser. I remissvaret diskuteras frågan om en enda JO kan rå med arbetsbördan. Det påpekas att det finns åtskilliga ombudsmän i utlandet, som har en mycket större arbetsbördan, vilken klaras av, än de fyra svenska ombudsmännen tillsammans. Mot bakgrund av erfarenheterna från utlandet görs bedömningen att det är möjligt för en justitieombudsman i Sverige att klara av arbetsbördan. Vapenfrinämndens ordförande instämmer vidare i utredningens förslag att JO i varje enskilt ärende skall avgöra om beslutanderätt skall delegeras eller inte men menar att därav inte ovillkorligen följer att delegationen, såsom utredningen synes ha tänkt sig, skall ske på ett tidigt stadium.

I remissvaren från *JK, justitierådet Nyman m.fl., kronofogdemyndigheten i Norrköping, riksrevisionsverket och åklagarmyndigheten i Göteborg* diskuteras en organisation med *en ombudsman biträdd av en/ flera biträdande ombudsman/ombudsmän eller ställföreträdare*. I det följande redovisas dessa remissinstansers syn på organisationsfrågan.

*JK:* Som utredningen har funnit bör JO:s grundläggande uppgifter inte förändras. Det kan inte förväntas att den totala mängden arbetsuppgifter kommer att minska. I princip kommer uppgifterna således att kräva ungefär lika stora arbetsinsatser och lika stor personal som f.n. Den principiella frågan man måste ta ställning till är då hur denna personal skall organiseras. Från praktiska utgångspunkter och med beaktande endast av intresset av att arbetsuppgifterna löses förefaller det mindre betydelsefullt om arbetet utförs av personer med ställning som justitieombudsman eller av andra jurister såsom rättschefer eller byråchefer. Här är emellertid inte bara frågan om att finna en praktisk lösning utan den allra största hänsyn måste tas till önskemålet om upprätthållandet av JO:s auktoritet och möjlighet att värna om rättssäkerheten. Mot den bakgrunden vill jag i anslutning till utredningens organisationsförslag anföra följande. - Från rent principiella utgångspunkter hyser jag stor sympati för tanken att endast en person skulle vara JO. Jag tror liksom utredningen att det skulle innebära stora fördelar från allmän synpunkt. Samtidigt bör man enligt min mening inte genom alltför ofta återkommande organisationsförändringar skapa intryck av att ämbetet inte på ett tillfredsställande sätt klarar sina uppgifter. En ändrad organisation - mindre än tio år efter den senaste ändringen - bör inte genomföras med mindre den befinns ha absolut obestridliga fördelar framför den nu gällande

och kan bedömas ha framtiden för sig. - I remissvaret går JK därefter igenom de olika olägenheter som enligt JO-utredningen skulle åvila den nuvarande organisationen. JK:s slutsats blir att han inte kan finna att den nuvarande organisationen i och för sig fungerat dåligt. Enligt JK har en stor fördel varit att ärendena kunnat avgöras av en av riksdagen vald ombudsman. I sammanhanget pekas vidare på att det, vid nuvarande organisationsform, varit en fördel att chefsombudsmannens roll som chef kommit att tonas ned. Det har varit ägnat att stärka varje ombudsmans auktoritet och minskat risken för uppkomsten av de uppfattningar hos allmänheten att man vid missnöje med ett JO-beslut kunnat vända sig till en "högre" JO. I fråga om det av utredningen framlagda organisationsförslaget anför JK vidare följande. I ett system med endast en JO och med oförändrade arbetsuppgifter och arbetsbörda för ämbetet måste, som utredningen funnit, JO själv befrias från en mängd arbetsuppgifter och han kan endast avgöra en mindre del ärenden för egen del. Någon form av delegation måste alltså finnas, och allmänhetens direkta kontakt med en "riktig" JO minskas. Detta är enligt min mening den avgörande principiella svagheten i den av utredningen föreslagna organisationen. Härtill kommer att den av utredningen skisserade ordningen för delegation och för ärendenas avgörande synes tungrodd och svår att tillämpa. Vilka ärenden som är särskilt viktiga från allmän synpunkt kan enligt min erfarenhet från liknande verksamhet sällan avgöras omedelbart. Man bör kanske också beakta risken för att allmänheten inte låter sig nöja med beslut eller besked från JO:s underlydande och istället vänder sig till JK för ett mer "auktoritativt" beslut. En sådan överflyttning kan få stora konsekvenser bl.a. för JK-ämbetets resursbehov. - Jag är också tveksam till om man kan rekrytera kvalificerade jurister till arbetet som rättschef hos JO. Tjänsten synes bli relativt osjälvständig med hänsyn till att rättschefen i de avgöranden som kan träffas måste beakta den praxis och policy som JO själv har. Han skall visserligen formellt uttrycka sina egna åsikter men kan inte anses helt självständig. Jag avstår i övrigt från att i detalj kommentera den närmare utformningen av ett delegationssystem enligt utredningens förslag. - Sammanfattningsvis konstaterar JK att utredningen inte funnit ett tillfredsställande system för genomförande av den i och för sig mycket tilltalande tanken på endast en JO. JK tillägger vidare följande. Vad utredningen har anfört till stöd för en organisation som är principiellt uppbyggd kring en JO har dock sådan styrka att man enligt min mening bör söka en lösning utifrån den utgångspunkten. Vad som ligger nära till hands är att riksdagen förutom JO väljer en eller flera ställföreträdare som är fast anställda vid ämbetet och som med eget ansvar avgör vissa ärenden som JO. Skillnaden mot det tidigare ställföreträdersystemet skulle främst vara att ställföreträdarna tjänstgör kontinuerligt. De tänkes inte inneha andra tjänster samtidigt. Jag förordar således att det fortsatta arbetet i riksdagen tar sikte på en organisation med en av riksdagen vald JO samt en eller flera likaledes av riksdagen valda ställföreträdare.

*Justitierådet Nyman m.fl.* förordar att frågan om JO-ämbetets organisation övervägs ytterligare med inriktning på återgång till en justitieombudsman med ställföreträdare och delegation. I remissvaret anføres bl.a. följande skäl

för denna ståndpunkt. JO:s ställning som riksdagens personlige förtroende-  
man och ämbetets funktion innebär att höga anspråk ställs på ämbetets  
innehavare i fråga om integritet och förmåga att vinna respekt och tillit hos  
både allmänhet och myndighet. Från denna utgångspunkt har alternativet en  
enda JO obestridliga fördelar. JO såsom allmänt känd till namn och person  
har förutsättningar att nå en auktoritet och genomslagskraft i sina ställnings-  
taganden och uttalanden som ett "kollektivt" JO-ämbete inte kan nå upp till.  
Vi ser dessa synpunkter som så grundläggande att tanken på en enmannain-  
stitution allttjämt måste stå i förgrunden, trots att mer än en ombudsman  
innehaft uppgiften alltsedan 1915. - För alternativet en i stället för flera JO  
talar enligt vår mening främst två ytterligare skäl. Dagens komplicerade  
samhälle ger i hög grad i olika frågor, som JO har att ta befattning med,  
utrymme för skilda värderingar och bedömningar. Med de starka person-  
ligheter som naturligen knyts till JO-uppgiften syns det oss ofrånkomligt att  
flera självständiga JO inte alltid kan ge uttryck för en enhetlig och lätt  
uppfattbar policy ens i grundläggande frågor som är gemensamma för olika  
ämnesområden. En arbetsfördelning med uppdelning i tillräckligt bestämt  
åtskilda ämnesområden torde inte vara möjlig att genomföra, i vart fall inte i  
en organisation om mer än två ombudsmän. En låst konstellation av personer  
är inte heller en lycklig lösning när det gäller att överbrygga de motsättningar  
i uppfattning som kan förväntas uppkomma. En risk för sådana problem är  
inbyggd i det nuvarande systemet. - Det andra mera framträdande skälet för  
en och mot flera JO är enligt vår mening rekryteringsaspekten. Vi tror att det  
innebär en olycklig begränsning av kretsen tänkbara kandidater om den  
tjänst som kan erbjudas är en av fyra i princip likställda befattningar inom en  
JO-institution. - De redovisade, enligt vår mening utomordentligt starka  
skälen för ett JO-ämbete med en JO måste självfallet vika, om en person inte  
kan ges möjligheter att med en rimlig arbetsinsats klara de uppgifter JO bör  
ha på det sätt som är avsett. Orsaken till de tidigare reformerna har i hög grad  
legat på det planet. Utredningen har för att lösa denna fråga, efter samråd  
med Statskonsult såsom expert på organisationsfrågor, anvisat en väg med  
delegation till flera JO underställda rättschefer av vissa typer av beslut och  
ärenden. För att tillmötesgå synpunkter som framfördes i riksdagen vid 1975  
års reform har utredningen samtidigt föreslagit att JO personligen, i varje  
enskilt ärende där delegation av beslutanderätten är aktuell, skall ta ställning  
till om delegation kan ske. - Utan att här kunna ha en bestämd uppfattning  
tror vi inte att en sådan ordning är en framkomlig väg att lösa problemet med  
arbetsvolymen, särskilt om samtidigt angelägna önskemål om intensifiering  
av verksamheten bl.a. på det kommunala området skall tillgodoses. Styrkan i  
de skäl som talar för att omvandla JO-institutionen till i princip ett  
enmansämbete gör det emellertid angeläget att undersöka och diskutera  
också andra lösningar. Dit hör den att på nytt införa ett system med  
ställföreträdare som temporärt kan överta ärenden eller grupper av ärenden  
enligt JO:s bestämmande. Tanken på delegation till lägre befattningshavare,  
med ställning som rättschefer, av beslutanderätt i vissa ärenden bör inte  
avskrivas i ett sådant system men kan med större säkerhet begränsas till  
beslutstyper där inslaget av JO:s personliga ställningstagande måste te sig  
onödigt. JO eller ställföreträdare skulle inte behöva medverka i sådana fall.

Vi tänker här på sådana ärendetyper som exempelvis skrifter med uppenbart grundlösa yrkanden eller anmärkningar, såsom innehållslösa skrifter från psykiskt störda personer, klagomål utanför JO:s behörighet eller av en art som annars regelmässigt överlämnas till viss annan myndighet, andra klagomål där eventuellt en rutinmässig form för behandling utarbetats samt återkallelser. Särskilda undersökningar bör också göras om inte i administrativt hänseende flera av de åtgärder JO nu måste engageras i kan lösas helt utan dennes medverkan. - En omständighet att beakta när det gäller att bedöma omfattningen och karaktären av JO:s uppgifter i fortsättningen kan vara det från rättssäkerhetssynpunkt betydelsefulla reformarbete rörande förvaltningsförfarandet som skett under senare tid och som allttjämt pågår.

*Kronofogdemyndigheten i Norrköping* tillstyrker utredningens förslag med den ändringen att JO vid sin sida får en biträdande JO. Kronofogdemyndigheten anför bl.a. följande skäl för sin uppfattning. I en arbetsgrupp på fem (5) personer bör man enligt kronofogdemyndighetens erfarenhet normalt räkna med ett genomsnittligt bortfall av en (1) person per dag av annan anledning än semester. Det är alltså viktigt, att inte något organ, inte någon enhet, redan från början underdimensioneras i en ny organisation. Justitieombudsmannen och hans närmaste medarbetare (3 rättschefer och 1 administrativ chef) är en arbetsgrupp på 5 personer. - Enligt kronofogdemyndigheten är det orimligt att begära av en man eller en kvinna, även om han eller hon är justitieombudsman, att personen skall mäta med de arbetsuppgifter som enligt utredningen skall ankomma på justitieombudsmannen. Kronofogdemyndigheten fortsätter: Inom t.ex. skolförvaltning och sjukvård är det vanligt med chefer och biträdande chefer (rektor - studierektor/studierektorer, skoldirektör - biträdande skoldirektör/skoldirektörer, överläkare - biträdande överläkare). - Konstruktionen med en chef, som vid sin sida har en eller flera biträdande chefer, bevarar chefsskapets enhetlighet, samtidigt som den möjliggör för chefen att avlastas de ärenden han bör avlastas. Konstruktionen medger vidare chefen rätt att överta ett ärende eller att få det föredraget för sig. Man behöver inte befara att rätten missbrukas. Allt ansvar vilar ytterst på chefen. Kronofogdemyndigheten anser, att JO-ämbetet bör utformas enligt dessa principer.

*Riksrevisionsverket (RRV)*: Beträffande organisationen av JO-ämbetet anser RRV att övervägande skäl talar för en ordning med en JO och en eller flera biträdande JO valda av riksdagen: Till skillnad från vad som nu gäller skall en JO ha det övergripande ansvaret och själv avgöra ärenden av principiell betydelse m.m. I övrigt kan ärendena avgöras efter delegation till i första hand biträdande JO. Genom en sådan ordning skapas så långt möjligt garantier för enhetlighet i bedömningarna. Dessutom tillgodoses behovet av flexibilitet i organisationen. Denna modell är beprövad och har visat sig fungera väl i andra organisationer.

*Åklagarmyndigheten i Göteborg* anser att organisationen bör tillföras en biträdande JO, utsedd av riksdagen, placerad direkt under JO. Åklagarmyndigheten fortsätter. Biträdande JO:s arbetsuppgifter skulle kunna bli att i flertalet fall fatta beslut om eventuell delegation i klagomålsärenden, i ett

mindre antal fall beslut, som utmynnar i kritik av allvarlig art och i mindre omfattning syssla med inspektions- och projektverksamhet. JO skulle då avlastas och kunna syssla i huvudsak med riktade inspektioner och större projekt samt principiellt viktiga frågor och andra frågor av större vikt. - Enligt åklagarmyndigheten skulle man med en organisation med en biträdande JO bl.a. undvika risken för felaktiga delegationsbeslut beroende på att rättschef eller byråchef styrt utredningen i ett ärende så att JO, med beaktande av dennes arbetsbörda enligt betänkandet, fått en felaktig bild av detta.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, regeringsråden Mueller och Sjöberg, Sveriges advokatsamfund samt TCO tar inte ställning till organisationsförslaget.* I det följande redovisas dessa remissinstansers synpunkter i saken.

*Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län:* Om inom JO-ämbetet bör, som nu, finnas fyra jämställda ombudsmän eller endast en ombudsman har länsstyrelsen svårt att bedöma. Länsstyrelsen har för sin del inte kunnat märka några olägenheter av den ordning som rått sedan ämbetet försågs med fyra ombudsmän. För en sådan organisation kan anföras att fyra befattningshavare lättare än en kan behärska JO-ämbetets numera mycket omfattande verksamhetsområde. Eftersom JO främst har att verka genom den sakliga tyngden i sina uttalanden är det av utomordentligt stor betydelse att ombudsmännen besitter en betydande kompetens. Det är troligt att rekryteringen av framstående personer till denna verksamhet främjas om ämbetet utgörs av ett antal jämställda ombudsmän i stället för en ombudsman och ett antal honom underställda tjänstemän.

*Regeringsråden Mueller och Sjöberg:* Såsom ledamöter av regeringsrätten har vi inte någon speciell kompetens att bedöma om ett förverkligande av utredningens förslag i organisationsfrågan skulle leda till en bättre organisation än den nuvarande. Vi bör därför varken tillstyrka eller avstyrka förslaget. Vi anser oss dock böra påpeka att vad utredningen (s. 246) åberopar såsom svagheter i den nuvarande organisationen i huvudsak är av enbart teoretisk karaktär; det framgår således ej att dessa teoretiska svagheter i praktiken har lett till någon allvarlig brist i JO-ämbetets sätt att fungera. - I allmänhet brukar man anse att en högre tjänsteställning och en högre lönenivå ökar möjligheterna att rekrytera särskilt kvalificerad personal. Om detta är riktigt kommer utredningens organisationsförslag att ersätta fyra justitieombudsmän med en justitieombudsman och tre rättschefer att leda till en försvagning av JO-ämbetet. Slutligen ifrågasätter vi om en person verkligen kan - med en rimlig arbetsbörda - på ett tillfredsställande sätt fullgöra alla de uppgifter som den ende justitieombudsmannen enligt utredningens förslag bör ha.

*Sveriges advokatsamfund,* som anser att de skäl utredningen anført för sitt organisationsförslag är föga övertygande, anger att det inte har någon deciderad uppfattning i frågan om den nuvarande organisationen bör ändras. Samfundet anför vidare följande. Rekryteringen av de föreslagna rättschefs-befattningarna torde, med hänsyn till de uppgifter som föreslås åvila dem,

knappast kunna ske inom den krets av mycket kvalificerade jurister, ur vilken ombudsmännen hittills har hämtats. Vidare måste det ifrågasättas om det verkligen är realistiskt att en person skall kunna "känna till" och ta ställning till delegationsfrågan i varje enskilt ärende. I själva verket torde utredningens förslag få till följd att den enskildes möjlighet att nå fram till JO personligen med sina klagomål går förlorad i det stora flertalet ärenden. Mot denna bakgrund är det svårt att se att förslaget skulle innebära en förstärkning av JO-ämbetet.

*TCO*: Chefsombudsmannens faktiska roll har inte blivit den som var avsedd. Av bl.a. detta förhållande dras slutsatsen att antalet JO bör begränsas till en. Något annat alternativ har inte undersökts. En lösning som enligt *TCO*:s mening borde ha prövats är en tydligare beskrivning av ledningsfunktionen. Det bör vara möjligt att i instruktion och arbetsordning tillräckligt tydligt lägga fast vad som skall gälla, eftersom detta inte synes vara fallet i nuvarande regelsystem. De beskrivna problemen förefaller dock vara mera en följd av bristande kommunikation/information än bottna i en svag organisation. - Avgörande om det skall finnas en eller flera JO bör vara allmänhetens behov och tilltro till ämbetet. Någon olikartad praxis har enligt *TCO*:s uppfattning inte kunnat förmärkas hittills och med bl.a. förbättrad informationsverksamhet torde åtminstone avvísingsärendena kunna minskas till förmån för annan verksamhet.

Följande remissinstanser anser att JO-ämbetet bör innehas av flera ombudsmän: *Bostadsdomstolen, försäkringsöverdomstolen (presidenten), hovrätten över Skåne och Blekinge, JO Wigelius, JO Holstad, juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet, JUSEK, justitierådet Holmberg m.fl., kammarrätten i Göteborg, kammarrätten i Stockholm, Medborgarrättsrörelsen, polismyndigheten i Malmö, riksdagens revisorer, rikspolisstyrelsen, RÅ, SACO/SR, SAF, samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet, socialstyrelsen, statens järnvägar, statskontoret, Stockholms tingsrätt, Svenska polisförbundet, Sveriges domareförbund och Företagareförbundet*. I det följande redovisas dessa remissinstansers syn på organisationsfrågan.

*Bostadsdomstolen*: De skäl som utredningen anför för förslaget att ha en enda justitieombudsman finner domstolen inte bärande. De olägenheter som utredningen anser vara förknippade med den nuvarande organisationen (bet. s. 246) torde väsentligen kunna elimineras utan att ämbetet behöver omorganiseras så genomgripande som utredningen har föreslagit. Domstolen vill särskilt anmärka att den inte ser något principiellt hinder mot att beslut att avskriva ärenden utan behandling i sak efter delegation får fattas av en tjänsteman hos JO-ämbetet, om arbetssituationen hos JO gör detta nödvändigt. Detsamma gäller beslut att skriva av ärenden efter behandling i sak, när ärendet är enkelt och inte föranleder kritik eller vägledande uttalanden. För att bibehålla den nuvarande ordningen med flera ombudsmän talar med styrka de argument som i samband med 1975 års JO-reform anfördes av 1972 års JO-utredning och konstitutionsutskottet (bet. s. 247). Särskilt fäster domstolen vikt vid att JO:s tillsynsområde nu är så vidsträckt

och skiftande att det knappast är möjligt för en enda ombudsman att - personligen - ha erforderlig sakkunskap och auktoritet över hela fältet. Vidare är det enligt domstolens uppfattning betydelsefullt att alla beslut som innefattar kritik i någon form eller som innehåller vägledande uttalanden fattas av en person, vars auktoritet åtminstone delvis går tillbaka på det särskilda förtroende han åtnjuter i riksdagen, alltså en ombudsman. Till det sagda kan läggas att det torde vara lättare att rekrytera högt kvalificerade personer till en post som JO än som rättschef hos JO-ämbetet. En ordning med flera personer som ombudsmän tillåter också att "JO personligen" deltar i flera sammanhang än annars, t.ex. i samband med inspektioner.

*Försäkringsöverdomstolen (presidenten)*, som anger att han inte kan stödja organisationsförslaget, anför i saken följande. JO-ämbetet har sedan lång tid tillbaka präglats av en stigande arbetsbelastning. I de diskussioner som förts angående detta problem har man vid varje tillfälle tagit fasta på att JO måste ha möjlighet att personligen behandla de klagomål som förs fram till honom och att också ha utrymme för initiativ i sin granskande verksamhet. Problemen med den stegrade arbetsbördan har därför regelmässigt lösts så att antalet ombudsmän har ökat. År 1915 tillkom MO, 1941 utvidgades rätten att utnyttja ställföreträdare, 1957 skedde en vidare utvidgning i detta hänseende, 1968 tillkom en tredje ombudsman och 1976 en fjärde. De fyra ombudsmännen torde alltsedan dess ha haft en betydande arbetsbörda. Själv har jag - som bl.a. arbetat många år i ett av riksdagens mest arbetstyngda utskott under 1960-1970-talen - aldrig upplevt en liknande belastning som den jag hade som JO. Det var inte endast det löpande arbetet med klagomålsprövningen, som innefattade både ställningstagande till beredningsåtgärder, avlyssnande av föredragningar, analys och fördjupning i många fall samt beslutsskrivning, som tog tid. JO:s initiativverksamhet, som enligt mitt bedömande var väldigt väsentlig, tog stort utrymme av arbetsveckan. Inspektioner av olika slag, uppföljning av artiklar i pressen, telefonsamtal, osv. Till detta kom stötvis ett betungande arbete med remisser, ett arbete som var betydelsefullt. Varken förr eller senare tycker jag mig ha märkt att de remissvar som jag medverkat i haft sådan genomslagskraft vid betänkandets fortsatta beredning i regeringskansliet eller riksdagen som mina remissvar som JO. En del administrativa uppgifter, där framför allt rekrytering och utbildning av föredragandepersonalen märks, krävde också en hel del tid. Till detta kom en ganska omfattande extern verksamhet, studiebesök, deltagande i konferenser, föredrag, utländska besök, osv. Det är således alldeles uppenbart att det arbete som i dag utförs av de fyra ombudsmännen tillsammans inte kan utföras av endast en person. Vill man minska antalet ombudsmän får det ske till priset av dels inskränkningar i JO:s insatser på initiativplanet, dels en delegering av rätten att göra uttalanden på JO-ämbetets vägnar till personer som inte är utsedda av riksdagen. - Utredningen har redovisat vissa nackdelar med ett flerombudsmanna-system och fördelar med ett enmannä-ämbete. Jag har svårt att ansluta mig till utredningens slutsatser eftersom jag inte känner igen den beskrivning av JO-verksamheten som utredningen bygger sin bedömning på. Det är visserligen riktigt att chefsombudsmanna-funktionen såvitt gäller att

dra upp riktlinjer för verksamheten i stort kommit att fullgöras på ett försiktigt sätt. Detta har dock inte lett till att ämbetet kommit att sönderfalla i fyra från varandra helt självständiga och oberoende ämbeten, där praxis kommit att utvecklas på olika sätt i likartade frågor och där ombudsmännen dragit sig för initiativ för att inte gå in på en kollegas tillsynsområde. Jag kan inte finna exempel på att ombudsmännens ställningstagande skiljer sig från varandra på mer framträdande sätt än vad som gäller t.ex. inom all rättsskipning på högsta nivå. Tvärtom är det mycket vanligt att den ene ombudsmannen i sina beslut erinrar om vad en annan ombudsman tidigare sagt i ett liknande ärende och ansluter sig till detta. Samtliga ombudsmannabeslut cirkulerar veckovis bland ombudsmännen och dessa får således snabbt kännedom om kollegernas ställningstagande. Påståendet att ombudsmännen skulle låta antalet föredragande bestämmas av toppbelastningen under året med undersysselsättning under andra delar av året som följd framstår som egendomligt. Min erfarenhet är att det kunde förekomma en viss oregelbundenhet i tillströmningen av klagomål till ämbetet men att den totala arbetsbelastningen var väldigt jämn under året eftersom JO under svackorna fick utrymme för att arbeta av balans och för sin initiativverksamhet. Att ett JO-ämbete med endast en innehavare skulle innebära ett närmande till JO-ämbetena i andra länder är en sanning med viss modifikation. Det kan pekats på åtskilliga länder där ombudsmannaämbetet antingen från början försetts med flera innehavare, t.ex. Österrike, eller efter en viss tid utökats från en till två eller flera, t.ex. Norge, Finland och Nya Zeeland. - Om man går in för en minskning av antalet ombudsmän måste ombudsmannen självfallet avlastas en stor mängd av det arbete som ombudsmännen idag utför och arbetet läggas på ombudsmannens medarbetare. Utredningen föreslår att tre rättschefer och sex byråchefer skall utrustas med rätt att fatta beslut på JO-ämbetets vägnar i den större delen av klagomålsprövningen. JO själv skall dock göra sig bekant med samtliga klagomål som kommer in och fatta beslut om delegation till medarbetaren. För att detta inte skall bli endast en tom formell åtgärd måste ombudsmannen såvitt jag förstår dels besitta vissa baskunskaper om det ämne som klagomålet gäller, dels muntligen eller skriftligen ta del av detsamma. En ärendemängd av nuvarande storlek, cirka 3.300 om året, innebär alltså att JO varje arbetsdag skall ta ställning till ca 15 ärenden av detta slag, vilket utgör en betydande belastning ur tidssynpunkt. Har JO varit på inspektion, konferens eller eljest inte vistats på sitt ämbete någon eller några dagar kommer antalet sådana ärenden att kumuleras. Till detta kommer sedan de ärenden där JO skall behålla beslutanderätten. Dessa ärenden är betydligt tyngre och krävande, där JO måste få tid att sätta sig ordentligt in i faktamaterialet, "knäcka" de juridiska frågorna och formulera beslutet. Helt klart måste det ges JO tillräckligt med tid för att han med omsorg och eftertanke skall kunna genomföra detta kvalificerade juridiska arbete. Jag betvivlar att en ensam JO kan få den tiden även med en långt driven delegation. Risken blir stor att JO får lämna sådana ärenden ifrån sig utan nödvändig grundlig bearbetning. Därmed påverkas kvaliteten i hans beslut. Skall JO kunna upprätthålla sin ställning som auktoritativ lagtolkare och vägledare i rättstillämpningsfrågor får kvaliteten i hans beslut aldrig äventyras. - Skulle JO å andra sidan satsa tid på att grundligt bereda

och besluta i de ärenden där delegation inte skall ske, kommer denna satsning sannolikt att ta så mycken tid i anspråk att utrymmet för andra insatser krymper och kanske helt försvinner. JO:s viktiga funktion att genomföra inspektioner och ta andra initiativ blir svår att fullgöra. Detta innebär inte endast att JO förlorar möjligheten att personligen orientera sig på olika verksamhetsområden som är föremål för hans tillsyn utan också att den viktiga projektverksamheten, som utredningen vill prioritera, inte kan effektiviseras. Hur JO skall kunna hinna med det tunga men viktiga remsarbetet, delta i externa besök och kongresser, inte minst på det internationella området, fatta beslut i administrativa frågor om personaltillsättningar, anslagsframställning m.m. och dessutom hålla en nära kontakt med riksdagen och dess JO-delegation inom ramen för vad som får bedömas som en rimlig arbetsvecka begriper jag inte. - I och för sig har jag inget emot att man inför ett system där JO kan delegera till kvalificerade medarbetare att i viss utsträckning fatta beslut på JO:s vägnar. En hel del av klagomålsprövningen bör kunna på sådant sätt undandras JO:s mera direkta handläggning. Det kan visserligen sägas att det personliga inslaget i JO-rollen därmed kommer något bort men med tanke på att de klagomål som enligt min mening lämpar sig för delegation bör vara sådana där kritik inte uttalas torde detta inte spela någon större roll. Man måste emellertid vara på det klara med att risken är stor för att en klagande som vänt sig till JO och som får svar från en av JO:s medarbetare ofta inte kommer att nöja sig med detta. Han återkommer i ärendet och kräver att JO personligen skall ge sina synpunkter i ärendet. Jag föreställer mig att detta kan innebära komplikationer som inte närmare har berörts av utredningen. Vad det innebär ur tidssynpunkt är svårt att ha någon uppfattning om men det kan få betydande proportioner. Som jag redan anfört menar jag att den tid som frigörs för JO genom delegation skall användas - inte för att minska antalet ombudsmän - utan för att ge JO mer utrymme för inspektioner och annan initiativverksamhet. - Sammanfattningsvis anser jag således att JO-ämbetet framöver alltjämt bör bestå av flera ombudsmän. Det nuvarande antalet har införts så sent som 1976 och frågan kan ställas om man skall experimentera med en ny organisation efter så kort tid. Den organisation som föregick 1976 års reform gällde dessutom endast i åtta år. Ämbetet kan kanske må väl av att försöka i visst lugn finna sina bästa arbetsformer inom den nu uppdragna ramen innan man ånyo börjar diskutera organisationsförändringar. Detta skulle tala för att man behöll det nuvarande antalet ombudsmän tills vidare. Å andra sidan är det onekligen så att konstruktionen med en chefsombudsman som inte bara skall vara administrativ chef utan också ha befogenhet att bestämma JO-verksamhetens inriktning i stort inte slagit så väl ut. Förklaringen till detta kan möjligen vara att de högt kvalificerade personer som riksdagen vill ha till ombudsmän saknar behov av direktiv för sitt arbete från en annan ombudsman. Den självständiga och oberoende ställning som varje ombudsman måste ha gentemot riksdag, myndigheter och tjänstemän medför också att de måste vara fristående från varandra i sin granskningsverksamhet. Min slutsats blir därför att övervägande skäl talar för att man avskaffar systemet med en chefsombudsman. De administrativa funktionerna inom ämbetet kan i stället läggas på den ombudsman som är äldst i tjänst. Om man går in för en sådan

lösning skulle eventuellt en återgång till systemet med tre ombudsmän kunna diskuteras. Den uppdelning på tre rättschefer och utredningsavdelningar som diskuteras i betänkandet tyder på att tre kan vara ett lämpligt antal. - Avslutningsvis vill jag tillägga att om man stannar för utredningens förslag att gå över till en ordning med endast en JO det framlagda organisationsförslaget förefaller bra. Jag hyser dock viss tvekan om möjligheterna att kunna rekrytera tillräckligt kompetent folk till tjänsterna som rättschef. Tjänsterna förefaller inte helt ut ge utrymme för den självständighet och det oberoende som kan locka kvalificerade jurister att söka sig dit. Det måste också på något sätt kunna garanteras att meritvärdet av tjänstgöring hos JO blir detsamma som vid tjänstgöring som rättschef i statsdepartementen. Hittills har dock JO haft rätt stora svårigheter att i samband med utnämningar kunna hävda sin personals intressen.

*Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser inte att utredningen klarlagt vari den nuvarande organisationens brister skulle bestå. Hovrätten fortsätter: Enbart den ökade ärendebalansen kan inte utgöra skäl nog att vidta en organisationsförändring. Utredningen har framhållit risken för att det inte utvecklas en enhetlig praxis för tillsynsområdena. Något belägg för att så skett har emellertid inte lämnats och det berättigade i en sådan kritik kan ifrågasättas. Med hänsyn till de olika tillsynsområdenas karaktär framstår det som naturligt att det inte uppstår någon enhetlig praxis. Det viktigaste i detta sammanhang måste vara att det inom tillsynsområdet tillämpas enhetliga regler. Det finns inte anledning räkna med annat än att det även med den nuvarande organisationen är möjligt upprätthålla en nöjaktig enhetlighet i praxis. I den mån det för JO-ämbetet aktualiseras praxisfrågor av intresse för samtliga tillsynsområden bör dessa kunna lösas genom personliga kontakter inom myndigheten. - Det är alltså svårt att med ledning av det material utredningen presenterar rikta någon berättigad kritik mot den nu gällande organisationen. Hovrätten övergår därför till att något närmare diskutera vilka för- och nackdelar som kan vara förenade med en övergång till ett JO-ämbete med en enda ombudsman. - Allmänhetens bild av JO skulle uppenbarligen bli klarare om endast en och samma person företrädde JO utåt. JO:s auktoritet kan också därigenom antas öka. En något bättre samordning av verksamheten skulle kunna förväntas, liksom ökade möjligheter att styra och förändra den interna verksamheten. Å andra sidan måste näst intill omänskliga kunskapskrav ställas på den person som skall förväntas behärska hela tillsynsområdet. Med hänsyn till ämbetets natur är det nödvändigt att JO verkligen själv behärskar de frågor som han uttalar sig i och inte bara förlitar sig på duktiga specialister som föredragande. Den av utredningen i denna del föreslagna handläggnings- och delegationsordningen förefaller helt orealistisk. Ärendetillströmningen torde medföra att JO i alltför stor utsträckning får spela registratorns roll. Därjämte kan befaras att den enskilde medborgaren inte anser sig ha fått sin sak prövad på rätt sätt om ärendet till följd av delegation prövats av annan tjänsteman än JO. - Tanken att lägga klagomålsärenden på tjänstemän - rättschefer - utan särskilt ansvar inför riksdagen måste på det bestämdaste avvisas. Det är inte väl förenligt med domstolarnas grundlagsfästa självständighet att vara underkastade en

sanktionsmakt som utövas av sådana tjänstemän. JO-institutionens auktoritet skulle starkt förringas om verksamheten läggs i händerna på tjänstemän. - Hovrätten vill i detta sammanhang inte underlåta peka på den brist på vyer som utmärker utredningsförslaget när det talas om rekrytering och avlöning av rättscheferna. Man föreslår att dessa skall få samma lön som rättschefer i statsdepartementet. Det är enligt hovrättens mening väl motiverat att riksdagen gör en rejäl satsning för att till toppfigurer inom JO-institutionen förvärva verkligt framstående krafter - gärna från andra områden än statsförvaltningen. Då måste emellertid riksdagen, lika väl som de framgångsrika företagen inom näringslivet, frigöra sig från ett småskuret lönegradstänkande och betala marknadsmässiga chefslöner. - De brister hovrätten pekat på i utredningens bakgrundsmaterial medför att hovrätten saknar förutsättningar att realistiskt bedöma den föreslagna organisationsförändringen. Tillräckliga skäl för att genomföra denna synes inte föreligga. Hovrätten är däremot tilltalad av den nuvarande organisationsformen med en ansvarig justitieombudsman för varje tillsynsområde. Det övergripande ansvaret för hela verksamheten bör tillkomma en chefs-JO. Denne bör medges rätt att omfördela ärenden och personal från ett tillsynsområde till ett annat och även ta upp eller ta över ärenden som berör flera tillsynsområden eller som i övrigt på grund av sin beskaffenhet bör handläggas av chefs-JO. Gentemot riksdagen bör den JO svara som inom sitt tillsynsområde vidtagit en viss åtgärd, medan chefs-JO i förhållande till riksdagen bör svara för hela verksamheten.

*JO Wigelius* avstyrker i sitt remissyttrande utredningens organisationsförslag och de övriga förslag som är avhängiga därav. I yttrandet i denna del berörs till en början 1975 års JO-reform. Enligt JO Wigelius kan ifrågasättas om inte arrangemanget enligt 1975 års JO-reform med en chefsombudsman var överflödigt. Att det i vart fall utåt, särskilt i förhållande till allmänheten, ställt till en hel del förvirring kan enligt JO Wigelius nog alla ombudsmännen omvittna. I remissyttrandet anges i fråga om 1975 års JO-reform vidare bl.a. följande. Som JO-utredningen funnit har den faktiska verkan av att en JO gavs chefsställning varit obetydlig. Däremot innebar avskaffandet av ställföreträdarna enligt min uppfattning en ganska påtaglig försämring av ombudsmännens möjligheter att organisera arbetet på ett effektivt sätt. Utan att gå i detaljer vill jag här peka på den värdefulla flexibilitet som låg i att en ombudsman, som behövde ägna sig helt åt någon större eller svårare undersökning, kunde för en tid sätta in en ersättare för det löpande arbetet inklusive avarbetning av uppkommen balans, och då en ersättare vars auktoritet såsom härrörande av riksdagens val knappast ifrågasattes. På det hela taget anser jag att 1975 års reform i vad avser ombudsmännen själva och deras arbetssituation inte medfört någon förstärkning av ämbetet. - JO Wigelius tar därefter upp de av JO-utredningen anförda nackdelarna med dagens organisation. Med anledning av JO-utredningens uttalande om risken för vissa spänningar alstrade av att flera självständiga ombudsmän verkar inom samma myndighet anför JO Wigelius bl.a. följande. - Jag vill inte förneka att det någon gång förekommit åtgärder på annat håll inom myndigheten som berört mig på sådant sätt att det förvånat mig att jag inte

blivit tillfrågad eller åtminstone personligen underrättad i förväg. Det har dock varit högst marginella företeelser och jag känner inte till något sådant som faktiskt inverkat på arbetet inom ämbetet. Om det dock skulle föreligga ett problem här, kan jag tänka mig att en förnyad genomgång av ärendenas fördelning på tillsynsområdena kunde leda till en lösning. Det finns onekligen en del diskrepanser i det avseendet. - I fråga om den av JO-utredningen antydda risken för att ombudsmännen uttalar olika åsikter i en rättslig fråga anför JO Wigelius följande. - Jag finner utredningens oro härför förvånande. Skulle det i och för sig vara att beklaga om det framkom meningsskiljaktigheter i rättsfrågor som är så pass svårbedömbara att olika meningar är möjliga även bland kvalificerade bedömare? Jag tror att utredningen här kommit in på en för JO-verksamheten alldeles underordnad fråga: JO skall inte syssla med något slags prejudikatbildning i de verkligt svåra juridiska frågorna. Självfallet kan JO uttala sin personliga uppfattning, om anledning härtill ges, men han kan inte grunda vare sig kritiska eller rekommenderande uttalanden på enbart det underlaget. - JO Wigelius hävdar vidare att risken under alla förhållanden i praktiken elimineras genom att det ständigt tas informella kontakter mellan tillsynsavdelningarna så att samråd sker i alla ärenden som policymässigt kan vara av gemensamt intresse. - Beträffande utredningens uttalanden om att den nuvarande organisationen inte är flexibel anför JO Wigelius följande. Det är nog riktigt och ligger i sakens natur att organisationen inte är flexibel i den meningen att en ombudsman för någon uppgift som han anser angelägen inte utan vidare kan plocka folk som är satta i arbete på annan avdelning. Varje ombudsman måste ju ha ett eget grepp över verksamheten på sin avdelning och måste då veta vilka resurser han har. Däremot är det rutin att sådan särskild sakkunskap som finns på ett område efter behovet skjuts till för begränsade uppgifter på annat område. Åtminstone är detta min erfarenhet. Mitt tillsynsområde är dock det som är tydligast definierat och jag bör lämna osagt om det finns svårigheter i berört hänseende på andra håll; i så fall bör de kunna lösas i vanligt samråd. - När det gäller utredningens synpunkter på arbetstoppar och överkapacitet anför JO Wigelius bl.a. att ojämnheter i ärendetillströmningen i stort sett jämnar ut sig och att han inte kan se att detta med toppbelastning skulle betyda mer än att man inom avdelningarna måste disponera arbetet så att det motsvarar resurserna och flyter bra. Vidare anför följande. Den omtalade överkapaciteten känner jag inte till, om därmed avses att man på någon avdelning skulle sakna fullt arbete för all personal. Balanssiffrorna, som onekligen är väl höga för närvarande, talar för att man överallt ligger åtminstone en eller annan månad efter den tidtabell som är önskvärd. Så länge vi inte fått ned balanserna till lämplig nivå, varmed jag menar att de motsvarar ungefär två månaders arbete eller ett par hundra ärenden per avdelning, kan man enligt min mening inte spåra någon överkapacitet. - JO Wigelius fortsätter: Innan jag går in på att närmare kommentera de anförda huvudsakliga skälen för utredningsförslaget vill jag försöka klarlägga en väsentlig, praktisk förutsättning. Enmanssystemet innebär nödvändigtvis att beslutsbefogenhet delegeras i mycket stor utsträckning. Utredningen har enligt min mening starkt underskattat detta moment. Någon tillförlitlig metod att mäta JO:s arbetsbörda finns ju inte,

men det må vara tillåtet att göra några reflexioner härom. Som jag redan antytt är antalet ärenden som kan anses mera krävande säkerligen större än antalet som slutar med åtal, disciplinanmälan eller mera allvarlig kritik. En försiktig uppskattning är att antaga att 20 procent av klagomålsärendena hör till den krävande kategorin. För närvarande handlägger den ombudsman som är administrativ chef knappt den andelen av ämbetets hela antal klagöärenden, stort som smått. Den föreslagna reformen skulle då innebära att en ensam ombudsman finge att själv hantera ungefär samma antal ärenden som nu faller på administrativa chefen, men dessa ärenden skulle alla tillhöra den svåra kategorien. Man ser genast att redan något sådant är helt orimligt. - Vidare är det meningen att JO personligen i varje enskilt ärende, vari delegationen av beslutanderätten är aktuell, skall ta ställning till om delegation kan ske, och det på ett sådant sätt att det befogade intresset av att de som anför klagomål hos JO alltid når fram till JO själv kan anses tillgodosett. Om detta inte är avsett att vara fiktivt, innebär det för JO en mycket tung arbetsuppgift, som inte blir lättare av att han i stor utsträckning måste känna osäkerhet inför ärenden i vilka han inte själv är närmare orienterad om rättslig bakgrund o. dyl. Till detta kommer åtskilligt annat han skall göra, bl.a. sköta externa kontakter. - Det förefaller mig redan på nu anförda grunder helt klart att den beskrivna arbetsbördan inte kan bäras av en ensam person, hur anseelig kapacitet han än må ha. Man måste därför, om utredningens förslag genomförs, tänka sig en mera långtgående delegation, kanske till 90-95 procent, och vidare i praktiken avstå från föreställningen att JO har någon form av kontroll över ärendemassan utöver den statistiska. - JO Wigelius framhåller vidare bl.a. följande. En enda person, som skall svara för hela ämbetets arbetsfält, kan svårigen skaffa sig den ingående kännedom han behöver, inte bara om gällande rätt - den kanske kan serveras honom i lämplig form - utan om de närmare förhållanden under vilka de övervakade verksamheterna utövas. Redan som det nu är ställer många ärenden stora krav på ombudsmännens kunskaper och inlevelseförmåga. Det gäller ju att se till att bedömningarna inte bara är en utomstående jurists intryck prima facie utan uppfångar det väsentliga både sakligt och psykologiskt, så att de presenterade besluten både är och framstår som rättvisa. - Enligt JO Wigelius är en förutsättning för allmänhetens tilltro till JO-ämbetet, att JO visar sig behärska vad han uttalar sig om. - JO Wigelius kommenterar vidare utredningens uttalande om det tilltalande i att riksdagens ombudsman är en enda person till vilken allmänheten kan vända sig och att det endast är en person som gentemot riksdagen bär ansvaret för verksamheten. Enligt JO Wigelius måste det personliga momentet, som alltid ansetts vara viktigt i sammanhanget, bli synnerligen uttunnat och i viss mån illusoriskt. JO Wigelius fortsätter: Säkerligen skulle det inte dröja länge förrän både allmänhet och tjänstemän genomskådade arrangemanget och började söka omprövning och ändring hos JO, när de fått sina angelägenheter bedömda av rättschef eller byråchef. Tendensen finns redan nu, då ganska många klagande oriktigt föreställer sig att chefs-JO kan ompröva de andra ombudsmännens beslut och hör av sig med begäran härom. En skillnad blir dock att enmans-JO inte gärna kan underlåta att ta del av sådana framställningar och naturligtvis inte alltid kan lämna de på delegation fattade besluten

orubbade. Jag anser att man i detta kan skönja en svårighet som tar bort det mesta av det tilltalande ur bilden av ett enmanssystem. - JO Wigelius anför avslutningsvis att om riksdagen anser att organisatoriska förändringar är nödvändiga för att öka ämbetets slagkraft, det enligt hans mening finns skäl att, innan beslut fattas, undersöka andra möjligheter. En sådan kan vara att anknyta till det äldre, mera kollegiala systemet med ombudsmän och av riksdagen valda ställföreträdare.

*JO Holstad* avstyrker förslaget om att den nuvarande organisationen med fyra ombudsmän skall ersättas av ett system med en enda ombudsman. Enligt JO Holstad väger utredningens argument för ett enmansämbete inte tungt och ett genomförande av utredningens förslag skulle enligt JO Holstad leda till en påtaglig försvagning av ämbetet. JO Holstad kommenterar i sitt yttrande de av utredningen angivna nackdelarna med den nuvarande organisationen. JO Holstad anför därvid bl.a. följande. Några spänningar av det antydda slaget mellan ombudsmännen har jag inte kunnat konstatera under den tid jag haft mitt uppdrag. Såvitt jag vet har utredningens farhågor om risk att det utbildas olika praxis inom olika tillsynsområden inte besannats under den tid den nuvarande organisationen bestått. - Jag har inte kunnat konstatera någon outnyttjad kapacitet bland föredragandena på min avdelning. Jag har inte heller hört att det skulle ha förekommit undersysselsättning bland föredragandena hos mina kollegor. - I fråga om det av utredningen framlagda delegationssystemet, vilket JO Holstad inte anser godtagbart, anför JO Holstad bl.a. följande. Förslaget innebär att JO i varje enskilt ärende där delegation är aktuell personligen skall ta ställning till frågan om delegation skall ske. Förslaget är enligt min uppfattning helt orealistiskt. JO skulle med en sådan ordning få alltför litet tid till sina övriga arbetsuppgifter. Och arbetsbalanserna skulle med all säkerhet inte minska. - Om den nuvarande ärendetillströmningen skall hanteras av ett enmansämbete blir man enligt min mening tvungen att acceptera helt andra delegationsregler. Man måste finna en formel som innebär att minst 80 procent av klagörendena i princip läggs på tjänstemännen. - JO Holstad konstaterar att högst 20 % av klagandena skulle nå fram till JO själv och att övriga, dvs. minst 80 % skulle få nöja sig med en tjänstemännaprövning. Enligt JO Holstad är detta en allvarlig svaghet med förslaget att inrätta ett enmansämbete. Ytterligare nackdelar med förslaget är enligt JO Holstad bl.a. att man får nöja sig med betydligt färre vägledande uttalanden från ämbetet och att kravet på kvalitet på JO-avgörandena blir lidande. Vidare framhåller JO Holstad följande. Utredningens förslag kan sägas innebära bl.a. att man vill byta ut tre förtroendevalda ombudsmän mot tre tjänstemän. Med tanke på de anställningsvillkor och arbetsuppgifter man tänkt sig för de nya tjänstemännen får man enligt min mening räkna med en betydligt svagare rekrytering än den som idag är möjlig. - JO Holstad anlägger följande synpunkter på hur han skulle vilja se JO-ämbetet utformat. För egen del skulle jag vilja förorda att man behåller ett ämbete med flera ombudsmän. Hur många de bör vara kan givetvis diskuteras. Men flera än fyra kan knappast komma ifråga. I så fall skulle ämbetet nog förlora något av sin nuvarande särart och få en prägel av ämbetsverk. Möjligen skulle en

organisation med tre ombudsmän ha sina fördelar framför dagens organisation. Bl.a. skulle det vara lättare att åstadkomma lämpligt avgränsade tillsynsområden. - Men vad som är viktigast är enligt min mening att man nu överväger regler som verkligen kan leda till en minskning av arbetsbalanserna. I första hand tänker jag på regler om delegation. En lämplig ordning kan vara att man låter delegationen omfatta endast utformningen av svar till klaganden och inte avgörandet som sådant. Det bör JO själv svara för. Men i gengäld kunde delegationen omfatta många ärenden, kanske 60-70 %. Därmed skulle man vinna - förutom en minskning av arbetsbalanserna - även den fördelen att ombudsmännen får mera tid för viktigare ärenden. Den begränsningen av delegationsmöjligheten bör gälla att kritik mot myndigheter eller befattningshavare vid myndigheter får uttalas endast av ombudsmännen själva.

*Juridiska fakultetsstyrelsen vid Uppsala universitet:* Det är enligt fakultetsstyrelsens mening tydligt, att det inte finns underlag för att besluta den organisationsförändring, som kommittén förordar. En sådan reform kan inte prövas från endast så snäva och tekniska synpunkter, som kommittén har anlagt, utan måste, om den alls skall genomföras, komma fram som resultatet av en allmän diskussion av ämbetets framtida roll. I och för sig kan man ha förståelse för inställningen, att det gamla enhetliga JO-ämbetet hade vissa, inte oviktiga fördelar och därför kunde vara värt att återuppliva. Som fördelar kan räknas att en ensam JO kan få större auktoritet än om funktionerna delas upp på flera ombudsmän. Att ämbetet därigenom kan bli mer attraktivt har betydelse för rekryteringen. Systemet ger också rimligen bättre garantier för enhetlighet och konsekvens i handläggning och ståndpunktstagande inom ämbetet. - Nackdelarna överväger dock enligt fakultetsstyrelsens bedömning. Kommittén förutsätter att JO skall ta del av alla ärenden och ha kännedom om allt som delegeras. Detta måste med hänsyn till den offentliga verksamhetens och tillsynsområdets omfång resa för en enda person svåruppfyllda krav i fråga om sakkunskap och erfarenhet. Dessutom kan en enda JO svårligen få den insyn i inspektionsverksamheten som erfordras för en effektiv uppföljning av lagstiftningen, en uppgift som måste vara väsentlig för JO, inte minst vid vidsträckt användning av ramlagstiftningsmetodiken. - Den föreslagna organisationen förutsätter en kvantitativt omfattande delegation till tjänstemän inom ämbetet, till de föreslagna rättscheferna och till byråchefer. Risken med en sådan ordning är att JO-ämbetet utvecklas till en konventionell byråkratisk organisation, ett slags generaldirektörsverk. - Man kan inte heller bortse från att alternativet en JO kan komplicera rekryteringen. Man blir beroende av *en* person, som skall kunna täcka hela det vidsträckta arbetsfältet. - Även vid alternativet flera JO bör ombudsmannaexpeditionen enligt fakultetsstyrelsens mening byggas upp som en sammanhållen, gemensam organisation för att ett rationellt utnyttjande av resurserna skall kunna uppnås. Övergripande frågor angående verksamhetens inriktning och andra väsentliga ledningsfrågor bör beslutas "kollegialt" av ombudsmännen. Denna beslutsform i sådana frågor är bäst överensstämmande med den karaktär av förtroendeämbete som präglar JO-institutionen. Beslutanderätt i återstående frågor av övergri-

pande karaktär tillkommer med ett sådant system den ombudsman som fungerar som ordförande i kollegiet av i övrigt jämställda ombudsmän. Att en person formellt ges ställningen som chefsombudsman erfordras under sådana förhållanden inte.

*JUSEK* tar i sitt yttrande i förevarande del till en början upp arbetsbalanserna inom JO-ämbetet. *JUSEK* anser att det finns flera samverkande faktorer till dessa, t.ex. offentliga uppdrag o.d., sjukdom och andra ledigheter, ärendenas svårighetsgrad m.m. Enligt *JUSEK* kan det inte heller uteslutas att de större undersökningar som skett erfordrat så stora arbetsinsatser att klagomålshanteringen, och då särskilt komplicerade ärenden, i viss mån blivit eftersatta. I yttrandet diskuteras vidare de av JO-utredningen angivna nackdelarna med dagens organisation. När det t.ex. gäller utredningens uttalanden om att chefsombudsmannens roll inte blivit den avsedda anger *JUSEK* att det inte finns några klara belägg för att så blivit fallet. *JUSEK* vill dock inte förneka att det förekommit olika uppfattningar mellan justitieombudsmännen i vissa frågor. När det gäller det framlagda organisationsförslaget anger *JUSEK* till en början att det är fullständigt ogörligt för en justitieombudsman att ensam kunna fullgöra de åligganden som utredningen anser bör ankomma på honom. När det gäller frågan om delegation av beslutanderätten anser *JUSEK* att ingenting framkommit som bör föranleda annan syn på frågan än den riksdagen anlade år 1975. *JUSEK* påpekar att även beslut att ärende ej skall upptas till prövning och beslut att ej företa annat än smärre utredning måste föregås av arbetsinsats och eftertanke. Inte sällan upptäcks även i dylika ärenden felaktigheter, som bedöms vara av sådan beskaffenhet att det ej finns anledning att vidta någon ytterligare åtgärd. Denna bedömning kan vara vansklig att göra och bör ankomma på justitieombudsmannen ensam, vilken har att fritt avgöra vilka frågor som skall prövas. *JUSEK* anser vidare bl.a. att en delegation av beslutsrätten skulle minska respekten och förtroendet för JO:s beslut såväl hos myndigheter och offentliga tjänstemän som hos enskilda. Enligt *JUSEK* finns det en påtaglig risk för att myndigheter och tjänstemän inte skulle tolerera kritiska uttalanden från annan än justitieombudsmannen. - När det gäller de föreslagna rättschefstjänsterna anser *JUSEK* att det finns anledning befara besvärande rekryteringsproblem vid tillsättning av dessa. *JUSEK* motsätter sig utredningens förslag att minska antalet byråchefer från åtta till sex. Enligt *JUSEK* är den nuvarande arbetsbördan för byråcheferna sådan att det inte finns möjlighet att utföra denna med minskat antal byråchefer. *JUSEK* motsätter sig även utredningens förslag att byråchefstjänsterna skall tillsättas för bestämd tidsperiod. - *JUSEK* ifrågasätter slutligen om inte ledningen av myndigheten skulle underlättas om en arbetsgrupp bestående av de fyra ombudsmännen bildades. För de fall enighet ej kunde uppnås i viss fråga, kunde omröstning ske. Vid lika röstetal skulle chefsombudsmannen ha utslagsröst.

*Justitierådet Holmberg m.fl.* anför i organisationsfrågan bl.a. följande. Enligt utredningens mening har den nuvarande organisationen med flera, i stort sett likställda ombudsmän flera svagheter. Utredningen redovisar bl.a. siffror som visar att ärendebalansen hos JO-ämbetet har ökat under senare år och

att denna balansökning, sett i stort, inte korresponderar mot någon motsvarande ökning av antalet klagomåls- och andra ärenden. Enligt utredningen kan det inte uteslutas att förklaringen i betydande utsträckning står att finna i att JO:s organisation inte är utformad på ett helt rationellt sätt. - Det är tänkbart att en övergång till ett enmansämbete kan ställa sig fördelaktig om man bedömer saken utifrån vad som är administrativt ändamålsenligt och allmänt effektivitetsbefrämjande. Frågan om en eller flera innehavare av JO-ämbetet kan emellertid inte avgöras som ett organisatoriskt spörsmål i snäv mening. Viktigare är i stället hur det ena eller det andra alternativet låter sig förena med den roll inom det konstitutionella och rättsliga systemet som man vill att riksdagens ombudsman skall ha. - Ett utmärkande drag för ombudsmannainstitutionen har varit att allmänhetens klagomål och andra ärenden har prövats av en högt kvalificerad jurist vilken åtnjuter riksdagens odelade förtroende och som personligen har satt sig in i de sakliga angelägenheter och rättsliga problem som aktualiserats. En försvagning av detta personliga inslag i JO:s verksamhet måste antas innebära en försvagning av ämbetets auktoritet och därmed dess funktionsduglighet. Även om utgångspunkt tas i detta synsätt, kan man emellertid finna argument både för och emot förslaget om en enda ombudsman. - Sålunda kan vi gärna instämma i utredningens uttalande att tanken på en enda person som riksdagens ombudsman är mycket tilltalande (s. 246). En sådan ordning skulle kunna tänkas allmänt sett stärka JO:s ställning genom att JO som ensam företrädare för ämbetet skulle kunna agera med större auktoritet i olika sammanhang. Man bör inte heller underskatta värdet av förhållandet att en JO naturligen blir mera känd av allmänheten och i den allmänna debatten. - De invändningar som kan riktas mot förslaget har sin rot i den starkt ökade omfattningen av den offentliga verksamheten, inte minst på det kommunala området. Denna utveckling har inte bara lett till att arbetsbelastningen hos JO i kvantitativa termer sett över en längre period har vuxit utan också rest krav på kunskaper hos ämbetets innehavare som spänner över vida rättsliga områden. - I syfte att göra det möjligt för en ombudsman att ensam inneha ämbetet föreslår utredningen att JO skall kunna till tjänsteman delegera beslutanderätten i vissa ärenden. En utgångspunkt för utredningens delegationsförslag anges vara att justitieombudsmannen skall känna till alla ärenden (se s. 17 och 251). Varje ärende skall därför anmälas till honom och han bör enligt utredningen ta ställning till delegationsfrågan i varje särskilt ärende där delegation är aktuell. Det är tvivel underkastat om detta förslag med tanke på den ende JO:s arbetsbörda är realistiskt. Hur som helst innebär delegationen av beslutanderätten, åtminstone när den gäller prövning i sak, ett avsteg från principen om ett personligt ställningstagande från JO:s sida. Man ställs bl. a. inför problemet att den som vänder sig till JO med klagomål kan förväntas bli extra missnöjd med ett för hans del negativt beslut som fattats, inte av JO själv, utan av en underordnad tjänsteman och begära omprövning hos JO personligen. - Även om man är beredd att bortse från de svårigheter som delegationsanordningen ger upphov till, måste man beakta andra konsekvenser för JO-verksamheten av utredningsförslaget. F.n. finns fyra ombudsmän med ingående kunskaper inom sina respektive tillsynsområden. De nackdelar som uppdelningen för

med sig i form av bl.a. risk för olika praxis och som påtalas av utredningen förefaller oss något överdrivna. I stället finns anledning att fästa uppmärksamheten på att en enda ombudsman måste få svårt både att förvärva tillräcklig sakkunskap och att mobilisera tillräcklig tid för att personligen penetrera samtliga de ärenden som under alla förhållanden måste avgöras av honom själv - ärenden som är av disparat natur och ofta gäller invecklade juridiska och sakliga frågor. Risken är att det reella inflytandet - åtminstone på någon eller några sektorer - delvis glider över till de JO underställda tjänstemännen. I förlängningen avtecknar sig ett hierarkiskt uppbyggt ämbetsverk med JO närmast som en generaldirektör i spetsen. En sådan utveckling är inte väl förenlig med den traditionella synen på hur riksdagens ombudsman bör fungera. - Mot bakgrund av det anförda anser vi, att man bör kunna komma till rätta med svagheter i nuvarande ordning genom mindre långtgående åtgärder än att ersätta fyra ombudsmän med en enda.

*Kammarrätten i Göteborg:* Kammarrätten vill inledningsvis framhålla att den nuvarande organisationen egentligen inte är dålig. Den borde ha kunnat fungera. Statistiken över ärendetillströmning och ärendebalanser tyder dock på att den nuvarande organisationen i vart fall är ineffektiv. Något måste göras för att komma till rätta med arbetsläget. - Kammarrätten har främst två invändningar mot den föreslagna organisationen. För det första kan starka principiella skäl resas mot de omfattande delegationsbestämmelserna. JO är ju en riksdagens förtroendeman. Därav följer enligt kammarrättens uppfattning att beslutanderätten inte bör delegeras till annan än den riksdagen har utsett. Även ett beslut att avskriva ett klagobesvär kan ju upplevas som viktigt av den klagande. Riksdagen avisade ju också av liknande skäl de av 1972 års JO-utredning föreslagna delegationsbestämmelserna. Beslutanderätten i alla ärenden bör därför stanna på befattningshavare som är vald av riksdagen. Detta kan lätt lösas genom att förslagens rättschefer får ställning av JO och väljs av riksdagen. Förslagens JO kan då ges ställning av chefs-JO. - Den andra viktiga invändningen mot förslaget är att JO enligt detta skulle komma att fungera som något slags aktuarie. Alla ärenden skulle passera JO för beslut i delegationsfrågan, för att sedan slussas vidare för beslut på olika nivåer. Förutom att detta troligen skulle bli en övermäktig uppgift för en person, som därjämte är tänkt att ha andra uppgifter, är det knappast det slags arbete en JO skall ägna sig åt. - Kammarrätten framlägger därefter en organisationsskiss enligt vilken ämbetet skulle, liksom för närvarande, bestå av fyra ombudsmän (chefs-JO och tre JO), vilka dock skulle ha delvis annorlunda befogenheter än enligt gällande ordning. Kammarrätten anför i saken följande. I den skisserade organisationsmodellen har varje JO utom chefs-JO sitt fasta tillsynsområde med egen beslutanderätt inom tillsynsområdet. Däremot skall det inte förekomma någon delegation av beslutanderätt från en JO. - Chefs-JO skall ha det övergripande ansvaret för hela verksamheten med rätt att fördela om ärenden och personal från ett tillsynsområde till ett annat. Vidare bör det ankomma på chefs-JO att ta upp eller ta över ärenden som berör mer än ett tillsynsområde. I förhållande till riksdagen bör chefs-JO svara för hela verksamheten, medan var och en av de övriga JO svarar gentemot riksdagen för de åtgärder han har föreslagit inom

sitt tillsynsområde. Om riksdagen t.ex. skulle finna att JO-ämbetet har försummat ett tillsynsområde till förmån för ett annat bör kritiken riktas mot chefs-JO, medan kritiken för ett mindre väl övervägt beslut inom ett tillsynsområde bör riktas mot den JO som svarar för området.

*Kammarrätten i Stockholm* instämmer i utredningens slutsats att den gällande organisationen av JO-ämbetet inte kan anses fungera tillfredsställande. Kammarrätten pekar därvid på att de fyra justitieombudsmännen synes arbeta praktiskt taget oberoende av varandra, var och en inom sitt ansvarsområde, och på att ärendebalanserna är för stora. Kammarrätten anser det vara en klar brist att JO-utredningen inte analyserat varför 1975 års JO-reform inte realiserats, något som innebär att ett grundläggande moment saknas i det underlag som behövs för ett ställningstagande i organisationsfrågan. Kammarrätten, som anger att en ordning med en enda justitieombudsman onekligen har klara fördelar, övergår därefter till att granska utredningens organisationsförslag, varvid kammarrätten bl.a. anför följande. Justitieombudsmannen tvingas med den föreslagna ordningen att till sina medarbetare delegera många av de uppgifter som i den nuvarande organisationen ankommer på ombudsmännen själva. Jämfört med nuläget kommer därför tjänstemännens makt att öka i förhållande till den av riksdagen valde ombudsmannen. Risk föreligger för att besluten blir mindre enhetliga än nu liksom för att praxis varierar från tjänsteman till tjänsteman. Ombudsmannens ämnesområden blir kraftigt breddade i förhållande till vad som idag faller på någon av ombudsmännen. Han blir därigenom mer beroende av sina medarbetare än vad som nu torde vara fallet. Som Statskonsult angivit finns risk att ombudsmannen till följd av delegationen, det stora tillsynsområdet och de externa intressenternas krav isoleras från den interna verksamheten på ämbetet och koncentrerar sig på de externa kontakterna. Det är betydelsefullt från psykologisk synpunkt att den valde ombudsmannen personligen ser varje ärende för att tillgodose intresset av att de som anfört klagomål alltid når fram till JO. Fara föreligger mot denna bakgrund för att beslut som har tillkommit efter delegation uppfattas som mindre betydelsefulla av allmänheten och får sämre genomslagskraft hos myndigheterna. - Kammarrätten, som instämmer i de i en bilaga till betänkandet angivna riskerna med den föreslagna organisationsmodellen (bet. s. 309 f.), anser sammanfattningsvis att den tilltänkta arbetsbördan måste bli justitieombudsmannen övermäktig. Kammarrätten anger därefter hur den önskar JO-ämbetet organiserat. I första hand förordas att 1975 års reform nu verkligen genomförs till fullo i praktiken. Enligt kammarrätten kan resp. ombudsman med en sådan ordning få en rimlig arbetsbörda och ett måttligt ansvarsområde. Det anges vidare vara av grundläggande betydelse att ombudsmannen/ombudsmännen får sådana anställningsförhållanden och villkor i övrigt att han/de båda kan känna sig helt obunden/obundna av hänsyn till en fortsatt statlig karriär och stå fria från varje rimlig misstanke om att påverkas av sådana hänsyn. - Kammarrätten tillägger att om det skulle anses vara ett primärintresse att antalet ombudsmän nedbringas förordas i andra hand en organisation med två ombudsmän, biträdda av var sin rättschef. Kammarrätten fortsätter: Härvid borde den ena ombudsmannen ansvara för den statliga

och den andra för den kommunala sektorn, som därigenom skulle få den uppmärksamhet som ter sig påkallad. Med en sådan uppdelning av ansvarsområdena torde riskerna för bristande enhetlighet i verksamheten inte bli så stora. En nackdel med den skisserade ordningen är dock att vardera ombudsmannen fortfarande skulle få ett mycket stort ansvarsområde. Den kritik som i det föregående har förts fram mot utredningens förslag gör sig därför, om än med mindre styrka, gällande även mot detta alternativ.

*Medborgarrättsrörelsen* avstyrker förslaget till omorganisation och anför följande. Den reella innebörden av förslaget är att JO-besluten framgent kommer att fattas av personer av en lägre kvalitet än vad nu är fallet. Man måste utgå från att de tre rättscheferna rimligen icke når upp till den kvalitetsnivå där de nuvarande tre ombudsmännen som skall avvecklas befinner sig. Otvivelaktigt finns det ett betydande antal beslut, vilkas fattande utan större risker kan läggas på rättschefs- eller byråchefs-nivå, men de tar sannolikt ej så mycket tid. De stora viktiga ärendena inom JO-ämbetet måste antagas vid nuvarande organisation ta huvuddelen av de fyra ombudsmännens tid i anspråk. När alltså 75 procent eller mer av detta beslutsfattande flyttas ner på rättschefs-nivå, måste konsekvenserna bli att genomsnittligt sett kvaliteten på hela beslutsfattandet sjunker. Utredningen förutsätter att den ende kvarvarande ombudsmannen skall i ökad utsträckning ägna sig åt chefsuppgifter, även sådana av utåtriktat slag som representativa uppgifter, mottagande av utländska besök och medverkan i internationellt samarbete. - Den tid som den ende kvarvarande ombudsmannen kan ägna åt den egentliga JO-verksamheten blir med den nya ordningen mindre än den tid som chefs-JO f.n. kan bruka på det egentliga JO-arbetet. Utredningen utgår från att JO-uttalandena som utgör huvuddelen av verksamheten skall verka genom sin kvalitativa tyngd. Det är obegripligt hur man då kan föreslå organisatoriska förändringar som innebär direkta kvalitativa försämringar. De fördelar utredningen vill uppnå, framför allt en större resursörlighet mellan de olika ombudsmännens verksamhetsområden, måste kunna vinnas på annat sätt än genom att avskaffa tre kvalificerade ombudsmän och ersätta dem med tre rättschefer. Om den nuvarande ordningen uppfattas som alltför tung måste finnas andra sätt att komma till rätta med svårigheterna än att sänka standarden på ombudsmännens verksamhet. - Riskerna med en ordning med en enda ombudsman är också betydande. Vid riksdagens val av ombudsman gäller sedan länge att en viss concensus eftersträvas. Det är att befara att mer självständiga och kraftfulla kandidater till JO-posten kommer att ha motståndare i någon riksdagsgrupp. De kan väcka motstridiga känslor och bli omöjliggjorda. Sannolikheten för att man i sådana lägen enas om en mera medelmåttig kandidat som inte utmanar någon riksdagsgrupp är stor. Därtill kommer att, om ett val visar sig mindre lyckligt, det innebär att hela institutionen kommer att lida därav under en följd av år. Med nuvarande organisation kan ett val som faller mindre väl ut förmodas bli åtminstone i viss mån kompenserat av att de andra ombudsmännen visar sig vara väl ägnade för uppgiften.

*Polismyndigheten i Malmö*, som gör den bedömningen att den nuvarande organisationen fungerat väl, ställer sig tveksam till utredningens förslag om

en enda JO samt en organisation med olika rättschefer, byråchefer m.fl. Risk finns enligt polismyndighetens uppfattning att en sådan organisation så småningom kan komma att framstå som en byråkratisk otymplighet både hos enskilda klagande men även hos förvaltningsmyndigheterna. Polismyndigheten tillägger att det torde vara en omöjlighet för en JO att ha en samlad och grundlig överblick över hela verksamheten. På sikt torde därför en omfattande delegation av besluten bli nödvändig.

*Riksdagens revisorer:* Det förslag till ny organisation för JO-ämbetet som utredningen lagt fram kan ha sina förtjänster. Den nuvarande organisationen är ju emellertid ganska ny och det bör inte vara negativt att få den prövad ytterligare någon tid. För riksdagens revisorer väsentligare är emellertid att det inte nu beslutas och genomförs något som kan visa sig stämma illa med de förslag den av oss föreslagna utredningen om en samlad översyn av riksdagens kontrollmakt kan komma fram till. Vi anser därför att JO-utredningens organisationsförslag inte bör genomföras nu.

*Rikspolisstyrelsen* avstyrker förslaget till omorganisation av JO-ämbetet, varvid anförs följande skäl. Rikspolisstyrelsen, som har förståelse för att åtgärder bör vidtas för att komma till rätta med JO-ämbetets arbetssituation, anser att förslaget bygger på en riktig grundtanke. En nackdel med den föreslagna ordningen, enligt vilken 80 procent av ärendena skulle avgöras efter delegation, är emellertid att mycket av JO-ämbetets personliga särprägel i praktiken kan gå förlorad. Visserligen har föreslagits att ombudsmannen skall besluta om delegation i varje särskilt ärende och att alla ärenden därför skall anmälas till ombudsmannen. Risken är nog ändå stor att de som gjort en anmälan till JO kommer att uppfatta det som en försämring om de inte får ärendet prövat i sak av JO själv. Det förefaller också tveksamt om en ensam ombudsman skulle ha tillräcklig kapacitet för att i önskvärd utsträckning själv kunna tränga in i de 20 procent av ärendena, som bedömts vara av mera kvalificerat slag. Även detta kan i praktiken medföra en minskning av den personliga prägel som hittills utmärkt JO-ämbetet och som säkert verksamt har bidragit till ämbetets aktade ställning. Detta kan få till följd att JO:s auktoritet bland allmänheten och hos myndigheterna minskar. Med hänsyn till det anförda menar rikspolisstyrelsen att ordningen med flera ombudsmän bör behållas. Den behövliga förbättringen av ämbetets flexibilitet och arbetningsförmåga bör i stället kunna uppnås genom en rörligare kansliorganisation och en mindre genomgripande ändring av delegationsreglerna. Rikspolisstyrelsen får på anförda skäl avstyrka förslaget till omorganisation av JO-ämbetet.

*RÅ:* JO-ämbetets karaktär av personligt förtroendeämbete, och därmed det personliga momentet i ombudsmännens ämbetsutövning, har betonats i skilda sammanhang. Jag ansluter mig till denna grundsyn på JO-ämbetet. Frågan blir då hur den skall kunna förenas med kravet på en så omfattande och mångskiftande verksamhet som utredningen förutsätter. Utredningen har stannat för ett enmansämbete utrustat med en kvalificerad tjänstemannastab till vilken delegation skall kunna ske i stor utsträckning. Enligt min uppfattning är det inte förenligt med JO-ämbetets karaktär av personligt

förtroendeämbete att tillåta delegation som inrymmer rätt att fatta slutligt avgörande i ärenden som anhängiggjorts hos JO. Än mindre bör det få förekomma att annan än ombudsman personligen gör uttalanden exempelvis i lämplighetsfrågor eller framför kritik. Man kan även befara att en ordning med delegation skulle kunna komma att utvecklas därhän att JO skulle anse sig böra förbehålla sig ärenden som rör högre tjänstemän eller anse sig på annat sätt behöva göra en "skiktning efter person". En sådan utveckling kan av uppenbara skäl inte godtas. Jag anser inte heller att inspektioner - även de rutinmässiga - bör få genomföras utan att JO personligen deltar i dem till någon del. Jag vill också, i linje med det sagda, hävda att JO-ämbetet inte bör få upprätthållas av annan än den som riksdagen designerat för uppgiften. Jag avstyrker därför förslaget att rättschef skall kunna inträda som ersättare för JO vid förfall för denne. - Mot bakgrund av det sagda avstyrker jag en ordning med ett JO-ämbete bestående av en ombudsman till vilken knyts kvalificerade tjänstemän som kan motta delegation. En konsekvens härav är att jag förordar en ordning med mer än en justitieombudsman. Hur organisationen skall dimensioneras blir givetvis beroende av å ena sidan verksamhetens omfattning och inriktning och å andra sidan hur starkt man vill hävda det personliga momentet i JO:s ämbetsutövning. Enligt min uppfattning borde avvägningen härutinnan kunna göras så, att ämbetet skulle kunna bestridas av två ombudsmän.

*SACO/SR*, som inte anser att JO-utredningen kunnat visa att föreslagen omorganisation av JO-ämbetet leder till en förbättrad möjlighet för JO att vaka över rättssäkerheten i samhället, hänvisar i övrigt till det ovan återgivna yttrandet från JUSEK.

*SAF*: Den ende ombudsmannen får genom förslaget mycket omfattande arbetsuppgifter. Den reella innebörden av förslaget är att flertalet JO-beslut framgent kommer att fattas av befattningshavare under ombudsmannanivå. Enligt *SAF*'s mening kan knappast undvikas att en sådan omorganisation leder till att JO-uttalandena förlorar tyngd. *SAF* avstyrker därför förslaget till omorganisation.

*Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Göteborgs universitet*: Fakultetsnämnden är mycket tveksam till den föreslagna förändringen. Vi menar att grunden för JO:s speciella ställning är att justitieombudsmännen själva har ett direkt ansvar för de utredningar som görs. Deras personliga ansvar är inte bara formellt, de leder aktivt utredningsarbetet inom sina respektive områden. Om en enda JO skall ha ansvaret för hela granskningsverksamheten, omfattande såväl statlig militär- som civilförvaltning som den kommunala specialreglerade förvaltningsverksamheten, samtidigt som han är administrativt ansvarig för ämbetet, kan han inte rimligen själv delta i det egentliga utredningsarbetet. Det egentliga ansvaret för detta kommer att vila på de tre rättscheferna, vare sig ärendena delegeras till dem eller inte. - Enligt vår mening föreligger en betydande risk att JO-ämbetet med den föreslagna organisationen kommer att anta karaktären av ett ämbetsverk. JO:s personliga ansvar för utredningsverksamheten kan komma att minska. Vi menar att det därför vore bättre att försöka åstadkomma administrativa

förändringar och förbättringar inom ramen för nuvarande organisation. Att denna inte fungerat som man föreställt sig vid omorganisationen behöver inte nödvändigtvis betyda att den är olämplig eller felaktig. I sammanhanget kan det vara värt att påpeka att när man förra gången vidtog en organisationsförändring för att åtgärda en ogynnsam utveckling av ärendebalansen försvann problemet i stort sett redan innan den nya organisationen hann träda i kraft. Vi tror att det finns möjligheter att åstadkomma effektivisering av arbetet och samordning mellan de olika byråerna utan att slopa systemet med fyra justitieombudsmän med ansvar för var sin del av den offentliga förvaltningsverksamheten.

*Socialstyrelsen*, som ställer sig avvisande till utredningens förslag till förändring i JO-ämbetets inre organisation, anför följande. Det område som JO är satt att täcka kräver en allsidig kunskap. Förslaget att överföra ansvaret till endast en JO skulle innebära stora svårigheter för denne att på ett tillfredsställande sätt ha kontroll över sitt verksamhetsområde. JO skulle därför i allt större utsträckning än i dag bli beroende av sina föredragandes kompetens och omdöme. Riskerna finns att besluten får en sämre genomslagskraft hos de myndigheter som berörs. Därtill kan JO riskera att - med den ökande delegering av beslutanderätten som blir nödvändig - allmänheten i allt mindre utsträckning kommer att uppfatta JO som ett extraordinärt organ, vars relation till allmänheten skiljer sig från övriga myndigheters och offentliga institutioners. De samordningsproblem inom ämbetet som uppenbarligen finns bör kunna lösas utan en så genomgripande förändring som utredningen föreslår.

I promemorian av chefsjuristen hos *statens järnvägar* anges att den nuvarande organisationen med flera ombudsmän är att föredra framför den föreslagna återgången till enmansämbetet. I yttrandet diskuteras de motiv som utredningen anfört för den föreslagna organisationsformen. Beträffande det anförda motivet att arbetsbördan tagit sådan omfattning att uppgifterna inte kan lösas inom den nuvarande organisationsformen utan att antalet ombudsmän ökas anges att det faller sig svårt att inse hur arbetsbelastningen bättre skulle kunna bemästras genom göromålens fördelning på en ombudsman och tre rättschefer än på fyra ombudsmän. När det gäller utredningens delegationsförslag diskuteras i promemorian utredningens överväganden angående de slag av ärenden, som är av sådan mindre vikt att de kan avgöras på lägre nivå. I denna del anför följande. Enligt utredningen skulle förhållandet vara att drygt 80 % av ärendena är sådana som avvisas eller avskrivs utan kritik. Därmed är emellertid intet sagt om deras vikt. Ett klagomålsärende som efter utredning lämnas utan kritik kan inte fördensskull sägas vara av mindre vikt för klaganden och avgörandet behöver naturligtvis inte av sådan anledning vara mindre vägledande för berörda myndighet eller befattningshavare. Att som föreslås i betänkandet göra utgången av ett ärende till kriterium på dess vikt och att grunda delegationsbefogenheten härpå innebär i själva verket att avgörandet föregrips i delegationsbeslutet, om också provisoriskt, och att klassificeringen efter vikt sålunda sker genom anteciperade av kriteriets uppfyllelse. Med endast en ombudsman finns uppenbarligen blott ringa utrymme för återföring till denne av delegerat

ärendet som vid sakens närmare prövning anses påkalla annan utgång än den för delegeringen antagna. Förslaget inger härmed oro för att enskilda klagomål rent allmänt skulle komma att ges lägre dignitet än andra ärenden om de inte företer egenheter som gör prövningen intressant från s.k. allmän synpunkt - en term som allt oftare återkommer i modernt lagspråk men som inte därför synes mera säkerställd till sin egentliga innebörd. - När det gäller den befintliga organisationen anges i promemorian vidare följande. Vad utredningen anför om risken för spänningar som kan försvaga initiativkraften och för uppkomsten av olika praxis inom skilda tillsynsområden äger säkert sin riktighet. Det synes emellertid vara olägenheter som dels borde kunna övervinnas genom en ändamålsenlig samordning ombudsmännen emellan dels oberoende härav väger mindre tungt i jämförelse med alternativet att huvuddelen av ärendena, enkannerligen klagomålsärendena, delegeras till tjänstemän som inte grundar sin auktoritet på riksdagens val.

*Statskontoret:* Vi anser att utredningen inte visat att nuvarande organisation av JO-ämbetet innebär så stora problem att en radikal omorganisation är nödvändig. Om man ändå finner att en sådan organisation behövs delar vi i huvudsak de synpunkter som utredningen har lagt fram. När det gäller den föreslagna organisationsförändringen (avsnitt 8.9) vill vi emellertid anmärka följande. Vi har inte anledning till erinran mot utredningens organisationsförslag i och för sig. En sådan organisation förutsätter dock, som utredningen framhåller, att JO i betydande omfattning kan delegera beslut till rättschef eller byråchef. Ett liknande förslag för tio år sedan mötte kritik, främst därför att man ansåg att de klagande då inte skulle känna att de nådde fram till JO personligen. Förslaget genomfördes inte. JO-utredningen har därför nu föreslagit att JO personligen i varje enskilt ärende, vari delegation av beslutanderätten är aktuell, skall ta ställning till om delegation kan ske. Dessa ärenden beräknas utgöra ca 80 procent av alla årligen inkommande. Utredningen har på sid 251-252 gett förslag till hur rutinen för JO:s personliga befattning med ärendena i detta avseende bör utformas. Utredningen uttalar därvid att JO normalt utan större arbete bör kunna ta ställning i delegationsfrågan. - Vi ifrågasätter om inte utredningen underskattat JO:s kommande arbetsbörda i sammanhanget. Vi har inte några egna förslag till andra rutiner för delegering men vill betona vikten av att JO inte alltför mycket belastas med delegeringsfrågorna. Även det administrativa förfarandet bör givetvis vara så enkelt som möjligt. Vi vill därför väcka frågan om inte delegeringen i åtskilliga av de aktuella ärendena kan regleras redan i JO:s instruktion.

*Stockholms tingsrätt,* som anger att den ställer sig tveksam till förslaget att JO-ämbetet skall innehas av endast en person, anför följande. Av utredningens framgång klart hur arbetsmängden ökat inom ämbetet. Risk torde föreligga att om endast en JO finnes denne ej kan ha överblick över verksamheten. Förslaget att JO skall i varje enskilt ärende ta ställning till eventuell delegation förefaller ej realistiskt. Härtill skall beaktas JO:s arbete med inspektioner. Med endast en JO kan utvecklingen bli sådan att, för att bemästra arbetsbördan, de tre rättscheferna i praktiken kommer att fungera såsom några slags biträdande eller ställföreträdande JO. - Tingsrätten vill -

med bibehållande av det nuvarande systemet med flera JO - framhålla möjligheten av en vidare delegation av ärenden till respektive byråchef. Därigenom skulle uppnås en lättnad i arbetsbördan och att JO får möjlighet koncentrera sig på bredare undersökningar och mera ämnesinriktade inspektioner.

*Svenska polisförbundet* avvisar förslaget om införande av en enmans-JO. Enligt förbundet skulle en sådan ordning inte möjliggöra att justitieombudsmannen själv kunde ägna lika stor tid åt polisväsendet som för närvarande. En lägre tjänsteman skulle ersätta JO, något som enligt polisförbundet direkt skulle minska styrkan i uttalanden som JO finner anledning att göra. De eventuella samordningsproblem, som enligt utredningen skulle finnas anser förbundet möjliga att lösa inom ramen för en flermans-JO. Förbundet fortsätter: Det bör även framhållas att det ligger ett mycket stort värde i att JO själv kan vara med vid inspektioner etc. Detta skapar ett förtroende för JO-ämbetet och dess funktion som riksdagens kontrollapparat.

*Sveriges domareförbund*: Förbundet finner sig inte ha anledning att närmare diskutera JO-ämbetets organisation. I ett avseende, antalet ombudsmän, vill dock förbundet anföra följande. Som redan framhållits är det för hela ämbetets auktoritet och betydelse som kontrollant av rättssäkerheten i svensk förvaltning och domstolsväsende, att JO har hög kompetens. Om så inte skulle vara fallet blir hans uttalanden inte respekterade. Det måste vara en nästan omöjlig uppgift för en enda JO att ha tillräcklig sakkunskap inom all offentlig verksamhet. Det är inte tillräckligt att JO har ett antal sakkunniga handläggare. Kritik uttalade av dessa får en annan principiell karaktär än om den är grundad på omdömen och sakkunskap hos en av riksdagen förtroendevald och avsättnings JO. Vad nu sagts talar enligt förbundets mening för att flera ombudsmän väljs.

*Företagareförbundet* avstyrker utredningens organisationsförslag. Enligt förbundet kan, även om den nuvarande ordningen inte kan anses idealisk, botemedlet rimligen inte vara att skära ned den högst kvalificerade personalgruppen till en fjärdedel av nuvarande styrka och ersätta de bortrationaliserade med mindre kvalificerade personer.

Utredningens förslag angående *kanslichefsbefattningen* hos JO (bet. 8.9.10, s. 264 f.) tas särskilt upp i yttrandena från *JO Wigelius*, *JO Sverne* och *JUSEK*. I yttrandena argumenteras för ett bibehållande av kanslichefstjänsten.

## 11.2 Rekryteringen till befattningen som justitieombudsman

Synpunkter på *rekryteringen till befattningen som justitieombudsman* framförs av bl.a. *kammarrätten i Stockholm*, *länsrätten i Östergötlands län (lagmannen)*, *statens järnvägar* och *Sveriges advokatsamfund*. I det följande redovisas dessa remissinstansers uttalanden i saken.

*Kammarrätten i Stockholm*, som vid sina överväganden angående de personer som bör komma i fråga för justitieombudsmannabefattning utgår

från dagens organisation, anför i saken bl.a. följande. Personer med olika bakgrund och erfarenheter kan väljas. En bättre könsfördelning än hittills måste kunna ernås. Förutsättningar skapas för att ombudsmän skall kunna väljas också från det fria yrkeslivet, t.ex. ur advokat kåren. Här ligger en särskild, mycket betydelsefull fördel, eftersom en sådan person kan beräknas stå fri från bindningar till statsmaskineriet och de särskilda lojaliteter som kan ha uppkommit under tjänstgöringen i olika befattningar inom detta. Över huvud taget torde kvaliteten i fråga om personlig integritet, oräddhet, rättrådighet, kunnande, erfarenhet och - särskilt i fråga om myndighetschefen - ledarförmåga hos dem som väljs till justitieombudsmän ha en avgörande betydelse för hur institutionen - oavsett organisation - fyller sin uppgift.

*Länsrätten i Östergötlands län (lagmannen)*, som utgår ifrån utredningens förslag att JO-ämbetet skall innehas av endast en person, anför i rekryteringsfrågan följande. Med den större frihet en enda JO får blir det av största betydelse att endast för ämbetet verkligt skickade utövare väljs som JO. Med hänsyn till att JO:s tillsyn spänner över hela den offentliga verksamheten kan naturligtvis inte begäras att han personligen skall ha kunskaper och erfarenheter från alla områden. Vad som kan begäras är däremot att han har gedigna juridiska kunskaper och erfarenheter och framför allt att han har ett gott omdöme och vågar uppträda rakryggat och självständigt. Erfarenheterna från de snart tvåhundra år som JO-ämbetet har funnits ger exempel på att riksdagen inte alltid varit beredd att välja en person som är känd för självständighet till JO. Jag vill därför med särskilt eftertryck stryka under hur viktigt det är att den som innehar JO-ämbetet gjort sig känd för en omutlig integritet och självständighet i ord och handling. En JO får t.ex. aldrig, så som tyvärr ibland förekommit, höra sig för hos regeringen om ett ingripande i ett ärende är opportunt eller inte. Vill JO överlägga med någon innan han skrider till handling har han i så fall JO-delegationen att samråda med. Med detta vill jag dock inte ha sagt att samråd med regeringen aldrig skulle få förekomma. Det kan förekomma ärenden som rör rikets säkerhet och där särskild försiktighet är påkallad. Det skulle i sådana ärenden vara försumligt av en JO att aningslöst ingripa utan att först ha samordnat sitt initiativ med de åtgärder i samma sak som regeringen kan planera att vidta. - Till JO har hittills oftast valts en jurist som under sin tjänstemannabana tjänstgjort som sekreterare i ett riksdagsutskott och som gjort sig känd för skicklighet och gott omdöme. Det framstår också som ganska naturligt att riksdagsledamöterna på detta sätt som kandidater föredrar skickliga jurister som de själva känner. Eftersom sekreteraruppgiften hos riksdagen i mycket stor omfattning besätts med hovrättsjurister kommer emellertid på detta sätt den som väljs till JO att sakna egentliga kunskaper om offentlig förvaltning och inte ha någon egen erfarenhet av denna. Hovrättsjurister har en gedigen utbildning i straffrätt och civilrätt och är väl skolade i juridisk teknik. Detta kan dock inte väga upp bristerna på kunskaper och erfarenheter i fråga om offentlig förvaltning. Många hovrättsjurister kan dock utan svårighet inom några år skola in sig i förvaltningskunnande och förvaltningsrätt. Hovrättsjurister som blivit regeringsråd utgör goda exempel härpå. Inte desto mindre framstår det som föga tillfredsställande om till ensam innehavare av JO-ämbetet väljs en

person bara därför att han har hovrättsutbildning och haft sekreterareuppdrag i riksdagsutskott. Av en JO måste med den dominans ärendena från den offentliga förvaltningen har i våra dagar krävas att han dessutom är erkänt kunnig i offentlig förvaltning och förvaltningsrätt. Det finns i vårt land i förvaltningsdomstolarna, de centrala ämbetsverken och på länsstyrelserna åtskilliga förvaltningsjurister med brett kunnande och erfarenhet som skulle vara väl skickade som JO. För egen del anser jag dock att, om JO-ämbetet omorganiserats så att endast en enda JO kommer att finnas, uppgiften att vara JO kommer att bli så krävande från olika synpunkter att en innehavare i första rummet bör sökas bland regeringsrättens och högsta domstolens ledamöter eller bland jurister i domstolar och förvaltningsmyndigheter vilka besitter motsvarande kompetens.

I promemorian av chefsjuristen hos *statens järnvägar* anges att - mot bakgrund av att det knappast kan hävdas att JO-ämbetet är utrustat med några framträdande garantier för sitt oberoende av regeringsmakten - principerna för rekrytering på JO-posterna tillvinner sig ökat intresse. I promemorian anförs därefter följande. Sedan JO-ämbetet inrättades har det - med ett undantag: den första innehavaren - beklänts av domarkompetenta jurister, i modern tid företrädesvis sådana vilka hämtat ytterligare meriter för uppdraget från långvarig verksamhet inom lagstiftningen, dvs. som tjänstemän i regeringskansliet och riksdagsutskotten. Det må vara tillåtet att väcka frågan om denna praxis - som tidigare kan ha haft goda skäl för sig - längre är väl förenlig med det anseende för oberoende på vilket ämbetets auktoritet och förtroendet för det måste vila. - I det ursprungliga på maktindelning grundade förhållandet mellan folkrepresentation och regeringsmakt var ämbetets förankring hos den förra tillräcklig garanti för oberoende av den senare. Numera är det inte så mycket i förhållande till regeringsmakten i inskränkt mening som fastmera till "det allmänna" som de medborgerliga fri- och rättigheterna får sin grundläggande innebörd och betydelse. "Det allmänna" är därvid inbegreppet i den offentliga samhällsapparaten i vilken riksdagen alltså inte längre framträder i sin ursprungliga funktion som regeringens motvikt utan mera fungerar som dess legitimation. Att till ombudsmän regelmässigt utse personer vilka samlat sina meriter i tjänst hos samma "det allmänna" som är föremål för deras bevakning i de enskilda medborgarnas rättsskyddsintresse kan under sådana förhållanden te sig diskutabelt. - Det synes mot bakgrunden av det senast anförda kunna vara värt att överväga om det inte skulle bättre överensstamma med JO:s uppgifter och därtill vara mera ägnat att övertyga om ämbetets oberoende och självständighet om till ombudsmän utsåges jurister vilka kan falla tillbaka på gedigen erfarenhet som fria yrkesutövare i verksamhet till biträde åt enskilda i deras angelägenheter med det allmänna som motpart eller under handläggning i de allmänna organen. Frågan är m.a.o. om inte vid den utveckling statslivet undergått ombudsmän snarare borde rekryteras från advokatkåren än som nu företrädesvis från kretsen av de samhällsmakten närstående och i hierarkien högt placerade juristerna. - Om som synes få förordas, den nuvarande anordningen med flera ombudsmän ges företräde framför den av utredningen föreslagna torde möjlighet erbjudas att partiellt

pröva ett sådant arrangemang genom att advokat utses till någon eller några av ombudsmansbefattningarna. - Det säger sig närmast självt att förtjänta advokater kan finna det ekonomiskt oförmånligt eller riskfyllt att åta sig uppdrag som ombudsman. Det lär dock inte vara för djärvt att förutsätta att lämpliga arrangemang kan träffas för att överkomma sådana hinder bl.a. genom en för ändamålet anpassad lönesättning och lämpliga pensionslösningar därest reformen bedöms som angelägen.

*Sveriges advokatsamfund* understryker i sitt remissvar vikten av att JO-ämbetet vid varje tidpunkt innehas av en mycket högt kvalificerad person - därtill om möjligt en person utan bindningar till förvaltningen eller till något politiskt parti. Enligt samfundet bör vederbörande helst antingen stå i slutet av sin karriär eller genom generösa pensionsregler kunna förbindas till att efter ämbetstidens slut ej söka statlig eller kommunal tjänst.

### 11.3 JO:s innehav av bisysslor m. m.

Utredningens överväganden angående *JO:s innehav av bisysslor* (bet. 8.9.8, s. 258 ff.) berörs i fyra remissvar.

*Länsrätten i Östergötlands län (lagmannen)* anför i saken följande. Enligt min mening bör den som är JO inte under sin ämbetstid ha något enda uppdrag vid sidan av sin JO-tjänst. Skall JO-ämbetet bestå av en enda JO kan det tyckas självklart att den som är JO inte åtar sig några uppdrag vid sidan av ämbetet redan av brist på tid för annat än sin uppgift som JO. Historien visar dock att det mången gång varit svårt för en JO att trots stor arbetsbörda avstå från att åta sig uppdrag av olika slag, det må ha varit utredningsuppdrag eller uppdrag som ordförande i någon nämnd eller styrelse. Enligt min mening är det av största vikt att garantier skapas mot att en JO inte åtar sig några som helst uppdrag. En JO måste stå fri i alla hänseenden och i allmänhetens ögon framstå som JO och inte något annat. Han måste naturligtvis också få vara privatperson. Det får han inte förmenas men däremot måste krävas att han avstår från varje form av uppdrag från det allmänna eller från enskilda. Jag kan därför inte ansluta mig till utredningens mening att de bisysslebestäm- melser som finns är tillfyllest när det gäller att reglera saken.

*Riksdagens förvaltningskontor (förvaltningsdirektören)* tar upp frågan om tillämpningen av gällande avtalsregler beträffande bisysslor för justitieombudsman bör ankomma på, inte som för närvarande riksdagens förvaltningskontor utan, som JO-utredningen föreslår, konstitutionsutskottet. Förvaltningskontoret anför i denna del följande. Avtalsregleringen när det gäller bisysslor och därmed förvaltningskontorets ansvar för dessa frågor får ses mot bakgrund av att det är fråga om bedömningar som avser lön och allmänna anställningsvillkor. Eftersom ombudsmannen tillsätts av riksdagen genom val och därmed får en speciell förtroendeställning, kan det diskuteras om de befogenheter som tillkommer förvaltningsstyrelsen rörande bisysslor-na skall handhas av något annat riksdagsorgan såsom KU eller JO-delegationen. - Förvaltningskontoret anser emellertid att det knappast finns skäl för en sådan särreglering beträffande JO. Kontoret har att göra

motsvarande bedömningar för andra tjänster med förtroendeinslag t.ex. kammarens sekreterare och chefen för riksgäldskontoret. Eftersom en fråga om bisysslor för dessa tjänstemän normalt är ett viktigare personalärende kommer sådana frågor att behandlas av förvaltningsstyrelsen. Bl.a. behovet av en likformig praxis talar för att frågan behandlas i samma organ, riksdagens förvaltningsstyrelse. Det får anses naturligt att styrelsen om det blir aktuellt samråder med JO-delegationen. Motsvarande samråd kan väntas äga rum med behöriga organ för andra cheftjänstemän. - Förvaltningskontoret har alltså uppfattningen att det inte bör införas några speciella regler för JO:s bisysslor.

TCO påpekar att en ändring av riksdagens förvaltningskontors ifrågavarande arbetsgivarfunktion måste föregås av såväl principiella överväganden som en analys av konsekvenser för arbets- och förhandlingsrätten.

JUSEK: Utredningen har behandlat frågan om JO skall tillåtas inneha offentliga uppdrag vid sidan av sitt ämbete. Det kan inte uteslutas att omfattningen av dessa fått återverkningar för JO:s verksamhet. JUSEK vill emellertid framhålla att ett förbud för JO att inneha offentliga uppdrag vid sidan av sitt ämbete måste medföra ekonomisk kompensation för justitieombudsmännen.

Utredningens ståndpunkt att *JO:s mandatperiod* - liksom för närvarande - skall utgöra fyra år (bet. 8.9.8, s. 255) kritiserar av *vapenfrinämnden (ordföranden)* som i saken bl.a. anför följande. När den fyraåriga tjänsteperioden infördes år 1941 överensstämde den med mandattiden för riksdagens andra kammare. Numera väljs riksdagen för tre år. Det synes mig mera naturligt att JO utses för en period om sex år som är den tid för vilken landshövdingar och generaldirektörer i regel utses.

Utredningens under 8.9.8 (s. 257) framförda förslag att *full pension* skall utgå till JO efter två *tjänstgöringsperioder* tillstyrks av *riksdagens förvaltningskontor (förvaltningsdirektören)*, som anför följande. Om förslaget med en fyraårig mandatperiod antas och kombineras med förslaget att antalet perioder normalt inte skall vara mer än två, dvs. tillhoppa åtta år, anser förvaltningskontoret, trots den avvikelse det innebär gentemot det övriga statliga området, att det är befogat med full pension efter åtta år. Saken hade tätt sig annorlunda om det inneburit att JO normalt skulle sitta tolv år eller längre. I sådant fall hade det inte funnits skäl att ändra i nuvarande regler.

I *JUSEK:s* remissyttrande berörs frågan om ämbetets namn. JUSEK anför i saken följande. JO är ett för allmänheten känt begrepp. Det förekommer inte så sällan missförstånd när ämbetet benämns riksdagens ombudsmän, vilken benämning inte klart redovisar vilken uppgift som ankommer på justitieombudsmännen. JUSEK förordar att ämbetet fortsättningsvis kallas riksdagens justitieombudsmän.

## 12. Författningsförslagen (bet. 8.11)

KU 1986/87:2

Bilaga 1

I några remissvar anläggs synpunkter på utredningens författningsförslag. I det följande redovisas vissa av dessa.

*JK:* Jag har inte detaljgranskat författningsförslagen. Jag förutsätter att ärendet, till den del det inte enbart avser ändringar i JO:s verksamhet, efter riksdagens beslut i principfrågorna i sedvanlig ordning kommer att beredas i regeringskansliet och underställas riksdagen genom proposition.

*JO Holstad* anger att förslagen rent tekniskt framstår som i stort sett godtagbara, om man nu accepterar förslaget till ändrad organisation. På några punkter har Holstad funnit anledning till vissa invändningar av i huvudsak redaktionell art. JO Holstad anger därvid bl.a. följande.

### *Förslaget till lag med instruktion för justitieombudsmannen*

2 § Sista stycket har lydelsen "Med befattningshavare förstås i denna lag person som står under justitieombudsmannens tillsyn." Lydelsen är inte invändningsfri. Såväl i 2 § första stycket som i 12 § har termen "befattningshavare" en annan innebörd. Sista stycket i 2 § bör därför erhålla lydelsen "Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under justitieombudsmannens tillsyn."

15 § I sista stycket förklaras begreppet "tjänsteman vid utredningsavdelning" omfatta "rättschef, byråchef vid sådan avdelning samt föredragande". Med föredragande åsyftas här sannolikt bara föredragande som är inordnade i en utredningsavdelning och inte särskilt utsedda föredragande hämtade utifrån (jfr 28 § samt 15 § första stycket i vad där talas om experter och sakkunniga). I det här behandlade stycket bör därför begreppet "tjänsteman vid utredningsavdelning" anges omfatta "rättschef samt byråchef och föredragande vid sådan avdelning".

16 § I första stycket sägs att justitieombudsmannen skall fastställa arbetsordning och de "allmänna" föreskrifter i övrigt som fordras för arbetet inom ombudsmannaexpeditionen. Ordet "allmänna" fyller här ingen funktion och bör därför utgå. Begreppet föreskrifter innefattar det krav på generalitet som krävs vid normgivning.

18 § I första styckets sista mening står att under justitieombudsmannens frånvaro ej får fattas beslut av större vikt, som inte utan olägenhet kan anstå till dess justitieombudsmannen återkommer i tjänst. Meningen innehåller en negation för mycket och får därigenom motsatt innebörd till vad som måste vara avsett. Förslagsvis kan mening ges lydelsen "Under justitieombudsmannens frånvaro får inte fattas sådana beslut av större vikt som utan olägenhet kan anstå till dess justitieombudsmannen återkommer i tjänst."

19 § För att man inte skall få intrycket att det finns två konstitutiva bestämmelser - både 8 kap. 10 § riksdagsordningen och 19 § JO-instruktionen - om att konstitutionsutskottet i fall av jäv för justitieombudsmannen skall utse annan att överta det ärende som jävet omfattar, bör i relativsatsen i den

nu behandlade paragrafen efter ordet "som" inskjutas "enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen".

KU 1986/87:2  
Bilaga 1

20 § Också i denna paragraf finns en negation för mycket. Sista meningen kan förslagsvis ges lydelsen "Därunder får inte fattas sådana beslut av större vikt som kan anstå utan olägenhet."

28 § Paragrafen tar bara sikte på tillsynsärendena och bör kompletteras med tanke på förekommande administrativa ärenden. Paragrafen kan ges lydelsen "Om justitieombudsmannen inte beslutar annat avgörs ärendena efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid utredningsavdelning eller, i administrativa ärenden, administrativa avdelningen eller särskilt utsedd föredragande."

#### *Förslaget till lag om ändring i lagen om justitiekanslerns tillsyn*

6 § Den nya andra meningen i första stycket motsvarar 8 § första stycket andra meningen förslaget till JO-instruktion. Begränsningen "i anledning av fel i yrkesutövningen" har emellertid fallit bort i JK-lagen. Denna brist bör rättas till. Det föreslagna andra stycket i 6 § bör placeras sist i paragrafen. Det omfattar nämligen också anmälan om avsked eller avstängning (jfr motsvarande styckes placering i 8 § förslaget till JO-instruktion).

*Regeringsrättens ledamöter:* Utredningen föreslår inte någon ändring i regeringsformen (RF) med anledning av sitt förslag att JO-ämbetet skall innehas av endast en person, justitieombudsmannen. I RF betecknas JO genomgående som riksdagens ombudsman. Samma beteckning som i RF bör begagnas även i annan grundlag. Vi avstyrker därför den föreslagna ändringen i tryckfrihetsförordningen (författningsförslag 10).

*Riksdagens förvaltningskontor* anger att kontoret kommer att se över vilka följdändringar som krävs i de av förvaltningskontoret utfärdade författningarna om den föreslagna lagen med instruktion för justitieombudsmannen antas.

# Innehållsförteckning över remissammanställningen

Sid. KU 1986/87:2

Bilaga 1

Remissinstansernas yttranden redovisas under följande rubriker:

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 1.   | Utredningsfrågor JO-utredningen borde ha behandlat m.m. ....  | 60  |
| 2.   | JO-ämbetets ändamål och inriktning m.m. (bet. 8.1) .....  | 63  |
| 3.   | Avvägningen klagomålsprövningen/inspektions- och projekt-<br>verksamheten m.m. (bet. 8.1, 8.3.1, 8.4.3 och 8.5) ..... | 79  |
| 3.1  | Klagomålsprövningen .....   | 79  |
| 3.2  | JO:s rutininspektioner .....  | 84  |
| 3.3  | JO:s ämnesinriktade inspektioner/JO:s projektverksam-<br>het .....  | 89  |
| 3.4  | JO:s upplysnings- och rådgivningsverksamhet m.m. ....   | 95  |
| 4.   | JO:s tillsynsområde. Tillsynens innehåll (bet. 8.2) .....   | 97  |
| 4.1  | Enskilda organ .....  | 97  |
| 4.2  | Det kommunala området .....   | 99  |
| 4.3  | Särskilda uppgifter beträffande polismän? .....   | 103 |
| 4.4  | Särskilda uppgifter på ADB-området? .....   | 105 |
| 4.5  | Särskilda uppgifter beträffande invandrare? .....   | 106 |
| 5.   | Klagomålsprövningen m.m. (bet. 8.3) .....   | 107 |
| 5.1  | Tvåårsregeln .....  | 107 |
| 5.2  | Skadeståndsutredning .....  | 107 |
| 5.3  | Överlämnande .....  | 108 |
| 5.4  | Beslutens utformning m.m. ....  | 110 |
| 6.   | JO:s sanktionsbehov (bet. 8.6.4) .....  | 111 |
| 6.1  | Synpunkter på 1975 års ämbetsansvarsreform m.m. ....  | 111 |
| 6.2  | Omformulering av 20:1 BrB m.m. ....   | 117 |
| 6.3  | JO:s talerätt på det kommunala området .....  | 119 |
| 6.4  | JO befrias från sin förhandlingsskyldighet enligt arbets-<br>tvistlagen .....   | 123 |
| 7.   | Närmare om JO som åklagare (bet. 8.6.5) .....   | 123 |
| 7.1  | Åtal och förundersökning .....  | 123 |
| 7.2  | Sekretess .....   | 126 |
| 8.   | Närmare om disciplinansvaret m.m. (bet. 8.6.6, 8.6.7) .....   | 127 |
| 8.1  | Disciplinfrågor gällande hälso- och sjukvårdspersonal/<br>veterinärer .....   | 127 |
| 8.2  | Disciplinfrågor gällande svenska kyrkans personal .....   | 129 |
| 8.3  | Överlämnande av ärende till disciplinmyndighet .....  | 130 |
| 8.4  | JO:s ställning hos disciplinmyndigheten .....   | 131 |
| 8.5  | JO:s talerätt .....   | 132 |
| 8.6  | Kritik; vägledande uttalanden .....   | 133 |
| 9.   | Övriga befogenheter m.m. (bet. 8.7) .....   | 134 |
| 9.1  | Framställningar om författningsändring .....  | 134 |
| 9.2  | Rätt till tolkningsbesked .....   | 135 |
| 9.3  | Rätt att besluta om skadestånd m.m. ....  | 138 |
| 9.4  | JO som remissorgan .....  | 143 |
| 10.  | Publicering av JO:s beslut m.m. (bet. 8.8) .....  | 143 |
| 10.1 | Löpande publicering; ämbetsberättelsen .....  | 143 |
| 10.2 | JO:s expeditioner .....   | 146 |

|   |     |              |
|---|-----|--------------|
| 11. Organisationen (bet. 8.9) .....   | 147 | KU 1986/87:2 |
| 11.1 En eller flera ombudsmän. Utredningens organisations-<br>förslag ..... | 147 | Bilaga 1     |
| 11.2 Rekryteringen till befattningen som justitieombudsman ..               | 179 |              |
| 11.3 JO:s innehav av bisysslor m.m. ....                                    | 182 |              |
| 12. Författningsförslagen (bet. 8.11) .....                                 | 184 |              |

## 1985/86:3 y

### om översyn av riksdagens kontrollmakt

---

#### Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 11 februari 1986 beslutat inhämta yttrande från finansutskottet över motion 1984/85:940 av Sture Palm m. fl. (s. m. c) om översyn av riksdagens kontrollmakt.

Finansutskottet har beslutat att med detta yttrande också överlämna motion 1985/86:Fi716 av Britta Bjelle (fp) om översyn av riksdagens revisorers kompetensområde.

I den under förra riksmötet väckta motionen 1984/85:940 av Sture Palm m. fl. (s. m. c) har de dåvarande ledamöterna i riksdagens revisorers arbetsutskott föreslagit att en samlad översyn skall göras av riksdagens kontrollmakt. Motionärerna erinrar om de förändringar som riksdagens revisorers arbetsformer undergått sedan slutet av 1970-talet och det närmare samarbete som därvid utvecklats mellan revisorerna och riksdagens utskott. Utan tvivel har dessa åtgärder vitaliserat revisorernas granskning anser motionärerna. Deras erfarenhet är också att revisorernas arbete har inneburit att utskott och riksdag fått ett bättre beslutsunderlag. Motionärerna anser dock att revisorerna många gånger inte har tillräckliga resurser för att snabbt kunna följa upp de olika granskningsförslag som väcks. Motionärerna gör mot denna bakgrund bedömningen att en förstärkning av resurserna vid revisorernas kansli är nödvändig för att revisorerna skall kunna ge riksdagen bättre stöd i sin granskningsuppgift.

Motionärerna sätter också från konstitutionella utgångspunkter i fråga om inte ansvaret för den statliga kontrollen i högre grad än nu bör ligga på riksdagen.

Finansutskottet får med anledning av motionen anföra följande. Utskottet har i olika sammanhang framhållit värdet av det samspel mellan revisorer och riksdagsutskott som har kommit till stånd efter omläggningen av riksdagens revisorers arbetsformer. Detta har, som motionärerna själva framhåller, i hög grad vitaliserat revisorernas arbete och givit riksdagen värdefullt beslutsunderlag i många frågor.

De förslag som motionärerna för fram är med hänsyn härtill av central betydelse för hur samarbetet skall kunna utvecklas och förstärkas i olika avseenden. Verksledningskommittén har i sitt huvudbetänkande (SOU 1985:40) lagt fram förslag som omfattar den revision som riksrevisionsverket (RRV) svarar för. Indirekt berör förslagen därmed också riksdagens revisorers granskning. Kommitténs förslag bereds f. n. inom regeringskans-

liet och enligt vad utskottet har inhämtat väntas en proposition i ärendet under hösten 1986.

KU 1986/87:2  
Bilaga 2

Utskottet vill nämna att utskottet i anslutning till beredningen av detta yttrande har behandlat ytterligare två under allmänna motionstiden 1986 väckta motioner om den statliga revisionsverksamheten. Motionerna är 1985/86:Fi402 av Lars Tobisson m. fl. (m) och 1985/86:Fi407 av Daniel Tarschys och Anne Wibble (fp). Enligt utskottets mening bör dessa motioner avslås i avvaktan på riksdagsbehandlingen av verksledningskommitténs förslag. Mot detta beslut har företrädare för moderata samlingspartiet, folkpartiet och centerpartiet reserverat sig.

Enligt utskottets mening bör riksdagsbehandlingen av verksledningskommitténs förslag avvaktas även innan man tar ställning till den i motion 1984/85:940 förordade översynen av revisorernas verksamhet. Det är nämligen som utskottet ser det angeläget att utredningsbehovet prövas mot bakgrund av riksdagens ställningstagande till de i detta sammanhang aktualiserade frågorna. En utredning om riksdagens revisorers verksamhet bör följaktligen anstå. Folkstyrelsekommittén bör, som motionärerna föreslår, inte ges i uppdrag att behandla dessa frågor. Det skulle kunna leda till att kommitténs arbete fördröjdes. En eventuell utredning om riksdagens revisorers verksamhet torde kunna göras utan att man avvaktar resultatet av folkstyrelsekommitténs arbete.

Britta Bjelle (fp) föreslår i motion Fi716 att riksdagens revisorer skall ges i uppdrag att efter ett antal år utvärdera varje ny ramlag. Med hänsyn till frågans art har utskottet beslutat att med detta yttrande överlämna motionen till konstitutionsutskottet för fortsatt beredning. I anslutning härtill vill finansutskottet framhålla följande.

Riksdagens revisorer är i princip oförhindrade att på förslag av riksdagsutskott eller på eget initiativ utvärdera effekterna av en viss ramlag.

Verksledningskommittén har i sitt av utskottet tidigare berörda huvudbetänkande också tagit upp frågan om ramlagstiftningen och de styrproblem denna teknik ger upphov till för riksdag och regering. Kommittén har därvid föreslagit att ramlagar och andra normer av ramkaraktär bör som huvudregel underkastas regelbundna omprövningar. En sådan omprövning bör kunna gälla hela eller delar av en viss ramlag. Det viktiga är, som kommittén ser det, att riksdagen ges tillfälle att fortlöpande ta ställning till utformningen av politiskt viktiga frågor i en ramlag.

Återkopplingen och uppföljningen kan enligt verksledningskommittén ske på olika sätt. Riksdagen eller regeringen kan t. ex. redan när man beslutar om en viss ramlag eller ramförordning begränsa den i tiden. Ett annat sätt är enligt kommittén att ålägga någon lämplig myndighet att efter viss tid rapportera erfarenheterna av reglernas tillämpning till regeringen och/eller att ålägga regeringen en motsvarande rapporteringsskyldighet till riksdagen. Kommittén anser att statskontoret och RRV bör kunna engageras i sådana utvärderingar.

Den av motionären aktualiserade frågan är sålunda för närvarande redan föremål för överväganden. Finansutskottet anser för sin del att riksdagens

revisorer med den inriktning verksamheten har inte bör ges ansvaret för en granskning av det åsyftade slaget.

KU 1986/87:2  
Bilaga 2

Stockholm den 24 april 1986

På finansutskottets vägnar

*Arne Gadd*

Närvarande: Arne Gadd (s), Roland Sundgren (s), Christer Nilsson (s), Nils G. Åsling (c), Rune Rydén (m), Iris Mårtensson (s), Lisbet Calner (s), Filip Fridolfsson (m), Hans Petersson i Hallstahammar (vpk), Arne Kjörnsberg (s), Hugo Hegeland (m), Margitta Edgren (fp), Rolf Kenneryd (c), Marianne Carlström (s) och Anne Wibble (fp).

## Avvikande meningar

1. Nils G. Åsling (c), Rune Rydén (m), Filip Fridolfsson (m), Hugo Hegeland (m), Margitta Edgren (fp), Rolf Kenneryd (c) och Anne Wibble (fp) anser att den del av utskottets yttrande på s. 2 som börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "folkstyrelsekommitténs arbete" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening kan tungt vägande skäl anföras för att den av motionärerna föreslagna översynen av riksdagens revisorers verksamhet bör komma till stånd. Revisorernas resurser och arbetsformer bör prövas mot bakgrund av de erfarenheter som vunnits av den nya inriktningen på deras verksamhet. Tillkomsten av den nya grundlagen reser också, som motionärerna påpekar, frågan om inte den statliga kontrollen av förvaltningen i högre grad än nu bör ligga på riksdagen.

Enligt utskottets mening bör en utredning av angivet slag inledas skyndsamt. Något skäl att avvakta riksdagsbehandlingen av de frågor som har tagits upp av verksledningskommittén föreligger inte.

Folkstyrelsekommittén bör dock inte ges i uppdrag att behandla dessa frågor. Det skulle kunna leda till att kommitténs arbete fördröjdes.

2. Margitta Edgren och Anne Wibble (båda fp) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 2 börjar med "Den av" och på s. 3 slutar med "åsyftade slaget" bort ha följande lydelse:

Den av motionären aktualiserade frågan är sålunda för närvarande redan föremål för övervägande. Finansutskottet anser för sin del att riksdagens revisorer med den inriktning verksamheten för närvarande har inte bör ges ansvaret för en granskning av det åsyftade slaget. I samband med en eventuellt framtida förändring av revisorernas verksamhet kan emellertid den typ av granskning som motionären föreslår komma att aktualiseras.

## 1. Förslag till Lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 10 § och tilläggsbestämmelse 8.10.1 riksdagsordningen<sup>1</sup> skall ha nedan angivna lydelse.

### Nuvarande lydelse

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

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

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

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

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

Konstitutionsutskottet utser inom 20 dagar från det att utskottet har blivit tillsatt en delegation, JO-delegationen, bestående av sex ledamöter i utskottet, för att *då riksdagens ombudsman påkallar det samråda* med ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art.

### Föreslagen lydelse

#### 8 kap. 10 §<sup>2</sup>

Riksdagens ombudsmän skall vara fyra, *en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Chefsjustitieombudsmannen är administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten.*

*Chefsjustitieombudsmannen* väljes för sig och övriga ombudsmän väljes var för sig. Vid val med slutna sedlar av ombudsman tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket.

Val av ombudsman gäller för tiden från valet till dess nytt val har förrättats under fjärde året därefter. På hemställan av *konstitutionsutskottet* kan riksdagen dock dessförinnan entlediga ombudsman som ej åtnjuter riksdagens förtroende.

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

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

#### 8.10.1

Konstitutionsutskottet utser inom 20 dagar från det att utskottet har blivit tillsatt en delegation, JO-delegationen, bestående av sex ledamöter i utskottet, 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.

<sup>1</sup> Omtryckt 1985:1068.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1975:1056.

1. Denna lag träder i kraft den 1 december 1986.
2. Val av den chefsjustitieombudsman som avses i den nya lagen skall första gången förrättas i samband med att valperioden för den ombudsman, som vid ikraftträdandet är administrativ chef, utgår.
3. För justitieombudsman, vars valperiod löper vid ikraftträdandet, skall till periodens slut äldre bestämmelser gälla. Han kan på egen begäran entledigas för återstoden av perioden.
4. De nya bestämmelserna om justitieombudsmän tillämpas efter det att valperioden för respektive justitieombudsman, som avses i punkt 3, utgått.

## 2. Förslag till Lag med instruktion för riksdagens ombudsmän

Härigenom föreskrivs följande.

### Uppgifter

**1 §** Riksdagens ombudsmän är enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen 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 äligganden.

**2 §** Under ombudsmännens tillsyn står

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

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

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

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

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra.

Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

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

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

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

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han gör framställning enligt första stycket.

KU 1986/87:2  
Bilaga 3

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

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra.

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

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

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

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

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

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

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

**8 §** Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

**9 §** Om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av

sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning föreskrivs i regeringsformen.

KU 1986/87:2  
Bilaga 3

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

Ombudsman är även skyldig att biträda utskott med förundersökningen mot befattningshavare som nämns i första stycket.

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

### **Organisation**

**12 §** Enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Han skall i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen.

**13 §** För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.

Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

**14 §** För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsjustitieombudsmannen de råd och anvisningar som behövs utöver denna instruktion och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

Chefsjustitieombudsmannen skall samråda med JO-delegationen innan han fastställer arbetsordning eller begär anslag för verksamheten.

Innan justitieombudsman påkallar samråd med JO-delegationen skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen.

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

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga

tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande.

KU 1986/87:2

Bilaga 3

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

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

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

Bli'r ombudsman av sjukdom eller annan orsak långvarigt hindrad att utöva sin tjänst skall chefsjustitieombudsmannen eller hans ersättare anmäla detta till riksdagen för åtgärd enligt 8 kap. 10 § sista stycket riksdagsordningen.

### **Om klagomål**

**17 §** Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.

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

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

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

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

**19 §** Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan enligt 18 § eller upptas till utredning.

### **Allmänna bestämmelser om handläggningen**

**20 §** Ombudsman bör ej till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om ej särskilda skäl föreligger.

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

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

Kan det misstänkas att befattningshavare som sägs i 7 § gjort sig skyldig till förseelse, för vilken disciplinpåföljd bör äläggas, och kan det befaras att skriftlig anmaning enligt 14 kap. 1 § första stycket lagen (1976:600) om offentlig anställning ej kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda sådan anmaning. Anmaning som nu har sagts gäller även som underrättelse enligt 29 § lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m. fl. Första meningen har motsvarande tillämpning i fråga om underrättelse enligt 25 § lagen (1986:644) om disciplinförseelser av krigsmän, m. m.

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

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

Beslut att fullfölja talan till högsta domstolen får ej fattas av annan än ombudsman. I mål, som anhängiggjorts vid underrätt, bör talan fullföljas till högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

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

**24 §** Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

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

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

### Övriga bestämmelser

**25 §** Samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

**26 §** Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

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

Skall avgift utgå skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

KU 1986/87:2

Bilaga 3

Avgiftsbeslut får ej överklagas.

**28 §** Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

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

---

1. Denna lag träder i kraft dagen efter den dag då val av den chefsjustitieombudsman som avses i den nya lagen första gången förrättats. I riksdagsordningen finns bestämmelser om när sådant val skall ske.

2. Genom denna lag upphävs lagen (1975:1057) med instruktion för justitieombudsmännen. Den äldre lagens bestämmelser om tillsynsområde i 12 § tredje stycket, om gemensam ombudsmannaexpedition i 13 § första stycket och om samråd i 14 och 15 §§ samt 27 § första stycket skall dock gälla för justitieombudsman från den tidigare organisationen så länge hans valperiod löper. Vad som därvid sägs i äldre lag om den ombudsman som är administrativ chef skall gälla chefsjustitieombudsman enligt den nya lagen. För justitieombudsman, vars valperiod löper vid ikraftträdandet, gäller ej bestämmelserna i 4 § andra stycket, 5 § andra stycket och 14 § tredje stycket.

3. Före den 1 juni 1987 skall vad som sägs om tillsyn i 2 § andra stycket gälla krigsmän av lägst överfurirs grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning. Vidare skall 21 § tredje stycket tredje meningen tillämpas först efter utgången av maj 1987.

# Innehållsförteckning

Sid. KU 1986/87:2

|   |    |
|---|----|
| 1. Sammanfattning .....                                       | 1  |
| 2. JO-utredningens förslag (sammanfattning) .....             | 2  |
| 3. Ärendets handläggning. Motionsyrkanden .....               | 7  |
| 4. Yttrande .....   | 10 |
| 5. Utskottet .....  | 10 |
| 5.1 Inledande synpunkter .....                                | 10 |
| 5.2 JO:s tillsynsområde. Vissa särskilda tillsynsfrågor ..... | 14 |
| JO-utredningen .....  | 14 |
| Remissinstanserna .....                                       | 15 |
| Utskottets överväganden .....                                 | 15 |
| 5.3 JO:s verksamhetsformer. Tillsynens inriktning .....       | 16 |
| JO-utredningen .....  | 16 |
| Remissinstanserna .....                                       | 17 |
| Motionerna .....  | 18 |
| Utskottets överväganden .....                                 | 19 |
| 5.4 Tjänsteansvaret i offentlig verksamhet .....              | 21 |
| Inledning .....   | 21 |
| Motionerna .....  | 22 |
| Utskottets överväganden .....                                 | 22 |
| 5.5 Åtgärder mot vissa kommunala beslut .....                 | 23 |
| Inledning .....   | 23 |
| Motionerna .....  | 24 |
| Utskottets överväganden .....                                 | 24 |
| 5.6 JO:s talerätt på det oreglerade kommunala området .....   | 24 |
| JO-utredningen .....  | 24 |
| Remissinstanserna .....                                       | 25 |
| Motionerna .....  | 25 |
| Utskottets överväganden .....                                 | 25 |
| 5.7 JO som åklagare .....                                     | 26 |
| JO-utredningen .....  | 26 |
| Remissinstanserna .....                                       | 27 |
| Utskottets överväganden .....                                 | 27 |
| 5.8 JO:s roll i det disciplinära ansvarssystemet .....        | 29 |
| Inledning .....   | 29 |
| JO-utredningen .....  | 29 |
| Remissinstanserna .....                                       | 29 |
| Utskottets överväganden .....                                 | 29 |
| 5.9 Nya befogenheter för JO? .....                            | 32 |
| JO:s rätt till tolkningsbesked .....                          | 32 |
| JO-utredningen .....  | 32 |
| Motionerna .....  | 32 |
| Remissinstanserna .....                                       | 32 |
| Rättegångsutredningens förslag .....                          | 33 |
| Utskottets överväganden .....                                 | 33 |
| JO:s rätt att besluta om skadestånd m. m. ....                | 33 |
| JO-utredningen .....  | 33 |

|      |   |    |
|------|---|----|
|      | Remissinstanserna .....   | 33 |
|      | Motionerna .....  | 34 |
|      | Utskottets överväganden .....                                   | 35 |
| 5.10 | JO-ämbetets organisation .....                                  | 37 |
|      | Tidigare organisationsformer .....                              | 37 |
|      | Tidigare riksdagsbehandlingar .....                             | 37 |
|      | JO-utredningen .....  | 38 |
|      | Motionerna .....  | 39 |
|      | Remissinstanserna .....   | 40 |
|      | Utskottets överväganden .....                                   | 40 |
| 5.11 | JO:s roll i förhållande till riksdagen .....                    | 43 |
|      | Utskottets överväganden .....                                   | 43 |
| 5.12 | Den nya organisationens genomförande m. m. ....                 | 44 |
|      | Utskottets överväganden .....                                   | 44 |
| 5.13 | Upprättade lagförslag .....                                     | 45 |
| 5.14 | Specialmotivering till lagförslagen .....                       | 45 |
|      | Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen .....           | 45 |
|      | Förslag till lag med instruktion för riksdagens ombudsmän ..... | 47 |
| 5.15 | Utskottets hemställan .....                                     | 55 |
| 5.16 | Särskilda yttranden .....                                       | 56 |

## Bilagor

|          |   |     |
|----------|---|-----|
| Bilaga 1 | Sammanställning av remissyttranden över JO-utredningens betänkande (SOU 1985:26) JO-ämbetet – En översyn (Innehållsförteckning över sammanställningen, se s. 186) ..... | 58  |
| Bilaga 2 | Finansutskottets yttrande .....   | 188 |
| Bilaga 3 | Konstitutionsutskottets lagförslag .....  | 191 |
|          | 1. Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen .....  | 191 |
|          | 2. Förslag till lag med instruktion för riksdagens ombudsmän .....  | 193 |