

Konstitutionsutskottets betänkande

2022/23:KU32

Översyn av JO-ämbetet

Sammanfattning

Utskottet ställer sig i huvudsak bakom förslagen i framställningen till en ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO) och ändringar i riksdagsordningen samt följdändringar i bl.a. lagen om budget- och ekonomi-administration för riksdagens myndigheter. Utskottet föreslår att riksdagen avslår förslaget till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen.

Utskottet föreslår även att riksdagen antar som vilande utskottets förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen.

Förslagen som behandlas i betänkandet rör JO:s konstitutionella ställning, uppdrag, verksamhet och organisation.

Genom lagändringarna införs en ny, modern JO-instruktion som utgår från den nuvarande instruktionen. Enligt den nya JO-instruktionen utvidgas JO:s uppdrag att särskilt granska att objektivitetsprincipen följs till att avse all verksamhet som omfattas av JO:s tillsyn och således även privata aktörers verksamhet i den del den innefattar myndighetsutövning. JO:s uppdrag som särskild åklagare utformas så att det tydliggörs att JO har möjlighet att välja i vilken utsträckning en förundersökning ska inledas respektive åtal ska väckas i ett ärende hos JO. Uppdraget att bedriva internationellt arbete regleras i den nya instruktionen. Vidare ska ombudsmännen fortsatt samråda med chefsjustitieombudsmännen inför inspektioner men inte längre vara skyldiga att samråda med chefsJO inför bl.a. framställningar till riksdagen eller regeringen eller inför samråd med konstitutionsutskottet. Det införs också en bestämmelse som tydliggör att förvaltningslagen inte är tillämplig i JO:s tillsynsverksamhet. I förhållande till förslagen i framställningen föreslår utskottet bl.a. en ändring av tidpunkten för avlämnandet av JO:s ämbetsberättelse och den verksamhetsperiod som ämbetsberättelsen ska avse.

Lagändringarna i riksdagsordningen innebär bl.a. att mandatperioden vid val av en ny justitieombudsman ändras från nuvarande fyra år till sex år och vid omval bestäms till tre år. Syftet med ändringen är att bidra till att tillförsäkra ombudsmännen en ökad självständighet och trygghet och främja deras möjligheter att mer långsiktigt verka i sitt ämbete. Vidare innebär

lagändringarna att det införs ett förbud mot förtroendeskadliga bisysslor för justitieombudsmännen och de ställföreträdande ombudsmännen. I förhållande till förslagen i framställningen föreslår utskottet att urvalskretsen vid val av en ställföreträdande ombudsman utökas.

De vilande förslagen, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2027, innebär att det i grundlagen införs en ny besluts- och kvorumregel vid entledigande av en ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Motsvarande förslag lämnas i framställningen men föreslås regleras i riksdagsordningen. Syftet med en särskild besluts- och kvorumregel är att stärka ombudsmännens konstitutionella ställning.

Övriga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 september 2023.

Utskottet föreslår att ändringarna i riksdagsordningens huvudbestämmelser (förslagspunkt 2) antas och beslutas enligt 8 kap. 17 § första stycket andra meningen i regeringsformen.

Utskottet föreslår ett tillkännagivande om den offentliga tillsynen. Enligt utskottet bör den offentliga tillsynen utredas för att identifiera behov av reformer och föreslå de ändringar som bedöms vara påkallade i den ordinära tillsynen och klagomålssystemet inom respektive verksamhetsområde. Syftet är att stärka förutsättningarna för JO som extraordinärt tillsynsorgan.

Utskottet föreslår även ett tillkännagivande till regeringen om att utreda vissa frågor om sekretess i JO:s och Justitiekanslerns verksamhet. Enligt utskottet behöver bl.a. det förslag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen som avstyrks utredas vidare.

Utskottet ställer sig inte fullt ut bakom ett uttalande i framställningens författningskommentar till en bestämmelse i JO-instruktionen om JO:s uppdrag som särskild åklagare.

Utskottet lämnar en författningskommentar till de bestämmelser som utskottet föreslår ändringar i och till sina egna lagförslag.

Behandlade förslag

Framställning 2022/23:RS2 Översyn av JO-ämbetet.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	5
1 Redogörelse för ärendet	7
1.1 Ärendet och dess beredning	7
1.2 Framställningens huvudsakliga innehåll	7
2 Utskottets överväganden	9
2.1 Bakgrund	9
2.1.1 Inledning	9
2.1.2 Kort om JO	9
2.1.3 Bestämmelser om JO	12
2.1.4 Betänkandets disposition och terminologi	13
2.2 JO:s konstitutionella ställning	14
2.2.1 Självständighet och institutionellt oberoende	14
2.2.2 Val av justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän	22
2.2.3 Mandatperiodens längd och möjligheten till omval	26
2.2.4 Entledigande – grundlagsförslag	29
2.2.5 Konstitutionsutskottets beredning och riksdagens behandling av JO:s ämbetsberättelse samt viss granskning	32
2.2.6 Finansiell kontroll och uppföljning av JO:s verksamhet	35
2.2.7 Förhållandet till vissa myndigheter med tillsynsfunktioner	36
2.2.8 Förvaltningslagens tillämplighet och besluts överklagbarhet	40
2.2.9 Avsnitt utan remissynpunkter	42
2.3 JO:s uppdrag	43
2.3.1 JO:s tillsynsuppdrag	43
2.3.2 JO:s tillsynsområde	45
2.3.3 Åklagarrollen	49
2.3.4 JO som extraordinärt tillsynsorgan samt behov av översyn	51
2.3.5 Opcat-verksamheten	54
2.3.6 Chefsjustitieombudsmannens uppdrag på det medieetiska området	57
2.3.7 Respekten för JO-ämbetet samt genomslagskraften för JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget	58
2.3.8 Avsnitt utan remissynpunkter	59
2.4 JO:s verksamhet	60
2.4.1 Ärendeutvecklingen och ärendehantering hos JO	60
2.4.2 Digital utveckling och tillgång till uppgifter	64
2.4.3 Sekretess och personuppgiftshantering samt behov av översyn	65
2.5 JO:s organisation	69
2.5.1 Chefsjustitieombudsmannens roll och uppdrag samt förhållandet till justitieombudsmännen	69
2.5.2 Kanslichefens roll och uppdrag	77
2.5.3 De ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring	79
2.6 Övriga förslag i riksdagsordningen och i lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän samt lagförslagen i övrigt och ikraftträdande	81
2.7 Författningskommentar	85
2.7.1 Ändring i framställningens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen	85

2.7.2 Ändring i framställningens förslag till lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän.....	86
2.7.3 Ändring i framställningens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.	89
2.7.4 Ändring i framställningens förslag till lag om ändring i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.....	89
2.7.5 Ändring i framställningens förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659).....	90
2.7.6 Utskottets förslag till lag om ändring i regeringsformen.....	90
2.7.7 Utskottets förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.....	90
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	92
Framställningen.....	92
<i>Bilaga 2</i>	
Framställningens lagförslag.....	93
<i>Bilaga 3</i>	
Utskottets lagförslag.....	113

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Grundlagsförslag m.m.

Riksdagen antar som vilande utskottets förslag 3 och 4 i bilaga 3 till

1. lag om ändring i regeringsformen,
2. lag om ändring i riksdagsordningen.

2. Ändringar i riksdagsordningens huvudbestämmelser i övrigt

Riksdagen antar framställningens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen i de delar det avser huvudbestämmelser med den ändringen att

- a) 13 kap. 2, 3 och 4 §§ ska ha den lydelse som utskottet föreslår i bilaga 3,
- b) lagen ska träda i kraft den 1 september 2023.

Därmed bifaller riksdagen delvis framställning 2022/23:RS2 i denna del.

3. Lagförslaget i övrigt

Riksdagen

a) avslår framställningens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),

b) antar framställningens förslag till

1. lag om ändring i riksdagsordningen i de delar det avser tilläggsbestämmelser med den ändringen att uttrycket ”(JO)” ska införas i tilläggsbestämmelse 9.17.5 efter ”lagen (2023:000) med instruktion för Riksdagens ombudsmän”,

2. lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän med den ändringen att

– uttrycket ”(JO)” ska införas sist i lagens rubrik efter ”ombudsmän”,

– orden ”ett ärende” i rubriken närmast före 37 § ska bytas ut mot ”ärenden”,

– orden ”en handling” i rubriken närmast före 38 § ska bytas ut mot ”handlingar”,

– ordet ”Bemyndiganden” i rubriken närmast före 39 § ska bytas ut mot ”Delegering”,

– 5, 6, 12, 34, 40–43 §§, rubriken närmast före 34 §, rubriken närmast efter 34 § och ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska ha den lydelse som utskottet föreslår i bilaga 3,

3. lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. med den ändringen att

– uttrycket ”(JO)” ska införas i 9, 33 och 57 §§ efter ”lagen (2023:000) med instruktion för Riksdagens ombudsmän”,

- ordet ”Justitiekanslerns” i 33 och 57 §§ ska skrivas med gemener,
 - 4. lag om ändring i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård med den ändringen i 7 kap. 6 § och 8 kap. 7 § att
 - uttrycket ”(JO)” ska införas efter ”lagen (2023:000) med instruktion för Riksdagens ombudsmän”,
 - ordet ”Justitiekanslerns” ska skrivas med gemener,
 - 5. lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659) med den ändringen att uttrycket ”(JO)” ska införas i 9 kap. 1 § och 10 kap. 11 och 15 §§ efter ”lagen (2023:000) med instruktion för Riksdagens ombudsmän”,
 - 6. lag om ändring i lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter,
 - med den ändringen att lagarna under punkt 1, 3–6 ska träda i kraft den 1 september 2023.
- Därmed bifaller riksdagen delvis framställning 2022/23:RS2 i denna del.

4. En översyn av den offentliga tillsynen

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att utreda den offentliga tillsynen och tillkännager detta för regeringen.

5. Sekretess hos Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att utreda vissa frågor om sekretess i Riksdagens ombudsmäns och Justitiekanslerns verksamhet och tillkännager detta för regeringen.

Stockholm den 15 juni 2023

På konstitutionsutskottets vägnar

Ida Karkiainen

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ida Karkiainen (S), Erik Ottoson (M), Matheus Enholm (SD), Hans Ekström (S), Fredrik Lindahl (SD), Mirja Räihä (S), Ulrik Nilsson (M), Per-Arne Håkansson (S), Malin Danielsson (L), Amalia Rud Pedersen (S), Susanne Nordström (M), Jessica Wetterling (V), Gudrun Brunegård (KD), Malin Björk (C), Lars Englund (M), Jan Riise (MP) och Lars Johnsson (M).

1 Redogörelse för ärendet

1.1 Ärendet och dess beredning

Riksdagsstyrelsen beslutade den 19 februari 2020, med anledning av ett tillkännagivande från riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet (bet. 2019/20:KU4, rskr. 2019/20:102), att sammankalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att genomföra en översyn av Riksdagens ombudsmän (JO). Kommittén antog namnet 2020 års JO-utredning.

Kommittén överlämnade den 18 maj 2022 betänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2) till riksdagsstyrelsen. Genom framställningen Översyn av JO-ämbetet (framst. 2022/23:RS2) överlämnade riksdagsstyrelsen kommitténs betänkande till riksdagen för bedömning och beslut. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och remissyttranden finns i framställningen (se framst. 2022/23:RS2 Del 2).

Framställningen hänvisades den 20 december 2022 till konstitutionsutskottet. Inga följdmotioner har väckts med anledning av framställningen.

En förteckning över behandlade förslag finns i bilaga 1. Framställningens lagförslag finns i bilaga 2. Utskottets lagförslag finns i bilaga 3.

Konstitutionsutskottet har bedömt att lagförslagen inte är lagrådspiktiga (jfr 8 kap. 21 § regeringsformen).

1.2 Framställningens huvudsakliga innehåll

I framställningen föreslås ändringar i fråga om JO:s konstitutionella ställning, uppdrag, verksamhet och organisation. Sålunda föreslås ändringar bl.a. när det gäller mandatperiodens längd, formerna för riksdagens beslutsfattande vid entledigande av en ombudsman, en ny reglering av förbud mot förtroendeskadliga bisysslor, förutsättningarna för ombudsmännens samråd med konstitutionsutskottet, en ny reglering av förvaltningslagens tillämplighet, regleringen av JO:s tillsynsuppdrag och tillsynsområde, åklagarrollen, regleringen av Opcat-verksamheten och JO:s internationella arbete, sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden i ärenden hos JO och Justitiekanslern, chefsjustitieombudsmannens roll och uppdrag samt förhållandet till justitieombudsmännen, kanslichefens roll och uppdrag samt de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring.

Förslagen innebär ändringar i bl.a. riksdagsordningen, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter. Det föreslås också att riksdagen antar en ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

I framställningen redovisas även vissa bedömningar utan att det lämnas förslag till författningsändringar. Sålunda konstateras bl.a. att det kan finnas

skäl att genomföra viss ytterligare utredning, t.ex. när det gäller tillsyn över privata utförare inom välfärdsområdet när dessa utför offentliga förvaltningsuppgifter som finansieras med allmänna medel. Vidare bedöms att det behövs en bred översyn för att identifiera behov av reformer i den ordinära offentliga tillsynen och klagomålssystemet.

2 Utskottets överväganden

2.1 Bakgrund

2.1.1 Inledning

I framställningen redovisas en översyn av JO-ämbetet som har genomförts av den parlamentariskt sammansatta kommitté som antog namnet 2020 års JO-utredning (2021/22:URF2). Enligt kommitténs direktiv (se framst. 2022/23:RS2 bilaga 1) skulle översynen behandla ett stort antal specifika frågeställningar som avsåg bl.a. JO:s konstitutionella ställning, uppdrag, verksamhet och organisation. Det konstaterades bl.a. att JO i grunden är en välfungerande institution och att utgångspunkten för en utredning därför borde vara att bevara JO-ämbetets grundläggande uppdrag och struktur. I utredningsuppdraget ingick inte att överväga eller lägga fram lagförslag om att ändra antalet justitieombudsmän eller att lämna förslag som innebär eller skulle ge upphov till grundlagsändringar.

I översynen behandlas olika frågeställningar som bl.a. rör JO:s konstitutionella ställning, uppdrag, verksamhet och organisation. Det lämnas förslag till en ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän, förslag till ändringar i riksdagsordningen, förslag till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen, förslag till ändringar i lagen om budget och ekonomisk-administration för riksdagens myndigheter och förslag till vissa övriga författningsändringar. Förslagen syftar till att få till stånd ett ändamålsenligt och tydligt regelverk för att säkerställa att JO-ämbetet även framöver ges goda förutsättningar för att bedriva sin verksamhet. Vidare redovisas ett antal bedömningar i frågor där det inte lämnas några författningsförslag.

Under utredningsarbetet hade kommittén möten med företrädare för JO och andra externa aktörer. Kommittén biträdades av en expertgrupp och i vissa delar även av en referensgrupp.

Betänkandet har remissbehandlats (se framst. 2022/23:RS2 Del 2).

2.1.2 Kort om JO

JO är en del av riksdagens kontrollmakt. JO:s uppdrag är att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. Tillsynen bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar. JO är också ett s.k. nationellt besöksorgan (National Preventive Mechanism, NPM) enligt Opcat¹. JO bedriver dessutom viss internationell verksamhet.

¹ Det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment).

JO:s verksamhet

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

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

JO bedriver sin tillsynsverksamhet i olika former. Tillsynsärendena inleds normalt efter klagomål från allmänheten. En ombudsman kan också på eget initiativ inleda tillsynsärenden utifrån vad som kommit honom eller henne till del exempelvis genom medierna eller i verksamheten i övrigt. Tillsynsärendena kan efter utredning avslutas genom att ombudsmannen bl.a. uttalar sig om en myndighets åtgärd är författningens eller lämplig samt vid behov uttala kritik eller på annat sätt framföra sitt missnöje med förhållandena. Ombudsmannen kan vidare som särskild åklagare väcka åtal mot en befattningshavare. En stor del av anmälningsärendena skrivs dock av utan närmare utredning eller efter en mindre utredning.

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

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

JO:s internationella verksamhet syftar dels till att sprida idén om rättslig kontroll genom oberoende ombudsmannainstitutioner, dels till att möjliggöra

erfarenhetsutbyte i övrigt. JO tar varje år emot besök för att informera om verksamheten. Erfarenhetsutbyte sker bl.a. genom Nordiska ombudsmannamötet och International Ombudsman Institute, där ombudsmännen och tjänstemän vid JO deltar vid konferenser och seminarier.

Ombudsmännen besvarar vidare varje år ett relativt stort antal lagstiftningsremisser.

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

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

JO:s organisation

Riksdagens ombudsmän är enligt riksdagsordningen fyra – en chefsjustitieombudsman, chefsJO, och tre justitieombudsmän. Härutöver kan det finnas en eller flera ställföreträdande justitieombudsmän. Varje ordinarie ombudsman har ett eget ansvarsområde. Ombudsmännen är självständiga i sitt arbete och står inte under tillsyn av varandra.

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

För beredning av klagomåls- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef och en biträdande kanslichef samt av tillsynsavdelningar bestående av i regel två byråchefer, områdesansvariga föredragande och föredragande. Vid varje tillsynsavdelning finns också ett kansli. Tillsynsarbetet på avdelningarna leds av ombudsmännen med stöd av byråcheferna, som ansvarar för olika sakområden inom de sektorer som faller under respektive tillsynsavdelning. En av byråcheferna på varje avdelning har vidare de administrativa uppgifter som chefsJO bestämmer.

För att fullgöra de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har enligt Opcat biträds ombudsmännen av en särskild enhet, Opcat-enheten. Denna enhet består av en enhetschef, en biträdande enhetschef, föredragande och experter inom medicin respektive psykologi.

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

Hos JO arbetar ungefär 90 anställda, varav ca 60 är jurister.

2.1.3 Bestämmelser om JO

Inledning

Bestämmelser om JO finns bl.a. i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, riksdagsordningen, lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter, säkerhetsskyddslagstiftningen, riksdagsstyrelsens föreskrifter, JO:s arbetsordning och kollektivavtal.

I framställningens avsnitt 2.5 finns en utförlig redogörelse för den centrala regleringen om JO:s uppdrag, verksamhet och organisation enligt nu nämnda författningar och föreskrifter.

Regleringen i regeringsformen

Grundläggande föreskrifter om JO finns i regeringsformen och riksdagsordningen. Av regleringen framgår bl.a. följande.

I 13 kap. 6 § första stycket regeringsformen (RF) slås fast att riksdagen ska välja en eller flera justitieombudsmän, som i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. En ombudsman får föra talan i de fall som anges i instruktionen.

I bestämmelsens andra stycke anges att domstolar och förvaltningsmyndigheter samt anställda hos staten eller kommuner ska lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. Sådan skyldighet har även andra som står under en ombudsmans tillsyn. Vidare föreskrivs att en ombudsman har rätt att få tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar samt att allmän åklagare ska på begäran biträda en ombudsman.

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

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

Regleringen i riksdagsordningen

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

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

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

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

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

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

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

JO-instruktionen

I JO-instruktionen finns ytterligare bestämmelser om JO:s uppdrag, uppgifter och befogenheter samt om hur verksamheten ska organiseras och redovisas. En översiktlig redogörelse för innehållet i den nuvarande JO-instruktionen – 1986 års JO-instruktion – finns i avsnitt 2.5.3 i framställningen (se framst. 2022/23:RS2 s. 71 f.).

2.1.4 Betänkandets disposition och terminologi

Mot bakgrund av att riksdagsstyrelsen inte lade fram ett eget förslag utan överlämnade kommitténs betänkande med förslag till riksdagen för bedömning och beslut används begreppen ”framställningen” och ”kommittén”

synonymt. Således hänvisas i utskottets förslag till riksdagsbeslut och i författningskommentaren till framställningen, medan det i andra delar hänvisas till kommitténs förslag och bedömningar.

Under särskilda rubriker nedan behandlar utskottet de förslag och bedömningar som har föranlett remissynpunkter eller som i övrigt föranleder särskilda uttalanden från utskottets sida. Vad gäller förslaget till ny JO-instruktion uppehåller sig utskottet liksom kommittén främst vid förslag som innebär ändringar i förhållande till gällande instruktion. Utskottets redogörelse följer i huvudsak dispositionen i framställningen och i kommitténs betänkande. Relevanta remissynpunkter redovisas i anslutning till respektive avsnitt. I de delar där inget anförs instämmer utskottet i kommitténs förslag och bedömningar. Utskottets förslag i korthet presenteras på sedvanligt sätt i en ruta i inledningen av varje avsnitt. Utskottets bedömningar framgår av ställningstagandena. De avsnitt som endast behandlar en bedömning av kommittén saknar ruta.

I ett avslutande avsnitt finns en författningskommentar i vilken behandlas de ändringar som utskottet föreslår i förhållande till förslagen i framställningen och bestämmelser där utskottet lämnar ett eget lagförslag.

2.2 JO:s konstitutionella ställning

2.2.1 Självständighet och institutionellt oberoende

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar förslagen till ändringar i riksdagsordningen i fråga om bisysslor och anmälningsskyldighet. Lagändringarna innebär att det införs ett förbud i riksdagsordningen mot förtroendeskadliga bisysslor för justitieombudsmännen och de ställföreträdande ombudsmännen. Vidare innebär lagändringarna att det införs en reglering i riksdagsordningen om att justitieombudsmännen och de ställföreträdande ombudsmännen ska vara skyldiga att till riksdagen anmäla anställning, uppdrag eller verksamhet som kan antas påverka utförandet av uppdraget som ombudsman.

Kommitténs förslag överensstämmer med utskottets.

Framställningen

Kommitténs förslag och överväganden redovisas i avsnitt 5.2.12.2 och 10 i framställningen (se även avsnitt 5.2.12.1).

Kommittén anför bl.a. att JO utgör en viktig del i riksdagens kontrollmakt och att JO är en garant för medborgarnas rättssäkerhet och för rättsstaten samt att ett oberoende JO-ämbete tillhör fundamenten i vårt demokratiska samhälle. Enligt kommittén är en central utgångspunkt för JO:s verksamhet att JO intar en fristående ställning i förhållande till regeringen och riksdagen samt att det

inte förekommer några politiska moment i JO:s granskning. Kommittén uttalar att ombudsmännens självständighet är helt avgörande för tillsynsuppdragets trovärdighet och legitimitet samt att det är av synnerlig vikt att allmänheten känner förtroende för att JO är oberoende och att det inte finns någon risk för exempelvis politisk påverkan när det gäller JO:s bedömningar i enskilda ärenden.

Kommittén konstaterar att vid en internationell utblick har utvecklingen på senare tid i vissa länder gett särskild anledning att överväga frågor som rör det svenska JO-ämbetets konstitutionella ställning, självständighet och institutionella oberoende.

Kommittén noterar att uppdelningen av den konstitutionella kontrollmakten i Sverige innebär att JO, till skillnad från vissa andra ombudsmannainstitut enligt andra länders rättsordningar, inte är folkrepresentationens kontrollant av regeringsmaktens utövande. Enligt kommittén medför utformningen av den svenska förvaltningsmodellen och den författningsreglerade avgränsningen av justitieombudsmännens tillsynsuppdrag att de svenska ombudsmännen inte befattar sig med frågor av samma politiska dignitet på det sätt som motsvarande ombudsmän kan göra i andra länder där ministerstyre förekommer. Detta förhållande minskar enligt kommittén betydligt risken för att det uppkommer situationer som kan leda till att justitieombudsmännen utsätts för politiska påtryckningar.

Kommittén framhåller att regelverket för JO ingår i ett konstitutionellt system som bör betraktas i sin helhet där det grundläggande skyddet för JO-ämbetet slås fast genom regleringen i regeringsformen och riksdagsordningen. Ytterligare bestämmelser om JO:s roll och funktion finns i lag, nämligen i JO-instruktionen.

Kommittén slår fast att en given utgångspunkt för utredningen är att JO-ämbetets institutionella oberoende alltjämt bevaras och värnas. Kommittén noterar att när det gäller internationella rekommendationer och regelverk för ombudsmannainstitutioner är utländska eller internationella lösningar ibland svåra eller rent av olämpliga att överföra till ett svenskt sammanhang. En grundläggande orsak är att den konstitutionella och institutionella ordningen samt utformningen av kontrollmakten skiljer sig åt mellan olika länder. Enligt kommittén bör därför internationella rekommendationer appliceras med viss försiktighet, inte minst med hänsyn till de variationer som kan förekomma i bl.a. konstitutionella och förvaltningsrättsliga system, skillnader i uppdrag och olikheter i rättstradition. Vissa grundläggande särdrag i den svenska rättsordningen – såsom JO:s roll i den konstitutionella kontrollmakten, legalitets- respektive objektivitetsprincipen samt rättskipningens och förvaltningens självständighet – medför att det inom vissa områden inte är påkallat med någon författningsreglering för JO-ämbetets del jämfört med vad som är fallet för ombudsmannainstitutioner i andra länder. Kommittén bedömer att det inte finns något behov av att i författning uttryckligen reglera bl.a. frågor om oberoende, självständighet, saklighet, opartiskhet, jäv och intressekonflikter. Däremot föreslår kommittén att det i riksdagsordningen

införs en ny reglering om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor för ombudsmännen och anmälningsskyldighet för ombudsmännen till riksdagen om anställning, uppdrag eller verksamhet som kan antas påverka utförandet av uppdraget som ombudsman.

Remissinstanserna

De flesta av remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag eller har inte några invändningar mot det.

Institutet för mänskliga rättigheter, Riksdagens ombudsmän (JO), Sveriges advokatsamfund och Uppsala universitet, statsvetenskapliga institutionen instämmer i utgångspunkten att JO-ämbetets institutionella oberoende ska bevaras och värnas. Dessa remissinstanser anser att JO:s självständighet och institutionella oberoende inte alltigenom tillgodoses genom nuvarande regelverk.

Två remissinstanser, Institutet för mänskliga rättigheter och JO, menar att kommittén borde ha lämnat mer långtgående författningsförslag för att uppnå en överensstämmelse med det som anges i internationella rekommendationer och regelverk för ombudsmannainstitutioner, bl.a. Venedigprinciperna².

Institutet för mänskliga rättigheter betonar vikten av att frågor om en institutions oberoende, bl.a. garantier för tilldelning av tillräckliga och oberoende budgetresurser samt skydd mot indragning av finansiella resurser, så långt möjligt garanteras genom reglering i lag eller grundlag. Institutet tillstyrker de förslag om en reglering som innebär förbud mot förtroendeskadliga bisysslor för justitieombudsmännen och de ställföreträdande ombudsmännen, liksom den föreslagna anmälningsskyldigheten för ombudsmän av anställning, uppdrag eller verksamhet som kan antas påverka uppdraget.

JO noterar med tillfredsställelse att det i betänkandet framhålls att JO:s oberoende och självständighet, även i förhållande till riksdagen, är centralt för verksamheten. *JO* menar dock att det finns framtida riskfaktorer när det gäller JO:s självständighet och oberoende som hade förtjänat en mer djupgående analys. Enligt JO:s uppfattning är det helt avgörande att *JO* i alla lägen både är och uppfattas som helt oberoende från den offentliga förvaltningen i övrigt, och att ombudsmännen var för sig är garanterade självständighet i sin tillsyn och kan utöva sitt personliga ämbete. Först då kan förtroendet för *JO*'s roll som garant för rätts säkerheten upprätthållas, ett förtroende som *JO* menar också bidrar till förtroendet för det offentliga i stort. Att *JO* i dag får anses oberoende och att de fyra ombudsmännen har förutsättningar att agera självständigt får inte tas för givet.

JO menar att det i kommitténs betänkande saknas djupare resonemang om samhällsutvecklingen i Sverige och i omvärlden, liksom överväganden om vad en sådan utveckling skulle kunna få för konsekvenser för *JO*'s uppdrag och

² Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution ("Venice Principles"), CDL-AD (2019)005.

demokratien. JO efterlyser ytterligare överväganden i framtåblickande riktning och en analys av de framtida riskerna. JO anför att med den analysen som utgångspunkt får det sedan bedömas hur JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet, JO:s konstitutionella uthållighet, ska säkerställas.

JO anför att det bör införas en tydlig grundlagsreglering av JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet. Enligt JO skulle en sådan reglering bidra till att säkerställa oberoendet och självständigheten, och därmed den konstitutionella uthålligheten, och dessutom bättre synliggöra för allmänheten vad JO står för. En grundlagsreglering skulle också, enligt JO, vara i enlighet med internationella rekommendationer (riktlinjer från International Ombudsman Institute och Venedigprinciperna). Vidare anser JO att även utvecklingen när det gäller vissa ombudsmannainstitutioner i Sveriges geografiska närområde bör vägas in i bedömningen av hur oberoendet och självständigheten ska säkerställas. Enligt JO bör frågan tas med i en framtida översyn av regeringsformen varvid det då kan göras en jämförelse med bestämmelsen i 13 kap. 8 § regeringsformen om riksrevisorns självständighet. JO tillstyrker förslaget om att införa ett förbud mot förtroendeskadliga bisysslor och att anställning, uppdrag eller verksamhet som kan antas påverka utförandet av uppdraget som ombudsman ska anmälas. JO anför dock att ett förtydligande av förmodat tillåtna bisysslor vore välkommet, samt att om riksdagen anser att ombudsmän och ställföreträdande ombudsmän har varit alltför restriktiva i sitt förhållningssätt till bisysslor kan det med fördel förtydligas. Ett ökat utrymme för bisysslor skulle enligt JO högst sannolikt kunna öka intresset för att åta sig uppdrag som ställföreträdande ombudsman.

Sveriges advokatsamfund anför att kommitténs bedömning i denna del förutsätter att rättsstaten vid var tid upprätthålls genom andra mekanismer. Enligt Advokatsamfundet ger betänkandet inte något övertygande stöd för kommitténs intagna ståndpunkt att det inte krävs några lagändringar för att skydda JO-ämbetets oberoende eller för att säkerställa att objektivitetsprincipen upprätthålls inom ramen för verksamheten. Advokatsamfundet efterlyser därför sammantaget en mer kritisk granskning av huruvida nuvarande regelverk ger erforderliga garantier för att JO-ämbetet även framgent ska kunna uppfylla dessa krav.

Uppsala universitet, statsvetenskapliga institutionen konstaterar att kommitténs ståndpunkt förutsätter att konstitutionsutskottet och riksdagsledamöterna ägnar sig åt egen självbindning vad gäller oberoendet. Enligt statsvetenskapliga institutionen är denna typ av självbindning en modell som har fungerat i en tid där det politiska landskapet präglats av konsensus och ömsesidig förståelse för spelets regler, inbegripet konstitutionell praxis. I en tid då världen alltmer präglas av populism och politisk polarisering kan det som tidigare betraktades som oskrivna men tydliga konstitutionella förhållningsregler upplösas plötsligt, och skapa osäkerhet alternativt konflikt om vad som egentligen gäller. I ljuset av detta vore det enligt statsvetenskapliga institutionen önskvärt med tydligare reglering när det gäller viktiga samhällsinstitutioners ställning, vilket i fråga om JO-ämbetet skulle innebära

grundlagsändringar. Statsvetenskapliga institutionen betonar att en reglering av detta slag ytterst handlar om att tillförsäkra JO-ämbetet och ombudsmännen självständighet i själva granskningsarbetet, men det skulle inte innebära ett fullständigt oberoende gentemot riksdag och riksdagsförvaltning (t.ex. vad gäller budget och föreskrifter).

Utskottets ställningstagande

Fråga om författningsreglering av självständighet och oberoende

De remissinstanser som har yttrat sig särskilt i denna del menar sammanfattningsvis att det finns skäl att överväga att i författning reglera JO:s självständighet och oberoende i syfte att skydda och stärka JO:s ställning. Två remissinstanser, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Riksdagens ombudsmän (JO)*, hänvisar bl.a. till internationella regelverk och rekommendationer på ombudsmannaområdet som ett argument för en sådan författningsreglering. Både JO och *Sveriges advokatsamfund*, efterlyser en mer kritisk granskning av om nuvarande regelverk ger tillräckliga garantier för att skydda JO-ämbetets oberoende och säkerställa att objektivitetsprincipen tillämpas i verksamheten. *Uppsala universitet, statsvetenskapliga institutionen* anför att nuvarande ordning förutsätter en självbindning från riksdagens sida och att en sådan ordning fungerar i en tid av politisk konsensus om konstitutionell praxis, men att konstitutionella förhållningsregler kan upplösas plötsligt vid populism och politisk polarisering.

Utskottet noterar att det ingick i kommitténs uppdrag att särskilt beakta vikten av att säkerställa JO:s konstitutionella uthållighet. Som kommittén framhåller har samhällsutvecklingen i vissa länder gett särskild anledning att överväga frågor som rör det svenska JO-ämbetets konstitutionella ställning, självständighet och institutionella oberoende. Enligt utskottet bör dessa frågor övervägas noggrant. Frågorna bör bedömas utifrån en helhetsbedömning, med utgångspunkt i JO-ämbetets särpräglade roll och uppdrag samt de konstitutionella förutsättningarna för JO:s verksamhet.

Utskottet konstaterar inledningsvis, i likhet med det som anförs i kommitténs överväganden, att JO har en särställning som en del av riksdagens kontrollmakt och att ombudsmannauppdraget är ett utpräglat förtroendeuppdrag.

Den grundläggande bestämmelsen om JO finns i 13 kap. 6 § regeringsformen. Av regleringen i grundlagen följer att riksdagen väljer de personer som riksdagen bedömer vara bäst lämpade att utföra JO:s huvuduppgift, nämligen att på uppdrag av riksdagen och i enlighet med de föreskrifter som anges i JO-instruktionen vara ett värn för grundläggande rättsstatliga principer samt att kontrollera att enskilda behandlas lagenligt och korrekt av de offentliga organen. Det finns även bestämmelser i riksdagsordningen, vars huvudbestämmelser har semikonstitutionell ställning och kan ändras endast i särskild ordning, om bl.a. antalet ombudsmän, val av en ombudsman, mandatperiodens längd och entledigande av en ombudsman.

Att JO är ett oberoende organ och att en ombudsman agerar självständigt är och har varit en grundläggande utgångspunkt alltsedan ämbetet inrättades. Genom inrättandet av JO-ämbetet 1809 skulle riksdagen ges ett medel att kontrollera den under regeringen lydande ämbetsmannakåren och därmed skulle riksdagens ställning i det konstitutionella systemet stärkas. Ett av de främsta syftena med det nya ombudsmannaämbetet var således att få till stånd en tillsyn i medborgarnas intresse som var helt oberoende och självständig i förhållande till den styrande makten. Som återkommande framhållits sedan dess är det av vikt för medborgarnas förtroende för rättsordningen att enskilda kan vända sig till en självständigt verkande institution med klagomål mot myndigheternas verksamhet. Institutionen ska ha sin grund i folkrepresentationens förtroende. Mot denna bakgrund är det enligt utskottets bedömning både nödvändigt och angeläget att det finns ett starkt samband mellan riksdagen och JO.

Utskottet noterar att det vid tidigare reformer av JO-ämbetet inte har framkommit eller uttryckts något behov av att författningsreglera JO-ämbetets institutionella oberoende eller ombudsmännens självständighet. Det har dock alltsedan JO-ämbetet inrättades i olika sammanhang betonats att JO i sin tillsynsverksamhet ska vara oberoende av riksdagen; det ska inte finnas någon risk för exempelvis politisk påverkan när det gäller JO:s bedömningar i enskilda ärenden. Detta är en självklar utgångspunkt. I likhet med vad som gäller rättskipningens och förvaltningens självständighet råder det emellertid i viss mån osäkerhet om var gränserna går för självständigheten. Enligt utskottet bör ombudsmännens självständighet i utförandet av tillsynsverksamheten inte innebära eller medföra en inskränkning i riksdagens möjligheter att reglera t.ex. JO:s uppgifter eller organisation. Riksdagen har – och måste ha – visst utrymme för att fastställa ramarna för JO-ämbetets verksamhet och uppdragets utförande. Så sker också genom bestämmelserna i JO-instruktionen.

JO och Institutet för mänskliga rättigheter hänvisar till internationella regelverk och rekommendationer på ombudsmannaområdet till stöd för en författningsreglering av JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet. Utskottet anser, i likhet med remissinstanserna, att dessa regelverk och rekommendationer på ombudsmannaområdet är värdefulla och har en viktig funktion. Samtidigt vill utskottet, liksom kommittén, framhålla att det också måste tas nationella hänsyn vid jämförelser med internationella regelverk. Vikten av att ta nationella hänsyn betonas också i punkt 25 i Venedigprinciperna. Där framgår att principerna ska läsas, tolkas och användas för att befästa och stärka ombudsmannainstitutionen, samt att det ska beaktas att det finns varierande modeller, system och rättsliga ställningar i fråga om ombudsmannainstitutioner och deras anställda.

Som kommittén redovisar i sina överväganden ingår det svenska JO-ämbetet i ett konstitutionellt system som bör betraktas i sin helhet. JO är alltså en del i en konstitutionell kontext och tradition som utmärks bl.a. av grundläggande rättsstatliga principer, rättskipningens och förvaltningens grundlagsstadgade självständighet samt riksdagens kontrollmakt. Den svenska

konstitutionella kontrollen utövas på olika sätt: av hela riksdagen när det gäller misstroendeförklaring, av konstitutionsutskottet när det gäller granskning av regeringen och åtal mot statsråd, av de enskilda riksdagsledamöterna när det gäller interpellationer och frågor samt av särskilda funktionärer valda av riksdagen – justitieombudsmännen och riksrevisorn – när det gäller den rättsliga och ekonomiska kontrollen av förvaltningen. Uppdelningen av kontrollmakten innebär att JO, till skillnad från vissa andra ombudsmannainstitut enligt andra länders rättsordningar, inte är folkrepresentationens kontrollant av regeringsmaktens utövande. Till detta kommer att utformningen av den svenska förvaltningsmodellen och den författningsreglerade avgränsningen av JO:s tillsynsuppdrag innebär att de svenska ombudsmännen inte befattar sig med frågor av samma politiska dignitet på det sätt som motsvarande ombudsmän kan göra i andra länder. Härigenom minskar risken för att det uppkommer situationer som kan leda till att justitieombudsmännen utsätts för politiska påtryckningar.

Som kommittén framhåller går det inte heller att dra en direkt parallell mellan en justitieombudsman och en riksrevisor när det gäller granskningsverksamheten och frågan om självständighet. Det finns avgörande skillnader. Det bör särskilt framhållas att Riksrevisionen granskar regeringens resursutnyttjande. Vidare utgår ombudsmännens granskning – till skillnad från den granskning som utförs av Riksrevisionen – i huvudsak från klagomål från enskilda. Regeringsformens särskilda reglering om en riksrevisors självständighet kan enligt utskottet således inte tas till intäkt för att det bör införas en motsvarande reglering för justitieombudsmännens del.

Uppsala universitet, statsvetenskapliga institutionen framhåller att nuvarande ordning förutsätter ett visst mått av självbindning från riksdagens sida. Utskottet delar den bedömningen och anser att det bör vara så även framdeles. Enligt utskottet skulle det vara svårt att åstadkomma en författningsreglering som på ett ändamålsenligt sätt skulle tillgodose balansen mellan å ena sidan vikten av att skydda JO mot en eventuell framtida riksdag som skulle vilja påverka JO på ett otillbörligt sätt och å andra sidan vikten av att upprätthålla traditionen och utgångspunkten att JO är riksdagens – och ytterst folkets – förlängda arm med uppdrag att bevaka allmänintresset av en välfungerande rättsstat. Utgångspunkten i förhållandet, nämligen att det bygger på ett förtroende, riskerar att påverkas. Det finns också en risk med att ge ombudsmännen ett alltför starkt skydd. Om enskilda över tid uttrycker ett bristande förtroende för någon av ombudsmännen, medan riksdagen helt saknar, alternativt har begränsad möjlighet att agera med anledning av klagomålen, skulle det kunna påverka och i förlängningen undergräva legitimiteten och förtroendet för JO som institution.

Utskottet delar således kommitténs bedömning att en oberoende och självständig ställning inte förutsätter en uttrycklig författningsreglering och att den rättsliga grunden för JO-ämbetets oberoende och ombudsmännens självständighet tillgodoses med nuvarande reglering i regeringsformen.

regelverkets utformning i övrigt – med de ändringar som föreslås i detta betänkande – och förarbetsuttalanden.

Sammanfattningsvis anser utskottet att kommitténs överväganden i denna del är väl motiverade och väl avvägda. Utskottet delar därmed kommitténs bedömning att det inte finns något behov av att i författning reglera JO:s självständighet och oberoende.

Bisysslor

En remissinstans, JO, har yttrat sig särskilt i denna del. JO efterlyser ett förtydligande av förmodat tillåtna bisysslor och om riksdagen anser att ombudsmän och ställföreträdande ombudsmän har varit alltför restriktiva i sitt förhållningssätt till bisysslor. Vidare menar JO att ett ökat utrymme för bisysslor högst sannolikt skulle kunna öka intresset för att åta sig uppdrag som ställföreträdande ombudsman.

Som kommittén konstaterar i sina överväganden (se avsnitt 5.2.12.2 i framställningen) kan bisysslor vara av många olika slag. Utskottet bedömer, i likhet med kommittén, att frågan om en bisyssla kan anses vara förtroendeskadlig eller inte får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det är enligt utskottet svårt att göra sådana generella uttalanden om förmodat tillåtna bisysslor som JO efterlyser. Utskottet påminner dock, liksom kommittén, om att ombudsmännen har möjlighet att vid behov ta initiativ till samråd med konstitutionsutskottet samt att avvägningar och överväganden som kan bli aktuella i fråga om bisysslor i viss utsträckning torde kunna behandlas även inom ramen för ett sådant samråd.

Utskottet delar kommitténs bedömning att ombudsmännen som utgångspunkt bör inta en restriktiv inställning till bisysslor. Utskottet anser emellertid att det finns skäl att nyansera denna inställning när det gäller de ställföreträdande ombudsmännen. Enligt utskottet finns det anledning att utgå från att de ställföreträdande ombudsmännen, som alltså förutsätts tjänstgöra hos JO under begränsade perioder, har ett större tids- och arbetsmässigt utrymme att kunna åta sig bisysslor än de ordinarie justitieombudsmännen. Till skillnad från de ordinarie ombudsmännen kan de ställföreträdande ombudsmännen också i större utsträckning avstå från att handlägga vissa ärenden och har därmed större möjlighet att undvika att hamna i situationer som skulle kunna ge upphov till betänkligheter ur förtroendesynpunkt. Det kan inte heller uteslutas att, som JO framhåller, ett ökat utrymme för bisysslor skulle kunna öka intresset för att åta sig uppdrag som ställföreträdande ombudsman. Mot denna bakgrund finns det skäl att inta en något mindre restriktiv inställning i fråga om bisysslor när det gäller de ställföreträdande ombudsmännen. Som ovan konstaterats får dock frågan om en ställföreträdande ombudsmans bisyssla kan anses vara förtroendeskadlig eller inte avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

2.2.2 Val av justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar utskottets förslag till tillägg i 13 kap. 2 § andra stycket riksdagsordningen. Lagändringen innebär att även pensionerade justitieråd som tidigare tjänstgjort i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen ska kunna väljas till ställföreträdande ombudsmän.

Kommitténs förslag överensstämmer delvis med utskottets. Kommittén lämnar inte något förslag om att utöka urvalskretsen vid val av en ställföreträdande ombudsman.

Framställningen

Kommitténs bedömning och överväganden redovisas i avsnitt 5.2.12.3 i framställningen (se även avsnitt 5.2.12.1).

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

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

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser utom *Riksdagens ombudsmän (JO)* tillstyrker kommitténs bedömning eller har inte några invändningar mot den.

JO anför att det bör övervägas om kriterier för att kunna väljas till justitieombudsman ska anges i regeringsformen. Enligt *JO* kan det öka förtroendet för *JO* som institution och tydliggöra oberoendet om det slås fast vilka krav som ställs för att komma i fråga som ombudsman. *JO* anser att

frågan bör bli föremål för fördjupad analys i en framtida översyn av regeringsformen.

När det gäller val av ställföreträdande ombudsmän anser JO att en tidigare ombudsman är den som först bör komma i fråga för ett sådant val. JO konstaterar dock att ett sådant urvalskriterium innebär att det från tid till annan kan bli ytterst få som finns tillgängliga för tjänstgöring som ställföreträdare, i sämsta fall inte någon alls. Enligt JO finns det skäl som talar för att också andra personer skulle kunna komma i fråga, för det fall tidigare ombudsmän inte är tillgängliga för uppdraget. Som en jämförelse nämns att det i Lagrådet kan tjänstgöra en lagfaren person som inte är justitieråd eller pensionerat justitieråd. t.ex. en tidigare justitieombudsman eller justitiekansler. Det bör enligt JO inte vara uteslutet att ett tidigare justitieråd eller en annan person med motsvarande kvalifikationer skulle kunna tjänstgöra som ställföreträdande justitieombudsman, efter introduktion till uppdraget. JO anser att frågan bör övervägas ytterligare.

Utskottets ställningstagande

Fråga om att i författning reglera kvalifikationskrav för att kunna väljas till justitieombudsman

Enligt remissinstansen *Riksdagens ombudsmän (JO)* bör det övervägas om kriterier för att kunna väljas till justitieombudsman ska anges i regeringsformen för att öka förtroendet för JO som institution och tydliggöra oberoendet.

Utskottet konstaterar att formella författningsreglerade krav på kandidaters kvalifikationer eller egenskaper inte är vanligt förekommande i den svenska rättsordningen. När det gäller justitieombudsmännen regleras endast att de ska vara svenska medborgare (12 kap. 6 § RF). Inte heller vid utnämning till ordinarie domare ställs särskilda författningsreglerade kvalifikationskrav, annat än att en lagfaren domare ska vara svensk medborgare och ha avlagt för behörighet till domarämbete föreskrivna kunskapsprov, dvs. juristexamen (jfr 4 kap. 1 § RB och 11 kap. 11 § RF). För riksrevisorn och riksrevisionsdirektören föreskrivs endast att de inte får vara i konkurs, underkastade näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken (13 kap. 5 § RO).

Den svenska ordningen avviker därmed i viss mån från internationella regelverk och rekommendationer på ombudsmannaområdet. Sålunda anges t.ex. i Venedigprinciperna bl.a. vissa s.k. väsentliga kriterier för att utses till ombudsman och att förfarandet ska vara reglerat i lag, medan det inte finns något krav på författningsreglering enligt International Ombudsman Institutes riktlinjer (se avsnitt 5.2.12.3 i framställningen). Utskottet anser att internationella regelverk och rekommendationer är viktiga men att det inte finns skäl att tillmäta dem en avgörande betydelse vid bedömningen av behovet av en författningsreglering av kvalifikationskrav vid val av justitieombudsmän (jfr det som utskottet anför i sitt ställningstagande i avsnitt

2.2.1 i fråga om jämförelser med internationella regelverk). Enligt utskottet har det inte heller framkommit att det av någon annan anledning skulle finnas ett behov av en sådan författningsreglering.

Utskottet anser, i likhet med tidigare förarbetsuttalanden, att det är en självklarhet som inte behöver regleras i författning att endast den som har juridisk utbildning kan utöva ombudsmannaämbetet (se framst. 2022/23:RS2 s. 159 och prop. 1973:90 s. 432).

Utskottet delar även kommitténs bedömning att en justitieombudsman måste vara en synnerligen skicklig jurist och besitta en rad andra kvalifikationer exempelvis när det gäller analysförmåga, integritet, engagemang, omdöme och auktoritet. Utskottet anser, liksom kommittén, att en författningsreglering av sådana kvalifikationskrav skulle kunna ge upphov till tolknings- och tillämpningssvårigheter.

Sammantaget instämmer utskottet i kommitténs bedömning att det inte framstår som ändamålsenligt att i författning reglera kvalifikationskrav vid val av justitieombudsmän.

Utöka urvalskretsen vid val av en ställföreträdande ombudsman

Remissinstansen JO konstaterar att nuvarande urvalskriterium vid val av ställföreträdande ombudsmän, som innebär att endast en tidigare ombudsman kan komma i fråga för ett sådant val, medför att det från tid till annan kan bli ytterst få som finns tillgängliga för tjänstgöring som ställföreträdare, i sämsta fall inte någon alls. JO efterlyser därför en ordning som innebär att även andra personer, t.ex. tidigare justitieråd, ska kunna komma i fråga för det fall att tidigare ombudsmän inte är tillgängliga för uppdraget.

I ett avsnitt i framställningen om de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring, avsnitt 8.4.3, uttalar kommittén att det grundläggande syftet med systemet med ställföreträdande ombudsmän är att säkerställa att JO:s löpande verksamhet kan fortgå utan allvarliga störningar även under en period när en justitieombudsman – helt eller delvis – är förhindrad att utföra sitt uppdrag. Enligt kommittén har behovet av att kunna anlita ställföreträdande ombudsmän varit mer eller mindre konstant under en längre tid, även om de enskilda justitieombudsmännens behov av att anlita ställföreträdare har varierat.

Utskottet instämmer i kommitténs uttalanden. Följaktligen bedömer utskottet att det är nödvändigt och angeläget att slå vakt om att JO, under de närmare förutsättningar som föreskrivs i författning, har möjlighet att kunna anlita ställföreträdande ombudsmän.

I kommitténs överväganden i avsnitt 5.2.12.3 i framställningen noteras att nuvarande ordning när det gäller vem som kan komma i fråga för ett uppdrag som ställföreträdande ombudsman inte är helt okomplicerad eftersom det inte kan uteslutas att det framöver kan bli ett problem att fullt ut tillgodose ett behov av ställföreträdande ombudsmän om tidigare justitieombudsmän på grund av andra uppdrag inte kan väljas som ställföreträdande ombudsmän.

Kommittén anser att detta i sig inte utgör ett skäl för att föreslå någon ändring i ordningen för val av ställföreträdande ombudsmän.

Utskottet har förståelse för kommitténs slutsats. Enligt utskottet är det dock av avgörande betydelse att en ordinarie justitieombudsmans tillfälliga begränsning i fråga om att kunna fullgöra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt inte inverkar menligt på JO:s löpande verksamhet. Regelverket behöver därför vara utformat så att JO i förekommande fall har en reell möjlighet att kunna anlita en ställföreträdande ombudsman för tjänstgöring. Utskottet konstaterar att det förvisso hade varit att föredra om det vid varje tillfälle hade varit möjligt att anlita en tidigare ombudsman för tjänstgöring som ställföreträdande ombudsman. Som framgått är det emellertid inte självklart att en tidigare ombudsman alltid är tillgänglig för sådan tjänstgöring. Det behöver därför säkerställas att det finns möjlighet att vid behov ta i anspråk andra kvalificerade jurister som ställföreträdande ombudsmän.

Utskottet delar således JO:s bedömning att även andra jurister skulle kunna komma i fråga som ställföreträdande ombudsmän. Dessa jurister måste givetvis uppfylla samma högt ställda krav på kompetens och kvalifikationer som ombudsmännen. Enligt utskottet finns det skäl att nu utöka den personkrets som kan bli aktuell för tjänstgöring som ställföreträdande ombudsman också till justitieråd som avgått med ålderspension från en anställning i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen. Genom kravet att det ska vara ett pensionerat justitieråd begränsas enligt utskottet risken för att det uppstår en potentiell förtroende- och intressekonflikt där en ställföreträdande justitieombudsman ena dagen skulle kunna inneha en tjänst som var underkastad JO:s tillsyn och nästa dag själv verka i JO:s ställe.

Enligt utskottet bör alltså urvalskretsen vid val av en ställföreträdande ombudsman utökas till att omfatta även pensionerade justitieråd som tidigare tjänstgjort i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen. Utskottet föreslår därför att det införs ett tillägg med denna innebörd i 13 kap. 2 § andra stycket RO. Det föreslagna tillägget medför inte något behov av ändringar i övrigt när det gäller bestämmelserna om val av ställföreträdande ombudsmän i regeringsformen och riksdagsordningen.

2.2.3 Mandatperiodens längd och möjligheten till omval

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar, med vissa språkliga ändringar, förslagen till ändringar i riksdagsordningen i fråga om mandatperiodens längd och möjligheten till omval. Lagändringarna innebär att mandatperioden vid val av en ny justitieombudsman ändras från nuvarande fyra år till sex år. Vidare innebär lagändringarna att mandatperioden vid omval av en justitieombudsman bestäms till tre år och att ett val av en justitieombudsman till chefsJO utlöser en ny ordinarie mandatperiod om sex år.

Kommitténs förslag överensstämmer i sak med utskottets.

Framställningen

Kommitténs förslag och överväganden redovisas i avsnitt 5.2.12.4 i framställningen (se även avsnitt 5.2.12.1).

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

Kommittén konstaterar att ordningen med möjlighet till omval av en justitieombudsman ger riksdagen utrymme att välja den person till sin ombudsman som riksdagen bedömer vara mest lämplig för uppdraget. Kommittén bedömer att det inte finns anledning att ändra gällande ordning när det gäller möjligheten till omval av en justitieombudsman. Kommittén föreslår däremot att det i författning regleras att mandatperioden vid omval av en justitieombudsman ska bestämmas till tre år.

Kommittén bedömer att det inte bör dras en parallell mellan justitieombudsmännen och riksrevisorn i fråga om regleringen av mandatperiodens längd eller omval. Kommittén anför i det sammanhanget i huvudsak följande. JO och Riksrevisionen har i grunden olika uppdrag, även om de båda är en del av riksdagens kontrollmakt. Justitieombudsmännen närmar sig inte politiken på samma sätt som en riksrevisor gör. En riksrevisor avgör också självständigt vad han eller hon ska granska, medan JO:s granskning i större utsträckning är avhängig av de klagomål som lämnas in till JO av enskilda, låt vara att JO också kan ta egna granskningsinitiativ. Om det skulle finnas en möjlighet för en riksrevisor att bli omvald kan det inte uteslutas att det skulle medföra en risk för att han eller hon skulle anpassa sin granskning och sitt förhållningssätt – medvetet eller omedvetet – på ett sätt som skulle underlätta ett omval. En liknande risk finns inte i förhållande till justitieombudsmännen, vars

granskningsverksamhet är inriktad på tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser utom *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Riksdagens ombudsmän (JO)* tillstyrker kommitténs förslag eller har inte några invändningar mot det.

Institutet för mänskliga rättigheter anser att kommittén borde ha lämnat författningsförslag som i möjligaste mån överensstämmer med det som anges i internationella rekommendationer och regelverk för ombudsmanna-institutioner. Enligt institutet bör därför en mandatperiod bestämmas till minst sju år, i enlighet med Venedigprinciperna. Även möjligheten till omval bör begränsas enligt institutet. I Venedigprinciperna anges att en begränsning till en mandatperiod är att föredra, men att om en förlängning är möjlig ska omval endast kunna ske en gång. Institutet noterar som jämförelse att riksrevisorn har en fast mandatperiod om sju år utan möjlighet till omval.

JO delar kommitténs uppfattning att en förlängning av mandatperioden stärker *JO*:s oberoende och självständighet och ser positivt på förslaget i denna del. Enligt *JO* finns det dock anledning att ytterligare överväga hur många år som är en lämplig mandatperiod. *JO* anför att mandatperiodens längd i någon mån är beroende av om omval ska förekomma eller inte. Även om omvalsmodellen fungerar väl i dag kan det enligt *JO* inte uteslutas att möjligheten till omval medvetet eller omedvetet skulle kunna påverka en ombudsmans självständighet i framtiden. Enligt *JO* skulle en justitieombudsman kunna anpassa sina val i frågan om vilka klagomål som ska utredas, om ett initiativ ska beslutas eller om en inspektion ska genomföras för att inte riskera ett förnyat förtroende. En längre mandatperiod utan möjlighet till omval bidrar enligt *JO* till en högre grad av oberoende och kan också stärka bilden av att ombudsmännen inte är mottagliga för sådan påverkan. Enligt *JO* kan en längre tjänstgöringstid också underlätta vid rekrytering. De som är aktuella för ett uppdrag som justitieombudsman har ofta en fullmaktsanställning eller annan fast anställning som i så fall behöver avslutas. *JO* anser att en längre mandatperiod utan möjlighet till omval bör införas, på motsvarande sätt som gäller för riksrevisorn. Enligt *JO* vore det önskvärt om mandattiden redan från början bestämdes till lämpligen nio, eller i vart fall sju, år. Det skulle också överensstämma bättre med internationella rekommendationer. Om möjligheten till omval ändå bedöms vara det mest lämpliga alternativet bör det kunna ske endast en gång enligt *JO*, som också noterar att ytterligare överväganden kan behöva göras i fråga om övergångsbestämmelser.

Härutöver menar *JO* och *Förvaltningsrätten i Växjö* att utformningen av 13 kap. 3 § riksdagsordningen är otydlig och att bestämmelsen bör ses över i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Utskottets ställningstagande

Två remissinstanser, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Riksdagens ombudsmän (JO)*, hänvisar till bl.a. internationella rekommendationer och regelverk för ombudsmannainstitutioner respektive regleringen för riksrevisorn och anför att det bör införas en längre mandatperiod utan möjlighet till omval för ombudsmännen.

Utskottet gör inte någon annan bedömning än den som kommittén har gjort i fråga om regleringen av mandatperiodens längd och möjligheten till omval. Det är angeläget att ombudsmannabefattningarna så långt som möjligt görs oberoende av partipolitiska strömningar. Utskottet förutsätter dock att en ombudsman, med sin integritet och sitt omdöme, i stor utsträckning har förmåga att stå emot otillbörliga försök till sådan påverkan. Den ordning som kommittén föreslår, med en förlängd mandatperiod från nuvarande fyra år till sex år vid val av en ny justitieombudsman och en ändring av mandatperioden till tre år vid omval av en justitieombudsman, tillförsäkras enligt utskottets bedömning ombudsmännens behov av trygghet och möjlighet att organisera och utföra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Samtidigt tillgodoses riksdagens behov av att kunna välja den person till sin ombudsman som riksdagen bedömer vara mest lämplig för uppdraget. I fråga om omval kan det framhållas att med hänsyn till att en ombudsman vanligtvis har kommit långt i sitt yrkesliv när han eller hon väljs till sitt ämbete torde det i många fall inte bli aktuellt med fler än ett omval av en justitieombudsman.

I likhet med det som utskottet anför i sitt ställningstagande i avsnitt 2.2.1 finner utskottet skäl att också i detta sammanhang framhålla vikten av att det tas nationella hänsyn vid jämförelser med internationella rekommendationer och regelverk på ombudsmannaområdet. Att det svenska regelverket inte i alla avseenden överensstämmer med det som där anges om mandatperiodens längd och möjligheten till omval utgör alltså enligt utskottets mening inte i sig något hinder mot den ordning som kommittén föreslår. Utskottet noterar härvid att det också förekommer variationer i de övriga nordiska länderna när det gäller mandatperiodens längd och möjligheten till omval.

Utskottet delar också kommitténs bedömning att det inte bör dras en parallell mellan justitieombudsmännen och riksrevisorn i fråga om regleringen av mandatperiodens längd och omval eftersom JO:s och Riksrevisionens uppdrag skiljer sig åt och justitieombudsmännen inte närmar sig politiken på samma sätt som en riksrevisor gör.

Sammantaget instämmer utskottet i kommitténs överväganden i dessa delar.

Vidare anser utskottet, i likhet med JO och Förvaltningsrätten i Växjö, att det finns skäl att förtydliga utformningen av lagtexten i förslaget till 13 kap. 3 § riksdagsordningen. Utskottet föreslår därför vissa språkliga ändringar i bestämmelsen.

2.2.4 Entledigande – grundlagsförslag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar som vilande utskottets förslag till lag om ändring i regeringsformen och utskottets förslag till lag om ändring i riksdagsordningen. Förslagen innebär att det ska krävas att tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter enas om ett beslut att entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende.

Riksdagen antar vidare en följdändring i framställningens förslag till ändring i riksdagsordningen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Kommitténs förslag överensstämmer delvis med utskottets. Utskottet ställer sig bakom kommitténs förslag till ny besluts- och kvorumregel vid entledigande av en ombudsman, men anser att den nya regleringen bör införas i regeringsformen i stället för i riksdagsordningen.

Framställningen

Kommitténs förslag och överväganden redovisas i avsnitt 5.2.12.5 i framställningen (se även avsnitt 5.2.12.1).

Kommittén bedömer att det inte finns behov av att ändra bestämmelsen i riksdagsordningen om grunderna för entledigande av en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Kommittén lämnar inte något förslag om en lagfäst förteckning över möjliga entledigandegrunder utan konstaterar att det ytterst är riksdagens sak att när en fråga om entledigande prövas avgöra om ett visst handlande eller en underlåtenhet att handla innebär att ombudsmannen därigenom har förlorat riksdagens förtroende. I förtydligande syfte ger dock kommittén vissa exempel på vad som skulle kunna anses medföra att en ombudsman inte längre har riksdagens förtroende och därmed utgöra grund för entledigande.

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

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser utom *Civil Rights Defenders*, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Riksdagens ombudsmän (JO)* tillstyrker kommitténs förslag eller har inte några invändningar mot det.

Civil Rights Defenders och *Institutet för mänskliga rättigheter* anser att det, i enlighet med Venedigprinciperna, bör införas en lagfäst, uttömmande förteckning över tydliga och rimliga grunder för ett entledigande. Institutet för mänskliga rättigheter anför att det även i detta avseende kan göras jämförelser med motsvarande bestämmelser för riksrevisorn i regeringsformen och riksdagsordningen.

JO anser att frågan om grunder för entledigande bör bli föremål för fördjupade överväganden i en framtida översyn av regeringsformen. JO menar att en ombudsmans oberoende och självständighet kan stärkas konstitutionellt genom att det i grundlag regleras under vilka omständigheter han eller hon får skiljas från sitt uppdrag. JO anför att en reglering inte behöver vara uttömmande utan kan ange vissa grundläggande förhållanden med ett tillägg för liknande omständigheter som allvarligt kan påverka förtroendet för ombudsmannen. JO konstaterar också att det i regeringsformen finns en motsvarande reglering för riksrevisorn och att avsaknaden av reglering skiljer sig från vad som anges i internationella rekommendationer.

Utskottets ställningstagande

Besluts- och kvorumregel vid entledigande

Samtliga remissinstanser har tillstyrkt eller har inte haft någon invändning mot kommitténs förslag att det ska införas en ny reglering i riksdagsordningen om att det ska krävas att tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter enas om ett beslut att entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende.

Utskottet delar kommitténs bedömning att en sådan besluts- och kvorumregel skulle stärka ombudsmännens konstitutionella ställning och att den bör införas. Enligt utskottet följer det emellertid av 4 kap. 7 § RF, som innehåller grundläggande bestämmelser om omröstningen i riksdagen, att den aktuella regleringen bör införas i regeringsformen och inte i riksdagsordningen. Utskottet noterar härvid också att motsvarande besluts- och kvorumregel, som alltså innebär ett avsteg från huvudregeln om majoritetsprincipen vid omröstning i riksdagen, finns i regeringsformen när det gäller riksrevisorn (jfr 13 kap. 8 § RF).

Utskottet lägger mot denna bakgrund på eget initiativ fram förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Beslut att ändra grundlag fattas enligt 8 kap. 14 § RF genom två likalydande beslut. Genom det första beslutet antas grundlagsförslaget som vilande. Det andra beslutet får inte fattas tidigare än att det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Huvudbestämmelser i riksdagsordningen beslutas som huvudregel på samma sätt (8 kap. 17 § RF). Utskottet föreslår därför att riksdagen som vilande antar utskottets förslag till lag om ändring i regeringsformen och utskottets förslag till lag om ändring i riksdagsordningen. Med anledning av förslaget att placera

besluts- och kvorumregeln i grundlag föreslår utskottet även en följdändring i kommitténs förslag till ändring av 13 kap. 4 § RO.

Fråga om författningsreglering av entledigandegrunder

Tre remissinstanser, *Civil Rights Defenders*, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Riksdagens ombudsmän (JO)*, hänvisar till bl.a. internationella rekommendationer och regelverk för ombudsmannainstitutioner respektive regleringen för riksrevisorn och anför att det bör införas en lagfäst förteckning över möjliga grunder för entledigande av ombudsmännen.

Uppdraget som justitieombudsman är ett förtroendeuppdrag. Huruvida vederbörande alltjämt åtnjuter riksdagens förtroende eller inte kan enligt utskottets mening inte fastställas utifrån vissa på förhand fastställda entledigandegrunder. Riksdagen måste ha ett visst utrymme att kunna avgöra när en fråga om entledigande prövas om ett visst handlande eller en underlåtenhet att handla innebär att ombudsmannen därigenom har förlorat riksdagens förtroende. Att det svenska regelverket inte i alla avseenden överensstämmer med det som anges om entledigandegrunder i internationella rekommendationer och regelverk för ombudsmannainstitutioner utgör enligt utskottets mening inte i sig något hinder mot den svenska ordningen (jfr utskottets uttalanden om internationella jämförelser i ställningstagandena i avsnitt 2.2.1 och 2.2.3). Utskottet anser inte heller att en jämförelse med riksrevisorn skulle vara adekvat i detta fall (jfr utskottets uttalanden om jämförelser med Riksrevisionen i avsnitt 2.2.3). Följaktligen bedömer utskottet, i likhet med kommittén, att det inte bör införas någon författningsreglering av möjliga entledigandegrunder.

Utskottet noterar att kommittén ger några exempel för att förtydliga innebörden av bestämmelsen om entledigande av ombudsmän. Sålunda anför kommittén att sådana exempel skulle kunna vara att en ombudsman gjort sig skyldig till allvarlig misskötsel genom att ha grovt åsidosatt sina uppgifter, eller att ombudsmannen gjort sig skyldig till brottslighet relaterad till JO-ämbetet eller annan brottslighet av allvarligare art som kan medföra bristande förtroende för JO. När det gäller brott bör ett lagakraftvunnet avgörande krävas. Även bristande arbetsförmåga som beror på sjukdom eller något jämförligt förhållande och som hindrar en ombudsman från att utföra sitt uppdrag skulle under vissa förutsättningar kunna leda till bristande förtroende samt grund för entledigande. Utskottet instämmer i kommitténs uttalanden men framhåller, liksom kommittén, att nu angivna exempel inte utgör någon uttömmande uppräkningslista. Det finns naturligtvis andra i hög grad klandervärda beteenden som kan medföra att en ombudsman inte längre har riksdagens förtroende.

I sammanhanget är det viktigt att framhålla förslaget om att det ska införas en särskild besluts- och kvorumregel vid ett beslut att entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Detta förslag innebär att ombudsmännens konstitutionella ställning kommer att stärkas.

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

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar förslaget att det i JO-instruktionen ska anges att konstitutionsutskottet ska få tillfälle att ta del av handlingar hos JO i samband med att JO:s ämbetsberättelse lämnas till riksdagen.

Riksdagen antar utskottets förslag att JO:s ämbetsberättelse ska lämnas till riksdagen senast den 15 mars i stället för den 15 november varje år och att ämbetsberättelsen ska avse verksamheten under närmast föregående kalenderår. Ämbetsberättelsen för kalenderåret 2023 ska även omfatta tiden 1 juli–31 december 2022.

Kommitténs förslag överensstämmer delvis med utskottets. Utskottet föreslår att tidpunkten för avlämnandet av JO:s ämbetsberättelse och den verksamhetsperiod som ämbetsberättelsen ska avse ändras. Vidare föreslår utskottet att det i lagtexten inte ska anges att ämbetsberättelsen ska vara tryckt. Det görs även språkliga ändringar för att ytterligare modernisera och förenkla bestämmelsens ordalydelse.

Framställningen

Kommitténs förslag och överväganden redovisas i avsnitt 5.2.12.6 i framställningen (se även avsnitt 5.2.12.1).

Enligt regleringen i JO-instruktionen ska ombudsmännen årligen, senast den 15 november varje år, lämna en tryckt ämbetsberättelse till riksdagen för tiden den 1 juli närmast föregående år–30 juni innevarande år. Ämbetsberättelsen lämnas i form av en redogörelse till riksdagen. I samband med överlämnandet av ämbetsberättelsen inställer sig justitieombudsmännen och kanslichefen till såväl ett offentligt som ett slutet sammanträde hos konstitutionsutskottet för att även muntligen redogöra för uppgifterna i ämbetsberättelsen och sina iakttagelser under det gångna verksamhetsåret och för att svara på frågor från utskottets ledamöter om JO-ämbetets verksamhet och organisation. Denna ordning är inte författningsreglerad. Som ett ytterligare inslag i överlämnandet och utskottets beredning av redogörelsen besöker tjänstemän från konstitutionsutskottets kansli JO:s ombudsmanna-expedition för att bl.a. ta del av handlingar. Kommittén anser att ordningen med ombudsmännens muntliga redogörelser och möjligheten för konstitutionsutskottets ledamöter att ställa frågor i samband med ämbetsberättelsens överlämnande till riksdagen bör bevaras samt att det inte finns något behov av en uttrycklig författningsreglering i detta avseende. Vidare bedömer kommittén att det inte finns skäl att ändra nuvarande ordning i fråga om konstitutionsutskottets tjänstemannagenomgång av handlingar hos JO.

Kommittén framhåller vikten av att utskottet, liksom enskilda riksdagsledamöter, avhåller sig från uttalanden och åtgärder som riskerar att ingripa i ombudsmännens självständighet och oberoende.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser utom *Riksdagens ombudsmän (JO)* tillstyrker kommitténs förslag eller har inte några invändningar mot det.

JO anser att det finns skäl att i grundlag klargöra att ombudsmännen självständigt var och en för sig beslutar vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning. JO anför att konstitutionsutskottet och ledamöterna givetvis kan framföra synpunkter till regeringen eller till berörda myndigheter på de observationer och ställningstaganden som JO har gjort. JO förespråkar dock ett förtydligande av att uttalanden om JO:s verksamhet som regel inte bör göras eftersom sådana, även om de skulle avse förhållanden på ett principiellt plan, skulle kunna vara ägnade att påverka ombudsmännens självständiga granskning. Det kan t.ex. handla om uttalanden från utskottet i fråga om JO:s prioriteringar mellan hantering av klagomål från enskilda och inspektionsverksamheten. JO anför att det måste stå en självständig ombudsman fritt att bedöma hur tillsynen ska bedrivas och att principiella uttalanden om ombudsmännens metodval och liknande bör undvikas. Enligt JO är ytterligare ett sätt att stärka JO:s självständighet i fråga om vad som bör utredas, på vilket sätt det ska ske och vad JO kan uttala sig om att reglera frågan i regeringsformen. JO hänvisar till regeringsformens bestämmelse om riksrevisorns självständighet, där det anges att riksrevisorn självständigt beslutar vad som ska granskas och hur granskningen ska bedrivas. JO anser att frågan bör tas med i en framtida översyn av regeringsformen. Vidare ifrågasätter JO behovet av en årlig tjänstemannagenomgång av handlingar hos JO. JO anför att någon motsvarande, årligen återkommande, genomgång av handlingar inte tycks äga rum hos riksdagens övriga myndigheter. Enligt JO vore en lämpligare ordning att konstitutionsutskottet vid behov granskar JO:s verksamhet, dvs. i den omfattning och vid de tidpunkter som utskottet finner anledning till det. JO anser att frågan bör övervägas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

JO framför även synpunkten att ämbetsberättelsen borde avse kalenderår. JO konstaterar att ämbetsberättelsen avser perioden den 1 juli närmast föregående år–30 juni innevarande år, och att årsredovisningen avser ett räkenskapsår som är detsamma som ett kalenderår. JO anför att dessa delvis överlappande redovisningar leder till merarbete för JO. JO ser inte några skäl som talar emot att ämbetsberättelsen också skulle kunna avse kalenderår. Det skulle enligt JO förbättra förutsättningarna för att planera verksamheten och möjliggöra ett bättre utnyttjande av resurser för JO:s del. JO menar att frågan bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Utskottets ställningstagande

En remissinstans, *Riksdagens ombudsmän (JO)*, anser att det bör förtydligas att riksdagen som regel inte bör göra uttalanden om JO:s verksamhet eftersom sådana uttalanden skulle kunna vara ägnade att påverka ombudsmännens självständiga granskning. JO hänvisar bl.a. till regeringsformens bestämmelse

om riksrevisorns självständighet och anför att frågan bör tas med i en framtida översyn av regeringsformen. Vidare ifrågasätter JO behovet av konstitutionsutskottets årliga tjänstemannagenomgång av handlingar hos JO.

Utskottet hänvisar till det som anförs om JO-ämbetets särpräglade roll och uppdrag samt de konstitutionella förutsättningarna för JO:s verksamhet i utskottets ställningstagande i avsnitt 2.2.1. I enlighet med det resonemanget bedömer utskottet att det inte finns något behov av en författningsreglering när det gäller JO:s institutionella oberoende och ombudsmännens självständighet. I avsnittet framhålls att det inte finns någon tydlig gräns för självständigheten annat än det som gäller för en prövning i ett enskilt fall och JO:s slutsatser i en sådan prövning. Riksdagen har dock möjlighet att reglera och specificera ombudsmännens uppdrag och verksamhetens inriktning. Så sker också genom bestämmelserna i JO-instruktionen.

Utskottet delar JO:s uppfattning att riksdagen som huvudman bör vara försiktig med uttalanden om JO:s verksamhet men anser att det bör finnas ett utrymme för generella uttalanden på ett principiellt plan. I sammanhanget noterar utskottet även att de iakttagelser som JO presenterar i sin ämbetsberättelse självfallet också kan föranleda olika åtgärder och beslut av riksdagen.

Vidare bedömer utskottet, i likhet med kommittén, att en tjänstemannagenomgång av handlingar hos JO enligt nu etablerad praxis och som utgår från principen om god offentlighetsstruktur inte kan anses komma i konflikt med ombudsmännens självständighet i tillsynsverksamheten. Vad gäller jämförelsen med andra myndigheter under riksdagen konstaterar utskottet att motsvarande ärendehandläggning med anledning av skrivelser från enskilda inte förekommer hos dessa.

När det gäller tidpunkten för när ämbetsberättelsen överlämnas till riksdagen och den verksamhetsperiod som avses i ämbetsberättelsen konstaterar utskottet följande. Av framställningen (avsnitt 5.2.4) framgår att bestämmelser om JO:s ämbetsberättelse har funnits alltsedan ämbetet inrättades 1809. Såväl tidpunkten för ämbetsberättelsens överlämnande till riksdagen som den verksamhetsperiod som avses i ämbetsberättelsen har varierat över tid. Sålunda har ämbetsberättelsen tidigare under vissa perioder lämnats till riksdagen i oktober, och under andra perioder i januari. Det har även förekommit att ämbetsberättelsen har avsett en verksamhetsperiod som har sammanfallit med ett kalenderår. Vidare har ämbetsberättelsen tidvis avsett samma period som ett räkenskapsår. Numera finns det emellertid inte något tidsmässigt samband mellan verksamhetsperioden i ämbetsberättelsen och JO:s räkenskapsår, som sammanfaller med ett kalenderår. Utskottet har förståelse för JO:s remissynpunkt att delvis överlappande redovisningar leder till merarbete för JO. Liksom JO ser inte heller utskottet några skäl som talar emot att ämbetsberättelsen skulle kunna avse kalenderår, på motsvarande sätt som årsredovisningen. Utskottet ser positivt på om en sådan ordning skulle förbättra JO:s förutsättningar för att planera verksamheten och möjliggöra ett bättre utnyttjande av resurser. Sammantaget delar utskottet JO:s bedömning

att ämbetsberättelsen bör avse kalenderår. Utifrån utskottets och riksdagens planering bör ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen så tidigt som möjligt under våren. Samtidigt behöver hänsyn också tas till de praktiska förutsättningarna för att ta fram ämbetsberättelsen. Enligt utskottet framstår det härvid som en lämplig ordning att ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen senast den 15 mars varje år. Utskottet föreslår därför att bestämmelsen i 43 § i förslaget till ny JO-instruktion utformas i enlighet härmed. Ämbetsberättelsen för kalenderåret 2023 ska dock även omfatta tiden 1 juli–den 31 december 2022, vilket anges i en övergångsreglering. Vidare behöver det i lagtexten inte anges att ämbetsberättelsen ska vara tryckt. I bestämmelsen görs även språkliga ändringar för att ytterligare modernisera och förenkla ordalydelsen.

2.2.6 Finansiell kontroll och uppföljning av JO:s verksamhet

Framställningen

Kommitténs överväganden redovisas i avsnitt 5.2.12.9 i framställningen.

Kommittén bedömer att det inte finns tillräckliga skäl för att JO:s årsredovisning ska lämnas till riksdagen som en redogörelse. Enligt kommittén skulle ett förslag om att JO:s årsredovisning ska lämnas till riksdagen som en redogörelse kunna få icke önskvärda konsekvenser, bl.a. ur ett självständighets- och ett oberoendeperspektiv. Kommittén framhåller att den nuvarande ordningen visserligen inger vissa betänkligheter och att det behöver säkerställas att konstitutionsutskottet – som har beredningsansvaret i riksdagen för JO:s verksamhet och budget – på ett ändamålsenligt sätt får del av JO:s årsredovisning och Riksrevisionens revisionsberättelse respektive revisionsrapport. En möjlig ordning vore enligt kommittén att både JO:s årsredovisning och Riksrevisionens revisionsberättelse respektive revisionsrapport diarieförs som en till konstitutionsutskottet inkommen handling. Kommittén anser att det bör vara konstitutionsutskottets uppgift att bestämma utformningen av en ordning som bedöms tillgodose utskottets behov av finansiell kontroll av JO:s verksamhet.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser utom *Riksrevisionen* tillstyrker kommitténs bedömningar eller har inte några invändningar mot det.

Riksrevisionen föreslår att det görs en ändring i 10 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Enligt förslaget ska det föreskrivas i den bestämmelsen att Riksrevisionen ska lämna sin revisionsberättelse över den årliga revisionen av JO till riksdagen. Enligt Riksrevisionen skulle en sådan uttrycklig bestämmelse säkerställa återrapporteringen till riksdagen samt öka tydligheten och enhetligheten i lagstiftningen.

Utskottets ställningstagande

JO:s årsredovisning lämnas inte som en redogörelse till riksdagen. Den blir därför inte föremål för utskottsberedning eller behandling i kammaren. Inte heller Riksrevisionens revisionsberättelse över den årliga revisionen av JO blir föremål för utskottsberedning eller behandling i kammaren. Hanteringen av JO:s årsredovisning och Riksrevisionens revisionsberättelse med anledning av årsredovisningen avviker därmed från vad som gäller för vissa andra riksdagsorgan.

I likhet med kommittén bedömer utskottet att det inte finns tillräckliga skäl för att JO:s årsredovisning ska lämnas till riksdagen som en redogörelse. Utskottet konstaterar att samtliga remissinstanser utom Riksrevisionen har tillstyrkt kommitténs bedömning eller inte har haft några invändningar mot den.

Den lagändring som Riksrevisionen föreslår avser hanteringen av Riksrevisionens revisionsberättelse med anledning av JO:s årsredovisning. Om den föreslagna lagändringen skulle genomföras skulle Riksrevisionens revisionsberättelse över den årliga revisionen av JO bli ett ärende i riksdagen till skillnad från vad som gäller för själva årsredovisningen. Utskottet anser inte att det finns skäl för en sådan ordning.

Utskottet instämmer dock i kommitténs uttalande att det bör säkerställas att Riksrevisionens revisionsberättelser respektive revisionsrapporter om JO liksom årsredovisningen kommer konstitutionsutskottet till del och att det bör vara konstitutionsutskottets uppgift att bestämma utformningen av en ordning som bedöms tillgodose utskottets behov av finansiell kontroll av JO:s verksamhet. Utskottet finner således inte skäl att föreslå en lagändring med den innebörden som Riksrevisionen föreslår.

2.2.7 Förhållandet till vissa myndigheter med tillsynsfunktioner

Framställningen

Kommitténs överväganden redovisas i avsnitt 5.4.5 i framställningen.

Kommittén konstaterar att det under regeringen finns flera myndigheter som har tillsynsuppdrag som även omfattar JO, trots att JO är ett organ under riksdagen. Kommittén bedömer att den nuvarande tillsyn som utövas av Arbetsmiljöverket, Diskrimineringsombudsmannen och Konkurrensverket inte inkräktar på JO:s oberoende och självständiga ställning på ett sådant sätt att det finns anledning att föreslå en ändring i dessa myndigheters nuvarande tillsynsområden eller befogenheter. Samtidigt kan det enligt kommittén inte uteslutas att den tillsyn som Integritetsskyddsmyndigheten utövar skulle kunna ha en direkt påverkan på JO:s tillsynsverksamhet. Kommittén bedömer dock att de rättsliga förutsättningarna inte medger att JO undantas från den tillsyn som Integritetsskyddsmyndigheten utövar enligt dataskyddsförordningen.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser utom *Riksdagens ombudsmän (JO)* tillstyrker kommitténs bedömningar eller har inte några invändningar mot det.

JO anser att det är konstitutionellt tveksamt att myndigheter under regeringen utövar tillsyn över JO och menar därför att en fördjupad analys av alternativa lösningar bör göras. JO konstaterar att nuvarande ordning innebär en förskjutning av den konstitutionella gräns som finns mellan riksdagen och regeringen samt mellan kontrollmaktens särskilda funktion och regeringen. JO anför att Arbetsmiljöverket och Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) i hög grad skulle kunna påverka JO:s möjligheter att bedriva tillsynsverksamheten. Enligt JO bör det också uppmärksammas att riksdagen, med beaktande av dessa skäl, nyligen har bedömt att Säkerhetspolisen inte ska utöva tillsyn över JO.

JO anser att en liknande konstruktion som den som infördes beträffande Säkerhetspolisens tillsyn bör kunna övervägas i fråga om Arbetsmiljöverket, IMY, Konkurrensverket och Diskrimineringsombudsmannen, dvs. att JO själv sköter tillsynen efter samråd med dessa myndigheter. JO kan då vid behov begära att myndigheterna granskar en viss fråga. Ytterligare ett alternativ som borde kunna utredas vidare enligt JO är en reglering som innebär att en myndighet under regeringen först efter konstitutionsutskottets godkännande kan utfärda förbud eller använda andra påtryckningsmedel i förhållande till JO.

I fråga om IMY:s tillsyn hänvisar JO bl.a. till den konstitutionella inställning som råder i Finland och som i korthet innebär dels att ingen myndighet under regeringen tillåts utöva tillsyn över den finländska ombudsmannen, dels ett ifrågasättande av om tillsyn över finländska JO krävs EU-rättsligt, särskilt med hänvisning till nationella konstitutionella reglers särdrag.

Enligt JO bör det dessutom uppmärksammas att enligt artikel 55.3 i den allmänna dataskyddsförordningen är tillsynsmyndigheterna inte behöriga att utöva tillsyn över domstolar som behandlar personuppgifter i sin dömande verksamhet. Både JO och finländska JO har tillsyn över domstolarna. Det finns därför enligt JO:s mening flera skäl till att den nuvarande ordningen bör övervägas vidare.

Utskottets ställningstagande

Samtliga remissinstanser utom *Riksdagens ombudsmän (JO)* tillstyrker kommitténs förslag eller har inte några invändningar mot det. JO efterlyser en annan ordning för den tillsyn som myndigheter under regeringen utövar över JO.

Utskottet delar den uppfattning som såväl kommittén som JO ger uttryck för, nämligen att den ordning som nu gäller och som innebär att myndigheter under regeringen utövar tillsyn över JO och övriga myndigheter under riksdagen utgör en avvikelse från den konstitutionella hierarkin. Samtidigt

anser utskottet, i likhet med kommittén, att JO måste följa gällande lagstiftning på bl.a. arbetsmiljö- och dataskyddsområdet, och att det därvid är nödvändigt att JO underkastas samma regelverk som andra myndigheter. Detta är viktigt inte minst för förtroendet för JO som institution. Denna ståndpunkt synes inte heller ifrågasättas av JO. Däremot invänder JO mot kommitténs bedömning att den påverkan som myndigheternas tillsynsåtgärder skulle kunna ha på JO:s tillsyn skulle vara begränsad och anser att alternativa sätt att utforma tillsynen bör övervägas.

Utskottet noterar att frågan om myndigheters tillsyn över domstolarna nyligen har utretts av 2020 års grundlagskommitté i betänkandet Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (SOU 2023:12). Även om det är en skillnad mellan domstolarnas rättskipande verksamhet och JO:s tillsynsverksamhet anser utskottet att det finns skäl att beakta det som anförs av 2020 års grundlagskommitté. Den kommittén konstaterar att regeringsformens bestämmelser om skydd för domstolarnas självständighet i rättskipningen inte hindrar att det finns någon form av kontroll av och tillsyn över domstolsväsendet. Domstolarna omfattas i dag både av en rättsligt inriktad tillsyn som utövas av JO och Justitiekanslern och av andra former av extern tillsyn, t.ex. av Arbetsmiljöverket, Diskrimineringsombudsmannen, Riksarkivet och Integritetsskyddsmyndigheten.

För att stärka domstolarnas oberoende föreslår kommittén bl.a. en ny grundlagsbestämmelse som innebär att Justitiekanslern inte längre ska utöva tillsyn över domstolarna. Justitiekanslerns tillsyn över domstolarna har tidigare ifrågasatts bl.a. i en expertgruppsrapport inom 2008 års grundlagsutredning som framhöll att tillsynen skulle kunna uppfattas som en indirekt kontroll från regeringens sida av domstolarnas rättskipning i enskilda fall. Den av 2020 års grundlagskommitté föreslagna grundlagsbestämmelsen anger att endast JO och Riksrevisionen får utöva tillsyn över eller granska domstolarna rättskipande verksamhet. Begreppet rättskipande verksamhet omfattar som utgångspunkt inte den fysiska och sociala arbetsmiljön i samband med mål- och ärendehantering och inte heller t.ex. hanteringen av administrativa ärenden eller den personaladministrativa verksamheten. Detta medför bl.a. att annan form av tillsyn som bedrivs av myndigheter under regeringen inte hindras av bestämmelsen, t.ex. i fråga om arbetsmiljön och arkivhanteringen eller åtgärder för att förhindra diskriminering i domstolarna som arbetsplats. Grundlagskommittén konstaterar att det ytterst blir en bedömning i en domstolsprocess om en tillsynsmyndighet – i strid mot bestämmelsen – skulle fatta ett beslut som ingriper i domstolens rättskipande verksamhet.

Vad gäller den tillsyn som Arbetsmiljöverket, Diskrimineringsombudsmannen och Konkurrensverket utövar över JO delar utskottet kommitténs bedömning att den i huvudsak inte rör JO:s tillsynsverksamhet, utan exempelvis arbetsmiljön och arbetsförhållandena för de anställda hos JO. Tillsynen tar därmed inte sikte på JO:s tillsynsverksamhet i sig. Även om det inte kan uteslutas att myndigheternas tillsyn under särskilda förutsättningar skulle kunna ha en viss inverkan på JO:s möjligheter att bedriva sin

tillsynsverksamhet bedömer utskottet att risken för detta är begränsad. När det gäller den tillsyn som Integritetsskyddsmyndigheten utövar noterar utskottet, liksom kommittén, att det inte kan uteslutas att tillsynen skulle kunna ha en direkt påverkan på JO:s tillsynsverksamhet. Kommittén bedömer dock att de rättsliga förutsättningarna inte medger att JO undantas från den tillsyn som Integritetsskyddsmyndigheten utövar enligt dataskyddsförordningen. Utskottet gör inte någon annan bedömning än den som kommittén gör. Vad gäller aktuella myndigheters tillsyn över JO bör även noteras att ingripande beslut är överklagbara och således kan komma att prövas av domstol.

Utskottet bedömer sammantaget att risken för otillbörlig påverkan av myndigheterna under regeringen är liten och finner inte skäl att föreslå någon liknande bestämmelse till skydd för JO:s tillsynsverksamhet som föreslås av 2020 års grundlagskommitté för domstolarnas rättskipande verksamhet.

JO anför vidare att det bör övervägas en annan utformning av tillsynen som är mindre ingripande. I sitt remissvar hänvisar JO bl.a. till vissa lagändringar som genomfördes den 1 juli 2022 i 3 och 3 a §§ i lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter som rör utformningen av Säkerhetspolisens tillsyn. Utskottet noterar att skälet till att tillsynen enligt säkerhetsskyddslagstiftningen har fått den särskilda utformning och konstruktion som saknar motsvarighet i övriga delar av den offentliga tillsynen var att lagstiftaren inte ville att Säkerhetspolisen skulle ha ett direkt ansvar för att granska riksdagens och dess myndigheters efterlevnad av säkerhetsskyddsbestämmelserna samt det interna regelverkets ändamålsenlighet. Utformningen av tillsynen enligt säkerhetsskyddslagstiftningen förutsatte särskilda överväganden och avvägningar som enligt utskottet inte gör sig gällande i fråga om den tillsyn över JO som utövas av Arbetsmiljöverket, Diskrimineringsombudsmannen, Konkurrensverket och Integritetsskyddsmyndigheten. Det finns därför inte skäl att överväga inrättandet av motsvarande tillsynsordning när det gäller dessa myndigheters tillsyn över JO:s verksamhet. Utskottet ser inte heller skäl att föreslå eller låta utreda någon annan utformning av tillsynen över JO:s verksamhet än den som nu gäller.

Även om gällande ordning visserligen kan ifrågasättas ur ett principiellt, konstitutionellt perspektiv delar utskottet sammantaget kommitténs bedömning att eventuella tillsynsåtgärder från myndigheter under regeringen inte torde inkräkta på JO:s oberoende och ombudsmännens självständiga ställning på ett sådant sätt att det finns anledning att föreslå en ändring i dessa myndigheters nuvarande tillsynsområden eller befogenheter.

2.2.8 Förvaltningslagens tillämplighet och besluts överklagbarhet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar förslaget att det i JO-instruktionen ska anges att förvaltningslagen (2017:900) inte är tillämplig i JO:s tillsynsverksamhet.

Kommitténs förslag överensstämmer med utskottets.

Framställningen

Kommitténs förslag och överväganden redovisas i avsnitt 5.5.3 i framställningen.

Kommittén konstaterar att det i dag finns en oklarhet beträffande förvaltningslagens tillämplighet i JO:s tillsynsverksamhet. Enligt kommittén framstår det som lämpligt att de förfaranderegler som ska gälla för JO:s tillsynsverksamhet är samlade i JO-instruktionen. Kommittén föreslår därför att det i JO-instruktionen införs en bestämmelse om att förvaltningslagen inte ska vara tillämplig i tillsynsverksamheten.

När det gäller besluts överklagbarhet bedömer kommittén att det varken är nödvändigt eller lämpligt att införa en möjlighet att överklaga JO:s beslut i tillsynsärenden.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser, utom *Civil Rights Defenders* och *Lunds universitet, juridiska fakulteten*, tillstyrker kommitténs förslag eller har inte några invändningar mot det.

Civil Rights Defenders tillstyrker visserligen kommitténs förslag, men anser att det i den nya JO-instruktionen bör införas en bestämmelse om motiveringsskyldighet av JO:s beslut. *Civil Rights Defenders* anför att JO:s avskrivningsbeslut ofta är standardiserade eller kortfattade och att mottagaren många gånger inte förstår anledningen till att ett ärende avskrivs. Enligt *Civil Rights Defenders* skulle en bestämmelse om motiveringsskyldighet bidra till ökad rättssäkerhet och större tillit till JO hos allmänheten.

Lunds universitet, juridiska fakulteten anser att det i och för sig finns goda skäl för att inte alla delar av förvaltningslagen bör vara tillämplig i JO:s tillsynsverksamhet. Enligt fakultetsstyrelsen kan det emellertid ses som märkligt om ombudsmännens egen verksamhet är helt frikopplad från förvaltningslagen då det är en av ombudsmännens viktigaste uppgifter att utöva tillsyn över myndigheternas efterlevnad av den lagen. Enligt fakultetsstyrelsens mening bör det därför i den fortsatta beredningen mer utvecklat analyseras om tillsynsverksamheten i stället enbart bör undantas från vissa specifika delar av förvaltningslagen. Vid denna analys kan de specifika undantagen motiveras mer utförligt. Fakultetsnämnden anser även att om det

finns en oro för att ombudsmännens tillsynsbeslut i framtiden kan komma att uppfattas som överklagbara bör ett uttryckligt överklagandeförbud införas.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar kommitténs bedömning att förvaltningslagen ska vara tillämplig hos JO i sådan verksamhet som inte utgör en del av JO:s tillsynsverksamhet, om inte annat föreskrivs i författning. Vidare instämmer utskottet i kommitténs uttalande att JO:s särställning som en del av riksdagens kontrollmakt och ett extraordinärt kontrollorgan utanför den ordinarie förvaltningen skulle kunna påverkas negativt om förvaltningslagen skulle anses vara tillämplig på JO:s tillsynsverksamhet. En grundläggande utgångspunkt för tillsynsverksamheten är bl.a. att JO, utifrån vad som anges i relevanta bestämmelser i regeringsformen, riksdagsordningen och JO-instruktionen, själv bestämmer vad som ska utredas, antingen utifrån en anmälan eller helt på eget initiativ. Avsikten får också anses ha varit att JO:s beslut i tillsynsverksamheten inte ska kunna överklagas, vilket även har bekräftats i domstolspraxis och uttalanden i den juridiska doktrinen. Utskottet anser därför, i likhet med kommittén, att de rättigheter och skyldigheter som kommer till uttryck i förvaltningslagen om exempelvis partsinsyn, motiveringsskyldighet och besluts överklagande inte är lämpade för JO:s extraordinära tillsynsverksamhet och tillsynsbeslut. Utskottet menar, liksom kommittén, att de förfaranderegler som ska gälla för JO:s tillsynsverksamhet bör vara samlade i JO-instruktionen och att det i JO-instruktionen bör införas en bestämmelse om att förvaltningslagen inte är tillämplig i JO:s tillsynsverksamhet. I sammanhanget vill utskottet särskilt lyfta fram kommitténs uttalanden om att det finns anledning för JO att tillämpa relevanta bestämmelser i förvaltningslagen analogiskt i sin tillsynsverksamhet och att JO givetvis bör agera på ett sådant sätt att de principer som ligger till grund för förvaltningslagen och god och rättssäker handläggning inte åsidosätts.

Sammantaget finner utskottet inte skäl att – som föreslås av *Lunds universitet, juridiska fakulteten* – vidare analysera om JO:s tillsynsverksamhet bör undantas från vissa specifika delar av förvaltningslagen eller att föreslå att det i JO-instruktionen införs ett uttryckligt överklagandeförbud när det gäller ombudsmännens tillsynsbeslut.

När det gäller *Civil Rights Defenders* förslag om att införa en bestämmelse om motiveringsskyldighet av JO:s beslut i JO-instruktionen konstaterar utskottet följande. Ombudsmännen har en diskretionär prövningsrätt och behöver således inte utreda alla anmälningar. Att vissa klagomålsärenden hos JO skrivs av utan en fördjupad utredning och granskning kan alltså vara en följd av att JO:s tillsynsverksamhet är extraordinär till sin natur. Enligt utskottets mening vore ett förslag om en bestämmelse om motiveringsskyldighet inte förenligt med grundvalarna för JO:s extraordinära tillsynsverksamhet och den diskretionära prövningsrätten. Utskottet lämnar därför inte något sådant förslag. Utskottet framhåller dock vikten av att JO på ett

effektivt och ändamålsenligt sätt informerar om och tydliggör förutsättningarna för sitt uppdrag och sin verksamhet i allmänhet samt sin hantering av klagomålsanmälningar i synnerhet.

2.2.9 Avsnitt utan remissynpunkter

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar förslaget till lagändring i riksdagsordningen i fråga om konstitutionsutskottets samråd med ombudsmännen. Lagändringen innebär att en tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen förtydligas så att det framgår att bestämmelsen inte innefattar en skyldighet för konstitutionsutskottet att på eget initiativ samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art.

Riksdagen antar förslaget att det i JO-instruktionen ska upplysas om att en ombudsman får ta initiativ till samråd med konstitutionsutskottet om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art.

Kommitténs förslag överensstämmer med utskottets.

Framställningen

Reglering av tillsynsuppgiften genom JO-instruktionen

Kommitténs förslag och överväganden redovisas i avsnitt 5.2.12.7 i framställningen.

Kommittén bedömer att nuvarande ordning med reglering av tillsynsuppgiften i JO-instruktionen inte innebär att riksdagen utövar ett inflytande på JO:s tillsynsverksamhet som kommer i konflikt med JO:s institutionella oberoende eller ombudsmännens självständighet.

Samråd med konstitutionsutskottet

Kommitténs förslag och överväganden redovisas i avsnitt 5.2.12.8 i framställningen.

Kommittén bedömer att samråd mellan JO och konstitutionsutskottet även fortsättningsvis ska kunna hållas på initiativ av både en ombudsman och utskottet, men föreslår vissa förtydliganden i en tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen. Vidare föreslår kommittén en ny upplysningsbestämmelse om detta i JO-instruktionen.

Åtal mot justitieombudsmän

Kommitténs överväganden redovisas i avsnitt 5.2.12.10 i framställningen.

Kommittén bedömer att det inte finns anledning att lämna något förslag om åtalsimmunitet för ombudsmännen eller för tjänstemän med beslutsbefogenhet

hos JO-ämbetet. Det är enligt kommittén inte heller påkallat att i författning reglera hur ett eventuellt åtal som beslutats av konstitutionsutskottet mot en justitieombudsman ska väckas och utföras.

Förhållandet till Riksdagsförvaltningen

Kommitténs överväganden redovisas i avsnitt 5.3.4 i framställningen.

Kommittén bedömer att det inte finns anledning att ändra det författningsreglerade uppdrag som Riksdagsförvaltningen har i förhållande till JO. Inte heller i fråga om den administrativa samverkan mellan JO och Riksdagsförvaltningen bedömer kommittén att det finns anledning att föreslå en ändring.

Remissinstanserna

Remissinstanserna har inte lämnat några synpunkter på kommitténs överväganden i ovan redovisade avsnitt.

Utskottets ställningstagande

Utskottet gör inte någon annan bedömning än den som kommittén har gjort när det gäller reglering av tillsynsuppgiften genom JO-instruktionen, samråd mellan JO och konstitutionsutskottet, åtal mot justitieombudsmän samt förhållandet mellan JO och Riksdagsförvaltningen. Utskottet ställer sig således bakom kommitténs förslag och överväganden i dessa frågor.

2.3 JO:s uppdrag

2.3.1 JO:s tillsynsuppdrag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar förslaget att det i JO-instruktionen ska anges att JO:s uppgift att särskilt se till att regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet följs ska omfatta all verksamhet som står under JO:s tillsyn. Lagändringen innebär att JO:s uppdrag att särskilt granska att objektivitetsprincipen följs utvidgas till att avse all verksamhet som omfattas av JO:s tillsyn och således även privata aktörers verksamhet i den del den innefattar myndighetsutövning.

Kommitténs förslag överensstämmer med utskottets.

Framställningen

Kommitténs förslag och överväganden redovisas i avsnitt 6.1.2 i framställningen.

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

Kommittén föreslår att JO:s uppgift att särskilt se till att objektivitetsprincipen följs ska omfatta all verksamhet som står under JO:s tillsyn.

Kommittén bedömer att det inte finns anledning att föreslå någon ändring av ombudsmännens möjlighet att utifrån de befintliga ramarna i JO-instruktionen självständigt bestämma inriktningen på sina respektive verksamheter.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag eller har inte några invändningar mot det.

Riksdagens ombudsmän (JO) anser att det bör framgå av den nya JO-instruktionen att JO får yttra sig över lagstiftningsremisser, på motsvarande sätt som föreslås för den internationella verksamheten. JO bedömer att JO:s remissyttranden bidrar till att stärka rättssäkerheten och höja kvaliteten i lagstiftningen. JO anför att på ett principiellt plan finns det starka skäl för att JO även fortsättningsvis ska lämna yttranden i lagstiftningsärenden och anför att det bör införas en fakultativ bestämmelse om det uppdraget i JO-instruktionen.

Sveriges advokatsamfund uttalar bl.a. att det stora mått av frihet som tilldelats ombudsmännen vad gäller prioriteringar och beslut kring vilka åtgärder som ska vidtas också innebär ett ansvar för att granskningsverksamheten de facto ges ett reellt och ändamålsenligt innehåll.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att samtliga remissinstanser tillstyrker eller inte har några invändningar mot kommitténs förslag att det i den nya JO-instruktionen ska anges att JO:s uppgift att särskilt se till att regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet följs ska omfatta all verksamhet som står under JO:s tillsyn. Utskottet instämmer i kommitténs bedömning att nuvarande bestämmelser om

JO:s tillsynsuppdrag i allt väsentligt är lämpligt utformade och motsvarar det uppdrag som JO bör ha. Utskottet delar även kommitténs uppfattning att utifrån JO-ämbetets utpräglade förtroendekaraktär bör riksdagen undvika att mer detaljerat ange inriktningen på JO:s granskning och i stället även fortsättningsvis låta JO självständigt avgöra vad som ska granskas utifrån rådande förhållanden. Däremot finns det, som kommittén anför, anledning att utvidga JO:s uppdrag att särskilt granska att objektivitetsprincipen följs till att avse all verksamhet som omfattas av JO:s tillsyn och således även privata aktörers verksamhet i den del den innefattar myndighetsutövning (jfr avsnitt 2.3.2). En bestämmelse med denna innebörd bör därför införas i den nya JO-instruktionen i enlighet med kommitténs förslag.

När det gäller *Riksdagens ombudsmäns (JO)* remissypunkt att det bör framgå av den nya JO-instruktionen att JO får yttra sig över lagstiftningsremisser konstaterar utskottet följande. Bestämmelser om JO:s allmänna rättsvårdande uppdrag – att verka för att brister i lagstiftningen avhjälps och göra framställningar till riksdagen eller regeringen – har funnits i samtliga tidigare instruktioner för JO (se framst. 2022/23:RS2 s. 329). En bestämmelse om detta föreslås även införas i den nya JO-instruktionen. Av såväl tidigare som nuvarande reglering följer att JO får besvara lagstiftningsremisser. Inom ramen för sitt rättsvårdande uppdrag besvarar JO också ett förhållandevis stort antal lagstiftningsremisser från företrädesvis Regeringskansliet, varvid JO ges tillfälle att yttra sig över författningsförslag. Till skillnad från vad avser JO:s internationella arbete (jfr avsnitt 2.3.8) omfattas således denna uppgift redan av en bestämmelse i JO-instruktionen. Utskottet anser att det är viktigt att JO även fortsättningsvis lämnar yttranden i lagstiftningsärenden, men ser inte skäl att föreslå en fakultativ bestämmelse som särskilt lyfter fram besvarandet av lagstiftningsremisser i den nya JO-instruktionen.

2.3.2 JO:s tillsynsområde

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar förslaget att det av JO-instruktionen ska framgå att JO:s tillsyn över privata utförare omfattar fysiska och juridiska personer såvitt avser den verksamhet som utgör myndighetsutövning. Lagändringen innebär en anpassning till hur motsvarande bestämmelse i den nuvarande JO-instruktionen har tillämpats.

Kommitténs förslag överensstämmer med utskottets.

Framställningen

Kommitténs förslag och överväganden redovisas i avsnitt 6.2.4 i framställningen.

Kommittén konstaterar bl.a. att under JO:s tillsyn står som huvudregel alla myndigheter och deras befattningshavare, men även privata rättssubjekt när de

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

Kommittén föreslår att det ska framgå av regleringen i JO-instruktionen att JO:s tillsyn över privata utförare omfattar fysiska och juridiska personer såvitt avser den verksamhet som utgör myndighetsutövning. Vidare föreslår kommittén att befattningshavare vid försvarsmakten under fänriks grad eller motsvarande tjänsteställning inte längre ska undantas från JO:s tillsyn.

Kommittén bedömer att privata utförare inom välfärdsområdet också bör omfattas av JO:s tillsyn när dessa utför offentliga förvaltningsuppgifter som finansieras med allmänna medel även när det gäller uppgifter som inte innefattar myndighetsutövning. En sådan utökning av JO:s tillsynskrets bör dock ske efter sektorsvisa utredningar och regleringar inom de olika verksamhetsområdena. Kommittén konstaterar att en sådan reglering skulle kräva bl.a. en noggrann genomgång av varje specifikt område samt överväganden om vilka verksamheter och typer av utförare som ska omfattas samt av hur de regelverk aktörerna ska följa kan behöva kompletteras. Att göra en sådan genomgång och sådana specifika överväganden ligger inte i kommitténs uppdrag. Det framstår enligt kommittén som lämpligare att dessa frågor omhändertas av utredningar avseende respektive sektor. Kommittén lämnar därför inte något förslag på en generell utvidgning av tillsynskretsen utan framhåller i stället att det kan finnas goda skäl för att privata utförare inom välfärdsområdet fullt ut bör omfattas av JO:s tillsyn när dessa utför offentliga förvaltningsuppgifter, men att en sådan utvidgning enbart bör omfatta de områden eller sektorer där det bedöms relevant och befogat efter en översyn av respektive område.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag eller har inte några invändningar mot det.

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

Justitiekanslern noterar att kommitténs förslag om ändringar när det gäller JO:s tillsynsområde kommer att innebära att det blir en diskrepans mellan de regelverk som kommer att gälla för JO respektive Justitiekanslern.

Flera remissinstanser, *Institutet för mänskliga rättigheter, Riksdagens ombudsmän (JO), Skolinspektionen, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*

och *Uppsala universitet, statsvetenskapliga institutionen*, uttrycker att det är angeläget att JO:s tillsyn över privata aktörer utreds vidare.

Institutet för mänskliga rättigheter anför att framtida översyner om JO:s tillsyn över privata aktörer i möjligaste mån bör ha som utgångspunkt att identifiera generella kriterier för att undvika att JO:s tillsynskrets börjar spreta på ett sätt som gör att regelverket i denna del riskerar att bli svårbegripligt och oförutsebart. Enligt institutet är uppdelningen inte heller rimlig ur en enskilds perspektiv då det är lätt att föreställa sig en situation när samma klagomål rör två eller flera sektorer, t.ex. socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Om JO ges specificerade tillsynsuppgifter inom en viss sektor finns dessutom, enligt institutet, en risk för att JO:s roll som extraordinärt tillsynsorgan påverkas.

JO anför att en risk med sektorsspecifika utredningar kan vara att respektive utredning bara kan bedöma konsekvenserna av sitt förslag och inte de samlade konsekvenserna av alla förslag till utvidgningar av JO:s tillsynsområde. Enligt JO är å andra sidan tidsaspekten en risk med en alltför omfattande utredning. Till dess att frågorna har utretts, brett eller sektorsvis, är det enligt JO fortsatt viktigt att den offentliga tillsynen och JO:s tillsynsområde noga övervägs innan offentliga förvaltningsuppgifter överlämnas till privata aktörer. JO understryker också att om JO inte har tillsyn över viss offentlig verksamhet som bedrivs i privat regi är det av särskild vikt att säkerställa att det finns ordinarie tillsynsmyndigheter som har det.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att samtliga remissinstanser tillstyrker eller inte har några invändningar mot kommitténs förslag att det ska framgå av regleringen i JO-instruktionen att JO:s tillsyn över privata utförare omfattar fysiska och juridiska personer såvitt avser den verksamhet som utgör myndighetsutövning samt att befattningshavare vid försvarsmakten under fänriks grad eller motsvarande tjänsteställning inte längre ska undantas från JO:s tillsyn.

När det gäller förslaget om JO:s tillsyn över privata utförare noterar utskottet att kommitténs avsikt med förslaget är att förtydliga att det är den verksamhet som utgör myndighetsutövning som faller under JO:s tillsyn, och inte att utvidga eller inskränka tillsynsområdet i förhållande till nu gällande praxis. Utskottet instämmer i kommitténs bedömning att ett sådant förtydligande bör komma till uttryck i den nya JO-instruktionen.

I fråga om JO:s tillsyn över befattningshavare vid försvarsmakten konstaterar kommittén att det i dag finns en särreglering i JO-instruktionen som innebär att tillsynen omfattar endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning. Enligt kommittén medför detta bl.a. att ett inte obetydligt antal statsanställda befattningshavare faller utanför JO:s tillsynskrets. Utskottet bedömer, liksom kommittén och remissinstanserna, att en sådan ordning framstår som omotiverad och instämmer därför i kommitténs förslag att dessa befattningshavare inte längre ska undantas från JO:s tillsyn.

När det gäller frågan om omfattningen av JO:s tillsyn över privata aktörer var utgångspunkten enligt 1972 års JO-utredning att var och en som utövade offentlig myndighet skulle stå under tillsyn. Denna tillsyn skulle således även omfatta privata aktörer. JO:s tillsyn skulle därutöver omfatta statliga och kommunala myndigheter, oavsett om deras uppgifter innefattade myndighetsutövning. Några ändringar av tillsynsområde eller tillsynskrets föreslogs inte av 1983 års JO-utredning, som i huvudsak instämde i den tidigare utredningens inställning, och inte heller av konstitutionsutskottet.

Som kommittén konstaterar är det svenska samhället och den offentliga förvaltningens struktur i många delar annorlunda i dag jämfört med 1970- och 1980-talen, vilket kan föranleda nya överväganden. Kommittén framhåller bl.a. att en ökad andel av de offentliga förvaltningsuppgifterna har överlämnats till privata aktörer. När offentliga förvaltningsuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning överlämnas till privata aktörer faller den delen av förvaltningen utanför JO:s tillsyn med nuvarande avgränsning av tillsynsområdet enligt JO-instruktionen. I takt med att fler offentliga förvaltningsuppgifter utförs av privata aktörer minskar således i praktiken JO:s tillsynsområde i motsvarande utsträckning. Mot denna bakgrund finns det enligt kommittén skäl som talar för att JO:s tillsynsområde bör utvidgas till att även omfatta privata aktörer som utför offentligfinansierade förvaltningsuppgifter. Kommittén pekar dock på en rad svårigheter vad gäller avgränsningen av ett utvidgat tillsynsområde. Vidare ifrågasätter kommittén behovet av tillsyn över vissa verksamheter utifrån syftet att främja den enskildes rättssäkerhet och grundläggande rättigheter.

Utskottet anser, i likhet med kommittén, att den nuvarande ordningen vid en sammanvägd bedömning ger en god tillsyn över de privata aktörerna. JO utövar tillsyn över privat verksamhet som innefattar myndighetsutövning, över myndigheter och kommuner som överlämnar förvaltningsuppgifter och över de ordinarie tillsynsmyndigheterna som i sin tur utövar tillsyn över de privata aktörerna. Det är emellertid otillfredsställande att granskningen av efterlevnaden av olika grundlagsskyddade principer kan bli beroende av om den enskilde väljer en privat eller en offentlig utförare. Det kan således, som kommittén framhåller, finnas anledning att inom vissa områden låta privat verksamhet omfattas av JO:s tillsyn även om det formellt sett inte är fråga om myndighetsutövning. Detta kan vara särskilt angeläget på välfärdsområdet. Frågan om insyn i och tillsyn över offentligt finansierad privat verksamhet är emellertid komplex och övervägs även i andra sammanhang, t.ex. utreds om offentlighetsprincipen bör gälla i viss sådan verksamhet.

Mot denna bakgrund är utskottet inte berett att i detta sammanhang ta något initiativ som syftar till att utvidga JO:s tillsynsområde. Utskottet delar dock JO:s uppfattning att den offentliga tillsynen och JO:s tillsynsområde nogga bör övervägas innan offentliga förvaltningsuppgifter överlämnas till privata aktörer och anser att det är särskilt angeläget att säkerställa att det finns ordinarie tillsyn när offentlig verksamhet bedrivs i privat regi.

2.3.3 Åklagarrollen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar förslaget att det av JO-instruktionen ska framgå att vad som föreskrivs i lag om förundersökning och åtal samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal ska gälla för en ombudsman som särskild åklagare endast om ombudsmannen inleder en förundersökning eller väcker åtal. En ombudsman ska också få lägga ned en förundersökning eller underlåta att väcka åtal om han eller hon finner skäl för det. Lagändringarna innebär en anpassning till den ordning som JO tillämpar och till JO:s uppdrag som extraordinärt tillsynsorgan.

I ett avseende ställer sig utskottet inte bakom ett uttalande i författningskommentaren i framställningen.

Kommitténs förslag överensstämmer med utskottets. Av utskottets ställningstagande framgår emellertid att utskottet inte ställer sig bakom ett uttalande i en författningskommentar.

Framställningen

Kommitténs förslag och överväganden redovisas i avsnitt 6.3.8 i framställningen.

Kommittén föreslår att regleringen i JO-instruktionen av JO:s uppdrag som särskild åklagare ska utformas så att den ger möjlighet för JO att välja i vilken utsträckning en förundersökning ska inledas respektive åtal ska väckas i ett ärende hos JO. Vidare ska en ombudsman, utöver det som föreskrivs i rättegångsbalken, få lägga ned en förundersökning eller underlåta att väcka åtal om ombudsmannen bedömer att det finns skäl för det.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag eller har inte några invändningar mot det. Flera remissinstanser, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Svea hovrätt* och *Åklagarmyndigheten*, konstaterar att förslaget innebär en anpassning till den ordning som i praktiken nu gäller och att bestämmelsen genom den föreslagna ändringen blir mer förenlig med JO:s uppdrag som extraordinärt tillsynsorgan.

Enligt *Civil Rights Defenders* bör det finnas en författningsreglerad mekanism som säkerställer att allmän åklagare kan inleda förundersökning eller väcka åtal i de fall då JO väljer att inte göra det. Civil Rights Defenders anser att en utredning som har till uppgift att se över detta bör tillsättas.

Riksdagens ombudsmän (JO) välkomnar förslaget att de allmänna reglerna om förundersökningsplikt inte ska gälla för JO. JO anför dock att frågan om JO:s åtalsplikt kan behöva övervägas ytterligare. Vidare är det, enligt JO, i

åtalsdelen något oklart vilken betydelse som kommittén menar att befattningshavarens ståndpunkt i åtalsfrågan bör ha. JO anser att en befattningshavarens ståndpunkt i åtalsfrågan inte bör tillmätas någon annan betydelse än vad som normalt tillmäts den misstänktes ståndpunkt.

Justitiekanslern noterar att kommitténs förslag om ändringar när det gäller JO:s roll som åklagare kommer att innebära att det blir en diskrepans mellan de regelverk som kommer att gälla för JO respektive Justitiekanslern.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar kommitténs och remissinstansernas bedömning att förslagen om förundersökning och åtal innebär en anpassning till den ordning som i praktiken nu gäller och att bestämmelsen genom den föreslagna ändringen blir mer förenlig med JO:s uppdrag som extraordinärt tillsynsorgan. Utskottet anser att kommitténs förslag bör antas.

I fråga om *Civil Rights Defenders* remissynpunkt noterar utskottet följande. Förhållandet mellan JO som särskild åklagare och allmän åklagare är inte författningsreglerat, med undantag för regleringen i 13 kap. 6 § andra stycket regeringsformen där det slås fast att en allmän åklagare är skyldig att biträda en ombudsman om ombudsmannen begär det. Det finns dock en sedan länge utbildad praxis om hur JO som särskild åklagare och allmän åklagare bör hantera den konkurrenssituation som kan uppstå vid handläggning av ärenden, förundersökning och åtal. Enligt denna praxis ankommer det på JO respektive allmän åklagare att göra de avvägningar som är påkallade i det enskilda fallet för att säkerställa en rättssäker hantering. Möjligheten för allmän åklagare att inleda förundersökning eller väcka åtal i de fall då JO väljer att inte göra det är avhängig av omständigheterna i det enskilda fallet och vilka åtgärder som vidtagits i ärendet hos JO, varvid bl.a. frågan om den enskilde befattningshavarens rätt att inte belasta sig själv kräver särskilda överväganden. Det har, såvitt framkommit, inte i något tidigare sammanhang uttryckts att dessa överväganden eller förhållandet i övrigt mellan JO som särskild åklagare och allmän åklagare skulle ge upphov till tillämpningsproblem som behöver lösas genom en författningsreglering. Utskottet finner inte heller något annat skäl för en sådan reglering som *Civil Rights Defenders* nämner i sitt remissvar.

När det gäller *Riksdagens ombudsmäns (JO)* remissynpunkt om vilken betydelse som bör tillmätas en befattningshavarens ståndpunkt i åtalsfrågan konstaterar utskottet följande. Kommittén noterar i sina överväganden att frågan om i vilken utsträckning en befattningshavare ska ha möjlighet att begära att JO väcker åtal mot honom eller henne har uppmärksammats vid tidigare översyner av JO-ämbetet. Kommittén hänvisar därvid till vissa förarbetsuttalanden där det anges att om ett påstått fel anses vara straffbart bör åtal väckas om befattningshavaren begär det, samt att JO normalt också bör väcka åtal om en misstänkt bestrider skuld och begär att åtal väcks. Detta upprepas även i författningskommentaren till den aktuella bestämmelsen i JO-instruktionen. Utskottet delar kommitténs bedömning vad gäller den specifika

situationen att JO i ett ärende har valt att inte inleda förundersökning eller att väcka åtal mot en befattningshavare, samtidigt som JO därefter i ett tillsynsbeslut har uttalat att vederbörande har agerat på ett sätt som är straffbart och befattningshavaren då begär att bli åtalad. Det är alltså i denna situation som JO bör tillmäta en befattningshavares ståndpunkt i åtalsfrågan betydelse. Det rör sig därmed om särskilda förutsättningar som torde bli aktuella i ytterst sällsynta fall. I övriga fall delar utskottet JO:s bedömning att befattningshavarens ståndpunkt i åtalsfrågan inte bör tillmätas någon annan betydelse än vad som normalt tillmäts den misstänktes ståndpunkt. Mot denna bakgrund ställer sig utskottet inte bakom det som uttalas i sista meningen i framställningens författningskommentar till 21 § JO-instruktionen och som lyder ”JO bör också normalt väcka åtal om en misstänkt bestrider skuld och begär att åtal väcks.” (framst. 2022/23:RS2 s. 775).

2.3.4 JO som extraordinärt tillsynsorgan samt behov av översyn

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att låta utreda den offentliga tillsynen och tillkännager detta för regeringen. Den offentliga tillsynen bör utredas för att identifiera behov av reformer och föreslå de ändringar som bedöms vara påkallade i den ordinära tillsynen och klagomålssystemet inom respektive verksamhetsområde. Syftet är att stärka förutsättningarna för JO som extraordinärt tillsynsorgan.

Kommitténs förslag överensstämmer med utskottets.

Framställningen

Kommitténs förslag och överväganden redovisas i avsnitt 6.4.4 i framställningen.

Kommittén bedömer att en korrekt, välfungerande och ändamålsenlig offentlig tillsyn är en fundamental del i en rättsstat. En grundläggande förutsättning för att JO ska kunna fullgöra sitt extraordinära tillsynsuppdrag på ett ändamålsenligt sätt är, enligt kommittén, att det finns en välfungerande ordinär offentlig tillsyn och ett adekvat klagomålssystem. Enligt kommittén varken bör eller kan ordinär tillsyn och klagomålshantering ersättas av den extraordinära tillsyn som bedrivs av JO. Kommittén anför att det därför är av yttersta vikt att den offentliga tillsynen och klagomålssystemet är organiserade och reglerade på ett sådant sätt att allmänna, grundläggande rättssäkerhetsgarantier och ordinära rättsmedel inte träds förnär eller sätts ur spel. Enskilda bör alltså enligt kommittén kunna få sina klagomål prövade inom ramen för en ordinär tillsyn eller ett ordinarie klagomålssystem på respektive verksamhetsområde, vilket också är en förutsättning för att JO-ämbetets karaktär av extraordinärt tillsynsorgan ska kunna bibehållas. Enligt kommittén

bör det tillsättas en utredning med uppdrag att göra en bred översyn av den offentliga tillsynen för att identifiera behov av reformer och föreslå de ändringar som bedöms vara påkallade i den ordinära tillsynen och klagomålssystemet inom respektive verksamhetsområde.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser, med undantag för *Statskontoret*, tillstyrker kommitténs förslag eller har inte några invändningar mot det. Flera remissinstanser, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Svea hovrätt*, *Sveriges advokatsamfund* och *Umeå tingsrätt*, instämmer också i kommitténs bedömning att en välfungerande ordinär tillsyn är en förutsättning för JO:s uppdrag som extraordinärt tillsynsorgan.

Kriminalvården anför bl.a. att det finns skäl att överväga om den nuvarande ordningen – som i princip hänvisar bl.a. intagna i anstalt och häkte till JO:s extraordinära granskningsförfarande – är effektiv och lämplig eller om extern tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet också bör bedrivas på annat sätt.

JO konstaterar att både antalet och andelen ärenden hos *JO* som inte kan prövas av någon ordinär tillsynsmyndighet ökar och framhåller att det är mycket angeläget att *JO*:s roll som ett extraordinärt tillsynsorgan förstärks. *JO* invänder inte mot förslaget att det ska tillsättas en utredning med uppdrag att göra en bred översyn av den offentliga tillsynen men menar att det framstår som än mer angeläget att slutföra pågående lagstiftningsarbeten på området, t.ex. Polisorganisationskommitténs slutbetänkande (SOU 2015:57). *JO* ser en risk för att en omfattande utredning kan vara svår att genomföra inom överskådlig tid. *JO* noterar att det inte riktigt framgår vad som i olika sammanhang avses med ordinär respektive extraordinär tillsyn.

Statskontoret anför att myndigheten inte kan ta ställning till förslaget att göra en bred översyn av tillsynsområdet. *Statskontoret* anser att inriktningen, omfattningen och syftet med översynen behöver preciseras. *Statskontoret* påpekar bl.a. att den offentliga tillsynen till stor del har andra syften, mål och metoder än *JO*:s extraordinära tillsyn. *Statskontoret* anför vidare att det finns såväl principiella som praktiska och finansiella aspekter som behöver beaktas i samband med en eventuell kommande översyn av tillsynsområdet.

Sveriges advokatsamfund finner det problematiskt att utredningen i denna del närmast synes ha varit inriktad på frågan hur *JO*-ämbetet ska kunna värja sig mot den stora mängden klagomål som kommer in, i stället för hur dessa ska kunna utredas på ett rättssäkert och ändamålsenligt sätt. *Advokatsamfundet* anför att även med beaktande av att *JO* utgör ett extraordinärt tillsynsorgan fyller den kontrollverksamhet som bedrivs hos *JO* i form av klagomålshantering en oerhört central funktion för den enskildes möjlighet att få sitt ärende granskat ur ett objektivitets- och rättighetsperspektiv av ett oberoende organ. *Advokatsamfundet* finner därför att det bör utvärderas närmare huruvida *JO*:s ekonomiska förutsättningar är anpassade för att bedriva

en inte bara effektiv utan även ändamålsenlig och omfattande granskningsverksamhet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet bedömer, i likhet med kommittén och remissinstanserna, att en korrekt, välfungerande och ändamålsenlig offentlig tillsyn är en fundamental del i en rättsstat. En välfungerande ordinär offentlig tillsyn är också en grundläggande förutsättning för att JO på ett ändamålsenligt sätt ska kunna fullgöra sitt uppdrag som extraordinärt tillsynsorgan.

Utskottet konstaterar liksom kommittén att förutsättningarna för den offentliga tillsynen har ändrats under de senaste årtiondena och att tillsynen har kommit att utvecklas på varierande sätt inom olika verksamhetsområden. Som kommittén anger, kan inskränkningar i den ordinära tillsynen och förändringar i klagomålssystemet inom ett verksamhetsområde medföra begränsningar såväl i enskildas möjligheter att få sin sak utredd eller prövad inom ramen för en ordinär tillsyn eller ett klagomålssystem, som i JO:s möjlighet att hänvisa den enskilde till en ordinär tillsynsmyndighet eller att överlämna ett ärende till en annan myndighet. Utvecklingen har medfört bl.a. att frågan om behovet av ordinär tillsyn har kommit att uppmärksammas i olika sammanhang. Utskottet noterar exempelvis att de synpunkter som *Kriminalvården* framför i sitt remissvar om behovet av extern tillsyn går i linje med det som anförs i JO:s senaste ämbetsberättelse (redog. 2022/23:JO1 s. 12) om att det inom flera områden – kriminalvård, polis, utlänningsärenden och socialförsäkring – inte finns någon ordinär tillsyn, och att ca 40 procent av klagomålen till JO avser områden utan ordinär tillsyn. Enligt JO är klagomålsökningen som störst inom flera av dessa områden och om denna utveckling fortsätter kan områden utan ordinär tillsyn inom en inte alltför avlägsen framtid stå för mer än hälften av klagomålen hos JO. JO menar att det i ljuset av detta finns skäl att ifrågasätta om beskrivningen av JO:s tillsyn som extraordinär kan anses rättvisande.

Mot bakgrund av utvecklingen på tillsynsområdet delar utskottet kommitténs och remissinstansernas bedömning att det bör tillsättas en utredning med uppdrag att göra en översyn av den offentliga tillsynen för att identifiera behov av reformer och föreslå de ändringar som bedöms vara påkallade i den ordinära tillsynen och klagomålssystemet inom respektive verksamhetsområde. I förlängningen skulle en sådan utredning syfta till att säkerställa att enskilda har tillgång till en korrekt, välfungerande och ändamålsenlig offentlig tillsyn samt klagomålsprövning för att därigenom värna demokratiska värden som är grundläggande i en rättsstat. Utskottet anser dock, med beaktande av de synpunkter som anförs av *Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Statskontoret*, att det bör vara en uppgift för regeringen att göra de närmare överväganden som bedöms vara nödvändiga när det gäller utredningens omfattning, utformning och genomförande.

När det gäller den fråga som *Sveriges advokatsamfund* lyfter om JO:s ekonomiska förutsättningar för att bedriva sin verksamhet konstaterar utskottet att JO:s finansiering har övervägts av kommittén (se framst. 2022/23:RS2 s. 226 f.). Kommittén har därvid uttalat bl.a. att JO upprättar sitt eget förslag till anslag på statens budget och normalt tilldelas de medel som begärs för verksamheten. Enligt kommittén har den praxis som utbildats i budgetprocessen visat att ordningen med JO:s eget förslag till anslag på statens budget har varit välfungerande och att finansieringen och medelstilldelningen har motsvarat verksamhetens behov. Utskottet anser att det saknas skäl att göra någon annan bedömning än den som kommittén har gjort.

2.3.5 Opcat-verksamheten

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar förslaget att det av JO-instruktionen tydligt ska framgå att ombudsmännen har i uppdrag att fullgöra de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har.

Kommitténs förslag överensstämmer med utskottets.

Framställningen

Kommitténs förslag och överväganden redovisas i avsnitt 6.5.5 i framställningen.

Kommittén föreslår att det tydligt ska framgå av regleringen i JO-instruktionen att ombudsmännen har i uppdrag att fullgöra de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har.

Kommittén analyserar hur JO:s Opcat-verksamhet förhåller sig till JO:s tillsynsuppdrag samt i vilken utsträckning den nuvarande ordningen uppfyller de krav som föreskrivs i det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Opcat). Kommittén bedömer sammantaget att det inte krävs några författningsändringar för att JO ska kunna utföra sitt uppdrag som ett s.k. nationellt besöksorgan enligt Opcat. Vidare gör kommittén bedömningen att det inte heller krävs några förändringar för att Sveriges internationella åtaganden på området ska anses vara uppfyllda.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag om en tydlig reglering om Opcat-uppdraget i JO-instruktionen eller har inte några invändningar mot det. Tre remissinstanser – *Civil Rights Defenders*, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Riksdagens ombudsmän (JO)* – invänder dels mot kommitténs bedömning att det inte krävs några författningsändringar för att JO ska kunna

utföra Opcat-uppdraget, dels mot bedömningen att det inte krävs förändringar för att Sveriges internationella åtaganden på området ska anses vara uppfyllda.

Civil Rights Defenders menar att den nuvarande konstruktionen av JO som nationellt besöksorgan fungerar på ett godtagbart sätt men att det finns utrymme för förbättring. *Civil Rights Defenders* anför att de internationella styrdokumenterna gällande JO:s uppdrag som nationellt besöksorgan i enlighet med Opcat starkt rekommenderar att utformningen av enheten är mer omfattande än den JO har i dag. *Civil Rights Defenders* konstaterar bl.a. att enheten visserligen använder sig av experter och har ett forum av civilsamhällesorganisationer knutet till sig, men anser att samarbetet borde vara mer omfattande och reglerat i författning. Vidare menar *Civil Rights Defenders* att Opcat förutsätter att det nationella besöksorganets inspektioner är regelbundna, vilket inte överensstämmer med JO:s grundläggande extraordinära roll och möjligheten att själv bestämma vad som ska tas upp till granskning.

Institutet för mänskliga rättigheter anser att det finns vissa brister i den nuvarande översättningen av Opcat-protokollet och att en NPM (national preventive mechanism) bör benämnas nationell förebyggande mekanism i stället för nationellt besöksorgan i JO-instruktionen. Institutet menar vidare att det finns skäl att bl.a. se över Opcat-verksamhetens funktionella oberoende liksom frågor om JO:s möjlighet att få tillgång till samtliga platser där människor kan hållas frihetsberövade. Enligt institutet bör en översyn även omfatta behovet av reglering av publiceringen av en årsrapport för Opcat-verksamheten, eftersom detta är en viktig uppgift för en nationell förebyggande mekanism som för närvarande inte är reglerad i svensk rätt.

JO noterar att det finns privata institutioner där faktiska frihetsberövanden förekommer som JO bedöms inte ha tillsyn över. Det handlar enligt JO om frihetsberövanden som sker utan bemyndigande eller rättsligt stöd. JO menar att kommitténs tolkning av Sveriges åtaganden enligt Opcat riskerar att bli alltför snäv. JO anför att så länge JO inte kan utöva tillsyn över privata institutioner där faktiska frihetsberövanden förekommer är det oklart om Sverige fullgör åtagandet enligt Opcat. JO anser att frågan bör föranleda en fördjupad analys i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Migrationsverket lämnar vissa synpunkter på hur JO:s Opcat-enhet bör återrapportera efter besök på ett förvar.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ställer sig bakom kommitténs förslag och överväganden om en tydlig reglering om Opcat-uppdraget i JO-instruktionen.

Utskottet konstaterar att några remissinstanser gör vissa uttalanden om hur JO:s Opcat-verksamhet förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden på området. Sålunda ifrågasätter *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser det oklart om Sverige uppfyller sina åtaganden enligt Opcat när det gäller JO:s möjligheter att utöva tillsyn över

samtliga platser där enskilda hålls frihetsberövade. I anledning av detta framhåller utskottet att Sverige regelbundet rapporterar till och granskas av internationella granskningsorgan som har i uppdrag att undersöka hur de stater som har anslutit sig till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning lever upp till konventionens krav. Enligt utskottet är det i första hand en uppgift för regeringen att bedöma om Sverige uppfyller sina internationella åtaganden och, i förekommande fall, vidta de åtgärder som bedöms vara nödvändiga. Med detta sagt noterar utskottet att kommittén har övervägt de frågor som remissinstanserna lyfter fram. Kommittén gör bedömningen att det inte är nödvändigt att utöka JO:s tillsynskrets för att JO ska kunna utföra sitt Opcat-uppdrag. Utskottet noterar kommitténs bedömning. Utskottet konstaterar även att det inte synes ha lämnats någon kritik mot Sverige från internationella granskningsorgan som har föranlett någon åtgärd från regeringens sida i fråga om JO:s Opcat-verksamhet.

När det gäller *Civil Rights Defenders* synpunkter på omfattningen och utformningen av JO:s Opcat-verksamhet inbegripet frågan om kompetens och resurser framgår det av kommitténs överväganden bl.a. att Opcat-enhetens besöksfrekvens och resurser har ökat under senare år och att enheten har förstärkts med såväl handläggare som expertis inom medicin och psykologi. Kommittén bedömer att de förändringar som har genomförts framstår som tillräckliga för att Sveriges åtaganden i fråga om besökens regelbundenhet och besöksorganets resurser ska anses vara uppfyllda, men att detta ställnings-tagande givetvis kan behöva omvärderas utifrån framtida utvärderingar av de förändringar som skett under senare år. Utskottet instämmer i kommitténs bedömning.

Även den synpunkt som *Institutet för mänskliga rättigheter* framför om Opcat-verksamhetens funktionella oberoende behandlas av kommittén. I fråga om utformningen av Opcat-verksamheten noterar kommittén således att de internationella rekommendationerna inte är bindande och att de medger att staterna vid tillämpningen beaktar sina nationella förutsättningar. Kommittén anför bl.a. att det i första hand får anses vara en uppgift för chefsJO att avgöra hur JO ska organisera Opcat-verksamheten, vilka arbetsformer som är lämpliga och hur JO vid planeringen ska samordna de olika delarna av sin verksamhet. Enligt kommittén är det då naturligtvis viktigt att JO ges de förutsättningar och verktyg som behövs för att organisera verksamheten och genomföra uppdraget på ett sätt som inom de givna ramarna uppfyller de riktlinjer som finns. Kommitténs slutsats är att det saknas anledning att lämna förslag om utformningen av Opcat-verksamheten. Kommittén bedömer vidare att nuvarande ordning avseende JO:s självständighet, institutionella oberoende och Opcat-verksamhetens organisation innebär att JO kan verka som nationellt besöksorgan med tillräckligt stort oberoende för att Sveriges internationella åtaganden ska vara uppfyllda. Utskottet ser inte skäl att ifrågasätta den bedömningen.

När det gäller synpunkten från Institutet för mänskliga rättigheter att ändra benämningen i JO-instruktionen från nationellt besöksorgan till nationell förebyggande mekanism konstaterar utskottet följande. Benämningen nationellt besöksorgan har tillämpats både i förarbeten och i JO-instruktionen alltsedan regleringen om Opcat infördes efter en framställning om detta till riksdagen från JO (se framst. 2010/11:JO2, bet. 2010/11:KU17, rskr. 2010/11:196). Benämningen har sedan dess också förekommit i en rad olika sammanhang där Opcat-verksamheten behandlas, exempelvis i rapporter och i den juridiska doktrinen. Sålunda förefaller benämningen nationellt besöksorgan vara vedertagen och väl etablerad. Den har inte heller ifrågasatts av någon annan remissinstans. Utskottet ser därmed inte skäl att föreslå någon ändring enligt institutets remissynpunkt.

2.3.6 Chefsjustitieombudsmannens uppdrag på det medicetiska området

Framställningen

Kommitténs överväganden redovisas i avsnitt 6.6.4 i framställningen.

Chefsjustitieombudsmannen (chefsJO) deltar bl.a. i utseendet av Allmänhetens Medicombudsman och har tillsammans med ordföranden i Sveriges advokatsamfund till uppgift att gemensamt utse tolv ledamöter som ska representera allmänheten i Mediernas Etiknämnd. ChefsJO:s uppdrag på det medicetiska området har sin grund i en reform som genomfördes för drygt 50 år sedan av det självreglerande systemet på det dåvarande pressetiska området. Kommittén konstaterar att uppdraget visserligen inte har ålagts chefsJO av riksdagen och det regleras inte heller i författning eller i det övriga regelverket för JO, men varken riksdagen eller JO har haft några invändningar mot den ordning som har tillämpats sedan 1969. Kommittén noterar att det rör sig om ett unikt uppdrag inom ett specifikt område som, med riksdagens acceptans, har anförtrotts chefsJO med det bakomliggande syftet att stärka det självreglerande systemets trovärdighet och legitimitet. Kommittén framhåller bl.a. att uppdraget inte är personligt utan är kopplat till befattningen chefsJO, att det inte har framkommit att uppdraget skulle ha inverkat menligt på eller kommit i konflikt med uppdraget som riksdagens ombudsman och att uppdraget inte heller kan anses vara en förtroendeskadlig bisyssla. Enligt kommittén saknas det därför anledning att ändra den nuvarande ordningen i fråga om chefsJO:s uppdrag på det medicetiska området.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser utom *Riksdagens ombudsmän (JO)* tillstyrker kommitténs bedömningar eller har inte några invändningar mot det.

JO ifrågasätter om chefsJO fortsättningsvis ska ha eller förväntas åta sig uppgifter inom det medicetiska området. JO menar att de uppdrag som

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

Utskottets ställningstagande

Utskottet ställer sig bakom kommitténs bedömningar och överväganden om chefsJO:s uppdrag på det medieetiska området. Uppdraget har en särställning och syftar till att stärka det självreglerande systemets trovärdighet och legitimitet. Utskottet bedömer, liksom kommittén, att det inte kan anses utgöra en förtroendskadlig bisyssla. Samtidigt konstaterar utskottet att eftersom chefsJO inte har ålagts detta uppdrag av riksdagen finns det inte heller något författningsreglerat krav på att chefsJO ska utföra det. Det får i stället ankomma på varje chefsJO att överväga och avgöra om han eller hon står till förfogande för att utföra uppdraget på det medieetiska området.

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

Framställningen

Kommitténs överväganden redovisas i avsnitt 6.8.5 i framställningen.

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

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser tillstyrker kommitténs bedömningar eller har inte några invändningar mot det.

Civil Rights Defenders och *Institutet för mänskliga rättigheter* anser att det bl.a. för förtroendet för JO-ämbetet finns särskild anledning att se över hur tillgänglig JO:s verksamhet är för barn.

Kriminalvården anför att det är angeläget att JO arbetar med frågor om hur kunskap sprids om JO:s viktiga verksamhet.

Migrationsverket uttalar att det är viktigt att JO tar hänsyn till lagstiftningens brister och komplexitet.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) betonar att respekten för JO-ämbetet och för JO:s beslut är stor hos kommuner och regioner.

Utskottets ställningstagande

Utskottet gör inte någon annan bedömning än den som kommittén har gjort när det gäller respekten för JO-ämbetet samt genomslagskraften för JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget. Utskottet utgår också från att JO arbetar kontinuerligt för att på ett ändamålsenligt sätt informera om och tillgängliggöra sin verksamhet. Sammantaget ställer sig utskottet bakom kommitténs bedömningar och överväganden.

2.3.8 Avsnitt utan remissynpunkter

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar förslaget att det i JO-instruktionen ska anges att ombudsmännen genom internationell samverkan och informationsinsatser får verka för spridning av ombudsmannainstitutet som modell och att de även i övrigt får medverka i internationella erfarenhetsutbyten.

Kommitténs förslag överensstämmer med utskottets.

Framställningen

Internationellt arbete

Kommitténs överväganden redovisas i avsnitt 6.7.5 i framställningen.

Kommittén bedömer att det är av stor vikt att JO har möjlighet att delta i internationella sammanhang för bl.a. erfarenhetsutbyte till förmån för den egna verksamheten och även för att stärka ombudsmannainstitutet som sådant i omvärlden. Kommittén föreslår därför att det regleras i JO-instruktionen att JO får bedriva sådan verksamhet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet gör inte någon annan bedömning än den som kommittén har gjort när det gäller reglering av JO:s internationella verksamhet i JO-instruktionen. Utskottet ställer sig således bakom kommitténs förslag och överväganden.

2.4 JO:s verksamhet

2.4.1 Ärendeutvecklingen och ärendehanteringens hos JO

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar förslaget att det i JO-instruktionen ska anges att en ombudsman ska vidta de utredningsåtgärder som han eller hon bedömer vara nödvändiga för att pröva klagomål och andra ärenden.

Kommitténs förslag överensstämmer med utskottets.

Framställningen

Kommitténs förslag och överväganden redovisas i avsnitt 7.2.10 i framställningen.

Kommittén föreslår att regleringen i JO-instruktionen anpassas så att det framgår att det är de enskilda ombudsmännen som avgör om och i så fall vilka utredningsåtgärder som ska vidtas vid prövning av ärenden i tillsynsverksamheten. Någon ändring i sak i förhållande till nuvarande ordning är inte avsedd.

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

I fråga om inriktningen av ärendehanteringens inom tillsynsverksamheten bedömer kommittén att klagomålsprövningen fortsatt bör vara en huvuduppgift i JO:s tillsynsverksamhet, samtidigt som också inspektioner fyller en viktig funktion. För en enskild som upplever sig ha blivit felaktigt behandlad i den offentliga verksamheten är det enligt kommittén viktigt att det finns en möjlighet att vända sig till JO-ämbetet med ett klagomål. Av detta följer emellertid inte någon rätt för en anmälare att få sin sak prövad av JO.

Enligt kommittén har det inte framkommit någon anledning att föreslå en ändring i de prioriteringar och rekommendationer som anges i JO-instruktionen. Ombudsmännen bör alltså även i fortsättningen prioritera ärenden som rör brister i den offentliga verksamheten när det gäller tillämpning av regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet eller grundläggande fri- och rättigheter. Kommittén anför att som huvudregel bör inte anonyma eller alltför oprecisa anmälningar tas upp till prövning och JO bör inte heller ingripa mot en befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande. Vidare bör en

ombudsman inte ta upp förhållanden till utredning som ligger mer än två år tillbaka i tiden. Ombudsmännen bör dessutom överlämna ett ärende till ett annat organ för prövning när detta är möjligt och lämpligt.

Enligt kommittén bör riksdagen som utgångspunkt undvika att i detalj reglera eller göra långtgående uttalanden om inriktningen av JO:s verksamhet. Det bör enligt kommittén inte heller vara en uppgift för riksdagen att närmare ange hur JO ska utforma och utföra sin tillsynsverksamhet eller vilka arbets sätt som ska tillämpas.

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

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

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag eller har inte några invändningar mot det.

Civil Rights Defenders anser att det är nödvändigt med ett omfattande utredningsansvar inom JO:s verksamhet och understryker därför vikten av att regleringen i JO-instruktionen även framöver ska innebära samma sak som gällande lagreglering innebär.

Migrationsverket ser positivt på bl.a. JO:s anpassning av arbetsformer och utveckling av verksamheten.

Riksdagens ombudsmän (JO) framhåller att ombudsmännen bestämmer inom ramen för sitt personliga ämbete var och en för sig hur de bedriver sin tillsyn, vilka utredningar de vill göra och på vilket sätt utredningarna ska genomföras. JO anser att det även fortsättningsvis ska vara en uppgift för myndigheten att bedöma verksamhetens resursbehov och hur resurserna ska fördelas mellan klagomålshantering, inspektioner och initiativ.

JO menar att det för framtiden är helt centralt för såväl enskilda som det offentliga att JO har förutsättningar att utreda ärenden fullt ut i nödvändig omfattning och framför allt fatta fler vägledande beslut, dvs. sådana som har reell och övergripande påverkan på rättssäkerheten och som bidrar till en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning. JO anför att ämbetet inte får hamna i ett läge där det enda sättet att möta ett ökande antal klagomål är att utreda färre ärenden fullt ut, genomföra färre undersökningar eller avstå från

nödvändiga rättsvårdande åtgärder. Enligt JO skulle detta på alla sätt vara otillfredsställande och riskera att skada förtroendet för JO. JO menar att frånvaron av förslag från kommittén när det gäller förbättrade förutsättningar för att möta det stadigt ökande antalet klagomål är bekymmersam.

JO anför bl.a. att om JO ska kunna öka antalet ärenden som utreds fullt ut och även i övrigt fullgöra sitt uppdrag bedöms att, utöver fortsatt verksamhetsutveckling, ombudsmännen också behöver kunna delegera beslut i enklare utredda ärenden till byråchefer, t.ex. sådana som rör okomplicerade frågor om utlämnande av allmän handling eller som inte innefattar kritik. JO bedömer riskerna med ett utökat utrymme för delegering som små.

JO bedömer också att det finns skäl att överväga att ändra den s.k. tvåårsregeln i JO-instruktionen (20 § i nuvarande JO-instruktion och 32 § i förslaget till JO-instruktion) till en ettårsregel. JO anser att en sådan ändring också skulle kunna bidra till en effektivisering av tillsynsverksamheten genom att ytterligare koncentrera prövningen till mer aktuella händelser.

Åklagarmyndigheten anser att åtgärder för att korta handläggningstiderna och minska ärendebalanser är angelägna. Åklagarmyndigheten delar kommitténs synpunkter om en utvidgad användning av delegationsmöjligheten i JO-instruktionen i syfte att åstadkomma en mer effektiv handläggning hos JO och att detta inte kräver författningsändringar.

Utskottets ställningstagande

Utskottet ställer sig sammantaget bakom kommitténs förslag och överväganden i fråga om ärendeutvecklingen och ärendehanteringens hos JO. Utskottet ser allvarligt på *Riksdagens ombudsmäns (JO)* remissynpunkter om de utmaningar som ärendetillströmningen innebär för verksamheten.

Enligt utskottet finns det återigen skäl att framhålla att JO är ett extraordinärt tillsynsorgan. En välfungerande ordinär tillsyn eller ordinarie klagomålssystem är en av förutsättningarna för att JO-ämbetets karaktär av extraordinärt tillsynsorgan ska kunna bibehållas. Det är mot denna bakgrund som utskottet föreslår en översyn av den offentliga tillsynen. Utskottet avser att följa frågan. Justitieombudsmännen har således varken en skyldighet eller möjlighet att utreda samtliga klagomål som kommer in till JO-ämbetet. Det är vidare ofrånkomligt att ombudsmännen gör prioriteringar utifrån tillgängliga utredningsresurser. Utskottet delar kommitténs bedömning att felaktiga förväntningar på JO:s verksamhet kan i förlängningen påverka JO-ämbetets legitimitet. För att motverka detta bör JO även fortsättningsvis tydligt kommunicera förutsättningarna för sin verksamhet i allmänhet och klagomåls-hanteringens i synnerhet.

Utskottet menar även att JO fortsatt bör kontinuerligt utvärdera förutsättningarna för sin verksamhet och vidta de åtgärder som bedöms vara nödvändiga för att kunna bedriva verksamheten på ett ändamålsenligt sätt, även vid en ökad ärendetillströmning. Utskottet ser positivt på JO:s arbete med att anpassa sitt arbetssätt, och framhåller därvid vikten av att JO också

tillämpar delegationsbestämmelsen i JO-instruktionen på ett ändamålsenligt sätt. Utskottet påminner i sammanhanget även om att JO vid behov har möjlighet att ta initiativ till samråd med konstitutionsutskottet.

Utskottet delar JO:s uppfattning att det är den enskilda ombudsmannen som bestämmer på vilket sätt tillsynsuppdraget ska utföras och att resursbehovet liksom resursfördelningen bör bedömas av JO. Utskottet framhåller emellertid, vilket även kommittén anför, att detta inte innebär att riksdagen därmed skulle vara betagen möjligheten att göra uttalanden om inriktningen av JO:s verksamhet. Riksdagen har – och måste ha – visst utrymme för att fastställa ramarna för JO-ämbetets verksamhet och uppdragets utförande (jfr utskottets ställningstagande i avsnitt 2.2.1).

När det gäller den fråga som JO väcker om att utöka utrymmet att delegera rätten att fatta beslut noterar utskottet att den nuvarande delegeringsmöjligheten i JO-instruktionen infördes så sent som 2011. I förarbetena till den reformen, som hade tillkommit på initiativ av JO, uttalades bl.a. att det rent principiellt var ett stort steg att införa delegationsmöjligheter även om dessa möjligheter kringgärdades av olika begränsningar (se framst. 2009/10:RS5 s. 32). Konstitutionsutskottet anförde att för att säkerställa att JO-ämbetets karaktär av personligt förtroendeämbete inte försvagades var det avgörande bl.a. att det gjordes en tydlig avgränsning av möjligheten till delegation, samt att ärenden där ett skriftligt yttrande eller skriftliga upplysningar har inhämtats från en berörd myndighet eller tjänsteman alltid bör avgöras av en ombudsman även om beslutet inte innefattar någon kritik (se bet. 2010/11:KU7 s. 10). Det har även i den juridiska doktrinen uttalats att det på goda grunder har ansetts att när JO använt sina befogenheter att begära in yttranden så ska ärendet slutligt bedömas av en ombudsman (se framst. 2022/23:RS2 s. 537 f.). I sammanhanget uppmärksammar utskottet att det av kommitténs överväganden framgår att JO inte fullt ut utnyttjar den delegeringsmöjlighet som nu medges i JO-instruktionen. Mot denna bakgrund är utskottet inte berett att nu föreslå en utökning av delegeringsmöjligheten. Det finns dock skäl att följa utvecklingen.

Utskottet bedömer inte heller att det finns skäl att ändra den s.k. tvåårsregeln i JO-instruktionen till en ettårsregel. Denna fråga har inte övervägts av kommittén utan har väckts av JO i remissyttrandet. Frågan har följaktligen inte varit föremål för någon utredning eller några överväganden av kommittén. En sådan ändring skulle emellertid enligt utskottet riskera att medföra en alltför långtgående inskränkning i möjligheten att få ett klagomål prövat hos JO, även med beaktande av att JO är ett extraordinärt tillsynsorgan och att ombudsmännen har en principiell frihet att själva avgöra vad som ska tas upp till granskning och vad granskningen ska omfatta. Utskottet är mot denna bakgrund inte berett att på det underlag som nu finns tillgängligt föreslå en ändring i enlighet med JO:s synpunkter. Utskottet utesluter dock inte att det kan finnas anledning att vid behov framöver ytterligare överväga även denna fråga.

2.4.2 Digital utveckling och tillgång till uppgifter

Framställningen

Kommitténs överväganden redovisas i avsnitt 7.3.5 i framställningen.

Kommittén konstaterar att den digitala utvecklingen inom den offentliga förvaltningen har inverkat på JO:s möjligheter att bedriva sin tillsyn. Kommittén bedömer att tillsynsobjektens skyldighet att bistå JO med handlingar och upplysningar medför att ombudsmännen bör kunna bedriva sin tillsynsverksamhet på ett ändamålsenligt sätt. Kommittén framhåller samtidigt vikten av att behovet av insyn i den offentliga förvaltningen beaktas vid utformningen av elektronisk ärendehantering och av att riksdagen och regeringen bevakar frågan om förutsättningarna för att bedriva en ändamålsenlig tillsyn när förvaltningen i ökad utsträckning digitaliseras.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser tillstyrker kommitténs bedömningar eller har inte några invändningar mot det.

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

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar kommitténs och remissinstansernas bedömning att tillsynsobjektens skyldighet att bistå JO med handlingar och upplysningar medför att ombudsmännen bör kunna bedriva sin tillsynsverksamhet på ett ändamålsenligt sätt. Vidare bedöms den digitala utvecklingen inom den offentliga förvaltningen inte medföra att det för närvarande är nödvändigt att utöka tillsynsobjektens skyldigheter eller JO:s befogenheter och inte heller att genomföra andra författningsändringar. Utskottet instämmer förvisso i *Riksdagens ombudsmäns (JO)* synpunkt att det är nödvändigt att JO kan bedriva en välfungerande tillsyn också i framtiden. Utskottet bedömer dock att JO:s behov tillgodoses genom nuvarande regelverk och anser inte att det är

påkallat att ta initiativ till en översyn av regleringen i 13 kap. 6 § regeringsformen.

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

2.4.3 Sekretess och personuppgiftshantering samt behov av översyn

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår kommitténs förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att utreda vissa frågor om sekretess i JO:s och Justitiekanslerns verksamhet och tillkännager detta för regeringen.

Kommitténs förslag avviker från utskottets. Utskottet föreslår att riksdagen avslår kommitténs förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och ställer sig bakom det som utskottet anför om att utreda vissa frågor om sekretess i JO:s och Justitiekanslerns verksamhet och tillkännager detta för regeringen.

Framställningen

Kommitténs förslag och överväganden redovisas i avsnitt 7.4.3 i framställningen.

Enligt 42 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, gäller sekretess hos JO i tillsynen över offentlig verksamhet endast i den utsträckning som följer av 2–4 §§ i samma kapitel. Motsvarande begränsning gäller även i Justitiekanslerns tillsynsverksamhet samt hos Justitiekanslern i verksamhet för att bevaka statens rätt eller bistå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter.

Kommittén konstaterar att sekretessen till skydd för enskildas personliga förhållanden hos JO eller Justitiekanslern i regel inte omfattar uppgifter i ärenden som anses avse privata utförare eller som JO eller Justitiekanslern får från ett sådant rättssubjekt. För att den enskilde ska få samma skydd för sina personuppgifter oavsett om han eller hon anmäler en myndighet eller en privat

utförare föreslår kommittén att sekretess under vissa förhållanden även ska gälla sådana uppgifter i ärenden som anses avse andra organ än myndigheter eller som JO eller Justitiekanslern fått från sådana organ. Kommittén föreslår därför en viss utökning av sekretessregleringen i fråga om vissa uppgifter om enskilda, och lämnar förslag till ändringar i 42 kap. 2 och 4 §§ OSL.

I fråga om förundersökningssekretess noterar kommittén ett förslag från den s.k. Insynsutredningen i delbetänkandet *Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor* (SOU 2009:72). Förslaget innebär att om en förundersökning lagts ned eller avslutats av JO eller Justitiekanslern med ett beslut om att åtal inte ska väckas, ska förundersökningssekretess gälla hos JO eller Justitiekanslern endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men om uppgiften röjs. Detta förslag behandlas fortfarande inom Regeringskansliet. Enligt kommittén vore det ur såväl ett offentlighetsperspektiv som ett rättsvårdande perspektiv av intresse att Insynsutredningens förslag fick sin slutliga behandling.

Kommittén anser inte att det finns skäl att föreslå någon ändring i regelverket för personuppgiftsbehandling.

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag eller har inte några invändningar mot det, utom *Justitiekanslern* som avstyrker kommitténs förslag till ändringar i OSL.

Justitiekanslern bedömer att den föreslagna ändringen kommer att omfatta inte bara Justitiekanslerns tillsynsuppdrag utan även Justitiekanslerns uppdrag att inom och utom rätta reglera skadeståndsanspråk som riktas mot staten samt också Justitiekanslerns roll och funktion som rådgivare åt regeringen. Justitiekanslern konstaterar att det inte har gjorts någon analys i fråga om behov av förslagen eller dess konsekvenser med utgångspunkt i dessa delar av Justitiekanslerns verksamhet. Justitiekanslern anser att det behövs en förnyad analys utifrån de särskilda bestämmelser om sekretess som gäller i Justitiekanslerns verksamhet. Vidare anser Justitiekanslern att det behövs en mer omfattande genomgång av tillämpliga bestämmelser om tystnadsplikt och att det finns risk för tillämpningsproblem. Justitiekanslern har även synpunkter på den valda författningstekniska lösningen.

Riksdagens ombudsmän (JO) uppmärksammar att enligt 17 kap. 1 § OSL gäller sekretess för vissa uppgifter om förberedelser inför myndigheters inspektioner. JO anför att den nuvarande regleringen i 42 kap. OSL medför att den bestämmelsen inte kan tillämpas i JO:s tillsynsverksamhet. Enligt JO förekommer i vissa fall uppgifter som kan motverka syftet med t.ex. en oanmäld inspektion i handlingar som är allmänna hos JO redan före inspektionen. JO ser inte några bärande skäl som talar emot att det införs en möjlighet att sekretessbelägga uppgifter som i förväg kan avslöja var JO planerar att genomföra en oanmäld inspektion. Enligt JO är den typen av inspektioner särskilt vanliga inom Opcat-verksamheten. JO menar att såväl

systematiska skäl som intresset av att säkerställa att JO kan bedriva en välfungerande verksamhet talar för att det bör bli möjligt att tillämpa 17 kap. 1 § OSL på uppgifter i JO:s tillsynsverksamhet. JO anser därför att frågan om en ändrad sekretessreglering i detta avseende bör övervägas i den fortsatta beredningen av kommitténs förslag. JO lämnar även synpunkter på kommitténs författningsförslag. När det gäller frågan om förundersökningssekretess delar JO kommitténs bedömning att beredningen av Insynsutredningens förslag bör slutföras.

Utskottets ställningstagande

Uppgifter i JO:s tillsynsverksamhet omfattas av sekretess i den utsträckning som framgår av bestämmelserna i 42 kap. OSL. Som framgår av framställningen har det i förarbetena till regleringen framhållits bl.a. att JO bör arbeta under stor öppenhet samt att det är av stor betydelse att JO är underkastad insyn från allmänheten och massmedierna (prop. 1979/80:2 Del A s. 297 f.). Det har också uttalats att särskilt i fråga om anmälningar av enskilda måste offentlighetsintresset tillmätas stor betydelse, och att inskränkningar i offentligheten hos JO inte bör göras annat än om det finns mycket starka skäl för det (prop. 1986/87:160 s. 21 f.). Mot denna bakgrund ger regleringen i 42 kap. OSL ett förhållandevis begränsat sekretesskydd bl.a. för uppgifter som JO i sin tillsynsverksamhet får från en enskild om en enskilds personliga förhållanden. Den som lämnar in en anmälan till JO får alltså tåla en viss mån av offentlighet för de uppgifter som finns i anmälan.

Utskottet instämmer i kommitténs bedömning att målsättningen bör vara att JO:s verksamhet ska bedrivas under största möjliga öppenhet för att ämbetet ska kunna upprätthålla allmänhetens förtroende. Samtidigt bör offentlighetsintresset inte få medföra att den enskilde avhåller sig från att lämna en anmälan till JO av rädsla för att känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden riskerar att spridas på ett otillbörligt sätt.

Nuvarande ordning innebär i korthet, såvitt nu är av intresse, att en uppgift om enskildas personliga förhållanden kan omfattas av sekretess när uppgiften lämnas av en myndighet eller av en enskild i fråga om ett ärende vid en myndighet. Uppgift om enskildas personliga förhållanden i ärenden som anses avse privata utförare eller som JO får från ett sådant rättssubjekt omfattas emellertid i regel inte av sekretess enligt nuvarande bestämmelser. Utskottet menar, i likhet med kommittén, att nuvarande ordning framstår som obefogad. Enskildas intresse av sekretesskydd i JO:s verksamhet får anses vara lika stort oavsett om en uppgift begärs in från ett privat rättssubjekt eller om uppgiften härrör från en myndighet. Detsamma gäller uppgifter hänförliga till myndigheter respektive privata utförare som den enskilde själv lämnar till JO. Den begränsning i sekretesskyddet som den nuvarande ordningen innebär framstår därmed som omotiverad. Avsaknaden av möjlighet till sekretesskydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden som avser privata utförare väcker betänkligheter särskilt mot bakgrund av att det inte är ovanligt

att känsliga uppgifter om enskilda förekommer i JO:s tillsynsverksamhet, i synnerhet på områdena för hälso- och sjukvård och social omsorg. Utskottet anser därför att det finns goda skäl för kommitténs förslag att sekretess under vissa förhållanden också ska gälla för sådana uppgifter i ärenden som anses avse andra organ än myndigheter eller som JO fått från sådana organ.

Utskottet noterar samtidigt *Justitiekanslerns* invändningar mot kommitténs förslag. Som Justitiekanslern påpekar skulle kommitténs förslag till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen omfatta inte bara Justitiekanslerns tillsynsuppdrag utan även viss annan verksamhet hos Justitiekanslern. Det har emellertid inte ingått i kommitténs uppdrag att överväga och göra en behovs- eller konsekvensanalys av förslagen i förhållande till Justitiekanslerns verksamhet. Framställningen innehåller följaktligen inte några överväganden i dessa hänseenden. Utskottet saknar därmed beredningsunderlag för att kunna göra nödvändiga avvägningar och ta ställning till de frågor som Justitiekanslern väcker i sitt remissyttrande. Utskottet anser att det finns skäl att låta utreda frågan vidare både vad gäller JO och Justitiekanslern med utgångspunkt i kommitténs överväganden och slutsats.

Riksdagens ombudsmän (JO) framhåller att den sekretess som gäller för andra myndigheter för vissa uppgifter om förberedelser inför en inspektion bör gälla även i JO:s verksamhet för att skydda information om s.k. oanmälda inspektioner. Enligt utskottet finns det skäl att se över frågan som inte har övervägts av kommittén. En noggrann avvägning behöver dock göras mellan behovet av sekretess och intresset av öppenhet i verksamheten. Utskottet noterar att frågan om en sekretessreglering har väckts enbart av JO och den berörs inte i Justitiekanslerns remissyttrande, men med hänsyn till att regleringen i offentlighets- och sekretesslagen i stora delar är gemensam för JO och Justitiekanslern samt mot bakgrund av att båda myndigheterna bedriver inspektionsverksamhet anser utskottet att översynen bör omfatta även Justitiekanslerns verksamhet.

Utskottet anser särskilt på grund av den systematik som tillämpas i offentlighets- och sekretesslagen när det gäller regleringen av JO:s och Justitiekanslerns verksamhet att ovan nämnda frågor om sekretess hos JO och Justitiekanslern bör ses över i ett sammanhang. Mot denna bakgrund föreslår utskottet att riksdagen avslår kommitténs förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och beslutar att rikta ett tillkännagivande till regeringen om att låta utreda såväl frågan om en reglering i offentlighets- och sekretesslagen om att sekretessen hos JO och Justitiekanslern ska gälla också för uppgift om enskildas personliga förhållanden i ärenden som avser privata utförare, som frågan om sekretess för vissa uppgifter om förberedelser inför inspektioner som genomförs inom ramen för JO:s respektive Justitiekanslerns verksamhet.

2.5 JO:s organisation

2.5.1 Chefsjustitieombudsmannens roll och uppdrag samt förhållandet till justitieombudsmännen

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar förslaget att chefsJO även fortsättningsvis ska vara administrativ chef men att det i riksdagsordningen och JO-instruktionen inte längre ska anges att chefsJO bestämmer inriktningen av verksamheten i stort. Lagändringen utgör en anpassning och ett förtydligande av regelverket till hur chefsJO:s roll utövas i dag.

Vidare antar riksdagen, med en språklig ändring, förslaget att det i JO-instruktionen ska anges att chefsJO endast ska få besluta att omfördela ärenden till honom eller henne eller till någon av de andra ombudsmännen om det finns särskilda skäl. Lagändringen syftar till att klargöra att chefsJO i tillsynsverksamheten är jämställd med de övriga ombudsmännen.

Riksdagen antar även förslaget att det av JO-instruktionen ska framgå att chefsJO:s ansvar för den interna styrningen och kontrollen är begränsat till hans eller hennes uppdrag som administrativ chef. Lagändringen syftar till att förtydliga att chefsJO:s ansvar inte omfattar hela JO:s verksamhet.

Riksdagen antar också förslaget att det i JO-instruktionen ska anges att en ombudsman ska samråda med chefsJO om inspektioner som han eller hon avser att genomföra samt att en ombudsman även ska samråda om andra undersökningar som han eller hon avser att genomföra om det finns särskilda skäl för det. Lagändringen innebär att en ombudsman inte längre ska vara skyldig att samråda med chefsJO inför framställningar till riksdagen eller regeringen, inför samråd med konstitutionsutskottet eller innan ombudsmannen inleder en undersökning på eget initiativ.

Härutöver antar riksdagen, med en språklig ändring, förslaget att det av JO-instruktionen ska framgå att chefsJO ska kunna delegera till kanslichefen eller till en annan tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att fatta beslut i andra administrativa frågor än om fastställande av arbetsordningen, verksamhetsplanen, årsredovisningen, anslagsframställningen, de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring, personalstyrkans utformning och omfördelning av ärenden. Lagändringen innebär en utökning av chefsJO:s möjligheter att delegera beslutanderätt i administrativa frågor till andra tjänstemän än kanslichefen.

Riksdagen antar även förslaget att det i JO-instruktionen ska anges att en kanslichef och den övriga personal som chefsJO bestämmer ska vara anställda vid ombudsmannaexpeditionen.

Vidare antar riksdagen, med några språkliga ändringar, förslaget om vilken av de övriga ombudsmännen som ska tjänstgöra i chefsJO:s ställe när han eller hon inte är i tjänst. Lagändringen innebär att samtliga ombudsmän kan komma i fråga för sådan tjänstgöring.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med utskottets.

Framställningen

Kommitténs förslag och överväganden redovisas i avsnitt 8.2.5.3–8.2.5.7 i framställningen.

Utgångspunkter för kommitténs överväganden

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

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

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

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

Justitieombudsmännens inbördes självständighet

En ombudsman väljs av riksdagen och kan entledigas om riksdagen förlorar förtroendet för honom eller henne. Uppdraget innehåller således ett tydligt

personligt moment som i praktiken inneburit att ombudsmännen är självständiga i handläggningen och avgörandet av sina tillsynsärenden. Följaktligen kan ingen ge en ombudsman instruktioner om vad han eller hon ska granska inom sitt ansvarsområde, hur granskningen ska genomföras eller vilka uttalanden ombudsmännen ska göra i sitt beslut. Enligt kommitténs uppfattning bör denna grundläggande självständighet för ombudsmännen vara en självklarhet även fortsättningsvis. I likhet med vad som gäller i dag bör chefsJO inte heller framöver kunna överpröva de beslut i tillsynsärenden som en ombudsman har fattat. Kommittén framhåller även att ombudsmännens självständighet inte är fullständig. De enskilda ombudsmännen kommer alltid att vara tvungna att förhålla sig till bl.a. ramarna för uppdraget enligt bestämmelser i riksdagsordningen och JO-instruktionen samt till tillgängliga resurser. Kommittén framhåller vidare att en stark inre självständighet mellan ombudsmännen torde förutsätta ett tydligt personligt ansvar för ombudsmännen och att detta också följs upp av uppdragsgivaren.

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

ChefsJO:s roll

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

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

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

ChefsJO:s uppdrag

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

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

Enligt kommittén bör chefsJO även fortsättningsvis fatta beslut om arbetsordning, verksamhetsplan, årsredovisning och förslag till anslag på statens budget för JO efter samråd med de övriga ombudsmännen. Kommittén framhåller att det ytterst är chefsJO som beslutar i dessa frågor och att när det är relevant bör chefsJO vid utformningen av dessa beslut beakta de övriga ombudsmännens inbördes självständiga ställning.

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

I avsnittet behandlas vidare chefsJO:s verksamhetsansvar särskilt. Kommittén konstaterar att så som chefsJO:s ansvar är utformat i JO-instruktionen omfattar det hela JO:s verksamhet. Kommittén noterar dock att ansvaret för de beslut och åtgärder som de enskilda ombudsmännen fattar eller

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

Ombudsmännens samråd med chefsJO

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

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

Delegation av beslutanderätt i administrativa frågor

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

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

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

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

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser utom *Förvaltningsrätten i Växjö* och *Riksdagens ombudsmän (JO)* tillstyrker kommitténs förslag eller har inte några invändningar mot det. *Ekonomistyrningsverket* framhåller bl.a. att myndigheten delar kommitténs uppfattning att JO:s inre organisation lämpligast utformas av den eller dem som leder verksamheten och anser att det bidrar till en större flexibilitet när myndigheten själv kan avgöra hur den ska organiseras för att på bästa sätt svara mot verksamhetens behov.

Förvaltningsrätten i Växjö anser att de nackdelar som kommittén påpekar med nuvarande ordning i allt väsentligt blir kvar med kommitténs förslag och att de snarast förstärks, även om det säkert inte är avsikten. Förvaltningsrätten hänvisar till vissa av kommitténs uttalanden, bl.a. att det finns en administrativ och organisatorisk otydlighet hos JO som åtminstone devis beror på att chefsJO utövar ett administrativt och ekonomiskt ledarskap för myndigheten medan tillsynsansvaret delas mellan samtliga ombudsmän, att den nuvarande organisationsformen ofrånkomligen leder till komplexa intresseavvägningar och att självständigheten kan leda till att praxis inte blir enhetlig. Förvaltningsrätten anför att bristande enhetlighet i JO:s praxis framstår som ett allvarligt förhållande mot bakgrund av kommitténs farhågor för att allmänhetens förtroende för JO ska minska. Förvaltningsrätten ifrågasätter kommitténs förslag att chefsJO inte längre ska bestämma inriktningen av verksamheten och att ombudsmännens samrådsskyldighet med chefsJO ska begränsas.

JO välkomnar kommitténs förslag att chefsJO inte ska bestämma inriktningen av verksamheten i stort, liksom förslaget att ta bort ombudsmännens skyldighet att samråda med chefsJO gällande framställningar till riksdagen eller regeringen eller inför samråd med konstitutionsutskottet. JO anför att kommitténs analyser och resonemang bidrar till att ge en ökad förståelse för chefsJO:s roll och uppdrag liksom ansvarsförhållanden och arbetsfördelning. Det är enligt JO också värdefullt att kommittén har utvecklat hur den inbördes självständigheten bör förstås i ljuset av JO:s ledningsstruktur. När det gäller chefsJO:s uppdrag tillägger JO att chefsJO i egenskap av myndighetschef har ett ansvar enligt ett flertal regelverk utöver de som specifikt gäller för JO, och att chefsJO:s roll och uppdrag förändras i takt med att de administrativa kraven på myndigheten ökar eller ändrar karaktär.

JO anför skäl för och emot kommitténs förslag att skyldigheten för en ombudsman att samråda med chefsJO inför en inspektion bör finnas kvar. JO menar att en ombudsman måste kunna bestämma vilka inspektioner som ska genomföras. Enligt JO rimmar skyldigheten att samråda med chefsJO inför ett sådant beslut illa med ombudsmannens självständighet. Sett ur detta perspektiv borde samrådsskyldigheten om inspektioner bara gälla om det finns särskilda skäl, på samma sätt som föreslås gälla för andra undersökningar.

JO konstaterar att förhållandet mellan chefsJO och ombudsmännen även med kommitténs förslag kommer att innehålla vissa otydligheter som vid varje tid får lösas internt hos JO, och att det även i fortsättningen är angeläget att tillsammans arbeta vidare med dessa frågor i syfte att skapa en ökad tydlighet inom organisationen.

Vidare är det enligt JO uppenbart att både JO:s institutionella oberoende och självständighet och ombudsmännens inbördes självständighet är av grundläggande betydelse för JO:s verksamhet. Enligt JO bör därför, utöver JO:s institutionella oberoende och ombudsmännens självständighet, också en kodifiering av ombudsmännens inbördes självständighet övervägas i en kommande översyn av regeringsformen.

Härutöver förespråkar JO en något förändrad ordning när det gäller tjänstgöring i chefsJO:s ställe än den som kommittén föreslår i 5 § i förslaget till JO-instruktion. Enligt JO skulle en ordning där samtliga ombudsmän kan komma i fråga för sådan tjänstgöring möjliggöra för ombudsmännen att på ett bättre sätt fördela arbetsuppgifter mellan sig utifrån verksamhetens behov. Det skulle även öka flexibiliteten i organisationen. Vidare föreslår JO en språklig ändring som innebär att det i bestämmelsen ska anges att den är tillämplig när chefsJO inte är i tjänst. Även *Sveriges advokatsamfund* lämnar språkliga synpunkter med motsvarande innebörd.

JO föreslår vissa ytterligare språkliga ändringar i här aktuella bestämmelser i kommitténs förslag till JO-instruktion. Ändringarna syftar till att modernisera och förenkla bestämmelsernas ordalydelser.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att kommittén har genomfört en omfattande och gedigen översyn av chefsJO:s roll och uppdrag samt förhållandet till de övriga justitieombudsmännen. Enligt utskottets mening ligger de förslag och bedömningar som kommittén lämnar i linje med kommitténs målsättning att utifrån utredningsdirektiven skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar ombudsmannainstitution, där regelverket ger tydliga ramar bl.a. för att tillförsäkra de enskilda ombudsmännen nödvändig och tillräcklig självständighet för att utföra sina personliga uppdrag som de anförtrots av riksdagen, samtidigt som behovet av ändamålsenlig styrning av JO tillgodoses. Även kommitténs utgångspunkt att i möjligaste mån värna JO-ämbetets institutionella oberoende samt att undvika alltför detaljerad författningsreglering av de inre förhållandena hos JO uppfylls genom de förslag och bedömningar som kommittén lämnar.

Utskottet noterar att samtliga remissinstanser utom *Förvaltningsrätten i Växjö* och *Riksdagens ombudsmän (JO)* tillstyrker kommitténs förslag och bedömningar eller inte har några invändningar mot dem, samt att JO såväl välkomnar som har invändningar mot en del av förslagen. Utskottet bedömer att förvaltningsrättens och JO:s remissynpunkter är inbördes oförenliga. I ljuset av remissynpunkterna finner utskottet inte skäl att göra någon annan bedömning än de som kommittén har gjort när det gäller enhetlighet i beslutsfattandet, förslaget att chefsJO inte längre ska bestämma inriktningen av verksamheten och förslaget om ombudsmännens samrådsskyldighet med chefsJO. Utskottet anser inte att det finns något behov av att i författning reglera JO:s självständighet och oberoende (jfr utskottets ställningstagande i avsnitt 2.2.1) och gör inte heller någon annan bedömning än den som kommittén har gjort i fråga om förhållandet mellan chefsJO och övriga ombudsmän.

Utskottet bedömer att det är ofrånkomligt med en viss spänning mellan chefsJO:s uppgift att utöva ett administrativt och ekonomiskt ledarskap och övriga ombudsmäns uppgift att självständigt bedriva tillsyn. Det är således även fortsättningsvis avgörande för en välfungerande verksamhet att ombudsmännen visar respekt för varandras respektive uppdrag och roller och att var och en tar ansvar för helheten när de utför riksdagens förtroendeuppdrag. JO framhåller också i sitt remissvar att det är angeläget att tillsammans arbeta vidare med frågorna i syfte att skapa en ökad tydlighet inom organisationen.

Sammantaget anser utskottet att kommitténs förslag och bedömningar är väl avvägda och ställer sig därför bakom dem med undantag för den föreslagna ordningen för tjänstgöring i chefsJO:s ställe i 5 § i förslaget till JO-instruktion. I det avseendet delar utskottet JO:s uppfattning att en ordning där samtliga ombudsmän kan komma i fråga för sådan tjänstgöring skulle öka flexibiliteten i organisationen och verksamheten. Bestämmelsen bör därför utformas så att den ger chefsJO möjlighet att bestämma att någon annan av ombudsmännen ska tjänstgöra i hans eller hennes ställe, så att samtliga ombudsmän ska kunna

komma i fråga för tjänstgöring i chefsJO:s ställe. Om chefsJO inte bestämmer annorlunda ska utgångspunkten emellertid vara att det är den av de andra ombudsmännen som har varit ombudsman längst tid som ska tjänstgöra i chefsJO:s ställe. Utskottet lämnar därför ett förslag om ändring med denna innebörd i kommitténs förslag till 5 § i JO-instruktionen.

Med anledning av bl.a. JO:s synpunkter föreslår utskottet även vissa språkliga ändringar i kommitténs förslag till JO-instruktion.

2.5.2 Kanslichefens roll och uppdrag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar, med en språklig ändring, förslaget att det av JO-instruktionen ska framgå att kanslichefen, om det medges i chefsJO:s delegeringsbeslut till kanslichefen, får delegera till en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att fatta beslut i kanslichefens ställe.

Kommitténs förslag överensstämmer i sak med utskottets.

Framställningen

Kommitténs förslag och överväganden redovisas i avsnitt 8.3.4 i framställningen.

Kommittén konstaterar att det i olika sammanhang har anförts att det hos JO finns en administrativ, organisatorisk och strukturell otydlighet, som har lett till en osäkerhet om ansvarsfördelning och beslutanderätt i olika frågor.

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

Kommittén bedömer att det inte längre ska föreskrivas en allmän skyldighet för kanslichefen att biträda ombudsmännen. Enligt kommittén får det i stället

vara en uppgift för chefsJO att genom bestämmelser i arbetsordningen, besluts- och delegationsordningen eller i andra interna styrdokument ange på vilket sätt kanslichefen ska biträda ombudsmännen.

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

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser utom *Riksdagens ombudsmän (JO)* tillstyrker kommitténs förslag eller har inte några invändningar mot det.

JO välkomnar att kommittén föreslår att regelverket ska anpassas till hur kanslichefstjänsten utövas i dag och att det bör vara en uppgift för chefsJO att närmare utforma kanslichefens roll och uppdrag på det sätt som han eller hon finner mest lämpligt. JO anser dock inte att det finns tillräckliga skäl för att i JO-instruktionen reglera att kanslichefen under chefsJO leder arbetet inom ombudsmannaexpeditionen. Enligt JO har kanslichefen visserligen en mycket central position inom myndigheten och kan också förväntas få en utökad delegering att besluta i administrativa frågor. Samtidigt är avsikten att ge chefsJO utrymme att, efter samråd med övriga ombudsmän, närmare utforma JO:s organisation och kanslichefsfunktionen. Det kan enligt JO inte uteslutas att en reglering av befattningen i JO-instruktionen skulle kunna medföra en begränsning som inte är avsedd i hur organisationen kan utformas i framtiden. JO anför att det därför vore önskvärt med en fördjupad analys av om befattningen i sin helhet bör regleras endast i arbetsordningen och andra JO-interna styrdokument. JO anser att det i vart fall kan finnas anledning att ha en mer övergripande formulering i JO-instruktionen som ger uttryck för att ombudsmannaexpeditionen leds av den tjänsteman som chefsJO bestämmer. JO menar att det lämnar utrymme för chefsJO att i arbetsordning och andra interna styrdokument närmare beskriva vad den personens roll och uppdrag ska vara.

Vidare föreslår JO språkliga ändringar i 42 § i kommitténs förslag till JO-instruktion. Ändringarna syftar till att modernisera och förenkla bestämmelsens ordalydelse.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att samtliga remissinstanser utom *Riksdagens ombudsmän (JO)* tillstyrker eller inte har några invändningar mot kommitténs förslag och bedömningar i fråga om kanslichefens roll och uppdrag. Enligt JO skulle en reglering av kanslichefsbefattningen i JO-instruktionen kunna medföra en begränsning som inte är avsedd i hur organisationen kan utformas i framtiden.

Som JO anför har kanslichefen en central position hos JO. Kanslichefsbefattningen är väl etablerad och den lär förbli bestående även i fortsättningen. Härtill kommer att regleringen om kanslichefen i JO-instruktionen är av övergripande karaktär och ger chefsJO omfattande möjligheter att utforma ett ändamålsenligt internt regelverk för kanslichefens roll och uppdrag. Mot denna bakgrund delar inte utskottet JO:s betänkligheter mot att fortsatt reglera kanslichefsbefattningen i JO-instruktionen, utan ställer sig bakom kommitténs förslag och bedömningar avseende kanslichefens roll och uppdrag.

Med anledning av JO:s synpunkter föreslår utskottet språkliga ändringar i kommitténs förslag till JO-instruktion.

2.5.3 De ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar, med en språklig ändring, förslaget i JO-instruktionen som reglerar de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring. Förslaget innebär att en ställföreträdande ombudsman ska få tas i anspråk för tjänstgöring dels om någon ordinarie ombudsman inte är i tjänst, dels under en period då en ombudsman har avslutat sitt uppdrag och en ny ombudsman ännu inte har tillträtt och dels om det av något annat särskilt skäl finns behov av en ställföreträdande ombudsman.

Kommitténs förslag överensstämmer i sak med utskottets.

Framställningen

Kommitténs förslag och överväganden redovisas i avsnitt 8.4.3 i framställningen.

Kommittén föreslår att det förtydligas i JO-instruktionen under vilka förutsättningar de ställföreträdande ombudsmännen ska få tas i anspråk för tjänstgöring.

Kommittén noterar att det finns indikationer på att behovet av de ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring tidvis har varit betydligt mer omfattande än vad som möjligen rymts i nuvarande regelverk. Kommittén konstaterar att det grundläggande syftet med systemet med ställföreträdande ombudsmän är att säkerställa att JO:s löpande verksamhet kan fortgå utan allvarliga störningar även under en period när en justitieombudsman – helt eller delvis – är förhindrad att utföra sitt uppdrag. För att på ett adekvat sätt kunna tillgodose detta syfte bör regelverket medge att ställföreträdande ombudsmän anlitas för tjänstgöring vid sjukdom, vakanser när en ordinarie ombudsman har avslutat sitt uppdrag och den nya ombudsmannen ännu inte har tillträtt samt vid semestrar. Enligt kommittén står det också klart att det i vissa fall, under begränsade perioder av extraordinär karaktär, kan vara

motiverat att en ställföreträdande ombudsman tjänstgör parallellt med en ordinarie justitieombudsman, exempelvis om den ordinarie justitieombudsmannen på grund av ett exceptionellt arbetsläge tillfälligt inte kan utföra samtliga sina tillsynsuppgifter på ett ändamålsenligt sätt. Kommittén föreslår att det som nu har anförts om en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring ska framgå av regleringen i JO-instruktionen.

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

Remissinstanserna

Samtliga remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag eller har inte några invändningar mot det.

Riksdagens ombudsmän (JO) anser att det i framställningen finns skrivningar som antyder att ställföreträdande ombudsmän generellt bör anlitas i mindre omfattning än hittills. JO ser inte skäl för någon sådan generell anvisning och menar att det sannolikt blir mindre attraktivt att åta sig uppdrag som ställföreträdande ombudsman om utrymmet för tjänstgöring i praktiken begränsas till enbart några få veckor under sommarsemestern.

JO anför att en alltför begränsad möjlighet att anlita ställföreträdande ombudsmän kan leda till en ökad risk för att JO:s verksamhet periodvis inte kan bedrivas på det sätt som riksdagen och allmänheten har anledning att förvänta sig, t.ex. för att handläggningstiderna blir orimligt långa eller genom att det saknas utrymme för att genomföra nödvändiga inspektioner.

JO noterar att det även framöver kommer att finnas ett behov av att anlita ställföreträdande ombudsmän vid längre vakanser, särskilda arbetsanhopningar och i andra situationer. JO anför att i tveksamma fall bör chefsJO ha en dialog med konstitutionsutskottet om förutsättningarna att anlita ställföreträdande ombudsmän, vilket hittills också skett.

JO föreslår även en språklig förenkling i 6 § i den föreslagna JO-instruktionen som innebär att det av bestämmelsen uttryckligen ska framgå att den är tillämplig bl.a. när en ombudsman inte är i tjänst. Även *Sveriges advokatsamfund* lämnar språkliga synpunkter med motsvarande innebörd.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att samtliga remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag eller har inte några invändningar mot det. *Riksdagens ombudsmän (JO)* uttrycker dock oro för att kommitténs förslag och överväganden kan tolkas som en begränsning i förhållande till hur JO anlitar ställföreträdande ombudsmän i dag. Utskottet anser att det inte finns skäl för en sådan tolkning. Enligt utskottets bedömning innebär förslaget en kodifiering av den praxis som i dag tillämpas hos JO när det gäller anlitande av ställföreträdande ombudsmän. Förslaget syftar alltså till att anpassa regelverket till JO:s tillämpning och öppna upp för att de ställföreträdande ombudsmännen ska kunna anlitas i den

omfattning som faktiskt sker. Som JO också anför finns det dessutom möjlighet för chefsJO att ha en dialog med konstitutionsutskottet om förutsättningarna att anlita ställföreträdande ombudsmän. Utskottet ställer sig därmed bakom kommitténs förslag och bedömningar. Utskottet anser emellertid, i likhet med JO och *Sveriges advokatsamfund*, att det finns skäl att föreslå en språklig förenkling i aktuell bestämmelse i den föreslagna JO-instruktionen.

2.6 Övriga förslag i riksdagsordningen och i lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän samt lagförslagen i övrigt och ikraftträdande

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar, med vissa i huvudsak språkliga och redaktionella ändringar, övriga förslag i riksdagsordningen och lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Vidare antar riksdagen, med några språkliga ändringar, vissa följdändringar i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m., lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, patientsäkerhetslagen (2010:659) och lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter.

Lagändringarna i framställningen med de ändringar som utskottet föreslår ska träda i kraft den 1 september 2023.

Kommitténs förslag överensstämmer delvis med utskottets. Utskottet föreslår i huvudsak vissa språkliga och redaktionella ändringar i kommitténs lagförslag.

Framställningen

Kommitténs förslag och överväganden redovisas i avsnitt 9 i framställningen.

Med beaktande av de förslag och bedömningar som redovisas i kommitténs betänkande föreslår kommittén att det införs en ny, modern JO-instruktion som utgår från den nuvarande instruktionen. Kommitténs förslag och överväganden i avsnitt 9 innebär utöver språkliga och redaktionella ändringar bl.a. att ett antal föreskrifter i 1986 års JO-instruktion inte ska föras in i den nya instruktionen, eftersom bestämmelserna i fråga antingen är obsoleta eller överflödiga eller av annan anledning inte bör ingå i den nya instruktionen. Vidare innebär kommitténs förslag viss utökad möjlighet för JO att återlämna handlingar.

Med anledning av förslaget till ny JO-instruktion föreslås även följdändringar i tillägsbestämmelse 9.17.5 riksdagsordningen, lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m., lagen (2009:302)

om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård och patientsäkerhetslagen (2010:659).

Vidare föreslår kommittén att föreskriften om avgiftsuttag för kopior, avskrifter och utskrifter av allmänna handlingar i lagen (2016:1091) om budget och ekonomiadministration för riksdagens myndigheter även ska omfatta JO.

Samtliga lagförslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Införandet av en ny lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän kommer att kräva följdändringar också i förordningar som hänvisar till JO-instruktionen. Det lämnas inte några förslag till förordningsändringar i framställningen.

Remissinstanserna

Merparten av remissinstanserna tillstyrker kommitténs förslag eller har inte några invändningar mot det.

Några remissinstanser – *Förvaltningsrätten i Växjö, Riksdagens ombudsmän (JO)* och *Sveriges advokatsamfund* – lämnar synpunkter på förslaget till ny JO-instruktion (se respektive remissyttrande i framst. 2022/23:RS2 Del 2). Vissa synpunkter är av materiellt slag, medan andra är av språklig och redaktionell art. Flera av dessa remissynpunkter redovisas och behandlas i respektive underavsnitt i avsnitt 2.2–2.5.

Vad gäller remissynpunkter på förslaget till JO-instruktion av främst språkligt och redaktionellt slag framför JO respektive Advokatsamfundet därutöver bl.a. att

- förkortningen JO bör läggas till inom parentes i författningsrubriken,
- ordet ”medborgare” i 12 § bör ersättas med ”enskilda”,
- begreppet ”ombudsmannaexpeditionen” genomgående bör ersättas med ”myndigheten”,
- uttrycket ”statliga affärsverk” i 14 § bör ändras till ”juridiska personer”,
- i 40 § andra stycket bör anges att en ombudsman ska få delegera till en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta de handläggningsåtgärder som behövs i ärenden,
- uttrycket ”eller skriftliga upplysningar” i 40 § första stycket 5 bör utgå,
- vissa bestämmelser bör flyttas till speciallagstiftning som reglerar disciplinära förfaranden,
- vissa bestämmelser och rubriker bör ändras språkligt, flyttas eller utgå,
- Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn bör besluta om ersättningen också till de ställföreträdande ombudsmännen.

Justitiekanslern lämnar en språklig synpunkt på kommitténs förslag till ändringar i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. och lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård.

Utskottets ställningstagande

Remissynpunkterna

Utskottet ställer sig bakom flera av remissinstansernas synpunkter och föreslår också ett antal ändringar i lagförslagen med anledning av dessa. Utskottet väljer att kommentera några förslag särskilt.

Utskottet konstaterar att förkortningen JO används i de flesta sammanhangen för att beteckna Riksdagens ombudsmän. Utskottet delar därför *Riksdagens ombudsmäns (JO)* bedömning att förkortningen JO bör läggas till inom parentes i författningsrubriken till JO-instruktionen. Denna ändring medför följdändringar i de författningar som hänvisar till JO-instruktionen.

Utskottet finner även skäl att föreslå en ändring i 12 § i förslaget till JO-instruktion i enlighet med det som JO anför, och alltså ersätta ordet ”medborgarnas” med ”enskildas”. Enligt utskottets bedömning skulle en sådan ändring ligga i linje med bl.a. de ändringar som genomfördes i 2 kap. regeringsformen vid den senaste grundlagsöversynen (se prop. 2009/10:80 s. 148 f.). Ändringen skulle inte medföra någon förändring av hur JO i dag utövar sitt tillsynsuppdrag. Utskottet föreslår därför en ändring med denna innebörd i förslaget till JO-instruktion.

När det gäller begreppet ”ombudsmannaexpeditionen” noterar utskottet att det i synen på JO-ämbetet görs en åtskillnad mellan justitieombudsmännen i deras granskande funktion och verksamheten vid det kansli som ska finnas som ett tjänstemannastöd åt ombudsmännen, dvs. ombudsmannaexpeditionen. Utskottet bedömer att det inte finns skäl att ersätta ordet ”ombudsmannaexpeditionen” med ”myndigheten” i JO-instruktionen.

Frågan om JO:s tillsyn över tjänstemän och uppdragstagare vid statliga affärsverk behandlas i avsnitt 6.2.1 i framställningen (se framst. 2022/23:RS2 s. 341 f.). Där framgår att de statliga affärsverk som finns kvar i dag är Svenska kraftnät, Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Tillsynskretsen i detta hänseende är relativt begränsad och det saknas enligt utskottets bedömning anledning att föreslå en ändring i enlighet med *Sveriges advokatsamfunds* synpunkt.

Utskottet delar JO:s bedömning att varje ombudsman bör kunna överlåta åt en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta beredningsåtgärder i ett ärende, utan att samtidigt behöva delegera beslutanderätten. En sådan delegeringsmöjlighet bör således inte vara förbehållen chefsJO. Utskottet anser därför i likhet med JO att en bestämmelse med denna innebörd bör föras in i 40 § andra stycket i förslaget till JO-instruktion. Utskottet föreslår att förslaget till JO-instruktion ändras i enlighet med detta.

Till skillnad från JO ser utskottet inte skäl att föreslå en ändring av den föreslagna lydelsen i 40 § första stycket 5. Enligt utskottet är ”skriftligt yttrande” och ”skriftliga upplysningar” inte synonymer. Ett ”skriftligt yttrande” syftar på ärenden som har remitterats av JO, medan ”skriftliga upplysningar” kan förekomma i ärenden som inte är föremål för en formell remiss. Utskottet bedömer att om uttrycket ”skriftliga upplysningar” skulle

utgå ur bestämmelsen skulle delegeringsmöjligheten till tjänstemännen kunna utvidgas på ett sätt som inte var avsett när delegeringsmöjligheten infördes (jfr bet. 2010/11:KU7 s. 10). Utskottet är därmed inte utan ytterligare underlag berett att lämna ett sådant förslag.

Utskottet utesluter inte att det kan finnas skäl att överväga att flytta vissa bestämmelser i JO-instruktionen till speciallagstiftning som reglerar disciplinära förfaranden. Utskottet saknar emellertid beredningsunderlag för att kunna göra nödvändiga avvägningar och ta ställning till denna fråga som JO väcker i sitt remissyttrande.

Utskottet delar bedömningen att vissa bestämmelser och rubriker bör ändras språkligt. Utskottet anser emellertid inte att det finns tillräckliga skäl att flytta eller stryka bestämmelser och rubriker i JO-instruktionen enligt synpunkterna från JO. Vad gäller upplysningsbestämmelserna i 46 och 47 §§ JO-instruktionen noterar utskottet att motsvarande bestämmelser finns i instruktioner för andra myndigheter under riksdagen, och i fråga om 47 §, i instruktioner för vissa av riksdagens nämnder.

När det gäller beslutsordningen för ersättning till de ställföreträdande ombudsmännen konstaterar utskottet att det enligt nuvarande ordning är chefsJO som beslutar om ersättningen. Denna ordning innebär en hög grad av flexibilitet som skulle kunna gå förlorad om beslutanderätten skulle överlåtas till Nämnden för lön till riksdagens ombudsmän och riksrevisorn. Utskottet är inte berett att på befintligt beredningsunderlag ta ställning till denna fråga.

Övriga lagändringar och ikraftträdande

Utskottet har under särskilda rubriker ovan och i detta avsnitt behandlat kommitténs förslag till ändringar i riksdagsordningen och stora delar av förslaget till ny JO-instruktion och de remissynpunkter som har lämnats. Vad gäller JO-instruktionen har utskottet liksom kommittén främst uppehållit sig vid förslaget i de delar det avser ändringar i förhållande till gällande instruktion. Utskottet ställer sig med vissa i huvudsak språkliga och redaktionella ändringar bakom även övriga delar av förslaget till ny JO-instruktion och de följdändringar i andra lagar som föreslås.

Sammantaget föreslår utskottet således att riksdagen antar kommitténs lagförslag med vissa i huvudsak språkliga och redaktionella ändringar och med de ändringar som redovisas ovan (se avsnitt 2.2–2.5). Förslaget till ändring i offentlighets- och sekretesslagen avslås (se avsnitt 2.4.3).

Utskottet anser att lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt och bedömer att det inte behövs några övergångsbestämmelser. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 september 2023.

Förslagen till ändringar i riksdagsordningens huvudbestämmelser ska beslutas i särskild ordning. Utskottet bedömer att det bör finnas förutsättningar för att anta dessa ändringar med kvalificerad majoritet i ett och samma beslut enligt vad som föreskrivs i 8 kap. 17 § första stycket andra meningen RF.

Utskottet lägger även fram lagförslag på eget initiativ, se avsnitt 2.2.4.

I avsnitt 2.7 finns en författningskommentar som omfattar de paragrafer som utskottet föreslår ändringar i och de lagförslag som utskottet självt tar initiativ till.

Utskottet noterar att det krävs vissa följdändringar i förordningar med anledning av lagförslagen.

2.7 Författningskommentar

I författningskommentaren nedan behandlas de ändringar som utskottet föreslår i förhållande till förslagen i framställningen och bestämmelser där utskottet lämnar ett eget lagförslag. Ändringar som endast avser nytt ikraftträdande redovisas inte. Av avsnitt 2.3.3 framgår att utskottet inte ställer sig bakom ett uttalande i författningskommentaren till 21 § i framställningens förslag till JO-instruktion.

2.7.1 Ändring i framställningens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Tilläggsbestämmelse 9.17.5

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

I bestämmelsen görs en följdändring med anledning av att förkortningen JO inom parentes införs i författningsrubriken i JO-instruktionen.

13 kap.

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

Riksdagens ombudsmän ska vara fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Chefsjustitieombudsmannen är administrativ chef. Riksdagen får även välja en eller flera ställföreträdande ombudsmän. En ställföreträdande ombudsman ska ha tjänstgjort som riksdagens ombudsman eller ska ha avgått med ålderspension från en anställning som justitieråd i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen.

Riksdagens ombudsmän samt ställföreträdande ombudsmän får inte inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för ombudsmannens opartiskhet i arbetet eller som kan skada verksamhetens anseende.

Första stycket och andra stycket första, andra och tredje meningen är oförändrade jämfört med framställningens lagförslag.

Genom ett tillägg i *andra stycket fjärde meningen* föreskrivs att som ställföreträdande ombudsman kan tjänstgöra en tidigare ombudsman eller ett justitieråd som avgått med ålderspension från en anställning i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen. Därmed utökas urvalskretsen vid val av en ställföreträdande ombudsman.

Tredje stycket är oförändrat jämfört med framställningens lagförslag.
Övervägandena finns i avsnitt 2.2.2.

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

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

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

Andra stycket gäller även när en ombudsman väljs till chefsjustitieombudsman.

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

Första stycket är oförändrat jämfört med framställningens lagförslag.

I *andra–femte stycket* har det gjorts vissa språkliga ändringar för att förtydliga bestämmelsen. Någon ändring i sak i förhållande till framställningens förslag är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 2.2.2.

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

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

Första stycket är oförändrat jämfört med framställningens lagförslag.

Andra stycket motsvarar tredje stycket i framställningens lagförslag och är i sak oförändrat. Framställningens lagförslag om en särskild besluts- och kvorumregel för ett beslut om entledigande av en justitieombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende har utgått och föreslås införas i regeringsformen i stället (jfr avsnitt 2.7.6).

Övervägandena finns i avsnitt 2.2.4.

Ikraftträdandet ändras till den 1 september 2023.

2.7.2 Ändring i framställningens förslag till lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO)

Förkortningen JO läggs till inom parentes i författningsrubriken. Någon ändring i sak i förhållande till framställningens förslag är inte avsedd.

Rubrikerna närmast före 34, 35, 37, 38 och 39 §§ ändras språkligt. Någon ändring i sak i förhållande till framställningens förslag är inte avsedd.

5 § När chefsjustitieombudsmannen inte är i tjänst ska den av de andra ombudsmännen som har varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans eller hennes ställe, om inte chefsjustitieombudsmannen beslutar annat.

I bestämmelsens *första led* görs en språklig ändring för att förenkla ordalydelsen. Ändringen innebär att ”inte är i tjänst” ersätter den nuvarande skrivningen ”har semester eller är förhindrad att utöva sin tjänst”. Någon ändring i sak i förhållande till framställningens förslag är inte avsedd.

Bestämmelsens *andra led* ändras så att samtliga ombudsmän ska kunna komma i fråga för tjänstgöring i chefsJO:s ställe. Om chefsJO inte bestämmer annorlunda är utgångspunkten emellertid alltjämt att det är den av de andra ombudsmännen som har varit ombudsman längst tid som ska tjänstgöra i chefsJO:s ställe.

Övervägandena finns i avsnitt 2.5.1.

6 § Chefsjustitieombudsmannen beslutar om en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. En ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman inte är i tjänst. En ställföreträdande ombudsman får också tas i anspråk för tjänstgöring under en period då en ombudsman har avslutat sitt uppdrag och en ny ombudsman ännu inte har tillträtt, eller om det av något annat särskilt skäl finns behov av en ställföreträdande ombudsman.

I *andra meningen* görs en språklig ändring för att förenkla ordalydelsen (jfr 5 §). Någon ändring i sak i förhållande till framställningens förslag är inte avsedd.

Bestämmelsen är i övrigt oförändrad jämfört med framställningens förslag.

Övervägandena finns i avsnitt 2.5.3.

12 § Ombudsmännen ska särskilt se till att de som står under ombudsmännens tillsyn följer regeringsformens föreskrifter om saklighet och opartiskhet och att det inte görs intrång i enskildas grundläggande fri- och rättigheter i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter ska ombudsmännen beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

I *första stycket* görs en ändring som innebär att ordet ”medborgarnas” ersätts med ”enskildas”. Ändringen ligger i linje med bl.a. de ändringar som genomfördes i 2 kap. regeringsformen vid den senaste grundlagsöversynen och medför inte någon förändring av hur JO i dag utövar sitt tillsynsuppdrag.

Andra stycket är oförändrat jämfört med framställningens förslag.

Övervägandena finns i avsnitt 2.3.1.

34 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordningen besluta att ett ärende ska, om det finns särskilda skäl, omfördelas till honom eller henne eller till någon av de andra ombudsmännen.

I bestämmelsen görs språkliga ändringar för att ytterligare modernisera och förenkla ordalydelsen. Någon ändring i sak i förhållande till framställningens förslag är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 2.5.1.

40 § En ombudsman får delegera till en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att på ombudsmannens vägnar dels genomföra en inspektion, dels fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Ett sådant delegeringsbeslut får inte innefatta rätt att

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

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

I *första stycket* görs språkliga ändringar för att ytterligare modernisera och förenkla ordalydelsen. Ändringen innebär att orden ”delegera till” ersätter den nuvarande skrivningen ”genom ett särskilt beslut bemyndiga” och att ordet ”delegeringsbeslut” ersätter nuvarande ”bemyndigande”. Någon ändring i sak i förhållande till framställningens förslag är inte avsedd.

Av regleringen i *andra stycket* följer att varje ombudsman kan delegera till en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta handläggningsåtgärder i ett ärende. Ombudsmannen behöver inte samtidigt delegera beslutanderätt till tjänstemannen. Det görs även en språklig ändring i bestämmelsen (jfr första stycket).

Övervägandena finns i avsnitt 2.4.1.

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

I bestämmelsen görs språkliga ändringar för att ytterligare modernisera och förenkla ordalydelsen. Ändringen innebär att orden ”delegera till” ersätter nuvarande ”bemyndiga”. Någon ändring i sak i förhållande till framställningens förslag är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 2.5.1.

42 § Kanslichefen får delegera till en tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att fatta beslut i kanslichefens ställe, om chefsjustitieombudsmannens delegeringsbeslut medger det.

I bestämmelsen görs språkliga ändringar för att ytterligare modernisera och förenkla ordalydelsen. Ändringen i bestämmelsens *första led* innebär att orden ”delegera till” ersätter den nuvarande skrivningen ”genom ett särskilt beslut

bemyndiga”. I bestämmelsens *andra led* ersätter ordet ”delegeringsbeslut” nuvarande ”bemyndigande”. Någon ändring i sak i förhållande till framställningens förslag är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 2.5.2.

43 § Ombudsmännen ska senast den 15 mars varje år lämna en ämbetsberättelse för tiden 1 januari–31 december närmast föregående år till riksdagen. Berättelsen ska innehålla en redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 13, 21–23 eller 25 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen ska även ge en översikt över verksamheten i övrigt.

Tidpunkten för avlämnande av JO:s ämbetsberättelse ändras till den 15 mars varje år och den verksamhetsperiod som ämbetsberättelsen ska avse ändras till kalenderår. Vidare anges inte längre uttryckligen i lagtexten att ämbetsberättelsen ska vara tryckt. I bestämmelsen görs även språkliga ändringar för att ytterligare modernisera och förenkla ordalydelsen. Någon ändring i övrigt i förhållande till framställningens förslag är inte avsedd.

Övervägandena finns i avsnitt 2.2.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

I ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna anges att lagen träder i kraft den 1 september 2023. Genom lagen upphävs lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Vidare framgår att den ämbetsberättelse som enligt 43 § ska lämnas till riksdagen för kalenderåret 2023 ska även omfatta tiden 1 juli–31 december 2022.

2.7.3 Ändring i framställningens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Ändringarna i 9, 33 och 57 §§ utgör följdändringar med anledning av att förkortningen JO inom parentes införs i författningsrubriken i den nya JO-instruktionen. Vidare görs en språklig ändring i 33 och 57 §§. Ikraftträdandet ändras till den 1 september 2023.

2.7.4 Ändring i framställningens förslag till lag om ändring i lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård

Ändringarna i 7 kap. 6 § och 8 kap. 7 § utgör följdändringar med anledning av att förkortningen JO inom parentes införs i författningsrubriken i den nya JO-instruktionen. Vidare görs en språklig ändring i bestämmelserna. Ikraftträdandet ändras till den 1 september 2023.

2.7.5 Ändring i framställningens förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

Ändringarna i 9 kap. 1 § och 10 kap. 11 och 15 §§ utgör följdändringar med anledning av att förkortningen JO inom parentes införs i författningsrubriken i den nya JO-instruktionen. Ikraftträdandet ändras till den 1 september 2023.

2.7.6 Utskottets förslag till lag om ändring i regeringsformen 13 kap.

6 § Riksdagen väljer en eller flera ombudsmän (justitieombudsmän), som i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. En ombudsman får föra talan i de fall som anges i instruktionen.

Riksdagen får entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet att entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman.

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

Närmare bestämmelser om ombudsmännen meddelas i riksdagsordningen och i annan lag.

Första stycket är oförändrat.

I det *andra stycket*, som är nytt, anges att riksdagen får entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Detta motsvarar vad som gäller enligt nuvarande 13 kap. 4 § första stycket riksdagsordningen och innebär ingen förändring i sak. I det nya stycket föreskrivs vidare en särskild besluts- och kvorumregel för ett beslut om entledigande av en justitieombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Regleringen utgör ett undantag från huvudregeln i 4 kap. 7 § regeringsformen om att majoritetsprincipen ska gälla vid omröstning. Enligt det nya *andra stycket* i paragrafen krävs det att tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter enas om ett beslut att entlediga en justitieombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende.

Tredje stycket och *fjärde stycket* motsvarar nuvarande *andra* och *tredje stycket* och är oförändrade i sak.

Övervägandena finns i avsnitt 2.2.4.

2.7.7 Utskottets förslag till lag om ändring i riksdagsordningen 13 kap.

4 § Riksdagen får enligt 13 kap. 6 § regeringsformen entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Begäran om detta görs av konstitutionsutskottet.

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

I *första stycket* hänvisas till regleringen i regeringsformen om entledigande av en justitieombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende (jfr avsnitt 2.7.6). Vidare görs en redaktionell ändring.

Andra stycket är oförändrat.

Övervägandena finns i avsnitt 2.2.4.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Framställningen

Framställning 2022/23:RS2 Översyn av JO-ämbetet

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

BILAGA 2

Framställningens lagförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen

dels att 13 kap. 2, 3 och 4 §§ och tilläggsbestämmelserna 9.17.5 och 13.2.1 ska ha följande lydelse,

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.**Tilläggsbestämmelse 9.17.5**

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

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

13 kap.**2 §**

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

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

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

Riksdagens ombudsmän samt ställföreträdande ombudsmän får inte inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba

förtroendet för ombudsmännens opartiskhet i arbetet eller som kan skada verksamhetens anseende.

Tilläggsbestämmelse 13.2.1

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

Konstitutionsutskottet ska, *om någon av riksdagens ombudsmän begär det, samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art. Sådant samråd får även hallas pa initiativ av konstitutionsutskottet.*

Ombudsmännens anmälnings-skyldighet

Tilläggsbestämmelse 13.2.2

Riksdagens ombudsmän samt ställföreträdande ombudsmän ska till riksdagen skriftligen anmäla anställning, uppdrag eller verksamhet som kan antas påverka utförandet av uppdraget som ombudsman.

3 §¹

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

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

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

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

¹ Senaste lydelse 2018:605.

Vid val av en ombudsman till chefsjustitieombudsman gäller andra stycket.

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

4 §

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

Minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om ett beslut att enligt första stycket entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman.

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

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

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

2. Bestämmelserna i 13 kap. 3 § i den nya lydelsen tillämpas första gången i fråga om val som genomförs efter ikraftträdandet. I fråga om val som genomförts före ikraftträdandet ska bestämmelserna i 13 kap. 3 § i den tidigare lydelsen tillämpas.

1.2 Förslag till lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Härigenom föreskrivs följande.

Grundläggande bestämmelser och organisation

Ombudsmännen

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

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

Chefsjustitieombudsmannen

3 § Chefsjustitieombudsmannen är enligt 13 kap. 2 § riksdagsordningen administrativ chef. Chefsjustitieombudsmannen ansvarar i det avseendet inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att Riksdagens ombudsmän hushållar väl med statens medel.

4 § Efter samråd med övriga ombudsmän ska chefsjustitieombudsmannen

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

5 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är förhindrad att utöva sin tjänst ska den av de andra ombudsmännen som har varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans eller hennes ställe. Om två eller flera ombudsmän har varit ombudsmän lika länge, har den som är äldst företrädande.

Ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring

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

avslutat sitt uppdrag och en ny ombudsman ännu inte har tillträtt, eller om det av något annat särskilt skäl finns behov av en ställföreträdande ombudsman.

Ombudsmannaexpeditionen

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

Kanslichefen ska under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen.

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

Samråd med konstitutionsutskottet

9 § Chefsjustitieombudsmannen ska samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

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

Uppdrag

Utgångspunkter för uppdraget

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

12 § Ombudsmännen ska särskilt se till att de som står under ombudsmännens tillsyn följer regeringsformens föreskrifter om saklighet och opartiskhet och att det inte görs intrång i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter ska ombudsmännen beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

13 § Ombudsmännen ska verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Om en ombudsman i sin tillsynsverksamhet finner anledning att väcka fråga om en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får han eller hon göra en framställning i ämnet till riksdagen, enligt tilläggsbestämmelse 9.17.5 i riksdagsordningen, eller till regeringen.

Tillsynskrets

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

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid statliga och kommunala myndigheter,
3. andra som har en tjänst eller ett uppdrag som innebär myndighetsutövning, såvitt avser den verksamhet som utgör myndighetsutövning, och
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de fullgör uppdrag för verkens räkning i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

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

15 § Ombudsmännens tillsyn omfattar inte

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

16 § Ombudsmännen står inte under tillsyn av varandra.

Tillsynsverksamhet

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

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

Internationell verksamhet

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

Uppgifter

Uttalanden

20 § En ombudsman får genom beslut i ett ärende uttala sig om huruvida en åtgärd av någon som står under ombudsmännens tillsyn strider mot en lag eller någon annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. En ombudsman får även göra uttalanden för att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Förundersökning och åtal

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

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

Utöver vad som föreskrivs i lag får en ombudsman lägga ned en förundersökning eller underlåta att väcka åtal om han eller hon bedömer att det finns skäl för det.

I mål som har väckts vid en tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om det finns synnerliga skäl.

Disciplinära åtgärder

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

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

Om det, när det gäller den som är legitimerad yrkesutövare inom hälso- och sjukvården, tandvården, detaljhandeln med läkemedel eller djurens hälso- och sjukvård, finns skäl att föreskriva provotid, får en ombudsman göra en anmälan om detta till den som har befogenhet att besluta i frågan.

23 § Om en ombudsman anser att det är påkallat att en befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av en brottslig gärning eller en

grov eller upprepad tjänsteförseelse, får ombudsmannen göra en anmälan om det till den som har befogenhet att besluta om åtgärden.

24 § När en ombudsman har gjort en anmälan i ett sådant ärende som avses i 22 eller 23 § ska ombudsmannen i ärendet få tillfälle att komplettera sin utredning, att yttra sig över annan utredning som har förts till ärendet och att närvara om det hålls ett muntligt förhör.

Första stycket gäller inte ärenden om avstängning.

25 § Om en myndighet har meddelat ett beslut mot en befattningshavare i ett ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får en ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om en myndighets beslut i ett ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller djurhälsopersonalen eller är krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. och i fråga om en myndighets beslut i ett ärende om prövotid eller en sådan behörighetsfråga som avses i 22 §. Närmare bestämmelser om en sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

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

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

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

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

Ingripande mot befattningshavare utan självständiga befogenheter

27 § En ombudsman bör inte ingripa mot en befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

Åtgärder mot vissa befattningshavare

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

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

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

Klagomål och handläggning av ärenden

Klagomål

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

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

Samråd om inspektioner och undersökningar

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

Utredning

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

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

Omfördela ett ärende

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

Överlämna ett ärende

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

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

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

Förelägga och döma ut vite

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

Avgöra ett ärende

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

Återlämna en handling

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

Bemyndiganden

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

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

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

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

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

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

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

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

Redogörelse till riksdagen

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

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

Övriga bestämmelser

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

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Förslagen lydelse

9 §

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

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

33 §

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

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

57 §

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

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

Den här lagen träder i kraft den 1 juli 2023.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

6 §

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

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

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

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

8 kap.

7 §

Ansvarsnämndens beslut får överklagas även av

1. Jordbruksverket, eller

2. den länsstyrelse som varit yrkesutövarens motpart i nämnden, om

beslutet har gått länsstyrelsen emot.

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

42 kap.

2 §²

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

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

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

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

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

4 §³

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

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

² Senaste lydelse 2022:142.

³ Senaste lydelse 2022:142.

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

1 §⁴

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

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

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

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

10 kap.

11 §⁵

Ansvarsnämndens slutliga beslut får endast överklagas av

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

2. den yrkesutövare som beslutet riktar sig mot.

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

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

15 §⁶

Inspektionen för vård och omsorg är motpart till den yrkesutövare som

Inspektionen för vård och omsorg är motpart till den yrkesutövare som

⁴ Senaste lydelse 2012:957.

⁵ Senaste lydelse 2012:957.

⁶ Senaste lydelse 2014:62.

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

3 §

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

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

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

4 §

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

BILAGA 3

Utskottets lagförslag

1 Ändring i framställningens förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

*Framställningens förslag**Utskottets förslag***13 kap.**

2 §

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

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

Riksdagens ombudsmän ska vara fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Chefsjustitieombudsmannen är administrativ chef. Riksdagen får även välja en eller flera ställföreträdande ombudsmän. En ställföreträdande ombudsman ska ha tjänstgjort som riksdagens ombudsman *eller ska ha avgått med ålderspension från en anställning som justitieråd i Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen.*

Riksdagens ombudsmän samt ställföreträdande ombudsmän får inte inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för ombudsmannens opartiskhet i arbetet eller som kan skada verksamhetens anseende.

3 §

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

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

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

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

Vid val av en ombudsman till chefsjustitieombudsman gäller andra stycket.

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

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

Andra stycket gäller även när en ombudsman väljs till chefsjustitieombudsman.

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

4 §

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

Minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om ett beslut att enligt första stycket entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman.

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

2 Ändring i framställningens förslag till lag med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Framställningens förslag

Utskottets förslag

5 §

När chefsjustitieombudsmannen *har semester eller är förhindrad att utöva sin tjänst* ska den av de andra ombudsmännen som har varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans eller hennes ställe. *Om två eller flera ombudsmän har varit ombudsmän lika länge, har den som är äldst företrädare.*

När chefsjustitieombudsmannen *inte är i tjänst* ska den av de andra ombudsmännen som har varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans eller hennes ställe, *om inte chefsjustitieombudsmannen beslutar annat.*

6 §

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. En ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman *är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom eller semester*. En ställföreträdande ombudsman får också tas i anspråk för tjänstgöring under en period då en ombudsman har avslutat sitt uppdrag och en ny ombudsman ännu inte har tillträtt, eller om det av något annat särskilt skäl finns behov av en ställföreträdande ombudsman.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om en ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. En ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman *inte är i tjänst*. En ställföreträdande ombudsman får också tas i anspråk för tjänstgöring under en period då en ombudsman har avslutat sitt uppdrag och en ny ombudsman ännu inte har tillträtt, eller om det av något annat särskilt skäl finns behov av en ställföreträdande ombudsman.

12 §

Ombudsmännen ska särskilt se till att de som står under ombudsmännens tillsyn följer regeringsformens föreskrifter om saklighet och opartiskhet och att det inte görs intrång i *medborgarnas* grundläggande fri- och rättigheter i den offentliga verksamheten.

Ombudsmännen ska särskilt se till att de som står under ombudsmännens tillsyn följer regeringsformens föreskrifter om saklighet och opartiskhet och att det inte görs intrång i *enskildas* grundläggande fri- och rättigheter i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter ska ombudsmännen beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

Omfördela ett ärende

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

Omfördela ärenden

34 §

Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordningen *besluta* att ett ärende ska, om det finns särskilda skäl, omfördelas till honom eller henne eller till någon av de andra ombudsmännen.

Överlämna ett ärende

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

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

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

Överlämna ärenden

40 §

En ombudsman får *delegera till* en tjänsteman vid ombudsmanna-expeditionen att på ombudsmannens vägnar dels genomföra en inspektion, dels fatta beslut i ärenden som väckts genom klagomål. Ett sådant *delegeringsbeslut* får inte innefatta rätt att

En ombudsman får delegera till en tjänsteman vid ombudsmanna-expeditionen att vidta de handläggningsåtgärder som behövs *i ärenden*.

41 §

Chefsjustitieombudsmannen får i arbetsordningen eller genom ett särskilt beslut *bemyndiga* kanslichefen eller någon annan

Chefsjustitieombudsmannen får i arbetsordningen eller genom ett särskilt beslut *delegera till* kanslichefen eller någon annan

tjänsteman vid ombudsmanna-expeditionen att besluta i andra administrativa frågor än de som regleras i 4 §, 6 §, 7 § första stycket eller 34 §.

tjänsteman vid ombudsmanna-expeditionen att besluta i andra administrativa frågor än de som regleras i 4 §, 6 §, 7 § första stycket eller 34 §.

42 §

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

Kanslichefen får *delegera till* en tjänsteman vid ombudsmanna-expeditionen att fatta beslut i kanslichefens ställe, om chefsjustitieombudsmannens *delegeringsbeslut* medger det.

43 §

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

Ombudsmännen ska senast den 15 mars varje år lämna en ämbetsberättelse för tiden *1 januari–31 december* närmast föregående år till riksdagen. Berättelsen ska innehålla en redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 13, 21–23 eller 25 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen ska även ge en översikt över verksamheten i övrigt.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

2. Genom lagen upphävs lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

1. Denna lag träder i kraft den 1 september 2023.

3. *Den ämbetsberättelse som enligt 43 § ska lämnas till riksdagen senast den 15 mars 2024 ska även omfatta tiden 1 juli–31 december 2022.*

3 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 6 § regeringsformen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Utskottets förslag

13 kap.

6 §

Riksdagen väljer en eller flera ombudsmän (justitieombudsmän), som i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. En ombudsman får föra talan i de fall som anges i instruktionen.

Riksdagen får entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste enas om beslutet att entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman.

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

Närmare bestämmelser om ombudsmännen meddelas i riksdagsordningen och i annan lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Regeringsformen omtryckt 2022:1600.

4 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 4 § riksdagsordningen ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt utskottets lagförslag Föreslagen lydelse
punkten 1*

13 kap.

4 §¹

Riksdagen får *på begäran av* Riksdagen får *enligt 13 kap. 6 §*
konstitutionsutskottet entlediga en *regeringsformen* entlediga en
ombudsman eller en ombudsman eller en ställföreträdande
ställföreträdande ombudsman som ombudsman som inte har riksdagens
inte har riksdagens förtroende. *förtroende. Begäran om detta görs av*
konstitutionsutskottet.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Senaste lydelse 2023:000.