

2020-02-10

1191-2019/20

Direktiv för en parlamentarisk utredning om översyn av Riksdagens ombudsmän (JO)

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentariskt sammansatt kommitté sammankallas med uppdrag att göra en översyn av Riksdagens ombudsmän (JO). Översynen ska behandla olika frågor som gäller bl.a. JO:s konstitutionella ställning, uppdrag, verksamhet och organisation.

Kommittén ska biträdas av experter och sekreterare samt får inrätta referens- och arbetsgrupper.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022.

Bakgrund

Sedan den senaste större översynen av Riksdagens ombudsmän (JO) genomfördes i mitten av 1980-talet har JO:s verksamhet och dess förutsättningar förändrats i flera avseenden. Konstitutionsutskottet har därför under senare år identifierat ett behov av en bred översyn av JO. Med stöd av sin initiativrätt föreslog konstitutionsutskottet den 5 december 2019 därför ett tillkännagivande till riksdagsstyrelsen om en översyn av JO. Riksdagen beslutade den 11 december 2019 i enlighet med konstitutionsutskottets förslag (bet. 2019/20:KU4, rskr. 2019/20:102).

Översynen ska enligt utskottet behandla olika frågor som gäller bl.a. JO:s konstitutionella ställning, uppdrag, verksamhet och organisation. Under särskilda rubriker nedan utvecklas behovet av en översyn och preciseras ramarna för utredningsuppdraget genom frågeställningar och avgränsningar.

JO är i grunden en välfungerande institution. Utgångspunkten för en utredning bör därför vara att bevara JO-ämbetets grundläggande uppdrag och struktur.

JO:s konstitutionella ställning

Allmänt om självständighet och institutionellt oberoende

När JO-ämbetet inrättades i samband med tillkomsten av 1809 års regeringsform var det främsta syftet med det nya ombudsmannaämbetet att få till stånd en tillsyn i medborgarnas intresse som var helt oberoende och självständig i förhållande till den styrande makten. JO har sedan dess varit och är än i dag en garant för medborgarnas rättssäkerhet. Det är därför av avgörande betydelse att JO-ämbetets institutionella oberoende alljämt bevaras och värnas. JO ska stå fri från den offentliga förvaltningen i övrigt, och oberoendet ska även fortsatt gälla i förhållande till riksdagen. Ombudsmännens självständighet är helt avgörande för tillsynsuppdragets trovärdighet och legitimitet. Riksdagen ska exempelvis aldrig kunna påverka JO:s befattning med enskilda ärenden eller ta initiativ till att JO tar upp sådana ärenden (se bet. KU 1986/87:2 s. 43–44).

Samtidigt innebär gällande ordning att riksdagen ska fastställa de generella riktlinjerna för JO:s uppdrag och verksamhet genom bestämmelserna i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen). I 13 kap. 6 § första stycket regeringsformen anges således att justitieombudsmännen ska utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar i enlighet med den instruktion som riksdagen beslutar samt att en ombudsman får föra talan i de fall som anges i instruktionen. JO:s tillsynsuppdrag definieras följaktligen av riksdagen genom JO-instruktionen.

Härtill kommer att det i riksdagsordningen föreskrivs att konstitutionsutskottet, på eget initiativ eller på begäran av någon av justitieombudsmännen, ska samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art

(riksdagsordningens tilläggsbestämmelse 13.2.1). Utskottet och därmed riksdagen får härigenom anses dels ha ett visst ansvar för ämbetets inre organisation, dels få en möjlighet till insyn i densamma.

I sammanhanget kan också konstateras att riksdagen inte bara väljer justitieombudsmännen utan även får entlediga dem. Enligt 13 kap. 4 § riksdagsordningen (RO) får riksdagen på begäran av konstitutionsutskottet entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. En justitieombudsman väljs för en mandatperiod om fyra år (13 kap. 3 § RO).

Vidare innebär gällande ordning att andra tillsynsmyndigheter, t.ex. Arbetsmiljöverket och Datainspektionen, utövar tillsyn över vissa delar av JO:s verksamhet. Dessa myndigheters tillsyn och sanktionsmöjligheter kan få direkta konsekvenser för JO:s förutsättningar att bedriva sin verksamhet.

Det är av avgörande betydelse att värna JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet samt att säkerställa JO:s konstitutionella uthållighet, dvs. förmågan att över tid utföra den i regeringsformen grundade kontrollfunktionen. Även om det inte framkommit några grundläggande brister i gällande ordning bör en utredning analysera och bedöma om JO:s oberoende och ombudsmännens självständighet alltigenom tillgodoses genom gällande regelverk och ta ställning till om det är påkallat med författningsändringar. Utredningen ska därvid särskilt beakta vikten av att säkerställa JO:s konstitutionella uthållighet.

Jämförelse med internationella rekommendationer

Under senare år har såväl Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen) som International Ombudsman Institute (IOI) antagit rekommendationer som syftar till att främja skyddet av ombudsmanna-institutioner och värna oberoendet. Utredningen bör beskriva och analysera hur gällande svenska regelverk och ordning förhåller sig till rekommendationer från internationella organ såsom Venedigkommissionen och IOI. Utredningen bör därvid särskilt behandla frågor som rör självständighet, oberoende, val, omval respektive entledigande av ombudsmännen och mandatperiodens längd.

Utredningen bör i detta sammanhang beakta att de internationella rekommendationerna inte är juridiskt bindande och att de måste tolkas med utgångspunkt i Sveriges konstitutionella system och det svenska JO-ämbetets uppdrag och roll. Utredningen ska även lämna förslag på eventuella författningsändringar som utredningen bedömer vara motiverade.

Kontakterna med riksdagen

I RO och JO-instruktionen finns bestämmelser om konstitutionsutskottets samråd med ombudsmännen (13.2.1 RO och 14 § JO-instruktionen) och om utskottets kontroll (25 § JO-instruktionen). Under senare år har utskottet bjudit in JO till såväl slutna som öppna sammanträden, exempelvis i samband med

överlämnandet av ämbetsberättelsen och vid information om årsredovisningen och förslaget till anslag på statens budget för JO. Det är angeläget att formerna för konstitutionsutskottets samråd med och stöd till JO liksom utskottets kontroll och uppföljning av JO:s verksamhet är adekvata och välfungerande samtidigt som de inte inkräktar på ombudsmännens självständighet och JO:s institutionella oberoende. Utredningen bör därför redogöra för den ordning som nu tillämpas i dessa avseenden och bedöma om ordningen är ändamålsenlig utifrån nämnda överväganden. Utredningen bör också ta ställning till om det finns behov av förändringar och, i förekommande fall, lämna erforderliga förslag, inbegripet förslag till eventuella författningsändringar.

Förhållandet till Riksdagsförvaltningen

JO får i dag visst administrativt stöd från myndigheten Riksdagsförvaltningen. Mot bakgrund av att JO också har tillsyn över myndigheten bör utredningen kartlägga och ta ställning till hur en administrativ samverkan mellan JO och Riksdagsförvaltningen förhåller sig till det institutionella oberoendet. Utredningen bör i det sammanhanget även dels undersöka och bedöma i vad mån det behövs förändringar, dels lämna de förslag som utredningen finner motiverade, inklusive förslag till eventuella författningsändringar.

Förvaltningslagens tillämplighet och besluts överklagbarhet

En fråga som har koppling till JO:s konstitutionella ställning inbegripet dess institutionella oberoende avser förvaltningslagens (2017:900) tillämplighet i JO:s verksamhet. Av 6 § första stycket JO-instruktionen framgår att en ombudsman avgör ett ärende genom beslut, vari han eller hon får uttala sig om huruvida en åtgärd av en myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Det har såväl i doktrinen som i rättstillämpningen diskuterats i vilken utsträckning förvaltningslagen är tillämplig på justitieombudsmännens tillsynsverksamhet och om beslut som JO meddelar inom ramen för sitt tillsynsuppdrag är överklagbara¹. Det finns således en oklarhet som föranleder ett behov av klargörande. Utredningen bör därför redovisa och klargöra frågor som avser förvaltningslagens tillämplighet på och besluts överklagbarhet i JO:s tillsynsverksamhet. Utredningen bör även föreslå de eventuella författningsändringar som bedöms vara motiverade.

¹ Se t.ex. Claes Eklundh "JO-ämbetet och förvaltningslagen" s. 203–211 i *Förvaltningsrättslig tidskrift* (1996) och Kammarrätten i Stockholms dom den 19 december 2018 i mål nr 6956-18; domen överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen som beslutade att inte meddela prövningstillstånd (beslut den 1 oktober 2019 i mål nr 451-19).

Sammanfattning

Sammanfattningsvis ska utredningen när det gäller JO:s konstitutionella ställning bl.a.

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

JO:s uppdrag

Allmänt om JO:s tillsynsuppdrag

Syftet med JO:s verksamhet är att främja rättssäkerheten, och tyngdpunkten ligger på grundläggande rättsprinciper och det medborgerliga perspektivet. Av 13 kap. 6 § första stycket regeringsformen följer, som redan har framgått, att justitieombudsmännen ska utöva tillsyn över tillämpningen av lagar och andra författningar i offentlig verksamhet. JO:s tillsynsuppdrag definieras närmare i JO-instruktionen. Av 2 § JO-instruktionen framgår bl.a. att under ombudsmännens tillsyn står statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa, liksom andra som ägnar sig åt myndighetsutövning och vissa statliga affärsverk. Vidare anges i 3 § JO-instruktionen att ombudsmännen särskilt ska tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter iakttar saktighet och opartiskhet samt att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds förnär i den offentliga verksamheten.

Bestämmelserna om JO:s tillsynsuppdrag är förhållandevis allmänt hållna. Frågan har också väckts om det finns ett behov av att ge justitieombudsmännen närmare vägledning när det gäller var tillsynsuppdragets huvudsakliga fokus och tyngd bör ligga. Utredningen bör analysera och bedöma om det finns skäl att

utveckla och precisera tillsynsuppdraget samt föreslå eventuella författningsändringar.

Det är angeläget att ämbetet som JO och JO:s beslut inom ramen för tillsynsuppdraget åtnjuter respekt och att besluten får genomslagskraft hos dem som granskas. Utredningen ska undersöka, analysera och bedöma hur det förhåller sig med den saken samt – i den utsträckning det bedöms påkallat – lämna förslag till åtgärder och eventuella författningsändringar.

JO:s tillsynsområde

JO:s tillsynsuppdrag omfattar inte sådan offentlig verksamhet som bedrivs i privat regi och som inte utgör myndighetsutövning. Samhällsutvecklingen har emellertid inneburit att det har blivit allt vanligare att verksamheter som tidigare endast bedrevs i offentlig regi nu även drivs av privata företag. På vissa offentligt finansierade verksamhetsområden förekommer i princip endast privata aktörer. Den ökade privatiseringen av den offentliga verksamheten – t.ex. inom vård, skola och omsorg – har också i viss utsträckning medfört en begränsning av JO:s tillsynsområde. Utredningen bör med anledning av detta undersöka, analysera och redovisa konsekvenserna för JO:s uppdrag av att offentlig verksamhet i allt större utsträckning bedrivs i privat regi, särskilt i förhållande till JO:s uppgift att främja rättssäkerheten och det medborgerliga perspektivet. Utredningen bör även överväga och – i den utsträckning det bedöms påkallat – föreslå anpassningar av såväl JO:s tillsynsområde som gällande regelverk till nuvarande förhållanden.

Åklagarrollen

Under lång tid efter det att JO-ämbetet inrättades präglades JO:s roll av åklagarfunktionen. Inriktningen av JO:s verksamhet har emellertid successivt förändrats, och åklagaruppgiften utgör i dag en förhållandevis begränsad del av verksamheten.

JO saknar egna polisiära resurser och åklagarresurser. Av 22 § första stycket JO-instruktionen följer att en justitieombudsman, med vissa begränsningar, får uppdra åt annan att leda förundersökning samt att väcka och utföra åtal som ombudsmannen har beslutat. När en justitieombudsman beslutar att inleda förundersökning ger ombudsmannen också regelmässigt i uppdrag åt en allmän åklagare att biträda vid förundersökning och åtal, även om det är ombudsmannen som fattar alla formella beslut och som är ansvarig för åtalsärendet. Denna arbetsfördelning ger upphov till vissa frågor av bl.a. praktisk karaktär, exempelvis när det gäller åtkomst till och hantering av handlingar. Utredningen bör därför redogöra för JO:s uppdrag som åklagare och hur JO utför respektive har utfört uppdraget över tid. Utredningen bör därvid identifiera eventuella behov av förändringar och lämna de åtgärdsförslag som bedöms vara nödvändiga. Utredningen bör också föreslå de eventuella författningsändringar som bedöms vara motiverade när det gäller JO:s uppdrag som åklagare.

Extraordinärt tillsynsorgan

En grundläggande utgångspunkt är att JO:s tillsyn är extraordinär till sin karaktär. Den ska alltså inte ersätta den ordinarie tillsyn som förekommer hos myndigheterna. En tydlig, effektiv och väl fungerande ordinarie tillsyn är nödvändig för den offentliga verksamhetens legitimitet. Den ger också bättre förutsättningar för JO att utföra sin extraordinära tillsyn. Förändringar som innebär begränsningar i den ordinarie tillsynsverksamheten inom den offentliga förvaltningen liksom åtgärder som leder till exempelvis inskränkningar i myndigheternas klagomålshantering eller i enskildas möjligheter att få myndigheternas beslut överprövade kan således få direkta implikationer för JO:s extraordinära tillsynsverksamhet. Utredningen bör därför analysera i vilken utsträckning förutsättningarna för JO:s extraordinära tillsynsverksamhet påverkas av förändringar i den ordinarie tillsynsverksamheten och myndigheternas klagomålshantering.

Opcatverksamheten

Enligt en särskild bestämmelse i JO-instruktionen fullgör JO de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Opcat). Bakgrunden till den nuvarande ordningen beskrivs bl.a. i konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU17 JO som nationellt besöksorgan enligt Opcat.

Uppdraget som nationellt besöksorgan skiljer sig emellertid från vad som karakteriserar JO:s uppdrag i övrigt, bl.a. på så sätt att det innefattar en förpliktelse att regelbundet genomföra granskningar av ett visst slag. Det har också i olika sammanhang – bl.a. i utredningen JO som IMR? – påtalats att JO:s Opcatverksamhet förutsätter vissa verksamhetsförändringar och förtydliganden av regelverket. Mot denna bakgrund bör utredningen analysera hur JO:s Opcatverksamhet förhåller sig till JO:s tillsynsuppdrag samt i vilken utsträckning den nuvarande ordningen uppfyller de krav som föreskrivs i det fakultativa protokollet. Utredningen bör också lämna förslag på eventuella författningsändringar.

Internationellt arbete

Av JO:s verksamhetsplan framgår att ett av JO:s övergripande mål för verksamheten är att främja den internationella spridningen av idén om rättslig kontroll genom oberoende ombudsmannainstitutioner. För att nå målet ska JO i största möjliga utsträckning ta emot personer och delegationer som önskar besöka JO för information om verksamheten och därutöver delta i internationella sammanhang och informera om verksamheten samt utbyta kunskaper och

erfarenheter med, och stödja, utländska ombudsmannainstitutioner. I den årliga ämbetsberättelsen finns ett särskilt avsnitt om JO:s internationella arbete under det aktuella verksamhetsåret. Exempelvis framgår av redogörelse 2019/20:JO1 (s. 47) att JO under det verksamhetsåret tog emot 26 besök samt att justitieombudsmännen och tjänstemän hos JO aktivt deltog i utländska konferenser och seminarier.

I gällande regelverk saknas bestämmelser för JO:s internationella arbete. Utredningen bör beskriva det arbete av internationell karaktär som nu bedrivs hos JO. Vidare bör utredningen bedöma hur och i vilken utsträckning JO bör engagera sig och delta i internationellt arbete. Utredningen bör härvid förhålla sig till förslaget om en ny MR-institution och dess uppdrag samt följa frågans utveckling (jfr Ds 2019:4). Utredningen bör även föreslå en författningsreglering.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis ska utredningen när det gäller JO:s uppdrag bl.a.

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

- beskriva det arbete av internationell karaktär som nu bedrivs hos JO, bedöma hur och i vilken utsträckning JO bör engagera sig och delta i internationellt arbete samt föreslå en författningsreglering.

JO:s verksamhet

Ärendehantering

Antalet nyregistrerade ärenden hos JO har ökat stadigt under de senaste åren. Under verksamhetsåret 2018–2019 registrerades ca 9 150 nya ärenden hos JO. Av dessa var den absoluta merparten, ca 8 950 ärenden, klagomålsärenden. I ämbetsberättelsen för verksamhetsåret 2018–2019 (redog. 2019/20:JO1 s. 14) anför JO bl.a. följande om de åtgärder som har vidtagits för att möta senare års ökade ärendetillströmning.

Det är prövningen av klagomålsärenden som tar huvuddelen av JO:s handläggningsresurser i anspråk. För att kunna möta den stora ärendetillströmningen under senare år har JO utvecklat sina rutiner och arbetssätt. I de fall JO får ta emot ett stort antal klagomål mot samma förhållanden hos en myndighet är det vanligt att klagomålen inte utreds individuellt. I stället utreds de aktuella förhållandena på ett mer övergripande plan i ett enda ärende. Ärenden med individuella klagomål avslutas med hänvisning till detta ärende och det beslut som fattats. Närmare 400 ärenden har under året skrivits av med hänvisning till att den anmälda frågan har utretts i ett tidigare ärende eller är under utredning i ett pågående ärende. Det förekommer också att JO i stället för att utreda en anmälan där det finns skäl att misstänka att en myndighet brustit i handläggningen i sitt beslut endast erinrar om gällande bestämmelser. Sådana beslut kan meddelas när det påstådda felet är vanligt förekommande och när JO anser att saken kan bero med en påminnelse om hur myndigheten ska agera i den situation som beskrivits i anmälan. Under året har denna möjlighet använts i 350 ärenden.

Av bilaga 1, diagram 1.2–1.6 (*ej bifogad här; riksdagsstyrelsens anm.*) framgår bl.a. fördelningen mellan utredda respektive avskrivna ärenden. Man kan konstatera att andelen avskrivna ärenden är mycket stor. En del av förklaringen till detta är emellertid att JO, som nyss nämnts, i stället för att utreda vissa klagomål valt att hänvisa till tidigare utredda ärenden eller att erinra om regelverket.

Frågan om hur den ökade ärendemängden hos JO hanteras, liksom hur avvägningen mellan klagomålsprövningen å den ena sidan och inspektionsverksamheten å den andra sidan ska göras, har berörts tidigare i olika sammanhang. Mot bakgrund av att det inte finns några indikationer på att ärendetillströmningen skulle avstanna över tid finns det skäl att göra en strukturerad genomgång av JO:s ärendehantering. Utredningen bör således undersöka om de åtgärder som JO har vidtagit för att möta den ökade ärendemängden och ärendebalansen är effektiva och ändamålsenliga i förhållande till JO:s tillsynsuppdrag. Utredningen bör vidare bedöma om

balansen mellan JO:s klagomålshantering, inspektionsverksamhet och utnyttjande av sin initiativrätt är väl avvägd. Utredningen bör i detta sammanhang även analysera och bedöma om JO:s ekonomiska förutsättningar är anpassade för att bedriva en effektiv och ändamålsenlig verksamhet. Utredningen bör även föreslå de eventuella författningsändringar som bedöms vara påkallade.

Digital utveckling m.m.

Till följd av den digitala utvecklingen bl.a. inom den offentliga förvaltningen hanterar myndigheter dokument och ärenden i allt större utsträckning elektroniskt. Denna utveckling har medfört ändrade förutsättningar för JO:s tillsynsverksamhet under senare år, t.ex. när det gäller digital åtkomst eller fysisk tillgång till myndigheters handlingar vid inspektioner. Utredningen bör därför kartlägga den digitala utvecklingens konsekvenser för JO:s verksamhet och föreslå de förändringar som bedöms vara nödvändiga, exempelvis när det gäller verksamhetsformer, arbetsmetoder och regelverk. Utredningen bör även undersöka om gällande regelverk för bl.a. personuppgiftsbehandling och sekretess i JO:s verksamhet är adekvat eller om anpassningar är påkallade samt, i förekommande fall, lämna förslag på författningsändringar.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis ska utredningen när det gäller JO:s verksamhet bl.a.

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

JO:s organisation

Antalet justitieombudsmän

Frågan om JO-ämbetets organisation och antalet justitieombudsmän har övervägts i tidigare utredningar. Dagens ordning med fyra sidoordnade justitieombudsmän har sin grund i 1975 års JO-reform, vid vilken antalet ombudsmän ökade från tre till fyra och en av ombudsmännen fick vissa chefsfunktioner. Titeln chefsJO infördes i samband med 1983 års JO-utredning för att JO-ämbetet skulle bli mer sammanhållet och få ett tydligare ledarskap.

Vid den senaste större översynen av JO föreslog 1983 års JO-utredning att organisationen med fyra ombudsmän, varav en chefsJO, skulle ersättas med en organisation med en ombudsman och tre högre tjänstemän – rättschefer (SOU 1985:26 s. 249 f.). Konstitutionsutskottet konstaterade att förslaget om ett enmansämbete skulle förutsätta en omfattande delegation av beslutanderätten till tjänstemän, vilket ansågs vara problematiskt (bet. KU 1986/87:2 s. 41). En vidgad delegationsmöjlighet skulle enligt utskottet leda till att JO själv tog befattning med endast en mindre del av ärendena och därmed skulle alltför mycket av JO-ämbetets särskilda karaktär gå förlorad. Detta ledde enligt utskottets mening till att ”JO måste biträdas i sitt arbete av personer som valts till sina ämbeten av riksdagen”.

De skäl som konstitutionsutskottet tidigare anfört mot ett enmansämbete är fortfarande giltiga. Det saknas därför anledning att utreda frågan om att minska antalet justitieombudsmän.

Det har även övervägts om det bör ingå i utredningens uppdrag att bedöma om det finns skäl att öka antalet justitieombudsmän. En lösning med ett ökat antal ombudsmän skulle kunna ligga nära till hands för att möta ökad ärendetillströmning och arbetsbörda. Det finns dock starka skäl som talar emot en utveckling mot ett ökat antal justitieombudsmän. Även vid en begränsad ökning till fem ombudsmän riskerar tyngden i JO-uppdraget att minska. Detta skulle kunna få negativa konsekvenser för såväl respekten som genomslagskraften för meddelade beslut. Det är viktigt att påpeka att samtliga ombudsmän är likställda i beslutsfattandet och att en ökning av antalet ombudsmän skulle kunna komma att påverka ombudsmännens inbördes ställning. Sammantaget finns det inte heller skäl att utreda frågan om att öka antalet justitieombudsmän.

ChefsJO:s administrativa uppdrag m.m.

I 13 kap. 2 § andra stycket RO anges, såvitt nu är av intresse, att chefsJO är administrativ chef och bestämmer inriktningen av verksamheten i stort. I 12 § första stycket JO-instruktionen anges bl.a. att chefsJO ansvarar inför riksdagen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att JO hushållar väl med statens medel. I 12 § andra stycket JO-instruktionen stadgas att chefsJO ska,

efter samråd med övriga ombudsmän, i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen, besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt besluta om årsredovisning och förslag till anslag på statens budget för JO.

Av lagtexten framgår inte den närmare innebörden av denna reglering. Uttalandena i förarbetena är relativt allmänt hållna och innehåller inte någon djupgående analys av eller vägledning vad gäller t.ex. hur regelverket om chefsJO:s administrativa uppdrag och roll förhåller sig till ombudsmännens inbördes oberoende. Härtill kommer att en av iakttagelserna i en organisationsstudie som genomfördes 2013 var att det fanns en administrativ och organisatorisk otydlighet hos JO.

Det är viktigt att värna och upprätthålla varje ombudsmans självständighet när han eller hon utför sitt tillsynsuppdrag. Respektive ombudsman är vald av riksdagen med uppgift att värna och ta till vara enskildas intressen och i eget namn självständigt fatta beslut. Det är aldrig fråga om ett gemensamt beslutsfattande i JO:s tillsynsverksamhet. Det är emellertid viktigt att skilja mellan tillsynsverksamhet och administrativ verksamhet även om gränsdragningen däremellan inte alltid är given. Det finns skäl att analysera och om möjligt tydliggöra chefsJO:s administrativa roll och uppdrag samt vad det innebär för övriga ombudsmän.

En utredning bör därför analysera och tydliggöra innebörden av chefsJO:s administrativa uppdrag och roll samt ansvarsförhållandena och arbetsfördelningen i förhållandet till övriga ombudsmän. Om det bedöms angeläget får utredningen i detta sammanhang även överväga frågor som rör kanslichefens respektive byråchefernas roll och uppdrag samt frågor om arbetsledning. Utredningen ska lämna de förslag som resultatet av analysen bedöms ge anledning till.

De ställföreträdande justitieombudsmännen

Enligt 15 § JO-instruktionen beslutar chefsJO om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. I bestämmelsen anges att ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

Det förekommer att de ställföreträdande ombudsmännen i viss utsträckning tjänstgör dels under de ordinarie ombudsmännens semestrar, dels under en tid som en tjänst som ordinarie ombudsman är obesatt när den ordinarie ombudsmannen har avslutat sitt uppdrag och den nya ombudsmannen ännu inte har tillträtt. Omfattningen av de ställföreträdande justitieombudsmännens tjänstgöring redovisas bl.a. i JO:s årliga ämbetsberättelse. Således anges exempelvis i ämbetsberättelsen för verksamhetsåret 2017–2018 att en tillsynsavdelning var utan ordinarie ombudsman under mer än ett halvår och att

verksamheten på avdelningen under denna tid upprätthölls med hjälp av de två ställföreträdande ombudsmännen (redog. 2018/19:JO1 s. 12).

Utredningen bör kartlägga och analysera i vad mån det finns behov av förtydliganden av eller förändringar i regelverket för de ställföreträdande ombudsmännen och deras tjänstgöring. I förekommande fall bör utredningen även lämna förslag till författningsändringar.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis ska utredningen när det gäller JO:s organisation bl.a.

- analysera och tydliggöra innebörden av chefsJO:s administrativa uppdrag och roll samt ansvarsförhållanden och arbetsfördelning i förhållande till övriga ombudsmän
- om det bedöms angeläget överväga frågor som rör kanslichefens respektive byråchefernas roll och uppdrag samt frågor om arbetsledning
- kartlägga och analysera i vad mån det finns behov av förtydliganden av eller förändringar i regelverket för de ställföreträdande ombudsmännen och deras tjänstgöring
- lämna förslag till författningsändringar.

I utredningsuppdraget ska inte ingå att överväga eller lägga fram lagförslag om att ändra antalet justitieombudsmän.

Utredningsuppdraget och kommittén

Utöver de frågeställningar som redovisas ovan får utredningen, med den avgränsning som anges om antalet justitieombudsmän, analysera och lämna förslag i andra sammanhängande frågor som rör JO-ämbetet. Utredningen ska dock inte lämna förslag som innebär eller skulle ge upphov till grundlagsändringar.

Översynen bör även inbegripa en språklig och redaktionell genomgång av relevanta bestämmelser för JO-ämbetet i riksdagsordningen och JO-instruktionen, varvid också författningsförslag bör lämnas.

Utredningen ska genomföras inom ramen för en parlamentariskt sammansatt kommitté.

Kommittén ska inhämta synpunkter från JO, från tidigare ombudsmän och från berörda myndigheter samt från andra relevanta aktörer.

När det bedöms vara relevant bör kommittén göra internationella jämförelser med motsvarande ombudsmannainstitutioner.

Kommittén ska analysera och redovisa förslagens konsekvenser.