

YTTRANDEDatum
2022-11-15Dnr
R 50-2022

1 (25)

Riksdagsförvaltningen
Juridiska enheten**Yttrande över betänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2)**

(Dnr 1191-2019/20)

1 Inledning

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

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

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

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

2 Konstitutionell uthållighet

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

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

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

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

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

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

3 JO:s verksamhet nu och i framtiden

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

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

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

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

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

4 JO:s konstitutionella ställning

4.1 Självständighet och institutionellt oberoende

4.1.1 Inledande kommentar

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

4.1.2 *Behovet av uttrycklig författningsreglering av oberoende och självständighet*

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

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

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

4.1.3 *Bisysslor*

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

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

4.2 Val av justitieombudsmän och ställföreträdande ombudsmän

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

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

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

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

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

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

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

4.3 Mandatperiodens längd och möjligheten till omval

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

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

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

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

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

4.4 Entledigande

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

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

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

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

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

4.5 Konstitutionsutskottets granskning av JO

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

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

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

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

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

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

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

4.6 Förhållandet till vissa myndigheter med tillsynsfunktioner

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

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

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

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

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

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

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

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

5 JO:s uppdrag

5.1 JO:s rättsvårdande uppdrag

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

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

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

5.2 JO:s tillsynsområde

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

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

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

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

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

5.3 Åklagarrollen

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

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

5.4 JO som extraordinärt tillsynsorgan

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

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

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

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

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

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

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

5.5 Opcat-verksamheten

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

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

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

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

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

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

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

5.6 Chefsjustitieombudsmannen och det medieetiska området

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

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

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

6 JO:s verksamhet

6.1 Ärendehantering hos JO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2 Digital utveckling och tillgång till uppgifter

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

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

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

7 JO:s organisation

7.1 ChefsJO:s roll och uppdrag samt förhållandet till ombudsmännen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

7.2 Bestämmelser om JO:s personal

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

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

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

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

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

7.3 De ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

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

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

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

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

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

8 Förslag till författningstext m.m.

8.1 Förslaget till ny JO-instruktion

8.1.1 Grundläggande bestämmelser och organisation

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

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

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

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

I övrigt föreslås inte någon ändring i paragrafen.

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

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

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

8.1.2 Uppdrag

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

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

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

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

8.1.3 Uppgifter

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

8.1.4 Klagomål och handläggning av ärenden

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

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

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

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

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

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

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

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

Ett ärende avgörs efter föredragning om ombudsmannen bestämmer det.

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

8.1.5 Bemyndiganden

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

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

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

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

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

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

8.1.6 Redogörelse till riksdagen

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

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

8.1.7 Övriga synpunkter

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

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

8.2 Ändringar i offentlighets- och sekretesslagen m.m.

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

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

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

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

8.3 Ersättning till ställföreträdande ombudsmän

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

8.4 Ändringar i riksdagsordningen

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

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

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

Erik Nymansson

Thomas Norling

Katarina Pålsson

Per Lennerbrant

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