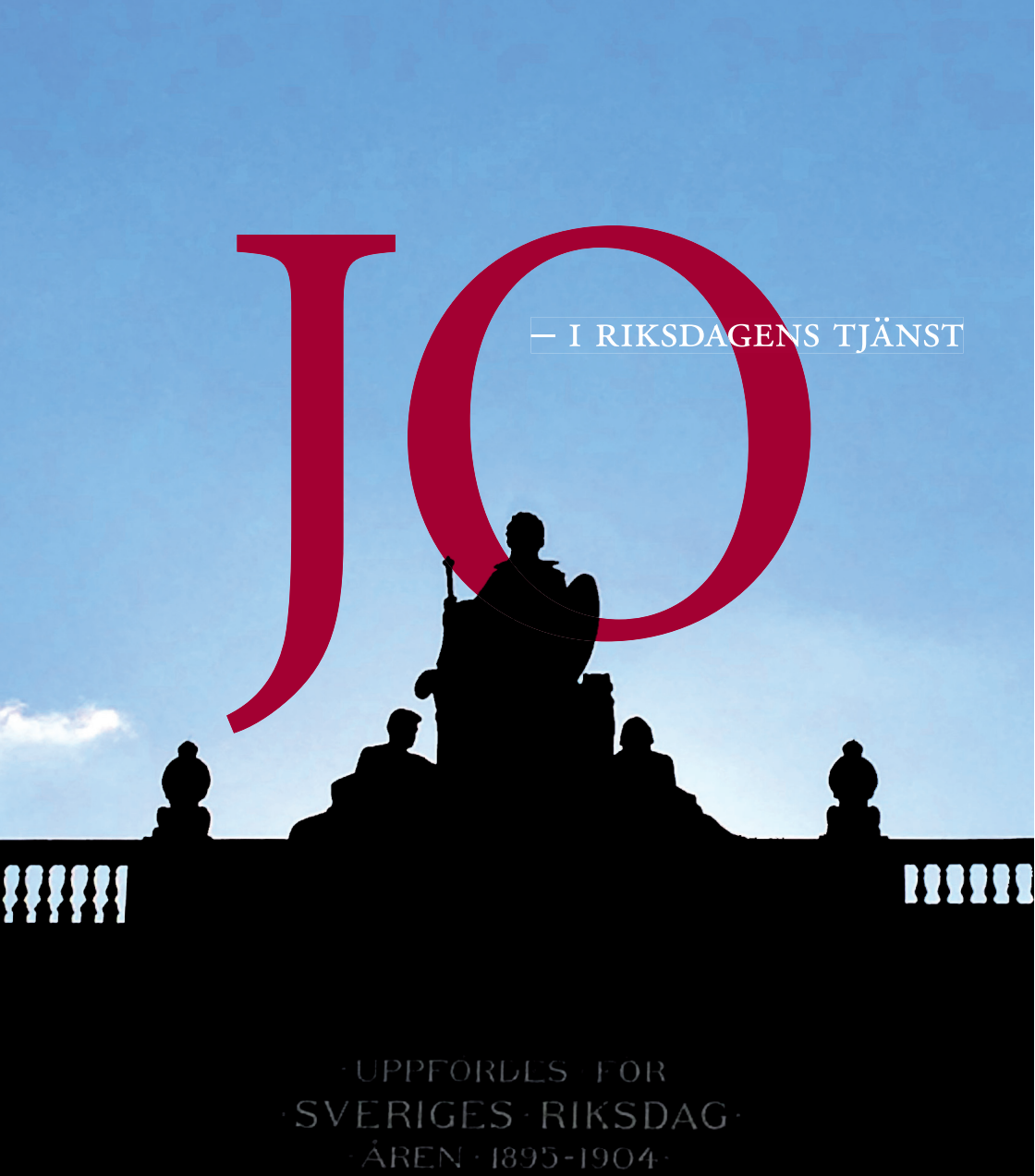
JO

– I RIKSDAGENS TJÄNST



HANS-GUNNAR AXBERGER

JO – i riksdagens tjänst

Hans-Gunnar Axberger

JO – i riksdagens tjänst

JO – i riksdagens tjänst
Hans-Gunnar Axberger
ISBN 978-91-85333-54-7
© författaren och förlaget
Omslag: Jan Östlund, eddy.se ab
Produktion: eddy.se ab, Visby 2014
Tryck: Elanders Sverige AB, Mölnlycke 2014

Att mångfaldiga innehållet i denna bok, helt eller delvis, utan medgivande av författaren, är förbjudet enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. Förbudet gäller varje form av mångfaldigande, såsom tryckning, kopiering, bandinspelning etc.

Förord

Det saknas en aktuell framställning som i översikt beskriver JO-ämbetet och dess verksamhet. Sedan jag slutat som justitieombudsman fick jag i uppdrag att för JO-ämbetets räkning författa en sådan översikt. *JO – i riksdagens tjänst* är resultatet av det uppdraget.

Bengt Wieslanders *JO-ämbetet i Sverige* gavs ut 1995 och har länge använts i den funktion som denna bok är tänkt att fylla. Även om funktionen således är avsedd att vara densamma skiljer sig de bägge böckernas uppläggning åt. Bengt Wieslanders framställning kan sägas i högre grad skildra ämbetet utifrån, medan denna bok mer präglas av dess författares erfarenheter av JO-uppdraget så som det numera utövas.

Beskrivningen av ämbetet, uppdraget och det vardagliga arbetet utgår från de rättsregler som gäller och hur de tillämpas i praxis. Eftersom det rör sig om en översikt är framställningen komprimerad. Av det skälet har boken inte tyngts av någon notapparat. I stället redovisas de källor som använts och arbeten som i övrigt kan ge en djupare bild av ämnet i ett särskilt avsnitt i bokens slut. Där finns också ett sakregister, som är tänkt att fungera som komplement till innehållsförteckningen, för den som har intresse av någon enskild fråga.

Manuskriptet har lästs av de nuvarande ombudsmännen Elisabet Fura (chefsjustitieombudsman), Lilian Wiklund, Lars

Lindström och Cecilia Renfors samt kanslichefen Agneta Lundgren. Jag är mycket tacksam för de synpunkter på innehållet som jag på detta sätt fått, liksom för påpekanden som de och andra medarbetare vid JO-ämbetet, som också tagit del av bokens innehåll, gjort.

Mitt uppdrag har inte varit att leverera en officiell beskrivning. JO-uppdraget lämnar visst utrymme för den enskilda ombudsmannen att välja hur det bäst bör utövas. Jag har i denna anda tillåtit mig att inkludera bedömningar som inte behöver delas av envar. Ansvaret för det slutliga innehållet i boken är i alla händelser enbart mitt.

Hans-Gunnar Axberger
Justitieombudsman 2008–2013

Innehåll

Förord 5

Introduktion 11
Hur det började 11
”En moderator mellan kung och folk” 14
Utvecklingslinjer 17
Reformer 22
Ombudsmannainstitutet sprider sig till andra länder 27
Olika typer av ombudsmannainstitutioner 30
Andra svenska ombudsmän 33

Uppdrag och uppgifter 37
Allmänt om den rättsliga regleringen av JO 37
Tillsynsuppgiften 37
Tillsynsområdet 40
Tillsynsformer 43
Sanktioner m.m. 44
Insynsrätt och utredningsbefogenheter 46
JO:s delegationsrätt 48
Ämbetsberättelsen 51
”Ett personligt uppdrag” 53

JO:s organisation **57**
Allmänt 57
Val av JO 58
Myndigheten Riksdagens ombudsmän (ombudsmanna-expeditionen) 61
Uppdelningen i ansvarsområden 64
Tillsynsavdelningarna 66
NPM – nationellt besöksorgan 67
Administrativ avdelning 68
Samråd 69

Handläggning **71**
Allmänt om regler för JO:s handläggning av ärenden 71
JO-anmälan 71
Avskrivning 72
Överlämnande till annan myndighet 76
Utredningsarbetet och ärendenas avslutning 77
JO:s beslut 80
Klagomål på JO:s beslut 82
Offentlighet och sekretess hos JO 84
Inspektioner 87
Handläggning av brottsmisstankar m.m. 92
Åtal och överlämnande till åklagare 92
Förundersökningsplikt 93
Valet mellan åtal och JO-utredning 96
Disciplinförfaranden 98

Praxis **101**
Allmänt om JO:s bedömningsgrunder och prioriteringar 101
Tryckfrihetsförordningens övervakare 105

JO:s kärnområden 108
Domstolarna 108
Socialtjänsten 111
Kriminalvården 115
Polisen 118

Källor och kommentarer 121

Sakregister 129

Introduktion

Hur det började

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

Någon klar förebild fanns inte. JO var en nyhet, uppfunnen under grundlagsarbetet. ”Ombudsmän” med rättsliga uppgifter hade i och för sig funnits tidigare. Tydligast gäller det den ”högste ombudsman” som Karl XII inrättade 1713. Motsvarande arbetsuppgifter lades 1719 på en justitiekansler. Justitiekanslern var kungens ombud. Efter det karolinska enväldet följde frihetstiden, då makten samlades hos ständerna. De tog över mycket av kungens befogenheter och styrmedel, bl.a. justitiekanslern, som under frihetstidens sista år valdes av riksdagen. Karakteristiskt för situationen efter 1809 års revolution var att svenskarna då hade haft erfarenhet av både envälde och partistyre, men inte ville återfå någotdera. För det högsta juridiska ombudets del medförde det att det dubblerades. Kungen och riksdagen fick var sitt juristämbete, med delvis sammanfallande, delvis skilda befogenheter. Ordningen består; än idag är JO den lagstiftande maktens rättsvårdande organ medan JK har motsvarande roll för den verkställande

maktens räkning. Bägge utövar de tillsyn över den dömande makten.

Flera möjliga funktioner öppnade sig för ett riksdagens rättsliga ombud. Den första hade nära koppling till maktdelningen. En vid den tiden omdiskuterad fråga gällde regentens rätt att avsätta högre ämbetsmän. Det var ett privilegium som Gustav III tagit sig, i strid med tidigare svensk tradition. Systemet gjorde ämbetsmännen beroende av kungen, vilket i sin tur äventyrade deras oberoende och oväld. Att regenten fick redskap att styra med full kraft var emellertid något som 1809 års grundlagsfäder ansåg så viktigt att kravet på ämbetsmännens oavsättlighet fick vika. I diskussionen beaktades därvid att kungens handlingsfrihet begränsades av en strängare bevakning över alla ämbetens utövning än någon svensk konstitution hittills innefattat, däribland den kontroll över ämbetsmännen som skulle utövas av den just uppfunne justitieombudsmannen. Även om regenten kunde kräva lojalitet av sina rådgivare var dessa övervakade av ombudsmannen, som på ständernas uppdrag kunde åtala dem om de inte efterlevde lagarna. Tanken var att en ämbetsman som av kungen beordrades verkställa beslut som stred mot lagen skulle tvingas vägra, vid äventyr av att annars själv åtalas. På så vis skulle indirekt ett band läggas kring regentens frihet att styra.

Det fanns också en folklig opinion som ett kontrollorgan av detta slag väl svarade mot. Genom vår historia löper en motsatsställning mellan ämbetsmännen och allmogen. Det klagades vid denna tid över ”lagarnas elaka verkställighet”, och i ständernas debatter om regeringsformen talades om hur ”de ringa medborgarna” kunde ”trampas av smådespoter i landsorterna”. Inte bara ämbetsmännen utan även domare, som dömde i kungens namn, misstroddes. Enligt en debattör hade utskottets förslag ”varit ganska ofullständigt, om däri saknats en kontroll på ämbetsmäns och domarens makt”. Det framhölls att en av folket förordnad väktare

krävdes inte bara för allmänhetens säkerhet utan också för dess övertygelse om att lagarna efterlevdes. Synpunkten, som senare upprepats av lagstiftare och har samma giltighet idag, innebär att ombudsmannen fungerar som garant för allmänhetens tillit till vad vi numera kallar de rättsstatliga institutionerna och att JO-ämbetet således verkar redan genom sin existens.

Sammanfattningsvis kan det sägas, att det faktiskt existerade en viss institutionell förebild för JO-ämbetet i ständernas justitiekansler och att man, när man lämnade både envälde och frihetstid bakom sig för att övergå till en författning byggd på en uppdelning av makten mellan kung och ständer, fann det ganska naturligt att dela upp också den rättsliga tillsynen. Som grundläggande uppgifter för det nya ämbetet framstod funktionerna som folkrepresentationens kontrollorgan över

- den styrande makten samt
- domarnas och ämbetsmännens myndighetsutövning.

96 § i 1809 års regeringsform

Riksens ständer skola vid varje Riksdag förordna en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd man, att, såsom deras ombud, efter den instruktion de för honom komma att utfärda, hava tillsyn över lagarnes efterlevnad av domare och ämbetsmän samt att vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala dem, som uti sina ämbetens utövning av väld, mannamån eller annan orsak någon olaglighet begå, eller underlåta att sina ämbetsplikter behörigen fullgöra. Vare dock han i all måtto underkastad samma ansvar och plikt, som allmän lag och rättegångsordning för actorer [åklagare] utstaka.

”En moderator mellan kung och folk”

Lars August Mannerheim
1749–1835

Till förste justitieombudsman valde ständerna Lars August Mannerheim. Han var en erfaren ämbetsman och politiker, dock icke jurist. Sedan 1790-talet hade han hört till oppositionen mot det gustavianska styret. Efter statskuppen och kungens arrestering var han bland de mest aktiva. Han författade en inflytelserik broschyr om de konstitutionella frågorna och intog vid flera tillfällen rollen som talesman för dem som var kritiska mot kungamakten. På den historiska scenens mittpunkt stod han då han inför ständerna ställde propositionen om Gustav IV Adolfs avsättning: ”Olyckelige Konung! Var sådan den lycka Du svurit ditt folk? Du har brutit Din Ed, förverkat undersåtarnas kärlek, Din krona, Din spira”, deklamerade han och fortsatte: ”På dessa grunder uppsäger jag nu Konung Gustaf Adolf all tro och lydnad, och förklarar honom och hans bröstarvingar för närvarande och tillkommande tider förlustige Sveriges Krona och Regering”. Han avslutade: ”Frie Svenske män! Till vad en fri Svensk man nu yttrat, lämnen I Edert bifall?” Mannerheims centrala position visas dock kanske tydligast genom att han valdes till ordförande i det konstitutionsutskott, som utarbetade den nya författningen. Att denne framträdande revolutionspolitiker i den nya ordningen intog rollen som JO var inte betydelselöst för ämbetets befästande och framtid.

Det har sagts att det också var Mannerheim som under lagstiftningsarbetet förde fram tankarna på det ämbete han sedan själv kom att bekläda. Han skulle därvid ha talat om behovet av ”en moderator mellan konung och folk”. Oavsett hur det förhöll sig med detta passar uttrycket på Mannerheims gärning som JO.

Sedan den nya författningen antagits försköts maktförhållandena successivt till förmån för mer konservativa, kungavänliga krafter. Med den från Napoleons härar hämtade generalen Jean Baptiste Bernadottes inträde på scenen skiftade förhållandena ytterligare. Denne var mindre road av de skrankor författningen ställde upp kring den roll han värvats att spela. Till detta anpassade sig Mannerheim så, att han sökte mer diplomatiskt än juridiskt övervägda lämpor för att genomdriva konstitutionens krav. Som en talande omständighet kan nämnas att han kunde närma sig den franske tronföljaren underhand, med egenhändigt på dennes språk avfattade skrivelser. Det är intressant att vår förste JO i sitt sätt att sköta ämbetet faktiskt liknar de moderna ombudsmannainstitutioner, som numera finns på flera håll i världen, där ombudsmannens roll har tydliga drag av medlare eller just moderator.

Alfred Bexelius, som var JO från mitten av 1950-talet till tidigt 70-tal, granskade efter sin pensionering Mannerheims gärning. Resultatet visar att den förste justitieombudsmannens funktion snarare var att hjälpa fram en långsamt spirande rättsstat än att vaka över fri- och rättigheter som då ännu inte fanns. Det tidiga 1800-talets Sverige var ett utpräglat klassamhälle, där många människor levde under stora umbäranden. Den nya författningen skyddade tryckfriheten, men just inga andra av vår tids mänskliga rättigheter. Livegenskap fanns förvisso icke, men 1805 års legostadga gav en husbonde långtgående befogenheter mot anställda ”tjänstehjon”, inklusive rätten att med ”måttlig husaga” kväsa olydnad och oordnat levnadssätt. Bexelius skriver att den som tar del av JO-ärenden från denna tid får intrycket att polisens roll var inskränkt till att gå husbonden tillhanda med att exekvera den husaga som tjänstehjon kunde ha förtjänat. Eftersom det dessutom var författningsenligt var det inte mycket JO kunde göra åt saken.

Den som inte hade någon husbonde och inte heller på annat sätt förmådde uppvisa en ordnad tillvaro var i lagens mening ”försvarslös” och kunde frihetsberövas under långa tider. Bexelius berättar om en man som rannsakats för ett stort antal stölder men som trots att han upprepade gånger frikänts på grund av bristande bevisning ändå kvarhölls i häkte, för att sedan sändas till en arbetsinrättning och där vara berövad friheten ett halvt år, intill dess han kunnat skaffa sig ”laga försvar”. JO uppmanade länsstyrelsen att yttra sig, varvid man därifrån förklarade att mannen ju enträget nekat till ”påtagligen begångna tjuvnadsbrott” och avslutade: ”Således täckes Herr Baron och Justitieombudsman inse att det inte skett klaganden någon orätt”. – JO Mannerheim godtog detta, med beaktande av att den frikände saknade laga försvar och alltså på den grunden kunde dömas till tvångsarbete. Mannerheim hänvisade emellertid också till brottsmisstankar för vilka den försvarslöse frikänts, något som för Bexelius framstod ”såsom en smula chockerande ur rättssäkerhetssynpunkt.”

Redan dessa flyktiga nedslag i den tidens lagar och rättstillämpning räcker för att ana den djupa klyfta som skiljer det sammanhang Mannerheim verkade i från den finjustering av rättsstatliga principer som våra dagars justitieombudsmän vid en jämförelse kan sägas bedriva.

Av lika stort intresse är att Mannerheim ägnade kraft och engagemang åt sociala frågor, framför allt genom sina långa inspektionsresor. Vid besök på fängelser kunde han anmärka på ordning, renlighet och matens kvalitet. Sådana anmärkningar, som även framfördes mot andra slags tillsynsobjekt, var inte direkt rättsligt grundade, men JO:s vakande öga riktades ändå mot förhållandena av detta slag. Iakttagelserna kunde leda till politiska initiativ. Det gällde t.ex. de försvarslösas förhållanden. Om Mannerheim alltså sällan kunde göra något åt att dessa ganska godtyckligt berövades sin frihet, sökte han i stället genom framställningar till kungen

förbättra deras förhållanden, t.ex. så att de inte hölls tillsammans med brottslingar och att de inte bara skulle bli sittande utan att man med regelbundenhet skulle försöka ordna arbete åt dem. På motsvarande sätt intresserade han sig för de s.k. spinnhusen, där försvarlösa kvinnor hölls frihetsberövade. Mannerheims gärning tycks i dessa delar bära spår av att han inte var jurist utan snarare politiker, varvid han för sin tid och börd framstår som tämligen radikal.

Man bör dock inte dra slutsatsen att Sveriges förste JO mestadels uppehöll sig vid de sociala sidorna av sitt uppdrag. Han lämnade många ärenden till åtal i enlighet med den tidens stränga ämbetsansvarsregler. Någon åklagare var han likväl inte. På det sätt som sedan blev praxis såg han som sin uppgift att anmäla saken till vederbörlig åtalsmyndighet, ofta med ett öppet mandat, som lämnade den som hade att föra talan frihet att själv avgöra om och hur talan skulle föras. I princip skilde sig Mannerheim från ärendet sedan det överlämnats. Förfarandet synes därvid inte ha varit helt olikt det som numera tillämpas när JO överlämnar t.ex. polisärenden till Riksenheten för polismål för utredning och bedömning där.

Lars August Mannerheim omvaldes vid riksdagarna 1810, 1812, 1815 och 1817/18 men inte vid 1823 års riksdag. Han var då 73 år och hade själv inför riksdagen anfört att han nått en ålder som påminde om vila och med tillfredsställelse såg fram mot den stund då ämbetet överlämnades till annan.

Utvecklingslinjer

1809 års revolution avslutade en era där den politiska makten gått från Karl XII:s envälde till frihetstidens fördemokratiskt ofullgångna parlament och sedan åter till kungligt envälde. Grundlags-

stiftarna sökte – för att uttrycka det med dagens språk – en konstitution som förenade effektivt styre med medborgerlig rättssäkerhet. Man ville se en vital och kraftfull regeringsmakt representerad av kungen, men också en mer eftertänksamt trögrörlig lagstiftningsmakt representerad av riksdag och ständer. Resultatet blev en svensk maktdelningsmodell, inspirerad av kontinentala tänkare som Montesquieu och andra, men lika tydligt präglad av nationella erfarenheter och behov. Ett väsentligt inslag i denna maktdelning var JO, som på riksdagens vägnar skulle vaka över den styrande makten.

Den roll JO framför allt iklädde sig var dock den som kom till uttryck i grundlagstexten, nämligen som tillsyningsman över domare och ämbetsmän. Indirekt innefattade detta som påpekats tidigare en kontroll av konungens styrande makt, men inslaget av direkt konstitutionell kontroll blev aldrig särskilt stort. Det går en linje från detta mot dagens system, där JO genom sin tillsyn över regeringskansliet utövar en indirekt konstitutionell kontroll även över regering och statsråd men där den direkta kontrollen är förbehållen riksdagen själv.

En annan utvecklingslinje går från skarpa sanktioner som åtal och straff till dagens praxis, med ”mjukare” reaktionsformer. I den ursprungliga grundlagsregleringen talades om tillsyn, varvid det tillades att JO skulle åtala dem som i sina ämbeten begick olagligheter eller underlät att fullgöra sina ämbetsplikter. Ytterst var det alltså i egenskap av åklagare som JO skulle söka hålla domare och ämbetsmän i laglig tukt och förmaning.

Detta var naturligt även av det skälet att statliga befattningshavare lydde under stränga regler om ämbetsbrott, som gällde även vid enklare avvikelser från föreskrivna regler. Åtal och straff var alltså den normala konsekvensen av konstaterade brott och förseelser. Även om tillämpningen luckrades upp genom seklerna behölls detta grundläggande synsätt på det statliga tjänsteansvaret

fram till den genomgripande reform av detta som skedde på 1970-talet.

JO använde också flitigt sitt åtalsvapen under det första seklet av sin verksamhet. Men så småningom utvecklades en praxis där åtal kunde underlåtas om saken inte var alltför allvarlig och den felande medgav sitt ansvar. Åtalet ersattes då av en erinran. Denna praxis hade på sitt sätt sin förebild i domstolarna, som i mål om ämbetsbrott många gånger tillät sig att inte utdöma något straff trots att den åtalade bedömdes ha handlat felaktigt. I stället erinrades befattningshavaren om sin försummelse; vederbörande fick, som det hette, ”en skrapa”. Något lagstöd för att ”döma till skrapa” fanns inte, men förfarandet användes även av högsta domstolen och legitimerades på det sättet.

JO:s motsvarande praxis lagfästes år 1915. Redan då hade ”kritikbeslut” ersatt åtalen som den vanligaste formen av reaktion från JO:s sida. Den utvecklingen fortsatte, men åtalen förblev ett återkommande inslag i JO:s tillsynsverksamhet.

Den nyss nämnda tjänsteansvarsreformen innebar emellertid att det rättsliga utrymmet för att väcka åtal krymptes avsevärt. Under senare år har det blivit än mer sällsynt att JO uppträder som åklagare.

Utvecklingen har skett med riksdagens goda minne. Då JO i slutet av åttiotalet senast var föremål för en bred utredning konstaterade riksdagens konstitutionsutskott att ”JO har alltid i första hand verkat genom kraften i sina uttalanden. Det ligger enligt utskottets mening i sakens natur att detsamma kommer att gälla för framtiden”.

Över lång tid kan en samhällsutveckling där rättsregler en gång upprätthölls med hård, ursprungligen brutal repression till mjukare och mer preventivt inriktad rättstillämpning skönjas. I det moderna samhället talar man ibland om *soft law*, till vilket man kan räkna rättstillämpning där skarpa sanktioner är ersatta av auk-

toritativa uttalanden om vad som gäller tillsammans med mer eller mindre uttryckliga reprimander mot den som bedöms ha handlat fel. I stället för det fysiskt kännbara straffet fungerar kritiken som ett socialt verkande klander, vilket i många sammanhang är väl så effektivt. Denna utveckling återspeglas i JO:s praxis, där ”soft law” tillämpades långt innan detta blivit ett begrepp.

> JO:s befogenhet att – utöver åtalsfallen – ingå på bedömning av myndigheternas åtgärder och i vägledande syfte göra de uttalanden, som han finner nödiga, utgör själva livsnerven för JO:s verksamhet i dagens samhälle.
>
> *JO Alfred Bexelius, i yttrande till riksdagen år 1965*

En tredje utvecklingslinje utgår från hur JO ursprungligen arbetade. Inspektioner på eget initiativ, där iakttagelser och under inspektionerna mottagna klagomål lades till grund för tillsynen, var Mannerheims modell. Inspektionerna dominerade under mycket lång tid framöver; anmälningsärendena var med dagens mått av marginell omfattning. Under ämbetets första hundra år inkom ungefär lika många klagomål som det numera ges in årligen. Efter sekelskiftet ökade antalet. Under nittonhundratalets första hälft klagar medborgarna till JO i ungefär 500 fall om året (med undantag för anmälningarna till militieombudsmannen vars antal steg kraftigt under krigsåren).

Den kontinuerliga ökningen börjar i mitten av femtiotalet. Därefter växer alltså ”klagomålshanteringen” för att så sakteliga tränga undan inspektionsverksamheten. JO:s arbete blir som en konsekvens alltmer reaktivt. Vid ungefär samma tid breddar också JO sin tillsyn, från att ha varit inriktad på domstolar och rättsväsende till att omfatta hela den under efterkrigstiden hastigt väx-

ande offentliga verksamheten. År 1957 tillförs dessutom kommunala förvaltningar som tillsynsobjekt.

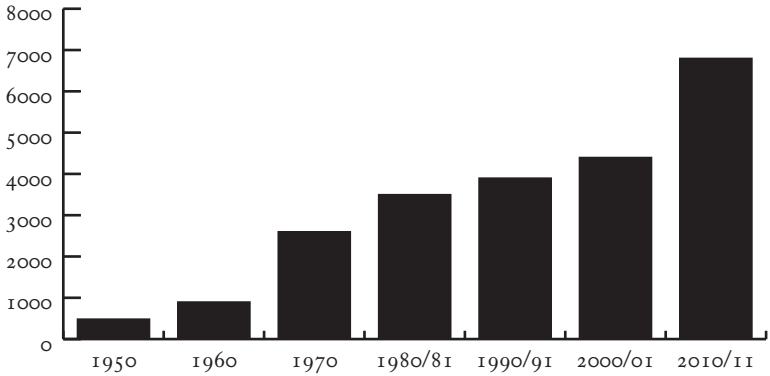
Med den växande offentliga sektorn följde emellertid så småningom även ordinarie tillsynsmyndigheter, med uppgifter liknande dem JO länge haft. Av än större betydelse för JO:s arbete och, inte minst, för rättssäkerheten blev förvaltningsdomstolarna. JO kunde mot den bakgrunden i ökande grad inrikta sin tillsyn mot de områden där det saknas ordinarie tillsyn och även hänvisa åtskilliga missnöjda medborgare till möjligheten att överklaga i förvaltningsdomstol.

Man kan sammanfatta detta så att JO från 1950-talet och framöver successivt fått många fler anmälningar att ta ställning till och ett väsentligt breddat område att vaka över, samtidigt som andra fått likartade uppgifter och domstolsväsendets roll för rättssäkerhetens upprätthållande har stärkts.

Det har lett till att inspektionsverksamheten och de egna initiativen gått ned till en historiskt sett låg nivå samt till att JO inte har tid att ”gräva ned sig” i enskilda ärenden utan måste avverka de flesta relativt snabbt för att hålla ärendebalanserna på rimlig nivå, varvid de områden där ingen annan bedriver tillsyn får lov att prioriteras. Som en konsekvens av detta betonas numera JO:s roll som extraordinärt tillsynsorgan allt mer, varvid den enskilde ombudsmannens frihet och ansvar att inrikta sig på de delar av uppdraget som han eller hon finner mest angelägna blir avgörande för tillsynsverksamhetens innehåll.

Antalet JO-anmälningar

Antalet klagomål – ”JO-anmälningar” – var länge blygsamt. Under 1900-talet steg det och låg under flera decennier kring 500, för att därefter stiga. Antalet klagomål vart tionde år från 1950 och framåt framgår av nedanstående diagram.



De nu beskrivna trenderna – tillsyn över domstolar och myndigheter snarare än direkt konstitutionell kontroll, tillrättavisande och vägledande uttalanden snarare än åtal samt mindre av egna initiativ och mer av klagomur – belyser väl bakgrunden till hur dagens JO fungerar.

Reformer

År 1915 inrättades en särskild militieombudsman, MO, med uppgift att utöva tillsyn över krigsmakten. Bakgrunden var framför allt införandet av den allmänna värnplikten, som ansågs kräva ett särskilt från försvarsmakten oberoende kontrollorgan. MO var i likhet med JO riksdagens ombudsman och reglerades parallellt med JO i regeringsformen. Det var alltså fråga om en uppdelning av tillsynsområdet snarare än om tillskapandet av en ny slags

ombudsman. JO och MO lydde under samma instruktion och benämndes gemensamt ”riksdagens ombudsmän”.

År 1941 förstärktes JO:s ställning. Från år 1867 hade riksdagen sammankallats varje år. En konsekvens av detta var att JO-val kommit att förrättas årligen, i stället för vart fjärde-femte år, varvid det inte sällan förekom att sittande JO fick se sig utbytt. Valperioderna förlängdes nu till fyra år och JO likställdes i rang med ledamöterna i högsta domstolen genom att avlönas i paritet med dessa.

År 1957 utvidgades JO:s uppgifter till att gälla kommunerna, som tidigare bara i begränsad och något oklar omfattning granskats av JO. Utvidgningen berörde framför allt de kommunala nämnderna. Frågan var kontroversiell och i instruktionen skrevs särskilt in att JO skulle beakta den folkliga självstyrelsen; den kommunala verksamheten fick inte onödigt hämmas. Det framhölls att kommunala förtroendemän utsågs genom val för viss tid och att de i princip var oavlönade samt att deras verksamhet var föremål för insyn från kommunmedlemmarna på ett helt annat sätt än vad som var fallet med den statliga förvaltningen. JO:s ingripanden borde begränsas till mer flagranta fall samt vara inriktade på administrativa frihetsberövanden och uppenbara övergrepp. Även enligt dagens instruktion ska JO vid tillsynen över kommunala myndigheter beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas. Men detta har inte hindrat att en mycket stor del av JO:s uppmärksamhet idag ägnas åt den kommunala sektorn, som enligt min mening tveklöst är i behov av denna tillsyn.

Vid 1957 års reform hade även önskemål om en effektivisering av tillsynen förekommit. Den frågan återkom snart. Antalet ärenden hos JO uppgick 1963 till 1254, vilket innebar att de fördubblats på tio år. JO hade tidigare fått möjlighet att anlita en ställföreträdare. Denne tjänstgjorde nu på heltid. Samtidigt utvecklades MO:s arbetsbörda efter kriget i den andra riktningen. En utred-

ning ledde till att MO avskaffades och att riksdagens ombudsmän fortsättningsvis skulle vara tre till antalet. Man kan se det så att ombudsmännen i realiteten blivit två 1915, när MO inrättades, och att de 1967 blev tre, vilket de i praktiken redan var eftersom ställföreträdaren arbetade heltid.

Utredningens inställning var att ämbetet helst inte borde delas upp på flera ombudsmän. Skälet var det som ofta framhållits, nämligen att uppdraget har en personlig karaktär som mer eller mindre förutsätter att det är samlat hos en JO. Men detta var alltså inte möjligt. Arbetsbelastningen fortsatte dessutom att öka och 1971 var antalet registrerade ärenden över tre tusen. En ny utredning tillsattes och 1975 blev ombudsmännen fyra, av vilka en skulle vara administrativ chef och, som det hette i lagtexten, ”bestämma inriktningen i stort av verksamheten”. Den administrative chefen hade dock ingen annan titel än justitieombudsman, även om uttrycken chefsombudsman och chefs-JO kom att användas i vissa sammanhang.

1983 tillsattes den senaste i raden av JO-utredningar, med uppgift att utvärdera 1975 års reform. Efter att grundligt ha gått igenom de flesta delarna av ämbetet uttalade utredningen sig för en genomgripande förändring av verksamheten så som den dittills bedrivits. Dess mest konkreta förslag var att ämbetet skulle föreståsav en ensam JO, biträdd av tre ”rättschefer”, till vilka JO kunde delegera beslutanderätt. Betänkandet blev föremål för ingående behandling i riksdagen, som uttryckte förståelse för dess grundtankar men ifrågasatte dess realism. Flera remissinstanser, däribland dåvarande och tidigare justitieombudsmän, framhöll att en ensam justitieombudsman skulle tvingas delegera sin beslutanderätt i större omfattning än utredningen utgått från och själv endast ha möjlighet att engagera sig i en mindre del av ärendena. Riksdagen anknöt till detta och ifrågasatte om inte förslaget skulle kräva mer omfattande beslutsdelegation än utredningen föreställt sig.

Därmed skulle enligt riksdagens mening alltför mycket av JO-ämbetets särskilda karaktär gå förlorad.

Riksdagen beslutade därför att ordningen med fyra av riksdagen valda ombudsmän skulle behållas men uttalade sig samtidigt till förmån för ett mer sammanhållet JO-ämbete under tydligare ledarskap. Det sistnämnda kom dock inte till uttryck i lagtexten annat än genom att titeln chefsjustitieombudsman infördes. Själva mandatet beskrevs där fortfarande som en befogenhet att bestämma inriktningen av verksamheten i stort. Lagändringarna infördes genom att den JO som sedan tidigare fungerade som administrativ chef valdes till chefsjustitieombudsman 1986.

Ämbetet var under den tid då detta utredningsarbete pågick utsatt för påfrestningar av olika slag. Ärendebalanserna hade ökat på ett oroväckande sätt. En del nya inslag i tillsynen, som större projekt, allmän rådgivningsverksamhet, öppna hus och journalistdagar kritiserades som onödigt resurskrävande. Även i den allmänna debatten diskuterades JO, inte sällan utifrån den tidens politiska skiljelinjer i frågor om ämbetsansvar och rättssäkerhet. Nya synsätt ställdes mot traditionella rättsstatsideal.

Tydliga spänningar mellan ombudsmännen förelåg, där ”chefsombudsmannen” stod för modernisering och nya arbetsformer medan andra framhöll traditionen och ämbetets kärnuppgifter. Motsättningarna hade gått i dagen under behandlingen av utredningsförslaget, då ombudsmännen avgett separata remissvar. Riksdagen sökte en medelväg, som stridiga viljor skulle kunna förlika sig med, och stannade alltså för att behålla fyra ombudsmän, samtidigt som man föreslog den nya titeln och i allmänna ordalag uttalade sin sympati för ett tydligare chefsmandat. Året efter att lagändringarna trätt i kraft kulminerade motsättningarna inom ämbetet i en mycket uppmärksammad affär, som bl.a. rörde resor som chefsjustitieombudsmannen företagit på ämbetets bekostnad. Som en konsekvens rekommenderade konstitutionsut-

skottets ordförande chefsjustitieombudsmannen att avgå, vilket denne motvilligt gjorde. Sakens allvar illustreras av att konstitutionsutskottet sedermera beslutade att förundersökning om bedrägeri skulle inledas; den lades dock ganska snart ned.

Händelseutvecklingen bidrog till att de förändringar av JO:s organisation och arbetssätt som riksdagen uttalat sig för men inte formulerat i lag stannade på papperet. I allt väsentligt kom den ordning som etablerats 1975 att bestå. Uppdelningen i fyra mer eller mindre fristående tillsynsmyndigheter under varsin JO har snarast förstärkts under den tid som följt.

JO-ämbetet har efter detta inte heller varit föremål för några nya stora utredningar eller reformsträvanden. ”JO-anmälningarna” har dock fortsatt att öka. Sedan 1980-talets mitt har de i princip fördubblats. Antalet ombudsmän är fortfarande fyra. Även om två ställföreträdare, som tjänstgör under semestrar och liknande, tillkom 1995 har ämbetets resurser i övrigt förblivit ganska oförändrade. Den stora ökningen av antalet anmälningsärenden har därför påverkat tillsynens bredd och djup. Riksdagen har ofta uttalat att JO bland sina uppgifter ska prioritera klagomålsgranskningen och att andra tillsynsmetoder måste stå åt sidan till förmån för denna. En konsekvens av detta är, som redan omnämnts, att inspektionsverksamheten minskat i omfattning. En annan är att ombudsmännen tvingas begränsa sina utredningar och helt avstå från sådant som skulle bli så arbetskrävande att den mer löpande anmälningsgranskningen skulle bli alltför eftersatt. Tillsynen vrids därmed mot mindre omfattande granskningar av begränsade frågeställningar eller händelser. I syfte att i någon mån kunna stå emot denna utveckling begärde JO 2009 att få en möjlighet för ombudsmännen att delegera vissa avskrivningsbeslut till tjänstemän vid myndigheten. En sådan delegationsrätt infördes 2011. Den används numera i betydande omfattning av samtliga ombudsmän och har inneburit en viss rationalisering av JO:s arbete.

Ombudsmannainstitutet sprider sig till andra länder

All over the world, the very word ”ombudsman” evokes feelings of security, protection and freedom. Today, the constitutional ombudsman concept is intrinsically tied to the ideas of democracy, rule of law and human rights. The ”ombudsman idea”, as originated in Sweden, can be called ingenious, universal and timeless – the idea of the free individual. It has been uniquely successful through two centuries because it ideally correlates democracy with the ideas of the rule of law, and because it is open to modifications based on national traditions and needs.

Gabriele Kucsko-Stadlmeyer vid JO-ämbetets tvåhundraårsjubileum, tillika det Internationella ombudsmannainstitutets nionde världskongress, i Stockholm 2009

Justitieombudsmannen är alltså av svensk modell och ämbetet förblev länge unikt i världen. Om man undantar Finland – som skapade en motsvarande institution 1919 efter självständigheten 1917 – dröjde det till efter andra världskriget innan Danmark och därefter en rad andra europeiska länder anammade ombudsmannatanken. Numera ses ”ombudsman” som ett svenskt bidrag i en vida spridd konstitutionell rättskultur. Den fristående organisationen International Ombudsman Institute har närmare 150 ombudsmannainstitutioner som medlemmar.

Karakteristiskt för olika länders ombudsmän är att deras roll anpassats till respektive nationell rättstradition och att de dessutom är präglade av den historiska situation, vari de tillkommit. Så var det även med JO. Vår ombudsman är som framgått en produkt av 1809 års spänning mellan regent och folkrepresentation i ett dualistiskt statsskick, utan ett formellt fristående domstolsväsende, skapad i en tid då rätten upprätthölls genom att straffa dem som inte åtlydde lagarna.

Ombudsmannen blev därför en åklagare som förutom förvaltningen också skulle övervaka domstolarna. De svenska ämbetsmännens oberoende ställning som beslutsfattare gjorde det sedermera möjligt att hos oss undanta regering och enskilda statsråd från JO:s tillsyn, varigenom en gräns kunde dras mellan juridik och politik. Därav de vid en internationell jämförelse typiska dragen hos det svenska JO-ämbetet: straffrättslig tillsyn omfattande även domstolsväsendet men inte regering och statsråd.

När den danske ombudsmannen – Folketingets ombudsmand – skapades skilde sig dennes uppgifter från JO:s på just dessa punkter. Å ena sidan utövar den danske ombudsmannen ingen tillsyn alls över domstolarna, å andra sidan granskas ministrar. Skälet till att domstolarna undantas är att de ska vara oberoende av den lagstiftande makten, dvs. Folketinget, och även av dess ombudsman. Skälet till att ministrarna får finna sig i att granskas av ombudsmannen är att de inte som i Sverige är förbjudna att idka ”ministerstyre” utan tvärtom är operativt ansvariga för hela den förvaltning som lyder under deras respektive departement. Vore de undantagna skulle alltså även förvaltningen vara undantagen – och tillsynen meningslös. Den danske ombudsmannen har vidare, som en konsekvens av att enskilda tjänstemän där inte anses bära samma personliga ansvar som i Sverige, inriktat sig mer på myndigheter och institutioner än på individer. Åtal och disciplinära sanktioner förekommer inte.

Den danska modellen bildade inledningsvis skola. Sedan dess tillkomst 1954 följdes den från 1962 av likartade institutioner i Norge, Nya Zeeland, Storbritannien, Israel, Frankrike och, 1977, Österrike. Senare har även flera andra länder anknutit till denna ombudsmannatradition. Medan den svenske ombudsmannen alltså var ett svar på sin tids behov av konstitutionell kontroll och medborgerligt skydd mot maktmissbruk, var dessa ombudsmannainstitutioner en reaktion på efterkrigstidens framväxande byrå-

kratier. Ombudsmännens roll fick då, sagt med en generaliserande förenkling, mer karaktär av demokratisk kontroll än rättslig; de skulle verka genom att rapportera till sina parlament snarare än genom att rättsligt tillrättavisa felande tjänstemän. I synnerhet skulle de inte göra sådant som redan sköttes av domstolar, än mindre granska domare.

I länder som i modern tid frigjort sig från ett totalitärt styre har ombudsmannainstitutioner ofta ingått som en viktig del i demokratiseringsprocessen. Dessa ombudsmän har ibland en mer aktivistisk roll, där de relativt tydligt framträder som medborgarnas advokat. Namnet på den spanska ombudsman som inrättades 1978 efter Franco-regimens fall bär syn för sägen: *El Defensor del Pueblo*, Folkets försvarare. Ombudsmannainstitutioner av detta slag har – återigen med en förenkling; ingen ombudsman är den andra helt lik – skapats utifrån behov av att snabbt etablera demokratiska institutioner och ett civilt samhälle. Dessa ombudsmäns roller formas i kamp mot mer eller mindre djupt rotad korruption, nepotism och laglöshet.

Den ombudsmannatradition som numera sedan länge är etablerad i Europa kom till tydligt uttryck när den Europeiska unionen inrättade sin egen ombudsman 1995. EU-ombudsmannen har lånat drag från flera medlemsländer men tillhör närmast ”den danska skolan”. En intressant omständighet är att EU-institutionens benämning när den översätts är anpassad till respektive lands ombudsmannaterminologi. (På spanska benämns ombudsmannen följaktligen *El Defensor del Pueblo Europeo*, medan vi i Sverige inte säger ”Det europeiska folkets försvarare” utan *EU-ombudsmannen*, helt enkelt.)

I stadgan sägs uttryckligen att EU-ombudsmannen inte får ingripa i mål som är anhängiga vid domstol eller ifrågasätta domstolsavgöranden. Han eller hon har inte heller några befogenheter på nationell nivå. Uppgiften är begränsad till att inom gemenska-

pens institutioner ”bidra till upptäckten av fel och försummelser i samband med verksamheten” och föreslå åtgärder för att avhjälpa dessa.

Varje unionsmedborgare inklusive juridiska personer har klagorätt. De kan gå direkt till ombudsmannen eller genom en ledamot av Europaparlamentet. Ombudsmannen kan även ta egna initiativ. Han eller hon får genomföra undersökningar som är berättigade för uppdragets fullgörande. Gemenskapens institutioner ska tillhandahålla all information som begärs. För sekretessbelagd information gäller särskilda regler. Tjänstemän och andra anställda är skyldiga avlägga vittnesmål på begäran av ombudsmannen, men även då gäller särskilda regler om sekretess.

Ombudsmannen har en tydlig medlingsroll. Han eller hon ska enligt sin instruktion så långt möjligt försöka att tillsammans med den aktuella institutionen nå en lösning som rättar till fel och tillfredsställer klagomål.

Några rättsliga sanktioner har ombudsmannen inte möjlighet att ta till. Vid upptäckt av brister ska den institution det gäller meddelas, varvid ombudsmannen får ge rekommendationer. Institutionen ska inom tre månader avge ett detaljerat yttrande. Ombudsmannen ska därefter sända en rapport till Europaparlamentet och till institutionen i fråga. Rapporten får innehålla rekommendationer men inte, som det får förstås, uttrycklig kritik. Ombudsmannen ska slutligen underrätta den person som inlämnat klagomålet om undersökningens resultat.

Olika typer av ombudsmannainstitutioner

När olika ombudsmannainstitutioner jämförs bör man utgå från vissa grundläggande kännetecken. Forskaren Gabriele Kucsko-Stadlmeyer har beskrivit ”the Ombudsman idea” på följande sätt.

> An independent institution provided with the trust of the Parliament and the confidence of the people, controlling the public administration, acting on individual complaints in order to guarantee the rights of the citizens and to give them a feeling of protection, security and freedom.

De kriterier som måste vara uppfyllda för att man ska kunna tala om en ”äkta” ombudsman är alltså

- funktionen som det folkvalda *parlamentets förtroendeman*,
- tillsynen över den *offentliga förvaltningen*,
- utgångspunkten i *enskildas klagomål* och
- skyddet för *medborgarnas rättigheter*.

Inom denna ram kan ombudsmän fungera på skilda sätt. Den forskare varifrån citatet ovan hämtats har urskilt tre typer:

Grundmodell: Ombudsmän som har omfattande befogenheter att utreda, utfärda rekommendationer och avge offentliga rapporter, men inga tvångsmedel. Grundmodellen illustreras av den danska ombudsmannainstitutionen och EU-ombudsmannen.

Rättsstatsmodell: Ombudsmän med ungefär samma befogenheter som i grundmodellen men som därtill förfogar över skarpa befogenheter av rättsligt slag. De kan variera men gäller sådant som möjlighet att föra talan i domstol, väcka åtal eller föranstalta om disciplinära förfaranden mot felande tjänstemän m.m. I denna modell har ombudsmannen ofta även tillsyn över domstolsväsendet. Rättsstatsmodellen har anammats av ett flertal ”nya” demokratier, t.ex. Portugal, Spanien och Polen. Även i Österrike har steg i denna riktning tagits.

MR-modell: Ombudsmän med ett tydligt ansvar för mänskliga rättigheter i detta begrepps modernare tappning, ofta förkortat ”MR”, varvid det inte bara innefattar klassiska medborgerliga fri-

och rättigheter utan även sociala ”välfärdsrättigheter”. Deras befogenheter kan därvid vara begränsade som i grundmodellen eller mer långtgående som i rättsstatsmodellen. Det som karakteriserar detta slags ombudsmän är att de snarare är inriktade på MR-frågor i denna modernare mening än, som den traditionella ombudsmannen, på att den offentliga förvaltningen allmänt sett gör vad den ska och fungerar väl. Inslag av MR-modellen finns framför allt i institutioner som tillkommit jämförelsevis sent.

JO var ursprungligen en renodlat rättsstatlig ombudsman. Ämbetet tillkom vid en tid då man på andra håll såg utvecklandet av oberoende domstolar som det viktigaste rättsstatliga fundamentet. I viss mån fick vi i Sverige JO om inte i stället för så i vart fall som ett konstitutionellt komplement till domstolarna. Det var i den funktionen JO utvecklades och det är i den traditionen som JO alltjämt verkar. Rättssäkerhet – rule of law – var och är ledstjärnan. Men JO:s skarpa rättsliga befogenheter fungerar sedan länge mest som vapen att skramla med; de behöver sällan användas. I praktiken har JO i mångt och mycket anammat ”grundmodellens” redskap och sätt att fungera. Återrapportering till riksdagen blir allt viktigare. Klagomål som leder till rättelse sedan JO gripit in skrivs därefter oftast av, vilket betyder att JO fungerar som en konfliktlösande ”medlare”. Sedan funktionen som nationellt besöksorgan under FN-stadgan lagts till uppgifterna har också ett visst ”MR-tänkande” kommit in i verksamheten. Det finns med andra ord inslag av alla modellerna i det svenska JO-ämbetet.

Andra svenska ombudsmän

Ordet ombudsman

Ordet ombudsman betyder enligt Svenska Akademiens ordbok (SAOB) *person som fått uppdrag att representera annan, särskilt i angelägenheter av juridisk eller ekonomisk natur*. I äldre språkbruk användes ordet ombud i betydelsen uppdrag eller bemyndigande (”jag har fått ombud att anmäla …”). I 1734 års lags handelsbalk, 18 kap. 2 §, som ännu återges i lagboken, stadgas att ”vad ombudsman efter fullmakt gör och sluter, det vare så gillt, som huvudman det själv gjort och slutit hade”. Ordet användes förr i flera sammanhang som benämning på ämbetsmän som hade att företräda kungen, t.ex. när Karl XII inrättade sin ”högsta ombudsman” till chef för den 1713 inrättade revisionsexpeditionen, allmänt betraktad som ursprunget till dagens justitiekanslersämbete.

Ordet har sedermera vunnit insteg i flera andra icke nordiska språk, varvid det framgår att det specifikt syftar på det slags funktion som det svenska JO-ämbetet stått förebild för. I t.ex. Webster’s amerikanska lexikon beskrivs betydelsen som *a commissioner appointed by a legislature, as in some Scandinavian countries, New Zealand and elsewhere, to hear and investigate complaints by private citizens against government officials or agencies*.

Ordet ombudsman betyder egentligen inget annat än en person som har i uppdrag att utföra en syssla åt någon annan, såsom dennes ombud. Det var så riksdagen använde det när man tillskapade en *Justitiä-Ombudsman* att för riksdagens räkning vaka över lagarnas efterlevnad. Begreppet har dock med tiden – kanske under inflytande av just riksdagens ordval – kommit att få en viss positiv värdeladdning. En ombudsman är då ett slags välgörare som tar sig an individer och grupper som själva har begränsade möjligheter att göra sin sak gällande. Under välfärdsstatens framväxt på 1960- och 70-talen inrättade det allmänna ett antal ombudsmän med funktioner av det slaget.

Näringsfrihetsombudsmannen, NO, kom till redan 1953. Syftet var, som namnet anger, att skydda näringsfriheten mot kartell-er, bruttoprissättning och andra skadliga konkurrensbegränsningar. NO:s roll var framför allt att driva ärenden inför det som sedermera blev Marknadsdomstolen. NO upphörde 1992 genom att införlivas med Konkurrensverket.

Konsumentombudsmannen, KO, inrättades 1970. Uppgiften är att företräda konsumenternas intressen på marknaden. Det sker framför allt med rättsliga medel; KO har befogenheter att utfärda föreläggan-den och att föra talan i domstol, varvid KO även kan företräda enskilda konsumenter eller grupper av konsumenter. Sedan 1976 är KO en del av Konsumentverket, och tillika dess generaldirektör.

1980 tillkom Jämställdhetsombudsmannen, JämO. Uppgiften var att övervaka efterlevnaden av rättsregler rörande jämställdhet mellan kvinnor och män men även andra regler som syftade till att motverka diskriminering av olika slag. Förutom denna rättsliga övervakning skulle JämO verka genom information och opinionsbildning. 1986 inrättades Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, DO. Ännu en myndighet av detta slag kom till när Handikappombudsmannen, HO, inrättades 1994. Som en särskild myndighet för att förhindra särbehandling av bl.a. homosexuella skapades slutligen HomO, ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning 1999. DO, HO och HomO arbetade enligt ungefär de principer som gällde för JämO.

De fyra nu nämnda ombudsmannainstitutionerna gick 2009 upp i en gemensam myndighet som täcker in samtliga områden. Den fick den nygamla benämningen Diskrimineringsombudsmannen. Nya DO:s viktigaste uppgift är att utöva tillsyn över diskrimineringslagen, som har till syfte att motverka diskriminering och på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet,

religion eller annan trosuppfattning, funktionhinder, sexuell läggning eller ålder.

1993 inrättades Barnombudsmannen, BO. BO ska företräda barns och ungas rättigheter och intressen utifrån FN:s barnkonvention. Till uppgifterna hör att föreslå rättsliga eller andra åtgärder som behövs för att barns rättigheter ska tillgodoses, informera och bilda opinion, företräda barns intressen i den allmänna debatten, samla kunskap om barns levnadsvillkor, samt följa den internationella utvecklingen när det gäller barnkonventionens tolkning. BO har inga rättsliga befogenheter men ska anmäla till socialnämnd om han eller hon i sin verksamhet får kännedom om att ett barn misshandlas i hemmet eller om det i annat fall måste antas att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd.

Idag finns det således, vid sidan av JO, tre ombudsmannamyndigheter, KO, DO och BO. De skiljer sig från JO till att börja med genom huvudmannaskapet. De lyder inte under riksdagen utan under regeringen, vilket bl.a. innebär att de inte omfattas av det internationella ombudsmannabegrepp som beskrivits ovan. Deras tillsynsuppdrag är avgränsade på annat sätt än JO:s. De är som framgått specialiserade på sina respektive samhällsområden. KO:s tillsyn avser överhuvudtaget inte den offentliga förvaltningen utan den fria marknaden. DO:s och BO:s verksamheter gäller både den offentliga förvaltningen och andra områden av samhället. Alla dessa under regeringen lydande ombudsmannainstitutioner har mer eller mindre tydligt uttalade uppgifter att företräda sina respektive intressen i den allmänna debatten, vilket JO, med sin mer rättsliga roll, inte har.

Det finns alltså många skillnader och något konkurrensförhållande råder inte mellan JO och dessa ombudsmän. JO:s och DO:s tillsynsområden överlappar i och för sig varandra, men eftersom DO är en ordinarie tillsynsmyndighet medan JO:s tillsyn är extraordinär ska ärenden som faller under DO:s domän i första hand

prövas där. Det kan tilläggas att både KO och DO är större myndigheter än JO; KO har cirka 135 anställda, DO 90 medan JO har kring 65 medarbetare. Hos BO arbetar ett 30-tal personer.

I Sverige finns även ombudsmän utanför myndighetssektorn, t.ex. Allmänhetens pressombudsman, PO. Det är alltså inte en statlig myndighet utan ett av organisationerna på pressområdet år 1970 inrättat organ som tillsammans med Pressens opinionsnämnd handlägger ärenden om ”brott mot god publicistisk sed”. Uppgifterna liknar JO:s såtillvida att verksamheten styrs av anmälningar från allmänheten och att sanktionen framför allt är klander som uttalas i beslut.

Uppdrag och uppgifter

Allmänt om den rättsliga regleringen av JO

Den rättsliga regleringen av JO:s verksamhet utgår från regeringsformen. Det som där anges om JO:s uppgift är dock övergripande. För närmare bestämmelser om ombudsmännen hänvisar regeringsformen till riksdagsordningen och annan lag.

I riksdagsordningen finns bestämmelser om JO-ämbetets organisation, val av ombudsmän m.m., men inte om vad JO ska göra. Bestämmelserna om detta finns i stället i lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Den antogs 1986 och kallas vanligen JO-instruktionen.

Tillsynsuppgiften

JO:s grundläggande uppgift enligt 13 kap. 6 § regeringsformen är att utöva

- tillsyn över
- rättsreglernas tillämpning
- i den offentliga verksamheten.

Tillsyn betyder i detta sammanhang ungefär detsamma som att ha uppsikt. Någon regelmässig kontroll av all rättstillämpning inom

det allmänna är det inte fråga om. Ingen kan heller kräva eller bestämma att JO ska ta sig an en specifik myndighet eller ett visst ärende. I detta hänseende är JO även oberoende av sin uppdragsgivare, riksdagen. Givet JO:s skyldighet att ta ställning till inkomna klagomål har varje ombudsman anförtrotts stor frihet att på egen hand avgöra vad som bör granskas, och de beslut han eller hon därvid fattar kan inte överprövas.

Uppgiften som riksdagens ombudsman utövas vid sidan av eller om man så vill ovanför rättsväsendets och förvaltningens lagreglerade verksamheter. Av det skälet säger man att JO:s tillsyn enligt regeringsformen är *extraordinär*. Det innebär, förutom friheten att avgöra vad som ska granskas, att den inte ska ersätta ordinarie tillsyn. Däri ligger även en begränsning; ombudsmännen bör avhålla sig från att agera så att de griper in i rättsliga beslutsprocessers normala gång.

Tillsynen gäller alltså rättsreglers tillämpning. I instruktionen upprepas regeringsformens bud att JO har tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar. Där tilläggs dock att JO även ska se till att de ”i övrigt fullgör sina åligganden” (1 § JO-instruktionen). Tillsynsuppgiften stannar därmed inte vid rättslig granskning utan mandatet är vidare än så. JO har således befogenhet att redovisa lämplighetsbedömningar, dock företrädesvis sådana som har sin utgångspunkt i en rättslig reglering. JO är därvid fri att ge uttryck för vad god förvaltningssed och allmän myndighetsetik kräver. I dagens samhälle, där etiska regler och uppförandekoder av olika slag är vanligt förekommande, kan JO-praxis sägas fungera som en uppförandekod för det allmännas institutioner och företrädare.

I instruktionens 3 § anges att JO särskilt ska se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet. Det syftar på bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Samma särskilda tillsyn ska

ägnas åt att medborgarnas fri- och rättigheter inte, som det heter, träds för när i den offentliga verksamheten. Sammantaget är det ett vidsträckt mandat, som ger utrymme även för myndighetsetiska bedömningar av det slag som just nämndes.

Enligt instruktionens 4 § ska JO slutligen även verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Det påpekas att en ombudsman som upptäcker ett behov av att ändra en författning eller av någon annan åtgärd från statens sida får göra en framställan till riksdagen om detta. Formella framställningar av det slaget är mycket sällsynta. Det vanliga är att ombudsmännen i stället gör riksdagen och regeringen uppmärksamma på sådana behov genom att översända beslut till dessa för kännedom.

Mycket mer än så föreskriver inte lagarna om JO:s uppgift. Det som sägs kan sammanfattas i en allmän och en särskild tillsynsuppgift, bägge inriktade på domstolar och myndigheter, samt en rättsvårdande uppgift:

- *JO:s allmänna uppgift*: tillsyn över att gällande rättsregler tillämpas korrekt samt att domstolar och myndigheter även i övrigt gör vad de ska och iakttar en god myndighetsetik.
- *JO:s särskilda uppgift*: tillsyn över att den offentliga verksamheten utövas sakligt och opartiskt samt över att medborgarnas fri- och rättigheter respekteras.
- *JO:s rättsvårdande uppgift*: att verka för att avhjälpa brister i lagstiftningen.

Reglerna innebär en prioritering. Tyngdpunkten ligger på grundläggande rättsprinciper och det medborgerliga perspektivet. När JO utövar tillsyn över domstolar och myndigheter ska grundläggande rättssäkerhetsfrågor komma i första hand. JO:s rättsvårdande roll är kompletterande, eftersom den bygger på det som kommer fram i tillsynsverksamheten. Till den rollen kan också

den traditionella uppgiften att besvara remisser över lag- och andra utredningsförslag räknas. Uppgiften är viktig. Eftersom JO:s remissyttranden regelmässigt tillmäts stor betydelse är den också meningsfull. Att avge väl genomarbetade remissvar är dock så pass betungande att detta numera ofta måste prioriteras ned.

Genom skyldigheten att ta sig an medborgarnas klagomål fungerar JO samtidigt som en riksdagens klagomur i rättsliga angelägenheter. JO bör därvid bl.a. kunna fungera som ”medborgarnas förlängda arm” och kontrollera sådant som den enskilde själv inte lyckas reda ut eller förvägras inblick i. Det kan ombudsmännen och deras medarbetare göra genom att ställa frågor till myndigheters företrädare, begära in handlingar för granskning osv. utan sekretessbegränsningar och andra hinder som myndigheter kan resa upp inför den enskilde. JO bör emellertid inte uppfattas som ”den enskildes advokat” och kan inte, det visar även erfarenheten, lita på att allt en anmälare framför är korrekt.

JO tjänar i stället allmänintresset av en väl fungerande rättsstat och företräder därvid varken myndigheter eller medborgare.

Tillsynsområdet

Av regeringsformen framgår att uppdraget gäller den offentliga verksamheten. 2 § JO-instruktionen preciserar tillsynsområdet. Där framgår att det först och främst gäller statliga och kommunala myndigheter, inklusive de tjänstemän och befattningshavare som har tjänst eller uppdrag vid dessa myndigheter. Det gäller verksamheterna som helhet, liksom alla tjänsteåtgärder som därvid vidtas.

JO granskar inte sin uppdragsgivare. Tillsynen omfattar med andra ord inte riksdagen själv. I enlighet med detta undantar instruktionen uttryckligen följande kategorier från granskning.

1. Riksdagens ledamöter.
2. Riksdagsstyrelsen, Valprövningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd och riksdagsdirektören.
3. Riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken.
4. Regeringen och statsråd.

Att även regeringen och enskilda statsråd är undantagna beror på att dessa granskas av riksdagen via dess konstitutionsutskott (KU). Regeringskansliet, som är en myndighet, och tjänstemännen där står dock under JO:s tillsyn. Här kan ganska besvärliga gränsdragningsfrågor uppkomma.

Om t.ex. en tjänsteman i Regeringskansliet, som agerat i enlighet med instruktioner från ett statsråd, kritiseras av JO kan det uppfattas som kritik även av statsrådet. Ibland används uttrycket ”statsrådssmitta” som beteckning på sådant som inte bör utredas av JO beroende på att ett statsråd på ett eller annat sätt varit inblandat i ärendet. En förutsättning för att gränsdragningen ska fungera väl är att saken då i stället kan granskas av KU. Om man där i motsvarande situation resonerar så att utskottet inte bör ta sig an ärenden där tjänstemän varit delansvariga uppstår ett tillsynsvakuum mellan JO och KU. Ett sätt att lösa detta är att JO utreder även ärenden där en ”statsrådssmitta” kan anas, men givetvis utan att involvera statsrådet i granskningen. Eventuell kritik kan självfallet inte heller riktas mot statsrådet utan bara mot myndigheten och dess tjänstemän. Frågan om statsrådets ansvar kan bedömas av KU, efter utredning där. Ett exempel på att det fungerat på det sättet är JO:s granskning av myndigheten Regeringskansliets sätt att hantera offentlighetsprincipen i några ärenden från 2013. Samma förhållanden granskades och bedömdes därefter av KU med inriktning på regeringens och enskilda statsråds ansvar. (Se JO 2013/14 s. 601 och 2012/13 KU20.)

Tillsynen över politiskt beslutsfattande begränsas även av att 2 § JO-instruktionen undantar ledamöter av beslutande kommunala församlingar. Det rör sig då om folkvalda i deras politiska verksamhet. Undantaget gäller kommun- och landstingsfullmäktige men inte kommunala nämnder. Politiker som medverkar i sådana sammanhang står alltså under JO:s tillsyn såvitt gäller vad de där företar sig.

Som berörts ovan var frågan om JO:s tillsyn över den kommunala förvaltningen kontroversiell när den kom till år 1957. En rest av detta är bestämmelsen i 3 § instruktionen att ombudsman vid tillsyn över kommunala myndigheter ska beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas. Den åberopas inte sällan av JO till stöd för att avstå från att ta upp anmälningar om mer allmänna kommunala frågor till utredning. Tillsynen i dessa delar är i stället främst inriktad på den myndighetsutövning som sker i de kommunala nämnderna.

En allmän begränsning av tillsynen över enskilda befattningshavare finns i 8 § instruktionen där det stadgas att JO inte bör ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter om det inte finns särskilda skäl. En liknande begränsning finns i 2 § beträffande militär personal; endast befäl med lägst fänriks grad eller motsvarande omfattas av tillsynen. I bägge fallen ger regleringen uttryck för principen att tillsynen bör inriktas på dem som intar en ansvarig ställning.

Av uppräkningen i 2 § JO-instruktionen framgår att justitiekanslern, JK, inte står under JO:s tillsyn. Slutligen står justitieombudsmännen själva inte under varandras tillsyn, något som även det framgår av 2 §.

Tillsynsformer

Av instruktionens 5 § framgår att JO:s tillsyn ska ske genom

- prövning av klagomål från allmänheten,
- inspektioner
- och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.

Den sedan länge helt dominerande formen för JO:s tillsyn är anmälningsgranskning, eller prövning av klagomål, som det alltså heter i instruktionen. JO:s frihet att själv inrikta sin tillsyn begränsas därmed av att han eller hon måste ta ställning till alla anmälningar som kommer in. Detta uppfattas ofta som JO:s huvuduppgift, dvs. att, som det uttryckts ovan, fungera som en riksdagens klagomur, dit medborgarna kan vända sig när de anser sig felaktigt behandlade av domstolar eller myndigheter.

JO:s prioritering

Vid 1975 års JO-reform framhöll utskottet att JO:s klagomålsprövning otvivelaktigt var JO:s viktigaste uppgift och den som var mest ägnad att uppfylla syftet med JO:s verksamhet i stort. Det har enligt utskottets mening inte framkommit något som givit utskottet anledning att frångå detta synsätt. […] Av det anförda följer att utskottet delar de … framförda åsikterna att JO:s arbete med klagomål från enskilda skall ha prioritet i förhållande till andra uppgifter. I praktiken är det i själva verket klagomålshandläggningen som i stor utsträckning styr JO-verksamheten; det utrymme som kan finnas för andra uppgifter är beroende av vilka resurser som åtgår för denna handläggning.

Riksdagens konstitutionsutskott vid 1986/87 års riksdag

Den andra tillsynsformen är inspektioner, som alltid betraktats som en viktig del av verksamheten. I JO:s instruktion finns inget angivet om hur många inspektioner som ska göras eller vilken omfattning de ska ha utan det är fråga om en möjlighet för ombudsmännen att fullgöra sin tillsynsuppgift på det sättet. Inspektionerna kan ske självständigt eller som en del i ett anmälningsärende.

Ombudsmännen får också använda sig av ”andra undersökningar”, som de ”finner påkallade”. Det är fråga om ett mer öppet mandat, vars omnämnande i lagtexten ger stöd för den enskilde ombudsmannens befogenhet att ta till de utrednings- och granskningsformer som han eller hon anser sig ha behov av för att fullgöra sina övergripande uppgifter. Från handläggningssynpunkt rubriceras de granskningar som varken avser en anmälan eller utgör en inspektion som initiativärenden. De kan sakligt sett härröra från något som kommit fram vid utredningen av en anmälan eller under en inspektion, men även från något som uppmärksammats i massmedia eller kommit till JO:s kännedom på annat sätt.

Sanktioner m.m.

Enligt 6 § i instruktionen avgör ombudsman ärende genom beslut, vari han eller hon får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Detta svarar mot den helt övervägande delen av verksamheten, som alltså består i att utreda huruvida anmälningar från enskilda har fog för sig och därför ska leda till kritik mot någon domstol, myndighet eller befattningshavare.

Som framgått var den ursprungliga ordningen att JO väckte åtal. Det ersattes så småningom av den erinringspraxis som ligger

till grund för dagens kritikbeslut. Dessa kan därför betraktas som en form av rättslig sanktion, låt vara av ”mjuk” beskaffenhet. Mot den bakgrunden måste man ställa krav på att den kritik som uttalas är tydlig och väl motiverad. Kritikbeslutens närmare utformning diskuteras vidare nedan.

I 6 § finns även reglerna som ger JO möjligheter att väcka åtal, inleda disciplinära förfaranden och föra talan om att befattningshavare ska skiljas från sin anställning. Åtal och andra åtgärder av det slag som här regleras har under senare år varit sällsynta. Den historiska utvecklingen har redan belysts. Se även avsnittet om handläggning av brottsmisstankar m.m. nedan.

JO:s befogenhet att – utan att väcka åtal – bedöma myndigheters och befattningshavares åtgärder har någon gång ifrågasatts. År 1964 väcktes riksdagsmotioner kring detta. De remitterades till JO, som i ett omfattande yttrande redogjorde för praxis. Uppfattningen att JO var oförhindrad att uttala sin mening även i fall där något straffbart fel inte begåtts hade ända sedan ämbetets tillkomst omfattats av dess innehavare. Befogenheten för ombudsmännen att gå in på bedömningar av det slaget var, fortsatte JO,

> en oeftergivlig förutsättning för att ombudsmännen skola kunna på ett effektivt sätt fullgöra den av 1809 års konstitutionsutskott angivna uppgiften att såsom väktare över lagarnas efterlevnad iakttaga medborgarnas allmänna och individuella rättigheter.

Riksdagen, som i allt väsentligt instämde i det berättigade och nödvändiga i JO:s praxis, konstaterade att denna fortvarit under lång tid utan erinran från dess sida och att den därför fick anses tillhöra hävdvunnen ordning (se JO 1965 s. 201 ff.).

JO får slutligen även göra uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning (6 § JO-instruktionen). Möjligheten att göra vägledande uttalanden om hur rätts-

regler ska tillämpas ligger i linje med JO:s allmänna uppgifter och i den rättsvårdande uppgiften. JO:s vägledande uttalanden är numera oftast integrerade i besluten utan att formellt lyftas fram som sådana. De beslut som innehåller uttalanden av det slaget tas som regel in i JO:s ämbetsberättelser.

Insynsrätt och utredningsbefogenheter

Riksdagen har alltsedan ämbetets inrättande varit angelägen om att ombudsmännen ska ha full tillgång till de handlingar och upplysningar de anser sig behöva för sin tillsyn. Därför slås i grundlagen fast att domstolar och förvaltningsmyndigheter ska lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. Samma skyldighet föreskrivs för anställda hos stat och kommun, liksom för andra som står under en ombudsmans tillsyn. Ombudsmännens tillgång till domstolars och förvaltningsmyndigheters protokoll och handlingar är också särskilt omnämnd i grundlagen.

JO:s tillgång till upplysningar och handlingar är obegränsad, vilket betyder att sekretess inte gäller gentemot JO, som länge även hade rätt att närvara vid domstolars enskilda överläggningar, en rätt som under senare decennier dock kom att betraktas som obsolet och därför utmönstrades ur grundlagen år 2011.

Ingen särskild form finns föreskriven för hur en ombudsman får införskaffa den information han eller hon behöver. JO-instruktionen innehåller endast en allmän regel som stadgar att en ombudsman ska verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövningen av klagomål och andra ärenden (21 §).

Den enklaste formen av utredning är att ta del av handlingar, som kan rekvireras eller som kanske finns tillgängliga på annat sätt. Vid behov kan upplysningar och yttranden begäras in skriftligen, men uppgifter kan också inhämtas via telefonen, som är ett

praktiskt utredningsverktyg i många fall, varvid den inhämtade informationen kan dokumenteras i tjänsteanteckningar. Befattningshavare kan i princip även utfrågas direkt, t.ex. genom att kallas till JO. Några regelrätta förhör kan det dock endast bli fråga om i de fall en ombudsman inlett en brottsutredning (förundersökning). Om det sker gäller rättegångsbalkens bestämmelser.

Det sägs ibland i den allmänna debatten att JO är tandlös. Man syftar då på att ombudsmännen för egen del inte kan ändra domar eller besluta om straff, skadestånd och andra ”skarpa” sanktioner. JO:s grundlagsstadgade befogenhet att se allt och avkräva alla i offentlig verksamhet upplysningar och yttranden är emellertid ett skarpt och användbart redskap. Skulle någon vägra har ombudsmannen möjlighet att förelägga och även utdöma vite (JO-instruktionen 21 §). Det innebär att de granskade inte kan dölja sig bakom sekretess och allmän tystnad utan måste blotta sig för granskaren i ett offentligt förfarande. Det gäller sakupplysningar och handlingar, men som framgått också utredningar, och även bedömningar. Det vanliga när JO inleder en granskning i ett anmälningsärende är nämligen att den granskade anmodas göra en egen utredning, eventuellt med krav på att berörda befattningshavare ska höras, och yttra sig över det som anmälts samt redovisa en egen bedömning. JO kan med andra ord tvinga en myndighet att utreda sig själv.

För de yttranden som avges till JO gäller sanningsplikt. Detta finns inte uttryckligt angivet i regeringsformen, men det är en självklarhet att när grundlagen föreskriver en upplysningsplikt för det allmännas företrädare så ingår det i denna att de upplysningar som lämnas ska vara sanningsenliga. Rättsligt sanktioneras sanningsplikten av brottsbalkens bestämmelse om tjänstefel, som även kan användas mot den som trilskas med att lämna JO upplysningar. Den som inte går JO tillhanda på begärt sätt eller den

som lämnar felaktiga upplysningar kan alltså ytterst åtalas och dömas.

Sammantaget har JO långtgående utredningsbefogenheter gentemot de domstolar, myndigheter och befattningshavare som granskas. När de används upplevs de nog många gånger som en sanktion i sig. En konsekvens av detta är att redskapen bör användas med urskillning.

JO:s delegationsrätt

Man höll länge fast vid att bara en ombudsman personligen kunde avsluta ett tillsynsärende. Det ledde så småningom till en orimlig arbetssituation, där en alldeles för stor del av de enskilda ombudsmännens tid gick åt till att personligen fatta avskrivningsbeslut i ärenden som egentligen redan var tillförlitligt bedömda. Från och med år 2011 finns därför i 22 § femte stycket JO-instruktionen en bestämmelse som ger JO rätt att delegera beslutsrätten i anmälningsärenden till en eller flera tjänstemän vid myndigheten. I första hand är delegationen tänkt att ske till någon av de byråchefer som biträder varje ombudsman. Bortsett från att det formella beslutsfattandet kan överlåtas har förändringen öppnat för mer flexibla arbetsformer, som ger större utrymme för att tillvarata kompetensen hos JO:s medarbetare.

Delegationsmöjligheten är tydligt avgränsad. Den omfattar inte beslut som innehåller kritik eller vägledande uttalanden, något som förstås är förbehållet JO själv. Den får inte heller användas när en myndighet eller tjänsteman på anmodan lämnat upplysningar eller yttrat sig skriftligen; det har på goda grunder ansetts att när JO använt sina befogenheter att infordra handlingar av detta slag ska ärendet slutligt bedömas av en ombudsman. Även

andra åtgärder förutsätter beslut av ombudsmannen själv, t.ex. möjligheten att överlämna en anmälan till annan myndighet.

Delegationsrätten tar i stället sikte på de ärenden som kan skrivas av direkt eller efter en relativt enkel utredning. Det ligger i sakens natur att den bara ska användas i ärenden där det utifrån JO:s praxis och vad som framkommit är helt klart att anmälan inte kan föranleda någon ytterligare åtgärd. Det får inte vara fråga om gränsfall; avskrivning med hänvisning till att det ”inte finns tillräckliga skäl” att utreda ärendet bör endast beslutas av JO.

JO:s delegationsmöjlighet har tillkommit sent i ämbetets historia. Skälet till att den dröjde är den vikt som fästs vid att ombudsmannen personligen ska ta ställning till alla klagomål som enskilda för fram. Man föreställer sig därvid – det gjorde även jag innan jag kom till JO och under min första tid där – att varje klagande har sin historia och ett unikt ärende att föra fram. Kanske föreställer man sig också att få besvärar sig med att skriva till JO annat än då de faktiskt lidit en oförrätt. Ingendera föreställningen är – tyvärr – riktig. Många anmälningar liknar varandra, t.ex. genom att de bygger på missuppfattningar om sak- eller rättsförhållanden, men också genom att de inte annat än från anmälarens subjektiva utgångspunkt alls kan betraktas som befogade. Åtskilliga är också, inte minst de som ges in via e-post, tillkomna i mer eller mindre hastigt mod. Det var i och för sig sympatiskt med den gamla ordningen, där varenda anmälan granskades i tre led, med samma nedärvda juridiska grundlighet som genomsyrar hela ämbetet, innan ett beslut med JO:s personliga underskrift på arkivbeständigt papper i av sekelgammal tradition föreskrivna former till sist expedierades respektive bands samman i den s.k. registraturen. Men det var likväl mer än lovligt otidsenligt.

Mina iakttagelser bekräftas av vad som anfördes av flera dåvarande och tidigare justitieombudsmän i remissvar över den senaste stora JO-utredningen. Det gällde då förhållandena i början av

1980-talet. Beträffande arten av de anmälningar som ges in konstaterade en av dem att det förvisso var viktigt att enskilda skulle kunna nå fram till JO med sina klagomål. En anmälare som har befogad anledning att vara missnöjd ska förstås kunna räkna med JO:s hjälp, skrev han, och fortsatte:

> Merparten av klagomålen är emellertid inte av denna art. Tvärtom är de mycket ofta – sett ur objektiv synpunkt – onödiga. Den klagande kan ha missförstått tjänstemannens eller myndighetens beslut eller agerande. Han kan också vara okunnig eller vilseledd angående gällande bestämmelser. Ibland har han en allmänt kverulantisk läggning eller kommit att hamna i en rättshaveristisk situation. Alltför ofta tror han att JO kan sätta annat beslut i stället för det beslut som han är missnöjd med eller att JO eljest har befogenheter som kan leda till rättelse i sak eller skadestånd. I samtliga fall blir JO:s insats i stort sett begränsad till att upplysa den klagande om det rätta förhållandet …

Detta hade med samma rätt kunnat sägas om situationen trettio år senare, med tillägget att antalet ärenden vid det laget mer än fördubblats. För min del förde jag under riksdagens utredning om att införa delegationsrätt statistik över mina beslut (cirka femhundra beslut under fyra månader). Resultatet visade att en fjärdedel gällde anmälningar som inte var i närheten av att kunna föranleda någon åtgärd. Ytterligare femtio procent var sådana som med tillämpning av fast JO-praxis tveklöst skulle skrivas av. Kvar fanns alltså en fjärdedel av anmälningarna, där det var befogat att JO själv tog ställning. Bland dessa fanns regelmässigt angelägna ärenden som det i rådande arbetssituation inte gick att ta upp till så ingående granskning som i och för sig hade varit önskvärt.

Det var mot denna bakgrund uppenbart att handläggningen behövde rationaliseras. JO:s delegationsrätt ska sammanfattningsvis ses i samma ljus som riksdagens val att hålla sig med flera ombudsmän; det är inte idealiskt men nödvändigt.

Ämbetsberättelsen

Enligt 11 § JO-instruktionen ska ombudsmännen senast den 15 november varje år överlämna en tryckt ämbetsberättelse till riksdagen. Den ska gälla 1 juli föregående år – 30 juni innevarande år.

Vissa saker måste tas upp i ämbetsberättelsen. Det gäller om någon ombudsman väckt fråga om en författningsändring eller annan åtgärd från statens sida i enlighet med 4 § instruktionen (sådana framställningar är dock alltså sällsynta numera). Beslut om åtal eller disciplinära åtgärder ska också redovisas. I övrigt anger instruktionen att ämbetsberättelsen ska innehålla en redogörelse för andra viktiga beslut som ombudsmännen meddelat samt uppta en översikt över verksamheten.

Berättelsen avges, som framgår av instruktionen, av ombudsmännen gemensamt. Sedan år 2004 innehåller den därvid även inledande avsnitt från varje JO, som där redovisar sina respektive ansvarsområden. Överlämnandet till riksdagen sker genom att ombudsmännen infinner sig hos konstitutionsutskottet kring mitten av november för att även muntligen redogöra för det gångna året och svara på frågor från utskottets ledamöter. Att på detta sätt både skriftligt och muntligt rapportera till riksdagen är en central del i uppdraget. Som framgått av beskrivningen av utländska ombudsmän är avrapportering till folkförsamlingen ett typiskt kännetecken för ombudsmannafunktionen.

JO:s ämbetsberättelser, som ingår i riksdagstrycket, har under mycket lång tid disponerats på ungefär samma sätt. De innehåller dels statistiska uppgifter och en redovisning av viktigare händelser, inklusive de redan nämnda obligatoriska uppgifterna, dels – i form av referat – ett hundratal av de många tusen beslut som ombudsmännen fattat under året.

Varje JO väljer vilka beslut han eller hon vill ha publicerade som referat i ämbetsberättelsen. Urvalet tar i allmänhet sikte på frågor

som bedöms vara av intresse för domstolars och myndigheters rättstillämpning, men även andra omständigheter, som t.ex. att en viss granskning tilldragit sig stort allmänt intresse, kan leda till att ärendet refereras i ämbetsberättelsen. Beslutsurvalet torde dock huvudsakligen vara avsett som en fallsamling där, förutom riksdagsmän, jurister och andra kan finna rättsfrågor belysta. Besluten i ämbetsberättelsen bör därvid i högre grad än JO:s beslut i övrigt betraktas som uttryck för JO:s praxis. Referaten i tidigare ämbetsberättelser har därför också stor betydelse vid beredningen av nya ärenden och för hur dessa ärenden ska bedömas av JO.

Ämbetsberättelsen har mot den bakgrunden sin största praktiska betydelse som motsvarighet till domstolsväsendets rättsfallssamlingar. Besluten refereras i den juridiska litteraturen enligt liknande mönster; ”JO 2010/11 s. 40” syftar därmed på det beslut vars referat börjar på sidan 40 i 2010/11 års ämbetsberättelse. Det diskuteras ibland om dessa beslut ska betraktas som rättskällor eller inte. Några prejudikat är det i alla händelser inte fråga om; JO har inte den ställning som prejudikatinstans som tillkommer våra högsta domstolar. Det är emellertid inte heller riktigt att, som ibland sker, beskriva principiella ställningstaganden från JO som vederbörande ombudsmans ”personliga uppfattning” eller som en meningsyttring vilken som helst. Ämbetet är förankrat i grundlagen och ombudsmännen har som en av sina i lag fastslagna uppgifter att göra uttalanden som avser att främja en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning. Att JO har denna konstitutionella uppgift, som i likhet med de övriga uppgifterna utförs på riksdagens vägnar, synes ibland förbises när den rättsliga betydelsen av JO:s beslut diskuteras. Vad gäller förhållandet till de högsta domstolarnas prejudikat måste JO:s beslut dock anses ha en klart underordnad ställning.

Huruvida besluten ska betraktas som en ”rättskälla” eller inte är en akademisk fråga. Den rättskällelära som tillämpas i svensk rätt

är inte lagfäst, den kommer endast till uttryck som sedvänja. Därvid kan det enkelt konstateras att JO:s ”ämbetsberättelsebeslut” faktiskt fungerar som vägledning för den som söker svar på frågor om innehållet i gällande rätt, företrädesvis på de områden där auktoritativa avgöranden i övrigt är sällsynta. JO har i princip denna roll på alla sina kärnområden, liksom t.ex. beträffande regeringsformens och förvaltningslagens principer för god förvaltning och tillämpningen av reglerna om allmänna handlingar (offentlighetsprincipen). Här har JO:s praxis mer eller mindre regelmässigt legat till grund för rättsbildningen och sedermera även ”kodifierats” i lag.

Ämbetsberättelsen kompletteras av en informationsrik webbplats, där såväl ämbetsberättelser från tidigare år som aktuella JO-beslut m.m. finns enkelt tillgängliga. Där brukar även ombudsmännens årliga överlämnande av ämbetsberättelsen till konstitutionsutskottet finnas dokumenterad i ljud och bild.

”Ett personligt uppdrag”

Det framhålls ofta att JO-uppdraget är ”personligt”. Det har sin historiska bakgrund i att JO skulle tjäna som ständernas eget ombud. Det var inte fråga om inrättandet av ett kollegialt utövat ämbete av samma slag som andra av den tidens ”myndigheter” utan om att välja en person som hade riksdagens förtroende. Ämbetets personliga prägel förblev en självklarhet så länge det bara fanns en ombudsman. Dagens ordning med fyra ombudsmän, i och för sig fristående från varandra, innebär ett kollegialt inslag. Likväl har riksdagen hållit fast vid att uppdraget ska vara personligt. Man kan fråga vad det egentligen betyder.

Formellt betyder det framför allt att ombudsmannen är oberoende och fattar sina beslut helt självständigt, vilket bl.a. kommer

till uttryck i att besluten skrivs i jag-form. Men det finns också en förväntan att ombudsmannen ska sätta åtminstone en viss personlig prägel på sin ämbetsutövning.

Till största delen består uppgiften emellertid i rättstillämpning, som definitionsmässigt inte lämnar utrymme för några personliga, än mindre privata, inslag. Själva poängen med rättsregler är att deras innehåll ska vara oberoende av vem som tillämpar dem. En del av de fall som en JO har att bedöma är förvisso svåra och kan innefatta val mellan olika tolkningsmöjligheter. Ombudsmannens principinställningar och erfarenheter kan då – på samma sätt som en domares i motsvarande fall – ha viss betydelse för vägval och slutsatser. Utrymmet begränsas dock till vad som objektivt sett framstår som en möjlig tolkning av rättsläget, inklusive lämplighetsbedömningar som ligger i den rättsliga regleringens anda. Annars blir det fråga om ett privat tyckande som dels skulle vara ett missbruk av förtroendeställningen, dels skulle undergräva tilliten till ombudsmannen som en opartisk företrädare för allmänintresset. De fyra ombudsmännen måste därvid också förhålla sig till varandra och till ämbetet som helhet, vilket påverkar deras personliga bedömningsutrymme en del jämfört med vad som gällde under den tid då JO var identiskt med bara en individ.

Någon personlig rättstillämpning är det alltså inte meningen att ombudsmannen ska ägna sig åt. Däremot lämnar den rättsliga regleringen av JO:s uppdrag som framgått betydande frihet för varje JO att själv välja inriktningen av sin tillsyn och formerna för dess utövande. Det är inom dessa ganska vida ramar som ombudsmannens personliga bedömningar, val och beslut kan få genomslag. Riksdagen får antas vara väl medveten om vilka personer som väljs – vilken bakgrund de har, vad de intresserat sig för osv. – och den som tillsätts har i den meningen fått ett mandat att som JO verka i en anda som överensstämmer med den professionella inriktning

och de egenskaper han eller hon sedan tidigare förknippas med. I det hänseendet är det en fördel att ombudsmännen är flera – de kan komplettera varandra.

JO:s organisation

Allmänt

Bestämmelser om JO finns som framgått både på konstitutionell nivå och i vanlig lag. För JO:s inre organisation finns därutöver en arbetsordning, som beslutas inom ämbetet, av chefsjustitieombudsmannen.

På den konstitutionella nivån anger regeringsformen att det ska finnas en eller flera justitieombudsmän. I 13 kap. 2 § riksdagsordningen, som i detta sammanhang får räknas till den konstitutionella nivån, föreskrivs vidare att riksdagens ombudsmän ska vara fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Chefsjustitieombudsmannen är enligt stadgandet administrativ chef och bestämmer inriktningen av verksamheten i stort.

JO:s myndighetsorganisation är inte föremål för någon reglering i grundlag. I riksdagsordningen föreskrivs dock att konstitutionsutskottet ska samråda med en ombudsman om JO:s arbetsordning eller i andra frågor av organisatorisk art. Det kan ske på utskottets initiativ eller på begäran av någon av ombudsmännen. Av bestämmelsen får anses följa att utskottet och därmed riksdagen har ett visst ansvar även för ämbetets inre organisation och att varje ombudsman kan påkalla samråd med utskottet när förändringar i arbetsordningen aktualiseras.

Val av JO

En JO ska självfallet utses av riksdagen; han eller hon ska ju fungera som dess ombudsman. Det sker enligt riksdagsordningen genom beslut om val som fattas i riksdagens kammare, precis som andra riksdagsbeslut. Valet gäller för fyra år, varefter omval kan ske.

En JO väljs alltså av riksdagen, till skillnad från de högre befattningshavare i staten som utnämns av regeringen. Skillnaden brukar betonas till markering av att JO hör till en annan konstitutionell gren än domstolar och myndigheter. Det formella beslutet i riksdagens kammare, med den föreslagne på plats, skänker åt uppdraget en viss högtidlighet, som nog kan avsätta spår hos den som blir vald.

JO-uppdragets särskilda karaktär innebär att det även har andra särdrag. En JO är inte, som ordinarie domare, mer eller mindre oavsättlig. För det första har en JO ingen rätt till förlängning efter mandatperiodens utgång. Av bestämmelsen i riksdagsordningen framgår för det andra att riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet får entlediga en ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Det kan i teorin ske från den ena dagen till den andra, men det är sällsynt att det ens aktualiseras, även om det senare förekommit.

Trots att en JO kan räkna med såväl att bli omvald om han eller hon vill, som att inte bli entledigad i förtid, bör den formella bristen på ”anställningstrygghet” noteras. Den ger uttryck för den i sammanhanget viktiga omständigheten att det rör sig om ett förtroendeuppdrag, som utövas för riksdagens räkning. Detta bör beaktas, självfallet av den enskilde JO:n, men även av dem som står under tillsyn: så länge JO har sitt uppdrag åtnjuter han eller hon riksdagens förtroende och agerar på riksdagens vägnar. Däri ligger

det mesta av den auktoritativa tyngd som uttalanden och åtgärder från ämbetet av hävd tillmäts.

För JO-valens genomförande finns vissa bestämmelser i riksdagsordningens 13 kapitel. Det framgår där att val av ombudsman bereds inom konstitutionsutskottet. Det sker bl.a. i underhandskontakter med domare och ämbetsmän som ombeds komma med namnförslag och uttala sig om personer vars namn redan aktualiserats på ett eller annat sätt. Enligt förarbetena till 2014 års revision av riksdagsordningen ska beredningen av val innefatta annonsering om att en valprocess inletts. Tanken är att personer med intresse för uppdraget ska ha möjlighet att anmäla detta. För en sådan intresseanmälan gäller sekretess enligt 39 kap. 5 c § offentlighets- och sekretesslagen (meddelarfrihet råder dock). En lista presenteras så småningom för hela utskottet som fattar beslut om vem som bör tillfrågas. Det är brukligt att de tjänstgörande ombudsmännen därefter underrättas och ges tillfälle att säga om det från deras synpunkt föreligger något särskilt hinder mot valet, t.ex. för utomstående okända personliga relationer som kan omöjliggöra ett väl fungerande samarbete. I övrigt ska sittande ombudsmän inte ha något att göra med vem riksdagen väljer.

Först därefter tillfrågas den tilltänkte, som fram till dess alltså kan vara ovetande om att han eller hon är på förslag. Historiskt har det funnits en förväntan på att vederbörande ska acceptera uppdraget – ”om riksdagen frågar, tackar man ja”. Numera är det knappast så; det händer att den tillfrågade avböjer. Man måste då ta ett par steg tillbaka för att få fram ett nytt förslag att förelägga utskottet som helhet, underrätta ombudsmännen etc. Detta kan förstås, liksom proceduren i dess helhet, upplevas som både omständligt och omodernt. Det är emellertid av stor vikt att riksdagen har full kontroll över den process där dess förtroendemän tillsätts och att valet inte bara blir en formell bekräftelse på något

som i praktiken lagts tillrätta av kanslitjänstemän eller rekryteringsföretag.

Det finns inga formella krav på vem som kan väljas. Ursprungligen och fram till den nya regeringsformens införande 1975 gällde att den som valdes skulle vara en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd medborgare. Detta försvann i den nya regeringsformen och har inte ersatts av något motsvarande. Även den som inte är jurist kan alltså väljas, trots att detta nog får anses som ett orealistiskt alternativ med tanke på arbetsuppgifterna. Att det ska vara fråga om en person som är känd för integritet, redbarhet och hög rättslig kompetens är självklart.

Ombudsmännens lön och anställningsvillkor i övrigt beslutas av en särskild nämnd, som har detta och fastställande av motsvarande villkor för riksrevisorerna till enda uppgift. JO:s lön sätts sedan länge så att den ligger en bit över de högsta domarlönerna. Chefsjustitieombudsmannen har därutöver ett tillägg på ungefär fem procent. Villkoren i övrigt följer i princip vad som gäller för högre tjänstemän i staten; några ”fallskärmar” förekommer inte. En viss inkomstgaranti kan beviljas den som tjänstgjort länge. Ombudsman som slutar på egen begäran eller som avböjer omval har inga förmåner. Detsamma gäller den som inte erbjuds omval efter fyra år.

Av riksdagsordningen framgår att riksdagen får välja en eller flera *ställföreträdande justitieombudsmän*. Bara den som tidigare varit justitieombudsman får väljas. Valet gäller normalt för en period om två år. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer enligt 15 § JO-instruktionen om ställföreträdares tjänstgöring. Av samma bestämmelse framgår att ställföreträdaren får tas i anspråk om någon ombudsman är sjuk längre tid eller om det av annat särskilt skäl finns behov av det. För närvarande tjänstgör ställföreträdare främst under ordinarie ombudsmäns semestrar och i samband med vakanser som uppstår när ombudsmän slutar, men det före-

kommer vid arbetstoppar och när det finns behov av det i enskilda ärenden, t.ex. i jävssituationer som inte kan hanteras på annat sätt.

Myndigheten Riksdagens ombudsmän (ombudsmannaexpeditionen)

Myndigheten Riksdagens ombudsmän är inte föremål för någon reglering i grundlag. Regler finns i stället i JO-instruktionen, där organisationen behandlas under en särskild rubrik i 12–16 §§. Som helhet lämnar regelverket en del i övrigt att önska, särskilt i jämförelse med hur JO-ämbetet faktiskt fungerar. Detta har dock varit svårt för lagstiftaren att beskriva, eftersom organisationen i centrala delar är en kompromiss mellan å ena sidan en vanlig hierarkiskt uppbyggd linjeorganisation och ett administrativt sammanhållet nätverk av fyra fristående avdelningar å andra sidan.

I 12 § första stycket upprepas riksdagsordningens stadgande om det administrativa chefskapet och att chefsjustitieombudsmannen bestämmer inriktningen av verksamheten i stort. I anslutning till detta framhålls att chefsjustitieombudsmannen ”därvid” inför riksdagen ansvarar 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 myndigheten hushållar väl med statens medel. Det senare tillkom 2011 i samband med ändringar i den s.k. REA-lagen (lagen med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen). Ett tidigare förslag, där chefsjustitieombudsmannen framstod som ansvarig för JO:s verksamhet i dess helhet, föranledde dåvarande chefsjustitieombudsmannen att i ett remissvar påpeka att en så extensiv definition av chefs-JO:s verksamhetsansvar var svår att förena med organisationsmodellen med fyra justitieombudsmän som var och en självstän-

digt beslutar om och ansvarar för sin del av kärnverksamheten. Riksdagen godtog med hänvisning till ”justitieombudsmännens unikt självständiga ställning” detta och formulerade lagtexten som chefsjustitieombudsmannen föreslagit.

I andra stycket föreskrivs att chefsjustitieombudsmannen, efter samråd med övriga ombudsmän, i arbetsordning ska meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och om ansvarsområden för var och en av ombudsmännen. Han eller hon ska även besluta om verksamhetsplan för myndigheten samt om årsredovisning och anslagsyrkanden.

JO-instruktionen innehåller i övrigt ett antal befogenheter som chefsjustitieombudsmannen har, såsom rätt att anlita experter och sakkunniga, bestämma om personalens tjänstgöring m.m.

I 13 § stadgas att det för verksamheten ska finnas en expedition, ombudsmannaexpeditionen, där en kanslichef, byråchefer och övriga tjänstemän ska vara anställda. Kanslichefen ska, heter det vidare, under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde. Justitieombudsmännen hör formellt sett inte till ombudsmannaexpeditionen.

Chefsjustitieombudsmannens roll och dess förhållande till de övriga justitieombudsmännens roller var en tvistefråga under 1986 års översyn av JO-ämbetet. Denna ledde inte till någon ny organisation utan ordningen med fyra självständiga ombudsmän bestod. Regleringen av förhållandet mellan chefsjustitieombudsmannen och övriga ombudsmän blev en kompromiss mellan stridiga viljor där riksdagen försökte gå bägge sidor till mötes, med ett otydligt resultat som följd. När sedan chefsjustitieombudsmannen, som drivit förändringsarbetet, hastigt försvann från sin post återgick ämbetet till att fungera som det tidigare gjort. Det har gått flera decennier sedan dess och riksdagen har låtit de sedvänjor som etablerats bestå. Ordningen har bekräftats i samband med 2011 års

ändringar i den ovan nämnda REA-lagen. Numera råder ingen tvekan om att ”chefs-JO” fungerar som myndighetschef med det administrativa ansvar som normalt följer en sådan befattning och inte heller om att ombudsmännen är självständigt ansvariga för sina respektive delar av kärnverksamheten.

Innebörden av att chefsjustitieombudsmannen ”bestämmer inriktningen av verksamheten i stort” kvarstår som något oklar. Befogenheten är i lagtexten inordnad bland organisationsfrågor och det ligger därvid nära till hands att uppfatta den som begränsad till det administrativa chefskapet. Det kan dock lika väl hävdas att den åtminstone innebär att för myndigheten strategiska frågor som involverar både administrativa aspekter och tillsynsarbetets inriktning ska bestämmas av chefsjustitieombudsmannen. Mot detta kan anföras att ombudsmännen inte står under varandras tillsyn, liksom 11 § JO-instruktionen, som innebär att den egentliga verksamheten redovisas gemensamt till riksdagen i ämbetsberättelsen, där varje ombudsman framträder som ensam ansvarig för sitt.

Mot denna bakgrund är min slutsats att JO:s organisation till syvende og sidst bygger på en uppdelning i ett administrativt och ekonomiskt ledarskap, som utövas av chefsjustitieombudsmannen, och ett tillsynsansvar, som ombudsmännen delar. Gränserna däremellan är inte alltid tydliga, och det torde de under rådande förutsättningar inte heller kunna bli. I praktiken finns det ett kollegialt inslag i myndighetsledningen som helhet. Det förutsätter att chefsjustitieombudsmannen avstår från att peka med hela handen och att övriga ombudsmän i det interna arbetet hushållar med sina självständighetsanspråk.

Det kan slutligen noteras att andra av riksdagens myndigheter, såsom Riksbanken och Riksrevisionen, också har kollegiala inslag. Det får antas att uppdragsgivaren sett vissa fördelar med detta, såsom att sårbarheten minskar och att den makt som dessa organ

anförtros blir föremål för viss fördelning i stället för att helt koncentreras till en individ.

Uppdelningen i ansvarsområden

Det ankommer som framgått på chefsjustitieombudsmannen att i arbetsordningen ange ombudsmännens ansvarsområden, dvs. hur arbetet ska fördelas mellan ombudsmännen. Det finns inga rättsliga riktlinjer för fördelningen och den skulle i teorin kunna göras på många sätt. Sedan mycket länge sker den dock så att den offentliga verksamheten delas upp i fyra ansvarsområden, som sinsemellan bedöms vara ungefär lika arbetskrävande. Det har också eftersträvats att ansvarsområdena ämnesmässigt ska vara någorlunda sammanhållna. På det sättet ges ombudsmännen möjlighet till en önskvärd specialisering.

En konsekvens av denna organisationsmodell är att varje ombudsman kring sig samlar medarbetare anpassade till avdelningens inriktning. Över tid har det lett till att ämbetet delats upp i inte bara ansvarsområden utan också avdelningar, som blivit bestående från en ombudsman till en annan. JO-ämbetet består därmed av fyra tillsynsavdelningar, som fungerar tämligen oberoende av varandra. Denna för ämbetet karakteristiska organisation återspeglas inte i den rättsliga regleringen som i det hänseendet ger en ofullständig bild av hur JO fungerar praktiskt.

De domstolar och myndigheter som hör till respektive ansvarsområde är angivna i detaljerade uppräkningar som finns i arbetsordningen. Sedan 2011 är JO:s tillsyn uppdelad på fyra ”kärnområden” som fördelats på avdelningarna. Områdena är:

1. Domstolarna
2. Socialtjänsten

3. Kriminalvården
4. Polisen

Dessa områden karakteriseras av att de från de synpunkter JO har att bevaka är angelägna tillsynsobjekt och av att det inom dem också förekommer många anmälningar. Det har därför bedömts rationellt att bygga JO:s organisation kring dem.

Övriga ärendegrupper fördelas utifrån hur väl de passar ihop med kärnområdena och så att avdelningarna får ungefär lika mycket att göra. Bland dessa övriga ärendegrupper finns ett flertal som är lika viktiga som de som bildat kärnområden och uppdelningen ska inte ses som ett uttryck för att JO:s tillsyn skulle vara särskilt inriktad på dessa områden. Inom de respektive tillsynsavdelningarna har det ingen betydelse om ett ärende faller inom kärnområdet eller inte; varje fall bedöms självfallet på sina egna meriter och utifrån JO:s tillsynsuppgift, som i princip omfattar all offentlig verksamhet. Det bör i det sammanhanget tilläggas att från JO:s synpunkt angelägna tillsynsfrågor kan dyka upp inom vilken samhällssektor som helst. Ett exempel är offentlighetsprincipen, som i hög grad sysselsätter alla ombudsmän. Detsamma gäller frågor om legalitet, saklighet och opartiskhet.

Som komplement till uppdelningen i ansvarsområden ges chefsjustitieombudsmannen i 15 § JO-instruktionen möjlighet att oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden ska hänskjutas till honom eller henne eller någon av de andra ombudsmännen (inklusive ställföreträdarna). Något samråd krävs inte. Bestämmelsen innebär inte att gränserna mellan ansvarsområdena kan flyttas utan ändring av arbetsordningen. Det som kan omfördelas är enskilda ärenden eller en grupp av sådana ärenden. Det kan t.ex. ske i jävssituationer eller för att jämna ut en tillfällig ojämnhet i tillsynsavdelningarnas arbetsbelastning.

Tillsynsavdelningarna

Den som besökt JO vet att tillsynsavdelningarna – döpta till gul, röd, blå och vit efter färgen på de omslag som används till respektive avdelnings akter – finns på var sitt våningsplan i ett gammalt hus vid Kungsträdgården i Stockholm. Husets planlösning har bidragit till organisationens utseende, särskilt till att de olika avdelningarna blivit så avskilda från varandra som de är.

Alla tillsynsavdelningar fullgör dock de uppgifter som ankommer på JO och fungerar på i princip samma sätt. De är också likadant bemannade. Varje avdelning består av sex till sju handläggare, två byråchefer och två kanslister samt en justitieombudsman.

Med något enstaka undantag är JO:s alla handläggare och byråchefer – totalt cirka 40 tjänstemän – jurister. De allra flesta kommer från domstolsvärlden. Av hävd rekryteras i första hand assessorer – dvs. yngre domare – som handläggare till JO. Det beror dels på att de har en utbildning och yrkespraktik som passar mycket väl, dels på att assessorstiteln borgar för omdöme och kunskap. JO:s handläggare håller enligt min erfarenhet en mycket hög kvalitet, som är en starkt bidragande orsak till att ämbetets auktoritet och trovärdighet kunnat vidmakthållas. De har tidsbegränsade anställningar och stannar normalt tre till fem år för att sedan fortsätta sin karriär, ofta genom att återvända till domarbanan, där tjänstgöring hos JO ses som en merit.

Byråcheferna, som har en arbetsledande roll, har samma typ av bakgrund. Det är vanligt att de först tjänstgjort som handläggare och att de därmed har en lång tid hos JO bakom sig. De står i hög grad för kontinuitet i handläggning och praxis, inte minst i samband med att en ombudsman slutar och en annan träder till.

Det dagliga arbetet domineras av det stora ärendeinflödet. Varje avdelning tar emot många nya ärenden varje arbetsvecka och måste, om balansen ska hållas på försvarlig nivå, expediera lika

många beslut. Kanslisterna sköter det administrativa flödet och bistår med korrekturläsning, språkgranskning m.m. Byråcheferna föreståar varsin ”byrå”, som tillsammans svarar mot avdelningens ansvarsområde. De är med andra ord specialiserade på en del av ombudsmannens tillsynsområde. De bedömer inkommande ärenden och fördelar dem till handläggare för utredning.

Till byråchefernas uppgifter hör också att planera och ibland på egen hand genomföra JO:s inspektioner. Inspektionerna är arbetskrävande. Efter förberedelser och själva inspektionen följer protokollering av de iakttagelser som gjorts, analys, bedömning och inspektionens avslutande genom det beslut där JO redovisar sina iakttagelser och eventuell kritik.

NPM – nationellt besöksorgan

Enligt 5 a § i JO-instruktionen ska JO fullgöra 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.

Det aktuella FN-protokollet syftar alltså till att stärka möjligheterna att förebygga inhuman behandling. Dess väsentliga innehåll är att såväl internationella som nationella oberoende organ ska ges möjlighet att regelbundet besöka platser där människor hålls frihetsberövade. Nationella organ – National Preventive Mechanisms, NPM – ska utses. Det nationella besöksorganet ska bl.a. kunna göra regelbundna besök på platser där frihetsberövade hålls i förvar och avge rekommendationer till berörda myndigheter.

Bestämmelsen i JO-instruktionen innebär att uppgiften som NPM för svensk del ska fullgöras av JO. Sedan den 1 juli 2011 har ämbetet därför en särskild enhet för detta ändamål. Det nationella

besöksorganet hos JO inspekterar platser där människor hålls frihetsberövade – fängelser, häkten, polisarrester, institutioner för psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård, Migrationsverkets förvarslokaler samt särskilda ungdomshem och LVM-hem. Protokoll upprättas från inspektionerna och JO tar ställning till det som framkommer.

Det arbete som utförs genom NPM-enheten utgör ett välkommet tillskott till JO:s övriga inspektionsverksamhet. Antalet inspektioner där är ungefär lika stort som inom hela JO:s samtliga tillsynsavdelningar. Genom sin inriktning på frihetsberövades rättigheter fullgör NPM-enheten funktioner som ligger väl i linje med uppgifter JO alltid haft.

Administrativ avdelning

Själva JO-arbetet bedrivs vid de fyra tillsynsavdelningarna. Innan en anmälan når dit måste ett ärende läggas upp och fördelas till det ansvarsområde där det hör hemma. Det är med tanke på ärendeinflödet och vikten av att ärendena ska hamna rätt från början en relativt tung uppgift, som även inkluderar bedömningar av om skrifter av olika slag överhuvudtaget ska betraktas som JO-anmälningar. Därutöver har Riksdagens ombudsmän som alla andra myndigheter administrativa uppgifter att hantera.

Till dessa hör att sköta de omfattande kontakter med allmänheten som JO-ämbetet har, inklusive de utländska studiebesök och förfrågningar av olika slag som JO tar emot. Riksdagen har vidare uppmuntrat ämbetet att ta aktiv del i internationellt utbyte och främja inrättandet av ombudsmannainstitutioner på andra håll i världen, och organisationen har anpassats till detta.

De olika uppgifterna sköts av en administrativ avdelning, som är ungefär lika stor som tillsynsavdelningarna. Som tidigare

nämnts förestås den av myndighetens kanslichef, som enligt JO-instruktionen under chefsjustitieombudsmannen ska leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

Med tanke på att chefsjustitieombudsmannen i första hand ska sköta sin tillsynsavdelning och ärendena där, vilar det faktiska ledningsansvaret för den löpande verksamheten väl så mycket på kanslichefen, som har en nyckelposition i det nätverk som chefsjustitieombudsmannen, de övriga ombudsmännen, tillsynsavdelningarna och administrationen tillsammans utgör.

Samråd

Som framgått innehåller de regler som gäller för JO vissa formella samrådskrav. Det är framför allt chefsjustitieombudsmannen som har en skyldighet att samråda med övriga ombudsmän inför vissa beslut. Kravet på samråd innebär i dessa sammanhang att de övriga ombudsmännen ska informeras om ärendet och få tillfälle yttra sig, liksom att just samråda. Samrådskrav innebär med andra ord inte att beslutet ska fattas gemensamt utan bara att det ska föregås av gemensamma överväganden.

JO-ämbetets särpräglade organisation skapar även i övrigt behov av särskilda samrådsformer. Det uppkommer i vardagen en mängd frågor som behöver diskuteras över avdelningsgränserna. Ett exempel är anmälningsärenden som rör flera tillsynsavdelningar. De hanteras oftast så att de handläggs av den avdelning där den tyngsta delen av klagomålen bedöms ligga, efter det att företrädare för de berörda avdelningarna samrått.

”Ombudsmannaexpeditionen” är som framgått uppdelad på tillsynsavdelningarna, men den lyder likväl under ämbetets kanslichef, som också har en ”egen” avdelning till sitt förfogande.

Denna organisationsmodell reser kontinuerligt praktiska frågor som berör alla tillsynsavdelningar och ofta även alla justitieombudsmän. De samrådsbehov som därvid uppkommer har genom åren i allmänhet hanterats av ombudsmännen och kanslichefen gemensamt, under chefsjustitieombudsmannens ledning. Sådana styr- eller ledningsgruppsmöten hålls återkommande och kallas internt för *plenum*.

I praktiken fungerar ”plenum” som ett beslutsorgan i samrådsfrågor och som en informell ledningsgrupp. Det förhåller sig med denna del av organisationen som med tillsynsavdelningarna. Den är inte förutsedd i den rättsliga regleringen och inte heller antydd i arbetsordningen men den utgör en naturlig konsekvens av hur JO-institutionen som helhet är organiserad. Det behövs ett samrådsforum där gemensamma frågor kan diskuteras och gemensamma viljeriktningar kan komma till uttryck, och därför har ett sådant etablerats.

Namnet till trots är plenum normalt sett inte ett forum för praxisdiskussioner. Under min tid förekom undantagsvis diskussioner kring hur enskilda ärenden borde bedömas i ljuset av tidigare JO-praxis, men det var alltså sällsynt. Skälet var nog framför allt att varje ombudsman har att själv ta ställning; det är aldrig fråga om ett kollegialt beslutsfattande. Ombudsmännen är därför mycket försiktiga med att lägga sig i varandras ärenden, och får ju enligt instruktionen inte heller göra det. Samråd mellan enskilda ombudsmän förekommer dock ofta i informella samtal. När det gäller risken för spretande beslut förebyggs den bäst av att ombudsmännen respekterar varandras tidigare avgöranden och förhåller sig till dem. Till sin hjälp har de därvid tillsynsavdelningarnas medarbetare, och även kanslichefen, som över tid förvaltar JO-ämbetets praxis. En viss variation mellan olika ombudsmäns synsätt är därutöver hälsosam och för övrigt en avsiktlig konsekvens av JO-uppdragets personliga karaktär.

Handläggning

Allmänt om regler för JO:s handläggning av ärenden

JO-instruktionen innehåller ett antal bestämmelser om JO:s handläggning. Merparten av dem tar sikte på hur anmälningar från allmänheten ska hanteras. Bestämmelserna är inte heltäckande. De fylls ut av arbetsordningen och etablerade rutiner, som kan variera något mellan avdelningarna.

JO-anmälan

Regleringen inleds i 17 § med vissa formella krav på hur en JO-anmälan ska se ut. Klagomål ska anföras skriftligen. I anmälan – klagoskriften, som den kallas i lagtexten – bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt anmälarens namn och adress. Anmälaren bör bifoga handlingar av betydelse för saken, om han eller hon har tillgång till sådana.

Kravet på skriftlighet upprätthålls i praxis. Anmälningar kan göras via e-post. Anmälaren måste dock framträda, anonyma anmälningar tas inte upp (innehållet i en anonym anmälan kan däremot leda till ett initiativ från den berörde ombudsmannens sida). Övriga krav tillämpas generöst. I princip får alla skrifter till JO någon form av svar, så länge det står klart vem de kommer

ifrån. Den som fått en anmälan avskriven på grund av att den inte innehåller tillräcklig information har alltid möjlighet att återkomma med mer preciserade uppgifter.

17 § JO-instruktionen ger den som vill vända sig till JO vissa rättigheter. Den som är frihetsberövad får skriva till JO utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som annars gäller. Om en anmälare så önskar ska han eller hon erhålla bekräftelse på att anmälan mottagits. Av 19 § framgår vidare att JO skyndsamt ska lämna anmälaren besked om vilken eller vilka åtgärder som anmälan föranleder.

Avskrivning

JO avgör själv med utgångspunkt i sitt uppdrag hur klagomål från enskilda ska handläggas. Han eller hon har stor frihet att välja vad som ska skrivas av utan mer ingående utredning och vad som bör granskas närmare. I det ingår även att begränsa sig till en viss del av anmälan, liksom att inrikta utredningen på något annat än det anmälaren ”klagat på”. Avskrivningsbeslut kräver formellt ingen motivering och kan inte överprövas av någon annan.

Ingen anmälan skrivs dock av utan att ha granskats så grundligt och professionellt som dess beskaffenhet kräver. Detta sköts med omsorg; JO:s uppgift att för riksdagens räkning bedöma alla enskilda klagomål tas på stort allvar. Någon mer eller mindre godtycklig pro forma-granskning är det inte fråga om. En annan sak är att många anmälningar liknar varandra, varvid erfarna medarbetare relativt enkelt kan avgöra hur de utifrån etablerad praxis ska handläggas.

Vissa avskrivningsgrunder är formaliserade. En självklar sådan avskrivningsgrund är att anmälan gäller en myndighet eller person

som inte står under JO:s tillsyn. På den punkten har JO förstås ingen frihet att välja.

En annan formell avskrivningsgrund är den s.k. tvåårsregeln. Det som tas upp till närmare utredning ska i princip inte gälla något som är mer än två år gammalt, eftersom JO enligt 20 § inte bör utreda förhållanden som ligger längre tillbaka än så. Tvåårsregeln upprätthålls tämligen strängt. I praktiken höjs ribban för att en utredning hos JO ska inledas redan vid kortare tidsutdräkt. Det har att göra med att det oftast är svårare att utreda sådant som ligger en bit bort i tiden, och att det typiskt sett är mer angeläget att prioritera det som är någorlunda färskt framför äldre förhållanden.

Undantag från tvåårsregeln får göras om det finns särskilda skäl. Det är den enskilde ombudsmannen sak att avgöra om sådana skäl föreligger. Ett exempel på en omständighet som kan föranleda undantag är då anmälaren varit förhindrad att höra av sig tidigare. Om en anmälan avser både sådant som inträffat för längre tid sedan och färskare händelser men dessa hänger samman, kan det också vara naturligt att låta utredningen hos JO omfatta även de omständigheter som ligger mer än två år bort. Undantaget för särskilda skäl ger slutligen möjlighet att ta upp äldre förhållanden som ter sig särskilt angelägna för JO att granska, på grund av deras allvarliga karaktär eller principiella betydelse.

Till avskrivningspraxis hör att frågor som är eller kan komma under rättslig prövning på annat håll inte tas upp, eftersom JO som extraordinär tillsynsmyndighet inte ska träda i ordinarie domstolars och myndigheters ställe. Denna avskrivningsgrund tillämpas många gånger även på sådant som har varit föremål för ordinarie rättslig prövning. Vid avskrivningar på denna grund påminns anmälaren ofta om att JO dessutom inte kan ändra domar och beslut.

Det ställs vissa krav på att det som anmäls ska vara preciserat, något som även framgår av 17 § JO-instruktionen (jfr ovan). Om

det med ledning av anmälan t.ex. inte går att identifiera relevanta handlingar och vilken myndighet som varit inblandad kan detta leda till att anmälan skrivs av, eftersom det inte är meningen att JO ska behöva börja sin utredning mer eller mindre i blindo. I så fall bör anmälaren emellertid ges möjlighet att precisera sig. I vissa fall tar JO på sig att utreda vad som hänt och vem som agerat. Om en anmälare t.ex. beskriver ett övergrepp från polisens sida utan att kunna ange vilka polismän som agerat och det saknas dokumentation över händelsen kan JO anmoda polisen att ta reda på vad saken gäller. Det är i själva verket en av JO:s viktigare uppgifter, dvs. att med stöd av sina befogenheter tvinga fram svar på frågor som medborgaren själv gått bet på att få klarlagda. Inte så få avskrivningar sker sedan JO:s medarbetare gjort kontroller av detta slag och då kunnat konstatera att den som anmälts trots allt agerat rättsenligt. Utredningen redovisas då endast kortfattat i beslutet genom en hänvisning till att ”handlingar har infordrats och granskats” eller liknande.

En omständighet som oftast är av betydelse är huruvida anmälaren själv är berörd av det som anmäls eller inte. Anmälningar från ”vän av ordning”, t.ex. i anledning av något som framkommit massmedia, är jämförelsevis lågt prioriterade. Om det som påtalas är något som skulle kunnat föranleda ett initiativ av JO även utan anmälan kan det leda till fortsatt utredning, men annars skrivs ärendet i allmänhet av.

Av betydelse är också om ett anmält missförhållande är bestående eller om det rättats till på sådant sätt att skadan reparerats. I det senare fallet har saken lägre prioritet från JO:s synpunkt, även om det fel som inledningsvis begicks kan vara så allvarligt eller av sådan principiell betydelse att saken ändå bedöms vara i behov av utredning och klargörande. Om det som anmäls ser ut att helt kunna korrigeras genom ett ingripande från JO:s sida försöker JO:s medarbetare verka för en sådan rättelse. Vid långsam hand-

läggning av ett ärende eller en till synes ogrundad vägran att lämna ut allmänna handlingar är det ofta tillräckligt med en muntlig förfrågan från JO:s sida. Uppger myndigheten att ärendet nu snarast kommer att avslutas respektive att handlingen nu kommer att lämnas ut skrivs anmälan i allmänhet av, eftersom det ger myndigheterna incitament att gå anmälarna till mötes. Det händer att anmälare i sådana fall återkommer med uppgifter om att myndigheten inte gjort vad den lovat. I så fall återupptas givetvis utredningen.

En ganska vanlig typ av klagomål gäller missnöje med hur man på ett mer personligt plan blivit behandlad. Det finns all anledning att ställa höga krav på domstolars och myndigheters sätt att bemöta medborgarna. Klagomål av detta slag är emellertid ofta svåra att utreda eftersom det kan röra sig om subjektiva upplevelser och situationer där ord står mot ord, utan att det är möjligt att klarlägga vem som har rätt. Om det är så skriver ibland JO av sådana klagomål med återgivande av anmälarens uppfattning om det inträffade och en erinran om vikten av att allmänheten behandlas korrekt och på ett tillmötesgående sätt. Beslutet sänds även till den som anmälts. Hur man ser på bemötandefrågor skiljer sig dock något beroende på vilket myndighetsområde det gäller. När det exempelvis gäller de som är intagna på fängelser är ribban lägre lagd; klagomål på respektlös eller annars integritetskränkande behandling utreds där i högre grad, beroende på de intagnas utsatta ställning.

JO har som redan många gånger framhållits stor frihet att avgöra vad som ska utredas närmare. Med tanke på det stora antalet anmälningar som ges in måste en prioritering ske. Den innebär att JO inte ingriper mot varje fall av felaktig rättstillämpning som beskrivs i anmälningsskrifterna. Felaktigheter av begränsad betydenhet för den enskilde – t.ex. att man ålagts en mindre avgift på tvivelaktig grund eller att en myndighet i ett enstaka fall tagit lite

för lång tid på sig – behöver inte alltid utredas, såvida de inte tyder på systematiska brister eller är av principiellt intresse. Avskrivningsbeslutet motiveras i sådana fall med att det inte finns ”tillräckliga skäl” för JO att utreda saken vidare. Den motiveringen kan rymma även andra överväganden, t.ex. att de utredningsinsatser som skulle krävas inte står i proportion till det resultat de skulle kunna leda till.

Generellt kan man av ett inte närmare motiverat avskrivningsbeslut från JO inte dra slutsatsen att JO bedömt att det som klagomålen gällt var helt i sin ordning. Beslutet betyder ytterst inte mer än att JO utifrån sitt uppdrag och sin syn på hur det bör utföras valt att inte gå vidare med ärendet.

Överlämnande till annan myndighet

Enligt 18 § i sin instruktion behöver JO inte själv ta upp det som anmälts till granskning. I bestämmelsen anges att om ett ärende är av sådan beskaffenhet att det lämpligen kan utredas och prövas av någon annan myndighet får det överlämnas till den myndigheten. Detta sker framför allt när det finns en ordinarie tillsynsfunktion som är till för att utreda frågor av det slag som JO-anmälan gäller. En förutsättning är att den myndigheten inte redan prövat saken. Förfarandet är relativt vanligt. Ett exempel är anmälningar mot polismän, som ofta överlämnas till den särskilda enhet inom Åklagarmyndigheten som utreder misstankar om brott av polismän. Andra exempel på myndigheter dit JO-anmälningar kan överlämnas är de särskilda tillsynsorganen på skolans samt hälso- och sjukvårdens områden. Överlämnandet behöver inte innebära att JO helt skiljer sig från ärendet utan kan förenas med en skyldighet för den myndighet till vilket ärendet överlämnas att redovisa resultatet av sin utredning. Vid behov kan JO därefter återuppta saken.

JK bedriver en tillsyn som i mångt och mycket är parallell med den JO utövar. 18 § begränsar dock JO:s möjlighet att överlämna anmälningar dit på så sätt att det bara får ske efter särskild överenskommelse. JK måste med andra ord godta att anmälan överlämnas dit. (Det motsvarande gäller för den omvända situationen, dvs. om JK önskar att ett ärende ska handläggas hos JO.) JO och JK samråder relativt ofta om vem som ska granska ett ärende, bl.a. beroende på att anmälare inte sällan vänder sig samtidigt till både JO och JK.

Utredningsarbetet och ärendenas avslutning

För själva utredningsarbetet gäller att JO ska verkställa de utredningsåtgärder som fordras, se vidare vad som ovan redovisats om JO:s befogenheter. I princip är JO:s utredningsarbete oreglerat, men i de flesta fall följer det en väl inarbetad rutin.

En anmälan granskas först i samband med dess registrering. Om den uppfyller formkraven ska den fördelas till rätt tillsynsavdelning. En viss saklig granskning kan göras redan på denna nivå. I den mycket stora mängd skrifter som inkommer finns sådana som är så svårbegripliga eller verklighetsfrånvända att det inte är meningsfullt att lägga upp dem som anmälningsärenden. Övriga anmälningar läggs upp som ärenden vid respektive avdelning och tillställs där den byråchef som ansvarar för den aktuella ärendegruppen.

Byråchefen gör en första, översiktlig bedömning. Därefter fördelas ärendet till en handläggare, eventuellt med instruktioner om vilka utredningsåtgärder som behöver vidtas.

Handläggaren granskar de anmälningar som tilldelas honom eller henne grundligt och utreder därefter ärendet självständigt. Såväl byråchefen som JO finns dock tillgängliga för mer eller min-

dre ingående diskussioner, alltefter situationens krav. Handläggaren ska bl.a. ta ställning till

- Om ärendet bör utredas mer ingående eller om det kan skrivas av så pass snart att anmälaren inte behöver underrättas enligt 19 §. Annars ska en sådan underrättelse sändas till anmälaren.
- Vilka utredningsåtgärder som behövs och särskilt om det är aktuellt att genom en remiss anmoda den som anmälts att yttra sig. Beslut om remiss, som inte bör fattas utan relativt ingående överväganden, fattas normalt av byråchefen, eventuellt efter avstämning med JO.
- Om det som anmälts är brottsligt och bör utredas i förundersökningens form. Saken ska i så fall föredras för JO, som beslutar om den fortsatta handläggningen.

Hur omfattande utredningen blir varierar kraftigt. Vissa ärenden kan vara klara för avgörande efter en enklare rättslig analys, medan andra kan föranleda genomgång av ett omfattande material och flera omgångar av remisser till berörda myndigheter och befattningshavare. Av det följer att en del ärenden kan avslutas ganska omgående medan andra kan pågå under lång tid. Myndigheter som anmodas yttra sig avkrävs ofta även en egen utredning av det som anmälts. Normalt får myndigheten då två månader på sig. Som regel ges anmälaren därefter tid att yttra sig över vad myndigheten kommit fram till. Det samlade underlaget ska sedan bedömas inom tillsynsavdelningen. Ärenden av detta slag kräver inte sällan handläggning under bortåt ett år från anmälan till beslut.

En anmälan till JO måste således, för att kunna läggas till grund för kritik, vara kommunicerad med den tjänsteman eller myndighet det gäller. Så sker också regelmässigt. Ett undantag gäller det som i den interna jargongen kallas ”telefonsexa”. Siffran 6 kommer

från JO:s tidigare statistikkod för kritikbeslut som grundas på en utredning utan skriftlig kommunikation, där den som kritiseras i stället fått ge sin syn på saken via telefon. Handläggningsformen används vid mindre allvarliga fel, där sakomständigheterna enkelt kunnat fastställas, oftast genom att de klart framgår i ingiven dokumentation. Under den utredning som görs per telefon tillfrågas en ansvarig befattningshavare – det får inte vara en underordnad tjänsteman – om ärendet och underrättas samtidigt om att det som framkommer kan föranleda kritik från JO:s sida. En tjänsteanteckning upprättas och används sedan som beslutsunderlag. Om man från myndighetens sida önskar yttra sig skriftligt används förfarandet inte.

När ett ärende bedöms färdigutrett sätter handläggaren upp ett beslutsförslag som granskas av byråchefen, som antingen kan fatta ett avskrivningsbeslut på delegation eller överlämna ärendet till ombudsmannen.

23 § JO-instruktionen föreskriver ett visst förfarande för ärendenas avgörande. Det heter där att ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller annan särskilt utsedd föredragande. Kravet anses ge uttryck för att ärendena ska avgöras i rättsligt ordnade former, varvid föredragningens syfte är att utgöra en garanti för att JO får ett fullödigt beslutsunderlag. Av instruktionen framgår dock att enklare ärenden får avskrivas utan föredragning och att föredragning inte heller krävs om det finns särskilda skäl.

Ett beslutsförslag från en handläggare fungerar som en skriftlig föredragning. Muntliga föredragningar förekommer också; det är upp till den enskilde ombudsmannen att tillsammans med sina medarbetare avgöra vilka rutiner som ska användas.

JO:s beslut

Det finns inga regler om hur JO:s beslut ska vara utformade annat än de som handlar om JO:s redan nämnda befogenhet att göra uttalanden av olika slag. JO:s beslut ser dock i allt väsentligt likadana ut oavsett vilken ombudsman som fattat dem; de följer en sedan länge inarbetad mall.

Besluten fattas inte på JO-ämbetets vägnar och skrivs därför i jag-form, vilket som ovan påpekats är ett uttryck för ombudsmannauppdragets personliga karaktär. Skrivsättet kan ibland orsaka språklig förvirring, eftersom även termen JO förekommer i besluten. I princip syftar ”JO” på myndigheten medan ”jag” syftar på den ombudsman som fattar beslutet (”JO har inhämtat handlingar från…” respektive ”jag är kritisk till myndighetens sätt att …”).

Besluten inleds regelmässigt med en beskrivning av anmälan och andra bakgrundsupplysningar. Därefter redovisas den utredning som gjorts hos JO och dess resultat. Har den som anmälts yttrat sig återges eller refereras yttrandet. I den mån anmälaren i sin tur kommenterat detta noteras det, beroende på om det tillför något ytterligare i sak eller inte. Har anmälaren beretts tillfälle att yttra sig men inte hört av sig kan även detta noteras.

Anmälan och utredningsunderlaget får sedan ligga till grund för en beskrivning av rättsläget, i allmänhet under rubriken ”Rättslig reglering”. I första hand återges innehållet i aktuella författningar, men även förarbetsuttalanden, prejudikat, doktrin och JO-praxis kan vid behov beskrivas.

Det är en fördel om denna del av beslutet är relativt utförlig, även om JO:s bedömning inte innefattar någon kritik. Såväl den anmälda myndigheten som anmälaren kan nämligen ha god nytta av att få rättsläget beskrivet för sig. I ärenden som är vanliga innehåller JO-besluten av pedagogiska skäl ofta mer eller mindre stan-

dardiserade redovisningar av gällande rätt. Det gäller t.ex. vid anmälningar som rör rätten att få del av allmänna handlingar.

Under den avslutande rubriken ”Bedömning” redogör JO för hur han eller hon ser på det som anmälts i ljuset av utredningen och den rättsliga regleringen. Någon form finns inte heller här föreskriven. Det förväntas nog emellertid att JO klargör om granskningen föranleder kritik eller inte, dvs. om bedömningen är ”fällande” eller ”friande”. Men utrymmet för nyanser är stort och olika ombudsmän hanterar detta på olika sätt. Det kan hävdas att det viktigaste är att JO ger sin syn på det saken gäller och de skäl som varit avgörande för bedömningen.

För egen del försökte jag inledningsvis, efter att ha studerat stora mängder JO-beslut och funnit att skrivsätten kunde variera åtskilligt, undvika standardiserade ”lokutioner” och i stället anpassa skrivningarna till förutsättningarna i det enskilda fallet. Av flera skäl övergav jag ganska omgående detta. Dels motsvarade jag med dessa beslut inte alltid förväntningarna på ett tydligt fällande eller friande, dels blev det svårt både för mig själv och mina medarbetare att finna en fast kurs genom de många bedömningar vi dagligen och stundligen hade att göra om allt skulle situationsanpassas. Därför använde jag fortsättningsvis så tydligt som möjligt olika grader av kritik på ungefär samma sätt som en domstol redovisar sitt domslut.

Som en särskild kategori av beslut förekommer det att JO inte tar ställning till om en myndighet eller befattningshavare handlat felaktigt men likväl erinrar om vad som gäller. Det ska i allmänhet uppfattas så att JO inte har tillräckligt utredningsunderlag för kritik och anser att saken kan bero med en påminnelse om hur myndigheten i alla händelser varit skyldig att agera eller förhålla sig.

Beslut som innefattar kritik eller principiella uttalanden om gällande rätt förses i allmänhet med en sammanfattning som placeras i inledningen under rubriken ”Beslutet i korthet”. Samman-

fattningen är inte en del av det formella beslutet utan till för de läsare som snabbt vill kunna bilda sig en uppfattning om saken för att avgöra om de har intresse av att ta del av beslutet.

I avskrivningsärenden kan besluten utformas på enklare sätt och följer då inte mallen ovan. Vissa sådana beslut sätts upp som brev till anmälaren, varvid de normalt inte expedieras till den som anmälts. I syfte att rationalisera använder tillsynsavdelningarna i enklare ärenden generellt utformade informationsblad som kan bifogas kortfattade avskrivningsbeslut. Där brukar bl.a. framhållas att ett avskrivningsbeslut inte behöver betyda att anmälan bedömts som grundlös. Skälet till avskrivningen kan vara av annat slag, t.ex. att den gäller något JO inte har tillsyn över eller som inte med tillgängliga resurser är försvarligt att prioritera, jfr ovan under Avskrivning.

Beslut undertecknas av JO, såvida det inte fattas av byråchef på delegation. Det kontrasigneras regelmässigt av handläggaren, som därigenom manifesterar sitt medansvar för att beslutet vilar på en fullgod utredning och att dess underlag även i övrigt är korrekt. För bedömningen svarar justitieombudsmannen ensam.

Klagomål på JO:s beslut

JO-beslut kan inte överklagas. Historiskt hänger detta samman med ämbetets extraordinära ställning. Det finns ingen naturlig överprövningsinstans. Närmast till hands ligger uppdragsgivaren, dvs. riksdagen. Det förekommer också att den som är missnöjd med JO vänder sig dit. Saken handläggs i så fall av konstitutionsutskottet, som dock aldrig har synpunkter på JO:s beslut; det skulle vara ett ingrepp i ombudsmännens självständiga ställning och skapa en för utskottet både olämplig och svårhanterlig roll.

Frågan om JO:s *kritikbeslut* bör kunna överklagas till domstol har då och då diskuterats. Går man långt tillbaka i tiden kan man finna argument för detta. När kritikbesluten började ersätta åtalen förutsattes det att den som kritiserades godtog JO:s bedömning; gjorde han eller hon inte det väckte ombudsmannen i allmänhet åtal, varvid den granskade alltså fick saken prövad i domstol. Sedan ordningen med kritikbeslut lagfästes i början av förra seklet gäller dock under inga förhållanden någon sådan princip. Under senare decennier har det ju kommit att bli mer regel än undantag att beslut som innefattar myndighetsutövning mot enskilda ska kunna överklagas. Det kan hävdas att detta borde gälla även JO, särskilt om man betraktar JO-kritik som en form av rättslig sanktion. Det är också fullt begripligt att en enskild tjänsteman kan uppleva en känsla av rättslöshet inför ett JO-beslut som uppfattas som orättfärdigt.

Argumenten för rådande ordning är dock väl så goda. JO:s tillsyn är begränsad till den offentliga verksamheten och riktar sig mot befattningshavare med självständiga befogenheter. Det bör betraktas som en del av de sistnämndas uppdrag att underkasta sig den granskning och bedömning som riksdagen i egenskap av högsta företrädare för uppdragsgivaren i grundlag beslutat om; det är så att säga en del av anställningsvillkoren. De sanktioner som kan förekomma är uttalanden av tillrättavisande innebörd tillkomna efter vederbörlig granskning där den kritiserade fått komma till tals. Mer ingripande sanktioner förutsätter prövning i en från JO oberoende instans. Enligt min mening är den nuvarande ordningen därvid uttryck för en försvarlig avvägning mellan den enskilde tjänstemannens rättssäkerhetsintressen och det allmännas intresse av den myndighetstillsyn JO bedriver. Det kan tilläggas att en rätt att överklaga JO-kritik till domstol skulle innebära att ombudsmannen inordnades i domstolssystemet och beröva ämbetet den från domstolarna fristående ställning, som utgör en

god del av den konstitutionella poängen med riksdagens ombudsmän.

Trots att det saknas överklagandemöjlighet förekommer det att *avskrivningsbeslut* föranleder en skrivelse från anmälaren med önskemål om förnyad prövning eller med kritiska synpunkter mot beslutet.

Sådana s.k. efterskrifter kan hanteras av den som handlagt ärendet, allt efter de rutiner den enskilde ombudsmannen tillämpar. Efterskrifterna, som inte sällan karakteriseras av att anmälaren förflyttar sitt fokus från de ursprungliga klagomålen till missnöje med JO, föranleder i allmänhet inte någon annan åtgärd än att anmälaren meddelas att JO:s beslut står fast. Det bör dock understrykas att JO:s beslut inte vinner laga kraft, vilket betyder att ett ärende i och för sig kan återupptas om något nytt tillkommer, som påtagligt förändrar underlaget för den ursprungliga bedömningen.

Synpunkter på en ombudsmans beslut riktas ibland till chefsjustitieombudsmannen, som emellertid inte kan överpröva ett beslut som fattats eller en åtgärd som vidtagits av en annan ombudsman. Det följer uttryckligen av att ombudsmännen enligt 2 § JO-instruktionen inte står under varandras tillsyn.

Offentlighet och sekretess hos JO

JO-institutionen tillhör samma konstitutionella tradition som offentlighetsprincipen. Tillsynen bedrivs på riksdagens uppdrag och JO:s granskningar är allmänna angelägenheter. Största möjliga offentlighet är därför utgångspunkten. Det gäller även för dem som vill vända sig till JO; anonyma anmälare göre sig som framgått icke besvär.

En grundläggande förutsättning för att JO:s kritikbeslut ska få genomslag är att de publiceras. Detta kan innefatta visst obehag,

särskilt för den som kritiseras. Men om man tjänstgör inom det allmänna och därmed lyder under JO:s tillsyn får man som nyss diskuterats lov att acceptera att ens göranden och låtanden kan bli föremål för granskning. JO anonymiserar därför i allmänhet inte heller granskade befattningshavare i sina beslut (jfr nedan).

Regler om sekretess hos JO finns i 42 kap. offentlighets- och sekretesslagen, OSL. Insynsbegränsningarna är snäva och sekretessen sträcker sig allmänt sett inte lika långt hos JO som hos andra myndigheter. Principiellt är regleringen dock uppbyggd så att de uppgifter som lämnas till JO omfattas av samma grundläggande sekretessregler som tillämpas vid den myndighet som tillsynsärendet gäller. Begränsningen sker genom att sekretessbedömningen hos JO görs på ett annat sätt, med ett från offentlighetssynpunkt mer generöst skaderekvisit.

För *uppgifter som ges in av anmälare* gäller sekretess till skydd för den enskildes personliga förhållanden bara om den enskilde eller någon närstående kan antas lida betydande men av att uppgiften lämnas ut. Det är ett väsentligt strängare krav för sekretess än vad som gäller hos myndigheter i allmänhet. Regeln är bara tänkt för undantagssituationer och kan aktualiseras i t.ex. kriminalvårds- och socialtjänstsärenden. Sekretess till skydd för det allmänna förutsätter att det kan antas att riket lider betydande men vid ett utlämnande, något som ytterst sällan torde kunna vara fallet med uppgifter som en anmälare för fram.

Om *en myndighet ger in hos myndigheten sekretessbelagda uppgifter* består sekretessen hos JO bara när det kan antas att något allmänt eller enskilt intresse lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs. Det gäller alltså även om sekretessen hos myndigheten är mer omfattande, vilket den ofta är. En förutsättning är dock att det rör sig om uppgifter som lämnats eller handlingar som upprättats som led i JO:s tillsyn över myndigheten. Det gäller sådant som muntliga upplysningar över telefon och yttran-

den som avgetts efter anmodan från JO. För handlingar av annat slag, som JO begärt in eller som myndigheten valt att bifoga, består samma sekretessregler som hos myndigheten. Den mer vidsträckta offentligheten gäller med andra ord det en myndighet anför i tillsynsärendet men inte för handlingar som upprättats i andra sammanhang. En befintlig handling som omfattas av sekretess blir alltså inte mindre hemlig genom att ges in till JO. Skulle man däremot citera ur den i ett remissyttrande till JO kan sekretessen för de citerade uppgifterna gå förlorad.

När JO bedriver utredning i förundersökningens form tillämpas de sekretessregler som gäller under förundersökning från det att förundersökning inletts. Förundersökningssekretessen består även om en förundersökning nedlagts.

För JO:s beslut gäller aldrig sekretess. Vad som ska tas upp i besluten avgör JO själv. Det finns inget hinder mot att där lämna upplysningar som på annat håll är sekretessbelagda. Det kan vara befogat för att ge en fullständig belysning av ärendet men det bör i så fall självfallet ske med beaktande av de sekretessintressen som finns.

En allt oftare aktualiserad fråga gäller i vad mån anmälare och befattningshavare bör anges med namn i JO:s beslut. Datainspektionen har i ett granskningsärende från 2010 konstaterat att JO på sin webbplats publicerat ett beslut där personuppgifter behandlats i strid med personuppgiftslagen. Det gällde en anmälare. Datainspektionen gjorde i sammanhanget även vissa allmänna uttalanden om JO:s praxisdatabas på internet.

Webbplatsen har därefter gjorts om. Anmälare och andra privatpersoner anonymiseras genomgående i de beslut som finns där. Tjänstemän vid myndigheter anonymiseras däremot normalt inte (jfr ovan).

I själva besluten, de som införs i JO:s registratur samt sänds till anmälare och myndigheter, sker ingen anonymisering. Undantag

görs för namnuppgifter vars offentliggörande i beslutet kan medföra påtagligt men för den enskilde. Det gäller t.ex. när det framgår att en anmälare misstänkts för brott, är intagen i kriminalvårdsanstalt, har varit föremål för ingripande enligt socialtjänstlagen etc. Det är den ombudsman som fattar beslutet som avgör hur beslutet i detta hänseende ska utformas.

> Givetvis kan ombudsmännens granskning och uttalanden emellanåt upplevas som mycket besvärande för vederbörande tjänsteman, särskilt om därigenom blir offentliggjort, att tjänstemannens åtgärder varit i högre grad otillfredsställande. Det tillhör emellertid den offentliga tjänstens natur att utövningen därav kan bli utsatt för offentlig kritik.
>
> *Riksdagens första lagutskott 1964, i avslag på en motion om att JO inte borde ha befogenhet att ifrågasätta tjänstemäns åtgärder annat än genom åtal och ej heller att namnge dem i sina beslut.*

Inspektioner

I JO-instruktionen anges att tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade. Som framgått har riksdagen flera gånger uttalat att allmänhetens klagomål ska komma i första hand och att inspektioner och andra undersökningar alltså ska genomföras i den mån tid och resurser i övrigt så medger. Detta återspeglas tydligt i JO:s statistik över åren. Inspektioner var ursprungligen den normala tillsynsformen och länge fortsatte de att vara en stor del av verksamheten. Men allteftersom JO-anmälningarna blivit fler har inspektionerna blivit färre, och antagligen även mindre ingående. Även de senaste decennierna har de minskat något men ändå legat på ungefär

samma nivå. Mycket grovt kan man säga att det rör sig om fem till tio procent av JO:s verksamhet.

Sedan 2011 genomförs inspektioner även av det nationella besöksorganet, NPM, som finns inom JO-ämbetet. Inspektionsverksamheten där är som nämnts kvantitativt av ungefär samma omfattning som den som förekommer inom hela JO-ämbetet i övrigt. Genom att den är inriktad på de förhållanden under vilka människor hålls frihetsberövade anknyter den väl till JO:s traditionella inspektioner och kan i viss mån sägas kompensera för att inspektionerna vid tillsynsavdelningarna minskat i antal.

JO:s rutininspektioner följer ett sedan mycket länge inarbetat schema.

Inspektionsobjekt väljs ut dels utifrån vad som erfarenhetsmässigt anses vara i behov av sådan tillsyn, dels på förekommen anledning. Till den förstnämnda typen hör t.ex. kriminalvårdsanstalter och andra inrättningar där människor hålls frihetsberövade. Till den andra typen hör myndigheter som dragit på sig anmälningar och kritik av ett slag som kan tyda på mer systematiska missförhållanden, t.ex. en kommun vars nämnder vid upprepade tillfällen åsidosatt offentlighetsprincipen. Även helt slumpvisa inspektioner förekommer.

Inspektionen förbereds genom att JO:s medarbetare läser in sig på domstolen/myndigheten i fråga för att utröna vad inspektionen bör inriktas på. Den myndighet det gäller underrättas några veckor i förväg samt ombeds då förbereda sig genom att ta fram de handlingar JO önskar gå igenom och se till att det finns medarbetare till hands som kan besvara frågor. Myndigheten är skyldig att efterkomma JO:s begäran.

Inspektionen genomförs oftast av JO och JO:s medarbetare, men den kan även ske utan att JO själv är med vid själva inspektionen. Den inleds typiskt sett med att myndighetens företrädare orienterar om verksamheten, varefter JO förklarar vad inspektio-

nen går ut på och hur den kommer att genomföras. Sedan granskas de handlingar som begärts fram, t.ex. akterna i en ärendekategori från en viss tidsperiod. Iakttagelserna kan leda till att ytterligare handlingar rekvireras fram och till frågor som myndighetens medarbetare ombeds besvara. Vid inspektioner av kriminalvårdsanstalter och andra institutioner där det finns frihetsberövade ges dessa tillfälle att diskutera sin situation med och framföra eventuella klagomål till JO eller JO:s medarbetare.

Det som framkommit bearbetas på plats. Det är önskvärt att myndigheten får del av inspektionsresultatet i samband med att inspektionen avslutas. Det sker då vid ett möte med myndighetens chef eller den befattningshavare till vilken ansvaret att ta emot JO delegerats. Allvarligare brister kan leda till att JO efter inspektionen lägger upp ett särskilt tillsynsärende, där myndigheten får yttra sig skriftligt innan JO tar ställning. Det kan också bli aktuellt att förutskicka en ny, uppföljande inspektion.

Inspektionsärendet fortsätter efter själva inspektionen genom att det som framkommit bearbetas ytterligare, varvid ett protokoll färdigställs. Där framkommer JO:s bedömning och det anges även om inspektionen i någon del föranleder fortsatt granskning.

Inspektionerna bedöms allmänt inom JO som en effektivare och mer ändamålsenlig tillsynsform än vad klagomålsgranskningen generellt sett är. En erfarenhet är också att myndigheter som inspekteras inte sällan ser positivt på den genomgång som JO:s besök leder till, liksom på möjligheten att få råd och upplysningar från JO om vilka regler som gäller och hur de ska tillämpas.

Historiskt har det förekommit mer omfattande, särskilda inspektionsprojekt, särskilt i början av 1980-talet. Det är svårt att få till stånd granskningar av det slaget numera. Ett par ärenden kan dock redovisas.

Ett exempel på en riktad inspektion, vidtagen på förekommen anledning är 2009 års granskning av Stockholmspolisens bedrägeriutredningar (JO 2010/11 s. 146; dnr 2576-2009).

Bakgrunden var att JO under flera års tid vid upprepade tillfällen kritiserat polisen för att utredningar om bedrägeribrott blivit liggande. Många fall hade gällt Stockholmspolisen och inte sällan hade kritiken varit av allvarlig karaktär. Stockholmspolisen hade därvid återkommande uppgett att erforderliga åtgärder vidtagits och att en ny organisation skulle leda till ett mer effektivt och rättssäkert utredningsarbete. JO sade sig emellertid med tiden ha kommit att ställa sig frågan om de genomförda förändringarna varit tillräckliga och om de verkligen fått avsedd effekt. Han beslutade därför i maj 2009 att inspektera en av de särskilda bedrägerirotlarna vid Södertörns polismästardistrikt.

Inför inspektionen begärdes samtliga ärenden som var mer än ett år gamla fram. Det fanns inte mindre än 1 215 förundersökningar som uppfyllde det kriteriet. Det äldsta ärendet hade kommit in för fem år sedan. Genomgången visade att handläggningstiden i så gott som samtliga fall kunde ifrågasättas. Cirka 900 ärenden var ännu inte utlagda på någon utredningsman. 463 ärenden hade legat helt obearbetade i två år eller mer och i 90 procent av ärendena hade ingen åtgärd vidtagits under det senaste året. Många av ärendena var sådana som ska prioriteras, t.ex. bidragsbrott av olika slag. Det rådde oreda på det sättet att man inte tycktes handlägga anmälningarna i någon sakligt motiverad turordning, vilket illustrerades av att senare inkomna ärenden fördelades till utredningsmän medan äldre fick ligga.

Polismyndighetens chef, länspolismästaren Carin Götblad, anmodades yttra sig. Hon medgav att det som framkom var bekymmersamt och kunde bara instämma i att resultatet av inspektionen var nedslående. Hennes förklaring var det kraftigt ökade ärendeinflödet. Man skulle emellertid nu – än en gång – ta krafttag för att komma till rätta med balanserna och de åtgärder som skulle vidtas beskrevs ganska utförligt.

I sin bedömning framhöll JO att han och hans företrädare vid upprepade tillfällen kritiserat Stockholmspolisen för långa handläggningstider i bedrägeriärenden samt att Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen redan 2003 uppmärksammat polismyndighetens problem med stora balanser och alltför långa handläggningstider. Efter att ha uppehållit sig vid inspektionsresultatet samt bl.a. ha anmärkt att en stor del av de granskade ärendena inte föreföll vara särskilt komplicerade och att handläggningstiderna självfallet stod i strid

med rättegångsbalkens skyndsamhetskrav fann JO att kraftfulla åtgärder borde ha vidtagits tidigare. I sin avslutning skrev han:

”Bakom alla de drygt 1 100 ärenden som jag nu har granskat – och funnit att de handlagts alldeles för långsamt eller inte alls – finns privatpersoner, fåmansföretag, större företag och myndigheter som alla anser sig ha blivit utsatta för brott. I många fall har händelsen troligen fått svåra konsekvenser för den drabbade. Också att bli anklagad för att ha begått ett brott innebär givetvis en stor påfrestning och kan få betydande återverkningar i det dagliga livet för såväl den direkt drabbade som dennes anhöriga.

Det förhållandet att en brottsanmälan inte utreds utan endast ligger i balans år efter år är förödande för rättssäkerheten och för förtroendet för rättsväsendet.”

Sammanfattningsvis tvingades JO konstatera att vad gäller bristerna i polisens brottsutredande verksamhet var resultatet av den granskning som nu gjorts det mest nedslående han kommit i kontakt med under sina sex år som chefsjustitieombudsman. Polismyndigheten och ytterst dess ledning förtjänade mycket allvarlig kritik.

Ett exempel på ett inspektionsprojekt är den granskning som jag själv lät genomföra 2009–2010 av de s.k. förvar där asylsökande hålls frihetsberövade.

Utlänningar som inte får vistas i Sverige eller vilkas rätt att vistas i Sverige är oklar kan under vissa förutsättningar berövas sin frihet. De ska då i princip vistas i särskilda förvarslokaler. Migrationsverket ansvarar för dessa. De utlänningar som vistas på förvaren befinner sig i en utsatt situation. Anmälningar till JO från denna grupp är dock mycket få, vilket kan ha sina naturliga förklaringar. JO hade inte på länge inspekterat förvaren. Mot denna bakgrund beslutade jag om en mer omfattande granskning än en vanlig inspektion. Den skulle ske i projektform och huvudsakligen bestå i att Migrationsverkets förvar inspekterades.

Projektet inleddes med att ett antal organisationer, advokater och andra med kunskap om förvarsverksamheten kontaktades och ombads lämna synpunkter på vad inspektionerna kunde inriktas mot. Ett frågeformulär sändes ut till förvaren. Det som framkommit sammanställdes. Därefter genomfördes inspektionerna av samtliga sju enheter på fem orter. Upprättade inspektionsprotokoll tillsammans med en redogörelse för gällande rätt och gjorda

iakttagelser, inklusive preliminära bedömningar, tillställdes Migrationsverket för yttrande.

Projektet avslutades med ett omfattande beslut, som finns i JO 2011/12 s. 314–376. Det som framkommit visade på en del angelägna lagstiftningsbehov, som Justitiedepartementet uppmärksammades på. Inspektionsprojektet ledde framför allt till ett flertal påpekanden om brister och möjliga förbättringar. På vissa punkter rådde allvarliga missförhållanden, framför allt när det gällde placeringen av förvarstagna i häkte. I beslutet sägs:

”Migrationsverket placerar regelmässigt förvarstagna som bedöms utgöra en fara för sig själva i häkte. Förvaren anser sig sakna kompetens och resurser för att ta hand om dessa personer. Systemet med häktesplacering får emellertid antas vara särskilt olämpligt för just dem som är i sådant psykiskt skick att de inte kan vistas på ett förvar. Det synes inte finnas någon som anser att den tillämpade ordningen är lämplig. Att den likväl praktiseras är lika beklagligt som beklämmande.

Förfarandet bedöms sakna erforderligt lagstöd. Det framstår även av humanitära och principiella skäl som oacceptabelt att en sjuk person, som inte utgör fara för någon annan än sig själv, placeras i häkte bland brottsmisstänkta endast av det skälet att han eller hon inte kan ges ett adekvat omhändertagande inom Migrationsverkets verksamhet. Varje gång det sker innebär det en oursäktlig kränkning av den frihetsberövades mänskliga rättigheter. Förfarandet strider mot grunderna för det svenska statsskicket; enligt 1 kap. 1 § regeringsformen ska den offentliga makten utövas med respekt för den enskilda människans frihet och värdighet. Som ansvarig myndighet förtjänar Migrationsverket mycket allvarlig kritik för detta pågående missförhållande.”

Handläggning av brottsmisstankar m.m.

Åtal och överlämnande till åklagare

Redan regeringsformens grundläggande bestämmelse om JO förutskickar befogenheten att väcka åtal. En ombudsman får, heter det i 13 kap. 6 §, föra talan i de fall som anges i instruktionen.

I instruktionens 6 § anges i enlighet med detta att ombudsman som särskild åklagare får väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten

eller uppdraget har begått brottslig gärning. Det gäller dock inte vid tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott, där JK är ensam åklagare.

Allmän åklagare ska enligt 13 kap. 6 § regeringsformen på begäran biträda en ombudsman. 22 § JO-instruktionen ger JO rätt att uppdra åt annan att leda förundersökning samt att väcka och utföra åtal som JO beslutat. I de fall då åtal väcks brukar en åklagare anlitas som ombud för JO.

JO:s möjlighet att överlämna en anmälan till annan utredande myndighet enligt 18 § JO-instruktionen kan användas även vid brottsmisstanke. Som ovan nämnts kan anmälningar mot poliser för tjänstefel och andra brott överlämnas till Åklagarmyndigheten (Riksenheten för polismål, som har till uppgift att utreda brottsmisstankar mot bl.a. poliser). Som likaledes nämnts behöver ett överlämnande inte innebära att JO tar sin hand från ärendet. I beslutet om överlämnande anges ofta att JO önskar ta del av utredningsresultatet. I det sammanhanget kan JO välja att på ett eller annat sätt gå vidare med egna åtgärder.

Även om JO:s åtalsbefogenhet används alltmer sällan utgör den genom sin existens basen för JO:s tillsyn. Den som blir föremål för JO:s granskning löper formellt sett alltid en risk att utsättas för brottsutredning och lagföring. JO:s rätt att väcka åtal tjänar också som påminnelse om skyldigheten att medverka i JO:s utredningar; den som trilskas bryter mot de regler som gäller för tjänsten, något JO alltså har befogenhet att få beivrat.

Förundersökningsplikt

I JO-instruktionen 6 § anges vidare att om utredningen i ett ärende ger JO anledning anta att brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsun-

derlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal.

En från tid till annan omdiskuterad fråga är i vilken grad detta betyder att JO är bunden av regler om förundersökningsplikt m.m. Dessa reglers syfte är dels att skydda den misstänktes rättigheter, dels att lika fall ska behandlas lika. Innebörden av det sistnämnda är bl.a. att en åklagare i princip är skyldig att inleda undersökning om det finns anledning att anta att ett brott begåtts och sedermera ska väcka åtal om det finns utredningsunderlag för en fällande dom.

1983 års JO-utredning ansåg att JO inte generellt sett skulle vara bunden av samma regler som de som gäller för åklagare i allmänhet, men att de skulle tillämpas sedan JO väl beslutat ta upp ett ärende till utredning. Tanken var att JO skulle fritt få avgöra om en anmälan ska föranleda utredning eller inte men vara skyldig att, när en utredning inleds, ta ställning till om den ska ske i förundersökningens form. Bland remissinstanserna invände riksåklagaren mot detta. Han ansåg att en mer diskretionär befogenhet att inleda förundersökning och väcka åtal passade bättre ihop med JO:s ställning som extraordinärt tillsynsorgan. Lagstiftaren gick dock på utredningens linje, varvid lagtexten fick den lydelse den nu har.

Beviskravet för inledande av förundersökning är mycket lågt satt och strikt tillämpad betyder den ordning kommittén förespråkade att ett relativt stort antal förundersökningar skulle behöva inledas för att sedan läggas ned och därefter fortsätta som vanliga JO-utredningar. Detta kan te sig svårmotiverat i en verksamhet pressad av ett stort ärendeinflöde; sättet att tillämpa reglerna har också kommit att skifta mellan olika ombudsmän. Enligt min mening bör det som anges i instruktionen inom ramen för sin ordalydelse tolkas utifrån ändamålet med reglerna om förundersökningsplikt. I de delar dessa syftar till att lika fall ska behandlas

lika finns det inget skäl för att tillämpa dem hos JO, eftersom JO uttryckligen är fri att skriva av anmälningar som innefattar brottspåstående utan att utreda dem alls, vilket i sin tur hänger samman med JO:s roll som extraordinär tillsynsmyndighet. I de delar de syftar till att skydda en enskild brottsmisstänkts rättigheter ska de däremot självfallet tillämpas fullt ut.

Frågan om ett klagomål ska föranleda brottsutredning bör mot den bakgrunden hos JO hanteras så att det i samband med byråchefens och handläggarens inledande granskning av en anmälan rutinmässigt bedöms om granskningen kan tänkas leda till ett åtal från JO:s sida. I så fall bör JO ta ställning till om förundersökning ska inledas. Oftast står det emellertid, med tanke på JO:s restriktiva praxis, klart att något åtal inte kommer att bli aktuellt. Granskningen fortskrider då i enlighet med JO:s vanliga handläggningsregler.

Om frågan huruvida inledande av förundersökning väcks bör ställningstagandet normalt föregås av det som i den ordinarie polis- och åklagarverksamheten brukar kallas förutredning. En sådan består i praktiken av samma slags informationsinhämtning som den JO:s medarbetare verkställer inför ställningstagandet till om en anmälan ska föranleda remiss till den som anmälts. Förutredning kan teoretiskt sett bedrivas under ganska lång tid. Gränsen för när beslut om förundersökning senast måste fattas passeras dock om och när det blir aktuellt att personligen involvera en presumtivt brottsmisstänkt tjänsteman i utredningen. Detta kan, om JO önskar hålla möjligheten att väcka åtal öppen, bara ske i förundersökningens form. Förundersökning får med andra ord inte inledas mot den som redan anmodats att yttra sig – än mindre får åtal väckas – eftersom det skulle innebära att JO använt sina extraordinära befogenheter mot någon utan att vederbörandes rättigheter som brottsmisstänkt – särskilt rätten att inte medverka i utredningen – respekterats. Den som av JO direkt anmodats att

yttra sig över en anmälan kan med andra ord dra slutsatsen att JO inte kommer att väcka åtal mot honom eller henne.

Valet mellan åtal och JO-utredning

Utrymmet för olika syn på om en gärning kan antas vara brottslig är många gånger ganska stort. Det gäller särskilt för det brott som oftast aktualiseras, tjänstefel, där inte minst bedömningen av vad som är ”ringa fall”, som inte är straffbara, beror av många omständigheter. Det är vidare i det enskilda fallet ofrånkomligt att JO, oavsett vilket brott saken gäller, påverkas av sin stora frihet att själv avgöra vad tillsynen ska vara inriktad på och hur den ska bedrivas. Alternativet att avgöra ärendet genom gängse kritikbeslut torde då framstå som väl så ändamålsenligt som den långa vägen via förundersökning, åtal och rättegång fram mot en dom, där själva rättsfrågan kanske visar sig ha gått förlorad under resan.

Ett fall som kan tjäna som utgångspunkt för en diskussion kring dessa frågor är det s.k. Jaldungmålet. Det gällde ett åtal mot en polismästare efter EU-toppmötet i Göteborg 2001. Under toppmötet utbröt som bekant omfattande kravaller med mycket allvarliga incidenter, bl.a. öppnade polis verkningseld mot enskilda. Flera av händelserna fick rättsliga efterspel. Ett gällde polisens ingripanden vid en skola, som använts som tillfälligt boende för tillresta demonstranter.

> Bakgrunden var att polismästaren på morgonen den 14 juni 2001, med åberopande av en bestämmelse i polislagen, beslutat att området runt den aktuella skolan, Hvitfeldtska gymnasiet, skulle spärras av och att besökarna inom området skulle kroppsvisiteras. Avspärrningen fick till följd att ungefär 650 personer inte kunde lämna området. Ett par hundra av dessa tilläts senare gå därifrån, efter att de godtagit att bli kroppsvisiterade. De kvarvarande var fortsatt instängda fram till dess att de efter polisens stormning av skolan greps med början omkring kl. 18 på kvällen. Polisinsatsen ifrågasattes i flera delar och ledde till en förundersökning, där en åklagare i Stockholm

utredde huruvida tjänstefel begåtts. Förundersökningen lades ned efter ett knappt halvår. JO återupptog dock på eget initiativ utredningen och uppdrog åt en annan åklagare att leda förundersökningen. Den ledde fram till åtal mot den polismästare som varit kommenderingschef för olaga frihetsberövande alternativt (grovt) tjänstefel.

Åtalen ogillades emellertid helt, först i tingsrätten och sedan även i hovrätten, dit JO fullföljt talan. Av JO:s redogörelse för ärendet, som finns i JO 2005/06 s. 60 (dnr 913-2002), framgår att den rättsligt sett springande punkten i målet var om en viss bestämmelse i polislagen gav polisen befogenhet att ingripa mot människor på en plats i anledning av risk för att brott skulle begås på en annan plats. Med viss förenkling kan sägas att insatsen vid skolan skedde för att förebygga brott i andra delar av staden, där deltagare vid toppmötet, såsom presidenter, statsministrar m.fl., skulle befinna sig. Enligt JO var det helt klart att bestämmelsen inte kunde användas på det sätt som skett. Enligt hovrätten, som allmänt hyste förståelse för polismästarens överväganden och fann dessa försvarliga, framstod rättsläget inte som ”helt klart”, varför man inte kunde dra slutsatsen att polismästarens tolkning varit felaktig.

Ett näraliggande sätt att uppfatta domskälen är att hovrätten ansåg att JO i princip hade rätt om bestämmelsens innehåll men att detta inte var så entydigt att polismästarens åtgärder, givet omständigheterna och den beslutssituation han befunnit sig i, utgjorde tjänstefel.

En lärdom från JO:s synpunkt är därvid att felaktig rättstillämpning bara bör föranleda förundersökning och åtal om felaktigheten från den misstänktes synpunkt varit entydig. En annan är att den straffrättsliga bedömningen av hur en befattningshavare tolkat lagen kan vara beroende av sammanhanget. Kritik förutsätter i allmänhet att den som kritiserar kan redogöra för hur den kritiserade borde ha agerat. Med facit i hand hade ett alternativ för JO i detta fall varit att i stället för att gå till domstol lägga utredningen till grund för ett rättsligt ställningstagande, påpeka att lagen använts felaktigt och fästa riksdagens uppmärksamhet på behovet av att en rättslig översyn. Nu blev eftermälet närmast att

JO hade fel och att polisen handlat riktigt. Någon översyn av lagen har inte heller kommit till stånd, trots att JO efter den friande domen till och med gjorde en formell framställan om detta, i enlighet med 4 § JO-instruktionen.

Några liknande tjänstefelsåtal har JO inte väckt efter utgången av detta initiativ.

JO som åklagare

JO har ofta beskrivits som ett åklagarämbete. Det är en sanning med modifikation. Under Mannerheims tid beordrades så få åtal att detta väckte kritik. 1810–1910 förekom i genomsnitt ungefär tio åtal om året, med varierad intensitet beroende på ombudsman (Ekroth, 2001). Majoriteten av åtalen gällde domare. 1915 lagfästes JO:s rätt att ersätta åtal med erinringar (kritikbeslut). Åtalen synes därefter ha blivit allt färre. De senaste 20 åren har i genomsnitt drygt ett åtal om året väckts. Ungefär hälften av dessa har gällt domare. I de fyra senaste ämbetsberättelserna finns inga redovisade åtal alls.

Disciplinförfaranden

JO får anmäla en befattningshavare till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Relativt detaljerade regler om detta finns i 6–7 §§ JO-instruktionen. Dessa sanktionsredskap tillfördes JO när det straffrättsliga tjänstefelsansvaret genom ämbetsansvarsreformen kraftigt krymptes i mitten på 1970-talet. Reformens bärande tanke var att anställda inom det allmänna så långt möjligt skulle likställas med privatanställda. Fel och försummelser i tjänsten skulle betraktas som arbetsrättsliga frågor, och vara en sak mellan arbetsgivare och arbetstagare. Kriminaliseringen av tjänstefel ersattes därför till stor del av möjligheter för det allmänna att såsom arbetsgivare föra talan om disciplinpåföljd gentemot befattningshavare som åsidosatt vad som gäller för tjänsteut-

övningen. Särskilda prövningsinstanser inrättades för olika sektorer inom den offentliga förvaltningen. I detta system gavs även JO befogenheter att göra anmälningar och föra talan på olika sätt. De har dock kommit att spela en blygsam roll i JO:s verksamhet.

En genomgång 2006 visade att de flesta av befogenheterna i stort sett saknade betydelse. En typ av åtgärd hade dock använts i viss utsträckning. Det gällde JO:s möjlighet att enligt lagen om offentlig anställning anmäla arbetstagare hos staten för disciplinpåföljd. Detta hade under perioden 1987/88 till 2003/04 skett vid 38 tillfällen. 26 gällde polismän som anmälts till Rikspolisstyrelsens ansvarsnämnd och fem domare som anmälts till Statens ansvarsnämnd. Sanktionsmöjligheten användes alltså främst gentemot befattningshavare inom rättsväsendet.

En genomgång av JO:s ämbetsberättelser från den senaste tioårsperioden ger samma bild, med den skillnaden att möjligheten att föra talan om disciplinpåföljd enligt lagen om offentlig anställning skett i än mindre utsträckning. Under den tidigare perioden förekom det alltså i genomsnitt två till tre gånger per år. De senaste tio åren har det hänt sju gånger (vid tre tillfällen gällde det rådmän och vid tre tillfällen poliser). Det förekommer numera alltså i genomsnitt i mindre än ett fall per år.

I den nyss nämnda genomgången från 2006 pekade förre chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh på inkonsekvenser och principiella tvivelaktigheter i regleringen. Han konstaterade att ett skäl till att disciplinansvaret fått en mindre plats i JO:s verksamhet än vad lagstiftaren avsett sannolikt var att ansvarssystemet inte hade utformats ändamålsenligt. Systemet präglas, tillade han, ”mer av omsorg om myndigheternas och de offentliganställda befattningshavarnas intressen än av en ambition att skydda rättsstatens funktioner och den enskilde medborgarens rättssäkerhet”.

Sammanfattningsvis kan det sägas att JO:s befogenhet att föra talan om disciplinpåföljd för befattningshavare i det allmännas

tjänst spelar en marginell och därtill avtagande roll i verksamheten. Till de redan nämnda orsaker som ligger bakom detta kan läggas att ärendetillströmningen och arbetsbelastningen under senare år lett till en viss strömlinjeformning av verksamheten, där specialinsatser som att föra talan i disciplinär ordning tenderar att trängas undan. Inledande och genomförande av ett sådant förfarande, inklusive eventuella överklaganden i fall då utgången går JO emot, tar betydligt mer resurser och tid i anspråk än att i stället och en gång för alla avsluta ett ärende med ett kritikbeslut. När det ena vägs mot det andra i det enskilda fallet framstår alternativet att avstå från att skicka ärendet vidare till en annan instans oftast som det från JO:s synpunkt riktiga.

> Lagstiftarens ambition att genom ämbetsansvarsreformen … närma det offentliga anställningsförhållandet till vad som i allmänhet gäller på svensk arbetsmarknad har bl.a. fått till resultat att det arbetsrättsliga disciplinansvaret, som i princip syftar till att tillgodose arbetsgivarens intresse av god ordning på arbetsplatsen, på det offentliga området har fått fungera också som skydd för medborgarnas intresse av en väl fungerande rättsstat. Skyddet för grundläggande värden i det svenska demokratiska statsskicket har på detta sätt kommit att kläs i arbetsrättslig dräkt. Som framgår … anser jag inte att denna dräkt passar särskilt väl.
>
> *Chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh, 2006*

Praxis

Allmänt om JO:s bedömningsgrunder och prioriteringar

Eftersom JO:s tillsyn spänner över hela den offentliga förvaltningen är det svårt att på ett enhetligt sätt beskriva praxis. Vissa typer av frågeställningar återkommer dock oftare än andra. En del av dessa har beskrivits ovan under avsnittet Avskrivning. I det följande illustreras, utan anspråk på fullständighet, några andra återkommande inslag i ombudsmännens praxis.

Det mest tydliga draget i JO:s verksamhet är dess rättsliga utgångspunkt. Många utredningar är rent juridiska. De kan gälla vilken rättslig reglering som helst och verksamheten är på det sättet utomordentligt bred, vilket ställer stora kompetenskrav på såväl ombudsmännen som på utredningsorganisationen. Den generellt sett vanligaste grunden för kritik är helt enkelt att en myndighet eller befattningshavare inte följt lagen. JO:s granskningar har därvid en slagsida mot domstolars och myndigheters *förfarande*, som i allmänhet drar till sig mer uppmärksamhet från JO än de konkreta *bedömningar* som görs i domar och beslut. Ett skäl till det är den rättsstatliga tradition som sedan begynnelsen styrt verksamheten. Den gör det naturligt att särskilt granska sådant som att myndigheter har lagstöd för sitt handlande och att föreskrivna procedurer följs.

Erfarenhetsmässigt är granskning av hur formella förfaranderegler efterlevs ett effektivt sätt att upprätthålla rättssäkerheten. Att lagens handläggningsformer iakttas är nämligen i allmänhet ett skydd för svagare parter, på samma sätt kan avvikelser från rättsenliga procedurer tyda på att maktfullkomlighet och godtycke är på väg att slå rot. Ett bra exempel är dokumentationsbrister, som JO ofta slår ned på. Om anmälaren påstår en sak och en anmäld myndighet en annan men lagstadgad dokumentation saknas kan det vara ett tecken på att anmälaren har rätt. Dokumentationsbrister kan tala för att inte heller andra regler följts och i värsta fall bero på att man velat dölja vad som förevarit. I alla händelser ska myndigheten i ett sådant fall kritiseras för att genom sin försummelse ha försatt sig i en situation där den inte kan visa stöd för att ha agerat korrekt. Kritik av det slaget bör mot den bakgrunden inte avfärdas som ”formaliteter” utan typiskt sett betraktas som allvarlig.

Ett annat skäl för JO:s återhållsamhet med att i sak gå in på vad domstolar och myndigheter gjort är att det oftast är svårt för ett extraordinärt tillsynsorgan att i efterhand försöka sätta sig i t.ex. en domares ställe och ha synpunkter på bevisning som bara domaren haft direkt tillgång till. I praxis undviks därför bedömningsfrågor ofta med motiveringen att JO inte är i position att kunna påstå att den granskades ställningstagande varit felaktigt. Desto större uppmärksamhet brukar alltså ägnas åt förfarandefrågor, där det är enklare att slå fast vilken procedur som följts eller inte följts samt att bedöma lagenligheten däri. Någon begränsning i JO:s tillsyn är det dock inte fråga om. Är en bedömning i en sakfråga klart felaktig eller skulle JO:s underlag vara lika gott som den granskades finns det inget hinder för JO att utreda saken närmare och uttala sin mening. Tvärtom, det är viktigt att JO så långt möjligt ingriper mot all felaktig rättstillämpning som är av betydelse, oavsett om den gäller form eller sak.

Praxis är vidare inriktad på att de normer och rättigheter som särskilt nämns i JO-instruktionen iakttas av domstolar och myndigheter. Det gäller alltså kraven på saklighet och opartiskhet, men även det som i övrigt hör till de grundläggande rättsstatliga principerna i regeringsformen, såsom principen om likhet inför lagen och att myndigheters åtgärder ska ha stöd i lag eller annan författning. ”RF 1:9” används således ofta. Det är en bestämmelse som genom sitt krav på att myndigheter ska agera sakligt lämnar ett betydande utrymme för kritik mot alla slags myndighetsåtgärder som inte kan motiveras på ett förnuftigt sätt.

Dessa grundläggande principer ger som ovan nämnts också utrymme för mer allmänna myndighetsetiska överväganden, t.ex. vid tillsynen över hur myndigheternas företrädare uppträder. Ett exempel är ett beslut från 2014, där Skånes landshövding anmälts för att hon i ett ärende hon inte hade med att göra grep in med synpunkter på hur saken skulle handläggas. Hon kritiserades för att ha använt sin officiella e-postadress och ha anfört sin ställning trots att hon i sammanhanget inte var annat än en privatperson. (JO:s beslut den 30 juni 2014; dnr 4087-2013.) Att befattningshavare kan missbruka sin tjänstetitel i personliga angelägenheter är för övrigt inte så helt uteslutet som man skulle vilja hoppas (se t.ex. JO 2004/05 s. 54 [dnr 228-2003], där en domare i Svea hovrätt kritiserades för att ha använt sig bl.a. av sin domartitel och hovrättens fax och missiv i en privaträttslig angelägenhet).

Jäv och intressekonflikter är andra exempel på sådant som JO utifrån allmänna principer kan slå ned på. Det formella regelverket på det området är ganska outvecklat och JO har ibland anledning att sträcka sig längre än så i sitt tillsynsarbete. Det allmänna kravet på opartiskhet ger gott stöd för detta.

I en översikt över hur JO:s tillsynspraxis är inriktad bör även de granskningar som görs av effektiviteten i domstolars och myndigheters arbete nämnas. ”Långsam handläggning” har alltsedan

Mannerheims tid varit ett gissel som medborgarna klagat över. Det var förvisso värre förr, men att enskilda får vänta på att få sina ärenden avgjorda är fortfarande en av de saker som oftast leder till utredning och kritik. Ser man till de i och för sig få ärenden där JO väcker åtal eller agerar för disciplinpåföljd dominerar långsam handläggning. Ett sällsynt anmärkningsvärt exempel gällde en lagman som låtit ett stort antal mål ligga orörda under åratal, se nedan. JO låter sig i fall av det slaget vägledas av talesättet ”justice delayed, is justice denied” och ser därför allvarligt på dem.

En särskild fråga, som ibland diskuteras, är hur man ska bedöma långa handläggningstider som beror på bristande resurser. Ska en befattningshavare som arbetar så mycket man kan begära, och kanske mer än så, likväl kritiseras för att ett ärende tar längre tid än vad lagen stipulerar? Enligt ett synsätt bör tillsynen då i stället inriktas på den som sitter på resurserna och möjligheterna att omprioritera. Enligt ett annat synsätt bör man inte lyssna på ursäkter om bristande resurser; det är något den kritiserade får ta upp med sina uppdragsgivare. Det senare är kanske mer effektivt, men man skjuter på pianisten, vilket från JO:s synpunkt kan te sig orättvist.

Till det som lyfts fram i JO:s instruktion hör medborgarnas rättigheter, som inte får ”trädas för när”. Detta uppfattas i tillsynsverksamheten som en central uppgift, kanske den viktigaste. Det tar sig bland annat uttryck i att anmälningar från människor som är eller varit berövade friheten generellt sett tas på stort allvar, oavsett vad slags frihetsberövande det gäller. Det är också skälet till att tillsynen över fång- och sedermera kriminalvården alltid prioriterats. Det är också ett av JO:s kärnområden, se nedan.

Fri- och rättighetsområdet omfattar sedan länge väldigt mycket mer än regler för frihetsberövanden. Sociala rättigheter och rättigheter för den som är föremål för sociala tvångsåtgärder, brottsmisstänktas och asylsökandes rättigheter, demonstrationsfrihet

osv. – på alla dessa områden finns täta regelverk vars korrekta tillämpning JO ska övervaka särskilt.

Tryckfrihetsförordningens övervakare

Av den enskildes fri- och rättigheter har tryckfriheten och rätten att ta del av allmänna handlingar alltsedan JO kom till haft en särställning i grundlagen.

> Utskottet är … övertygat, att en sann medborgerlig anda icke länge skall saknas hos ett ursprungligen fritt och manligt folk, som njuter en under grundlagen skyddad tryckfrihet, vars regeringsärenden offentligen behandlas och granskas, vars allmänna och individuella rättigheter iaktas av en utav nationalrepresentationen förordnad väktare över lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän …
>
> *Ur ”förarbetena” till 1809 års regeringsform*

Justitieombudsmannen och tryckfriheten var två hörnpelare i 1809 års konstitution. De kopplades också samman, dels genom att det självklart tillkom JO att se till att myndigheterna efterlevde tryckfrihetsförordningens bestämmelser i allmänhet och dess regler om allmänna handlingars offentlighet i synnerhet, dels genom att JO sattes att vara ordförande i den kommitté till tryckfrihetens vård som utgjorde ännu ett av de konstitutionella kontrollmedel som infördes för två sekler sedan.

Många justitieombudsmän har sedan dess ägnat tryckfrihetsförordningen särskild omsorg. Meddelarskydd för journalisters källor och tjänstemän som brukat sin tryckfrihet, liksom förbud för myndigheternas företrädare att efterforska uppgiftslämnare är exempel på principer som först etablerats i JO:s praxis för att sedan

införlivas med grundlagen i uttryckliga bestämmelser. Det kan illustreras med det prejudikat JO kring förra sekelskiftet drev fram om rätten att utan risk för straff medverka i en skrift för vilken det finns en utgivare (NJA 1901 s. 280).

> Ärendet härrörde från en artikel i tidningen Hudiksvallsposten, vari beskrevs hur ett kompani tillhörande Helsinge regemente vid midsommarfirandet varit mangrant berusat. I anledning av artikeln höll en major Rettig förhör med en beväring. Beväringen erkände sig vara författare till artikeln. Han bestraffades med tre dagars sträng arrest, för att han brustit i uppförande genom att framföra lögnaktiga uppgifter, som skadat regementets anseende. JO, som ansåg att denna rättskipning stred mot tryckfrihetsförordningen, lät åtala Rettig för tjänstefel. Rettig invände bl.a. att tryckfriheten inte var en ovillkorlig rättighet, utan den kunde inskränkas för vissa på grund av deras särskilda ställning och förpliktelser, t.ex. krigsmaktens personal. I krigshovrättens utslag, som prövades och gillades av HD, anfördes att Rettigs bestraffning av beväringen stod i uppenbar strid med tryckfrihetsförordningen: Beväringen hade bestraffats för en handling som endast skriftens utgivare kunde hållas ansvarig för. Rettig dömdes därför för tjänstefel. Det kan tilläggas att sittande JO:s engagemang i saken var kontroversiellt, och det ryktades att hans omval motarbetades i riksdagens första kammare i anledning av detta ingripande i ”Mohedsaffären”, som saken kallades.

Rollen som tryck- och yttrandefrihetens beskyddare spelas även av JK och rena tryckfrihetsärenden är numera inte så vanliga hos JO. När anmälningar inom detta område kommer in prioriteras de dock, om inte annat genom att de hör till de grundläggande fri- och rättigheter som JO enligt sin instruktion ska skydda. Ett exempel är följande ärende, där JO utsträckte tryckfrihetsförordningens principer till att gälla allmänt när myndigheters tjänstemän gör bruk av sin yttrandefrihet.

> Migrationsverket kritiserades för att en enhetschef där hade förflyttats till en lägre befattning sedan denne publicerat ställningstaganden i politiska frågor på sin blogg. Ett repressalieförbud motsvarande det som finns i TF/YGL gällde enligt beslutet även när den enskilde gjort bruk av sin i regeringsfor-

> men 2 kap. 1 § 1 tillförsäkrade yttrandefrihet. Enhetschefen var enligt arbetsgivaren skicklig i sitt arbete. Det som föranlett hans förflyttning var i stället att hans åsikter allmänt skadade förtroendet för Migrationsverket. En önskan att värna det allmänna förtroendet för en myndighet kunde enligt beslutet dock inte åberopas till stöd för repressalieåtgärder gentemot en anställd som gjort bruk av sin privata yttrandefrihet i ett sammanhang helt skilt från tjänsten. (JO 2010/11 s. 605)

Reglerna om allmänna handlingar hör till dem som mycket ofta aktualiseras i JO:s verksamhet. Offentlighetsprincipen har kommit att bli något av ämbetets skötebarn. En jämförelsevis stor mängd anmälningsärenden gäller detta. De utmärker sig genom att i högre grad än andra anmälningar leda till åtgärder från JO:s sida. Anmälningar som går ut på att anmälaren inte fått ut en handling i enlighet med reglerna hanteras dessutom inte sällan så att JO:s medarbetare tar kontakt med den aktuella myndigheten och upplyser om regelverket varefter anmälaren får ut det han eller hon har rätt till. Efterlevnaden av reglerna om allmänna handlingar, inte minst skyldigheten att hålla dem ordnade så att medborgarnas insyn underlättas, brukar också särskilt granskas vid inspektioner.

En myndighet som på detta område dragit på sig rätt omfattande kritik från JO är Regeringskansliet. År 2013 granskade jag för egen del ett antal likartade anmälningar från journalister med klagomål mot att Regeringskansliet inte tagit ställning till deras framställningar om att få ut allmänna handlingar. I beslutet påtalade jag brister i organisation, ansvarsförhållanden och rutiner som bidragit till att tryckfrihetsförordningens regler åsidosatts vid upprepade tillfällen. Bristerna verkade vara av grundläggande slag. Framställningar om att få ut handlingar kunde hamna i ett ingenmansland, där de skickades runt utan att vare sig tjänstemän eller statsråd kunde hållas ansvariga för långa handläggningstider och andra brister som inkräktade på enskildas och massmediers

grundlagsstadgade insynsrätt. Det var särskilt förvånande att Regeringskansliet tycktes anse att dess handläggning var godtagbar. I beslutet framhölls med anledning av detta att det är särskilt viktigt att just regeringens kansli respekterar allmänhetens insynsrätt. I motsatt fall är risken ju stor att inte heller andra myndigheter skulle anse sig behöva leva efter grundlagens bokstav, vilket på sikt vore ett hot mot offentlighetsprincipen. JO-granskningen följdes upp av konstitutionsutskottet, som kritiserade regeringen. (Se JO 2013/14 s. 601 och 2012/13:KU20.)

JO:s kärnområden

Domstolarna

Tillsyn över domstolsväsendet är JO:s äldsta kärnområde. Fram till 1950-talet förblev det ämbetets viktigaste tillsynsobjekt. Vid den tiden riktade riksdagens lagutskott viss kritik mot att JO:s uppmärksamhet var väl ensidigt fästad vid domstolarnas rättskipning och organisation. Om ombudsmannen i högre grad vände sin uppmärksamhet också mot verken och myndigheterna skulle han enligt utskottet finna många goda uppslag till behövliga reformer. Så blev det också, om inte annat så till följd av samhällets allmänna utveckling och den byråkratiska verksamhetens utbredning.

Men domstolarna har samtidigt förblivit ett stort granskningsområde med 400–500 klagomålsärenden om året att bedöma. Det är synnerligen betydelsefullt för medborgarna genom den nyckelfunktion som domstolar har för rättssäkerheten. Från JO:s synpunkt tillkommer den viktiga omständigheten att det saknas ordinarie tillsyn över domstolsväsendet. Det vanliga är numera att de flesta av det allmännas verksamheter lyder under någon form av ordinarie tillsyn. Domstolar kan i och för sig sägas utöva tillsyn över varandras dömande när de enligt instansordningen tar ställ-

ning till överklaganden, men det är långtifrån all domstolsverksamhet som kan kontrolleras den vägen. Som tillsynsorgan finns vid sidan av JK bara JO, som därför har som en av sina huvuduppgifter att vaka över domare och domstolar. Dessa bör inte, som riksdagens konstitutionsutskott skrev 1809, uppresas som en ”stat inom staten”.

Domstolarna är enligt grundlagen självständiga i sitt dömande. Ingen myndighet, inte heller riksdagen, får, heter det i 11 kap. 3 § regeringsformen, bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet eller hur den ska tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Skillnaden gentemot myndigheter i övrigt är dock för svensk del inte av principiellt slag, eftersom motsvarande självständighet enligt 12 kap. 2 § regeringsformen gäller för förvaltningsmyndigheters beslutsfattande i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller tillämpningen av lag. JO håller likväl av hävd särskilt respektavstånd till domstolarnas dömande verksamhet och går självfallet inte in i ett pågående mål på ett sätt som kan föregripa eller på annat sätt påverka utgången i detta. Det gäller i princip också frågor som inte är men kan komma att bli föremål för domstolsprövning.

JO:s tillsyn på detta område är vidare, i än högre grad än i övrigt, inriktad på förfarandefrågor, dvs. att processuella och administrativa regler följs. Även om det inte finns något formellt hinder för JO att anlägga synpunkter på en t.ex. domstols bevisvärdering i ett enskilt fall är det tämligen uteslutet att så skulle ske. När det gäller rättsliga bedömningsfrågor har principen varit att JO inte kritiserar en domstols tillämpning så länge den framstår som en möjlig tolkning av gällande rätt. Anser JO att tillämpningen står i klar strid med lag kan den i och för sig föranleda kritik. Man kan dock iaktta att JO när det gäller bedömning av rättsregler håller ett större avstånd till domare än till exempelvis poli-

ser. Det finns flera skäl till det, men ett är just domstolarnas konstitutionellt oberoende ställning.

Tillsynen över domstolarna kan med fördel bedrivas genom inspektioner. Exempel på sådant som då ägnas uppmärksamhet är handläggningstider och bevakningsrutiner, äldre mål och vad som gjorts för att få dem avgjorda, att domar utformats korrekt samt att registrering m.m. sker på sådant sätt att offentlighetsprincipen upprätthålls.

I JO:s praxis på detta område dominerar kritik mot långsam handläggning, som ibland även leder till åtal. Ett ärende som visar att det någon gång kan stå nästan lika illa till som på Mannerheims tid ledde 2009 till åtal mot en lagman för 41 fall av tjänstefel. Lagmannen hade bl.a. varit ansvarig för 19 mål som legat orörda utan att någon handläggning förekommit under sju år. Han dömdes för tjänstefel till villkorlig dom i förening med dagsböter (se JO 2010/11 s. 253).

I ett ärende av annat slag ansåg JO att en rådman i ett vårdnadsmål utformat domskälen på ett högst olämpligt sätt. Det reste enligt JO tvivel om rättens opartiskhet. Domskälen innehöll, kan den som tar del av JO:s beslut konstatera, mycket riktigt en mängd uttryckssätt, reflektioner och bedömningar som man inte förväntar sig från en opartisk domare. Som ett exempel kan nämnas domarens förmaning till den kvinnliga parten att inte överklaga domen: ”Det vore förödande för barnen om [kvinnan] genom att överklaga domen skulle ytterligare kunna förhala för barnen att knyta an till sin far.” JO anmälde ärendet till Statens ansvarsnämnd där domaren ålades disciplinpåföljd i form av varning för de enligt nämndens mening flagranta bristerna i domskälen. (JO 2010/11 s. 39; dnr 1936-2010.) Följande år kom en ny anmälan mot samma domare in. Denna gång gällde det ett mål om kvinnomisshandel och även vid detta tillfälle hade domaren tagit den

manliga partens parti. Han skrev under rubriken Domskäl bland annat:

> Gärningen kan, som försvararen påpekat, betecknas som ett typiskt ”Crime Passionell” [sic], dvs. ett brott som förövats under inflytande av starka känslor, t.ex. svartsjuka. I länder som t.ex. Frankrike skulle nog saken inte ha gått till åtal. I andra länder, med mera patriarkaliskt synsätt, hade [mannens] reaktion bedömts som både påkallad och lämplig med hänsyn till [kvinnans] beteende. Men, som åklagaren mycket riktigt påpekat, har den svenska lagstiftningen ett helt annat synsätt. Här bedöms, som i detta fall, hustruns kränkningar mot mannen generellt ha mindre betydelse. Det är således inte givet att ett sådant beteende hos hustrun som det aktuella ursäktar en örfil från mannen. [– – –] Enligt tingsrättens mening har [kvinnan] betett sig grovt kränkande mot [mannen]. Hon har därmed försatt honom i sådan sinnesrörelse att han haft starkt nedsatt förmåga att kontrollera sitt handlande. Detta har betydelse som förmildrande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet.

Den senare domen kom redan före beslutet i Statens ansvarsnämnd. JO begränsade sig denna gång till att rikta allvarlig kritik mot domaren, som för övrigt hade uppnått lagstadgad pensionsålder. (JO 2012/13 s. 41; dnr 511-2011.)

Så länge det finns sådant som ärendena med lagmannen som lät sina mål ligga och rådmannen som upprepade gånger tillät sig vara både partisk och omdömeslös är det svårt att förneka behovet av JO:s tillsyn över domstolarna.

Socialtjänsten

Om tillsynen över domstolarna är JO:s äldsta kärnområde är tillsynen över det som numera kallas socialtjänsten det yngsta. Som föremål för JO:s intresse är det likväl ingalunda nytt. I huvudsak hör det allmännas verksamheter på detta område till den kommunala sfären. Fram till mitten av 1950-talet var det oklart hur långt JO:s tillsyn där sträckte sig, men den kunde i alla händelser

omfatta sådana administrativa frihetsberövanden och andra för den enskilde ingripande myndighetsåtgärder som förekom inom barna- och nykterhetsvård, liksom vid sinnessjukhusen och på andra håll.

Idag är tillsynen – sett från den enskildes och därmed JO:s synpunkt – över de myndigheter som anförtros uppgifter av detta slag på sitt sätt ännu viktigare än uppsikten över kriminalvård och polis, där lagregleringen är striktare än den mer målstyrda regleringen på det sociala fältet. Det är också JO:s i antalet ärenden räknat största tillsynsområde, med över ettusen anmälningar om året. Det kan avläsas i ämbetsberättelserna, där det regelmässigt finns ett försvarligt antal beslut som gäller socialtjänsten.

Som ett ganska typiskt exempel på hur JO kan ringa in och ange riktlinjer för myndigheternas befogenheter och enskildas rättigheter kan man lyfta fram några beslut som gäller hembesök vid utredningar om rätt till försörjningsstöd (i vardagligt tal oftast kallat socialbidrag).

I JO 2009/10 s. 249 klagade en man på att tjänstemän vid en ”husrannsakan” gått runt i hans lägenhet och öppnat byrålådor och garderober. JO ifrågasatte bl.a. om inte en del av de åtgärder som vidtagits hade kunnat klaras ut på ett mindre integritetskränkande sätt. Samma principfrågor återkom i JO 2011/12 s. 377, där tonläget skärptes avsevärt. I beslutet anges tydliga riktlinjer för när hembesök får förekomma och att de aldrig får ske mot den enskildes vilja. JO slog också fast att socialtjänsten inte får göra hembesök hos alla som ansöker om försörjningsstöd, utan att detta bara får ske när det är nödvändigt för att erhålla ett tillfredsställande beslutsunderlag. JO var därför starkt kritisk till den rutin som ett antal stadsdelsförvaltningar i Stockholm använt, och då särskilt mot att man upplyste de stödsökande om att bristande samarbetsvilja kunde påverka deras rätt att få bidrag. Beslutet följdes upp i JO 2011/12 s. 392, som gällde ett oanmält hembesök en tidig

morgon när de som bodde i lägenheten fortfarande låg och sov. JO slog fast att utrymmet för att göra oanmälda hembesök i ärenden av detta slag är mycket begränsat och i princip bara gäller i nödsituationer. Socialtjänsten hade i detta fall åsidosatt de grundläggande principer som gäller för dess verksamhet. Tillsynen följdes upp i två beslut som finns i 2013/14 års ämbetsberättelse, s. 387 och 392, där JO bl.a. belyste innebörden i kravet på att ett samtycke måste vara reellt och kritiserade vad som i praktiken tycks ha varit ett försök från socialtjänsten att kringgå huvudregeln om att hembesök inte får ske oanmält. I det senare ärendet hade myndigheten använt en skriven ”Rutin för hembesöksrunda”, som innehöll flera kontrollåtgärder som enligt JO var integritetskränkande.

Sammantagna ger besluten en god bild av hur JO:s beslut kan bidra till att skapa regelverk till skydd för enskilds rätt gentemot myndigheterna på ett område där lagstiftningen inte ger vägledning.

Även inom hälso- och sjukvårdens verksamheter, som hör till samma ansvarsområde som socialtjänsten, uppkommer likartade integritetsfrågor. Att det därvid ibland kan förekomma en häpnadsväckande brist på hänsyn till enskildas intressen visar ett mycket uppmärksammat fall, återgivet i JO 2011/12 s. 544, som gällde ett sjukhus dit ett tv-team släppts in för att göra en programserie. Sjukhuset anmäldes för att ha tillåtit att patienter filmades utan deras samtycke. JO:s utredning visade att Akademiska sjukhuset i Uppsala hade träffat ett avtal med Titan Television AB, som producerade program för den kommersiella tv-kanalen TV3. Avtalet medgav att bolaget skulle få göra filminspelningar på sjukhuset för att användas i en tv-serie som skulle heta just ”Sjukhuset”. I avtalet stod:

> Filminspelningen skall ske med största möjliga hänsyn till patienternas integritet och på ett sådant sätt att inte sjukvårdsverksamheten störs/äventyras.

> Innan patienten filmas skall i möjligaste mån patienten informeras om filminspelningens syfte. Patienten skall lämna sitt skriftliga samtycke till att den genomförs. I den mån samtycke inte kan inhämtas vid inspelningstillfället är det Titans och/eller TV3s ansvar att samtycke/medgivande inhämtas från patienten före det att dokumentärserien sänds i television (eller annan media). Detsamma skall gälla om någon närstående filmas och patienten av någon anledning ej kan ge sitt skriftliga medgivande i efterhand.

Sjukhuset hävdade i JO-ärendet att samtycke hade inhämtats på ett korrekt sätt, något som bestreds av anmälaren. JO konstaterade till en början att för att filmning av det slag saken gällde ska vara tillåten krävs att de personer som filmas dessförinnan lämnat sitt samtycke, liksom att samtycket inhämtats på sådant sätt att det inte råder någon tvekan om att den som ska filmas är fullt medveten om vad samtycket innebär. JO fortsatte:

> Som framgår av citatet lämnar det aktuella avtalet utrymme för att filmning av patienter kan ske utan att samtycke dessförinnan har inhämtats. När det gäller ett antal av de episoder som visats i tv-serien är det dessutom uppenbart att något samtycke inte kan ha inhämtats från patienten innan filmning påbörjats. Det har bl.a. förekommit filmning av personer som varit medvetslösa och av barn utan att föräldrarna har känt till det. I de fall där filmning skett på sjukhuset har redan det förhållandet att tv-teamet tillåtits närvara och filma patienten inneburit ett otillåtet röjande av sekretesskyddade uppgifter.

Sammanfattningsvis fann JO det i högsta grad anmärkningsvärt att Akademiska sjukhuset genom ett avtal godkänt att gällande sekretessregler kunde åsidosättas. Hon var mycket kritisk till sjukhusets agerande som stod i strid med tidigare JO-uttalanden i liknande sammanhang. Det kan tilläggas att saken fick sin fortsättning i domstol, sedan anhöriga till en cancersjuk, som filmats när han låg på sitt yttersta, stämt Landstinget i Uppsala län.

Kriminalvården

Redan vid ämbetets inrättande anbefölls JO att ha tillsyn över ”fångars skötsel och underhåll”. Intresset för det vi idag kallar kriminalvård – som då inte innehöll någon vård överhuvudtaget – och kriminalpolitik var en del av upplysningsfilosofin. Så var det även i Sverige, där Beccarias betydelsefulla verk Avhandling om brott och straff hade översatts och getts ut redan år 1770. Den förste ombudsmannen Lars August Mannerheim ägnade också fångarnas förhållanden den största uppmärksamhet. ”Knappt något område för JO:s ämbetsinsatser var föremål för så varmt intresse från Mannerheims sida som fängelseväsendet”, skriver Nils Alexanderson i sin historik från år 1935. Tillsynen bedrevs mest genom inspektioner. Under två resor år 1811 granskade JO t.ex. förhållandena vid 19 fängelser ute i landet. Typisk för ämbetets sätt att fungera då och nu var granskningen av de fångförteckningar som enligt gällande föreskrifter skulle sändas in till JO. Ur dem nystade JO och hans få medarbetare regelmässigt fram fel och missförhållanden mot vilka en mer ingående uppmärksamhet sedan kunde riktas.

När JO-ämbetet idag ägnar en stor del av sina resurser åt kriminalvården förvaltar man med andra ord en tradition med djupa rötter. Under många år har det varit det största tillsynsområdet, i antal ärenden räknat. Inspektionsverksamheten är också jämförelsevis livaktig; sju-åtta anstalter eller häkten inspekteras årligen. Till det kommer NPM-enhetens betydligt mer omfattande inspektionsverksamhet.

De anmälningar som kommer in har en stor spännvidd, från anklagelser om grovt våld mot de intagna till mer vardagliga ting, som matens kvalitet. JO har framhållit att många av de frågor som utreds handlar om bemötande och levnadsvillkor. Det kan gälla telefon- och besökstillstånd, tider för inlåsning, rätten att inneha

böcker eller bära egna kläder m.m. Sådant kan på sitt sätt sägas hamna utanför eller ligga i utkanten av JO:s rättsligt inriktade tillsyn. Men eftersom de intagna inte har någon annanstans att vända sig – det saknas ännu, förvånande nog, ett ordinärt oberoende tillsynsorgan för fängelseväsendet – tolkar JO lagstiftningen extensivt. När det där föreskrivs att en intagen ska behandlas med aktning för sitt människovärde och med förståelse för de svårigheter som är förenade med att befinna sig i anstalt läggs detta därför till grund för synpunkter och kritik av samma slag som redan Mannerheim fann sig skyldig att föra fram.

En rättslig fråga som JO då och då intresserat sig för aktualiserades när JO med anledning av medieuppgifter om advokaters möjligheter att besöka sina klienter i häktena inledde en särskild utredning. Utredningen visade att flera häkten inte tillät sådana besök under kvällstid. Advokaterna blev i stället anvisade att besöka sina klienter under dagtid. Det kunde bl.a. allvarligt försvåra möjligheten att samråda enskilt under perioder då rättegången mot klienten pågick. JO var kritisk och förutsatte att rutinerna ändrades. Några år senare förekom åter uppgifter om att häktades rätt att kommunicera med sina försvarare felaktigt begränsades. I ett nytt initiativärende krävde JO därför svar på ett antal frågor från Kriminalvården, som lät göra en bred utredning av förhållandena vid samtliga häkten. I ett kritiskt beslut framhöll JO att advokater inte fick avvisas från ett häkte utan att ha fått träffa sin klient (JO 2013/14 s. 278).

Behandlingen av unga är ett annat område som JO uppmärksammar. I JO 2011/12 s. 182 hade Kriminalvården av egna bekvämlighetsskäl låtit förvara en sextonåring tre nätter i häkte i samband med rättegången mot denne, vilket föranledde allvarlig kritik från JO:s sida.

Skyddet för de intagnas integritet har granskats i ett antal ärenden som handlar om s.k. brottsofferslussar. Brottsofferslussens

uppdrag är att utreda om det finns risk för skada för brottsoffer eller indirekta brottsoffer, särskilt offer för familjevåld, t.ex. under besök och permissioner. Av anmälningar till JO att döma upplever de intagna ofta utredningarna som starkt integritetskränkande. Avvägningen mellan de intagnas intressen, riskerna för presumtiva brottsoffer och Kriminalvårdens skyldighet att se till att en intagen inte begår nya brott under den tid ett straff verkställs är uppenbarligen svår. JO har bl.a. kritiserat att den intagne hållits utanför utredningen genom att han inte på sätt han haft rätt till fått del av uppgifter som skulle ha kommunicerats med honom (JO 2012/13 s. 194).

Från detta område ska slutligen återges ett beslut, som illustrerar att JO:s tillsyn över kriminalvården även kan ta sikte på det omgivande samhällets intresse av att den som dömts till fängelse också förblir där under den tid då straffet verkställs, nämligen JO 1988/89 s. 102.

> Fem intagna, som avtjänade långa fängelsestraff vid säkerhetsfängelset i Kumla, fick medverka i ett teaterprojekt. Projektet kom att inkludera föreställningar utanför anstalten. När pjäsen – Samuel Beckets *I väntan på Godot* – skulle spelas i Göteborg avvek, rymde, fyra av de intagna. Det kunde ske utan svårighet eftersom de i praktiken tilläts röra sig fritt. JO, som tog upp saken på eget initiativ, konstaterade att den som dömts till fängelse ska vara intagen i anstalt och att undantag bara får förekomma i den utsträckning det kan ske utan att kravet på samhällsskydd eftersätts. Att lagen för de fem intagna inte medgav permission i form av framträdande på teaterscen var enligt JO uppenbart. Han fann det oacceptabelt att svårt belastade brottslingar, för vilka de strängaste restriktioner ska gälla, medgetts att verkställa sitt straff under sådana former som skett i detta fall, och han tillade att lagstiftaren inte ens kunde ha föreställt sig en sådan möjlighet. Verksamheten hade varit känd för kriminalvårdsstyrelsens ledning. Den bar därför ansvaret. Efter att ha lyft upp och kritiserat ett antal enskildheter i hanteringen fann JO att styrelsen inte haft förmågan att göra en förståndig avvägning mellan olika intressen och avslutade:

> ”Jag kan inte underlåta att peka på att händelser som den här ifrågavarande är ägnade att rubba allmänhetens tilltro till kriminalvårdsväsendet och inverka menligt på arbetslusten hos många befattningshavare inom andra grenar av det svenska rättsväsendet.”

Polisen

Polisens verksamhet aktualiserar i så gott som alla sina delar sådant som hör till JO:s särskilda tillsynsuppgifter. Till detta kärnområde hör också det från polisen fristående men i praktiken med denna sammanhängande åklagarväsendet.

I frånvaro av en särskild tillsyn har JO genom decennierna kommit att få rollen som mer eller mindre ordinarie övervakningsorgan. Under senare år har den interna tillsynen skärpts något, genom inrättandet av särskilda utredningsorgan för polisbrott, dit JO överlämnar åtskilliga anmälningar. Med sin ökade arbetsbörda har JO inte heller längre möjlighet att utöva något som ens tillnärmelsevis tillgodoser hela det tillsynsbehov som finns beträffande polisens mycket omfattande verksamhet och cirka tjugo tusen poliser. JO:s roll på detta område har därmed alltmer koncentrerats till att skapa vägledande praxis kring de regelverk som omger polisens och åklagarnas arbete, med särskild inriktning på medborgarnas intresse av såväl rättssäkerhet som lag och ordning.

I antal utgör polisärendena en mycket stor grupp, med 700–800 anmälningar om året. Motsvarande siffra för åklagarväsendet ligger kring 200. Lägger man därtill de med polisen historiskt besläktade utlänningsärendena, som ibland även direkt involverar polisen och som handläggs vid samma avdelning, blir den totala summan kring tolvhundra ärenden om året.

Den återhållsamhet som i allmänhet visas gentemot domstolars bedömningar har inte sin motsvarighet när det gäller polisen, vars rättsliga ställningstaganden JO ofta prövar i sak. Ett exempel finns i JO 2007/08 s. 140, där JO kritiserade en polisman som agerat

utifrån bedömningen att brottet förargelseväckande beteende begåtts, en bedömning som JO med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet tillbakavisade som felaktig.

JO:s granskningar på detta område spänner över polisens hela verksamhetsfält, och de vägledande beslut som under decennier publicerats i ämbetsberättelserna bildar ett i det närmaste heltäckande nät av rättslig praxis. En del tar mer sikte på principfrågor medan annat är resultat av att JO tagit upp svåra missförhållanden till granskning.

Till de principfrågor som JO riktat sin uppmärksamhet mot hör kanske framför allt tillämpningen av de straffprocessuella regler som styr brottsutredningsarbetet. Dessa för rättssäkerheten utomordentligt viktiga bestämmelser, som i långa stycken sammanfaller med de krav Europakonventionens rätt till rättvis rättegång innefattar, leder sällan till prövning i någon annan oberoende instans än hos JO. Ett exempel är rätten till försvarare, inte bara under en rättegång utan även under den föregående utredningen. JO har uppmärksammat detta i ett antal beslut, där Europakonventionen och Europadomstolens praxis tillmätts stor betydelse.

JO 2013/14 s. 133 handlar om en artonåring, som frihetsberövades misstänkt för allvarliga brott och sedermera dömdes till ett års fängelse. Ett flertal förhör genomfördes utan att han hade tillgång till försvarare. Hans rättssäkerhetsintressen försummades enligt JO i och med detta. Både åklagaren och polisen kritiserades för sin brist på respekt för artonåringens rättigheter. Till saken hörde att varken Åklagarmyndigheten eller polisen ansåg att något fel begåtts. Det tydde enligt JO på att rätten att biträdas av försvarare inte fått det genomslag den ska ha i det brottsutredande arbetet. Riksdagens justitieutskott och Justitiedepartementet informerades därför om ärendet.

Det mest allvarliga fallet under senare år är tveklöst granskningen av den mycket uppmärksammade avvisningen av två egyp-

tiska medborgare som genomfördes av svensk säkerhetspolis i samarbete med amerikansk underrättelsetjänst på Bromma flygplats. Ärendet kom till allmän kännedom genom ett tv-reportage 2004, vilket ledde till ett initiativ från JO:s sida. Granskningen utmynnade i ”synnerligen allvarlig kritik” mot Säkerhetspolisen. I sin sammanfattning skrev JO:

> *Överlämnande av myndighetsutövning*
> Säkerhetspolisen förlorade redan på Bromma flygplats kontrollen över verkställigheten och gav därmed amerikanska tjänstemän fria händer att vidta myndighetsåtgärder på svenskt territorium. Ett sådant överlämnande av svensk myndighetsutövning till utländska tjänstemän är inte förenligt med svensk lag.
>
> *Förnedrande behandling*
> Verkställigheten genomfördes på ett inhumant och därmed oacceptabelt sätt. Det sätt på vilket A och E behandlades är främmande för svenskt polisarbete och kan inte tolereras. De åtgärder som vidtogs mot de båda männen var i vissa fall olagliga och måste sammantagna karakteriseras som förnedrande. Det kan ifrågasättas om inte verkställigheten genomfördes på ett sätt som utgjorde en kränkning av artikel 3 i Europakonventionen [förbudet mot tortyr m.m.]. Säkerhetspolisen borde ha ingripit mot den inhumana behandlingen.
>
> *Passivitet*
> Säkerhetspolisens hantering av ärendet präglades av en genomgående passivitet – från det att erbjudandet om att få använda ett amerikanskt flygplan togs emot till dess att verkställigheten avslutades. Som exempel kan nämnas att Säkerhetspolisen underlät att begära besked om vad det amerikanska kravet på att få genomföra en säkerhetskontroll innebar.
>
> *Bristfällig organisation*
> Det saknades en utpekad insatschef på Bromma flygplats. De närvarande säkerhetspoliserna hade samtliga en relativt underordnad tjänsteställning. Ingen av dem upplevde sig vara ytterst ansvarig för verkställigheten. De uppvisade också en påtaglig undfallenhet inför de amerikanska tjänstemännen.

Källor och kommentarer

Här redovisas källor som använts tillsammans med hänvisningar till annan litteratur och vissa kommentarer. Dispositionen följer, efter en allmän beskrivning av källmaterial m.m., bokens avsnittsindelning.

Allmänt om källmaterialet

JO-ämbetet är omskrivet och det finns, fram till år 1985, en rad utredningsbetänkanden där det behandlas. Jag har använt följande material.

Ämbetets tillkomst och utveckling fram till år 1935 har utretts av *Nils Alexanderson* i *Justitieombudsmannen (Sveriges Riksdag, band 16, 1935)*. Det är en grundlig men lättillgänglig framställning, där även flera av de enskilda ombudsmännen och deras insatser uppmärksammas. Alexandersons bok innehåller också en omfattande käll- och litteraturförteckning. Till 150-årsjubileet 1959 författade Alfred Bexelius en historik i Svensk Juristtidning, *JO-ämbetet 150 år (SvJT 1960 s. s. 81)*. Ämbetets inledande tid skildras av densamme i *Vår förste JO 1810–1823 – vad han såg, vad han uträttade (1981)*. Det finns även en biografi över Mannerheim (*Erik Fahlbeck, Lars August Mannerheim, 1969*).

Fredrik Sterzel har behandlat JO i flera rättsvetenskapliga sammanhang, bl.a. i *Riksdagens kontrollmakt (1969)* och *Författning i utveckling (2009)*, där en studie särskilt avser JO. Ämbetet har

under senare decennier också gjorts till föremål för två rättsvetenskapliga avhandlingar, *Jesper Ekroths JO-ämbetet – en offentligrättslig studie (2001)* och *Katarina Alexius Borgströms JO och tjänstemännen – en laghistorisk studie (2003)*. Översiktliga framställningar finns hos *Bengt Wieslander, JO-ämbetet i Sverige (1995)*, som även kommit ut på engelska, under titeln *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, och den tidigare utgivna *Bertil Wennergren, JO – riksdagens ombudsmän (1969)*. Till 200-årsjubileet gav ämbetet ut en antologi *JO – Lagarnas väktare (2009)* med ett stort antal bidrag som behandlar ämbetets historia och olika aspekter av dagens JO.

När det gäller utredningsarbeten och andra lagförarbeten finns det – med undantag för konstitutionsutskottets berömda *Memorial N:o 1 med förslag till regeringsform* från år 1809, återgivet bl.a. i Riksdagens jubileumsskrift *Maktbalans och kontrollmakt. 1809 års händelser, idéer och författningsverk i ett tvåhundraårigt perspektiv (2009)* – sällan skäl att gå längre tillbaka än till *SOU 1965:64, Riksdagens ombudsmän*, som följts av *SOU 1975:23, JO-ämbetet. Uppgifter och organisation*, och *SOU 1985:26, JO-ämbetet. En översyn*. En viktig informationskälla är det betänkande av konstitutionsutskottet som följde på den senaste utredningen, nämligen *KU 1986/87:2. JO-ämbetet*. Efter dessa decennier av ganska intensiv utredningsverksamhet och reformdiskussioner har aktiviteten avstannat; ämbetet har efter turbulensen 1986–87 ägnats litet eller inget intresse av lagstiftaren.

Om JO-ämbetet som sådant är väl omskrivet och utforskat gäller det inte i samma mån om uppdraget att vara JO. Det är ont om i vart fall mer moderna beskrivningar som tar sikte på ombudsmannarollen och hur JO:s arbete faktiskt går till. I JO – Lagarnas väktare från 2009 finns dock den dåvarande kanslichefen *Kjell Swanströms* bidrag *JO-ämbetet inifrån*. Vidare har den tidigare chefsjustitieombudsmannen *Claes Eklundh* har publicerat ett flertal uppsatser med reflektioner kring uppdragets utövande och

ombudsmannens roll, såsom: *JO:s tillsyn över domstolarna*, i en vänbok till Bo Broomé (*2003*; uppsatsen har ett vidare perspektiv än vad titeln antyder) och *"Ett organ av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet" – några tankar om JO-ämbetet idag och i framtiden* (i Festskrift till Hans Ragnemalm, 2005). Vid framtidsperspektivet uppehåller sig också hans efterträdare *Mats Melin* i *JO-ämbetet 200 år – en blick mot framtiden*, även den uppsatsen finns i JO – Lagarnas väktare.

Introduktion

Beskrivningen av ämbetets tillkomst och första tid grundas på Alexandersons och Bexelius framställningar. Den bygger vidare delvis på mitt bidrag i Riksdagens jubileumsskrift Maktbalans och kontrollmakt, *Justitieombudsmannen, tryckfriheten och maktdelningen*, med där angivna källor. Återgivandet av Mannerheims proposition om kungens avsättning är, med lätt språklig modernisering, hämtat från *Anders Sundin, 1809. Statskuppens och regeringsformens tillkomst och tolkningsprocess (2006)*, s. 85. Beskrivningen av de försvarslösa m.m. är som framgår grundad på Bexelius bok. Därifrån är även uttrycket "döma till skrapa" hämtat (a.a., s. 205).

De siffror som ligger till grund för diagrammet som utvisar utvecklingen av antalet JO-anmälningar är sammanställda från utredningsbetänkanden och JO:s ämbetsberättelser.

1915 års reform grundades på propositionerna 1914:63 och 1915:5; *1941 års reform* på propositionerna 1940:152 och 1941:10; *1957 års reform* på betänkandena SOU 1955:50 och 1957:2 samt propositionerna 1956:161 och 1957:127; *1967 års reform* på SOU 1965:64 och propositionen 1967:32. Närmare uppgifter om detta finns i SOU 1985:26 s. 58 f. *1975 års organisationsändringar*, som tidsmässigt hängde samman med införandet av den nya regerings-

formen och ämbetsansvarets delvisa nedmontering, utgick från SOU 1975:23. Se vidare SOU 1985:26 s. 63 ff. *1986 års ändringar* utgick från sistnämnda betänkande men avvek från vad som där föreslogs. Huvudkällan är i stället KU:s betänkande, 1986/87:2. Uttalandet om att JO i första hand verkar genom kraften i sina uttalanden är från detta betänkande (s. 11). Citatet från Alfred Bexelius om att dessa uttalanden utgör livsnerven I JO:s verksamhet är hämtat från JO:s ämbetsberättelse 1965, s. 203.

Riksdagens ställningstagande att alltför mycket av JO-ämbetets särskilda karaktär skulle gå förlorad genom den ordning med en JO och tre rättschefer som 1983 års utredning föreslog finns uttryckta i KU:s betänkande 1986/87:2, s. 41.

Redogörelsen för turerna kring den senaste reformens (bristande) implementering och chefsjustitieombudsmannens avgång är grundad på en genomgång av aktmaterial hos KU, inklusive en hel del tidningsklipp. I akten finns bl.a. anteckningar från ett möte mellan KU och samtliga ombudsmän där de djupa inbördes konflikterna kring den av chefsjustitieombudsmannen föreslagna omorganisationen framgår. Uppgiften om vad som föregick mellan KU och chefsjustitieombudsmannen är hämtad från KU-ordföranden *Olle Svenssons* memoarer *Maktspel synat (1994)*, s. 175 ff. En nyanserad och komprimerad skildring av ”affären” finns hos *Hans Hederberg*, *Lögnen i Sverige (andra upplagan, 2008), ”JO reser till Portugal”*, s. 151 ff. Det bör tillägas att de utredningar som gjordes visade att den förste chefsjustitieombudsmannen inte var någon fifflare, än mindre brottsling. Hans fall var resultatet av det motstånd hans försök att reformera JO:s tillsynsarbete mötte, inom och utom huset. Han fick efter en tid en befattning som överdirektör vid Statens invandrarverk i Norrköping och arbetade sedan han pensionerats med att biträda asylsökande.

Det finns en omfattande internationell litteratur om utvecklingen av det idag globalt spridda ombudsmannainstitutet. Jag har

använt mig av *Gabriele Kucsko-Stadlmayers European Ombudsman-Institutions (2008)* och i än högre grad av hennes egen mer sammanfattande framställning *The Spread of the Ombudsman Idea in Europe*, som finns i *Celebration of the Bicentennial of the Swedish Parliamentary Ombudsmen (2010)*. Citaten från henne kommer från den källan. Där finns även bidrag av den dåvarande EU-ombudsmannen *Nikiforos Diamandouros*, och den dåvarande danske ombudsmannen *Hans Gammeltoft Hansen*, som jag likaledes hämtat uppgifter från. Se också *Johan Hirschfeldts* uppsats *Ombudsmannen – rådgivare, medlare, reformator, kontrollant och åklagare* (Förvaltningsrättslig tidskrift 1982 s. 295).

Uppdrag och uppgifter

Beskrivningen av JO:s uppdrag utgår från den rättsliga reglering som redovisas i texten, liksom självfallet från egna erfarenheter från uppdraget och ämbetet.

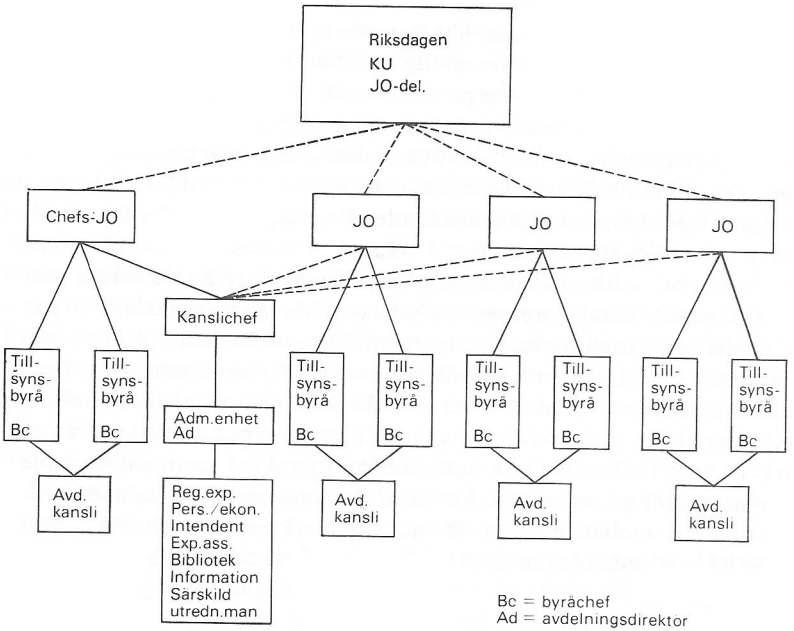
Citatet om JO:s prioritering är från KU 1986/87:2, s. 19 f.

Talet om JO:s ”tandlöshet” var vanligt särskilt i samband med ämbetsansvarsreformen, som innebar en omfattande avkriminalisering vilken i sin tur minskade JO:s möjligheter att väcka åtal mot felande tjänstemän. Särskilt Gustaf Petrén, som en tid verkat som ställföreträdande JO och sedermera blev regeringsråd, kritiserade i tidningsartiklar och uppsatser JO:s enligt hans mening alltför undfallande hållning. Jag har själv bidragit till en kritik av liknande slag *Den värdelöse ombudsmannen*, ursprungligen publicerad i tidskriften Moderna Tider 1995, där JO bl.a. kritiseras JO för att ”sila mygg och svälja kameler”.

Uttalandet från remissbehandlingen av 1983 års JO-utredning, om arten av vissa av de klagomål som kommer till JO, är hämtat från KU:s redovisning av remissvaren, KU 1986/87 s. 82.

JO:s organisation

Beskrivningen av JO:s organisation utgår också från den rättsliga reglering som redovisas i texten. Den grundas dock i än högre grad på erfarenheter av hur arbetet faktiskt fungerat. Rättsligt sett är det tydligt att lagstiftaren 1986 tänkte sig en annan utveckling än vad som blivit fallet. Detta måste dock ses i ljuset av den oreda som 1986 års ändringsförsök ledde till. Ämbetet har därefter i hög grad fått sköta sig självt. Dess organisation har då återtagit ungefär den skepnad den hade tidigare. Den organisationen finns uppritad i 1985 års betänkande (SOU 1985:26 s. 89):



Till sin grundstruktur återger skissen även dagens organisation. En del funktioner har dock försvunnit, bl.a. JO-delegationen och några inslag i JO-ämbetet, såsom bibliotek m.m.

JO:s inre arbete behandlas i den ovan nämnda uppsatsen av Kjell Swanström. Mycket av det som där beskrivs stämmer fortfarande, men avdelningarnas indelning i kärnområden har tillkommit senare och även andra förändringar har skett.

Handläggning

Beskrivningen av ärendehandlingen hos JO utgår även den från den rättsliga reglering som redovisas i texten. Det mesta av arbetet sker av naturliga skäl dock utan att styras av någon detaljerad rättslig reglering. Handläggningsrutinerna är förstås också föränderliga och de kan som sägs variera en del mellan avdelningarna.

Det beslut av Datainspektionen som nämns fattades den 5 oktober 2010 och har diarienummer 663-2010. Det är kommenterat av *Thomas Bull* i uppsatsen *Personlig integritet för det offentliga?*, publicerad i Vänbok till Claes Sandgren (*2012*).

Citatet från lagutskottet är taget från JO 1965 s. 207.

Beträffande handläggningen av inspektioner sägs i 5 § JO-instruktionen att ombudsman ska samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner han eller hon avser att genomföra. Som Kjell Swanström anmärker i sin ovan nämnda uppsats innebär detta inte något annat än att den senare som ansvarig för ekonomin ska ha möjlighet att bedöma om inspektionsplanerna ryms inom den aktuella budgeten. I praktiken beslutar ombudsmännen självständigt vad de vill inspektera.

Frågan om hur brottsmisstankar ska handläggas och särskilt vilken betydelse den allmänna förundersökningsplikten har kan diskuteras. Klart är som nämns i texten att praxis inom JO inte varit enhetlig. Det som sägs syftar till en enligt min mening ändamålsenlig och rättssäker handläggning, som ryms inom gällande instruktion. Frågan har behandlats utförligt av Mats Melin i den ovan nämnda uppsatsen i JO – Lagarnas väktare, under rubriken

”JO som särskild åklagare”. Han argumenterar liksom jag för att JO bör ha frihet att själv avgöra när han eller hon ska ikläda sig åklagarrollen men efterlyser en tydligare reglering till stöd för detta i JO:s instruktion.

Det finns ingen officiell statistik när det gäller JO:s åtal och hur de utfallit. De genomsnittssiffror för äldre tid som redovisas under rubriken JO som åklagare är hämtade från Ekroths ovan nämnda avhandling. Siffrorna från senare decennier har tagits fram särskilt vid JO-ämbetet och vidlåds av en viss osäkerhet. Uppgifterna beträffande disciplinförfaranden är hämtade från *Claes Eklundh, JO och de utomstraffrättsliga ansvarssystemen, Festskrift till Rune Lavin, 2006*. Därifrån kommer även de citat från honom som åberopas.

Praxis

Fallen är här liksom tidigare normalt hämtade från JO:s ämbetsberättelser. Det enklaste sättet att finna fallen i deras helhet är dock via JO:s webbplats. Om enbart diarienumret anges beror det på att fallet ännu inte intagits i någon ämbetsberättelse.

Vid urvalet av fall som illustration till praxis på de respektive kärnområdena har jag fått hjälp från ombudsmännen och deras avdelningar. Beträffande JO:s tillsyn över domstolarna, se Claes Eklundhs ovan nämnda uppsats om detta.

Citatet ur ”förarbetena” till 1809 års regeringsform är från konstitutionsutskottets ovan nämnda memorial, som alltså bl.a. finns återgivet i riksdagens jubileumsskrift från 2009, Maktbalans och kontrollmakt.

Sakregister

1809 års regeringsform 13
1983 års JO-utredning 24, 94

A
Akademiska sjukhuset i Uppsala 113
Allmänhetens pressombudsman 36
allmänna handlingar 75, 105, 107
anmälningsgranskning 43
anmälningsärenden 20, 26
anonyma anmälare 84
anonyma anmälningar 71
anonymisering 85, 86
ansvarsområden 64
antalet JO-anmälningar 22
avskrivning 72
avskrivningsbeslut 84
avvisning av två egyptier 119

B
Barnombudsmannen 35
bemötandefrågor 75
beslutsförslag 79
Bexelius, Alfred 15, 20
brottsmisstankar, handläggning av 92, 127
brottsofferslussar 116
byråchef 66, 77

C
chefsjustitieombudsman 25, 61, 84

D
Datainspektionen 86
delegationsrätt 26, 48
disciplinförfaranden 98
Diskrimineringsombudsmannen 34
dokumentationsbrister 102
domstolar, tillsyn över 108

E
efterskrifter 84
Eklundh, Claes 99
entledigande av JO 58
erinran 19
EU-ombudsmannen 29

EU-toppmötet i Göteborg 96
extraordinär tillsyn 38, 73, 95
extraordinärt tillsynsorgan 102

F
Folketingets ombudsmand 28
formella krav på JO 60
fri- och rättigheter 104
frihetsberövade 72, 88, 91, 104
frihetstiden 11
fångförteckningar 115
föredragning 79
förundersökning 78, 86
förundersökningsplikt 93, 127
förutredning 95

G
god förvaltningssed 38
grundmodell 31
Gustav III 12

H
Handikappombudsmannen 34
handläggare 66, 77
handläggning 71
HomO 34

I
initiativärenden 44
inspektion av förvar 91
inspektioner 20, 44, 67, 87, 110, 115, 127
inte ”tillräckliga skäl” 76
International Ombudsman Institute 27
internationellt utbyte 68
intressekonflikter 103

J
Jaldungmålet 96
JK 77, 93, 109
JO rättskälla? 52
JO som åklagare 98
JO tandlös? 47, 125
JO:s allmänna uppgift 39
JO:s bedömningsgrunder 101
JO:s beslut 80
JO:s organisation 26, 57, 126
JO:s rättsvårdande uppgift 39
JO:s särskilda uppgift 39
JO:s tillgång till upplysningar och handlingar 46
JO-anmälan 71
Justitiekanslern, JK 11, 42, 77
JämO 34
jäv 103

K
Karl XII 11, 17
Karl XIV Johan 15
klagomur 40, 43
kommunal självstyrelse 23, 42
kommunala nämnder 42
kommunicering 78
konstitutionell kontroll 18
konstitutionsutskottet 25, 41, 57, 82, 105, 108

Konsumentombudsmannen 34
kontrasignering 82
kriminalvården 104
kriminalvården, tillsyn över 115
kritikbeslut 19, 45, 83, 96, 100
”kärnområden” 64

L
”laga försvar” 16
likhet inför lagen 103
långsam handläggning 74, 103, 110
lämplighetsbedömningar 38

M
maktdelning 12, 18
Mannerheim 14, 104, 115
”medborgarnas förlängda arm” 40
meddelarskydd 105
medlare 15, 32
Migrationsverket 91, 107
militieombudsmannen, MO 22
missbruk av tjänstetitel 103
Montesquieu 18
MR-modell 31
myndighetsetik 38, 103
myndighetsledning 63

N
NPM 67, 88, 115
Näringsfrihetsombudsmannen 34

O
offentlighet och sekretess hos JO 84
offentlighetsprincipen 53, 65, 88, 107
ombudsman 33
ombudsmannaexpeditionen 61
opartiskhet 110
opreciserade anmälningar 73

P
personligt uppdrag 53, 70
”plenum” 70
polisen, tillsyn över 118
praxisdiskussioner 70
prejudikat 52
prioritering 39, 43, 75

R
REA-lagen 61
regeringen 41
regeringsformen 1:9 38, 103
Regeringskansliet 107
remiss till anmäld 78
remissyttranden 40
repressalieförbud 106
rätten till försvarare 119
rättshaverister 50
rättsstatsmodell 31

S
saklighet och opartiskhet 103
samråd 57, 62, 69, 127
sanktioner 44

sanningsplikt 47
sociala rättigheter 104
socialbidrag 112
socialtjänsten, tillsyn över 111
soft law 19
Statens ansvarsnämnd 110
statsråd 41
”statsrådssmitta” 41
Stockholmspolisens bedrägeri-utredningar 90
ställföreträdande JO 60
Säkerhetspolisen 120

T
teaterprojekt 117
the ”ombudsman idea” 27, 30
tillsynsavdelningar 64, 66
tillsynsområde 40
tjänsteansvar 18
tjänsteansvarsreformen 19
tjänstefel 47, 96, 98, 110
tryckfrihetsförordningen 105
TV3 113
tvåårsregeln 73

U
uppförandekod 38
upplysningsplikt 47
utredningsarbetet 77

V
val av JO 58
verksamheten i stort 63
verksamhetsplan 62
vägledande uttalanden 45
”vän av ordning” 74

Å
åklagarväsendet 118
årsredovisning 62
åtal 17, 18, 44, 83, 92
åtal eller JO-utredning? 96

Ä
ämbetsberättelsebeslut 53
ämbetsberättelsen 51
ämbetsbrott 18

Ö
överklagande 82
överlämnande av myndighets-utövning 120
överlämnande till annan myndighet 76
överlämnande till åklagare 76, 92

JO är ett av Sveriges äldsta ämbeten. Det har inspirerat liknande institutioner över hela världen och gjort ordet ombudsman till ett internationellt begrepp.

Det började revolutionsåret 1809. En av tidens ledargestalter, Lars August Mannerheim, blev riksdagens förste ombudsman, en ”moderator mellan kung och folk”, lär han ha kallat sig. I formella ordalag stadgade den nya grundlagen att riksens ständer skulle välja en för lagkunskap och redlighet känd man att såsom dess ombud ha tillsyn över lagarnas efterlevnad. Uppdraget är ännu detsamma. ***JO – i riksdagens tjänst*** beskriver dess tillkomst och hur ämbetet utvecklats.

Idag kan JO betraktas som en medborgarnas förlängda arm, till för att utreda deras klagomål mot myndigheter och domstolar. I boken framgår vilka regler som styr och hur det går till i praktiken när en JO-anmälan tas om hand. Praxis och ombudsmännens bedömningsgrunder diskuteras, med exempel från tillsynens kärnområden: domstolarna, socialtjänsten, polisen och kriminalvården.

Författare är ***Hans-Gunnar Axberger***, som av riksdagen valdes till justitieombudsman 2007 och lämnade uppdraget 2013.

JO:s kontor (vy från Kungsträdgården)

ISBN 978-91-85333-54-7

eddy.se ab

JO RIKSDAGENS OMBUDSMÄN