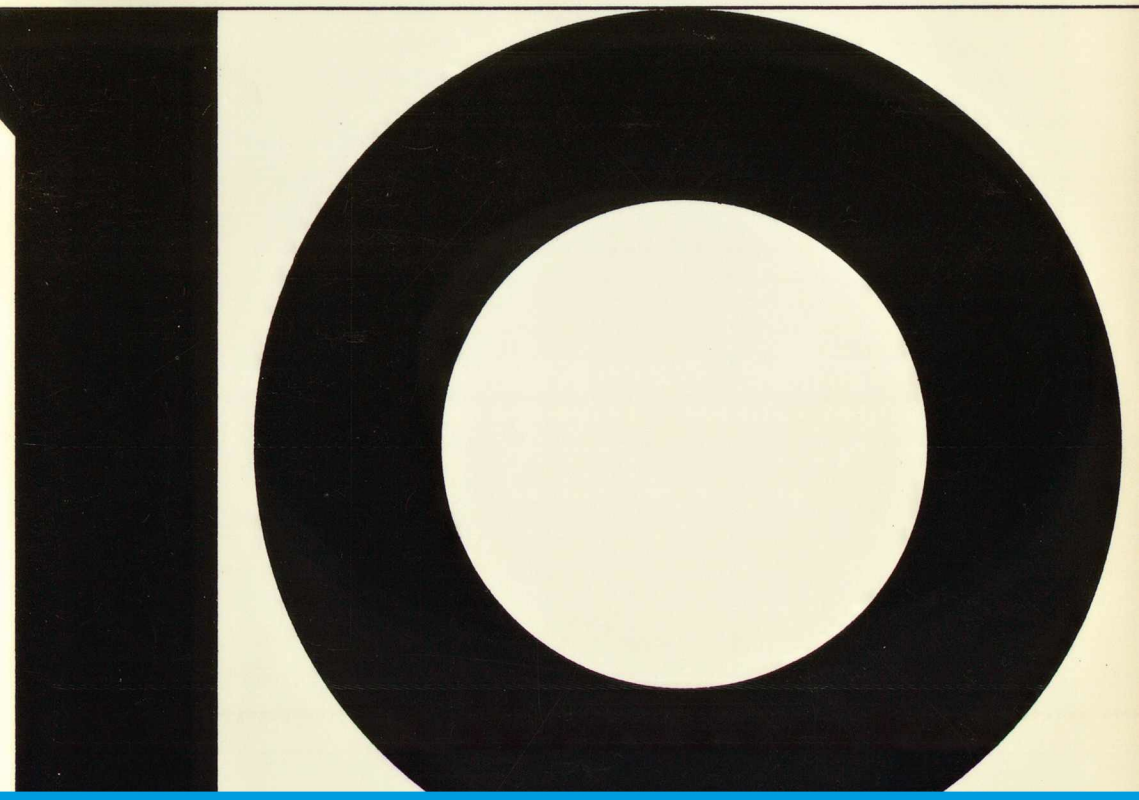
Ref

SOU
1975: 23



Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

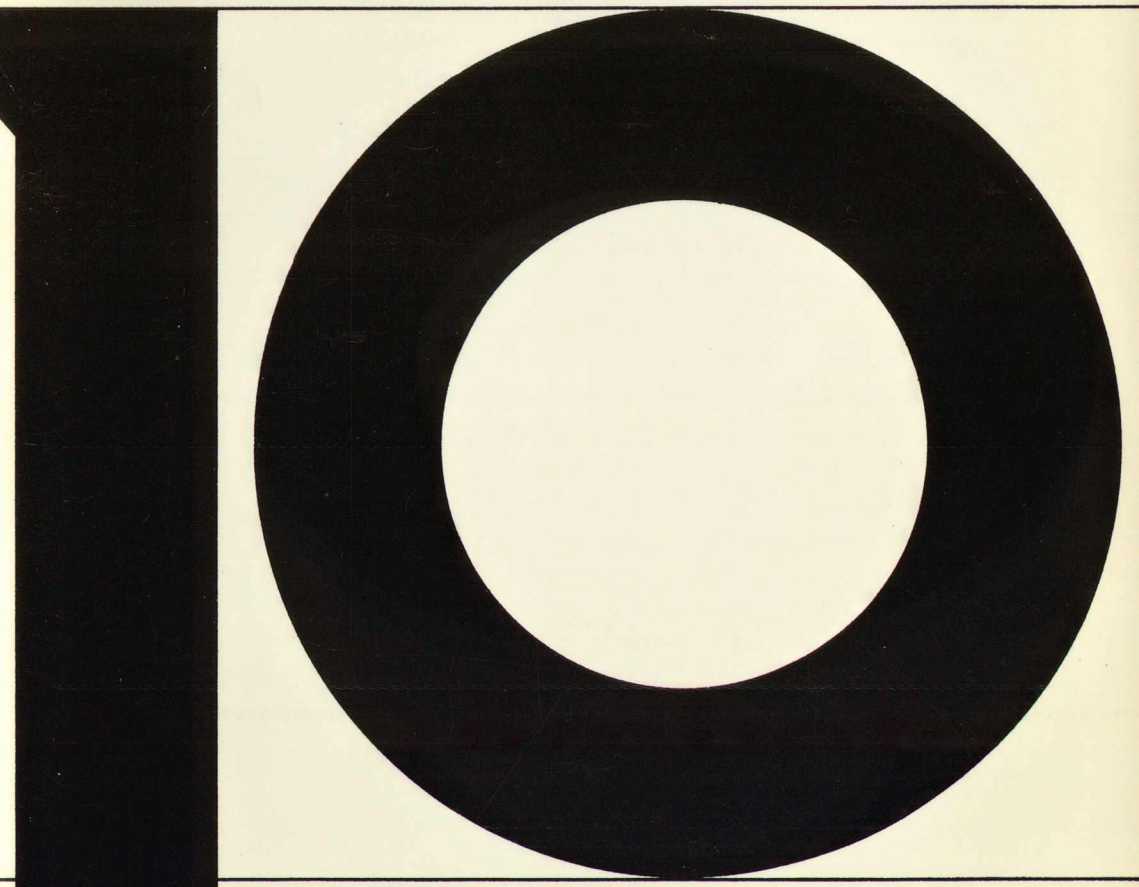
JO-ämbetet

Uppgifter och organisation

Betänkande avgivet av riksdagens JO-utredning

Ref

SOU
1975: 23



JO ämbetet

Uppgifter och organisation

Betänkande avgivet av riksdagens JO-utredning

Statens offentliga utredningar
1975:23
Riksdagen

JOämbetet

Uppgifter och organisation

Betänkande avgivet av
riksdagens JO-utredning
Stockholm 1975

Omslag: Johan Hillbom
ISBN 91-38-02107-2
Göteborgs Offsettryckeri AB, Kungälv 1975

Till riksdagens talmanskonferens

På uppdrag av riksdagen den 27 april 1972 tillsatte talmanskonferensen den 31 maj 1972 en utredning om riksdagens ombudsmäns uppgifter och arbetsformer m. m.

Till ledamöter i utredningen utsågs regeringsrådet Georg Ericsson, ordförande, och i riksdagsledamöterna Erik Adamsson, Ruth Anderson i Lerum, Nils Berndtson i Linköping, Allan Hernelius, Gunnar Larsson i Luttra, Hans Petersson i Röstånga och Åke Wictorsson.

Utredningen förordnade numera rådmannen Tomas Huldén att vara sekreterare och numera docenten fil. dr. Lars Strömberg att som expert biträda utredningen.

Utredningen har antagit namnet riksdagens JO-utredning.

Utredningen har för sitt arbete varit beroende av det pågående arbetet på en reform av ämbetsansvaret och har därför inte ansett sig kunna avge något betänkande förrän någon klarhet vunnits om den framtida utformningen av ämbetsansvaret. Sedan regeringen nu lagt fram proposition i frågan (prop. 1975:78) får utredningen överlämna sitt betänkande JO-ämbetet – uppgifter och organisation. Utredningen är beredd att medverka till de justeringar i dess förslag som kan bli erforderliga med anledning av riksdagens ställningstagande till propositionen. I övrigt är uppdraget slutfört.

Ledamoten Berndtson har avgivit ett särskilt yttrande.

Stockholm den 16 april 1975

Georg Ericsson

Erik Adamsson *Ruth Anderson* *Nils Berndtson*

Allan Hernelius *Gunnar Larsson* *Hans Petersson*

Åke Wictorsson

/Tomas Huldén

Innehåll

Skrivelse till riksdagens talmanskonferens 3
Sammanfattning 11

Författningsförslag 21
Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen 21
Förslag till lag med instruktion för justitieombudsmännen . . 22
Förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen 27
Förslag till lag om ändring i lagen om domkapitel 28

1 *Utredningsuppdraget och arbetets bedrivande* 29
1.1 Direktiven 29
1.2 Utredningsarbetets bedrivande 31

2 *JO-ämbetets tillkomst och utveckling* 35
2.1 Kortfattad historik 35
2.1.1 De första hundra åren 35
2.1.2 Reformer 1915, 1941 och 1957 36
2.1.3 Närmast föregående reform 37
2.2 Grundlagsbestämmelser om JO 38
2.3 Gällande instruktion och arbetsordning för JO-ämbetet 41

3 *Andra organ för tillsyn och klagomålsprövning* 43
3.1 Allmän översikt 43
3.2 Ordinarie tillsynsorgan 45
3.2.1 Rikspolisstyrelsen (RPS) 45
3.2.2 Riksåklagaren (RÅ) 46
3.2.3 Kriminalvårdsverket 46
3.2.4 Socialstyrelsen 48
3.2.5 Riksskatteverket (RSV) 49
3.3 Speciella tillsynsorgan 49
3.3.1 Justitiekanslern (JK) 49
3.3.2 Riksrevisionsverket 51
3.3.3 Statskontoret 51
3.3.4 Datainspektionen 51
3.3.5 Riksdagens revisorer 52
3.4 Klagomålsprövande organ 53

3.4.1 Näringsfrihetsombudsmannen (NO) 53
3.4.2 Konsumentombudsmannen (KO) 54
3.4.3 Allmänhetens Pressombudsman (PO) 55
3.4.4 Patientombudsmän 55
3.4.5 Allmänna reklamationsnämnden 56
3.4.6 Radionämnden 57

4 *Justitieombudsmännen i ett internationellt perspektiv* 59
4.1 Ombudsmannaidéns spridning 61
4.2 Ombudsmännens ställning 64
4.3 Ombudsmännens tillsynsområde 65
4.4 Ombudsmännens uppgifter 69
4.5 Ombudsmännens utredningar och åtgärder 70
4.6 Sammanfattning 74

5 *Utredningens allmänna överväganden* 77
5.1 Behövs JO-ämbetet? 77
5.2 Ändamålet med JO:s tillsyn 78
5.3 Inriktningen av JO-ämbetets arbete 81
5.4 Förändringar i tillsynsområdet 83
5.5 Utökning och omorganisation 84

6 *Klagomålsprövningen* 87
6.1 Ärendeutvecklingen 87
6.2 Tillbakablick 89
6.3 Ombudsmännens förslag 1971 92
6.4 Utredningsgången i klagoärenden 93
6.5 Hur omfattande utredningsåtgärder vidtas? 96
6.6 Utredningens överväganden och förslag 99
6.6.1 Den framtida ärendeutvecklingen 99
6.6.2 Metoder att begränsa klagomålsprövningen 101
6.6.3 Fasta kriterier 102
Tidsbegränsning 102
Ordinarie besvärsmöjligheter fortfarande öppen 104
Ordinarie besvärsmöjligheter har ej utnyttjats 104
Partsbegränsning 104
Formella krav på klagomålet 105
6.6.4 Generalklausul 106
6.6.5 Överlämnande till annan myndighet 109

7 *JO:s inspektionsverksamhet* 111
7.1 Tillbakablick 111
7.2 Inspektionsverksamhetens omfattning och inriktning 113
7.3 Inspektionernas genomförande 116
7.4 Utredningens överväganden och förslag 118

8 *JO:s åtals- och erinringspraxis* 125
8.1 Tidigare utredningar och uttalanden 125

8.2 Uttalanden efter 1967 ... 128
8.2.1 1972 års granskning av JO:s ämbetsförvaltning ... 128
8.2.2 Motionen 1972:801 ... 128
8.2.3 Ställföreträdande JO Petréns skrivelse 1972 ... 129
8.2.4 Ämbetsansvarskommitténs förslag ... 129
8.2.5 Propositionen om en reform av ämbetsansvaret ... 130
8.3 Statistiska uppgifter ... 131
8.4 Utredningens överväganden och förslag ... 132
8.4.1 Synpunkter mot bakgrund av hittills gällande rätt ... 133
8.4.2 Synpunkter med hänsyn till förslaget om förändring av ämbetsansvaret ... 138
Åtalsbefogenheten ... 139
Anmälan till disciplinmyndighet ... 140

9 *JO:s tillsynsområde* ... 143
9.1 Gällande rätt ... 143
9.2 Ämbetsansvarskommitténs förslag ... 144
9.3 JO:s remissyttrande ... 146
9.4 Propositionen om reformering av ämbetsansvaret ... 147
9.5 Utredningens överväganden och förslag ... 147
9.5.1 Myndighetsutövning ... 148
9.5.2 Disciplinansvaret ... 149
9.5.3 Olika grupper av offentliga befattningshavare ... 150
9.5.4 Lägre befattningshavare ... 153
9.5.5 "Myndighet" som grund för bestämning av tillsynsområdet ... 154

10 *Vissa andra frågor med anledning av ämbetsansvarsreformen* 159
10.1 Preskriptionsfrågor ... 159
10.2 JO:s ställning i disciplinprocessen ... 162
10.2.1 Gällande rätt ... 162
10.2.2 ÄK:s förslag ... 162
10.2.3 Remissyttrandena över ÄK:s betänkande ... 163
10.2.4 Propositionen om reformering av ämbetsansvaret ... 164
10.2.5 Utredningens överväganden och förslag ... 165

11 *JO-ämbetets organisation. Delegationsfrågor* ... 169
11.1 Tillbakablick ... 169
11.2 Nuvarande organisation ... 170
11.3 Utredningens överväganden och förslag ... 172
11.3.1 Det "personliga momentet" ... 173
11.3.2 Bör det finnas flera likställda ombudsmän? ... 174
11.3.3 Enmansbeslut – kollegiala beslut ... 176
11.3.4 En eller flera ombudsmän? ... 177
11.3.5 Ombudsmännens inbördes ställning ... 178
11.3.6 JO-delegationen ... 180
11.3.7 Antalet ombudsmän och ställföreträdare ... 180
11.3.8 Ombudsmännens expedition ... 182

11.3.9 Delegering av arbetsuppgifter till tjänsteman 185
Befogenhet att avgöra ärenden 186
Befogenhet att författa och underteckna besluten . 188
Missnöje med tjänstemans avskrivningsbeslut 189
11.3.10 Regional organisation 190

12 *Ombudsmännens arbetsrättsliga ställning* 193
12.1 Inledning 193
12.2 Gällande rätt 194
12.3 1970 års ändringar i statstjänstemannalagen 196
12.4 Arbetsgruppens överväganden och förslag 1972 198
12.5 Uttalanden i samband med grundlagsreformen 200
12.6 Uttalanden i samband med reformen av ämbetsansvaret . . . 201
12.7 Utredningens överväganden och förslag 201

13 *Övriga frågor* 207
13.1 JO:s valperiod 207
13.1.1 Tillbakablick 207
13.1.2 Utredningens överväganden och förslag 208
13.2 Informationsfrågor 209
13.2.1 Upplysningsbroschyr 209
13.2.2 Telefontjänst 210
13.2.3 Publicering av JO:s beslut 212
13.2.4 Tidpunkt för avlämnande av ämbetsberättelsen . . . 214

14 *Specialmotivering till författningsförslagen* 217
14.1 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen 217
14.2 Förslaget till ombudsmannainstruktion 218
14.3 Förslaget till ändring i statstjänstemannalagen 227
14.4 Förslaget till ändring i lagen om domkapitel 227

Särskilt yttrande 228

Summary 229

Bilaga 1 Studier av ärenden vid ombudsmannaämbetet 1964, 1968 och 1972
av Lars Strömberg 235
1 *Inledning* 235
1.1 Undersökningens syfte 235
1.2 Urval av ärenden för undersökning 238
1.3 Undersökningens genomförande 239
1.4 Metodiska begränsningar och problem 240
1.5 Fördelning på huvudtyper av utvalda ärenden 242

2 *Klagoärenden: översiktsresultat* 242
2.1 Vem klagar? 242
2.2 Vad klagar man över? 246

2.3 Vem riktas klagomålen mot? 248
2.4 Vilka utredningsåtgärder vidtas? 250
2.5 Hur lång tid tar handläggningen? 255
2.6 JO:s beslut 257
2.7 Förnyade klagomål i samma ärende samt upprepade klagomål från en och samma person i olika ärenden . 259

3 *Klagoärenden: vissa detaljanalyser* 261
3.1 Effekter av formella avvisningsregler 261
3.1.1 Ordinarie besvärsvägar ej utnyttjade 262
3.1.2 Felet ligger ett år eller mer tillbaka 264
3.1.3 Icke-partsärenden 265
3.2 Effekter av olika delegationsregler 266

4 *Initiativärenden* 269
4.1 Initiativärendenas fördelning på förvaltningsområden 270
4.2 Vem riktas initiativärendena mot? 272
4.3 Vilka utredningsåtgärder vidtas? 273
4.4 JO:s beslut 275

5 *Sammanfattning och slutsatser* 277
5.1 Sannolika orsaker till ökningen av antalet klagoärenden och den framtida ärendeutvecklingen 277
5.2 Förändringar i klagomålens sammansättning 278
5.3 Effekten av tillväxten av antalet klagoärenden på JO:s handläggning och beslut 279
5.4 Effekter av formella avvisningsregler och delegation . 280

Appendix 1. Precision, stickprovsstorlek och kostnader för ärendestudien. 282
Appendix 2. Blankett för kodning av JO-ärenden. 283

Bilaga 2 Allmänhetens kunskaper om JO-institutionen av Lars Strömberg 289

Bilaga 3 Översikt över åtal och disciplinanmälningar, beslutade 1968–1973 295

Bilaga 4 Pressdebatten om JO-ämbetet 1971–1974 av utredningens sekreterare 301

Sammanfattning

Riksdagens JO-utredning tillsattes i maj 1972 av riksdagens talmanskonferens efter beslut av riksdagen. Direktiven för utredningen återfinns i konstitutionsutskottets betänkande KU 1972:19. Därav framgår att utredningen föranletts framför allt av den starka ökningen av antalet klagomål hos JO. Enligt direktiven bör utredningen inte närmare bindas i sitt uppdrag utan kunna förutsättningslöst pröva såväl principiella frågor om ombudsmännens uppgifter och arbetsformer som praktiska och organisatoriska spörsmål.

Utredningen har fattat *sitt uppdrag* så att dess viktigaste uppgift är att söka komma till rätta med ombudsmännens stora arbetsbörda. Detta innefattar övervägande av olika åtgärder som begränsning av klagomålsprövningen, omläggning av inspektionsverksamheten, omorganisation av JO-ämbetet och delegation av beslutanderätt. Andra uppgifter som utredningen ansett ligga i utredningsuppdraget är att överväga JO:s åtals- och erinringspraxis, instruktionsändringar med anledning av den nya grundlagen, publiceringen av JO:s avgöranden samt andra informationsfrågor, ombudsmännens ämbetsperiod och ombudsmännens arbetsrättsliga ställning.

Sedan flera år pågår ett arbete med att reformera de offentliga tjänstemännens rättsliga ställning. Ett led i detta har varit ämbetsansvarskommitténs betänkanden om avskaffande av ämbetsansvaret. Under utredningsarbetets gång har dessa betänkanden varit under övervägande inom justitiedepartementet. För sina ställningstaganden har utredningen varit beroende av reformen av ämbetsansvaret och har därför inte ansett sig böra lägga fram något betänkande, förrän proposition med anledning av ämbetsansvarskommitténs betänkande föreligger. Regeringen har den 25 mars 1975 lagt fram proposition i frågan (prop. 1975:78) och utredningen har i sitt arbete utgått från att propositionen i väsentliga delar kommer att godtas av riksdagen. Med anledning av reformeringen av ämbetsansvaret har det varit en betydelsefull uppgift för utredningen att ta ställning till bl. a. ombudsmännens tillsynsområde.

Betänkandet inleds med en översikt över JO-ämbetets tillkomst och utveckling samt gällande bestämmelser för JO-ämbetet (kap. 2) och en redogörelse för några andra organ för tillsyn och klagomålsprövning (kap. 3). Utredningen har även insamlat och sammanställt ett omfattande material om ombudsmännen i andra länder och har ägnat kap. 4 åt att beskriva justitieombudsmännen i ett internationellt perspektiv.

Under rubriken *Utredningens allmänna överväganden* (kap. 5) konstaterar utredningen att det föreligger ett stort behov av en ombudsmannainstitution i dagens samhälle med hänsyn till att den offentliga förvaltningens ökade arbetsuppgifter och lagstiftningens alltmera komplicerade karaktär ökar risken för felaktig rättstillämpning och för att enskilda medborgare skall drabbas av felaktiga tjänsteåtgärder. Tillsynen från ett fristående ämbete med högt kvalificerad innehavare, som ansvarar direkt inför riksdagen, synes utredningen ägnad att motverka sådana fel i den offentliga verksamheten. Efter att ha erinrat om att JO-ämbetet alltsedan sin tillkomst varit konstruerat som ett åklagarämbete, konstaterar utredningen att man idag bör acceptera att JO verkar främst genom egna uttalanden och att han endast i undantagsfall fyller funktionen av åklagare. En av ämbetets främsta funktioner är att förebygga fel i rättstillämpningen, men utredningen betonar också att JO:s utredande verksamhet har ett betydande värde för den allmänna debatten i landet. När lagligheten i myndigheternas göranden i ett särskilt fall ifrågasätts i massmedia, är det väsentligt att en opartisk institution som JO-ämbetet kan granska vad som förekommit och för offentligheten framlägga fakta och väl grundade omdömen.

JO-ämbetets hävdvunna rätt att uttala sig om andra myndigheters och tjänstemäns åtgärder i tjänsten är ej utan problem. I åtskilliga fall då vederbörande tjänsteman har att självständigt och under eget ansvar fatta beslut, kan det med visst fog uppfattas som en olämplig inblandning om JO gör ett auktoritativt uttalande om hur tjänstemannen borde ha handlat. Utredningen har emellertid intagit den ståndpunkten att det är ett värdefullt tillskott till den offentliga debatten att JO kan lägga fram sin på sakliga skäl grundade åsikt om hur tjänstemännen lämpligen bör förfara i dylika fall. Det har dock betonats att befogenheten bör brukas med återhållsamhet.

Då det gäller inriktningen av JO-ämbetets arbete har det stått klart för utredningen att det ej låter sig göra att i väsentlig mån begränsa JO-ämbetets befattning med klagomålsprövning. Denna är en utomordentligt viktig del av ombudsmännens verksamhet och det är denna som har givit JO-ämbetet dess plats i allmänhetens medvetande. En minskning av arbetsuppgifterna bör därför snarare ske genom en begränsning av de rutinbetonade inspektionerna av myndigheterna.

Enligt utredningens uppfattning måste man räkna med att JO-ämbetets arbetsuppgifter kommer att öka och detta talar för att ämbetet bör förstärkas väsentligt. Emellertid bör man enligt utredningens mening hålla fast vid att JO-ämbetet är en extraordinär institution som inte gärna kan överta de ordinarie tillsynsorganens uppgifter. Vidare bör det i stort sett unika förfaringssättet att riksdagens kammare väljer en tjänsteman till en förtroendepost inte komma till användning i ökad utsträckning allteftersom arbetsuppgifterna fortsätter att öka. Utredningen intar därför den principiella ståndpunkten att en personalförstärkning inte bör beröra ombudsmännen utan de under ombudsmännen lydande tjänstemännen.

I kap. 6 behandlar utredningen *klagomålsprövningen.* Antalet klagoärenden till JO har ökat de senaste 20 åren med en särskilt kraftig stegring 1967–1971. Före den senaste omorganisationen 1968 inkom till JO och MO tillsammans omkring 1 800 klagomål, medan antalet klagoärenden till JO de senaste åren har varit över 3 000 per år. Under 1974 var det en mindre nedgång i förhållande till närmast föregående år. För att få en bättre kännedom om de ärenden som ombudsmännen har att utreda och om möjligt få en förklaring till den kraftiga ärendeökningen har utredningen genomfört en större stickprovsundersökning av ärendena vid ombudsmannaexpeditionen för åren 1964, 1968 och 1972 (bilaga 1). Ett resultat av denna undersökning är att antalet icke-partsärenden ökat kraftigt. Ett annat resultat är att klagomålen mot kommunala myndigheter har ökat. Ett tredje resultat är att klagomål över det materiella innehållet i myndigheternas beslut synes vara mera förekommande än förut. Utredningen har också funnit att ökningen av antalet klagomål har varit större än utbyggnaden av den offentliga förvaltningen, och utredningen har antagit att ökningen av antalet klagoärenden kommer att ske i ungefär samma takt som under de senaste 15–20 åren.

Utredningen har övervägt olika metoder att begränsa arbetet med klagomålsprövning men har avvisat tanken på att ställa upp fasta avvisningsregler, som skulle innebära att ett klagomål under vissa förutsättningar alltid lämnades utan prövning, t. ex. då en viss tid förflutit från det påtalade felet, då klaganden hade försuttit möjligheten att besvära sig i ordinarie ordning eller då klaganden ej var personligen berörd av det påtalade felet. Utredningen föreslår i stället, för att JO skall få tillfälle att ägna sig åt de mer väsentliga ärendena, att man skall i instruktionen införa en bestämmelse att ombudsman bör avskriva klagoärende från handläggning, om han finner det vara av mindre vikt att saken utreds. Härvid skall särskilt beaktas om det synes sannolikt att något fel begåtts, om det påstådda felet är ringa eller om felet ej rör klaganden personligen eller någon som han företräder. Särskilt har frågan om klagomål från personer som saknar egentligt partsintresse tilldragit sig utredningens intresse. Utredningen finner det rimligt att dessa klagomål i många fall leder till utredning i mindre utsträckning än andra klagomål men tänker då särskilt på sådana fall då en person klagar över ett förhållande som ej alls berör honom själv, t. ex. något som han läst om i tidningarna. Rör det sig däremot om väsentliga samhällsfrågor eller klagomål från t. ex. företrädare för naturskyddsintressenter eller invandrargrupper bör klagomålen kunna upptas till prövning, även om klagandena inte har partsbehörighet i inskränkt mening.

Utredningen föreslår också såsom en ersättning för den nuvarande femårsbegränsningen, då det gäller prövning av klagomål, att ombudsmännen ej bör till utredning uppta förhållanden, som ligger längre än två år tillbaka i tiden, om det ej är från allmän synpunkt väsentligt att saken utreds. Denna regel bör enligt utredningens förslag gälla såväl klagoärenden som initiativärenden.

Utredningen uttalar att JO-ämbetet bör kunna överlämna klagoärenden till annan myndighet för utredning och prövning i större

utsträckning än vad som nu sker. I detta sammanhang föreslås den ändringen att JO skall kunna överlämna vissa ärenden till JK efter överenskommelse med denne. Utredningen avser då särskilt skrivelser som innefattar klagomål från en myndighet mot en annan eller från en tjänsteman inom en myndighet mot denna myndighet.

I kap. 7 behandlar utredningen *JO:s inspektionsverksamhet*. När man diskuterar denna måste man skilja mellan inspektioner som företas av en speciell anledning och inspektioner som sker rutinmässigt, enligt ett i förväg fastställt schema. Vad beträffar de förra finner utredningen det mycket betydelsefullt att JO inspekterar en myndighet närhelst det finns anledning till det, t. ex. därför att ett flertal klagomål riktats mot myndigheten eller JO på annat sätt fått misstanke om förhållanden som ej är acceptabla. När det gäller de rutinmässiga inspektionerna betonar utredningen att det i första hand måste ankomma på de centrala förvaltningsmyndigheterna att inspektera underlydande myndigheter, och vidare finner utredningen att det vore naturligt om JK, vars uppgifter f. n. är under utredning, fick i uppdrag att ägna mer tid åt inspektioner av de offentliga myndigheterna. Skulle så bli fallet bör JO enligt utredningens mening kunna väsentligt minska sin inspektionsverksamhet för att kunna i större utsträckning ägna sig åt klagomålsprövning och annan initiativverksamhet än regelbundna inspektioner. Utredningen understryker att JO bör äga förvalta sitt ämbete efter eget omdöme och själv göra avvägningen mellan olika delar av sin verksamhet och att han inte bör känna sig bunden att inspektera ett visst antal veckor om året.

Vid tidpunkten för utredningens tillkomst förekom en omfattande debatt som bl. a. tog upp frågan om ombudsmännen bör åtala kritiserade tjänstemän i större utsträckning än som sker. *JO:s åtals- och erinringspraxis* diskuteras av utredningen i kap. 8. Efter en återblick på tidigare utredningar och uttalanden i frågan tar utredningen upp den kritik, som i olika sammanhang riktats mot ämbetets praxis, och uttalar inledningsvis att det för de enskilda medborgarna är utomordentligt betydelsefullt att ombudsmännen har vittgående befogenheter och att de kan både påtala fel och ingripa mot försumliga tjänstemän med olika sanktioner, då så anses påkallat. Det är vidare enligt utredningens mening angeläget att ombudsmännen utnyttjar dessa möjligheter på ett kraftfullt sätt och i klara ordalag uttalar sin mening om företagna tjänsteåtgärder. Utredningen finner det dock inte lämpligt att kräva att JO radikalt ändrar sin praxis och åtalar i större utsträckning. Man måste också hålla i minnet att reformeringen av ämbetsansvaret ändrar förutsättningarna för kritiken. Enligt regeringens proposition skall vanliga tjänstefel avkriminaliseras och då kan åtal inte alls komma i fråga för dem. Diskussionen får då i stället gälla om JO över huvud skall ha kvar sin åtalsbefogenhet och i vilken utsträckning han skall väcka åtal för sådana gärningar som kommer att utgöra brott enligt propositionen, i första hand myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning.

Utredningen föreslår att JO även i fortsättningen skall ha kvar sin befogenhet att väcka åtal. Mycket talar för att JO regelmässigt skall föranstalta om åtal då en tjänsteman begått sådan gärning som avses med dessa brottsrubriceringar. Å andra sidan torde sådana fall kunna förekomma att åtal ter sig opåkallat. Ombudsmännen bör därför ha kvar en möjlighet att underlåta åtal. Utredningen föreslår att man inte i instruktionen skall ha någon särskild bestämmelse, som ger ombudsmännen möjlighet att efterge åtal, utan i stället skall för ombudsmännen liksom för andra åklagare gälla rättegångsbalkens bestämmelser om åtalsplikt och om rätt att i vissa uppräknade fall underlåta åtal.

För det stora flertalet offentliga tjänstemän gäller f. n. ett disciplinärt ansvar. I sådana fall har ombudsmännen möjlighet att anmäla tjänstemän till vederbörande disciplinära myndighet i stället för att väcka åtal. Om regeringens förslag om reformering av ämbetsansvaret antas av riksdagen, kommer det disciplinära ansvaret att träda i stället för det nuvarande straffansvaret för vanliga tjänstefel. Utredningen föreslår att ombudsmännen skall få rätt att anmäla försumliga tjänstemän för vederbörande disciplinära myndighet även i fortsättningen, både då det gäller statliga och kommunala tjänstemän. Ombudsmännen bör kunna utnyttja denna befogenhet dels för att få tjänstemannen ålagd disciplinpåföljd, dels för att få en uppenbart olämplig tjänsteman avskedad eller avstängd från utövning av tjänsten (kap. 8).

Om en disciplinär myndighet ej utdömer tillräckligt ingripande disciplinpåföljd kan ombudsmännen f. n. i stället väcka åtal mot den försumlige tjänstemannen. Denna möjlighet kommer att försvinna i och med att straffansvaret för vanliga tjänstefel bortfaller. Under remissbehandlingen av ämbetsansvarskommitténs betänkanden framkom en omfattande kritik mot att ombudsmännen sålunda skulle få försämrade sanktionsmöjligheter. I kap. 10 tar utredningen därför upp *vissa frågor med anledning av ämbetsansvarsreformen* och ger vissa förslag som avser att stärka JO:s ställning. Enligt regeringens förslag skall disciplinpåföljd ej kunna åläggas om inte tjänstemannen inom två år från förseelsen fått en skriftlig anmaning att uttala sig om gärningen. Utredningen anser att JO i vissa fall bör få befogenhet att bryta denna tvååriga preskription. Eftersom JO:s utredningar särskilt i allvarliga fall ofta tar lång tid synes en sådan befogenhet vara nödvändig för att få tjänstemannen ålagd disciplinpåföljd. Utredningen föreslår därför att ombudsmannen skall få befogenhet att utställa sådan skriftlig anmaning som bryter preskriptionen.

Med hänsyn till risken att en disciplinmyndighet i vissa fall ser alltför välvilligt på en underställd tjänstemans handlingssätt är det önskvärt, att det finns en möjlighet att få detta handlingssätt bedömt av ett helt utomstående organ. Utredningen menar att JO bör ges sådan ställning i disciplinförfarandet att han i sista hand kan bringa en disciplinmyndighets beslut under domstols prövning. Utredningen föreslår därför att JO skall få befogenhet att föra talan mot beslutet inför domstol i civilprocess, på ungefär samma sätt som en arbetstagare kan föra talan mot arbetsgivarens beslut om disciplinär påföljd. Talan skall således normalt

föras vid arbetsdomstolen. Domstolen föreslås få möjlighet att på talan av JO utdöma disciplinpåföljd eller skärpa disciplinpåföljd om det är från allmän synpunkt påkallat. Vidare föreslås domstolen få befogenhet att på talan av JO besluta om avskedande eller avstängning, om myndighetsutövning är förenad med tjänsten samt tjänstemannen begått brott för vilket är stadgat fängelse i två år eller däröver och han genom brottet visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten.

Med hänsyn till att det författningsreglerade disciplinansvaret enligt regeringens proposition skall begränsas till statstjänstemän och statligt lönereglerade kommunala tjänstemän, alltså sådana tjänstemän som omfattas av statstjänstemannalagen och kommunaltjänstemannastadgan, föreslår utredningen att de här nämnda befogenheterna för JO – befogenheten att bryta preskriptionen och att föra talan mot arbetsgivarmyndighetens beslut – endast skall gälla inom detta tjänstemannaområde, ävensom för innehavare av prästerlig tjänst. Om riksdagen i enlighet med regeringens förslag beslutar att det för huvuddelen av de kommunalanställda tjänstemännen skall ankomma på arbetsmarknadens parter att fritt bestämma om disciplinära påföljder, låter det sig enligt utredningens mening inte göra att rubba det sålunda avtalsgrundade regelsystemet genom att tillägga JO en rätt att bringa arbetsgivarens beslut under domstols prövning eller att bryta preskriptionen. Om arbetsgivaren i ett sådant fall underlåter att ingripa med tillräcklig kraft mot en försumlig arbetstagare, måste man enligt utredningens mening acceptera att JO inte kan reagera häremot på annat sätt än genom ett eget uttalande.

JO:s *befogenhet att uttala sig* om tjänstemännens handlande är enligt utredningens uppfattning av stor betydelse för att främja medborgarnas rättssäkerhet. I debatten om JO-ämbetet har det ibland hävdats att JO i många fall gör kritiska uttalanden i frågor, som han ej bör uttala sig om, t. ex. i lämplighetsfrågor, och att han sålunda i realiteten fungerar som ett slags domstol, trots att han är en enmansinstans. Utredningen finner det angeläget att klargöra att ombudsmännens uttalanden inte är några bindande föreskrifter eller disciplinära sanktioner utan åsiktsyttringar, som skall tjäna myndigheterna till vägledning på grund av tyngden i den sakliga argumentationen. De bör därför inte kunna överklagas, vare sig till konstitutionsutskottet eller till någon annan instans (kap. 8).

Vid en diskussion om vad JO bör uttala sig om bör man enligt utredningens mening utgå från det förhållandet att JO:s uppgift är att ha tillsyn över efterlevnaden av lagar och andra författningar. Det är sålunda rättstillämpningen som JO bör granska och rättsfrågor som han bör uttala sig om. Utredningen godtar emellertid att JO också uttalar sig i rena lämplighetsfrågor och att han skall verka för en ändamålsenlig rättstillämpning. Då det gäller formuleringen av JO:s uttalanden vänder utredningen sig mot en tendens att formulera en viss, ofta svårgripbar kritik som inte innefattar påstående om felaktigt eller ens olämpligt beteende, och menar att ombudsmännen ofta bör kunna begränsa sina uttalanden till vad som framstår som nödvändigt för att klarlägga om tjänstemannen begått brott eller eljest handlat felaktigt eller olämpligt.

JO har nu tillsyn över tjänstemän och andra som är underkastade fullständigt ämbetsansvar. I och med att begreppet ämbetsansvar kommer att avskaffas måste man finna ett nytt sätt att beskriva den personkrets, som JO skall ha tillsyn över. Utredningen diskuterar i kap. 9 olika metoder att bestämma *JO:s tillsynsområde*. Ombudsmännen bör enligt utredningens mening ha tillsyn över alla som innehar befattning, varmed myndighetsutövning är förenad, men utredningen anser inte att man kan begränsa tillsynskretsen till dessa personer. Utredningen har därför övervägt om man kunde koppla JO:s tillsyn till den krets som skall ha författningsreglerat disciplinansvar enligt det nya ansvarssystemet men har funnit att en sådan beskrivning skulle bli för snäv, eftersom stora delar av kommunalförvaltningen då skulle lämnas utanför. Utredningen har stannat för att föreslå att JO primärt skall ägna sin tillsyn åt myndigheter och andra inrättningar och först i andra hand åt de befattningshavare som är verksamma vid myndigheterna. Utredningen föreslår därför att ombudsmännen skall ha tillsyn över statliga och kommunala myndigheter och inrättningar, tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter och inrättningar samt envar annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning. Förslaget innebär bl. a. att taxeringsnämnder till skillnad från f. n. kommer in under JO:s tillsyn. Vad beträffar krigsmän föreslår utredningen en bestämmelse att officerare och annat befäl av lägst överfurirs grad samt annan krigsman som innehar motsvarande tjänsteställning skall stå under JO:s tillsyn.

Liksom hittills skall tillsynen ej omfatta riksdagens ledamöter, vissa riksdagen underställda organ, regeringen, justitiekanslern eller kommunfullmäktige.

Utredningen föreslår även en regel att JO ej bör ingripa mot lägre befattningshavare med osjälvständig verksamhet, om det ej påkallas av särskilda skäl.

Utredningens förslag om tillsynskretsen innebär bl. a. att vissa allmänna inrättningar, stadfästade av Kungl. Maj:t eller regeringen, som nu är under JO:s tillsyn, i fortsättningen inte kommer att vara det såvida de inte utövar offentlig myndighet. Statliga eller kommunala bolag eller stiftelser föreslås ej heller vara underkastade JO:s tillsyn.

JO-ämbetets organisation behandlas av utredningen i kap. 11. Utredningen finner till en början att den nuvarande ordningen med tre jämställda ombudsmän i ett sammanhållet ämbete lider av vissa brister och föreslår därför att en av ombudsmännen skall ges vidare befogenheter än de övriga. Utredningen diskuterar olika tänkbara organisationsformer och stannar för att föreslå att JO-ämbetet skall organiseras med en ombudsman som chef och tre andra ombudsmän samt att det nuvarande systemet med ställföreträdande ombudsmän, som tjänstgör endast tidvis, avskaffas. Den ombudsman som är chef föreslås dels få den administrativa beslutanderätten, dels få ett särskilt ansvar för hela JO-ämbetets verksamhet och en befogenhet att ge allmänna riktlinjer för de andra

ombudsmännens och ombudsmannaexpeditionens arbete. Var och en av de andra ombudsmännen skall svara för ett eget tillsynsområde. Chefen bör däremot ej enligt utredningens förslag kunna ge de övriga ombudsmännen direktiv för hur de skall avgöra ett enskilt ärende. I chefens befogenhet bör också ligga att han kan förbehålla sig att själv handlägga stora eller principiellt viktiga ärenden. Ändamålet med att utse en av ombudsmännen till chef är framför allt att möjliggöra att JO-ämbetet smidigare än nu anpassar sig till den offentliga förvaltningens utveckling.

Inom riksdagen finns f. n. ett organ, den s. k. JO-delegationen, som skall samråda med ombudsmännen i administrativa frågor. Delegationens funktion av samrådsorgan behålls och förstärks genom att utredningen föreslår att chefen skall samråda med delegationen innan han fastställer arbetsordning eller begär anslag för ämbetets verksamhet.

Utredningen lämnar även förslag till hur ombudsmannaexpeditionen skall organiseras i stora drag. Eftersom var och en av de tre ombudsmän, som ej är chefer, skall ha ett eget tillsynsområde, föreslår utredningen att den föredragande personalen skall knytas till tillsynsområdena på så sätt att varje tillsynsområde får två byråer, vardera med en byråchef, en annan fast anställd föredragande och i genomsnitt ytterligare två arvodesanställda föredragande. Vid sidan om de sex tillsynsbyråerna skall enligt utredningens förslag finnas en utredningsbyrå med uppgift bl. a. att genomföra utredningar om problem som är gemensamma för flera tillsynsområden och att göra mer systematiska undersökningar av vissa problem inom ett tillsynsområde. Byrån bör även ägna sig åt utåtriktad information om JO:s verksamhet samt åt vissa kurativa uppgifter. Slutligen föreslår utredningen att det skall finnas en administrativ enhet. Ombudsmannaexpeditionen skall liksom nu förestås av en kanslichef, och denne skall lyda direkt under chefen.

Utredningen har även diskuterat om man skall förstärka JO-ämbetet med en regional organisation men har avvisat denna tanke.

För att underlätta för ombudsmännen att handlägga sina arbetsuppgifter föreslår utredningen att man skall i ökad utsträckning *delegera arbetsuppgifter* till tjänstemän vid expeditionen. En nyhet är att tjänsteman, som är kanslichef eller byråchef, skall kunna genom beslut av chefen bemyndigas att avvisa eller avskriva ärenden från handläggning. Det skall alltså kunna överlämnas åt dem att välja ut vilka ärenden som bör avskrivas omedelbart och vilka som bör utredas inom ämbetet för att gå vidare till ombudsmännen. Tjänstemännens beslutsbefogenhet skall emellertid enligt utredningens förslag inte innefatta en rätt att kritisera vederbörande myndighet eller tjänsteman och självfallet inte heller att låta åtala någon eller anmäla någon för disciplinär åtgärd. Ombudsmännen förutsätts särskilt till en början ge tjänstemännen tämligen preciserade anvisningar om vilka ärenden dessa bör avskriva.

Utredningen förutser att ett stort antal ärenden kommer att behöva hänskjutas till ombudsmännen, även om man överlåter åt byråchefer att avskriva ärenden, och anser det angeläget att begränsa ombudsmännens arbete så långt det går. Därför föreslås att föredragande tjänsteman skall kunna efter det att JO fattat ett beslut om avvisning eller avskrivning få

befogenhet att helt ansvara för författandet och utformningen av beslutet. Om antalet klagomål, såsom utredningen bedömer det, fortsätter att öka i ungefär samma takt som hittills bör den ökade arbetsmängden enligt utredningens förslag således mötas genom en ökad delegation av arbetsuppgifter till underlydande tjänstemän (kap. 11).

I kap. 12 diskuterar utredningen *ombudsmännens arbetsrättsliga ställning* och särskilt frågan om statstjänstemannalagen bör utsträckas att omfatta även ombudsmännen. Ett förslag härom framlades i januari 1972 av en särskild arbetsgrupp som tillsatts av JO-delegationen. Efter det att arbetsgruppen lade fram sitt förslag har rättsläget i viss mån förändrats genom tillkomsten av den nya regeringsformen. Vidare har statstjänstemannalagen under de senaste åren ändrats i olika sammanhang, bl. a. till följd av den nya lagen om anställningsskydd. Propositionen om förändring av ämbetsansvaret har också betydelse för frågan om ombudsmännens arbetsrättsliga ställning. Slutligen har arbetsrättskommittén föreslagit att ett flertal bestämmelser i statstjänstemannalagen skall upphävas som en följd av dess förslag till lag om förhandlingsrätt och kollektivavtal.

Enligt utredningens mening är det idag svårt att bedöma hur statstjänstemannalagen kommer att vara avfattad efter det nu pågående reformarbetet på arbetsrättens område. Utredningen anser det därför inte lämpligt att föreslå att lagen i dess nuvarande lydelse eller dess lydelse enligt propositionen om ämbetsansvaret utsträcks till att omfatta ombudsmännen. När slutlig ställning tagits till arbetsrättskommitténs förslag synes det däremot enligt utredningen vara lämpligt att ändra statstjänstemannalagen så att den med erforderliga begränsningar omfattar ombudsmännen. Utredningen lämnar vissa allmänna synpunkter till ledning för en sådan framtida ändring av lagen.

Under 13.1 diskuterar utredningen om *JO:s valperiod*, som f. n. är fyra år, skall förkortas till tre år för att bringas i överensstämmelse med riksdagens nuvarande valperiod. Utredningen finner emellertid inte skäl föreligga att föreslå någon förändring av ombudsmännens period. Likaså avvisar utredningen tanken på att genom en grundlagsbestämmelse begränsa det antal perioder som en person skall kunna inneha JO-ämbetet.

Vissa *informationsfrågor* tar utredningen upp under 13.2. Utredningen föreslår till en början att JO-ämbetet skall ge ut en informationsbroschyr som ges stor spridning och som lämpligen även bör föreligga på några invandrarspråk. Vidare föreslår utredningen att JO-ämbetet skall införa en särskild telefonservice, som bör lämna upplysningar om möjligheten att klaga hos JO, om vad klagoskrifterna bör innehålla, om begränsningar i JO:s kompetens, om besvärsmöjligheter, allmän rättshjälp m. m.

Även *JO:s ämbetsberättelse* diskuteras (13.2) och utredningen finner det vara angeläget att de viktigare av ombudsmännens beslut publiceras tidigare än f. n. Utredningen föreslår därför att ämbetsberättelsen skall delas upp så att besluten publiceras minst tre gånger om året. Ombuds-

männen bör dock endast en gång om året tillställa riksdagen en redogörelse för sin verksamhet. Utredningen föreslår att tidpunkten för denna redogörelse flyttas fram till den 1 februari i stället för som f. n. den 10 januari.

Utredningen lägger fram ett förslag till ändring i riksdagsordningen och ett förslag till lag med instruktion för justitieombudsmännen. Dessutom föreslås att statstjänstemannalagen, kommunaltjänstemannastadgan och lagen om domkapitel ändras. Lagförslagen föreslås träda i kraft samma dag som reformen av ämbetsansvaret, nämligen den 1 januari 1976.

Ledamoten Berndtson har avgivit ett särskilt yttrande.

Författningsförslag

Förslag till
Lag om ändring i riksdagsordningen

Riksdagen föreskriver att 8 kap. 10 § riksdagsordningen skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 kap. 10 §
	Riksdagens ombudsmän, justitieombudsmännen, skall vara fyra, varav en är chef för verksamheten.
	Den ombudsman som skall vara chef väljes för sig och övriga ombudsmän väljes var för sig.

Val av ombudsman gäller för tiden från valet till dess nytt val har förrättats under fjärde året därefter. På hemställan av det utskott som granskar berättelse över ombudsmans verksamhet kan riksdagen dock dessförinnan entlediga ombudsman som ej åtnjuter riksdagens förtroende. Vid val med slutna sedlar av ombudsman tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket.

Avgår ombudsman i förtid, skall riksdagen snarast välja efterträdare för ny fyraårsperiod.

Riksdagen väljer en eller flera personer att tjänstgöra i ombudsmans ställe. Bestämmelserna i första och andra styckena om ombudsman äger motsvarande tillämpning på ställföreträdare.	*Blir ombudsman av sjukdom eller annan orsak långvarigt hindrad att utöva sin tjänst, väljer riksdagen en person att tjänstgöra i hans ställe så länge hindret varar.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976.

Bestämmelserna om ombudsmännens antal och om val av chef tillämpas först vid det val av ombudsman som infaller närmast efter

ikraftträdandet. Ombudsman, vars valperiod ej har gått ut då valet skall hållas, kan på egen begäran entledigas för återstoden av perioden. Valperioden för ställföreträdarna utlöper vid valet. Äldre bestämmelser om ställföreträdare tillämpas fram till valet.

Förslag till
Lag med instruktion för justitieombudsmännen

Riksdagen föreskriver följande.

Uppgifter

1 § Justitieombudsmännen har tillsyn över att myndigheter och andra som sägs i 2 § i sin tjänsteutövning efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter och inrättningar,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter och inrättningar,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet, samt
4. officerare och annat befäl inom försvarsmakten av lägst överfurirs grad samt annan krigsman som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagen eller dess ledamöter eller sådana riksdagens organ som skall bestå av enbart riksdagsledamöter,
2. riksdagens förvaltningsstyrelse, riksdagens valprövningsnämnd, riksdagens besvärsnämnd, kammarsekreteraren, riksbanksfullmäktige, utom såvitt avser fullmäktigs deltagande i utövning av riksbankens beslutanderätt enligt valutalagen (1939:350), riksbankens direktion eller fullmäktige i riksgäldskontoret,
3. regeringen eller statsråd,
4. justitiekanslern,
5. kommunfullmäktige eller andra beslutande kommunala församlingar eller dessas ledamöter.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra med det undantag som följer av 12 §.

Med befattningshavare förstås i denna lag var och en som nämnts i första stycket 2–4.

3 § Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttager regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej trädes för när i den offentliga verksamheten.

Det åligger ombudsmännen vidare att särskilt övervaka efterlevnaden av bestämmelserna om frihetsberövanden samt, såvitt angår ombudsman som har tillsyn över försvaret, bestämmelserna om krigsmäns behandling och omvårdnad.

Ombudsmännen bör ingripa främst, när enskilds rätt kränkts eller satts i fara eller när någon har åsidosatt sin tjänsteplikt av egennytta, mannamån eller grov försummelse.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 § Ombudsmännen skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälpes. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, får ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen eller regeringen.

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

6 § Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller eljest är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal, när befattningshavare i sin tjänsteutövning har begått brottslig gärning.

Om befattningshavare i sin tjänsteutövning gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstänges från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

7 § Har ombudsman enligt 6 § tredje eller fjärde styckena anmält tjänsteman, som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar och avskedande i statstjänstemannalagen (1965:274), stadgan (1965:602) om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. eller lagen (1936:567) om domkapitel, och vill han ha ändring i det beslut som fattats i anledning av hans anmälan, får han föra talan mot beslutet inför domstol som sägs i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Talan skall väckas inom fyra veckor från den dag då ombudsmannen fick del av beslutet.

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare med osjälvständig verksamhet, om det ej påkallas av särskilda skäl.

9 § Om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning föreskrivs i regeringsformen.

10 § Ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot statsråd samt åtal som riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock ej åtal mot ombudsman.

Ombudsman är även skyldig att biträda utskott med förundersökningen mot befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 1 februari lämna riksdagen en tryckt ämbetsberättelse för närmast föregående kalenderår. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 §, 6 § andra – fjärde styckena och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

Ombudsmännen skall dessutom minst en gång under våren och en gång under hösten varje år utge från trycket en redogörelse för viktigare beslut som de har meddelat.

Organisation

12 § Om antalet ombudsmän föreskrivs i riksdagsordningen.

Den av ombudsmännen som riksdagen valt därtill är chef för de andra ombudsmännen och för ombudsmannaexpeditionen samt leder arbetet och ger riktlinjer för verksamheten.

Varje ombudsman utom chefen har ett tillsynsområde. I arbetsordning meddelas föreskrifter om tillsynsområdenas omfattning och om fördelning av tillsynsområdena.

13 § Ombudsmännen skall till sitt förfogande ha en gemensam expedition. Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel äger ombudsmännen anlita annan personal ävensom experter och sakkunniga.

Kanslichefen åligger att under chefen leda arbetet inom expeditionen och att i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

I arbetsordning föreskrivs vilka byråer som skall finnas och vilken arbetsfördelning i övrigt som skall gälla.

14 § Chefen fastställer arbetsordning och de allmänna föreskrifter i övrigt som fordras för arbetet inom expeditionen utöver denna instruktion.

Chefen skall samråda med JO-delegationen och övriga ombudsmän innan han fastställer arbetsordning eller begär anslag för verksamheten.

15 § Chefen får i arbetsordning eller genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden skall hänskjutas till honom.

Chefen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga

tjänsteman vid kansliet att vidta åtgärd för ärendes beredande,

kanslichef eller byråchef att avvisa ärende eller avskriva ärende från vidare handläggning,

kanslichef, byråchef eller annan tjänsteman att utforma och underteckna avvisnings- eller avskrivningsbeslut, som ombudsman har fattat,

kanslichef, byråchef eller annan tjänsteman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på ombudsmans vägnar,

kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

16 § När chefen har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst, tjänstgör den ombudsman som chefen utser därtill i hans ställe.

Blir ombudsman av sjukdom eller annan orsak så långvarigt hindrad att utöva sin tjänst att chefen anser behov finnas av ersättare, skall chefen anmäla detta till riksdagen.

Om klagomål

17 § Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.

Den som är berövad sin frihet får sända skrift till ombudsmännen utan hinder av de inskränkningar i rätten att sända brev och andra handlingar som gäller för honom.

På klagandens begäran skall på expeditionen utfärdas bevis att hans klagoskrift inkommit dit.

18 § Ombudsman bör avskriva klagoärende från handläggning, om han finner det vara av mindre vikt att saken utreds.

Härvid skall särskilt beaktas om det synes sannolikt att något fel ej begåtts, om det påstådda felet är ringa eller om felet ej rör klaganden personligen eller någon som han företräder.

19 § Är fråga, som väckts genom klagomål, av sådan beskaffenhet att den lämpligen kan utredas och prövas av annan myndighet än ombudsmännen och har myndigheten ej tidigare prövat saken, får ombudsman överlämna klagomålet till denna myndighet för handläggning. Klagomål får dock överlämnas till justitiekanslern endast efter överenskommelse med denne.

20 § Ombudsman bör skyndsamt lämna klaganden besked om huruvida klagomålet avvisas, avskrivs från handläggning, överlämnas till annan myndighet eller upptages till utredning.

Allmänna bestämmelser om handläggningen

21 § Ombudsman bör ej till utredning upptaga förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det ej är från allmän synpunkt väsentligt att saken utreds.

Även om påföljd för påstått brott i tjänsten har bortfallit, äger ombudsman verkställa utredning om brottet, om det uppkommer fråga angående enskilt anspråk i anledning av detta eller det är från allmän synpunkt väsentligt att saken utreds.

22 § Ombudsman skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden, får han förelägga vite om högst 1 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att tjänsteman som sägs i 7 § gjort sig skyldig till förseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att skriftlig anmaning enligt 24 § första stycket statstjänstemannalagen eller 00 § stadgan om vissa tjänstemän hos kommuner m. fl. ej kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda sådan anmaning.

Om ombudsman är närvarande vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar har han ej rätt att yttra sin mening.

23 § Ombudsman får uppdraga åt annan att väcka och utföra åtal som han har beslutat, dock ej åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten.

Beslut att fullfölja talan till högsta domstolen får ej fattas av annan än ombudsman. I mål, som anhängiggjorts vid underrätt, bör talan fullföljas till högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

24 § Ärende avgöres efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid expeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller avskriva ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. Ombudsman kan ock avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.

25 § Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid expeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll föres vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

Övriga bestämmelser

26 § Samtidigt som ämbetsberättelse lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för närmast föregående kalenderår lämnas till konstitutionsutskottet.

27 § Expeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefen bestämmer.

28 § Chefen tillsätter tjänster vid expeditionen och antager personal i övrigt, i den mån han icke enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

Utöver vad som följer av 9 § tjänstemannastadgan för riksdagen och dess verk, äger chefen besluta att tjänst som byrådirektör eller avdelningsdirektör skall tillsättas utan att kungöras till ansökan ledig.

29 § Om besvär över beslut av chefen i administrativt ärende, som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i besvärsstadgan för riksdagen och dess verk.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976, då instruktionen (1967:928) för riksdagens ombudsmän skall upphöra att gälla.

Förslag till
Lag om ändring i statstjänstemannalagen (1965:274)

Härigenom föreskrives att i statstjänstemannalagen (1965:274) skall införas en ny paragraf, 53 a §, av nedan angivna lydelse.[1]

53 a § Då justitieombudsman i enlighet med sin instruktion för talan därom, äger domstolen ålägga eller skärpa disciplinpåföljd enligt 18 § samt besluta om avskedande enligt 22 § eller avstängning enligt 26 §.

Disciplinpåföljd får dock åläggas eller skärpas endast om det är från allmän synpunkt påkallat.

Avskedande eller avstängning får beslutas endast om myndighetsutövning är förenad med tjänsten samt tjänstemannen begått brott för vilket är stadgat fängelse i två år eller däröver och han genom brottet visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten. I sådant fall får avskedande ske utan hinder av 22 § femte stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976.

[1] Förslaget förutsätter att propositionen 1975:78 med förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen antages av riksdagen.

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1936:567) om domkapitel

Härigenom föreskrives att 13 § 6 mom. lagen (1936:567) om domkapitel skall ha nedan angivna lydelse.[1]

Lydelse enligt prop. 1975:78	*Föreslagen lydelse*
13 §	
6 mom. Mål rörande tillämpning av 2 mom. och 4 mom. första stycket handlägges enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Härvid skall 51 §, 52 § första stycket *och 53 §* statstjänstemannalagen (1965:274) äga motsvarande tillämpning.	6 mom. Mål rörande tillämpning av 2 mom. och 4 mom. första stycket handlägges enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Härvid skall 51 §, 52 § första stycket, *53 § och 53 a §* statstjänstemannalagen (1965:274) äga motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1976.

[1] Förslaget förutsätter att propositionen 1975:78 med förslag till lag om ändring i statstjänstemannalagen antages av riksdagen.

1 Utredningsuppdraget och arbetets bedrivande

1.1 Direktiven

Utredningens direktiv återfinns i konstitutionsutskottets betänkande KU 1972:19. I betänkandet redogörs inledningsvis för två vid 1972 års riksdag väckta motioner, nämligen motionen 1972:618 av herr Erik Adamsson och motionen 1972:801 av herr Karl-Erik Strömberg.

Adamsson föreslog i sin motion att JO-institutionens ställning och funktioner skulle bli föremål för förnyade överväganden med utgångspunkt i 1967 års riksdagsbeslut rörande omorganisationen av JO-ämbetet och med beaktande av vad som anförts i motionen. Med hänsyn till ökningen av antalet klagomål, som inkommit till JO, ansåg motionären att det fanns anledning att göra en översyn av JO-institutionen. Detta borde ske genom en utredning, som borde vara förutsättningslös utom i så måtto att grundtankarna bakom 1967 års beslut inte borde överges utan starka skäl. Enligt motionären var den viktigaste frågan hur man genom organisatoriska åtgärder skulle kunna säkerställa att ombudsmännen får möjlighet att ägna sig åt de väsentliga ärendena. Motionären erinrade vidare om att ämbetsansvarskommitténs förslag om förändring av ämbetsansvaret kan komma att ändra grunderna för ombudsmännens verksamhet.

Även Karl-Erik Strömberg hemställde i sin motion om en översyn av principer och praxis inom JO-ämbetet. Motionären uttalade bl. a. att det med hänsyn till den starka ökningen av antalet utifrån anhängiggjorda ärenden fanns anledning att överväga en personell förstärkning av JO-ämbetet, bl. a. för att ge JO rimlig tid till inspektions- och initiativärenden. Motionären fann vidare att JO i allt mindre utsträckning låtit sin granskning mynna ut i åtal av tjänstemän och att det därför fanns anledning att förutsättningslöst granska JO:s åtalsfunktion. Därvid borde man även se över förhållandet mellan JO och JK.

Utskottet redogjorde härefter kortfattat för 1967 års reform av JO-ämbetet, riksdagsbehandlingen år 1970 av en motion om översyn av JO-institutionen, utskottets granskningsbetänkanden 1971 och 1972, grundlagberedningens förslag, ämbetsansvarskommitténs förslag och en av justitieombudsmännen år 1971 väckt fråga om ändring av 8 § i den gällande instruktionen. Härefter anförde utskottet:

Riksdagens beslut 1967 om en genomgripande reform av ombudsmannaämbetena hade ett dubbelt syfte. På grundval av en precisering av riksdagens principiella syn på ombudsmannainstitutionens ställning och uppgifter i dagens samhälle angavs en ram, inom vilken ombudsmännen avsågs skola kunna på lång sikt verka på tillfredsställande sätt. Genom en förstärkning av organisationen avsågs vidare att avhjälpa de brister och arbetssvårigheter som yppats under senare år. Reformens huvudinnebörd har redovisats i det föregående.

Utvecklingen efter genomförandet av 1967 års reform har inneburit en fortsatt stark ökning av antalet klagomål hos JO. 1967 var sammanlagda antalet klagomål hos båda ombudsmännen 1 810. Antalet ökade därefter i stort sett successivt (1968 2 120, 1969 2 708, 1970 2 606) till förra årets höga tal med totalt 3 149 klagomål. Trots att antalet avgjorda ärenden kontinuerligt ökat har JO:s arbetsbalanser vuxit år efter år.

Enligt utskottets mening har arbetsbördan hos ombudsmännen nu nått en sådan omfattning att svårigheter uppkommit för ombudsmännen att fullgöra sina uppgifter på det sätt som förutsatts vid 1967 års reformbeslut. I detta läge måste, som framhållits i de i ämnet väckta motionerna, särskilda åtgärder övervägas. Olika möjligheter är därvid tänkbara, som måste vägas mot varandra. Utskottet anser att prövningen därvidlag bör uppdras åt en särskild parlamentarisk utredning, som tillsätts av talmanskonferensen. Denna bör inte närmare bindas i sitt uppdrag utan kunna förutsättningslöst pröva såväl principiella frågor om ombudsmännens uppgifter och arbetsformer som praktiska och organisatoriska spörsmål. Utredningen bör sålunda kunna uppta samtliga frågor som aktualiserats i de båda i ämnet väckta motionerna. Det är av vikt att utredningen arbetar skyndsamt.

På grund av det anförda hemställer utskottet att riksdagen i anledning av motionerna 1972:618 och 1972:801 uppdrar åt talmanskonferensen att tillsätta en utredning med uppgift att överväga frågor om riksdagens ombudsmäns uppgifter och arbetsformer m. m. i enlighet med vad utskottet ovan anfört.

Utskottets hemställan bifölls av riksdagen. Under överläggningen i kammaren erinrade herr Hernelius om att ställföreträdande JO Gustaf Petrén ingivit en skrivelse till riksdagen den 17 januari 1972 med synpunkter på JO-ämbetet. Hernelius utgick från att den kommande utredningen skulle beakta och pröva vad Petrén anfört.

I en till nämnda skrivelse fogad promemoria (avtryckt i JO:s ämbetsberättelse 1973 s. 611 f.) tog Petrén till en början upp frågan om JO:s åtalspraxis. Petrén fann att i seklets början åtal väcktes i 5–10 procent av ärendena, medan åtalsfunktionen omkring år 1970 så gott som helt upphört. Han framhöll att om åtal ej anställs försvinner möjligheten för en enskild målsägande att i ett mål om ansvar för tjänstefel föra talan om skadestånd. Likaså upphör möjligheten för den tjänsteman, mot vilken kritik riktats, att få saken domstolsprövad. Enligt Petréns mening är det viktigt att ombudsmännens verksamhet åter på ett eller annat sätt knyter an till det reguljära dömandet. I första hand kunde övervägas om icke åtal borde väckas i större omfattning än som sker. Alternativt kunde tänkas att nya former för domstolsprövning tillskapas. I det sammanhanget fann han det lämpligt att ombudsmännens uttalanden utgavs fortlöpande i en månatlig publikation och att grundlagen begränsade en persons innehav av JO-ämbetet till högst två perioder, dvs. åtta år, varefter full pension borde utgå.

Petrén behandlade vidare ombudsmännens ökande arbetsbörda. Han ansåg att möjligheterna att begränsa antalet klagomål är små och att nödvändigheten att hålla samman JO-ämbetets verksamhet snarare talar för en minskning av antalet ombudsmän än motsatsen. Åtgärder som borde övervägas var därför att göra ställföreträdarna till permanent tjänstgörande ombudsmän, eventuellt också att under de ordinarie ombudsmännen ha biträdande ombudsmän för att avgöra rutinärenden. Petrén menade att en allmän avvägning av mål och medel och en prioritering av tillgängliga resurser borde komma till stånd.

Den 26 maj 1972 beslöt KU att till utredningen överlämna en promemoria om riksdagens ombudsmäns arbetsrättsliga ställning, dagtecknad den 25 januari 1972. Promemorian hade utarbetats av en av JO-delegationen tillsatt arbetsgrupp och den innehöll förslag om ändringar i bl. a. statstjänstemannalagen (1965:274) och tjänstemannastadgan för riksdagen och dess verk (RFS 1971:3). Förslagen innebar i huvudsak att statstjänstemannalagens regler så långt möjligt skulle göras tillämpliga även på riksdagens ombudsmän.

På grund av vad sålunda förekommit har utredningen uppfattat sitt uppdrag så att dess viktigaste uppgift är att söka komma till rätta med ombudsmännens stora arbetsbörda. Detta innefattar övervägande av olika åtgärder som

- ☐ begränsning av klagomålsprövningen
- ☐ omläggning av inspektionsverksamheten
- ☐ omorganisation av JO-ämbetet
- ☐ delegation av beslutanderätt.

Andra uppgifter som utredningen anser ligga i utredningsuppdraget är att överväga

- ☐ JO:s åtals- och erinringspraxis
- ☐ konsekvensen för ombudsmännens del av att ämbetsansvaret förändras
- ☐ instruktionsändringar med anledning av den nya grundlagen
- ☐ publiceringen av JO:s avgöranden samt andra informationsfrågor
- ☐ ombudsmännens ämbetsperiod
- ☐ ombudsmännens arbetsrättsliga ställning.

Med hänsyn till vad som anförts i direktiven har utredningen ansett sig kunna pröva även vissa andra frågor som berör JO-ämbetet, vilket framgår i det följande.

1.2 Utredningsarbetets bedrivande

För att bilda sig en uppfattning om hur ombudsmännen själva såg på de problem som var förknippade med deras verksamhet sammanträffade utredningens ordförande och sekreterare inledningsvis under hösten 1972 med justitieombudsmännen Ulf Lundvik, Gunnar Thyresson och Bertil Wennergren och med deras ställföreträdare Anders Wigelius och Tor Sverne. Ordföranden och sekreteraren hade också ett ingående samtal

med kanslichefen vid JO-ämbetet Karl-Erik Uhlin, varefter sekreteraren intervjuade ämbetets byråchefer. Utskrivna sammandrag av samtalen tillställdes utredningens samtliga ledamöter. Sedan utredningsarbetet fortskridit avlade utredningen i dess helhet under hösten 1973 ett studiebesök på ombudsmannaexpeditionen och hade då tillfälle att höra de tre ombudsmännen och ställföreträdande JO Wigelius samt studera ämbetets lokaler och gången av ärendehandläggningen.

Med hänsyn till att JK-ämbetet bedriver en tillsynsverksamhet som i viss mån överensstämmer med ombudsmännens har utredningen ansett det angeläget att ta del av f. justitiekanslern Bengt Lännergrens och nuvarande justitiekanslern Ingvar Gullnäs' erfarenheter. Sammanträffanden med dem kom till stånd inför utredningen i dess helhet under vintern och våren 1974.

I november 1972 hölls för första gången ett möte mellan de nordiska ombudsmännen. Det ägde rum i Stockholm. Utredningens ordförande deltog i mötet som observatör.

Utredningen har för att få en bättre kännedom om de ärenden som ombudsmännen har att utreda, för att om möjligt få en förklaring till den kraftiga ärendeökningen och för att närmare studera effekterna av ärendeökningen på JO-ämbetets arbete, uppdragit åt numera docenten vid statsvetenskapliga institutionen i Göteborg Lars Strömberg att genomföra en större stickprovsundersökning av ärendena vid ombudsmannaexpeditionen. En av Strömberg ledd arbetsgrupp har studerat ärenden från 1964, 1968 och 1972 och har fortlöpande delgett utredningen sina resultat. En redogörelse för undersökningens uppläggning och resultat återfinns i bilaga 1. Bilagan har under hand tillställts ombudsmännen, och dessa har skriftligen yttrat sig däröver till utredningen.

För utredningen har det stått klart att klagomålsfrekvensen hänger samman med allmänhetens kunskaper om JO-ämbetet. Det skulle ha varit önskvärt att genomföra en större undersökning av medborgarnas kännedom om och attityder till ombudsmannainstitutionen. En sådan skulle emellertid ha dragit mycket stora kostnader. På utredningens uppdrag har Strömberg i stället utfört en mindre undersökning, begränsad till en stadsdel i Göteborg. Redogörelse för denna undersökning finns i bilaga 2.

Utredningens expert och sekreterare har vid ett flertal tillfällen besökt ombudsmannaexpeditionen och studerat arbetet där samt har fortlöpande tagit del av ombudsmännens beslut. För att studera sådana egenskaper hos klagoärendena som inte låter sig bearbeta med statistiska metoder, såsom klagomålets vikt och lämpligheten av företagna utredningsåtgärder, har utredningens sekreterare granskat alla ärenden som kom in till JO-expeditionen under februari 1973, varefter undersökningens resultat diskuterats inom utredningen. Vissa ärenden som tilldragit sig särskilt intresse har föredragits inför utredningen i dess helhet.

Förutom ingående studier av tidigare utredningar om den svenska ombudsmannainstitutionen och behandlingen i riksdagen av frågor som sammanhänger med JO-ämbetet har utredningen företagit studier av utvecklingen av ombudsmannaämbetet i andra länder. Ett omfattande material härom har insamlats och sammanställts av Strömberg.

Eftersom utredningens tillkomst till väsentlig del föranletts av den kraftiga ärendetillströmningen till JO-ämbetet och det angetts att utredningsarbetet skulle bedrivas skyndsamt, har utredningen fortlöpande tagit del av ämbetets ärendestatistik och diskuterat behovet av omedelbara åtgärder. Det har emellertid visat sig att ärendena ej fortsatt att öka i samma takt som tidigare och att ombudsmännen under utredningsarbetets gång förmått hålla ärendebalansen på oförändrad nivå, och utredningen har därför ej funnit det påkallat att avge något särskilt förslag om omedelbara åtgärder.

För sina ställningstaganden har utredningen varit beroende av reformen av ämbetsansvaret. Ämbetsansvarskommitténs betänkanden (SOU 1969:20 och 1972:1) har behandlats vid ett flertal tillfällen av utredningen och arbetet bedrevs till en början med utgångspunkt i antagandet att kommitténs förslag skulle godtagas under departementsbehandlingen. Utredningens sekreterare har fortlöpande hållit sig underrättad om justitiedepartementets behandling av kommitténs förslag. Det visade sig så småningom och senast i samband med lagrådsremissen, som beslutades den 6 februari 1975, att departementschefen i väsentliga avseenden frångick kommitténs förslag, särskilt i fråga om förekomsten av ett lagreglerat disciplinansvar inom kommunalförvaltningen, och utredningens arbete fick därför en delvis annan uppläggning. Det har varit utredningens ambition att lägga fram sitt betänkande i nära anslutning till regeringens proposition om en reform av ämbetsansvaret. Utredningen har också fått ta del av det väsentliga av innehållet i propositionen innan arbetet på utredningens betänkande avslutats.

Ordföranden har i utredningsarbetets slutskede samrått med utredningen om justitiekanslerns uppgifter m. m.

Utredningens ledamöter har under arbetets gång sammanträtt 21 gånger.

2 JO-ämbetets tillkomst och utveckling

2.1 Kortfattad historik[1]

2.1.1 *De första hundra åren*

JO-ämbetet inrättades 1809 i samband med tillkomsten av 1809 års regeringsform. Denna innehöll i 96–100 §§ bestämmelser om en "Riksens Ständers justitieombudsman", som skulle utses varje riksdag för att ha tillsyn över lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän. I det memorial av konstitutionsutskottet, som låg till grund för regeringsformen, benämndes ombudsmannen "väktare över lagarnas efterlevnad" med uppgift att iaktta folkets "allmänna och individuella rättigheter". För att kunna genomföra denna uppgift gavs ombudsmannen befogenhet bl. a. att åtala dem som begått någon olaglighet i ämbetet eller underlåtit att behörigen fullgöra sina ämbetsplikter. Han fick vidare rätt att övervara domstolarnas och ämbetsverkens överläggningar och beslut och att få tillgång till myndigheternas protokoll och andra handlingar.

Ämbetet tillmättes stor politisk betydelse och tillkom inte utan strid. Det skulle utgöra en av garantierna för maktbalans mellan kung och riksdag och vara ett värn mot maktfullkomlighet från de under kungen lydande myndigheternas sida. Eftersom kungen hade sin justitiekansler för tillsyn av ämbetsmännen ansågs det lämpligt att riksdagen fick en justitieombudsman med liknande uppgifter. Motståndarna mot JO-ämbetet ansåg å andra sidan att väktaren över lagarnas efterlevnad borde verka under kungens tillsyn och på hans vägnar. Trots motståndet har vi alltså sedan 1809 en legal dubbelkontroll med JK som Kungl. Maj:ts och regeringens högste tillsynsman och JO som riksdagens.

Den första instruktionen för JO antogs av riksdagen i januari 1810 och utfärdades på riksdagens begäran av Kungl. Maj:t den 27 februari samma år i det s. k. årstrycket. Sedan smärre ändringar vidtagits i instruktionen utfärdades den i sin nya lydelse den 1 mars 1830 i Svensk författningssamling (SFS 1830 s. 296).

Även om ämbetet vid sin tillkomst främst skulle utöva kontroll av domare och tjänstemän för riksdagens räkning, kom så småningom – i synnerhet vid parlamentarismens genombrott – uppgiften att vara en konstitutionell garanti att förlora i betydelse. I stället utvecklade ämbetet sig till en instans till vilken allmänheten kunde vända sig med klagomål mot myndigheter och tjänstemän. Under de första hundra åren verkade

[1] En fyllig redogörelse för JO-ämbetet åren 1810–1910, dess innehavare samt beslutade åtal och framställningar återfinns som en bilaga till JO:s ämbetsberättelse till 1911 års riksdag.

En utförlig redogörelse för JO- och MO-ämbetenas tillkomst och verksamhet fram till 1930-talet lämnas av Nils Alexanderson i Sveriges Riksdag band XVI (1935).

En återblick på JO-ämbetet under rubriken JO-ämbetet 150 år ges av Alfred Bexelius i Svensk Juristtidning 1960 s. 81.

JO främst genom egna initiativ, såsom inspektioner och granskning av fångförteckningar. Antalet klagomål var med våra mått mätt synnerligen blygsamt. Mer än hundra klagomål under ett år blev det först 1887 och under hela hundraårsperioden uppgick det sammanlagda antalet inkomna klagoskrifter till endast ca 7 000, vilket motsvarar vad som nu kommer in på drygt två år.

JO-ämbetet konstruerades från början som ett åklagarämbete, som skulle beivra upptäckta fel och försummelser genom att anställa åtal. Om felen var av mindre allvarlig beskaffenhet skulle JO i första hand anmäla saken till JK, som till skillnad från JO hade befogenhet att rätta till felen. Antalet åtal var också högt jämfört med nuvarande. Under den första hundraårsperioden beslöts åtminstone 1 050 åtal, möjligen ännu fler, varav flertalet var föranledda av felaktigheter, upptäckta vid inspektioner eller andra undersökningar på JO:s eget initiativ. Emellertid uppkom snart en praxis att i ringare fall ersätta åtal eller hänskjutande till JK med en erinran till vederbörande tjänsteman om felaktig eller olämplig behandling av tjänsteärenden. Denna s. k. erinringspraxis, som tillkommit vid sidan av instruktionen men sedermera inskrivits i den, har kommit att bli den vanligaste formen för JO:s ingripanden.

2.1.2 *Reformer 1915, 1941 och 1957*

Om sålunda JO-ämbetet under de första hundra åren av sin tillvaro genomgick en försiktig utveckling utan större organisatoriska förändringar, har det under innevarande sekel blivit föremål för flera genomgripande reformer.

Med hänsyn till de omfattande försvarsreformer, som genomförts i början av 1900-talet, och det ökande behovet av kontroll över försvarsväsendet utbröts försvaret ur JO:s tillsynsområde år 1915. För tillsyn över försvaret inrättades ett särskilt ämbete, militieombudsmannaämbetet (MO) med samma befogenheter som JO-ämbetet. Ämbetena hade skilda kanslier och vart och ett fick sin instruktion (SFS 1915:132 och 133). Instruktionerna anslöt sig i stort till den tidigare JO-instruktionen. I instruktionerna intogs också en bestämmelse som innebar en kodifiering av den erinringspraxis som redan tidigare vuxit fram.

År 1941 genomfördes beträffande ombudsmannaämbetena vissa förändringar som syftade till en förstärkning av JO:s och MO:s ställning gentemot domare och andra tjänstemän. Till grund för reformen låg betänkandet Justitiekanslerns, justitieombudsmannens och militieombudsmannens allmänna ämbetsställning m. m. (SOU 1939:7), avgivet av sakkunniga som tillkallats av Kungl. Maj:t år 1937 (de sakkunniga benämns i fortsättningen 1937 års sakkunniga). Genom reformen förlängdes ombudsmännens ämbetsperiod från ett till fyra år och ändrades reglerna om val av ombudsman. Vidare förbättrades deras löne- och pensionsförhållanden, varvid uttalades att de skulle ha samma lön som justitie- och regeringsråd. Slutligen gavs ombudsmännens ställföreträdare, som dittills trätt i tjänst endast när ombudsmännen hade förhinder, rätt att i begränsad utsträckning tjänstgöra samtidigt med

ombudsmännen. Nya instruktioner utfärdades (SFS 1941:140 och 141).

Nästa stora reform genomfördes år 1957, då JO:s tillsyn, som dittills i princip inte ansetts omfatta kommunalförvaltningen, utsträcktes till att omfatta alla som hade fullständigt ämbetsansvar. JO fick således tillsyn över kommunala styrelser och nämnder och kommunaltjänstemän men ej över fullmäktige. Dock föreskrevs vissa begränsningar i tillsynen. Reformen föregicks av två av Kungl. Maj:t tillsatta utredningar. Den ena, utförd av sakkunniga som tillkallades 1954, redovisades i betänkandet Justitieombudsmannainstitutionen m. m. (SOU 1955:50). Den andra skedde genom en år 1956 tillsatt kommitté, som avgav betänkandet JO och kommunerna (SOU 1957:2). Utredningsarbetet resulterade dels i grundlagsändringar, dels i en ny ombudsmannainstruktion, gemensam för JO och MO (SFS 1957:165). I samband därmed förstärktes JO:s personalorganisation och ställföreträdarnas rätt att dubblera ämbetena utsträcktes från en till tre månader per år.

2.1.3 *Närmast föregående reform*

Främst med anledning av den ökande ärendetillströmningen till JO-ämbetet tillsatte Kungl. Maj:t år 1963 på riksdagens begäran en utredning (1963 års JO-utredning) med uppdrag bl. a. att se över organisationen av JO-ämbetet. Utredningen avlämnade betänkandet Riksdagens justitieombudsmän (SOU 1965:64), vars viktigaste förslag var att en del av JO:s tillsynsområde skulle föras över till MO, så att de båda ombudsmännen fick i princip lika omfattande arbetsuppgifter. Vidare föreslogs vissa åtgärder i syfte att begränsa JO:s skyldighet att pröva klagomål.

Betänkandet remissbehandlades, varvid det visade sig att remissinstansernas åsikter gick vitt isär. De flesta remissinstanserna godtog utredningens förslag att det även i fortsättningen skulle vara två ombudsmän, men många ansåg att man borde inrätta tre ombudsmän. Remissinstanserna hade däremot i allmänhet inte något att erinra mot en försiktig begränsning av ombudsmännens prövningsskyldighet. Inom justitiedepartementet utarbetades en kortare promemoria samt ett instruktionsutkast, som byggde på förutsättningen att det skulle vara tre ombudsmän i ett sammanhållet justitieombudsmannaämbete. Med hänsyn till att det var fråga om ett riksdagens verk tog Kungl. Maj:t ej ställning till vilken organisation, som borde beslutas, utan överlämnade materialet till riksdagen utan eget förslag (prop. 1967:32).

Propositionen hänsköts till ett sammansatt konstitutions- och första lagutskott (benämns i fortsättningen 1967 års sammansatta utskott), vars betänkande 1967:1 ligger till grund för den nu gällande organisationen. Utskottet föreslog att ett sammanhållet ämbete med tre justitieombudsmän skulle ersätta de båda JO- och MO-ämbetena. Utskottet lade fram ett förslag till instruktion, som nästan ordagrant anslöt sig till det inom justitiedepartementet utarbetade utkastet. Vidare föreslog utskottet att det skulle tillsättas ett samrådsorgan inom riksdagen för att samråda med JO i organisatoriska frågor.[2]

[2] Mera ingående redogörelser för utredningens och utskottets uttalanden och förslag lämnas i det följande i sitt sammanhang med de frågor som behandlas.

Utskottets förslag till omorganisation av ombudsmannaämbetena, dess förslag till instruktion samt dess riktlinjer för verksamheten antogs av riksdagen. Instruktion för riksdagens ombudsmän utfärdades i SFS under nr 1967:928 och i RFS under nr 1968:2. Redan år 1965 hade regeringsformen ändrats för att möjliggöra en ökning av ombudsmännens antal. Även 1969 skedde ändring i regeringsformen och riksdagsordningen för att anpassa dem till omorganisationen.

2.2 Grundlagsbestämmelser om JO

Under våren 1974 antogs slutligt en ny regeringsform (RF) och en ny riksdagsordning (RO). Regeringsformen fick kraft av grundlag den 6 mars 1974 (SFS 1974:152) men enligt övergångsbestämmelserna tillämpas den först från den 1 januari 1975, bortsett från vissa i detta sammanhang betydelselösa undantag. Även riksdagsordningen tillämpas från den 1 januari 1975 (SFS 1974:153). Därmed har de grundläggande bestämmelserna om JO-ämbetet fått en helt annan utformning än de haft alltsedan ämbetets tillkomst. Enligt vad som uttalats i förarbetena till grundlagen (grundlagberedningens betänkande SOU 1972:15 s. 209 och prop. 1973:90 s. 429; se även KU 1973:26 s. 16) innebär de nya bestämmelserna om JO enbart en ändring i lagtextens disposition och utformning och inte en ändring i sak. Vidare har ett riktmärke varit att grundlagsföreskrifterna om JO inte skall hindra de ändringar beträffande institutionen, som kan bli resultatet av JO-utredningens arbete. Eftersom de nya grundlagsbestämmelserna sålunda bör förstås mot bakgrund av de äldre bestämmelserna, finner utredningen lämpligt att redogöra även för dessa.

De viktigaste bestämmelserna om JO fanns i gamla RF 96–101 §§ och gamla RO 68 §. Deras lydelse närmast före grundlagsreformen framgår av SFS 1971:271. Enligt 96 §, som innehöll huvudstadgandet rörande ombudsmännens ämbetsuppgifter, skulle riksdagen förordna minst två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare för att i egenskap av riksdagens ombudsmän ha tillsyn över efterlevnaden av lagar och författningar "i vad de skola av dem, som i allo äro underkastade ämbetsansvar, tillämpas". Det ankom på ombudsmännen att vid vederbörliga domstolar åtala dem som gjort sig skyldiga till någon olaglighet i sin ämbetsutövning eller underlåtit att behörigen fullgöra sina ämbetsplikter. Vidare skulle riksdagen utse erforderligt antal ställföreträdare för ombudsmännen.

Enligt 97 § skulle ombudsmännen och deras ställföreträdare väljas för tid och på sätt riksdagsordningen stadgade. De bestämmelser, till vilka 97 § hänvisade, återfanns i gamla RO 68 §. Enligt detta stadgande skulle ombudsmännen väljas för tiden från valet till dess sådant val försiggått under fjärde året därefter. Om ombudsman eller ställföreträdare ej längre skulle åtnjuta riksdagens förtroende kunde riksdagen emellertid, på hemställan av det utskott som granskat hans ämbetsförvaltning, entlediga honom utan att avvakta utgången av valperioden (97 § 2 st gamla RF).

I 98 § reglerades förfarandet då ombudsmans eller ställföreträdares ämbete blev ledigt under mandattiden.

99 § gav ombudsmännen befogenhet att i sin ämbetsutövning närvara vid domstolars och andra myndigheters överläggningar och beslut, dock utan rättighet att därvid yttra sin mening, samt att ta del av deras protokoll och handlingar. Vidare stadgades skyldighet för tjänstemännen i allmänhet att lämna ombudsmännen handräckning samt för allmänna åklagare att på begäran biträda dem vid väckande och utförande av åtal.

100 § ålade ombudsmännen att till riksdagen avlämna årlig redogörelse för sin ämbetsförvaltning samt därvid utreda lagskipningens tillstånd i riket, anmärka brister i lagar och andra författningar samt framlägga förslag till deras förbättrande. Enligt 1971 års riksdagsstadga ankom det på konstitutionsutskottet att granska ombudsmännens ämbetsförvaltning.

Ledamöter av högsta domstolen och regeringsrätten kunde enligt 101 § ådömas ansvar för ämbetsbrott endast i vissa fall av grövre brottslighet. I sådana fall var ombudsmännen enligt samma paragraf skyldiga att väcka åtal inför en särskild domstol, riksrätten. Ombudsmännen kunde även i vissa fall vara skyldiga att utföra av KU beslutat åtal mot ledamot av statsrådet (106 §).

I nya RF har bestämmelser om JO samlats i två paragrafer, nämligen 12 kap. 6 och 8 §§. Vidare har bestämmelser som rör JO upptagits i nya RO under 3 kap. 8 § jämte tilläggsbestämmelse 3.8.3, 3 kap. 13 § jämte tilläggsbestämmelse 3.13.1, 8 kap. 10 § jämte tilläggsbestämmelser 8.10.1 – 2 samt 9 kap. 8 § 1 st 2 p. Avsikten är att vissa av de bestämmelser som tidigare fanns i grundlag i stället skall tas in i instruktionen för ombudsmännen.

De nya viktigare bestämmelserna om JO-ämbetet har följande lydelse.

12 kap. 6 § RF

Riksdagen väljer en eller flera ombudsmän att i enlighet med instruktion som riksdagen beslutar utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Ombudsman får föra talan i de fall som angives i instruktionen.

Ombudsman får närvara vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar och har tillgång till myndighetens protokoll och handlingar. Domstol och förvaltningsmyndighet samt tjänsteman hos staten eller kommun skall tillhandagå ombudsman med de upplysningar och yttranden han begär. Sådan skyldighet åligger även annan, om han står under ombudsmans tillsyn. Allmän åklagare skall på begäran biträda ombudsman.

Närmare bestämmelser om ombudsman finns i riksdagsordningen.

12 kap. 8 § RF

Åtal för brott i utövningen av tjänst som ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten väckes i högsta domstolen av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern.

Högsta domstolen prövar också om ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten enligt vad därom är föreskrivet skall skiljas eller avstängas från sin tjänst eller vara skyldig att undergå läkarundersökning. Talan väckes av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern.

8 kap. 10 § RO

Val av ombudsman gäller för tiden från valet till dess nytt val har förrättats under fjärde året därefter. På hemställan av det utskott som granskar berättelse över ombudsmans verksamhet kan riksdagen dock dessförinnan entlediga ombudsman som ej åtnjuter riksdagens förtroende. Vid val med slutna sedlar av ombudsman tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket.

Avgår ombudsman i förtid, skall riksdagen snarast välja efterträdare för ny fyraårsperiod.

Riksdagen väljer en eller flera personer att tjänstgöra i ombudsmans ställe. Bestämmelserna i första och andra styckena om ombudsman äger motsvarande tillämpning på ställföreträdare.

Tilläggsbestämmelse 8.10.1 RO

Konstitutionsutskottet utser inom 20 dagar från det att utskottet har blivit tillsatt en delegation, JO-delegationen, bestående av sex ledamöter i utskottet, för att då riksdagens ombudsman påkallar det samråda med ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art.

Tilläggsbestämmelse 8.10.2 RO

Val av ombudsman och ställföreträdare beredes av JO-delegationen, som därvid samråder med de av partigrupperna utsedda ledamöterna i talmanskonferensen.

9 kap. 8 § första stycket RO

Åtal mot här angiven befattningshavare för brott, begånget i utövningen av hans uppdrag eller tjänst, får beslutas,

1. åtal mot fullmäktig i riksbanken eller någon av riksdagens revisorer endast av finansutskottet,
2. åtal mot ledamot av riksdagens förvaltningsstyrelse, av riksdagens valprövningsnämnd eller av riksdagens besvärsnämnd eller mot riksdagens ombudsman eller kammarsekreteraren endast av konstitutionsutskottet.

I ett annat hänseende innebär den nya grundlagen en saklig ändring i förhållande till äldre rätt. Enligt gamla RF 113 § kunde ej taxeringsmän ställas till ansvar för debitering och taxering. Detta tolkades så att ledamöter av taxeringsnämnd ej kunde åtalas för taxeringsnämndens beslut i materiellt hänseende och att de följaktligen ej stod under JO:s tillsyn, såvitt avser materiella beslut. Vidare innebär 20 kap. 12 § andra stycket brottsbalken att ledamot av beskattningsnämnd, utom ordförande och kronoombud, har endast partiellt ämbetsansvar och på grund därav faller utanför JO:s tillsyn. 113 § saknar motsvarighet i den nya grundlagen, varför denna inte lägger något hinder i vägen för ombudsmännen att granska taxeringsnämnderna. Efter reformen av ämbetsan-

svaret torde ej heller brottsbalken innebära något hinder för JO att granska taxeringsnämndernas verksamhet fullt ut.

2.3 Gällande instruktion och arbetsordning för JO-ämbetet

I 1–3 §§ *instruktionen för riksdagens ombudsmän* (SFS 1967:928, RFS 1968:2; ändr. SFS 1970:948, omtryckt RFS 1970:10, ändr. SFS 1974: 1035) anges ombudsmännens uppgifter. I anslutning till 96 § gamla RF sägs i 1 § att riksdagens ombudsmän har tillsyn över att de tjänstemän och andra, som är underkastade fullständigt ämbetsansvar, i sin tjänsteutövning efterlever lagar och andra författningar och i övrigt fullgör sina åligganden. Ombudsmännen skall vidare verka för att brister i lagstiftningen avhjälps och för att enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning främjas. I 2 § sägs att ombudsmans tillsyn bedrivs genom inspektioner och genom sådana undersökningar och beslut som kan anses påkallade med anledning av klagomål, inspektionsiakttagelser eller andra förhållanden. Här anges således ombudsmännens båda största arbetsuppgifter, nämligen inspektioner och klagomålsprövning. Paragrafen ger vidare ombudsmännen befogenhet att väcka åtal och att göra anmälan till myndighet med disciplinär bestraffningsrätt samt att göra framställningar till riksdagen eller regeringen om författningsändringar o. d. Vidare åläggs ombudsmännen att varje år avge ämbetsberättelse senast den 10 januari. I 3 § slutligen upptas vissa särskilt väsentliga åligganden för ombudsmännen, nämligen att övervaka reglerna om frihetsberövanden, tryckfriheten och allmänna handlingars offentlighet samt krigsmäns behandling. Det anges att JO bör ingripa främst när enskilds rättssäkerhet kränkts eller när någon åsidosatt sin tjänsteplikt av egennytta, mannamån eller grov försummelse och att JO vid tillsynen över kommunal verksamhet skall beakta den folkliga självstyrelsens villkor så att den kommunala verksamheten ej onödigt hämmas.

Huvuddragen av JO-ämbetets organisation anges i 4–6 §§. Det skall vara tre ombudsmän, var och en med sitt tillsynsområde, och två ställföreträdare som vid behov får dubblera ämbetet. De har till sitt förfogande en gemensam expedition med kanslichef, byråchefer och annan personal. Den närmare organisationen skall framgå av en av ombudsmännen fastställd arbetsordning.

I 7–9 §§ ges bestämmelser om klagomål. Klagomål bör anföras skriftligen. Ombudsman bör lämna klagomål utan åtgärd, om det från allmän och enskild synpunkt är av ringa betydelse att saken prövas (8 §). Ombudsman får överlämna klagomål till annan myndighet för utredning och prövning, om det anses lämpligt och myndigheten ej tidigare handlagt saken (9 §). Dessa båda bestämmelser om avskrivning av klagomål och överlämnande till annan myndighet infördes i samband med 1967 års reform för att lindra ombudsmännens arbetsbörda.

Allmänna bestämmelser om handläggningen upptas i 10–15 §§. Därav framgår i anslutning till 99 § gamla RF bl. a. att myndigheter och

tjänstemän skall lämna JO de upplysningar han begär och att JO får övervara myndigheters överläggningar och har tillgång till deras protokoll och handlingar. 12 § innehåller en viktig regel om JO:s erinringspraxis. Det sägs där att om förekommet fel ej är av allvarlig beskaffenhet och särskilda skäl inte föranleder annat bör ombudsman, i stället för att väcka åtal eller göra anmälan till myndighet med disciplinär bestraffningsrätt, låta bero vid erinran, vunnen rättelse, avgiven förklaring eller vad som i övrigt förekommit. Vidare ges regler om utredning i vissa fall då fråga uppkommer om enskilt anspråk, om överklagande av domar till högsta domstolen och om överlämnande av vissa frågor till allmän åklagare. I 15 § anges att ärende avgörs efter föredragning av tjänsteman men att ombudsman äger avgöra ärende utan föredragning. Där finns också en bestämmelse om beslut, protokoll o. d.

I 16 och 17 §§ avhandlas vissa särskilda åklagaruppgifter i anslutning till bl. a. 12 kap. 3 och 8 §§ nya RF. Det gäller åtal mot statsråd, justitieråd och regeringsråd, riksbanksfullmäktige m. fl.

Instruktionens avslutande 18—23 §§ innehåller bestämmelser om bl. a. öppethållande för allmänheten, fastställande av arbetsordning, överlämnande av utredningsåtgärd till tjänsteman, gemensamt beslutsfattande i administrativa frågor och talan mot ombudsmännens beslut i administrativt ärende.

Gällande *arbetsordning* fastställdes av ombudsmännen den 9 juni 1972 (avtryckt senast i JO 1975 s. 514). Tillsynsområdena har där fördelats i huvudsak så att JO Thyresson har rättsväsendet och försvarsväsendet, JO Wennergren kriminalvården, det sociala vårdområdet, skolväsendet och allmänna handlingars offentlighet samt JO Lundvik förvaltningen i övrigt. Expeditionen är enligt arbetsordningen uppdelad på fem byråer. Närmare regler ges om kanslichefens, byråchefernas och övriga tjänstemäns arbetsuppgifter samt om undertecknande av beslut och andra handlingar.

3 Andra organ för tillsyn och klagomålsprövning

3.1 Allmän översikt

JO-ämbetets uppgift är att ha tillsyn över offentliga tjänstemän. Eftersom behovet av sådan tillsyn kan förutsättas vara i någon mån beroende av förekomsten av andra former av tillsyn inom den offentliga förvaltningen kan det vara av intresse att studera vilka andra tillsynsorgan som finns. En mer ingående redogörelse för detta omfattande ämne skulle falla utom ramen för detta betänkande, varför utredningen vill nöja sig med några kortfattade allmänna anmärkningar och en mer detaljerad beskrivning av några få särskilt utvalda tillsynsmyndigheter.

Inledningsvis vill utredningen erinra om att allmänna verksstadgan (1965:600), som tillämpas på statsmyndighet i den mån regeringen bestämmer, dvs. i praktiken på alla centrala verk, innehåller en allmän bestämmelse om att myndighetens chef skall tillse att personalen fullgör sina åligganden med nit och noggrannhet (5 §) och vidare en bestämmelse om att chefen skall företa de inspektions- och andra tjänsteresor inom landet som är påkallade av myndighetens verksamhet (9 § 1 st). Enligt sistnämnda stadgande får sådana resor efter beslut av myndigheten företas även av annan tjänsteman eller ledamot. Även om det således ej uttryckligen framgår av särskilda författningar eller myndighetens instruktion har alltså chefen en tillsyn över underlydande personal och en chefsmyndighet har skyldighet att företa inspektionsresor till underställda organ.

Statsförvaltningen är på det hela taget uppbyggd med centrala, regionala och lokala förvaltningsmyndigheter, inordnade i ett hierarkiskt system. Allmänt sett får man utgå från att den centrala myndigheten har att utöva tillsyn över hela verksamheten inom sitt förvaltningsområde och att en regional myndighet har motsvarande skyldighet i förhållande till underlydande, statliga eller kommunala organ, inom sitt distrikt. Så har t. ex. länsstyrelserna enligt ett flertal författningar att utöva tillsyn över kommunala myndigheter. I tillsynsskyldigheten ligger inte bara att se till att varje tjänsteman följer givna föreskrifter utan även och kanske framför allt att se till att myndigheten är organiserad på ett lämpligt sätt, att den har tillräckligt kvalificerad personal och att den har lokaler och andra tekniska förutsättningar att fullgöra sin uppgift. Denna tillsyn kan bedrivas på många olika sätt. Så förekommer t. ex. en omfattande

rapporteringsskyldighet från underställda till överordnade organ, en skyldighet att föra och avlämna statistik eller att avge verksamhetsberättelser. Vidare anordnar överordnade organ ofta kurser för utbildning av underordnad personal samt konferenser för samråd och utformning av enhetlig praxis. Vidare ankommer det vanligen på den överordnade myndigheten att vid behov utfärda föreskrifter och anvisningar för de underordnades handlande.

Överordnade tjänstemän företar i stor utsträckning resor för besök och inspektioner till underlydande myndigheter och andra institutioner. Någon skarp gräns mellan informella besök och formella inspektioner torde knappast föreligga. Ofta syftar dylika besök till att lära känna underlydande personal, att diskutera aktuella problem, att studera tjänstelokalernas beskaffenhet eller att granska den tekniska materielens skick. Mer formella inspektioner förekommer inom vissa verksamhetsgrenar, såsom polis- och åklagarväsendet, där vederbörande chef på både central och regional nivå har instruktionsenlig skyldighet att förrätta regelbundna inspektioner. Sådana har ofta en mer kontrollerande karaktär än de informella besöken och kontrollen kan gå ut på t. ex. att ordning råder inom myndigheten, att personalen har erforderliga kunskaper eller att gällande bestämmelser har följts i fråga om diarieföring och handläggning av särskilda ärenden. Det har dock ej varit möjligt för utredningen att utan ett omfattande arbete skaffa sig kännedom om i vilken utsträckning sådana mer formella inspektioner förekommer. Några exempel på dylik tillsynsverksamhet ges emellertid i det följande. Med hänsyn till att en avsevärd del av JO:s tillsyn avser polis- och åklagarväsendet samt kriminalvården har utredningen ansett det angeläget att närmare studera den tillsyns- och inspektionsverksamhet som bedrivs av de ordinarie organen inom dessa förvaltningsområden. En redogörelse lämnas därför för rikspolisstyrelsen, riksåklagaren och länsåklagarna samt kriminalvårdsverket. En betydande del av JO:s arbetsuppgifter ägnas också barnavården och annan social verksamhet samt taxerings- och uppbördsväsendet. Utredningen har därför funnit anledning redogöra även för socialstyrelsens och riksskatteverkets tillsynsverksamhet.

Vid sidan av den tillsyn som centrala och regionala myndigheter utövar inom sina förvaltningsområden och som utan tvivel är den för rättssäkerheten mest betydelsefulla, förekommer att vissa centrala institutioner har sig ålagd en tillsyn över hela den offentliga förvaltningen, utan begränsning till en särskild förvaltningsgren. Sådana organ skall emellertid inte utöva en kontroll som omfattar alla sidor av verksamheten utan den är i allmänhet inriktad på en speciell funktion. Vad beträffar först sådana organ som lyder under regeringen finns JK-ämbetet, som har att – liksom JO – särskilt tillvarata rättssäkerhetens intressen i myndigheternas handläggning. Vidare finns riksrevisionsverket som skall anlägga mer ekonomiska synpunkter på statsförvaltningen och dels skall kontrollera förvaltningen och redovisningen av statsmedlen, dels skall se till att myndigheterna är rationellt och effektivt organiserade. För rationaliseringsarbetet inom statsförvaltningen svarar också statskontoret, dock utan egentliga tillsynsuppgifter. De speciella rätts-

säkerhetsfrågor som aktualiseras av ADB-teknikens användning för personregister skall uppmärksammas av den nyinrättade datainspektionen, som i dessa avseenden har att utöva tillsyn inte bara över statsförvaltningen utan även över det enskilda näringslivet.

Under riksdagen finns vid sidan av JO-ämbetet ett annat kontrollorgan, nämligen riksdagens revisorer, vilka dock i likhet med riksrevisionsverket främst skall ägna sig åt den ekonomiska sidan av myndigheternas verksamhet.

Under senare år har det vuxit fram en del offentliga organ som inte har att utöva tillsyn över den egentliga stats- eller kommunalförvaltningen utan som huvudsakligen skall kontrollera det enskilda näringslivet i vissa avseenden och därvid tillvarata enskilda personers intressen. De har emellertid såtillvida likhet med JO-ämbetet som de utgör en sorts klagomurar dit allmänheten kan vända sig med klagomål. Några av dessa organ är uppbyggda som enmansinstitutioner och har fått sitt namn – ombudsman – efter mönster av JO-ämbetet, utan att i övrigt uppvisa särskilt stora likheter med detta. Så är fallet med näringsfrihetsombudsmannen, konsumentombudsmannen, allmänhetens pressombudsman – som dock närmast har privat karaktär – samt nyinrättade eller föreslagna patientombudsmän. Andra organ är organiserade som flermansinstitutioner, nämligen allmänna reklamationsnämnden och radionämnden, och arbetar i mer domstolsliknande former. Med tanke på ökningen av antalet klagomål hos JO-institutionen har utredningen ansett det vara av intresse att lämna en del upplysningar om ärendeutveckling och ärendehandläggning vid dessa klagomålsprövande organ.

3.2 Ordinarie tillsynsorgan

3.2.1 *Rikspolisstyrelsen (RPS)*

Styrelsen utövar som central förvaltningsmyndighet högsta inseendet över polisväsendet. Enligt instruktionen (1965:674) för RPS skall styrelsen fullgöra denna uppgift bl. a. genom att genom inspektioner hålla sig underrättad om polisväsendets tillstånd och behov.

Länsstyrelsen är enligt polisinstruktionen (1972:511) högsta polismyndighet inom länet. I varje län utom Gotlands län finns hos länsstyrelsen en länspolischef. Länen är i sin tur indelade i polisdistrikt, som leds av en polisstyrelse och har en polismästare till chef. Det åligger länsstyrelsen bl. a. att varje år inspektera polisstyrelserna i länet och att underrätta rikspolisstyrelsen och polisstyrelserna om resultatet av inspektionerna.

RPS fastställer varje år en plan för sina inspektioner av polisdistrikten. Tidigare brukade omkring fem polisdistrikt inspekteras årligen men fr. o. m. budgetåret 1973/74 räknar man med att kunna inspektera betydligt fler, kanske upp mot ett tjugotal varje år. Vid inspektionerna medverkar flera befattningshavare. Inspektionerna är inriktade dels på att verksamheten bedrivs rationellt och effektivt, dels på att enskilda ärenden behandlats korrekt och att gällande föreskrifter i övrigt iakttas.

Vidare sker kontroll av den tekniska materielen. I särskild ordning sker kassainventering och internrevision.

3.2.2 *Riksåklagaren (RÅ)*

RÅ är högste åklagare och har ledning av åklagarväsendet. Under honom har statsåklagarna, dvs. i Stockholm, Göteborg och Malmö överåklagarna och i riket i övrigt länsåklagarna, ansvaret för åklagarväsendet inom sina verksamhetsområden. I övrigt finns distriktsåklagare i åklagardistrikten.

RÅ har enligt åklagarinstruktionen (1974:910) tillsyn över åklagarnas verksamhet. Instruktionen anger att han genom inspektioner och andra åtgärder skall hålla sig underrättad om åklagarväsendets tillstånd och behov.

Länsåklagaren skall enligt instruktionen tillse att åklagarna i åklagardistrikten fullgör sina skyldigheter. Han skall som regel varje år inspektera underställda åklagarmyndigheter. RÅ och den inspekterade myndigheten skall underrättas om resultatet av inspektionen.

Under de senare åren har RÅ själv inspekterat länsåklagarna och de tre stora åklagardistrikten, medan biträdande RÅ inspekterat de lokala åklagardistrikten. Länsåklagarna har inspekterats i genomsnitt vart tredje år, medan de lokala myndigheterna inspekterats vart fjärde–sjätte år. Därtill kommer de årliga inspektioner som länsåklagarna utför i de lokala distrikten. RÅ:s inspektioner brukar vara en dag per myndighet. Inspektionerna är inriktade både på att skaffa kännedom om lokal- och personalförhållanden och på att granska diarier och akter. RÅ överlämnar sina inspektionsplaner till JO och JK för kännedom.

3.2.3 *Kriminalvårdsverket*

Enligt instruktionen (1974:555) för kriminalvårdsverket är kriminalvårdsstyrelsen central förvaltningsmyndighet för ärenden som rör kriminalvård och chefsmyndighet för regionkanslierna, kriminalvårdsanstalterna och skyddskonsulentorganisationen. Riksanstalter lyder direkt under kriminalvårdsstyrelsen. Lokalanstalterna och skyddskonsulentdistrikten är fördelade på kriminalvårdsregioner. I varje region finns en kriminalvårdsdirektör, som skall under styrelsen leda och ansvara för verksamheten vid de anstalter och i de skyddskonsulentdistrikt som hör till regionen. I arbetsordning har det ålagts kriminalvårdsdirektörerna att bl. a. genom inspektioner hålla sig underrättade om tillståndet på anstalterna inom regionen och övervaka verksamheten där. Före omorganisationen 1974 var anstalterna uppdelade i s. k. kriminalvårdsräjonger.

Inom styrelsen finns bl. a. en avdelning för vård och tillsyn och en avdelning för arbete och utbildning. Enligt arbetsordning åligger det avdelningschefen för den förstnämnda avdelningen att företa fortlöpande inspektioner vid fångvårdsanstalterna och frivårdsexpeditionerna och chefen vid den sistnämnda avdelningen att fortlöpande inspektera arbetsdriften vid anstalter och häkten.

Generaldirektören och de båda avdelningscheferna har en omfattande inspektionsverksamhet. Under 1973 besökte generaldirektören 23 anstal-

ter och expeditioner under nio dagar. Chefen för vård- och tillsynsavdelningen gjorde under samma år 25 besök på 17 olika ställen och chefen för arbets- och utbildningsavdelningen inspekterade 29 anstalter och häkten. Vid behov görs minnesanteckningar eller rapporter över inspektionerna.

Inom vård- och tillsynsavdelningen finns en enhet för hälso- och sjukvård, som förestås av en överinspektör. Denne har bl. a. till uppgift att företa tjänsteresor för att inspektera och ordna hälso- och sjukvården vid anstalterna. Avsikten med resorna är i regel att vid överläggningar på platsen finna en lösning på aktuella problem. Under 1973 besökte överinspektören 14 anstalter och skyddskonsulentexpeditioner jämte en del kringliggande anstalter.

Även åtskilliga andra enhetschefer inom kriminalvårdsstyrelsen övervakar verksamheten inom sina ansvarsområden. Chefen för bevakningsenheten inom vård- och tillsynsavdelningen utövar exempelvis fortlöpande kontroll av säkerheten vid anstalterna och chefen för intendenturenheten håller sig vid besök på anstalter underrättad om brister i utrustning och förplägnad. Även cheferna för byggnadssektionen och arbetsvårds- och utbildningsenheten gör tjänstebesök för att studera behovet av förbättring av byggnader resp. för att följa utbildningsverksamheten. Motsvarande gäller cheferna för personal- och ekonomibyråerna samt organisations- och revisionsenheterna.

Det finns inte någon skarp gräns mellan sådana resor som företas för inspektion och sådana som företas för andra tjänstegöromål. De flesta besök på anstalter eller skyddskonsulentexpeditioner föranleds av att något aktuellt problem påkallar närvaro av en tjänsteman från kriminalvårdsstyrelsen.

Huvudparten av inspektioner av fångvårdsanstalter, allmänna häkten och skyddskonsulentexpeditioner verkställs av kriminalvårdsdirektörerna inom sina regioner (räjonger). De befinner sig i stor utsträckning på resor och gör sig därvid underrättade om tillståndet på anstalterna och övervakar verksamheten. Flera gånger om året kallas kriminalvårdsdirektörerna till överläggningar med kriminalvårdsstyrelsen, varvid bl. a. problem som aktualiserats vid inspektioner ventileras.

Kriminalvårdsstyrelsen tjänstgör i stor utsträckning också som klagomur för de intagna. Juridiska enheten handlägger klagoärenden som innefattar påstående om tjänstefel av viss tjänsteman, medan rättsvårdssektionen inom vård- och tillsynsavdelningen handlägger övriga besvärs- och klagoärenden som gäller vården. Antalet klagoärenden på juridiska enheten beräknas ha varit omkring 80 årligen under 1970–1973 medan genomsnittet för rättsvårdssektionen legat omkring 700.

Anmälningar av tjänstefel brukar remitteras till vederbörande kriminalvårdsdirektör med anmodan att låta anställa förhör med berörda tjänstemän och intagna. På grundval av inkommet utredningsmaterial beslutas om ärendet skall avskrivas eller om memorial skall upprättas. I det senare fallet underställs ärendet kriminalvårdsstyrelsen in pleno. Under år 1973 ledde i 12 fall anmälan antingen till disciplinär bestraffning eller till åtalsanmälan. – Anmälningar som rör vården remitteras också till

kriminalvårdsdirektören, som anmodas höra styresmannen och därefter inkomma med yttrande. Sedan den intagne fått tillfälle att yttra sig skriver avdelningens tjänstemän ett beslut, vari man redovisar utredningens resultat och styrelsens egen ståndpunkt.

3.2.4 *Socialstyrelsen*

Socialstyrelsen är enligt sin instruktion (1967:606) central förvaltningsmyndighet för ärenden som rör socialvården, hälso- och sjukvården samt läkemedelsförsörjningen, i den mån det icke ankommer på annan statlig myndighet att handlägga sådana ärenden. Styrelsen har särskilt att ha tillsyn över bl. a. allmänna hälsovården, bekämpandet av smittsamma sjukdomar, den sjukdomsförebyggande vården, den öppna och slutna sjukvården, tandvården och vården av utvecklingsstörda samt över efterlevnaden av lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall. Styrelsen är chefsmyndighet för statens rättskemiska laboratorium, länsläkarorganisationen och vissa andra statliga institutioner samt för i statens tjänst anställda provinsialläkare, central myndighet för bl. a. ungdomsvårdsskolorna och vårdanstalter för alkoholmissbrukare och tillsynsmyndighet för länsnykterhetsnämnderna. Styrelsen har inseende över statens socialvårdskonsulenter.

Socialstyrelsens omfattande tillsynsuppgifter fullgörs av olika fackbyråer på olika sätt, dels genom regelrätta inspektioner, dels genom mer informella besök och annan kontaktverksamhet. I stor omfattning utförs tillsynen av socialstyrelsens egna tjänstemän men inom vissa förvaltningsområden ankommer den väsentliga tillsynen på regionala organ som länsläkarorganisationen, barnavårdskonsulenter och socialvårdskonsulenter.

Socialstyrelsen har omfattande och systematiska inspektioner av sjukhus och hem för psykiskt sjuka. Inspektionsverksamheten omhänderhas av en överinspektör och en byrådirektör. Även ett par sjukhus för kroppssjukvård brukar inspekteras varje år. Såväl lokalernas standard som vårdens inriktning och rättssäkerhetsfrågor uppmärksammas.

Ett flertal anstalter för nykterhetsvård inspekteras varje år och därutöver avläggs mer informella besök av personal från styrelsen. Tillsynen av ungdomsvårdsskolor, barnhem och förskolor sker huvudsakligen genom informella besök.

Anstalter och hem för omsorger om utvecklingsstörda inspekteras eller besöks i stor omfattning av socialstyrelsen. Numera sker inspektionerna ofta så att hela omsorgsverksamheten vid ett landsting inspekteras på en gång, varvid man både har sammankomst med omsorgsstyrelsen och dess tjänstemän och gör besök på olika institutioner.

Länsläkarorganisationens tillsyn avser bl. a. vårdhem av olika slag, allmänna häkten och polisarrester samt fångvårdsanstalter. Ett stort antal inspektioner sker varje år och rapporter häröver tillställs socialstyrelsen. Inspektionerna är särskilt inriktade på de hygieniska förhållandena vid hem och anstalter. Länsläkarna har även tillsyn över hälsovårdsnämnderna men denna sker inte genom inspektioner utan genom rådgivande verksamhet.

Den kommunala socialvården inspekteras inte av socialstyrelsen utan det ankommer på länsstyrelserna att följa socialhjälpsverksamheten. De biträds i dessa uppgifter av socialvårdskonsulenterna.

Socialstyrelsens omfattande inspektionsverksamhet synes främst ta sikte på sjukhus, anstalter, vårdhem och liknande institutioner. Någon inspektionsverksamhet som riktar sig mot statliga eller kommunala myndigheter och avser handläggningen av enskilda ärenden synes knappast förekomma.

3.2.5 *Riksskatteverket (RSV)*

RSV är enligt sin instruktion (1970:752) central förvaltningsmyndighet i fråga om beskattning, uppbörd av skatt, folkbokföring och val, tillverkning och försäljning av alkoholhaltiga varor samt alkoholfrågor. Verket är vidare centralmyndighet för administration av exekutionsväsendet och beskattningsmyndighet för sjömansskatt, kupongskatt och punktskatter.

Inom verkets förvaltningsområde finns flera lokala myndigheter, bl. a. taxeringsnämnderna, lokala skattemyndigheterna och i viss mån pastorsämbetena, såvitt avser kyrkobokföringen, samt kronofogdemyndigheterna. Lokalmyndigheterna är inte direkt underställda RSV utan sorterar under länsstyrelserna, som i sin tur är underställda RSV i dessa frågor. Kronofogdarna är i egenskap av utmätningsmän underställda länsstyrelserna i deras egenskap av överexekutor.

Det åligger verket bl. a. att följa arbetet hos myndigheterna inom verksamhetsområdet och verka för en ändamålsenlig utformning av organisation och arbetsformer. Någon egentlig inspektionsverksamhet förekommer inte, men RSV har fortlöpande kontakter av annat slag med myndigheterna. Så sker t. ex. flera besök hos regionala och lokala myndigheter, varvid RSV:s tjänstemän får upplysningar om hur verksamheten fungerar och kan diskutera uppkomna problem och åtgärder för att effektivisera verksamheten. Vidare håller RSV sammanträden med befattningshavare från olika delar av landet för att diskutera gemensamma problem, t. ex. tillämpningen av nya författningar. Anordnande av kurser, utarbetande av råd och anvisningar samt insamlande av statistik är andra former för att följa verksamheten vid myndigheterna. I viss omfattning förekommer stickprovsgranskning av debitering som lokala skattemyndigheter verkställt. Vad beträffar kronofogdemyndigheten är det länsstyrelserna som har att föranstalta om stickprovsvis inventering och viss annan kontroll av handläggningen i materiellt hänseende. På RSV ankommer att se till att kronofogdemyndigheten har en lämplig organisation.

3.3 Speciella tillsynsorgan

3.3.1 *Justitiekanslern (JK)*

I nya RF omnämns JK som ett av de organ som lyder under regeringen (11 kap. 6 §). Av hans arbetsuppgifter anges i regeringsformen endast den att väcka åtal mot ledamot av högsta domstolen och regeringsrätten och

att föra talan om skiljande eller avstängning från tjänsten av sådan ledamot (12 kap. 8 §). Gamla RF stadgade däremot i 27 § att JK skulle föra eller låta föra Konungens talan i mål, som rör kronans rätt, och å Konungens vägnar ha tillsyn över rättvisans handhavande och i sådan egenskap beivra fel, som bli begångna av domare och ämbetsmän.

I sin instruktion (1965:629) benämns JK regeringens högste ombudsman. Enligt instruktionen har JK tillsyn över att domare och andra som är underkastade ämbetsansvar efterlever lagar, författningar och instruktioner och i övrigt fullgör sina åligganden. När klagomål anförs hos JK eller något i annat fall kommer till hans kännedom som synes påkalla åtgärd, skall han föranstalta om undersökning i saken. JK är under regeringen särskild åklagare i fråga om brott i tjänsten. Är brottet av ringare beskaffenhet, får JK i stället för att väcka åtal låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad som i övrigt förekommit. I dessa delar har JK alltså i stort sett samma befogenheter som JO. Dessutom har JK en del andra arbetsuppgifter, bl. a. att ta befattning med advokatväsendet, att vaka över tryckfriheten och att handlägga ärenden om skadeståndskrav mot staten. Vidare ankommer det på JK att granska de ärendebalansförteckningar, som myndigheterna varje år skall ge in till JK.

Till skillnad från JO avger JK ingen tryckt ämbetsberättelse. Däremot avlämnar han varje år en mindre, stencilerad arbetsredogörelse. Därur kan hämtas att antalet tillsynsärenden, varmed förstås såväl klagoärenden som inspektions- och andra initiativärenden, under åren 1965–1974 varierat mellan 275 (1965) och 489 (1968). Under åren 1970–1974 var talen 373, 444, 357, 390 och 373. Enligt uppgift har det stora flertalet av ärendena varit klagoärenden. JK:s tillsyn har föranlett ett eller ett par åtal eller disciplinanmälningar per år och ett fyrtiotal erinringar eller andra uttalanden. Av redogörelsen framgår även att JK varje år företagit en eller ett par inspektionsresor, varvid ett antal myndigheter och andra institutioner besökts.

Chefen för justitiedepartementet har efter Kungl. Maj:ts bemyndigande den 11 oktober 1974 tillkallat sakkunniga för en utredning om JK:s uppgifter m. m. I direktiven sägs att det finns anledning överväga reformer dels beträffande vem som i skilda sammanhang skall företräda staten vid tvister, dels rörande JK:s uppgift att öva tillsyn över offentliga funktionärer. Enligt departementschefen talar mycket för att JK i princip befrias från uppgiften som statens högste ombudsman; däremot bör tillsynsuppgiften ligga kvar på JK. Departementschefen anser det också angeläget att söka få till stånd en mera systematisk samordning av JK:s och JO:s tillsynsverksamhet. En sådan samordning bör emellertid inte åstadkommas på det sättet att JK fråntas behörighet att ingripa på visst område, som i stället reserveras för JO. Som en tänkbar möjlighet nämns att JK från JO får överta huvuddelen av den inspekterande verksamheten och att JK i sin tillsynsverksamhet lägger ökad vikt vid inspektioner. Det framhålls att JK:s tillsyn också framgent bör ha karaktär av rättskontroll och alltså gälla "tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar". Detta är emellertid, framhålls det, inte liktydigt med att kontrollen skall inriktas på detaljföreskrifter utan den bör så långt

möjligt koncentreras till väsentliga spörsmål. Vid granskning av rättspraxis på skilda områden bör sålunda frågor om medborgarnas rättssäkerhet tillmätas särskild vikt. Vidare antas det att utbytet av inspektioner blir större om en viss förtur ges åt myndigheter som själva utövar inspektioner och åt myndigheter som saknar centralmyndighet med inspektionsrätt.

3.3.2 *Riksrevisionsverket*

Verket är enligt sin instruktion (1965:710) central förvaltningsmyndighet för kontroll av statens inkomster och utgifter samt av förvaltningen av statsförmögenheten. Verket handhar riksbokföringen och utarbetar statistik över statens finanser. Verket skall övervaka, att den verksamhet som faller under verkets granskning är ordnad på ett ändamålsenligt, planmässigt och från allmänt ekonomiska synpunkter tillfredsställande sätt. Verket skall därvid särskilt bedöma lönsamheten av verksamheten och pröva att denna drivs i effektiva former.

Verket granskar räkenskaper och redovisningshandlingar som myndigheter och vissa statsunderstödda inrättningar har att ge in dit och äger låta inventera kassor, värdehandlingar och förråd samt undersöka redovisningssystemet hos de myndigheter, tjänstemän och institutioner, vilkas räkenskaper skall granskas av verket. Verket har rätt att få ut varje handling som det anser sig behöva för sin granskning.

Varje år skall verket till regeringen överlämna bl. a. en för riksdagens revisorer avsedd berättelse över sin verksamhet under det senaste budgetåret. Verket skall även underrätta statskontoret om förhållanden, som uppmärksammats vid granskningsarbetet och som berör statskontorets verksamhet som central förvaltningsmyndighet för rationaliseringsverksamheten inom statsförvaltningen.

3.3.3 *Statskontoret*

Statskontoret är enligt sin instruktion (1965:703) central förvaltningsmyndighet för rationaliseringsverksamheten inom statsförvaltningen, i den mån denna uppgift ej ankommer på annan myndighet, som t. ex. riksrevisionsverket. Det åligger statskontoret särskilt att ta initiativ till rationaliseringsåtgärder inom statsförvaltningen och planlägga och i samverkan med vederbörande verk utföra eller medverka vid rationaliseringsundersökningar inom statliga förvaltningsgrenar. Statskontoret skall samråda med riksrevisionsverket i ärende som rör verkets arbetsområde.

Statskontoret har inte någon tillsyns- eller inspektionsrätt över statliga myndigheter utan verkar genom upplysning och rådgivning. Initiativ till rationaliseringsundersökningar kan tas både av statskontoret och av myndigheterna själva.

3.3.4 *Datainspektionen*

Enligt datalagen (1973:289), som trädde i kraft den 1 juli 1973, får personregister som bygger på ADB-teknik inte inrättas eller föras utan

tillstånd av datainspektionen, med undantag dock för register som riksdagen eller regeringen beslutat inrätta. Det ankommer på datainspektionen att utöva tillsyn över att automatisk databehandling inte medför otillbörligt intrång i personlig integritet och inspektionen har fördenskull rätt att få tillträde till lokaler, där automatisk databehandling utförs eller magnetband e. d. förvaras. Den har vidare rätt att få tillgång till handling som rör ADB och att föranstalta om körning av datamaskin. Datainspektionens tillsynsområde omfattar således både den privata och den offentliga sektorn. JK får föra talan mot datainspektionens beslut för att tillvarata allmänna intressen.

Enligt instruktionen (1973:292) finns inom inspektionen två enheter, varav en för tillsynsärenden.

Under förarbetena till datalagen diskuterades ingående om datainspektionen skulle vara den instans dit allmänheten skulle vända sig med klagomål rörande användningen av ADB för personregistrering eller om man skulle ha en särskild *dataombudsman*. Vidare diskuterades om JO eller JK skulle tilläggas befogenhet att föra talan mot datainspektionens beslut. Departementschefen menade att någon dataombudsman ej behövdes och att inspektionen var tillfyllest som kontrollorgan (prop. 1973:33). Vidare borde endast JK få befogenhet att överklaga inspektionens beslut. JO borde, liksom då det gäller andra myndigheter, ha en allmän tillsyn över inspektionens verksamhet och borde kunna ingripa både efter klagomål och av eget initiativ. En motion (1973:1638) med förslag om inrättande av en dataombudsman avslogs av riksdagen. Under 1974 års riksdag har KU avstyrkt ett förslag i motionerna 1974:1 och 1974:1190 om en dataombudsman (se KU 1974:20).

3.3.5 *Riksdagens revisorer*

Enligt 12 kap. 7 § i nya RF väljer riksdagen inom sig revisorer att granska den statliga verksamheten. Riksdagen kan besluta att revisorernas granskning skall omfatta också annan verksamhet. Vidare sägs att revisorerna får enligt bestämmelser i lag infordra handlingar, uppgifter och yttranden som behövs för granskningen. I 8 kap. 11 § nya RO anges antalet revisorer till tolv. De väljs för riksdagens valperiod.

I en ny instruktion för riksdagens revisorer, som antogs av riksdagen den 12 december 1974 (se KU 1974:65 och RD 142 s. 115 f.) föreskrivs att revisorerna har till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten och att de även får granska användningen av statsmedel, som tagits emot som bistånd till viss verksamhet, om redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter har meddelats om medlens användning. Deras granskning skall främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget men kan även avse en bedömning av statliga insatser i allmänhet. Huvudintresset skall knytas till de resultat i stort som har uppnåtts inom olika verksamhetsområden. I enlighet därmed skall revisorerna framför allt beakta frågor som är av mera väsentlig betydelse för den statsfinan-

siella och förvaltningsekonomiska utvecklingen eller som berör grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner.

Revisorerna skall påtala förhållanden som de finner otillfredsställande och fästa uppmärksamheten på möjligheter till ökning av statens inkomster, till besparing i statens utgifter och till effektivisering av det statliga förvaltningsarbetet. De skall varje år lämna en berättelse över sin verksamhet till riksdagen.

Revisorerna har rätt att infordra handlingar, som de behöver för sin granskning, samt upplysningar och uppgifter från myndigheter, institutioner och företag. De kan företa besök hos statliga myndigheter och hos institutioner och företag som åtnjuter statsbidrag. Statliga bolag eller stiftelser faller däremot ej inom deras tillsynsområde. Av betydelse för deras verksamhet är lagen (1974:585) om skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar m. m.

Riksdagens revisorers organisation och verksamhet har under senare år varit föremål för flera utredningar. Därvid har understrukits att revisorernas arbete bör koncentreras till generella och principiella frågor och att deras granskningsverksamhet utgör ett väsentligt led i riksdagens kontrollmakt. När det gäller förhållandet till riksrevisionsverkets och statskontorets verksamhet har man strävat efter en viss samordning av insatser på det praktiska planet.

3.4 Klagomålsprövande organ

3.4.1 *Näringsfrihetsombudsmannen (NO)*

Lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet innehåller dels regler om förbud mot vissa arter av konkurrensbegränsning, dels regler om förhandlingar inför marknadsdomstolen för att undanröja skadlig inverkan av konkurrensbegränsning. Det ankommer på NO att göra framställning om sådan förhandling och att uppträda som part inför marknadsdomstolen. Under utredningsstadiet verkar NO för att näringsidkaren frivilligt skall undanröja påtalad konkurrensbegränsning och flertalet ärenden går därför ej till marknadsdomstolen.

Enligt sin instruktion (1965:654) har NO särskilt att uppta till behandling konkurrensbegränsningar som är av betydelse för större konsumentintressen eller påverkar konkurrensförhållanden inom en hel näringsgren eller på ett påtagligt och avgörande sätt försvårar eller hindrar företagares näringsutövning. NO har också befogenhet att ge företagare förhandsbesked om konkurrensbegränsningar, som företagaren avser att genomföra, medför skadlig verkan. NO kan anmäla allvarligare överträdelse till åtal men kan ej själv åtala inför allmän domstol.

NO:s övervakningsverksamhet avser således näringslivets företagare, inte statliga eller kommunala tjänstemän. Däremot synes statliga eller kommunala företag ej vara undantagna från NO:s tillsyn.

Redogörelser för NO:s och marknadsdomstolens praxis finns i tidskriften Pris- och kartellfrågor. Dessutom avger NO varje år en stencilerad

verksamhetsberättelse. Ur denna kan inhämtas att antalet inkomna ärenden under åren 1967–1974 uppgick till 204, 235, 225, 250, 296, 333, 351 resp. 429 och att därav 83, 83, 87, 76, 97, 122, 146 resp. 160 utgjorde anmälningar från enskild part. Såväl totala antalet som antalet anmälningsärenden visar således på senare tid en ökande tendens. Drygt en tredjedel av anmälningarna ledde till att påtalade missförhållanden undanröjdes och endast ett fåtal ärenden behövde gå vidare till marknadsdomstolen.

3.4.2 *Konsumentombudsmannen (KO)*

Lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring innehåller bestämmelser enligt vilka näringsidkare kan meddelas förbud att vid marknadsföring av vara eller tjänst företa vissa reklamåtgärder eller andra handlingar, som är otillbörliga mot konsumenter eller näringsidkare. Frågor om förbud upptas av marknadsdomstolen efter ansökan av KO. Frågor som ej är av större vikt kan prövas av KO genom s. k. förbudsföreläggande. – Enligt lagen (1971:112) om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor kan näringsidkare meddelas förbud att vid erbjudande av varor eller tjänster använda vissa villkor, som anses otillbörliga mot konsumenterna. Även sådana förbudsfrågor upptas av marknadsdomstolen efter ansökan av KO. Mindre viktiga frågor kan KO avgöra genom förbudsföreläggande.

Instruktionen (1970:587) för KO ålägger honom särskilt att granska dels marknadsföringsåtgärder och avtalsvillkor inom områden, där otillbörliga åtgärder eller villkor kan antas vara speciellt vanliga eller till särskilt men för konsumenterna, dels andra marknadsföringsåtgärder och avtalsvillkor som har stor praktisk betydelse. KO bör söka förmå näringsidkare, som företar handlingar i strid mot de båda nämnda lagarna, att frivilligt avstå därifrån.

KO:s övervakning avser således näringsidkare och inte offentliga tjänstemän. Statliga och kommunala företag, t. ex. Systembolaget, faller dock inom tillsynsområdet. KO har även befattat sig med televerkets villkor för telefonabonnemang och postbankens ränteinformation. KO kan anmäla allvarligare överträdelse till åtal men kan ej själv åtala inför allmän domstol.

I motion 1973:222 föreslogs att konsumentskyddet skulle utvidgas att omfatta även statliga myndigheters åtgärder, t. ex. information från centrala studiehjälpsnämnden. Riksdagen avslog motionen. Liknande förslag har framförts även från andra håll, bl. a. från Industriförbundet, varvid som exempel nämnts socialdepartementets information om hjälp vid arbetslöshet. KO har emellertid bestämt uttalat sig mot en utvidgning av marknadsföringslagen till att omfatta samhällsinformation (se Konsumentombudsmannen 1974 nr 2 s. 1).

Från KO:s kansli utges tidskriften Konsumentombudsmannen, som informerar om bl. a. marknadsdomstolens beslut, KO:s förbudsföreläggande och ärenden vari träffats frivillig uppgörelse. Tidskriften innehåller även en redogörelse för ärendeutvecklingen hos KO. I tidskriften brukar KO själv ge vissa personliga synpunkter på sin verksamhet. Tidskriften

utkommer med sex nummer per år. Antalet ärenden hos KO framgår av följande uppställning.

Inkomna ärenden	1971	1972	1973	1974
Anmälningar	2 473	3 688	4 282	4 505
Initiativ	476	798	541	445
Totalt	2 949	4 486	4 823	4 950
Varav ärenden enl. avtalsvillkorslagen	87	473	612	783

Omkring 40 procent av anmälningarna avskrivs utan åtgärd av KO. Cirka 60 procent av alla anmälningar leder till att företagen upphör med en viss marknadsföringsmetod eller en viss avtalsbestämmelse eller ändrar den så att den blir godtagbar. Det övervägande antalet fall klaras upp genom förhandlingar. Endast omkring 1 procent av ärendena förs vidare till marknadsdomstolen.

3.4.3 *Allmänhetens Pressombudsman (PO)*

PO är tillsatt av Stiftelsen Allmänhetens Pressombudsman, som grundades 1969 av Publicistklubben, Svenska Journalistförbundet och Svenska Tidningsutgivareföreningen. PO är således inte någon statlig tjänsteman. Han har till uppgift att på eget initiativ eller efter anmälan påtala avvikelser från god publicistisk sed i periodisk skrift. Allmänhetens klagomål mot pressen inlämnas till PO, som tar ställning till om anmälningen bör avskrivas omedelbart eller om vederbörande tidning bör anmodas yttra sig. Sedan ärendet utretts avgör PO om en anmälan bör hänskjutas till Pressens Opinionsnämnd. Detta är en hedersdomstol som verkar genom opinionsuttalanden. I händelse av kränkning av god publicistisk sed äger nämnden ta ut vissa expeditionsavgifter av tidningen. PO skall normalt inte själv göra opinionsuttalanden utan han skall verka för frivillig rättelse, t. ex. genom att beriktigande införs i den anmälda tidningen. Under 1974 skedde en ändring så att PO själv kan göra opinionsuttalanden i lindrigare fall av klar avvikelse från god publicistisk sed.

PO tar upp klagomål även om klaganden ej är personligen berörd av den påtalade kränkningen. För att opinionsnämnden skall behandla ett ärende fordras dock att den närmast förfördelade gett sitt samtycke.

Antalet nya ärenden hos PO under åren 1970–1974 utgjorde 298, 352, 391, 392 resp. 372. Av klagoärendena avskrivs ungefär en fjärdedel utan att vederbörande tidning anmodas yttra sig. Efter utredning går ungefär en fjärdedel av hela antalet ärenden vidare till opinionsnämnden.

3.4.4 *Patientombudsmän*

Under de senaste åren har väckts en rad motioner i syfte att stärka patienternas ställning inom sjukvården, varvid ett ofta återkommande förslag varit inrättande av centrala eller regionala vårdombudsmän eller patientombudsmän. I några motioner har uttalats att dessa ombudsmän

borde tillsättas av Kungl. Maj:t, andra motioner har ej uttalat sig härom. Ibland har förslagen inneburit att det borde finnas en ombudsman inom varje landstingsområde, ibland en inom varje sjukvårdsdistrikt och ibland en vid varje större sjukhus. Ombudsmannens uppgift har vanligen angetts att vara en kontakt mellan patienter och sjukvårdshuvudmän och att hjälpa patienten vid klagomål över sjukvården, särskilt i skadeståndsfrågor.

Socialutskottet har i betänkanden 1971:37, 1972:3 och 1973:10 uttalat att bl. a. frågan om inrättande av en patientombudsmannainstitution i väsentlig mån bör ses som en fråga om behovet av ökad information till sjukhuspatienten. I 1973 års betänkande hemställde utskottet att riksdagen skulle ge Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört, bl. a. om behovet av ökad information och tillskapande av nya kontaktvägar inom sjukvården. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag. Den 18 januari 1974 tillsatte Kungl. Maj:t en utredning, den s. k. medicinalansvarskommittén, med uppdrag att undersöka vissa ansvarsfrågor inom hälso- och sjukvården och formerna för information och kommunikation på sjukvårdsområdet samt andra dithörande rättssäkerhets- och integritetsfrågor.

Sedan den 1 januari 1972 driver Göteborgs och Bohus läns landsting som det första i landet en försöksverksamhet med en patientombudsman. Försök med patientombudsmän pågår även i Skaraborgs län sedan 1973 och i Blekinge län sedan 1974. Andra landsting har på försök utsett vissa förtroendevalda till särskilda kontaktmän för kontakter mellan patienter och sjukvårdens huvudmän.

3.4.5 *Allmänna reklamationsnämnden*

Allmänna reklamationsnämnden inrättades från 1968 av statens konsumentråd för att lösa reklamationstvister mellan köpare och säljare. Sedan konsumentrådet upphört med utgången av 1972 svarar konsumentverket för – som instruktionen (1972:739) för konsumentverket uttrycker det – försöksverksamheten med allmänna reklamationsnämnden.

Nämnden har till huvuduppgift att pröva anmärkningar, som enskilda konsumenter framställer mot beskaffenheten av inköpta varor eller tillhandahållna tjänster. Nämnden består av företrädare för både konsumenter och branschorganisationer och har domstolsjurister som ordförande. Nämnden arbetar fr. o. m. 1975 på tio avdelningar. Nämndens utslag har formen av rekommendationer till parterna att lösa tvisten på ett visst angivet sätt. Nämnden har inga tvångsmedel till sitt förfogande men likväl efterlevs utslagen i mycket stor utsträckning (ca 80 % av fallen).

Ett mycket stort antal personer vänder sig till nämnden för att få hjälp. Antalet utgjorde i runda tal 1968 7 500, 1969 8 900, 1970 14 000, 1971 15 000, 1972 15 000, 1973 16 700 och 1974 22 900. Cirka 80 procent av kontakterna sker per telefon. Personalen på kansliet lämnar råd i ärenden av enklare beskaffenhet och söker åstadkomma en uppgörelse mellan konsumenten och dennes motpart. På detta sätt kan kansliet bistå huvudparten av de klagande. De ärenden som klaras av informellt genom

telefonkontakter registreras inte. Om informella åtgärder ej leder till resultat, måste konsumenten ge in en skriftlig anmälan för att saken skall tas upp av nämnden.

Antalet skriftliga anmälningar är betydligt lägre. Det var 1968 884, 1969 984, 1970 2 023, 1971 2 601, 1972 2 564, 1973 3 753 och 1974 5 845. Såväl muntliga som skriftliga anmälningar har således ökat mycket kraftigt under nämndens verksamhetstid. Siffrorna är dock ej helt jämförbara på grund av att vissa tidigare fristående reklamationsnämnder införlivats med nämndens verksamhet. Av de skriftliga anmälningarna kan merparten klaras av kanslipersonalen, bl. a. genom att den åstadkommer förlikning. Endast ca 40 procent blir föremål för skriftväxling mellan parterna och föredragning inför nämnden. 1972 avgav nämnden ca 1 100 yttranden, 1973 1 700 yttranden och 1974 3 000 yttranden. I ungefär 60 procent av yttrandena har nämnden rekommenderat någon form av rättelse.

3.4.6 *Radionämnden*

Radiolagen (1966:755) stadgar att det företag, som regeringen bestämmer, äger med ensamrätt avgöra vilka radioprogram som skall förekomma i rundradiosändning från sändare här i riket. Denna ensamrätt har tillagts Sveriges Radio AB. Radiolagen föreskriver att ensamrätten skall utövas opartiskt och sakligt, och att den i övrigt skall utövas efter riktlinjer som fastställs genom avtal mellan regeringen och företaget. Avtalet mellan staten och Sveriges Radio innehåller bl. a. att bolaget i programverksamheten skall hävda de grundläggande demokratiska värdena, och att programverksamheten skall i sin helhet präglas av skälig balans mellan olika åsikter och intressen. Avtalet upptar därutöver vissa allmänna riktlinjer.

Radionämnden skall granska program som förekommit i rundradiosändning. Instruktionen (1967:449) för radionämnden anger att denna skall övervaka att ensamrätten utövas opartiskt och sakligt och efter avtalets riktlinjer. Nämnden skall vidare pröva anmärkning mot visst program. Bolaget skall utan onödigt dröjsmål tillställa radionämnden det material som behövs för nämndens granskningsverksamhet.

Antalet ärenden hos radionämnden har ökat kraftigt. Från allmänheten inkom följande antal anmälningar, nämligen år 1968 177, 1969 185, 1970 223, 1971 407, 1972 650, 1973 767 och 1974 595. Därutöver har nämnden varje år upptagit några ärenden på eget initiativ. De flesta av nämndens beslut är friande. Antalet beslut som innefattade påstående om brott mot radiolagen eller radioavtalet eller annan kritik uppgick till år 1968 19, 1969 14, 1970 17, 1971 32, 1972 42, 1973 61 och 1974 57.

Under våren 1973 tillsatte Kungl. Maj:t en utredning om radionämndens organisation och arbetsformer. Ett av de alternativ som utredningen skall ta ställning till består i att man tillsätter en särskild, från radionämnden fristående tjänsteman med befogenheter motsvarande dem som tillkommer NO, KO och allmänhetens pressombudsman, alltså en *radioombudsman*. Utredningen avgav i december 1974 sitt betänkande Radionämnden – breddad granskning och ny organisation (DsU 1974:7).

4 Justitieombudsmännen i ett internationellt perspektiv

Ombudsmannaämbetet var då det infördes 1809 ingen helt ny eller unik svensk företeelse. En föregångare till justitieombudsmannen var under frihetstiden justitiekanslern, som då hade delvis samma funktioner som 1809 tillades JO och JK. JK valdes under frihetstiden av ett riksdagsutskott och utformningen av ämbetet anses bl. a. ha påverkats av gamla kinesiska förebilder. Det svenska bidraget var främst tanken på en av folkrepresentationen utsedd förtroendeman. Denna föreställning var ett uttryck för en dualistisk och av maktdelningsläran påverkad statsuppfattning som dominerade i en tid när ständernas inflytande i förhållande till kungamakten stod på sin höjdpunkt. Ombudsmannainstitutionen blev 1809 ett bland många kontrollmedel i handen på folkrepresentationen och borde egentligen ha förlorat i betydelse efter det att parlamentarismen erkänts och genomförts. Sedan dess har emellertid ombudsmannainstitutionen kommit att utvecklas mot en slags demokratisk kontroll, garanterad av riksdagen och förankrad i folket genom klagomålsrätten, inriktad på att granska byråkratin och domstolsväsendet men inte regeringsmakten som sådan. Denna utveckling har sannolikt varit möjlig främst på grund av ämbetsverkens fria ställning i förhållande till regeringsmakten och den speciella konstruktion som det personliga ämbetsansvaret utgör. Till detta kommer att den juridiska och politiska kontrollen av statsråden redan 1809 skildes ut och förlades till ett särskilt riksdagsutskott.

Direkta eller närbesläktade motsvarigheter till de svenska justitieombudsmännen finns f. n. i drygt ett tjugotal länder. Begreppet "ombudsman" används emellertid utomlands – liksom i Sverige – i en lång rad sammanhang, både utom och inom den offentliga förvaltningen. Det är därför nödvändigt att i denna redogörelse åstadkomma en formell avgränsning av ombudsmannabegreppet som nära ansluter till typiska drag i den svenska justitieombudsmannainstitutionen.

De länder som infört ombudsmän efter svensk förebild har främst tagit fasta på möjligheterna för allmänheten att framföra klagomål direkt till en av parlamentet kontrollerad förtroendeman.

Vid en internationell jämförelse finns det anledning att anknyta ombudsmannadefinitionen till just dessa egenskaper. Med ombudsman kommer således i fortsättningen att förstås en oberoende och politiskt fristående förtroendeman med uppgift att övervaka offentlig förvaltnings-

verksamhet, vilken antingen tillsätts av parlamentet eller tillsätts av någon annan, vanligen statsöverhuvudet eller regeringen, men kan avsättas av parlamentet.

Denna definition innebär att en hel del ombudsmannaliknande institutioner kommer att falla bort. Det gäller t. ex. de i öststaterna förekommande "prokuratorerna" vilka utses av regeringarna och närmast kan liknas vid den svenske justitiekanslern. Det gäller vidare den tremannakommission som förekommer i Tanzania, vilken mottager klagomål från enskilda men utses av presidenten på kort tid – två år – och är ansvarig endast inför honom. Presidenten kan i Tanzania också när som helst avbryta en av kommissionen påbörjad undersökning.

Vidare finns här ingen anledning att närmare behandla de ombudsmän som på senare år inrättats för att lokalt kontrollera kommunalförvaltningen i olika länder och som vanligen på ett eller annat sätt är ansvariga inför lokala politiska organ. Sådana lokala ombudsmän finns bl. a. i Israel, USA och i Schweiz.

Med den ovan angivna definitionen faller givetvis också de ombudsmän bort som tillkommit på privat initiativ och som förekommer på sina håll bl. a. i Holland.

Ett gränsfall utgör den franske ombudsmannen som varken tillsätts eller kan avsättas av nationalförsamlingen. Trots detta har den franske ombudsmannen medtagits i jämförelsen eftersom han i övrigt företer stora likheter med övriga ombudsmän.

En internationell jämförelse med det svenska JO-ämbetet kan givetvis företas från flera olika utgångspunkter och läggas upp på olika sätt. Ett sätt är att redovisa ombudsmannainstitutioner i land efter land,[1] ett annat att systematiskt jämföra olika egenskaper hos ett antal ombudsmannainstitutioner. Den senare uppläggningen har valts här. Även om strävan har varit att vid jämförelsen ge så stort spelrum som möjligt åt variationer i konstruktionen av olika ombudsmannaämbeten måste givetvis utgångspunkten vara att beskriva väsentliga skillnader mellan den svenska institutionen och dess utländska motsvarigheter.

Ombudsmannaidén har de senaste årtiondena spritt sig ut över de nordiska länderna till ett stort antal nationer i Europa, Amerika, Asien, Afrika och Oceanien – både i enhetsstater och federala stater. Att beskriva alla dessa är inte möjligt bl. a. på grund av svårigheten att insamla ett jämförbart material. Det är heller inte meningsfyllt eftersom många ombudsmannasystem bl. a. på delstatsnivå i federala stater (t. ex. Kanada) är mycket likartade. 13 länder har därför valts ut för jämförelsen, men i ett par avseenden redovisas även uppgifter för några andra länder. Länderurvalet framgår av bifogade sammanställningar.

Den fortsatta framställningen disponeras i sex huvudavsnitt, varav det inledande avsnittet behandlar ombudsmannaidéns spridning. I de följande fyra avsnitten redovisas ombudsmännens ställning i förhållande till regering och parlament, tillsynsområde, uppgifter samt utredningar och åtgärder. Det sjätte avsnittet utgör en sammanfattning. De mellanliggande fyra avsnitten baseras bl. a. på kortfattade men väsentliga uppgifter rörande länderna som sammanställts i tabeller. Källmaterialet har hämtats

[1] En sådan redogörelse för ombudsmannainstitutionen i andra nordiska länder intogs i SOU 1965:64.

från officiellt material som lagtexter och verksamhetsberättelser samt från en lång rad artiklar och böcker, varav de viktigaste återfinns i en litteraturförteckning i slutet av kapitlet.

4.1 Ombudsmannaidéns spridning

Efter 1809 dröjde det till 1919 innan en ombudsman infördes i ett annat land, nämligen Finland, och först 1953 tillkom ett liknande ämbete i Danmark i samband med grundlagsrevisionen detta år. År 1952 inrättades i Norge en ombudsman för försvaret. Denne har emellertid en speciell ställning genom att vara ordförande i två särskilda granskningsnämnder. Sedan 1950-talet har idén spritts vidare ut över världen.

Det danska ombudsmannasystemet uppvisar i jämförelse med det svenska avsevärda olikheter, ett förhållande som i hög grad förklarar de skillnader som det svenska systemet företer vid en allmän internationell jämförelse. Anledningen är närmast att det blev det danska systemet som under loppet av 1950-talet blev känt i den anglosaxiska världen – främst Storbritannien och samväldesländerna. En väsentligt bidragande orsak var den aktivitet som den förste danske ombudsmannen – Stephan Hurwitz – utövade för att bl. a. i England och USA upplysa om ombudsmannainstitutionen. Även om kännedomen om det svenska ämbetet under 1960-talet ökades i samband med artiklar, föredrag och resor av främst dåvarande JO Bexelius, var det danska systemet lättare att anpassa till anglosaxisk förvaltningstradition.

Hurwitz publicerade artiklar i flera engelska och amerikanska tidskrifter och gjorde uppmärksammade framträdanden bl. a. i engelsk TV, och åstadkom därigenom en omfattande offentlig debatt i England. År 1959 anordnade FN ett seminarium på Ceylon där bl. a. Hurwitz medverkade med en rapport, som sedan publicerades på Nya Zeeland. Där inrättades ett ombudsmannaämbete 1962. Utan samband med den anglosaxiska debatten tillkom i Norge 1963 en ombudsman för civilförvaltningen.

Förutom den aktivitet som utvecklades av den danske ombudsmannen bidrog FN och internationella juristkommissionen till att sprida idén vidare bl. a. vid konferenser och i artiklar.

År 1967 hade institutionen etablerats i fem andra länder – Storbritannien, Guyana, Mauritius och provinserna Alberta och New Brunswick i Kanada – alla således samväldesländer – samt den amerikanska delstaten Hawaii.

Ombudsmannainstitutionen har senare införts i ytterligare ett antal samväldesländer eller f. d. samväldesländer på nationell eller delstatlig nivå, bl. a. Väst-Australien, Nord-Irland, Ghana,[2] Fiji och Pakistan samt ytterligare 5 provinser i Kanada.

I Amerika har ombudsmän tillkommit i några nordamerikanska delstater – Nebraska och Iowa – och även i Syd-Amerika där Venezuela infört en ombudsmannaliknande kommission.

I Europa däremot har tanken haft svårare att vinna fotfäste även om debatten i flera länder under senare år varit intensiv.

[2] Någon ombudsman har dock inte tillsatts eftersom konstitutionen upphävdes och parlamentet upplöstes i samband med militärkuppen 1972.

Tabell 1 Vissa grundläggande uppgifter om ombudsmannainstitutionen i olika länder

Land	Ämbetet inrättat år	Antal ombudsmän	Utses av	Ämbetsperiod	Kvalifikationskrav
Sverige	1809	3	Riksdagen	4 år, kan avsättas	(Enl. gamla RF juridiskt kunnande)
Finland	1919	1	Riksdagen	4 år, oberoende av riksdagens mandatperiod, kan ej avsättas	Juridiskt kunnande
Danmark	1953	1	Folketinget	4 år = folketingsperioden, kan avsättas	Juridisk utbildning
Västtyskland	1956	1	Förbundsdagen	5 år, kan avsättas	Minst 1 års militärtjänst
Nya Zeeland	1962	1	Generalguvernören på förslag av representanthuset	3–4 år = parlamentsperioden, kan avsättas av generalguvernören efter hänvändelse från representanthuset	Inga speciella krav
Norge	1952, 1963[a]	2	Stortinget	4 år = stortingsperioden, kan avsättas med 2/3 majoritet	Juridisk utbildning
Guyana	1966	1	Regeringen efter samråd med oppositionsledarna	4 år, kan avsättas endast av en särskild tribunal	Inga speciella krav
Alberta, Kanada	1967	1	Guvernören på förslag av lagstiftande församlingen	5 år, kan avsättas av guvernören efter hänvändelse från lagstiftande församlingen	Inga speciella krav
Storbritannien	1967	1	Statsöverhuvudet på förslag av regeringen	Ej fixerad. Måste avgå vid 65 år. Kan avgå på egen begäran eller avsättas efter hänvändelse från båda husen	Inga speciella krav

Hawaii, USA	1967	1	Legislaturen efter gemensam omröstning med majoritet i båda husen	6 år. Högst 3 perioder. Kan avsättas med 2/3 majoritet i båda husen	Inga speciella krav
Nord-Irland	1969	1	Guvernören	Jfr Storbritannien	Inga speciella krav
Väst-Australien	1971	1	Guvernören	5 år, kan avsättas av guvernören på eget initiativ eller efter hänvändelse från båda husen	Inga speciella krav
Israel[b]	1971	1	Knesset	*	*
Frankrike	1973	1	Regeringen	6 år, kan ej avsättas, ej omval	*

[a] "Ombudsmannen for forsvaret" tillkom 1952 och är ordförande i två nämnder, en för militär personal och en för värnpliktiga civilarbetare. "Ombudsmannen for forvaltningen" tillkom 1963.
[b] Den israeliske state-comptrollern är samtidigt ombudsman. 1972 tillkom en ombudsman för försvaret och en för polisen. Dessa står dock ej direkt under Knessets kontroll, varför de ej redovisats här.
* Uppgift saknas.

Västtyskland införde dock tidigt en motsvarighet till den dåvarande svenske MO (1956) och Frankrike fick en ombudsman 1973.

Spridningen av ombudsmannaidén från Sverige tog således lång tid. Först i samband med den offentliga förvaltningens starka expansion efter andra världskriget grundlades på olika håll ett intresse för att införa ett från regeringsmakten fristående organ för kontroll av den enskildes rättssäkerhet. Kulturella och språkliga barriärer hindrade till en början effektivt idéns spridning utanför Norden. Betydelsefullt var också det – i ett internationellt perspektiv – på många sätt egenartade svenska förvaltningssystemet med frånvaro av ministerstyrelse, med fri ställning för ämbetsverken i förhållande till regeringsmakten och riksdagen och med ett personligt ämbetsansvar hos tjänstemännen. En genomgång av den internationella debatten visar att dessa förhållanden från början på många håll var ett avgörande argument för att inte acceptera idén, t. ex. i de övriga två nordiska länderna – Danmark och Norge – som ju i övrigt uppvisar små kulturella och språkliga skillnader i jämförelse med Sverige.

Sedan Danmark, som har ministerstyrelse, infört systemet utan problem bortföll till en del de argument som baserades på att en fristående kontroll av en ombudsman skulle komma i konflikt med ministrarnas ansvarighet och centrala politiska ledning av förvaltningen i en parlamentarisk demokrati. Det principiella argumentet kvarstod emellertid och har antagligen spelat en stor roll för att hindra spridningen av ombudsmannaidén till fler parlamentariska demokratier.

I icke-parlamentariska stater som t. ex. USA har argumenten mot ombudsmannaidén gått efter delvis samma linjer. Viktigare är emellertid i USA liksom i andra länder med majoritetsvalsystem att doktrinen kring det representativa systemet tilldelar parlamentsledamöterna rollen som försvarare av den enskilde individen gentemot förvaltningen. I England var t. ex. detta ett väsentligt argument mot tanken på en ombudsman, vilket sedan också påverkade ombudsmannainstitutionens utformning där.

I Europas kontinentalstater däremot, där man som regel har ett omfattande system av rättssäkerhetskontroll i form av fristående förvaltningsdomstolar, har den avgörande invändningen varit att det just på grund härav saknas behov av en ombudsmannainstitution. Debatten i t. ex. Frankrike, Italien och Österrike har följt dessa linjer. Av kontinentalstaterna med förvaltningsdomstolar har endast Frankrike infört ett ombudsmannasystem som emellertid på flera väsentliga punkter fått en speciell utformning.

4.2 Ombudsmännens ställning

Karakteristiskt för ombudsmännen världen över är någon form av ansvar inför folkrepresentationen. I alla ombudsmannasystem tar sig detta ansvar som regel två uttryck, dels att parlamentet kan avsätta ombudsmannen, dels att ombudsmannen är redovisningsskyldig till parlamentet och måste avlämna periodiska rapporter om sin granskningsverksamhet.

Däremot är det främst en nordisk företeelse att parlamentet väljer ombudsmannen. I de flesta länder utanför Norden (Hawaii är ett undantag) tillsätts ombudsmännen av statsöverhuvudet, på delstatsnivå i federala stater av guvernören, eller av regeringen, ibland på förslag av folkrepresentationen.

Frankrike är ett undantag från regeln om vidsträckt parlamentarisk kontroll genom att nationalförsamlingens inflytande är begränsat till att deputeradena kan framställa klagomål till ombudsmannen.

Ansvaret inför parlamentet markeras i vissa länder, bl. a. Danmark och Norge, av en koppling mellan valperioden för ombudsmannen och folkrepresentationens mandatperiod. Detta gäller numera ej i Sverige, eftersom mandatperioden för riksdagen är tre år, medan ombudsmännen väljs på fyra år. Valperioderna varierar vanligen mellan 4–6 år. Endast den engelske och nord-irländske ombudsmannen saknar fixerad ämbetsperiod. I ett par länder förekommer förbud mot omval (Frankrike) eller en begränsning av antalet valperioder (Hawaii).

Bortsett från det beroende som ligger i valproceduren, i kontroll av ombudsmännens förvaltning genom rapportskyldigheten och i avsättningsmöjligheten samt i anslagstilldelningen är doktrinen i alla länder att ombudsmännen inom ramen för sin kompetens skall inta en fri och oberoende ställning i sin granskningsverksamhet och inte kunna påverkas i enskilda fall. I de flesta länder med ombudsmän uppfattas posten som ett förtroendeämbete kopplat till valet av en enskild, kompetent person.

Det personliga momentet i ombudsmannatanken har överallt övertagits från det svenska systemet. Detta har sannolikt bidragit till att man endast undantagsvis finner mer än en ombudsman i varje land. Norge har dock två ombudsmän – en för civilförvaltningen och en för försvaret. Sveriges nuvarande system med tre ombudsmän och två ställföreträdare är internationellt sett unikt. Ställföreträdare förekommer visserligen på flera håll men ingenstans, inte ens i länder med mycket stort antal klagomål och utredande tjänstemän, har det ansetts nödvändigt med mer än en ombudsman.

Endast i de nordiska länderna uppställs formella kvalifikationskrav på juridisk utbildning eller kunnande. Det hindrar dock inte att höga jurister ofta utsetts till ombudsmän även i andra länder. Att man utanför Norden inte uppställt formella krav på juridiskt kunnande hänger troligen samman med att granskningen i dessa länder har en delvis annorlunda karaktär, ett förhållande som det finns anledning att återkomma till i de följande två avsnitten.

4.3 Ombudsmännens tillsynsområde

JO:s tillsynsområde är internationellt sett mycket omfattande. Med undantag för den finländska ombudsmannen finns det inte någon ombudsman vars granskning täcker praktiskt taget hela den offentliga verksamheten, vilket är fallet med JO.

Tabell 2 Ombudsmännens tillsynsområden i olika länder

Land	Civilförvaltningen	Militärförvaltningen	Domstolar	Kommunala organ
Sverige	Ja, dock ej statsråden eller JK	Ja	Ja	Ja, dock ej fullmäktige- eller landstingsledamöter
Finland	Ja, även statsråden i viss utsträckning	Ja	Ja	Ja
Danmark	Ja, även statsråden	Ja	Nej	Ja, dock ej fullmäktige eller nämndbeslut
Västtyskland	Nej	Ja	Nej	Nej
Nya Zeeland	Ja, dock ej ministrarna	Praktiskt taget alla militära frågor uteslutna	Nej	Viss kommunal verksamhet bl. a. undervisning och sjukvård
Norge	Ja (ombudsmannen för förvaltningen); dock ej tillsyn över riksrevisionen	Ja (ombudsmannen för försvaret)	Nej	Ja (ombudsmannen för förvaltningen); dock ej tillsyn över kommunstyre (= fullmäktige) eller fylkesting (= landsting)
Guyana	Ja, även regeringsledamöter; dock ej utrikesfrågor och vissa andra frågor	Ja	Nej	Nej
Alberta, Kanada	Ja, delstatens förvaltning	Nej, ej delstatsangelägenhet	Nej	Nej
Storbritannien	Ja, dock ej t. ex. personalfrågor, ej nationaliserade industrier, ej sjukhusen	Ja, dock ej personalfrågor	Nej	Nej

Hawaii, USA	Ja, delstatens förvaltning	Nej, ej delstatsangelägenhet	Nej	Ja
Nord-Irland	Ja; samma inskränkningar som i Storbritannien + frågor som rör United Kingdom	Ej angelägenhet för Nord-Irland	Nej	Ja, även fullmäktige
Väst-Australien	Ja, dock ej regeringsbeslut	Nej	Nej	Nej
Israel	Ja, dock ej regeringsbeslut eller vissa personalfrågor, ej heller polisväsendet	Nej	Nej	Ja
Frankrike	Ja	*	Nej	*

*Uppgift saknas

Civilförvaltningen är det tillsynsområde som genomgående återfinns i alla ombudsmannasystem – bortsett från det västtyska. Som regel är också hela civilförvaltningen med få undantag föremål för granskning. Undantagen gäller som regel sådana institutioner som i likhet med den svenske JK själva har granskningsfunktioner. Ett exempel utgör den norska riksrevisionen, som ej står under kontroll av ombudsmannen för civilförvaltningen.

En speciell fråga i detta sammanhang gäller tillsynen över regeringen. Som nämnts inledningsvis kom i Sverige statsrådet redan 1809 att granskas i särskild ordning och ministerstyrelse förekommer ej. De allra flesta länder som sedan infört ombudsmän har däremot ministerstyrelse. Ministerstyrelsedoktrinen gör ministern ansvarig för hela förvaltningen inom hans ministerium. Ministrarna kan därför i princip inte undgå kontroll av ombudsmännen, men i flera länder undantas beslut som fattats av hela regeringen. Ombudsmännens granskning, främst i länder utanför Norden, har emellertid en inriktning som gör frågan om den personkrets som omfattas av kontrollen mindre intressant.

När det gäller militärförvaltningen faller den som regel inom ombudsmännens tillsynsområde utomlands liksom i Sverige. Ett självklart undantag är här ombudsmännen på delstatsnivå i federala stater, eftersom försvaret inte är någon delstatsangelägenhet.

Vid en internationell jämförelse gäller den mest iögonfallande skillnaden domstolsväsendet. I alla länder utom Sverige och Finland är domstolsväsendet undantaget från ombudsmännens granskning. De flesta som infört ombudsmannaämbeten är utpräglade common-law-länder som Storbritannien och samväldesländerna eller länder med mer eller mindre starka sedvanerättsliga inslag i sina rättssystem som t. ex. Danmark. Domstolsväsendets ställning som en tredje statsmakt, oberoende av statsöverhuvud, regering eller folkrepresentation har i dessa länder ansetts utesluta varje kontroll. Även om debatten i Sverige i samband med tillkomsten av 1809 års regeringsform hade starka inslag av maktdelningsdoktrin kom såväl domstolarna som förvaltningen att lyda under Kungl. Maj:t, och båda kunde kontrolleras av riksdagen, visserligen inte direkt men väl av riksdagens ombudsman.

Den kommunala förvaltningen var 1809 av obetydlig omfattning och blev inte föremål för justitieombudsmannens kontroll. Detta senare förhållande gällde ända fram till 1957 då JO fick en viss, men fortfarande begränsad tillsyn över kommunalförvaltningen. Att kommunalförvaltningen över huvud taget kom under JO:s tillsyn var sannolikt beroende på den förändrade ställning som kommunerna fått i förhållande till statsmakten under efterkrigstiden. I takt med en starkt ökad specialreglerad verksamhet började kommunalförvaltningen alltmer uppfattas som en integrerad del av den offentliga förvaltningen.

Utvecklingen av den kommunala verksamheten i de andra nordiska länderna har varit likartad den i Sverige, och i Danmark fördes kommunalförvaltningen under ombudsmannens tillsyn 1962, sannolikt under påverkan av den svenska reformen 1957. Även i Norge infördes liknande regler då ombudsmannen för civilförvaltningen tillkom 1963.

Utanför Norden har däremot utvecklingen när det gäller kommunalförvaltningen varit annorlunda. Särskilt i Storbritannien, samväldet och USA har kommunerna behållit en fristående ställning och verksamheten har inte ökat på samma sätt som i de nordiska länderna, där staten ålagt kommunerna alltfler uppgifter. När det gäller dessa länder har därför kommunalförvaltningen som regel uteslutits från ombudsmännens tillsyn, även om frågan om att inlemma kommunerna i ombudsmännens granskning varit livligt debatterad.

4.4 Ombudsmännens uppgifter

De svenska ombudsmännens granskning har hittills väsentligen varit en laglighetsprövning riktad mot enskilda tjänstemäns beslut och åtgärder. Betydelsefullt för denna inriktning av granskningen har varit det i många avseenden specifika svenska ämbetsansvaret som gör tjänstemannen personligen straffrättsligt ansvarig för de beslut han fattar. Med undantag för Finland saknas utomlands direkta motsvarigheter till det svenska ämbetsansvaret.

Redan Danmark och Norge skiljer sig från Sverige med avseende på granskningens inriktning, genom att ombudsmännen har kompetens att i viss utsträckning göra skönsmässiga bedömningar och ingripa mot "orimliga beslut" resp. "klart orimliga beslut". Även i dessa två nordiska länder är emellertid granskningsuppgiften väsentligen inriktad mot person och ej mot myndighet eller mot besluten som sådana, vilket inte är fallet i övriga länder. Särskilt i anglosaxiska länder gäller klagomålsprövningen väsentligen beslut eller åtgärder som kränker enskilds rätt. I Storbritannien skall ombudsmannen undersöka orättvisa som orsakats av "maladministration" – ett begrepp som inte är närmare definierat i den lag som reglerar The Parliamentary Commissioner. Eftersom förvaltningsprocesslagstiftning saknas i Storbritannien har The Parliamentary Commissioner därför i praxis själv fått närmare precisera innebörden i begreppet "maladministration". Denna precisering har i första hand anknutits till formella handläggningsfel. Skälighetsprövning är också formellt förbjuden i Storbritannien, men i praxis har denna bestämmelse uppmjukats. På ett likartat sätt är ombudsmännens uppgifter definierade i samväldesländerna i övrigt. I en del av dessa, t. ex. Nya Zeeland, är emellertid ombudsmannens kompetens mycket vitt definierad genom en uppräkning av de beslut och åtgärder som han kan ingripa mot.

Även om det sålunda finns avsevärda formella skillnader i ombudsmännens uppgifter i Sverige i jämförelse med världen i övrigt har skillnaderna sannolikt på senare år utjämnats genom den förändring som det svenska ämbetet genomgått. Visserligen dominerar fortfarande den tjänstemannaorienterade granskningen, men det har blivit vanligare att ombudsmännen gör vägledande uttalanden i anslutning till myndigheternas praxis utan att enskilda tjänstemän blir föremål för erinringar.

Tabell 3 Ombudsmännens uppgift i olika länder

Land	Uppgift
Sverige	Tillsyn över ämbetsmäns tillämpning av lagar och andra författningar. Väsentligen laglighetsprövning.
Finland	Tillsyn över att lagar och förordningar efterlevs. Skall ingripa mot tjänsteman som i sin tjänsteutövning gjort sig skyldig till svikligt förfarande, partiskhet eller grov försumlighet, kränkt enskild medborgares lagliga rätt eller överskridit sin befogenhet.
Danmark	"Indseende" över förvaltningen. Därvid kontrollera om någon tjänsteman i sin tjänsteutövning "verkat för obehöriga syften, fattat godtyckliga eller orimliga beslut eller eljest gjort sig skyldig till tjänsteförsummelse". Laglighets- och viss skälighetsprövning.
Västtyskland	Skydda grundläggande rättigheter och assistera förbundsdagen i dess parlamentariska kontroll av krigsmakten.
Nya Zeeland	Undersöka om förvaltningsbeslut eller förvaltningsåtgärder som påverkar någon person eller grupp personer i dennes eller dess personliga kapacitet, t. ex. är "lagstridiga", "orimliga", "orättvisa", "diskriminerande", "felaktiga", "tillkommit i obehöriga syften" eller "otillräckligt grundade". Laglighets- och viss skälighetsprövning.
Norge	Tillse att det i den offentliga förvaltningen inte övas orätt mot den enskilda medborgaren samt att tjänstemän i förvaltningen ej heller eljest gör sig skyldiga till fel eller försummelse i tjänsten. Viss skälighetsprövning vid "klart orimliga beslut".
Guyana	Undersöka "orättvisa" till följd av ett administrativt beslut.
Alberta, Kanada	Jfr Nya Zeeland. Liknande formulering.
Storbritannien	Undersöka klagomål från allmänheten, förmedlade genom en parlamentsledamot, beträffande orättvisa orsakad av "maladministration" i förvaltningsåtgärder utförda på kronans vägnar. Skälighetsprövning förbjuden.
Hawaii, USA	Undersöka ett departements eller ett verks eller en tjänstemans administrativa handlingar varigenom en individ kränkts.
Nord-Irland	Jfr Storbritannien. Liknande formulering.
Väst-Australien	Jfr Nya Zeeland. Liknande formulering.
Israel	Pröva klagomål över åtgärder som direkt skadar klaganden själv eller direkt undanhåller honom förmåner, om åtgärden är olaglig, ej i överensstämmelse med god administration, orimligt sträng eller uppenbart orättvis.
Frankrike	Pröva klagomål över att ett offentligt organ ej fullgjort sin uppgift.

4.5 Ombudsmännens utredningar och åtgärder

Prövning av klagomål är den väsentliga arbetsuppgiften för alla ombudsmän världen över och i de flesta länder har enskilda medborgare rätt att få klagomål undersökta. Endast Storbritannien och Frankrike utgör här undantag. I Storbritannien är rätten att klaga förbehållen parlamentsledamöter, i Frankrike likaså, men där kan förutom parlamentsledamöter t. ex. borgmästare, kommunfullmäktige och fackföreningar framställa klagomål. Motiven för dessa begränsningar är delvis olika, i Storbritannien väsentligen hänsyn till parlamentsledamöternas traditionella roll som försvarare av den enskilde gentemot staten, i Frankrike farhågor för en överväldigande mängd klagomål.

I de flesta länder ställs krav på att klagomålen skall vara skriftliga och undertecknade. Endast på Hawaii mottas klagomål per telefon. Bortsett

från kravet på skriftlighet finns inte några formella begränsningar eller hinder. På Nya Zeeland uttas dock en mindre avgift för varje klagomål.

Vad däremot gäller frågan om vilka klagomål som skall prövas innehåller de flesta författningar, som reglerar ombudsmännens verksamhet, mer eller mindre detaljerade bestämmelser. Givetvis skall alltid klagomål som faller utanför ombudsmännens tillsynsområde och kompetens avvisas. Därutöver finns ibland regler som undantar bagatellartade fall eller klagomål där den klagande saknar eller har ett begränsat personligt intresse av att saken prövas. Sådana regler finns bl. a. i flera samväldesländer, där ombudsmännens granskning främst inriktas på beslut som är av betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Vid sidan härom gäller också i de flesta samväldesländer att klagomål som har överklagats eller kan överklagas i administrativ ordning, liksom givetvis ärenden som är under domstolsprövning, skall avvisas.

Antalet klagomål varierar starkt mellan olika länder. De svenska ombudsmännen nås av flera klagomål än ombudsmännen i de flesta andra länder och antalet överträffas endast i Israel och i Västtyskland. Till en del sammanhänger det jämförelsevis höga antalet klagomål i Sverige med tillsynsområdets omfattning, men sannolikt är det också beroende av att ombudsmannainstitutionen är väl känd bland allmänheten. Till detta senare förhållande bidrar inte endast ämbetets ålder utan också att offentlighetsprincipen möjliggör en omfattande publicitet kring ombudsmännens verksamhet. Allmänhetens kunskaper bör givetvis med tiden öka i de länder som nyligen infört ombudsmannaämbeten. En relativt allmän tendens världen över är också att antalet klagomål ökar, även om ökningen varit särskilt kraftig i Sverige under senare år.

Uppgifter om ombudsmännens utredningsteknik utomlands är ganska sparsamt förekommande i det tillgängliga materialet. Som regel har ombudsmännen en stab av medarbetare som motsvarar föredragandena i det svenska JO-ämbetet. Antalet tjänstemän varierar emellertid starkt från t. ex. 3 personer på Nya Zeeland till ett 60-tal i England.

I stor utsträckning bygger utredningarna på skriftligt utredningsmaterial, och även om offentlighetsprincipen i den svenska formen huvudsakligen finns endast i Finland har ombudsmännen som regel tillgång till alla handlingar som kan erfordras för utredningarna. Undantag från denna huvudregel finns dock på sina håll. På grund av frånvaron av offentlighetsprincipen är ombudsmännens utredningar normalt hemliga fram till dess att rapport avlämnas till parlamentet, då de eventuellt publiceras. I vissa fall kan också publicering förbjudas.

Som regel finns föreskrifter om skyldighet för tjänstemän och myndigheter att ställa sig till förfogande för förhör eller att lämna upplysningar av betydelse för utredningen. Ibland finns också föreskrifter om att tjänstemän skall ges tillfälle att yttra sig innan ombudsmannen fattar sitt beslut.

Rätt att inspektera myndigheter på förekommen anledning finns främst i de nordiska länderna. Flera ombudsmän, i första hand de nordiska, kan ta upp ärenden till prövning på eget initiativ. Bortsett från Finland är emellertid den typ av rutinmässig inspektionsverksamhet som

Tabell 4 Ombudsmännens utredningar i olika länder

Land	Klagomålsgranskning			Inspektioner; initiativärenden	Tillgång till handlingar
	Klagomål från enskilda	Antal klagomål (år)	% anmärkningar		
Sverige	Ja	3 095 (-74)	ca 10 %	Ja, omfattande och rutinmässiga; 566 initiativärenden (-74)	Ja, alla. Allmänna handlingar offentliga
Finland	Ja	996 (-73)	ca 5 %	Ja, omfattande och rutinmässiga; 103 initiativärenden (-73)	Ja, alla. Allmänna handlingar offentliga
Danmark	Ja	1 393 (-73)	ca 9 %	Ja, men relativt få rutinmässiga; 68 initiativärenden (-73)	Ja, med vissa undantag bl. a. statshemligheter
Västtyskland	Ja	8 000 (-71)	*	Ja	Ja
Nya Zeeland	Ja	865 (-74)	ca 13 %	Rätt att inspektera, få genomförs; ej initiativärenden	Ja, men kronjuristen kan hemligstämpla av statssäkerhetsskäl
Norge (forsv.)	Ja	230 (-73)	*	Ja, omfattande; 1 initiativärende (-73)	Ja, alla
(civilf.)	Ja	1 447 (-73)	ca 5 %	Ja, få inspektioner; 21 initiativärenden (-73)	Ja, alla
Guyana	Ja	150 (-67)	*	*	*

Alberta, Kanada	Ja	535 (-68)	ca 30 % av närmare utredda fall	Rätt att inspektera, få genomförs	Ja, men kronjuristen kan hemligstämpla av statssäkerhetsskäl
Storbritannien	Nej, endast parlamentsledamöter	704 (-74)	ca 14 %	Ej rätt att inspektera; ej initiativärenden	Ja, alla. Publicering kan dock hindras av kabinettsminister
Hawaii, USA	Ja	Ej möjligt att uppskatta; klagomål även per telefon		Rätt att inspektera, få genomförs	Ja, alla
Nord-Irland	Ja	600 (-71)	ca 10 %	Ej rätt att inspektera; ej initiativärenden	Jfr Storbritannien
Väst-Australien	Ja	*	*	Rätt att inspektera och att initiera ärenden	Jfr Nya Zeeland
Israel	Ja	10 000 (-72)	*	Omfattande inspektioner. Stort antal initiativärenden	Ja
Frankrike	Nej, endast parlamentsledamöter, borgmästare, kommunfullmäktige m. fl.	*	*	*	Ja, men ministerns tillstånd krävs

* Uppgift saknas

bedrivs av JO mindre vanlig utomlands, och där den förekommer har den betydligt mindre omfattning än i Sverige. Även i Israel förekommer ett stort antal inspektioner, vilket sammanhänger med att ombudsmannafunktionerna utövas av den israeliske State comptrollern, som närmast är en motsvarighet till riksdagens revisorer och riksrevisionsverket i Sverige. Värdet av den rutinmässiga inspektionsverksamheten har i den internationella debatten ibland ifrågasatts (Gellhorn) främst med hänsyn till att den offentliga förvaltningsverksamhetens omfattning bedömts göra en sådan kontroll mycket lite effektiv.

När det gäller ombudsmännens sanktionsmöjligheter är de svenska och finska ombudsmännens ställning som åklagare unik. Däremot kan ombudsmännen i flera länder rekommendera åtal eller anmäla en tjänsteman till disciplinmyndighet. Vanligast torde detta vara i de övriga nordiska länderna genom att granskningen där i hög grad är riktad mot enskilda tjänstemän. Ombudsmännen världen över verkar emellertid främst genom tyngden i sina uttalanden. I anglosaxiska länder föreskrivs ibland (Nord-Irland) att ombudsmannen genom förhandlingar mellan den felande myndigheten och den förfördelade bör söka få rättelse till stånd. Möjlighet att ändra myndighets beslut eller beordra nytt beslut saknas i alla ombudsmannasystem.

Frekvensen ärenden som föranleder kritik från ombudsmännen varierar men håller sig som regel kring 10 procent eller därunder. I Sverige är siffran något högre, vilket sammanhänger med den större anmärkningsfrekvensen i initiativärendena. Jämförs siffrorna för anmärkningar i JO:s klagoärenden med anmärkningsfrekvensen hos andra ombudsmän är skillnaderna obetydliga.

4.6 Sammanfattning

Det svenska JO-ämbetet är i många avseenden unikt. Det omfattande tillsynsområdet, inspektionsverksamheten samt åtalsmöjligheten i anslutning till ämbetsansvaret ger JO en avsevärt starkare ställning som kontrollorgan än ombudsmännen i andra länder, Finland undantaget.

De nordiska ombudsmannasystemen i övrigt uppvisar påtagliga likheter med det svenska, även om skillnaderna i några avseenden är stora, t. ex. när det gäller inspektionsverksamhetens omfattning, sanktionsmöjligheterna och tillsynen över domstolarna. Internationellt sett utgör de nordiska länderna en klart urskiljbar grupp, bl. a. genom den direkta anknytningen till folkrepresentationen via ombudsmannavalen och granskningens primära inriktning på tjänstemäns ämbetsutövning och på legalitetskontroll.

Från de nordiska länderna skiljer sig främst Storbritanniens och samväldets ombudsmän genom ett mindre tillsynsområde och genom att granskningsuppgiften är koncentrerad till beslut av betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Dessa skillnader är visserligen till stor del av formell natur men det är ändå troligt att granskningen utanför Norden

mindre har karaktär av kontroll av om någon begått fel eller försummelse i tjänsten än av att praxis och administrativa rutiner är ändamålsenliga ur rättssäkerhetssynpunkt.

Litteratur

Böcker

Anderson, S.V., Ombudsman papers: American experience and proposals. Berkeley: Institute of Governmental studies, University of California, 1969.

Gellhorn, W., Ombudsman and others: Citizens protectors in nine countries. London: O.U.P., Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1967.

Rowat, D., ed., The Ombudsman. 2nd ed. London: Allen & Unwin, 1968.

Rowat, D., The Ombudsman Plan. Toronto: The Carleton Library. Mc Clelland and Stewart Limited, 1973.

Stacey, F., The British Ombudsman. Oxford: Claredon Press, 1971.

Artiklar

Compton, Sir E., The British Ombudsman i "Administration" Vol. 18, No. 2. Summer 1970. s. 129–148.

Caiden, G.E. and Raphaeli, N., The Ombudsman Debate in Israeli Politics i "Parliamentary Affairs". No. 3. 1968. s. 201–215.

Elcock, H.J., Opportunity for Ombudsman: the Northern Ireland Commissioner for Complaints i "Public Administration". Spring 1972. s. 87–93.

Hill, L.B., International Transfer of the Ombudsman i "Communication in International Politics" (ed. Merrit, R.L.). Urbana University of Illinois Press. 1972.

Hill, L.B., The New Zealand Ombudsman's Authority System i "Readings in New Zealand Government" (ed. Cleveland, L. and Robinson, A.D.). Wellington: Reeds Publishers 1972.

Legrand, A., Médiateur et "Ombudsman": un problème mal posé. Revue politique et parlamentaire. Urbanisation et environnement. 1973. s. 1–12.

Ombudsmannainstitutionen i andra nordiska länder. Riksdagens justitieombudsmän. SOU 1965:74, kap 2. s. 46–54.

Ridley, F., The Parliamentary Commissioner for Military Affairs in the Federal Republic of Germany i "Political Studies", February 1964. s. 1–20.

Sawer, G., The Jurisprudence of Ombudsmen i "Public Administration" (Australia), Vol. XXX, No. 3. September 1971. s. 221–228.

5 Utredningens allmänna överväganden

5.1 Behövs JO-ämbetet?

Avsikten bakom tillskapandet av JO-ämbetet i början av 1800-talet var att ge riksdagen ett medel att kontrollera den under konungamakten lydande ämbetsmannakåren och att således stärka riksdagens ställning i det konstitutionella systemet. Sedan parlamentarismen vuxit fram och ett på gamla maktfördelningsläror grundat motsatsförhållande mellan riksdag och regering försvunnit kan man inte längre åberopa en sådan motivering för JO-ämbetet. I den nya regeringsformen har parlamentarismen skrivits in och det har klargjorts att riksdagen är folkets främsta företrädare och att regeringen är ansvarig inför riksdagen.

I detta nya statsskick, där riksdagen förutsätts omfatta regeringen med sitt förtroende, kunde det i och för sig te sig naturligt att riksdagen överlåter sin hittillsvarande kontroll av tjänstemän i offentlig förvaltning på regeringen och att denna får ta på sitt ansvar att myndigheterna handlar i enlighet med riksdagens beslut. Med ett sådant konstitutionellt betraktelsesätt kan JO-ämbetets arbetsuppgifter lika gärna utföras av ett organ som lyder under regeringen.

Emellertid innehåller den nya grundlagen en annan bärande grund för ett JO-ämbete. I grundlagen har sålunda lagstiftningsmakten tillagts riksdagen ensam såsom företrädare för folket. Den främsta av lagarna, regeringsformen, tillförsäkrar medborgarna vissa grundläggande fri- och rättigheter och ålägger domstolar och förvaltningsmyndigheter att i sin verksamhet iaktta saklighet och opartiskhet. En fundamental princip är att den offentliga makten utövas under lagarna. För riksdagen finns ett behov av ett särskilt medel att kontrollera att medborgarnas fri- och rättigheter inte träds för när och att myndigheterna i sin verksamhet lever efter lagarna. Riksdagen behöver vidare ett organ som förmedlar kunskap om hur lagarna verkar i samhället och om lagarna innehåller brister som bör avhjälpas.

Det nu i korthet angivna synsättet ligger bakom nya RF:s bestämmelser om JO-ämbetet. Departementschefen har bl. a. uttalat följande (prop. 1973:90 s. 414):

I ett statsskick som står på parlamentarismens grund är det naturligt att riksdagen som en huvuduppgift har att bedriva en kontrollerande verksamhet genom att granska regeringens allmänna politik. På riksdagen

bör också ankomma en övervakning av regeringens funktion som högsta förvaltningsmyndighet. Det ligger vidare i riksdagens intresse att bevaka att myndigheter och offentliga funktionärer lojalt och effektivt förverkligar de direktiv för samhällsverksamheten som har givits i lagar och andra beslut. En insyn på olika förvaltningsområden kan också ge riksdagen underlag för nya beslut.

Som närmare redovisats i kap. 2 har JO-ämbetet med tiden kommit att få en väsentligt vidgad funktion. Det har alltmera kommit att uppfattas som ett värn för rättssäkerheten i samhället, som en instans dit var och en kan vända sig med klagomål över felaktigheter, som han anser att myndigheter eller tjänstemän begått, kort sagt en folkets ombudsman. Det är denna sida av JO-ämbetet som numera omfattas av det största intresset. Stor uppmärksamhet ägnas i tidningspressen och radio och TV åt anmälningar som kommer in till JO-ämbetet och åt beslut som JO fattar, särskilt om de innehåller kritik mot myndigheter. Det är också idén om JO-ämbetet såsom ett värn för den enskilde medborgaren som har spritt sig över stora delar av världen och under de två senaste decennierna fått andra länder att inrätta ombudsmannaämbeten.

Ett uttalande av departementschefen i den förut nämnda propositionen visar att den nu relaterade synen på JO-ämbetet varit grundläggande när den nya svenska grundlagens bestämmelser om JO utformades: "Riksdagens ombudsmannainstitution intar en stark ställning i vårt land som en garanti av extraordinär natur för medborgarnas rättssäkerhet. Det kan inte råda någon tvekan om att RF också i fortsättningen skall innehålla grundläggande bestämmelser om institutionen." (s. 430.)

Enligt utredningens mening föreligger ett stort behov av en ombudsmannainstitution i dagens samhälle. Den offentliga förvaltningens ökade arbetsuppgifter och lagstiftningens alltmera komplicerade karaktär ökar risken för felaktig rättstillämpning och för att enskilda medborgare skall drabbas av felaktiga tjänsteåtgärder. Tillsynen från ett fristående ämbete med högt kvalificerade innehavare, som ansvarar direkt inför riksdagen, synes ägnad att motverka sådana fel i den offentliga verksamheten.

I betraktande av vad som nu sagts om betydelsen av JO-ämbetet är det en viktig uppgift för utredningen att överväga ändamålet med JO-ämbetets tillsyn, inriktningen av dess arbete och gränserna för dess verksamhet samt att ta ställning till en för arbetsuppgifterna lämpad organisation.

5.2 Ändamålet med JO:s tillsyn

Enligt utredningens mening bör JO-ämbetet ses som en viktig länk i kedjan av åtgärder som samhället vidtar för att stärka rättssäkerheten i domstolars och förvaltningsmyndigheters verksamhet. Riktpunkten härvidlag är naturligen att de offentliga tjänstemännen lojalt följer lagar och förordningar och att de som nya RF uttrycker det iakttar saklighet och opartiskhet, så att den enskildes rätt ej träds för när. Man måste emellertid beakta att för att nå detta mål är det av största betydelse att tjänstemännen är välutbildade, att de har goda och trygga anställningsvillkor, så att de ej frestas till otillbörlig påverkan, samt att de handlar

med självständighet och ansvarskänsla. Andra åtgärder av betydelse för rättssäkerheten vid sidan av utbildning och anställningsvillkor är t. ex. anordnandet av goda processformer inom rättsskipning och förvaltning, besvärsmöjligheter, rätt till rättshjälp samt samhällsinformation. För rättssäkerheten i den offentliga förvaltningen är åtgärder av detta slag av betydligt större vikt än JO-ämbetets verksamhet, och man kan enligt utredningens mening inte genom att förstärka JO-ämbetet avhjälpa eventuella brister i de nämnda förhållandena. Detta hindrar inte att formerna för JO:s verksamhet och JO:s sanktionsmöjligheter tilldrar sig största intresse.

JO-ämbetet har alltsedan sin tillkomst varit konstruerat som ett åklagarämbete. Enligt de äldre grundlagsbestämmelser som gällde ännu under 1974 skulle JO i princip beivra uppdagade tjänstefel genom åtal. Detta repressiva drag har i viss mån färgat JO:s verksamhet även sedan åtalsfunktionen i praktiken upphört så gott som helt. JO:s utredningar är i huvudsak inriktade på om någon enskild tjänsteman har begått tjänstefel, och när JO träffar på fel finner han sig i allmänhet böra motivera varför han ej vidtar någon mer ingripande åtgärd än att påtala felet. Åtal och disciplinanmälningar har i det stora hela ersatts av uttalanden av detta slag.

Utredningen har den uppfattningen att man idag bör acceptera att JO verkar främst genom egna uttalanden och att han endast i undantagsfall fyller funktionen av åklagare. Då han finner att fel begåtts bör han klart påpeka detta och vid behov göra egna vägledande uttalanden, så att vederbörande tjänsteman och andra i framtiden kan undvika att göra liknande fel. Om det behövs för att förhindra framtida fel kan han även kritisera, men kritiken måste begränsas till detta syfte och ej vara ett självändamål. För att hans uttalanden skall få önskvärd effekt bör de offentliggöras och i väsentliga delar publiceras.

En av JO-ämbetets främsta funktioner är enligt utredningens åsikt att förebygga fel i rättstillämpningen. Från denna synpunkt är det av mindre vikt om varje klagomål utreds, om varje fel beivras eller om varje myndighet inspekteras. Av betydelse är att JO-ämbetet ger vägledande uttalanden, så att tjänstemännen förstår hur bestämmelser skall tolkas och hur olika åtgärder skall vidtas, att JO-ämbetet tar del av klagomål, så att det kan få kännedom om missförhållanden och att det kan inspektera när det finns anledning. Av utomordentlig betydelse är också den sedan gammalt JO tillerkända rättigheten att infordra upplysningar och att ta del av myndigheternas alla handlingar. Blotta vetskapen att JO kan infordra upplysningar, begära att få ta del av handlingar, komma på besök, utdela kritik som blir offentlig och i allvarliga fall inskrida med åtal, måste vara ägnad att förmå de offentliga tjänstemännen att söka följa lagar och författningar efter bästa förmåga, med andra ord att höja rättssäkerheten i den offentliga verksamheten. JO-ämbetet verkar således redan genom sin existens.

Utredningen vill också betona att JO:s utredande verksamhet har ett betydande värde för den allmänna debatten i landet. När lagligheten i myndigheternas göranden ifrågasätts i massmedia är det väsentligt att en

opartisk institution som JO-ämbetet kan granska vad som förekommit och för offentligheten framlägga fakta och väl grundade omdömen. JO-ämbetets utredningsverksamhet kan således ses som en förstärkning av offentlighetsprincipen i vårt samhälle.

JO:s huvuduppgift har i nya RF angivits vara att ha tillsyn över tillämpningen av lagar och andra författningar. Detta föranleder frågan om tillsynen bör begränsas till författningstillämpning eller om JO bör kunna övervaka att tjänstemän över huvud fullgör sina åligganden i tjänsten, alltså även sådana som ej kan utläsas ur författningar utan endast följer "av tjänstens beskaffenhet". Enligt utredningens mening bör JO liksom hittills kunna ingripa mot fel och försummelser av alla de slag, oavsett om de innebär felaktig tillämpning av lag eller annan författning eller om de endast är ett uttryck för dåligt omdöme hos tjänstemannen.

Utredningen anser att JO:s befogenhet ej kan vara begränsad till att påtala fel utan han bör även liksom hittills få uttala sig om lämpligheten av en vidtagen åtgärd. En åtgärd, som visserligen ej strider mot några författningsbestämmelser men ändå är klart olämplig, kan vålla den enskilde lika stor olägenhet som den åtgärd som kan betecknas som felaktig, och det bör ej vara JO betaget att framhålla det olämpliga i tjänstemannens handlingssätt.

Det bör nämnas att JO saknar befogenhet att rätta begångna fel eller att förordna om rättelse. Vad han kan göra är endast att utreda om fel begåtts samt att, om han så finner vara fallet, uttala sin mening härom, samt i allvarliga fall föranstalta om åtal eller disciplinär åtgärd. Inte desto mindre torde JO:s uttalanden i viss utsträckning faktiskt få till effekt att fel rättas, genom att myndigheterna självmant i möjlig mån söker rätta till ett begånget fel som JO påtalat. Från den enskilde klagandens synpunkt kunde det te sig fördelaktigt om JO hade större möjligheter att ingripa i myndigheternas handläggning. Utredningen anser det dock uteslutet att man ger JO en sådan möjlighet att genom direktiv påverka myndighetsutövningen vid sidan av den rättelse som sker genom överprövning av beslut efter lagstadgade besvär.

JO-ämbetets hävdvunna rätt att uttala sig om andra myndigheters och tjänstemäns åtgärder i tjänsten är dock ej utan problem. I åtskilliga fall saknar författningarna detaljerade föreskrifter för myndigheternas handlingssätt, och det får då anses att statsmakterna överlämnat åt dem att efter eget omdöme besluta i uppkomna frågor. I sådana fall då vederbörande tjänsteman har att självständigt och under eget ansvar fatta beslut, kan det med visst fog uppfattas som en otillbörlig inblandning om JO gör ett auktoritativt uttalande om hur tjänstemannen bör handla. I enlighet med det tidigare sagda kan JO ej ge föreskrifter för tjänstemännens handlingssätt, men enligt utredningens uppfattning måste det ses som ett värdefullt tillskott till den offentliga debatten att JO kan lägga fram sin på sakliga skäl grundade åsikt om hur tjänstemännen lämpligen bör förfara i dylika fall. Befogenheten bör dock brukas med återhållsamhet och användas främst då hänsynen till allmän eller enskild rättssäkerhet fordrar det.

Enligt ett nyligen framlagt förslag av regeringen skall det nuvarande straffrättsliga ämbetsansvaret för offentliga tjänstemän ersättas av ett begränsat straffansvar för vissa allvarligare fel i samband med myndighetsutövning och ett vidsträckt disciplinansvar, som endast för vissa tjänstemannagrupper blir reglerat i författning. Utredningen har i sitt arbete utgått från att regeringens förslag i allt väsentligt kommer att upphöjas till lag.

En sådan reform medför med nödvändighet att JO:s åtalsfunktion än mer träder i bakgrunden. I och med att de vanliga tjänstefelen avkriminaliseras har JO inte längre att i flertalet fall utreda om brott begåtts utan han kan åtala begångna felaktigheter endast i den mån de är så allvarliga att de utgör myndighetsmissbruk eller vårdslös myndighetsutövning. I stället för straffansvar, utdömt av domstolarna, träder ett disciplinansvar som bedöms av centrala förvaltningsmyndigheter i deras egenskap av arbetsgivare samt andra disciplinorgan. För att beivra tjänsteförseelser, som ej utgör brott, måste JO alltså vända sig till administrativa organ med disciplinanmälan i stället för till domstolarna med åtal. JO:s ställning i disciplinprocessen måste därför noga övervägas.

Även om JO ges en stark ställning med t. ex. rätt att på vissa tjänstemannaområden överklaga beslut i disciplinärenden, bör JO:s befogenhet att föranstalta om disciplinärt förfarande inte anses utgöra grunden för JO:s verksamhet. Denna befogenhet bör alltså inte i fortsättningen prägla JO-ämbetet på samma sätt som åtalsfunktionen har gjort ända in i våra dagar. En sådan förändring får betydelse bl. a. för bestämmande av JO-ämbetets tillsynsområde och för JO:s möjligheter att beivra fel som ligger långt tillbaka i tiden.

Det straffrättsliga ämbetsansvaret avser – liksom det föreslagna straffansvaret för myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning – att skydda allmänheten mot en felaktig myndighetsutövning. Det nya disciplinansvaret har däremot som främsta grund att tillgodose den offentlige arbetsgivarens intresse av att komma till rätta med vad som kan uppfattas som avtalsbrott i den offentliga funktionärens förhållande till det allmänna (jfr SOU 1969:20 s. 36). Utredningen finner emellertid här angeläget att klargöra att JO, även om han får en stark ställning i disciplinförfarandet, inte bör uppfattas som en representant för den offentlige arbetsgivaren. Det är inte främst dennes intresse som JO skall tillvarata i sin tillsynsverksamhet utan lagstiftarens intresse av att lagarna efterlevs och den enskildes intresse av att fel, som kan gå ut över honom, undviks.

5.3 Inriktningen av JO-ämbetets arbete

JO-ämbetets arbetsuppgifter består av dels sådana som initieras utifrån, dels sådana som uppkommer på JO:s eget initiativ.

Den största delen av verksamheten upptas av prövning av inkommande klagomål. Dessa kommer främst från enskilda personer och riktar sig mot myndigheter eller tjänstemän. Klagomålen har visat en kraftig tendens att

öka och sysselsätter så gott som hela JO-ämbetets personal större delen av arbetstiden.

Övriga utifrån kommande arbetsuppgifter är mindre betungande. De kan kortfattat sägas bestå i att besvara ett tämligen stort antal telefonförfrågningar och ett mindre antal skriftliga förfrågningar, att avge yttrande till regeringen eller statsråd med anledning av remisser samt att ta emot en del studiebesök från utländska delegationer.

Av initiativverksamheten är förrättandet av inspektioner den mest betydande arbetsuppgiften, men den är av avsevärt mindre omfattning än klagomålsprövningen. Sedan gammalt inspekterar JO-ämbetet varje år ett antal myndigheter och andra offentliga institutioner, som står under dess tillsyn. Vid inspektionerna görs vissa smärre påpekanden och anmärkningar, som redovisas i ett inspektionsprotokoll, men inspektionerna föranleder också ett ansenligt antal ärenden som diarieförs särskilt och blir föremål för en mera ingående utredning. Antalet sådana diarieförda ärenden har varit i stort sett oförändrat sedan omorganisationen 1968.

Till initiativverksamheten hör också att JO-ämbetet varje år upptar ett mindre antal ärenden efter studium av tidningsartiklar, tidskriftsartiklar o. d. och att JO-ämbetet när anledning finns gör en större undersökning av praxis inom ett visst rättsområde.

Det har varit en huvuduppgift för utredningen att söka komma med förslag till lösning av problemet hur JO-ämbetets arbetsbörda skall kunna bemästras. Utredningen har därför övervägt om man kunde förändra ämbetets funktion och befria det från en del av dess arbetsuppgifter. Om man ser JO-ämbetet enbart som en klagomur för medborgarna med uppgift att tillvarata den enskildes rätt, borde man kunna inskränka initiativverksamheten. Med detta synsätt borde JO inrikta sig på att pröva klagomål och att göra sådana inspektioner som är föranledda av klagomål mot viss myndighet. Däremot skulle det finnas mindre anledning för JO att ta egna initiativ i anledning av tidningsartiklar eller att rutinmässigt inspektera olika myndigheter eller att söka främja en enhetlig praxis vid rättstillämpningen hos myndigheterna.

Om man å andra sidan ser JO främst som en förtroendeman som för riksdagens räkning skall se till att de offentliga tjänstemännen handlar i enlighet med lagarna, finns det stort utrymme för hans egna initiativ. Prövning av klagomål skulle däremot behöva ske endast i den mån JO själv fann det vara av intresse att granska dem och klagomålen skulle således närmast uppfattas som anmälningar, vilka efter JO:s eget övervägande utlöser hans initiativ att ta upp en fråga till undersökning.

Det har stått klart för utredningen att det ej låter sig göra att i väsentlig mån begränsa JO-ämbetets befattning med klagomålsprövningen. Enligt utredningens uppfattning är denna en utomordentligt viktig del av ombudsmännens verksamhet och det är denna som har givit JO-ämbetet dess plats i allmänhetens medvetande. JO-ämbetet intar en särställning när det gäller att fylla denna funktion. Visserligen prövar också JK klagomål, men antalet klagomål som anförs hos JK-ämbetet är betydligt mindre än klagomålen till JO. Någon annan instans för prövning av klagomål mot myndigheterna finns ej, om man bortser från att flera

centrala förvaltningsmyndigheter kan pröva klagomål mot lokala eller regionala organ som står under deras tillsyn liksom att varje myndighets styrelse eller chef har befogenhet att granska åtgärder av de tjänstemän som hör till myndigheten.

Inom utredningen har med hänsyn till det sagda närmast diskuterats om JO:s initiativverksamhet kan begränsas, främst genom att ombudsmännen upphör med de inspektioner som sker hos myndigheterna med viss periodicitet utan att någon särskild anledning till inspektionen föreligger. En möjlighet som därvid har förts på tal är att man låter en del av JO:s inspektionsverksamhet övertas av JK-ämbetet, vars verksamhet på detta område sålunda skulle komma att ökas. Såsom närmare framgår av kap. 7 har utredningen funnit att JO-ämbetet utan men för rättssäkerheten bör kunna minska de rutinbetonade inspektionerna som följer en i förväg uppgjord plan. Även om det inte ankommer på utredningen att lämna förslag som rör JK-ämbetets arbetsuppgifter, synes det utredningen vara lämpligt att detta ämbete får svara för en större del av den nu berörda regelbundna tillsynsverksamheten. Utredningen anser det utomordentligt väsentligt att ombudsmännen med denna begränsning ges möjlighet att inspektera myndigheter när det kan finnas anledning därtill, t. ex. när flera klagomål riktats mot myndigheten. Vad beträffar annan initiativverksamhet än inspektioner anser utredningen denna verksamhet så betydelsefull att den snarare bör utökas än begränsas. Utredningen har således ej velat uppfatta JO-ämbetet enbart som en allmänhetens klagomur utan fäst stort avseende vid JO:s ställning som riksdagens förtroendeman med uppgift att hålla riksdagen underrättad om olika problem som uppstår i den offentliga förvaltningen.

5.4 Förändringar i tillsynsområdet

I nya RF har JO:s uppgifter beskrivits i mycket allmänna ordalag. JO skall "utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar". Kretsen av personer under JO:s tillsyn är således alla som i offentlig verksamhet tillämpar författningar. Tillsynen skall emellertid utövas i enlighet med en instruktion som riksdagen beslutar och i denna finns alltså möjlighet att närmare bestämma tillsynskretsen.

Under JO:s tillsyn står f. n. personer som har s. k. fullständigt ämbetsansvar. När nu detta ämbetsansvar avskaffas och ersätts av dels ett begränsat straffansvar vid utövning av offentlig myndighet, dels ett vidsträckt disciplinansvar, uppstår frågan om man skall knyta JO:s tillsyn till den begränsade krets som utövar offentlig myndighet eller till en vidare krets som har disciplinansvar eller om man skall välja en annan metod för att bestämma JO:s tillsynsområde.

I enlighet med utredningens uppfattning att JO i fortsättningen ej huvudsakligen bör vara ett åklagarämbete, har utredningen avvisat tanken på att begränsa JO:s tillsyn till dem som utövar offentlig myndighet och alltså bär ett visst straffansvar för sin verksamhet. Även om det bör vara

en huvuduppgift för JO att kontrollera utövningen av offentlig myndighet, anser utredningen att JO:s tillsyn bör omfatta också andra områden av den offentliga förvaltningen, såväl den statliga som den kommunala. I betydande utsträckning torde åtgärder av de offentliga tjänstemännen komma att beröra de enskilda medborgarna även om de ej kan räknas till myndighetsutövning i egentlig bemärkelse, och JO bör kunna granska dessa åtgärder även om han saknar möjlighet att utkräva straffansvar för dem. Frågan hur detta tillsynsområde skall bestämmas behandlar utredningen i kap. 9, men utredningen vill redan här framhålla att den ser det som en naturlig konsekvens både av grundlagsreformen och av ämbetsansvarsreformen att JO i högre grad än f. n. riktar sin uppmärksamhet primärt mot myndigheterna och först i andra hand tar upp frågan om en enskild tjänsteman bör ställas till ansvar.

5.5 Utökning och omorganisation

Sedan utredningen nu lämnat en allmän syn på inriktningen av JO-ämbetets verksamhet bör något sägas om dimensioneringen av ämbetet och dess organisation. Enligt utredningens uppfattning kan någon radikal begränsning av arbetsuppgifterna ej ske, utan man får snarare räkna med att de ökar. Antalet klagomål kan antas öka även i fortsättningen och arbetsuppgifterna inom ramen för JO:s initiativverksamhet är i princip obegränsade, även om rutininspektionerna minskar. Dessa förhållanden talar för att ämbetet bör förstärkas väsentligt. Emellertid bör man enligt utredningens mening fasthålla vid att JO-ämbetet endast är ett organ vid sidan av många andra för att tillvarata rättssäkerheten. Detta har i tidigare utredningssammanhang ofta uttryckts så att JO är en extraordinär institution. Det kan ej gärna bli tal om att förstärka JO-ämbetet så mycket att det kan överta de ordinarie myndigheternas verksamhet för t. ex. utbildning, besvärsprövning och tillsyn. Å andra sidan kan man inte förneka att även en extraordinär rättssäkerhetskontroll kan behöva förstärkas i ett samhälle, där den offentliga sektorn fortsätter att vidgas. Utredningen vill därför förorda en viss ökning av JO-ämbetets resurser. Emellertid är det enligt utredningens mening olämpligt att det i stort sett unika förfaringssättet att riksdagens kammare väljer en tjänsteman till en förtroendepost skall komma till användning i allt flera fall, allteftersom arbetsuppgifterna fortsätter att öka. En personalförstärkning bör därför inte beröra ämbetets topp utan de under ombudsmännen lydande tjänstemännen.

I samband härmed har utredningen tagit upp frågan om en omorganisation av ämbetet. Detta hänger väsentligen samman med utredningens uppfattning att JO-ämbetet huvudsakligen skall verka genom egna uttalanden men även med bedömningen att arbetsuppgifterna kommer att fortsätta att öka. Om JO-ämbetets främsta uppgift är att ge auktoritativa uttalanden till ledning för rättstillämpningen inom offentlig verksamhet, är det av stor vikt att dess verksamhet präglas av enhetlighet och kontinuitet. Detta talar enligt utredningens mening för att det bör finnas

en chef för ämbetet. Nu finns det tre ordinarie ombudsmän och två ställföreträdande JO, varav ingen har särskild chefsställning. Om arbetsuppgifterna fortsätter att öka och man samtidigt håller fast vid att alla ärenden skall avgöras av ombudsmännen själva, måste man ytterligare öka antalet ombudsmän. Det blir då allt svårare att dra gränsen mellan dessas ansvarsområden och samtidigt ökar risken för oenhetlig praxis inom ämbetet. Enligt utredningens mening synes det i stället för flera likställda ombudsmän vara att föredra att riksdagen utser en av ombudsmännen till chef med uppgift att planera arbetet och i stora drag ge riktlinjer för verksamheten. Åt denne ombudsman bör även anförtros den administrativa ledningen. Därigenom bör de övriga ombudsmännen få ökad möjlighet att ägna sig åt den egentliga tillsynsverksamheten, varvid var och en av dem självfallet bör ansvara för ett eget tillsynsområde. Chefen bör ej kunna ge de andra ombudsmännen direktiv för hur de skall avgöra enskilda ärenden. Det nuvarande systemet med ställföreträdare som rycker in vid behov synes ej böra bibehållas.

Det är inte möjligt för dessa ombudsmän att själva handlägga alla de arbetsuppgifter som bör åvila JO-ämbetet. Man måste därför öppna möjligheter för ombudsmännen att delegera arbetsuppgifter till kvalificerade tjänstemän. Dessa bör få befogenhet inte bara att förbereda ärendena utan även att i viss utsträckning avskriva ärenden från handläggning så att ombudsmännen befrias från enklare ärenden. En fortsatt ökning av ämbetets arbetsbörda bör därför mötas genom en överföring av arbetsuppgifter till tjänstemännen och en utvidgning av dessas antal, ej genom en ökning av antalet ombudsmän.

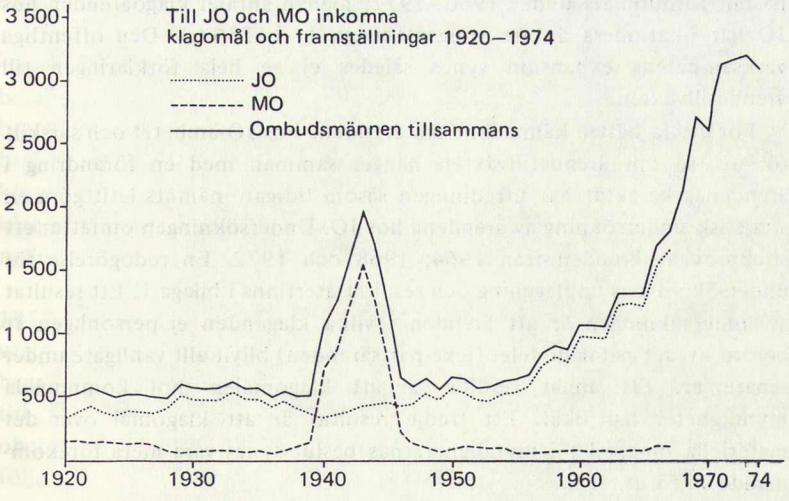
Efter denna allmänt hållna redogörelse för de problem som utredningen övervägt övergår den till att mera i detalj redovisa sin syn på de viktigaste funktionerna hos ämbetet.

6 Klagomålsprövningen

6.1 Ärendeutvecklingen

Det övervägande antalet ärenden som belastar JO-ämbetet utgörs av klagomål från enskilda personer. Som framgår av figur 1 har antalet klagoärenden ökat de senaste tjugo åren – 1974 dock undantaget – med en särskilt kraftig stegring 1967–1971. Ökningen har härefter varit mindre kraftig. Under 1972–1974 har antalet inkomna klagoärenden varit omkring 3 200 per år. Detta innebär en ökning med omkring 80 procent sedan år 1967, då den nuvarande organisationen av JO-ämbetet beslöts.

Ökningen av antalet klagoärenden har fört med sig att ärendebalansen ökat. Sedan omorganisationen beslöts har den utgående balansen ökat från cirka 580 ärenden till omkring 960 ärenden, alltså en ökning med ungefär 65 procent. Denna ökning har uppstått trots att ombudsmännen avgjort ett betydligt större antal ärenden per år än tidigare. Från 1967 till 1974 utgör ökningen av avgjorda ärenden (såväl klagoärenden som andra ärenden) cirka 45 procent (tabell 1).



Figur 1.

Tabell 1 Ärendeutvecklingen hos riksdagens ombudsmän 1967–1974

År	Klago-ärenden	Initiativ-ärenden	Övriga ärenden[c]	Summa	Avgjorda	Utgående balans
1967						
JO	1 684	172	25	1 881	1 771	447
MO	118	636	16	770	782	129
Tillhopa	1 802	808	41	2 651	2 553	576
1968						
JO[a]	504	6	12	522	442	527
MO[a]	34	78	9	121	129	121
RO[b]	1 582	410	21	2 013	2 084	577
Tillhopa	2 120	494	42	2 656	2 655	–
1969	2 708	393	27	3 128	2 948	757
1970	2 606	457	27	3 090	2 997	850
1971	3 149	346	36	3 531	3 267	1 114
1972	3 187	357	33	3 577	3 738	953
1973	3 219	445	35	3 699	3 693	959
1974	3 095	566	50	3 711	3 702	968

[a] Avser tiden 1.1–27.3 1968.
[b] Avser tiden 28.3–31.12 1968.
[c] Avser dels administrativa ärenden, dels remisser och framställningar från Kungl. Maj:t och myndigheter.

Ökningen av antalet klagoärenden hos JO-ämbetet torde till en del kunna förklaras med att den offentliga förvaltningen ökat starkt under de senaste decennierna. Ökade arbetsuppgifter för offentliga myndigheter och ett ökat antal offentliga tjänstemän medför naturligtvis att flera beslut fattas och andra åtgärder vidtages, som berör medborgarna. Detta måste rimligen ge anledning till ett större antal mål. Emellertid står ökningen av antalet klagoärenden inte i relation till förvaltningens expansion. Ärendena har ökat avsevärt mycket mera. Om man med hänsyn till svårigheten att finna ett lämpligare mått uttrycker den offentliga förvaltningens omfattning i antal arbetstimmar i offentlig tjänst, finner man att den nästan fördubblats under 1960–1972, medan antalet klagoärenden hos JO har ökat mera än tre gånger (bilaga 1, s. 236 f.). Den offentliga verksamhetens expansion synes således ej ge hela förklaringen till ärendetillväxten.

För att få bättre kännedom om ärendena hos JO-ämbetet och särskilt för att se om ärendetillväxten hänger samman med en förändring i ärendenas karaktär har utredningen såsom tidigare nämnts låtit göra en statistisk undersökning av ärendena hos JO. Undersökningen omfattar ett stickprov av ärenden från 1964, 1968 och 1972. En redogörelse för undersökningens uppläggning och resultat återfinns i bilaga 1. Ett resultat av undersökningen är att ärenden i vilka klaganden ej personligen är berörd av det påtalade felet (icke-partsärenden) blivit allt vanligare under senare år. Ett annat resultat är att klagomålen mot kommunala myndigheter har ökat. Ett tredje resultat är att klagomål över det materiella innehållet i myndigheternas beslut synes vara mera förekommande än förut.

Av JO:s officiella statistik, vilken återfinns i ämbetsberättelserna, framgår att endast en tämligen liten del, 10–15 procent, av klagoärendena föranleder åtal, disciplinär bestraffning, erinran eller annan kritik. Denna siffra har varit i stort sett oförändrad under en följd av år. Återstoden föranleder ingen kritik från JO:s sida.

Med tanke på JO:s stora arbetsbörda har det varit naturligt för utredningen att fråga sig hur stor del av klagomålen som avser mindre väsentliga förhållanden och om handläggningen av dessa klagomål utan men för rättssäkerheten skulle kunna förenklas. Detta skulle kunna ske t.ex. genom att JO i större utsträckning avskrev ärenden utan utredning eller genom att man i viss mån överlät till underlydande befattningshavare att avgöra ärenden. Å andra sidan har utredningen frågat sig om inte arbetsbelastningen på JO-ämbetet kan ha till följd att ärendena utreds väl ytligt och att medborgarna inte får den prövning av JO-ämbetet som rättssäkerheten fordrar. Skulle så vara fallet kan en förstärkning av JO-ämbetet vara påkallad, vilket skulle tillåta en fördjupad prövning av ärendena. I detta kapitel kommer frågan om begränsning resp. fördjupning av klagomålsprövningen att behandlas, medan delegations- och organisationsfrågor behandlas i kap. 11.

6.2 Tillbakablick

Enligt den första JO-instruktionen från 1810 borde JO förnämligast anmärka och beivra sådana fel som syntes honom härröra från egennytta, vrångvisa, våld eller grov försumlighet eller bereda en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter. Denna bestämmelse återfanns även i följande instruktioner (1830, 1915, 1941 och 1957). I nuvarande instruktion från 1967 heter det att ombudsman främst bör ingripa, när enskilds rättssäkerhet kränkts eller satts i fara eller när någon åsidosatt sin tjänsteplikt av egennytta, mannamån eller grov försummelse (3 § 2 st.).

Om det hela tiden har funnits anvisningar om vad JO *främst* borde syssla med, har det först i senare tid angivits även vad han *inte* bör befatta sig med. Visserligen fanns det i 1810 års instruktion en bestämmelse att JO – där han inte ansåg klagomålet vara av den beskaffenhet och vikt att det borde föranleda åtal – kunde hänvisa den klagande att ansöka hos JK om rättelse, men om JK då lämnade klagomålet utan avseende borde JO själv biträda klaganden oavsett om målet var av allmän vikt eller ej.

1957 års instruktion, som tillkom med anledning av att JO:s tillsyn utsträcktes till den kommunala förvaltningen, upptog sålunda regler om begränsning av klagomålsprövningen. Denna begränsning skedde emellertid inte av hänsyn till JO:s arbetsbelastning utan för att förhindra obehörig inblandning i den kommunala självstyrelsen. I 9 § stadgades följande:

Tillsynen över kommunala myndigheter och befattningshavare skall ske med beaktande av de särskilda betingelser, under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar, och med iakttagande av att den kommunala verksamheten icke onödigt hämmas. I sådana fall, då fråga ej är om frihetsberövande eller uppenbart övergrepp, bör ombudsman ej ingripa innan möjligheten till rättelse genom hänvändelse till kommunal myndighet eller överklagande av sådan myndighets beslut prövats.

I motiven till denna paragraf anförde kommittén:

Innan föreliggande möjlighet till rättelse genom hänvändelse till kommunal myndighet eller överklagande av kommunal myndighets beslut prövats, bör JO ej ingripa. Har dylik möjlighet till rättelse försuttits, bör ingripande ske allenast om särskilda skäl föranleda därtill. Det får icke bli någon vana att anlita JO i stället för besvärsvägen (SOU 1957:2 s. 58).

1963 års JO-utredning hade i uppgift bl.a. att överväga olika möjligheter att effektivisera ombudsmannaämbetena. Det anfördes i direktiven att man borde undvika faran att göra ämbetena till organ för rutinmässig kontroll och att man därför bl.a. borde ge ombudsmännen ökad rätt att överlämna ärenden till annan myndighet.

1963 års JO-utredning undersökte olika vägar att minska JO:s arbete med prövning av inkomna klagomål och andra anmälningar. Utredningen utgick från att ombudsmännen var skyldiga att uppta och pröva alla hos dem anförda klagomål, oavsett vilken större eller mindre betydelse de kunde ha för den enskilde klaganden eller för den allmänna rättssäkerheten, med undantag för klagomål mot befattningshavare inom kommunalförvaltningen enligt 9 § i då gällande ombudsmannainstruktion. Utredningen fann det därför naturligt att söka begränsa ombudsmännens åliggande att behandla klagomål när dessa avsåg fel eller försummelser av obetydligare slag.

Utredningen föreslog att klagomålsprövningen skulle begränsas genom följande metoder:

1) Överlämnande av klagoskrift till annan myndighet för utredning och prövning, då klaganden ej utnyttjat förefintlig möjlighet att vinna rättelse. Detta skulle dock gälla endast klagomål mot tjänstemän inom åklagarväsendet, kriminalvården och sinnessjukvården.

2) Avvisande av klagomål, då klaganden ej utnyttjat förefintlig möjlighet att vinna rättelse genom överklagande eller ändring. Avvisning skulle dock ej få äga rum då det var fråga om frihetsberövande åtgärd eller uppenbart övergrepp eller när skäl eljest fanns för att ta upp klagomålet till prövning.

3) Avvisande av klagomål när det uppenbarligen var av ringa betydelse för klaganden att hans talan vann prövning.

4) Avvisande av klagomål som avsåg mer än ett år gamla förhållanden. Om särskilda skäl för prövning förelåg skulle det ej avvisas.

5) Överlämnande av förfrågan till lämplig myndighet.

Reglerna under 2, 3 och 4 skulle ej gälla klagomål mot sådana högre tjänstemän som enligt då gällande bestämmelser skulle åtalas vid högre rätt.

Utredningen övervägde även att införa en föreskrift, som skulle ge utrymme att avvisa klagomål från person, som inte kunde sägas ha något eget partsintresse i den påtalade saken. Enligt utredningens mening borde man emellertid ej frånta en utomstående möjlighet att i stället för den berörda parten ta på sig ansvaret för en anmälan. Ibland kunde det vidare vara svårt att bedöma om partsintresse förelåg. Utredningen föreslog därför inte någon sådan begränsning av klagorätten.

Av särskilt intresse är här punkten 3 om avvisande av klagomål, när det uppenbarligen var av ringa betydelse för klaganden att hans talan vann prövning. Av utredningens motiv framgår att avsikten var att ombudsmännen skulle få sålla bort klagomål rörande bagatellartade förhållanden, t. ex. anmälningar som har karaktären av omisskännlig kverulans eller som uppenbarligen ingivits enbart i syfte att trakassera tjänsteman eller som avser ett obetydligt fel av formell natur, som begåtts av förbiseende och ej medfört olägenhet för klaganden. Enligt utredningen borde avvisning däremot ej ske om klagomålet var av betydande personligt intresse för klaganden, även om det från allmän synpunkt tedde sig betydelselöst, ej heller om allmänna rättsskyddsintressen talade för att ombudsmannen borde pröva klagomålet även om det avsåg förhållanden av underordnad betydelse.

Remissinstanserna anslöt sig ganska allmänt till tanken att JO:s krafter skulle inriktas på de viktigare ärendena och att han alltså skulle få underlåta att uppta vissa ärenden till prövning i enlighet med vad utredningen föreslagit. Några få remissinstanser förordade dock en försiktig tillämpning av avvisningsmöjligheterna. Många instanser menade att de av utredningen föreslagna reglerna var krångliga att tillämpa och skulle medföra endast en måttlig lättnad i ombudsmännens arbetsbörda.

1967 års sammansatta utskott, som härefter behandlade utredningens betänkande, ansåg inte att det förelåg någon formell skyldighet för ombudsmännen att pröva alla inkomna ärenden och menade att någon sådan skyldighet ej heller skulle föreskrivas. Med hänsyn till ombudsmannaämbetenas utpräglade förtroendekaraktär framstod det för utskottet som riktigast att – liksom dittills – överlämna åt ombudsmännen att efter eget omdöme förvalta sina ämbeten även i nu ifrågavarande hänseende.

Utskottet fann sålunda att en arbetslättnad för ombudsmännen ej borde tekniskt förverkligas i form av undantag från en allmän prövningsskyldighet, utan syftet borde vinnas genom en positiv anvisning om att ombudsmännen regelmässigt borde avvisa eller överlämna ärenden under vissa förutsättningar. Däri skulle ligga att motsvarande förfarande var möjligt även i andra fall, om ombudsmännen skulle finna skäl föreligga därför.

Enligt utskottets bedömning var det i själva verket knappast möjligt att åstadkomma en praktisk avvägning av de motstående intressen som här gjorde sig gällande på annat sätt än genom att lita till ombudsmännens omdöme och den efterföljande riksdagsgranskningen. Mot varandra står å ena sidan intresset att den enskilde alltid skall få sin sak prövad av ombudsmannen, å andra sidan vikten av att ämbetenas extraordinära karaktär och personliga moment iakttas och att arbetet inriktas på väsentliga rättssäkerhetsfrågor. Dessa problem kunde enligt utskottet knappast lösas med formella bestämmelser.

I stället föreslog utskottet följande generalklausul som skulle ge anvisning om när sakprövning borde underlåtas:

Ombudsman bör lämna klagomål utan åtgärd, om det från allmän och enskild synpunkt är av ringa betydelse att saken prövas.

Utskottets förslag följdes av riksdagen och bestämmelsen återfinns i 8 § nu gällande ombudsmannainstruktion.

Vidare föreslog utredningen en generell bestämmelse om överlämnande till annan myndighet, vilken nu återfinns i 9 § instruktionen:

Är fråga, som väckts genom klagomål, av sådan beskaffenhet att den lämpligen kan utredas och prövas av annan myndighet än ombudsman eller justitiekanslern och har myndigheten ej tidigare prövat saken, äger ombudsman överlämna klagomålet till denna myndighet för handläggning.

Till sist bör i denna tillbakablick erinras om att en begränsning av arbetsbördan även kan uppnås genom att man uppställer formella krav på klagomålen. I 1810 års instruktion förutsattes att klagoskriften skulle vara skriftligen författad och åtföljd av fullständiga handlingar och bevis. 1915 borttogs kravet på att handlingarna skulle vara fullständiga, varför det endast angavs att klagomålet skulle åtföljas av handlingar och bevis. I 1941 års instruktion minskades kravet ytterligare. Klagomålet "borde" vara skriftligen avfattat och "såvitt möjligt" styrkt med handlingar och bevis. Samma krav upptogs i 1957 års instruktion. I gällande instruktion återfinns följande rekommendation:

Klagomål bör anföras skriftligen. Innehar klaganden handling, som är av betydelse för ärendets utredande och bedömande, bör den bifogas.

6.3 Ombudsmännens förslag 1971

Vid sammanträde med JO-delegationen den 5 maj 1971 upptogs fråga om ändring i 8 § instruktionen i syfte främst att komma till rätta med de många klagomål vilka anförs av annan än den som berörts av påtalad tjänsteåtgärd eller som eljest framstår såsom sakägare. Spörsmålet behandlades även vid sammanträde den 25 november samma år men bordlades tills vidare. Ombudsmännen uttalade då att det var önskvärt att möjligheterna att lämna klagomål utan åtgärd ytterligare underströks och föreslog följande ändring av 8 § instruktionen.

Gällande lydelse

Ombudsman bör lämna klagomål utan åtgärd, om det från allmän och enskild synpunkt är av ringa betydelse att saken prövas.

Ombudsmännens förslag

Ombudsman bör lämna klagomål utan åtgärd, om han med hänsyn till omständigheterna finner det vara av mindre vikt att saken prövas.

Härvidlag skall särskilt beaktas, om möjlighet kvarstår för klaganden att vinna rättelse på ordinär väg, om påtalad tjänsteåtgärd ligger mer än ett år tillbaka i tiden, eller om klaganden icke är personligen berörd av påtalad tjänsteåtgärd.

Det kan tilläggas att ställföreträdande JO Petrén i sin under 1.1 nämnda PM, dagtecknad 17.1. 1972, anförde att tvånget att hålla balansen inom rimliga gränser nödvändiggör att ärenden, vilka ej uppfattas som från enskild eller allmän synpunkt viktiga, behandlas på ett enklare sätt. Han menade att ombudsmännen visat stor försiktighet vid begagnandet av den möjlighet som instruktionen ger att avvisa klagomål. Förklaringen härtill är enligt Petrén till stor del att söka däri, att det är svårt att vid en första genomgång se huruvida ett ärende är av denna art. Petrén anvisade ingen lösning på problemet.

6.4 Utredningsgången i klagoärenden

Här skall lämnas en kortfattad redogörelse[1] för JO-ämbetets behandling av klagoärenden för att man lättare skall kunna bedöma om några arbetsmoment skulle kunna förenklas eller tas bort vid en begränsning av klagomålsprövningen.

Registrering

Inkommande post öppnas, varefter nya ärenden lottas på ombudsman och föredragande. Handlingarna hålls tillgängliga för pressen. Inkomna handlingar registreras sedan, bl.a. i dagbok, huvuddiarium och handläggningsdiarium. För nya ärenden upplägges akter. Dessutom kontrollerar man i olika register om samma person eller samma sak tidigare varit hos JO.

Genomläsning

Ärendet går från registratorsexpeditionen till vederbörande byråchef eller föredragande, som har att genast läsa klagoskriften. Denna är vanligen maskinskriven men kan ofta vara handskriven med mer eller mindre svårläst stil. Ofta är den oklar och ofullständig, varför det är svårt att förstå vad klaganden menar. Längden kan variera från några rader till åtskilliga sidor. Ej sällan är till klagoskriften bifogade tidningsartiklar

[1] En redogörelse för utredningsförfarandet inom ombudsmannaämbetena lämnades av 1963 års JO-utredning i SOU 1965:64 s. 202 f. Ombudsmännens utredningspraxis debatterades i riksdagen i samband med granskningen av 1969 års ämbetsberättelse (FK 1969:6:29). I 1970 års ämbetsberättelse finns en fyllig beskrivning av utredningen i JO-ärenden med särskild tonvikt på remissförfarandet (s. 280 f.). Även i 1972 års ämbetsberättelse redogörs för utredningsförfarandet, särskilt i kriminalvårdsärenden (s. 130 f.).

eller andra handlingar, såsom tidigare skrivelser till andra myndigheter och beslut av andra myndigheter, vilka också måste granskas. Redan detta moment tar således viss tid i anspråk. – Hos JO Wennergren rådler en speciell ordning. Han får omedelbart en kopia av klagoskriften och ögnar själv igenom den varefter han skriver några kortfattade anvisningar om den fortsatta handläggningen. JO Lundvik och Thyresson tar inte del av klagoskriften på detta stadium.

Komplettering

Om klagoskriften är otydlig eller hänvisar till en viss myndighet eller ett visst beslut brukar föredraganden ringa till vederbörande myndighet för att få upplysningar om vad saken rör. Ibland blir det flera telefonsamtal. Upplysningarna antecknas i s.k. *telefonPM,* som signeras av föredraganden.

Om det i telefonsamtalet blir många upplysningar eller om det eljest anses lämpligt infordrar föredraganden *äldre akter* från vederbörande myndighet. JO-ärendet kan då svälla från ett kortfattat klagomål till en tjock bunt handlingar, som föredraganden har att gå igenom.

Endast sällan ber man klaganden själv förtydliga sin klagoskrift.

Den kompletterande utredningen brukar föredragandena besluta om och genomföra. Som nämnts brukar dock JO Wennergren själv ge vissa anvisningar om utredningen.

Remittering

Om klagomålet ger anledning till det och den ovannämnda utredningen inte är tillräcklig sänder man ärendet på remiss till den kritiserade myndigheten eller tjänstemannen eller till vederbörande chefsmyndighet. I remisskrivelsen begär man upplysningar, utredning eller yttrande eller en kombination av detta. Ibland upprättas inom JO-ämbetet en promemoria med synpunkter att bifogas remissen för yttrande. Remisstiden varierar beroende på ärendets art, men är vanligen en månad. I remisser till centrala myndigheter anges ofta inte någon tid.

Eftersom en JO-remiss förorsakar vederbörande myndighet betydande arbete, skall den enligt arbetsordningen undertecknas av JO, kanslichefen eller byråchef. En föredragande som ej är byråchef får således ej besluta om remiss. Praxis synes växla inom JO-ämbetet då det gäller att besluta remisser. På JO Lundviks avdelning synes remisserna normalt beslutas av byråchefen utan att JO tillfrågas, medan JO Wennergren har för vana att själv besluta om remiss. JO Thyresson torde besluta om remisser endast i tveksamma fall.

I svårare ärenden kan det behövas fler remisser, dels till berörda myndigheter, dels till expertmyndigheter. Om det finns anledning att kritisera en tjänsteman, brukar denne få tillfälle yttra sig innan ärendet avgörs.

Påminnelser

Om skriftliga yttranden har kommit in bereds klaganden normalt tillfälle att yttra sig över dem innan ärendet avgörs. Förfarandet tillämpas inte när det gäller infordrade akter eller telefonsamtal.

Förhör

Om sakläget är oklart kan det ibland finnas anledning hålla muntliga förhör med en eller flera personer. Ibland anmodar JO vederbörande myndighet att hålla förhör med någon tjänsteman i myndigheten. Ibland anlitas länspolischef eller lokal polismyndighet för att hålla förhör. Ibland hålls förhör av JO:s egna tjänstemän eller undantagsvis av JO själv. Sedan ett par år tillbaka har man en f. d. kriminalkommissarie anställd inom JO-ämbetet som avdelningsdirektör med uppgift att hålla förhör. Förhören sker antingen per telefon eller vid personliga sammanträffanden på platsen eller i JO-ämbetets lokaler.

Rättsutredningar

Föredraganden studerar i erforderlig utsträckning lagar och andra författningar, föreskrifter och anvisningar, lagförarbeten, rättsfall, tidigare JO-beslut samt facklitteratur. Väsentliga avsnitt intas ibland i förslaget till beslut. Särskilda promemorior över rättsutredningarna synes normalt inte förekomma.

Förslag till beslut

Föredraganden utarbetar förslag till beslut. Det förekommer dock ej sällan att JO Wennergren själv skriver sina beslut utan att föredraganden gjort ett förslag.

Avgörande

Formerna för avgörande växlar. Enligt instruktionen avgörs ärende efter föredragning men den medger också att ombudsman avgör ärende utan föredragning. Endast JO Wennergren synes använda sig av möjligheten att avgöra ärenden utan föredragning. Hos honom sker normalt ingen föredragning utan han får in de färdigberedda ärendena och läser själv akterna och förslagen till beslut, varefter han justerar besluten och vid behov diskuterar saken med den som berett ärendet. Hos såväl JO Lundvik som JO Thyresson förekommer föredragning i så gott som alla ärenden. Föredragningarna varierar i längd beroende på ärendenas omfattning och ofta görs de ytterst kortfattade. JO Thyresson torde ofta avgöra ärendet och justera beslutet i anslutning till föredragningen, medan JO Lundvik vanligen själv studerar akten efter föredragningens slut. Hos JO Lundvik förekommer i vissa enklare fall föredragning inför

byråchefen, varefter JO:s befattning med ärendet ofta kan begränsas till en genomläsning av ett i förväg uppsatt och kontrasignerat beslut.

Uppsättande av beslut

Varje ärende avslutas med ett beslut som numera är särskilt uppsatt. Originalen samlas i datumordning i pärmar, det s.k. registraturet, och binds senare. Avskrift av beslutet tillställs klaganden. Om remiss har skett eller det eljest finns anledning därtill översänds beslutet också till vederbörande tjänsteman eller myndighet och ofta även till andra myndigheter för kännedom. I beslut som innefattar kritik eller annat uttalande redogörs vanligen omsorgsfullt för utredningen samt lämnas skäl för JO:s ställningstagande. Avskrivningsbeslut i enklare fall har numera i allt större utsträckning kommit att sakna egentlig motivering och är sålunda mycket kortfattade.

6.5 Hur omfattande utredningsåtgärder vidtas?

Den utredning som JO-ämbetet företar varierar som synes starkt i olika ärenden. Av de i föregående avsnitt nämnda utredningsåtgärderna måste dock alltid registrering ske och vidare måste klagoskriften med bifogade handlingar genomgås samt beslut sättas upp. Även ett beslut om avvisning eller avskrivning fordrar således ett visst, ofta betydande, arbete. Den officiella statistiken i JO:s ämbetsberättelse visar att numera omkring 40 procent av klagoärendena avgörs utan särskild utredning mot omkring 30 procent år 1968 (tabell 2). Utredningen har i sin stickprovsundersökning kommit fram till att ingen utredningsåtgärd (varvid bortses från rättsutredningar) vidtogs i 32 procent av klagoärendena 1964, 41 procent 1968 och 43 procent 1972 (bilaga 1, tabell 15).

Utredningen har också låtit undersöka samtliga ärenden som kom in till JO-ämbetet under februari 1973. Hela antalet ärenden var 283. Till följd av återkallelse m.m. omfattade undersökningen 277 ärenden. Av dessa var fyra ärenden upptagna på JO:s eget initiativ medan återstoden var klagoärenden. Undersökningen visade att ingen utredningsåtgärd hade vidtagits i 43 procent av ärendena, att utredning hade skett i 52 procent och att 5 procent hade överlämnats till annan myndighet för utredning och prövning.

Till den grupp *ärenden som avgörs utan utredning* hör till en början klagomål som avvisas emedan den kritiserade tjänstemannen, myndigheten eller institutionen ej står under JO:s tillsyn. Dit hör även ett stort antal klagomål från personer som klagat tidigare i samma sak. Till gruppen hör också en del orediga klagomål eller klagomål som är så allmänt hållna att de ej kan ligga till grund för någon prövning. Man finner även några fall som avser mer än fem år gamla förhållanden, varvid klagomålet avskrivs redan med hänsyn till att ansvar för tjänstefel är preskriberat. De flesta klagomål inom gruppen avskrivs emellertid av JO med motivering att det ej finns anledning misstänka tjänstefel eller att

Tabell 2 Av riksdagens ombudsmän vidtagna åtgärder i klagoärenden 1968–1974

År	Avvisn. eller avgörande utan särskild utredning		Överlämnande enl. 9 § instr.		Avgjorda efter utredn. utan att fel funnits		Erinran el. annan kritik		Åtal eller disciplinär bestraffning		Framställning till riksdagen eller regeringen		Summa ärenden
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	
1968	642	30,2	76	3,6	1 174	55,2	224	10,5	7	0,3	4	0,2	2 127
1969	747	29,4	100	3,9	1 411	55,6	272	10,7	7	0,3	2	0,1	2 539
1970	787	30,0	89	3,4	1 325	50,6	413	15,8	3	0,1	1	0,1	2 618
1971	1 137	39,3	126	4,4	1 212	41,9	412	14,2	3	0,1	3	0,1	2 893
1972	1 281	38,2	175	5,2	1 439	42,9	449	13,4	5	0,1	2	0,1	3 351
1973	1 280	40,0	142	4,4	1 406	43,9	357	11,2	9	0,3	6	0,2	3 200
1974	1 163	37,4	131	4,2	1 452	46,6	359	11,5	7	0,2	1	0,1	3 113

vad klaganden anfört ej ger tillräcklig anledning ta upp saken till utredning. Någon gång kan det redan av klagoskriften framgå att fel ej föreligger. Flera ärenden avskrivs också med motivering att det framgår att saken är under utredning av annan myndighet och att JO ej vill föregripa denna myndighets beslut. Vid klagomål mot kommunala myndigheter anges ibland som motivering för avskrivningsbeslut att JO:s tillsyn över kommunal förvaltning är begränsad.

De flesta ärenden som avskrivs utan utredning avgörs inom två veckor från det att klagomålet inkom (bilaga 1, tabell 19).

JO-ämbetets officiella statistik skiljer inte mellan ärenden som blir föremål för *liten utredning* i form av telefonsamtal eller studium av en inlånad akt och ärenden vari företas större utredning, t.ex. remiss, förhör o.d. Av utredningens stickprovsundersökning framgår emellertid att cirka 30 procent av samtliga klagoärenden 1972 avgjordes efter en mindre utredning, vari det endast har förekommit telefonsamtal eller att akt har infordrats (bilaga 1, tabell 15). Undersökningen av ärendena från februari 1973 visade ungefär samma resultat.

Att utredning enligt JO:s statistik skett i ett ärende innebär inte alltid att JO ansett sig behöva tränga grundligt in i själva saken. Många telefonsamtal går ut på att infordra vissa formella uppgifter, t.ex. vilken myndighet som handlagt den fråga som föranlett klagomålet, om vederbörande beslut är överklagat, vilken paragraf ett kritiserat beslut stött sig på osv. Ibland infordras akter närmast med anledning av att klagoskrivelsen är ofullständig eller oklar. Utredningen går således i dessa fall ut på att klarlägga vad klaganden menar eller åsyftar. I andra fall får man genom studium av en akt eller genom telefonsamtal sakuppgifter som kan ligga till grund för en bedömning om det finns anledning misstänka tjänstefel eller om det påstådda felet är sådant att det finns skäl att eljest ingripa. I dessa fall avser utredningen alltså närmast att klarlägga om det finns fog för att ta upp klagomålet till grundligare undersökning.

När endast en liten utredning har skett brukar JO:s beslut, liksom då utredning ej skett, innebära att ärendet avskrivs med motivering att det inte finns skäl misstänka tjänstefel eller att det inte finns anledning föranstalta om ytterligare utredning. Endast sällan är JO:s beslut i sådana fall friande i den meningen att han konstaterar att tjänstefel ej har begåtts.

Ärenden med endast liten utredning blir i allmänhet avgjorda inom några veckor efter det att de kom in. Enligt utredningens undersökning låg medianvärdet på 19 dagar år 1972 (bilaga 1, tabell 19). Skiljelinjen i tidshänseende går alltså inte mellan ärenden utan utredning och ärenden med utredning, utan det avgörande är om ärendet föranleder stor utredning med remiss o.d. I så fall brukar det ta tre–sex månader eller i komplicerade ärenden ännu längre tid innan det kan avgöras (bilaga 1, tabell 19). Av de ärenden som kom in i februari 1973 var 30 ärenden av 277 ej avgjorda den 6 september, alltså efter mer än ett halvår.

Enligt stickprovsundersökningen skedde *stor utredning*, alltså remiss eller annan vidlyftigare utredningsåtgärd, i 26 procent av klagoärendena

1972, vilket innebär en kraftig minskning i förhållande till tidigare. Motsvarande tal 1964 och 1968 var för båda åren 43 procent (bilaga 1, tabell 15). Undersökningen av ärendena från februari 1973 gav vid handen att stor utredning skedde i något mindre än 25 procent av antalet ärenden.

Ett avgörande av JO efter stor utredning innebär naturligtvis ofta ett ställningstagande i sak. JO uttalar alltså att fel har begåtts eller att fel ej begåtts. Det kan emellertid också gå ut på att han ej finner anledning anta att fel har begåtts eller att han finner att sakläget är oklart men att ytterligare utredning ej kan antas leda till klarhet eller att vad klaganden har anfört ej är av den vikt att det bör föranleda ytterligare utredning.

Av det sagda framgår att det ej finns en skarp gräns mellan klagomål som lämnas utan utredning och klagomål som upptas till undersökning. Alla klagomål prövas såtillvida att de läses och begrundas. Frågan är hur omfattande utredning som de bör föranleda. Vidare kan utredningen klippas av och ärendet avgöras på olika stadier. Av den lämnade redogörelsen framgår att antalet ärenden som JO avgjort utan utredning eller efter liten utredning under de senaste åren ökat i förhållande till antalet ärenden med stor utredning. Utredningens undersökning visar också på en genomsnittlig minskning av samtliga typer av utredningsåtgärder (fortfarande bortses från rättsutredningar) utom telefonupplysningar, vilkas förekomst ökat starkt (bilaga 1, tabell 14). Detta tyder på att handläggningen av ärendena genomsnittligt sett förenklats och att telefonsamtal med vederbörlig tjänsteanteckning i stor utsträckning ersatt lån av akter samt remisser.

JO:s statistik över avgjorda klagoärenden visar att omkring fyra femtedelar av de klagomål som blivit föremål för utredning ej föranlett kritik medan en femtedel av dem medfört erinran eller annan form av kritik (jfr tabell 2 ovan).

I stället för att själv utreda och pröva klagoärenden kan JO-ämbetet jämlikt 9 § instruktionen överlämna dem till annan myndighet för utredning och prövning. Enligt JO:s statistik har detta skett i 4–5 procent av ärendena de senaste åren (tabell 2 ovan). Undersökningen av februari-ärendena 1973 gav till resultat att 5 procent av ärendena överlämnats till annan myndighet, bl.a. socialstyrelsen, medicinalväsendets ansvarsnämnd, kriminalvårdsstyrelsen, riksåklagaren, konsumentombudsmannen, överåklagare och regementschef.

6.6 Utredningens överväganden och förslag

6.6.1 *Den framtida ärendeutvecklingen*

Klagomålen till JO-ämbetet har ökat under en följd av år och det finns anledning att fråga sig om de kommer att öka även i fortsättningen. Orsakerna till den starka ärendeökningen är emellertid svåra att ange. Sannolikt har en lång rad faktorer bidragit till att klagomålsfrekvensen stigit. Den närmast till hands liggande förklaringen är den offentliga

förvaltningens expansion. Dagens välfärdspolitik har lett till att samhället ingriper reglerande på nya områden. Enskilda medborgare träffas därigenom av allt fler beslut och andra åtgärder av offentliga organ. Med ett ökat antal beslut bör också felfrekvensen öka och därmed anledningarna att klaga. Det finns också ett starkt samband mellan ökningen av klagoärendena och utvidgningen av den offentliga förvaltningen, vilket tidigare framhållits. Klagoärendena har emellertid ökat snabbare än denna (6.1 och bilaga 1, s. 236). En tänkbar orsak härtill kan naturligtvis i och för sig vara att standarden på tjänstemän och handläggning har sjunkit och att antalet fel därför ökat. Detta synes dock ej sannolikt och motsägs i viss mån av att andelen ärenden, i vilka JO funnit anledning till erinran eller annan kritik, varit i stort sett oförändrad under flera år.

Klagofrekvensen behöver inte nödvändigtvis ha samband med antalet fel begångna i domstolar och förvaltning. Teoretiskt kan man tänka sig att inga klagomål framställs även om felfrekvensen är hög, nämligen om kunskaperna om JO är små, och omvänt att klagofrekvensen är hög utan att några fel begåtts i förvaltningen, nämligen om medborgarna uppfattar sig som orättvist behandlade. Förklaringen till den ökade klagofrekvensen skulle således kunna tänkas hänga samman dels med medborgarnas kunskaper om JO, dels med deras allmänna samhällsattityder. Om man kan räkna med att kunskaperna om JO ökat över tid skulle det således kunna vara en förklaring till den ökade klagomålsfrekvensen. Likaså kan en mer kritisk, mindre auktoritär inställning till domstolar och förvaltning ha samma effekt.

Även om de är svåra att leda i bevis förefaller båda antagandena rimliga. Förbättrad skolutbildning och ökad samhällsinformation kan ha gjort individerna mer medvetna om sina rättigheter och förmåner och gjort dem mer benägna att söka hävda sin rätt. En lång rad händelser i Sverige och i världen i övrigt kring 1968 – då klagomålsfrekvensen drastiskt ökar – markerar en annorlunda inställning till det offentliga. Det räcker med att här nämna studentrevolterna, Vietnamrörelsen, byalagsrörelsen, miljögrupperna och krav på möjligheter för människorna att påverka sin omedelbara livssituation. Även om den ökade klagofrekvensen hos JO endast i ringa grad direkt kan föras tillbaka på just dessa händelser är samtliga dessa yttringar sannolikt ett uttryck för ett förändrat, mer samhällskritiskt klimat.

Det är inte bara hos JO som klagomålen ökat, utan som framgår av kap. 3 har en liknande utveckling skett även hos andra samhällsorgan som KO, allmänna reklamationsnämnden och radionämnden. Verksamt bidragande härtill torde vara den publicitet som omger dessa organ i massmedia. JO-ämbetet bevakas dagligen av representanter för pressen som omedelbart får del av både inkommande handlingar och JO:s beslut. Ett stort antal anmälningar och beslut refereras i tidningarna och ibland blir de även omnämnda i radio och TV, vilket i sin tur ökar kännedomen om JO-ämbetet och är ägnat att höja anmälningsfrekvensen.

Ett resultat av utredningens stickprovsundersökning av ärenden hos JO är att antalet icke-partsärenden ökat kraftigt (bilaga 1, tabell 7). Det vill synas som om det blivit allt vanligare att människor begär JO:s

undersökning av förhållanden som de fått kännedom om genom tidningspressen men som ej direkt angår dem själva. En iakttagelse i detta sammanhang är att vissa stora uppmärksammade händelser, som t. ex. mordrättegångar, bankrån, rymningar från fångvårdsanstalt eller flygplanskapningar, ofelbart föranleder flera JO-anmälningar. Som extrema exempel kan anges att det s.k. Norrmalmstorgsdramat i augusti 1973 medförde 41 klagoärenden och att den s. k. IB-affären gav anledning till 60 ärenden under 1973 och ytterligare en del därefter.

En annan iakttagelse är att JO-ämbetet i viss utsträckning kommit att användas som ett slagträ i samhällsdebatten och att vissa personer och organisationer gör JO-anmälningar för att påverka myndigheternas handlande i önskad riktning och kanske också för att skaffa sig publicitet, snarare än för att få utrett om tjänstefel begåtts vid ett enstaka tillfälle.

Under senare år har flera åtgärder vidtagits av statsmakterna i syfte att stärka rättssäkerheten. Inom förvaltningen har handläggningen av ärenden reglerats genom den nya förvaltningsdomstolsorganisationen. Möjligheterna att få biträde i rättsliga angelägenheter har kraftigt ökats genom den nya rättshjälpslagen (1972:429), och genom skadeståndslagen (1972:207) har staten och kommunerna ålagts skadeståndsansvar för sina tjänstemäns åtgärder. Från en synpunkt sett kunde dessa reformer tänkas vara ägnade att minska antalet klagoärenden hos JO, men å andra sidan kan de ökade möjligheterna till juridiskt biträde och utsikten att få skadestånd tänkas öka anmälningsfrekvensen. Utredningen vågar därför inte dra några slutsatser om hur dessa reformer kommer att påverka ärendeutvecklingen.

Däremot anser sig utredningen kunna utgå från att den offentliga sektorn fortsättningsvis kommer att växa – något som förutsagts i en lång rad sammanhang – samt att publiciteten kring JO-ämbetet medför att klagomålen kommer att fortsätta att öka. Även om klagomålskurvan planat ut 1972 och 1973 och t.o.m. sjunkit något 1974, finns det enligt utredningens mening inte någon anledning att anta att den hittillsvarande ökningen varit tillfällig. Utredningen saknar dock grund för en exakt bedömning av hur stor den framtida ökningen kommer att bli. I sitt fortsatta resonemang antar utredningen emellertid att ökningen av antalet klagoärenden sker i ungefär samma takt som under de senaste 15–20 åren, dvs. med i genomsnitt 160 ärenden per år. Antagandet skulle med oförändrade regler om JO-ämbetets tillsynskrets innebära att antalet klagoärenden skulle komma att uppgå till 3 400 1975 och 4 200 1980 (bilaga 1, s. 236).

6.6.2 *Metoder att begränsa klagomålsprövningen*

Utredningen har därför till en början tagit upp frågan om man för att komma till rätta med JO:s arbetsbörda skall begränsa klagoärendena genom att kräva att de klagande först vänder sig till någon annan instans än JO-ämbetet. Denna instans skulle då söka hjälpa klaganden till rätta och först om detta inte lyckas skulle klagomålet få gå vidare till JO. Det

kan i detta sammanhang erinras om att i Storbritannien och Frankrike (jfr. 4.5) enskilda medborgare saknar rätt att vända sig direkt till deras motsvarighet till JO och att endast parlamentsledamot har möjlighet att anföra klagomål dit. För Sveriges del skulle de nyinrättade allmänna advokatbyråerna eventuellt kunna utgöra en tänkbar förstainstans (jfr även 11.3.10 om en regional organisation till JO-ämbetet). Emellertid har utredningen funnit dels att endast en mindre del av klagoärendena är sådana att de lämpar sig för handläggning vid en allmän advokatbyrå, dels att rätten att vända sig direkt till JO-ämbetet utan förmedling av annat organ är så fast förankrad i allmänhetens rättsmedvetande och så värdefull att den ej bör begränsas. Utredningen har därför avvisat tanken på att uppställa något förbud för medborgarna att vända sig direkt till JO-ämbetet.

Om man vill begränsa klagomålsprövningen på annat sätt än genom att införa skyldighet att först hänvända sig till en instans utanför JO-ämbetet, ter det sig naturligt att söka ställa upp vissa *fasta kriterier* för vad JO-ämbetet bör uppta till utredning resp. vad det bör underlåta att lägga ned arbete på. Man skulle alltså finna några avvisnings- eller avskrivningsanledningar, vars förekomst tyder på att det är av mindre vikt att klagomålet prövas. Av den tidigare redogörelsen framgår att man i tidigare utredningssammanhang lagt fram förslag om vissa fasta kriterier för avvisande. Även i redogörelsen för utländska JO-ämbeten (kap. 4) finner man exempel på sådana avvisningsregler. Här kan nämnas följande.

1. Tidsbegränsning. Klagomålet avvisas då det avser gärning som begåtts mer än viss kortare tid tillbaka, t.ex. ett år.
2. Ordinarie besvärsmöjlighet står fortfarande öppen. Klagomålet avvisas.
3. Ordinarie besvärsmöjlighet har ej utnyttjats. Klagomålet avvisas.
4. Partsbegränsning. Klagomål av den som ej är personligen berörd av ett påtalat fel avvisas.
5. Formella brister, t.ex. att klagomålet ej är skriftligt, namngivet, undertecknat eller bestyrkt med handlingar, medför avvisande.

Ett annat alternativ är att överlämna åt JO att efter eget omdöme sålla ut de ärenden som bedöms vara av mindre vikt. Till hans ledning uppställs då endast *allmänna principer* eller *generalklausuler*, t.ex. att klagomålet prövas om det ger "tillräcklig anledning" till undersökning eller att det avvisas om det är av "ringa betydelse för klaganden" att klagomålet undersöks eller om det "från allmän och enskild synpunkt är av ringa betydelse" att saken prövas eller om JO med hänsyn till omständigheterna finner det vara "av mindre vikt" att saken prövas.

6.6.3 *Fasta kriterier*

Tidsbegränsning

Preskriptionstiden för självständiga ämbetsbrott är utom i vissa grova fall fem år, och klagomål som avser mer än fem år gamla förhållanden avvisas

därför normalt av JO. Det är emellertid få klagomål som kan avvisas av denna anledning, enligt utredningens undersökning 2–3 procent (bilaga 1, tabell 10).

Någon annan tidsgräns använder sig JO inte av. Undantagsvis åberopas dock som skäl för att ej ta upp ett klagomål till prövning att lång tid förflutit efter den påtalade händelsen, även om tiden är mindre än fem år, men då finns det också andra skäl, t.ex. att saken ej är av större vikt.

Utredningen har övervägt om man skall införa en fast tidsgräns, t.ex. ett eller två år, som ett sätt att begränsa klagomålsprövningen, och till följd härav avvisa alla klagomål som inkommer efter denna tid. Utredningen har dock stannat för att inte föreslå någon sådan. Om man har en sådan gräns måste man också införa en undantagsregel för fall då klaganden haft giltigt skäl för att ej klaga inom tiden hos JO, t.ex. emedan han först vänt sig till ordinarie besvärsmyndighet eller emedan han först lång tid efter det att felet begåtts fått kännedom om det eller fått men av det. Därtill kommer att man inte skulle begränsa klagomålsprövningen i någon större utsträckning. Av utredningens ärendestudie framgår att man i många fall inte kan utläsa ur klagoskrifterna hur gammal den påtalade tjänsteåtgärden är, varför en generell avvisningsregel som bygger på en tidsgräns blir svår att tillämpa utan särskild utredning om avvisningskriteriet föreligger. Den företagna undersökningen tyder på att numera högst 6 procent omedelbart skulle kunna avvisas med en tvåårsgräns utan en sådan särskild utredning och högst 14 procent med en ettårsgräns (bilaga 1, tabell 10). Då har hänsyn ej tagits till de fall som enligt nämnda undantagsregler ändå måste tas upp till prövning.

Förslaget om avkriminalisering av vanliga tjänstefel får vissa återverkningar på frågan om en tidsgräns för avvisande av klagomål. Enligt ÄK:s förslag skall disciplinpåföljd för fel i tjänsten inte kunna åläggas arbetstagare efter en tvåårsperiod. ÄK:s förslag innebär också i vissa fall en förkortning av preskriptionstiden för brott i tjänsten, t. ex. till två år för oaktsamhet i myndighetsutövning. I dessa delar överensstämmer regeringens proposition med ÄK:s förslag. I anslutning härtill synes det lämpligt att JO-ämbetet normalt ej upptar klagomål till utredning, om det framgår att det påtalade felet är mer än två år gammalt. I fråga om sådana fel torde det ofta ej vara möjligt att förebringa en tillförlitlig utredning och det föreligger inte heller ett lika påtagligt behov av en kontroll från JO:s sida som då det gäller mer aktuella fel. Emellertid vill utredningen ej förorda att man inför en absolut avvisningsregel utan föreslår en bestämmelse som närmast innebär en rekommendation till JO att inte befatta sig med förhållanden som är mer än två år gamla. Denna regel synes för övrigt böra gälla även i inspektionsärenden. Om det däremot föreligger misstanke om ett brott med längre preskriptionstid än två år eller om det eljest anses från allmän synpunkt påkallat bör JO kunna ta upp ärendet till undersökning.

Ordinarie besvärsmöjlighet fortfarande öppen

När ordinarie besvärsmöjlighet fortfarande står öppen, vilket synes vara ett tämligen ovanligt fall, brukar JO underlåta att ta upp klagomålet till prövning. I sitt beslut brukar han göra klaganden uppmärksam på möjligheten att besvära sig över det kritiserade beslutet.

Utredningen finner JO:s praxis lämplig, men anser ej att det finns något behov av att ställa upp en formell regel om avvisning av klagomål då besvärsmöjligheten fortfarande står öppen. Till detta kommer att klagoskrifterna ofta saknar information om när det kritiserade beslutet fattats och om man tidigare överklagat (bilaga 1, s. 263 ff.).

Ett närliggande fall är det att klaganden både besvärar sig till ordinarie instans och vänder sig till JO. I dessa ganska vanliga situationer brukar JO vägra att ta upp klagomålet till prövning. Utredningen ansluter sig till denna praxis men finner ej skäl föreslå någon formell avvisningsregel.

I detta sammanhang synes det angeläget framhålla att JO-ämbetet bör behandla ärendet med förtur, om det framgår att klaganden fortfarande har kvar sin möjlighet att överklaga på vanligt sätt, så att klaganden kan göras uppmärksam på detta. Utredningens ärendestudie visar att omloppstiderna på senare år ökat några dagar även i enkla ärenden, vari någon utredning ej företas (bilaga 1, tabell 19), och detta ökar risken för att klaganden ej hinner få JO-ämbetets besked inom besvärstiden.

Ordinarie besvärsmöjlighet har ej utnyttjats

I likhet med 1967 års sammansatta utskott anser utredningen att JO-ämbetet bör uppfattas som en extraordinär instans och att det ej är tillfredsställande om människor i stor utsträckning vänder sig till JO i stället för att utnyttja ordinarie besvärsmöjligheter. Detta talar för att man skulle ha en regel om avvisande av klagomål, när klaganden ej har utnyttjat sin besvärsmöjlighet. Därigenom skulle de klagande så att säga tvingas att först anföra besvär i vanlig ordning. Emellertid kan man misstänka att det i många fall är de personer som har svårast att klara sig i samhället som försitter sina ordinarie besvärsmöjligheter, varför det skulle te sig stötande att avvisa deras klagomål med denna motivering. Utredningen har ej heller funnit exempel på att JO använder det förhållandet att ordinarie besvärsmöjlighet ej begagnats som ett skäl att avvisa ett klagomål. Utredningen anser därför att någon formell avvisningsregel i här diskuterat hänseende ej bör ställas upp.

Partsbegränsning

Som tidigare nämnts (6.1) har det blivit allt vanligare att personer som ej själva är berörda av det påtalade tjänstefelet klagar hos JO. En granskning av JO:s avskrivningsbeslut visar att det förhållandet att en person inte är part aldrig ensamt åberopas som skäl för avskrivning. Någon gång åberopas dock det bristande partsintresset i förening med något annat skäl, t.ex. att det ej föreligger "tillräckliga skäl för att ta upp dessa av en

utomstående anförda klagomål till prövning". Om man enbart skulle se till beslutsmotiveringarna behandlas icke-parter i stort sett på samma sätt som parter.

Utredningens undersökning har emellertid givit det resultatet att klagomål av icke-parter faktiskt avskrivs i avsevärt större utsträckning än klagomål av parter (bilaga 1, tabell 26).

Utredningen har övervägt om man skall uppställa någon föreskrift om generellt avvisande av klagomål från den som ej har personligt intresse i saken, men har i likhet med 1963 års JO-utredning avvisat tanken. En orsak därtill är att det är svårt att dra en gräns mellan den som personligen är berörd och den som är så litet berörd att hans klagomål ej framstår som värt att pröva. Flera klagomål anförs av personer som är anhöriga till den förfördelade eller nära vänner eller kanske bara grannar. Parten själv är kanske i en sådan situation att han ej kan eller vill klaga själv. Vidare är den klagande ibland om inte personligen berörd så åtminstone mer eller mindre avlägset indirekt berörd i egenskap av t.ex. granne, kommunmedlem, skattebetalare eller medborgare. I en viktigare miljövårdsfråga kan ju var och en av de i trakten boende anses vara på sådant sätt berörd. Det synes därför lämpligt att JO har möjlighet att ta upp sådana frågor till undersökning, även om den klagande ej har partsbehörighet i vedertagen mening. En annan orsak till att utredningen ej vill införa en generell avvisningsregel är att många klagomål av icke-parter avser väsentliga samhällsfrågor som kan vara väl värda en undersökning från JO:s sida. Ett exempel härpå är frågan om den s.k. konstitutionella nödrätten, som aktualiserades i samband med flygplanskapningen i Malmö i september 1972 och bankrånet på Norrmalmstorg i augusti 1973.

Formella krav på klagomålet

Enligt nuvarande instruktion bör klagomål anföras skriftligen, men något krav är inte detta. Vidare upprätthåller JO-ämbetet en praxis att anonyma klagomål normalt ej upptas till undersökning. Enligt utredningens mening bör några formella krav på klagoskrifter ej uppställas enbart i avsikt att begränsa klagomålen till JO-ämbetet.

För att underlätta ämbetets handläggning av klagoärendena, men även för att rikta klagandenas uppmärksamhet på vilka uppgifter de lämpligen bör lämna i klagoskriften och därigenom underlätta för dem att ställa upp skrivelser till JO, synes det utredningen önskvärt att instruktionen innehåller en rekommendation om vilka uppgifter klaganden bör lämna. Sålunda synes klagoskriften böra uppta den myndighet, som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, tidpunkten för åtgärden samt klagandens namn och adress. En bestämmelse härom bör upptas i instruktionen. Eftersom många människor har svårt för att författa klagoskrifter bör formella brister i dessa dock ej medföra att deras klagomål lämnas utan prövning.

En invändning mot att ställa upp generella avvisningsregler, vilken har avseende på samtliga här omnämnda fall, är att man genom dem hindrar JO-ämbetet att upptäcka eller pröva ett visst antal begångna fel (bilaga 1, s. 263 f.). Särskilt olägligt kan detta vara om klaganden påtalat ett allvarligt missförhållande. Sannolikt skulle man bli tvungen att öppna möjlighet för JO att av eget initiativ ta upp ett sådant förhållande till undersökning även om ett fast avvisningskriterium förelåg.

Resultatet av denna genomgång är således att utredningen inte vill föreslå någon undantagslös regel om avvisande av klagomål, när vissa angivna kriterier föreligger. I stället vill utredningen diskutera någon mjukare regel som överlämnar åt ombudsmännens eget omdöme att avgöra när klagomål ej bör prövas.

6.6.4 *Generalklausul*

Även om antalet klagomål som avskrivs utan utredning är betydande, åberopas den nuvarande generalklausulen i 8 § ombudsmannainstruktionen (gällande lydelse se ovan under 6.3) ytterst sällan, enligt uppgift bara i några få fall per år. Ombudsmännen har inför utredningen uttalat att den är för snävt formulerad genom att den för avskrivning uppställer krav på att det från både allmän och enskild synpunkt skall vara av ringa betydelse att saken prövas. Vanligen är ett klagomål av åtminstone viss betydelse, antingen för den enskilde eller från allmän synpunkt. Därtill kommer att det kan vara mindre tilltalande för JO att för klaganden uttala att det är av ringa betydelse att JO tar upp hans sak. Ombudsmännen har därför, som nämnts under 6.3, inför JO-delegationen föreslagit en omformulering av bestämmelsen av innebörd att klagomål bör avskrivas om JO med hänsyn till omständigheterna finner det vara *av mindre vikt* att saken prövas. Vid samtal med utredningen har en av ombudsmännen som en annan tänkbar regel nämnt att JO endast skulle ta upp till prövning sådant som är av väsentlig betydelse från allmän *eller* enskild synpunkt.

JO har emellertid – enligt vad 1967 års sammansatta utskott klart uttalade – rätt att lämna klagomål utan undersökning även då 8 § ej direkt kan åberopas. Man kan därför ställa frågan om det över huvud är nödvändigt att formulera om paragrafen. Som svar har ombudsmännen framhållit att det skulle ha stor psykologisk betydelse om JO kunde hänvisa till en regel som riksdagen givit, när han beslutar att ej ta upp ett klagomål till undersökning. Klagandena får antas lättare nöja sig med detta än med en förklaring av JO att han ej finner anledning företa någon åtgärd. Det skulle sålunda vara bättre för förtroendet för JO-ämbetet om man introducerar en ny avskrivningspraxis som bygger på riksdagsbeslut än om ombudsmännen själva börjar avskriva mera än förut. Ombudsmännen har dock nämnt att de för att klara arbetsbördan redan nu är tvungna att avskriva klagoärenden i synnerligen stor utsträckning.

När man läser JO:s ämbetsberättelser och även JO:s opublicerade beslut kan man ibland få det intrycket att JO i många fall utreder frågor som ej ter sig särskilt väsentliga. Det kunde därför ligga nära till hands att

påstå att ombudsmännen borde kunna lägga klagomål åt sidan i betydligt större utsträckning än f.n. För att få ett underlag för att bedöma denna fråga har utredningen gått igenom ett antal klagoskrifter för att se om JO tar upp mindre väsentliga klagomål till prövning eller omvänt måhända avvisar sådana klagomål som borde prövas. Undersökningen har som nämnts under 6.5 omfattat 277 ärenden som kom in till JO-ämbetet i februari 1973. Det visade sig därvid att JO-ämbetet i det alldeles övervägande antalet fall (80–85 procent) dragit gränsen mellan ärenden som skulle avskrivas utan utredning och ärenden som skulle upptas till någon form av utredning på ett sätt som JO-utredningen kan ansluta sig till. Endast i ett mindre antal fall (10–15 procent) syntes det vara möjligt att helt underlåta utredning när JO-ämbetet föranstaltat om sådan. I några fall borde man också kunna göra en mindre omfattande utredning än vad JO-ämbetet företagit.

JO-ämbetet står här inför svåra avvägningsproblem. Några kan nämnas här. En grupp av klagande har uppenbarligen allmänt sociala problem och i sin nöd vänder de sig till JO för att få hjälp. De är t.ex. sjuka och anser sig illa behandlade av läkare eller försäkringskassa, de är gamla och begriper ej hur deras pension är uträknad, de har råkat in i privata tvister och anser sig orättvist behandlade av domstolarna. Ofta kan JO här ha fog för att anta att något tjänstefel ej har begåtts, varför klagomålet lämnas utan åtgärd. Vad klaganden skulle behöva är hjälp, men JO kan inte eller hinner inte hjälpa och för övrigt ingår det ej direkt i hans uppgift att hjälpa enskilda personer till rätta. – En annan grupp utgörs av mer militanta personer som synes vara ute för att "sätta fast" tjänstemän eller för att kverulera eller för att skaffa sig publicitet. Tonen i deras klagoskrivelser kan vara sådan att man tror att de ej lidit någon större oförrätt, att de överdriver eller att de rent av talar osanning. Mot ett avskrivningsbeslut talar dock möjligheten att deras påstående trots detta kan vara välgrundat. Särskilt utpräglade fall av denna typ är många klagomål mot polismän eller vårdpersonal med påstående om misshandel eller andra övergrepp. Hit kan även räknas en del klagomål över utebliven permission från fångvårdsanstalt, besöksförbud eller censur på fångvårdsanstalt eller omplacering från en avdelning till en annan på mentalsjukhus samt naturligtvis många fall då "vän av ordning" klagar på förhållanden som ej berör honom personligen. – En tredje grupp av klagomål slutligen avser förhållanden eller fel som i sig ej är särskilt allvarliga eller i det enskilda fallet vållat någon nämnvärd skada, men som skulle vara till stor olägenhet för allmänheten om de var vanliga. JO kan därför vilja ta upp dem till utredning för att genom vägledande uttalanden förebygga framtida fel.

Enligt utredningens bedömning är JO-ämbetets nuvarande avskrivningspraxis i stort sett lämplig. Det kan nämnas att genomgången av februariärendena knappast visade något fall som JO avskrivit men som enligt utredningens mening borde ha prövats. I någon mån bör JO dock kunna begränsa klagomålsprövningen ytterligare, men någon radikal minskning av arbetsbördan kan detta ej leda till.

Utredningen har den uppfattningen att JO-ämbetet ofta lägger ner alltför stor möda på att motivera varför ett ärende ej upptas till prövning. Avskrivningsbesluten är vanligen individuellt utformade, men det är ändå ofta svårt att inse varför den ena men ej den andra motiveringen

använts i ett visst fall. Enligt utredningens åsikt skulle en standardisering av avskrivningsbesluten innebära en viss arbetsbesparing och inte medföra någon nämnvärd nackdel för de klagande.

Eftersom den nuvarande generalklausulen inte kan användas i den utsträckning som är önskvärt för att få en lämplig avskrivningspraxis, föreslår utredningen att den formuleras om så att det tydligare framgår att det är JO-ämbetets bedömning av klagomålets vikt som är det avgörande. Vidare bör paragrafen ge anvisning på några omständigheter som bör beaktas vid bedömningen av om klagomålet skall avskrivas. I huvudsaklig överensstämmelse med ombudsmännens tidigare förslag föreslår utredningen följande formulering:

Gällande lydelse	*Utredningens förslag*
Ombudsman bör lämna klagomål utan åtgärd, om det från allmän och enskild synpunkt är av ringa betydelse att saken prövas.	Ombudsman bör avskriva klagoärende från handläggning, om han finner det vara av mindre vikt att saken utreds. Härvid skall särskilt beaktas om det synes sannolikt att något fel ej begåtts, om det påstådda felet är ringa eller om felet ej rör klaganden personligen eller någon som han företräder.

Paragrafen ger uttryck för det i och för sig självklara förhållandet att det i första hand är ogrundade klagomål och klagomål över bagatellartade fel som JO bör låta bli att utreda.

Även om man inte har någon generell regel om avvisning av klagomål från icke-parter, synes det utredningen rimligt att dessa klagomål i många fall leder till utredning i mindre utsträckning än andra klagomål. Utredningen tänker då särskilt på sådana fall då en person klagar över ett förhållande som ej alls berör honom själv, t. ex. något som han läst om i tidningarna. Eftersom den som blivit utsatt för det påstådda tjänstefelet ej själv funnit anledning klaga, synes frågan böra utredas endast om JO själv anser saken vara så anmärkningsvärd att den motiverar en JO-utredning. Klagomålet skulle alltså kunna uppfattas som en anmälan som utlöser JO:s eget initiativ. Detsamma gäller klagomål över sådana samhällsföreteelser, som snarare angår var och en än enskilda parter, t. ex. livsmedelsverkets bedömning av livsmedelstillsatser, SJ:s nedläggning av järnvägslinjer och länsstyrelsers fastställande av lokala ordningsstadgor. Även dylika fall bör tas upp till undersökning endast om JO-ämbetet finner undersökning motiverad. Inom utredningen har emellertid också framhållits att anförande av klagomål hos JO kan vara ett lämpligt sätt att kanalisera ett missnöje i samhället och att man därför inte bör införa några bestämmelser som hindrar motiverade klagomål, även om de anförs av personer som ej är personligen berörda. Så kan t. ex. många invandrare behöva anlita någon förtroendeman för att föra deras talan. Under intryck av dessa synpunkter har utredningen stannat för att begränsa

rekommendationen om avskrivning till fall då felet varken rör klaganden personligen eller någon som han företräder.

Självfallet skall även andra omständigheter än de i paragrafen nämnda beaktas vid prövningen, t. ex. att möjligheten att överklaga ett beslut kvarstår, att saken tidigare prövats av JO-ämbetet eller att det är ovisst vad som faktiskt inträffat och fortsatt utredning ej står i proportion till sakens vikt. Av paragrafens formulering framgår också klart att JO kan ta upp ett klagomål till prövning även om någon av de i andra stycket nämnda omständigheterna föreligger. Dessa utgör endast exempel på omständigheter som bör beaktas vid prövningen av om ärendet är av mindre vikt. Paragrafen hindrar således ej JO från att ta upp t. ex. ett seriöst klagomål över ett allvarligt missförhållande, även om det härrör från en person som ej är personligen berörd.

Enligt utredningens mening bör avskrivningsbesluten normalt ej behöva innehålla mer än en hänvisning till denna paragraf. Dessutom kan det ibland vara av värde för den klagande att i samband med beslutet få vissa ytterligare upplysningar. Utredningen återkommer till detta under 11.3.9.

6.6.5 *Överlämnande till annan myndighet*

Ett sätt för JO att begränsa prövningen av klagomål är att överlämna dem till annan myndighet för utredning och prövning. Enligt utredningens bedömning utnyttjar JO-ämbetet ej i full utsträckning den möjlighet som 9 § JO-instruktionen ger. Detta kan kanske bero på att överlämnande av klagomål till annan myndighet för prövning i många fall måste av de klagande uppfattas som jämställt med avskrivning, eftersom det ofta just är en JO-utredning som klaganden vill ha, och att det då känns otillfredsställande för JO att skjuta ärendet ifrån sig. Överlämnande sker numera mest av ärenden som rör kriminalvård, sjukvård och åklagarväsendet.

Enligt utredningens mening bör man i större utsträckning, särskilt inom andra förvaltningsområden än de nu nämnda, söka utnyttja denna möjlighet då det gäller klagomål som är alltför väsentliga för att avskrivas omedelbart men som helst ej bör föranleda en JO-utredning. Klara avskrivningsfall bör dock ej – såsom nu i viss mån sker – överlämnas till annan myndighet eftersom man därigenom ådrar den onödigt arbete.

Såsom anförs under 10.2.5 bör JO klart skilja överlämnande enligt denna paragraf av ett ärende till annan myndighet för utredning och prövning från överlämnande av ett utrett ärende till annan myndighet för disciplinär åtgärd.

Paragrafen medger inte att JO överlämnar ett ärende till JK för handläggning. Såsom närmare kommer att behandlas under 7.4 har chefen för justitiedepartementet tillkallat en utredning om JK-ämbetets uppgifter. I direktiven för utredningen uttrycks önskemål om en samordning mellan JO:s och JK:s uppgifter. Även enligt JO-utredningens mening är det angeläget att en sådan samordning kommer till stånd på vissa punkter. En sådan bör diskuteras i dessa sammanhang.

Det har under senare år blivit allt vanligare att myndigheter eller tjänstemän vid myndigheter vänder sig till JO med förfrågan om sådant som berör myndighetens eller annan myndighets verksamhet, t.ex. tolkningen av en viss paragraf. Ibland tar hänvändelsen sig formen av en anmärkning mot en annan myndighet eller mot en tjänsteman vid samma myndighet. Det torde tidigare ha varit regel att JO avböjt att besvara sådana frågor eller pröva sådana anmärkningar, men det händer numera ej sällan att JO ingår i prövning av frågorna.

Enligt utredningens mening är detta något som ej naturligen bör ingå i JO:s verksamhet. JO skall vara en allmänhetens ombudsman gentemot myndigheterna och inte en upplysningstjänst för dessa eller en instans som sliter tolkningstvister som uppkommit mellan olika myndigheter eller inom en myndighet. I många fall torde det kunna krävas att vederbörande myndighet eller tjänsteman avgör saken under eget ansvar i stället för att hänvända sig till annan. I andra fall synes saken lämpligen böra prövas av JK, som i förekommande fall kan underställa regeringen frågan om det behövs kompletterande föreskrifter eller anvisningar eller ett klarläggande av t.ex. gränsen för olika myndigheters kompetens. Utredningen anser det därför vara lämpligt att ge JO möjlighet att överlämna sådana ärenden till JK. Eftersom JO- och JK-ämbetena anses jämställda så att inget är underordnat det andra, bör överlämnandet dock ske endast efter överenskommelse med den andra myndigheten.

Paragrafen bör därför formuleras om i enlighet med det sagda.

I detta kapitel har på flera ställen sagts att "JO" skall besluta om avskrivning och att "JO" skall överlämna ett ärende. Därmed har inte avsetts att säga att JO själv skall fatta dessa beslut, utan uttrycket har använts synonymt med "JO-ämbetet". I kap. 11 kommer frågan om delegation av beslutanderätt från JO till vissa tjänstemän hos ämbetet att diskuteras.

7 JO:s inspektionsverksamhet

JO:s tillsyn över de offentliga myndigheterna sker på i huvudsak två sätt, dels genom prövning av klagomål, dels genom inspektioner. Vid sidan härav förekommer att JO av eget initiativ tar upp undersökningar av annan anledning än inspektionsiakttagelser, t.ex. då han vid granskning av tidnings- eller tidskriftsartiklar eller försvarets arrestantkort funnit ett anmärkningsvärt förhållande. Denna initiativverksamhet är dock av jämförelsevis ringa omfattning (bilaga 1, s. 269). Klagomålsprövningen är den del av verksamheten som tilldragit sig uppmärksamhet utomlands och som där i allmänhet ansetts utmärkande för ett ombudsmannaämbete. Inspektionsverksamheten däremot är en för Sverige i stort sett unik företeelse.

7.1 Tillbakablick

Inspektionerna var till en början inriktade främst på domstolar, fångvårdsmyndigheter och andra judiciella myndigheter samt på länsstyrelserna. Under första hälften av 1950-talet började JO att mera än förr inrikta dem på förvaltningen. Inspektionerna tog i mitten av 1950-talet i anspråk ungefär fyra veckor per år av JO:s arbetstid. Genom *1957 års reform* av ombudsmannaämbetena kom den kommunala förvaltningen med vissa inskränkningar under JO:s tillsyn. I samband med reformen förordades att JO skulle intensifiera sin tillsyn över förvaltningsmyndigheterna, främst genom ökad inspektionsverksamhet. Som ett riktmärke för dennas omfattning angavs åtta veckor om året (SOU 1955:50 s. 112). På grund av klagomålens ökning kunde detta riktmärke inte hållas, utan åren närmast efter reformen uppgick inspektionstiden till högst fyra veckor per år.

Redan före 1957 års reform fanns det en inspektionsplan som innebar att varje domstol och länsstyrelse skulle besökas en gång vart tionde år. Eftersom även JK hade samma mål skulle sålunda dessa myndigheter komma att besökas i genomsnitt en gång vart femte år. Även efter reformen kunde JO i stort sett följa denna plan och han kunde även något intensifiera kontrollen över civilförvaltningen i övrigt. Kontrollen koncentrerades i första hand på de lokala och regionala organen. Någon inspektion av centrala förvaltningsmyndigheter kunde ej genomföras.

Under de första åren efter 1957 års reform inspekterades ett 100-tal myndigheter per år av JO, men snart minskade antalet myndigheter till omkring 50. Inspektionerna synes efter reformen ha gjorts mer effektiva genom att JO tog med sig flera medhjälpare än tidigare under resorna och också förlade en större del av granskningsarbetet till sin egen expedition.

MO ägnade vid tiden för 1957 års reform en större del av sin tid åt inspektioner än JO, nämligen omkring sex veckor per år. Hans plan gick ut på att besöka de olika militära enheterna vart femte år och den kunde han i stort sett följa. Under de sista åren av ämbetets tillvaro utsträcktes inspektionerna även till några centrala förvaltningsmyndigheter inom försvarsväsendet.

1963 års JO-utredning, som föreslog att en del av JO:s ämbetsuppgifter skulle överföras till MO så att de i princip fick lika mycket att göra, avsåg med sina förslag bl.a. att inspektionsverksamheten rörande förvaltningen skulle göras mera omfattande.

Utredningen föreslog att *ombudsmannen för civilförvaltningen* skulle anslå åtta veckor om året åt inspektioner. Eftersom domstolsväsendet skulle vara undandraget denna ombudsmans tillsyn innebar förslaget en utökning av inspektionsverksamheten beträffande förvaltningen i förhållande till rekommendationerna i samband med 1957 års reform. Utredningen betonade vikten av att ombudsmannen inspekterade anstalter och liknande inrättningar för att kontrollera vården av dem som berövats friheten. Utredningen föreslog även utökad kontroll av taxeringsväsendet samt utvidgad inspektionsverksamhet beträffande vissa områden av kommunalförvaltningen, särskilt i vad avsåg frihetsberövande åtgärder samt sådana delar av den specialreglerade förvaltningen i vilka de enskildas rättsskyddsintresse var särskilt framträdande. Utredningen ville dock ej ange vilka områden som sålunda borde inspekteras utan överlämnade detta åt ombudsmannens bedömande. Utredningen framhöll även det önskvärda i att centrala förvaltningsmyndigheter inspekterades. Därvid borde i första hand uppmärksammas myndigheternas praxis i principiella frågor av allmän förvaltningsrättslig art men även t.ex. de av de centrala organen utfärdade tillämpningsföreskrifterna i de delar som var lämpade för sådan kontroll.

Utredningen ville inte uttala sig i frågan om hur lång tid den föreslagna *ombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet* skulle anslå åt inspektioner. Den ansåg att kriminalvårdsmyndigheterna, domstolsväsendet och övriga civila ämnesområden, som föreslogs överflyttade till denna ombudsman, borde inspekteras i ungefär samma utsträckning som tidigare. Utredningen förordade en viss reducering av inspektionerna av lokala och regionala organ inom försvaret, särskilt beträffande den ekonomiska förvaltningen, och en intensifiering av inspektionerna av centrala myndigheter inom försvarsväsendet. Slutligen föreslog utredningen ett särskilt stadgande enligt vilket ombudsman kunde uppdra åt kanslichef eller byråchef att verkställa inspektion.

Även *1967 års sammansatta utskott,* vars utlåtande godkändes av

riksdagen, ansåg det särskilt angeläget att en avsevärd utökning av inspektionsverksamheten kom till stånd. Utskottet anslöt sig i stort till utredningens uppfattning och menade att inspektionerna borde utökas särskilt då det gällde civilförvaltningen. Utskottet ville dock inte fixera någon bestämd tidrymd för inspektionernas årliga omfattning. Att utskottet föreslog ett gemensamt ombudsmannaämbete med tre ombudsmän i stället för två ombudsmän med skilda ämbeten gjorde det också vanskligare att ange den tid de konkreta önskemålen på skilda sektorer krävde för sitt förverkligande.

Utskottet behandlade tillsynsbehovet på några olika förvaltningsområden och förordade vidgad tillsyn över vårdområdet och den specialreglerade kommunalförvaltningen i övrigt, över centrala förvaltningsmyndigheter, särskilt sådana med tillsynsfunktioner i förhållande till kommunala organ, och över taxeringsväsendet. I fråga om den kommunala egenförvaltningen (den icke specialreglerade förvaltningen) menade utskottet att någon utökning inte borde ske. JO skulle sålunda ha rätt att företa inspektioner, men den borde begagnas bara när särskilda skäl föranledde det. Reservanter i utskottet menade däremot att samma regler i princip borde gälla för den statliga och den kommunala förvaltningen och att det därför saknades anledning att uttala sig för någon begränsning av JO:s tillsyn över den kommunala egenförvaltningen. Utskottet betonade även det angelägna i att reformen inte ledde till minskad tillsyn av försvaret.

En skillnad i synsätt hos 1963 års JO-utredning och hos 1967 års sammansatta utskott bör framhållas. Utredningen utgick från att JO var skyldig att pröva i princip alla inkomna klagomål och ansåg att hans möjlighet att ägna tid åt inspektioner begränsades av klagomålens antal och svårighetsgrad. Inkomna klagomål och andra anmälningar borde således behandlas i första hand och endast den tid, som därutöver stod till JO:s förfogande, kunde ägnas åt initiativverksamhet. Enligt utskottets uppfattning däremot förelåg inte för ombudsmännen någon formell skyldighet att pröva inkomna ärenden och någon sådan skyldighet borde ej heller föreskrivas. Med hänsyn till ombudsmannaämbetenas utpräglade förtroendekaraktär borde det överlämnas åt ombudsmännen att förvalta sina ämbeten även i nu förevarande hänseende. I utskottets uttalande låg således, att det borde ankomma på ombudsmännen själva att göra avvägningen mellan klagomålsprövning och inspektionsverksamhet.

7.2 Inspektionsverksamhetens omfattning och inriktning

Under åren efter 1967 års reform har inspektionsverksamheten åter intensifierats. Antalet inspekterade myndigheter har de senaste åren uppgått till drygt 100 varje år (tabell 1). I petitaskrivelsen för budgetåret 1975/76, daterad den 27 september 1974, har ombudsmännen satt som mål att inspektera cirka 30 dagar vardera, vartill kommer de inspektioner som ställföreträdarna utför.

Tabell 1 Antal inspekterade myndigheter

År	JO	MO	S:a	År	Ombuds-männen
1958	123	69	192	1968	100
1959	111	56	167	1969	90
1960	98	50	148	1970	112
1961	42	73	115	1971	126
1962	54	67	121	1972	116
				1973	129
				1974	144

En statistik över antalet inspektionsdagar återfinns i tabell 2. Denna visar att ombudsmännen och ställföreträdarna tillsammans under år 1972 inspekterade 106 dagar, vilket (räknat med femdagarsvecka) motsvarar ungefär 21 veckor. Under 1973 har de inspekterat 95 dagar tillsammans, vilket motsvarar 19 veckor.

Tabell 2 Antalet inspektionsdagar

Ombudsman	1972		1973	
	JO-dagar	Före-dragande-dagar	JO-dagar	Före-dragande-dagar
UL	35	87	32	70
GT	23	46	16	50
BW	33	56	36	78
AW	15	37	3	12
TS	–	–	8	10
Summa	106	226	95	220

Vid inspektionerna brukar myndigheten besökas av en ombudsman samt en eller flera av dennes medarbetare. Ibland kan JO åtföljas även av en tjänsteman från den centrala myndighet som har tillsyn över den inspekterade myndigheten. I några fall utförs inspektionerna enbart av tjänstemän från ombudsmannaexpeditionen på uppdrag av vederbörande JO, som sedan får del av inspektionsiakttagelserna. Av tabell 2 framgår att antalet dagar, som handläggande tjänstemän deltog i inspektioner, uppgick till 226 under år 1972 och 220 under år 1973. Detta innebär att det för varje dag som JO (eller ställföreträdande JO) inspekterar går åt drygt två inspektionsdagar för tjänstemän. Man kan även uttrycka omfattningen av inspektionsverksamheten så att den helt sysselsätter en halv JO och drygt en tjänsteman, vartill kommer för- och efterarbete.

Inspektionerna har under de senaste åren även avsett *centrala förvaltningsmyndigheter.* Sålunda har rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning inspekterats två gånger, 1968 och 1972, försvarets sjukvårdsstyrelse, rikets allmänna kartverk och lantmäteristyrelsen 1968, skolöverstyrelsen och centrala studiehjälpsnämnden 1969, statens trafiksäkerhetsverk och bostadsstyrelsen 1970, statens invandrarverk och utlänningsnämnden,

patent- och registreringsverkets bolagsbyrå, styrelsen för teknisk utveckling, vapenfrinämnden och värnpliktsnämnden samt värnpliktsverket 1971, lantbruksstyrelsen och försvarsstabens säkerhetsavdelning 1972, kammarkollegiet, riksskatteverket, sjöfartsverkets centralförvaltning och arbetsmarknadsstyrelsen 1973 och luftfartsverket, invandrarverket, bilregisternämnden, socialstyrelsen, konsumentombudsmannen och rikspolisstyrelsens dataavdelning 1974.

Domstolarna har under de senaste åren besökts i mindre utsträckning än tidigare. Under åren 1958–1962 inspekterades i runt tal 25 domstolar per år, varav närmare 10 av MO. Perioden 1968–1972 besöktes mellan 5 och 11 domstolar per år. 1973 besöktes 4 domstolar och 1974 6 (tabell 3). Det bör dock anmärkas att MO:s inspektioner inskränkte sig till den dömande verksamheten i militärmål.

Tabell 3 Inspekterade domstolar

År	JO	MO	S:a	År	Ombudsmännen
1958	20	9	29	1968	11
1959	19	8	27	1969	7
1960	20	5	25	1970	10
1961	14	15	29	1971	7
1962	11	8	19	1972	5
				1973	4
				1974	6

Fångvårdsanstalter, häkten och andra vårdanstalter har inspekterats i ungefär lika stor utsträckning under de båda jämförelseperioderna, dock att en kraftig ökning kan märkas under 1972–1974 (tabell 4 och 5).

Tabell 4 Inspekterade fångvårdsanstalter och häkten

År	JO	År	Ombudsmännen
1958	6	1968	3
1959	7	1969	3
1960	3	1970	1
1961	2	1971	5
1962	4	1972	12
		1973	25
		1974	13

Tabell 5 Inspekterade vårdanstalter

År	JO	År	Ombudsmännen
1958	7	1968	4
1959	4	1969	1
1960	2	1970	2
1961	3	1971	3
1962	3	1972	10
		1973	11
		1974	7

Inspektionsverksamheten då det gäller *länsstyrelser* har i någon mån ökat. Femårsperioden 1958–1962 besöktes 10 länsstyrelser, medan 17 länsstyrelser inspekterades 1968–1972 (tabell 6). 1973 var antalet 2 och 1974 4.

Tabell 6 Inspekterade länsstyrelser

År	JO	År	Ombudsmännen
1958	3	1968	4
1959	2	1969	5
1960	2	1970	2
1961	1	1971	3
1962	2	1972	3
		1973	2
		1974	4

Antalet inspekterade *kommunala myndigheter* har nedgått från 48 under den förra femårsperioden (därvid har magistrater och kommunalborgmästare ej medräknats) till 29 under den senare (tabell 7). 1973 var antalet 7 och 1974 12.

Tabell 7 Inspekterade kommunala myndigheter

År	JO	År	Ombudsmännen
1958	8	1968	9
1959	20	1969	4
1960	8	1970	2
1961	6	1971	8
1962	6	1972	6
		1973	7
		1974	12

7.3 Inspektionernas genomförande[1]

Inspektionerna föregås av en hel del arbete. Så måste t.ex. JO och tjänstemännen studera myndighetens instruktion och arbetsordning, författningar som myndigheten har att tillämpa samt dess organisation. Ibland infordras myndighetens protokoll för en viss tidsperiod för förberedande studium, varefter myndigheten kan anmodas att ta fram vissa akter som tilldragit sig JO:s uppmärksamhet, så att dessa omedelbart kan granskas vid hans besök.

Besöket inleds vanligen med att JO samtalar med myndighetens chef och därvid får en orientering om myndighetens verksamhet. JO kan förhöra sig om olika frågor, t.ex. tillämpningen av nya lagar, och om några särskilda problem vidlåder arbetet. Därefter följer vanligen en rundvandring på myndigheten varvid JO samtalar med olika befattnings-

[1] Utförliga redogörelser för inspektionsverksamheten under 1973 och 1974 återfinns i JO:s ämbetsberättelser 1974 s. 15 och 1975 s. 16.

havare och bildar sig en uppfattning om lokalförhållandena. Vid besök på fångvårdsanstalter och andra anstalter ges de intagna tillfälle att tala med JO i enrum. Under tiden granskar tjänstemän från ombudsmannaexpeditionen stickprovsvis myndighetens protokoll, diarier, beslut och andra handlingar. Förhållanden som väcker den granskandes uppmärksamhet antecknas i det vid inspektionen förda protokollet. Sedan inspektionen sålunda pågått från ett par timmar upp till ett par dagar avslutas den vanligen med ett nytt samtal med chefen och eventuellt även andra befattningshavare, varvid JO kan göra påpekanden och smärre anmärkningar och även direkt ge besked om sin åsikt i frågor som myndigheten upptagit. Om allvarligare fel har iakttagits lägger man i stället upp särskilt diarieförda ärenden, som JO efter remiss till myndigheten avgör genom formella beslut. I den mån granskning utförts av en tjänsteman föredrar denne sina iakttagelser för JO, varefter JO:s bedömande antecknas i protokollet. Tjänstemannen får inte själv framföra kritik.

Även efterarbetet är betydande. Från besöket kan vissa akter medföras för särskilt studium. Uppmärksammade problem kan föranleda särskilda undersökningar, och det ofta omfattande inspektionsprotokollet tar tid att ställa i ordning. Ett ordinärt protokoll vid inspektion av en lokal myndighet kan röra sig om ett tiotal sidor medan inspektionen av en större myndighet såsom en länsstyrelse kan föranleda ett protokoll om mer än 100 sidor. Protokollet tillställs myndigheten samt i förekommande fall även överordnad tillsynsmyndighet.

Antalet särskilt diarieförda initiativärenden i anledning av inspektioner o.d. framgår av tabell 8. Under femårsperioden 1958–1962 upptog JO och MO tillsammans i runt tal 700 sådana initiativärenden per år, varav MO svarade för den avgjort största delen. Under perioden 1968–1973 har antalet gått ned till grovt räknat 300–400 sådana ärenden årligen. Delvis torde nedgången hänga samman med ändrad diarieföringsteknik (se bilaga 1, s. 241). 1974 ökade initiativärendena åter.

Tabell 8 Antal nya initiativärenden i anledning av inspektioner o. d.[a]

År	JO	MO	S:a	År	Ombudsmännen
1958	166	576	742	1968	463
1959	184	536	720	1969	344
1960	211	522	733	1970	415
1961	83	593	676	1971	314
1962	189	560	749	1972	294
				1973	414
				1974	539

[a] Förutom initiativärenden föranledda av inspektioner ingår i tabellen ett fåtal initiativärenden av annan anledning, t. ex. granskning av försvarets arrestantkort. Initiativärenden på grund av tidningsartiklar är ej medräknade.

Antalet särskilt diarieförda inspektionsärenden fördelar sig mycket olika på de olika ombudsmännens tillsynsområden. Sålunda upptogs under 1974 354 initiativärenden på JO Lundviks tillsynsområde

(förvaltningen i allmänhet), 57 initiativärenden på JO Thyressons område (rättsväsendet och försvaret) samt 155 initiativärenden på JO Wennergrens tillsynsområde (vårdområdet). Skillnaden i antal hänför sig så gott som helt till ärenden som upptagits efter inspektion.

En av anledningarna till att det är så många fler inspektionsärenden på det förstnämnda tillsynsområdet än på de båda andra är att JO Lundvik de senaste åren särskilt intresserat sig för taxeringsnämndernas tillämpning av taxeringsförordningen och de lokala skattemyndigheternas tillämpning av reglerna om skattetillägg och förseningsavgift. Han har därför inte bara upptagit de flesta inkommande klagomål rörande dessa frågor till prövning utan även vid inspektionerna låtit ett stort antal inspektionsiakttagelser bli föremål för närmare undersökning. En skrivelse med en utförlig rapport om JO:s erfarenheter av skattemyndigheternas handläggning har den 29 november 1974 avlåtits till chefen för finansdepartementet (se JO 1975 s. 353 ff).

Inspektionsverksamheten beträffande försvarsväsendet har sedan 1970 fått en i viss mån annorlunda uppläggning än tidigare (se JO 1971 s. 15). Varje inspektion på ett militärt förband avslutas med en genomgång med förbandsledningen och övrig berörd personal, varvid JO:s iakttagelser redovisas med de påpekanden och anmärkningar som iakttagelserna ansetts påkalla. Tillfälle ges till meningsutbyten om de aktualiserade frågorna. Det som förekommit – utom då det varit fråga om mer bagatellartade förhållanden – återges i inspektionsprotokollet. Särskilda diarieförda ärenden läggs däremot inte såsom tidigare skett upp för varje anmärkning eller påpekande från JO. Sådana ärenden blir det endast då mera allvarliga fel påträffas eller frågor uppkommer som kräver närmare utredning. Statistiskt har detta medfört att antalet diarieförda inspektionsärenden för försvarsväsendet minskat från omkring 75 ärenden 1969 till omkring 10 ärenden 1970 (jfr även bilaga 1, tabell 29). Den nya uppläggningen medför – enligt vad som uppgivits i JO:s ämbetsberättelse – inte någon minskad effekt i tillsynen utan torde snarare vara ägnad att på ett smidigt sätt främja verksamhetens effektivitet. En inte oväsentlig vinst är att en för både JO och inspekterade myndigheter arbetskrävande och tidsödande skriftväxling undviks.

7.4 Utredningens överväganden och förslag

Som framgår av det tidigare har riksdagen vid flera tillfällen uttryckt sin uppskattning av inspektionsverksamheten och angivit riktlinjer för i vilken omfattning den bör bedrivas och på vilka områden den främst bör inriktas. Det har framhållits att inspektioner är det kanske mest effektiva sättet för JO att kontrollera efterlevnaden av lagar och författningar och att träffa på fel och brister i rättstillämpningen och i lagstiftningen. Särskilt förutvarande JO Bexelius har i olika sammanhang tryckt på betydelsen av en utökad inspektionsverksamhet (se t.ex. Svensk Juristtidning 1960 s. 108).

Eftersom en av utredningens huvuduppgifter är att söka komma till

rätta med JO:s stora arbetsbörda har utredningen allvarligt övervägt om inspektionsverksamhet är en så värdefull metod att utöva tillsyn över myndigheterna att den bör bibehållas i nuvarande omfattning.

Till en början kan nämnas att det synes råda något olika uppfattningar inom ombudsmannaexpeditionen i denna fråga. JO Lundvik har inför utredningen uttalat att han anser inspektionsverksamheten så viktig att han skulle vilja minska klagomålsprövningen för att få mer tid åt inspektioner. JO Thyresson synes tämligen nöjd med den nuvarande inspektionsverksamheten. JO Wennergren anser det väsentligt att ombudsmannen besöker myndigheterna och lär känna deras arbetsförhållanden, om han skall kunna fungera väl som tillsynsmyndighet. Ställföreträdande JO Wigelius anser klagomålsprövningen viktigast och menar att ämbetet bör organiseras med hänsyn till denna, varefter man får se om det blir någon tid över åt inspektioner. Han har uttalat att JO borde inspektera endast om anledning förekommer i ett särskilt ärende. Ställföreträdande JO Sverne finner inspektionsverksamheten betydelsefull.

När man diskuterar inspektionsverksamheten måste man skilja mellan inspektioner som företas av en speciell anledning och inspektioner som sker rutinmässigt, enligt ett i förväg fastställt schema. Vad beträffar de förra finner utredningen det mycket betydelsefullt att JO inspekterar en myndighet när helst det finns särskild anledning till det, t.ex. därför att ett flertal klagomål riktats mot myndigheten eller JO på annat sätt fått misstanke om speciella missförhållanden. Vad utredningen i det följande överväger är närmast de mer regelbundna inspektionerna som företas utan någon sådan särskild anledning.

Vad som främst motiverar en omfattande inspektionsverksamhet synes utredningen vara dess troliga preventiva effekt. Redan det förhållandet att en myndighet vet att den blir utsatt för en inspektion av JO inom de närmaste åren torde åtminstone i någon mån vara ägnat att öka tjänstemännens noggrannhet och strävan att iaktta gällande bestämmelser. Till en del torde man kunna nå detta mål genom inspektioner på förekommen anledning, men regelbundna inspektioner kan antas ha en bättre effekt.

Därutöver är inspektionerna ett sätt för JO att upptäcka begångna fel och utgör således ett led för att beivra dessa. Man kan då fråga sig vilka typer av fel som JO kan uppdaga under en inspektion. Till en början lär han kunna finna en hel del formella fel, såsom felaktigt förande av diarier, felaktigt ifyllda blanketter, försummelser att sända vissa underrättelser samt fel under handläggningen såsom dröjsmål med att utfärda stämning, att kalla till förhandling, att expediera beslut, underlåtenhet att ge besvärshänvisning o.s.v. Vidare kan han finna sådana fel som framgår av skrivna beslut, t.ex. felaktig tolkning och tillämpning av författningar, vissa icke rimliga bedömningar osv. Vid besök i anstalter kan han undersöka om lokaler uppfyller skäliga anspråk på rymlighet, hygien och trivsel, alltså den yttre ramen kring de intagna. Genom samtal med vårdare och andra befattningshavare torde han i någon om än liten utsträckning kunna bilda sig en uppfattning om dessas omdömesförmåga

och skicklighet. Genom samtal med intagna och möjligen även vid samtal med underlydande befattningshavare kan hans uppmärksamhet riktas på eventuella missförhållanden på anstalten eller inom myndigheten. Däremot får hans möjligheter att avslöja brister i behandlingen av intagna anses små. Detsamma gäller allmänt sett sådan handläggning som ej tar sig uttryck i skrivna beslut samt underlåtenhet att vara aktiv på områden där myndigheten har att ta egna initiativ. Ofta torde det därför vara de mindre allvarliga felen som han kan upptäcka under inspektioner.

Utredningens ärendestudie ger vid handen att majoriteten av alla initiativärenden gäller formella fel i handläggningen, inte det materiella innehållet i besluten (bilaga 1, tabell 31). I än högre grad än då det gäller klagoärenden riktar JO i initiativärenden anmärkningar nästan uteslutande mot formella fel (bilaga 1, tabell 37). Detta resultat synes bekräfta antagandet att JO har tämligen små möjligheter att genom inspektioner träffa på fel i materiellt hänseende som är av större betydelse från rättssäkerhetssynpunkt.

Det har framhållits att inspektioner är ett effektivt sätt för JO att lära känna myndigheternas verksamhet, vilket är en förutsättning för att han skall kunna utöva tillsyn över dem. Utredningen har förståelse för att en JO, som inte är speciellt insatt i en viss gren av den offentliga förvaltningen, kan behöva besöka en eller flera myndigheter för att skaffa sig en bild av myndighetens uppgifter, arbetssätt, organisation, personal, lokaler m.m. Inspektionerna skulle således i detta hänseende fylla en dubbel uppgift och således även utgöra ett slags studiebesök. Vid läsning av JO:s inspektionsprotokoll gör man också den iakttagelsen att många inspektioner i lika hög grad ger intryck av studiebesök som besök för aktiv kontroll, inriktad på att finna bristande efterlevnad av lagar och författningar. Även om det således är påkallat att JO gör en del sådana besök vill utredningen ifrågasätta om han skall behöva göra inspektionsresor i sådan omfattning som riksdagen tidigare förordat. Här skall även tillfogas att ombudsmännen i andra länder inte förrättar några regelbundna inspektioner. Utanför Norden är inspektionsrätt för JO som nämnts sällsynt, och i de andra nordiska länderna finns visserligen denna rätt men den utnyttjas i liten utsträckning.

Inspektioner är tidsödande. För- och efterarbetet är betydande. Det blir spilltid under själva resorna. Samma personer sysslar med klagomålsprövning och med inspektioner, och därför förrycker inspektionsverksamheten arbetet med att pröva klagomål. Genom inspektioner tillgodoses inte den enskildes behov av rättssäkerhetskontroll på samma omedelbara sätt som vid klagomålsprövning. Det finns en risk att JO under inspektioner främst uppdagar formella fel såsom bristfälligt förda diarier o.d. men inte upptäcker allvarligare sakliga fel, särskilt som han ofta ej har annat material att tillgå än muntliga upplysningar från myndighetens egna tjänstemän.

Antalet myndigheter under JO:s tillsyn är vidare så stort att det är en övermäktig uppgift för JO att under en rimlig tidrymd besöka dem alla. Inspektionerna inträffar därför så sällan på en myndighet att endast en obetydlig del av dess verksamhet kan bli föremål för granskning, och det

årliga antalet inspektioner av en viss typ av myndigheter är så litet att det fordrar flera år för att JO skall få ett något så när representativt underlag för att lära känna praxis i hela landet.

Utredningen vill därför betona att det i första hand måste ankomma på de centrala förvaltningsmyndigheterna, som ofta i sina instruktioner är ålagda att utöva tillsyn över underlydande myndigheter, att inspektera dessa. Under senare år har det tillskapats allt fler centrala myndigheter på olika förvaltningsområden, och därigenom har möjligheten till en effektiv kontroll av regionala och lokala organ förbättrats. Därtill kommer att de centrala verken är väl insatta i sina underlydande myndigheters problem och har speciell sakkunskap för att lösa dessa. Liksom då det gäller klagomålsprövningen bör man alltså fasthålla vid att JO är en extraordinär tillsynsmyndighet som ej bör utnyttjas för inspektionsuppgifter vilka lika väl kan utföras av andra myndigheter.

Som framgår av kap. 3 finns det flera myndigheter som bedriver en omfattande inspektionsverksamhet, men ofta nog har denna en annan karaktär än JO:s. Den synes på det hela taget vara mer inriktad på effektivitet, organisation, utbildning, teknisk materielkontroll och ekonomisk revision är egentlig rättssäkerhetskontroll. Det finns därför enligt utredningens mening trots den omfattande inspektionsverksamheten från de centrala verkens sida behov av en kontroll som är inriktad på att enskilda ärenden har handlagts i enlighet med författningarna och med tillbörligt beaktande av enskildas intressen.

Förutom JO bedriver JK denna form av kontroll. Utredningen har tagit upp till övervägande om en del av JO:s inspektionsverksamhet skulle kunna föras över till JK. Visserligen lyder JO under riksdagen medan JK är ett regeringens organ. Emellertid talar många skäl för att de regelbundna mer rutinbetonade inspektionerna borde utföras av en myndighet som lyder under regeringen. Det är ju ytterst denna som gentemot riksdagen svarar för att den statliga förvaltningen men också den genom författningar reglerade delen av kommunalförvaltningen arbetar effektivt och korrekt och i sin verksamhet tillgodoser rättssäkerhetens krav.

Ett tillfälle till samordning av JO:s och JK:s uppgifter har öppnats genom att chefen för justitiedepartementet tillkallat en utredning angående JK:s uppgifter m.m. I direktiven (statsrådsprotokollet den 11 oktober 1974) diskuteras främst JK:s uppgift att föra kronans talan och att vara kronjurist men även hans uppgift att öva tillsyn över ämbets- och tjänstemän. I fråga om den senare uppgiften sägs att det kan synas föga rationellt att två skilda statliga organ – JO och JK – har i det väsentliga samma granskningsuppgifter, men att en sammanslagning av de båda ämbetena ej bör komma i fråga. Det torde sålunda vara oomtvistligt, anförs det, att regeringen måste ha tillgång till ett juridiskt expertorgan som kan tillhandagå med undersökningar av ifrågasatta missförhållanden inom förvaltning och rättsskipning och beivra begångna fel. Tillsynsuppgiften bör därför ligga kvar hos JK. En nära till hands liggande tanke är emellertid, fortsätter man i direktiven, att med utgångspunkt i vardera

institutionens statsrättsliga ställning undersöka möjligheterna att få till stånd en mera systematisk samordning av JK:s tillsynsverksamhet med JO:s. Ändamålet skulle vara att utnyttja de båda ämbetenas samlade resurser på ett sätt som ger bästa möjliga utbyte med tanke på de syften som motiverar den rättsliga tillsynen av offentliga funktionärer. Den önskvärda samordningen med JO:s verksamhet bör dock enligt direktiven inte åstadkommas på det sättet att JK fråntas behörighet att ingripa på visst område. Tänkbart är i stället t. ex. att ha en annan inbördes fördelning av JO:s och JK:s inspekterande verksamhet.

I fråga om JK:s tillsynsverksamhet sägs i direktiven vidare att den också framgent bör ha karaktären av rättskontroll och att den så långt möjligt bör koncentreras till väsentliga spörsmål, t.ex. frågor om medborgarnas rättssäkerhet. Med denna inriktning av tillsynsverksamheten rimmar väl att ökad vikt läggs vid inspektioner, anförs det. Utbytet av inspektionerna torde enligt direktiven bli större om en viss förtur ges åt myndigheter som själva utövar inspektioner inom sitt verksamhetsområde och genom anvisningar och liknande styr underordnade myndigheters verksamhet samt åt myndigheter som saknar centralmyndighet med inspektionsrätt.

Det skulle ligga väl i linje med JO-utredningens tankegångar att JK-ämbetet i framtiden skulle få i uppgift att ägna mer tid åt inspektioner av de offentliga myndigheterna. Skulle så bli fallet bör JO enligt utredningens mening kunna väsentligt minska sin inspektionsverksamhet för att kunna i större utsträckning ägna sig åt dels klagomålsprövning, dels annan initiativverksamhet än regelbundna inspektioner, t.ex. undersökning på bred basis av myndigheternas handläggning av en viss typ av ärenden eller granskning av de centrala verkens tillämpningsföreskrifter.

Sammanfattningsvis anser utredningen att JO i första hand bör inspektera myndigheter då särskild anledning finns till det, men att även andra inspektioner, regelbundet eller stickprovsvis, bör företas i viss utsträckning. Lämpligt synes därvid ofta vara att inrikta dem på studier av särskilt utvalda frågor. Ett exempel härpå erbjuder den tidigare nämnda rapporten om tillämpningen av bestämmelserna om skattetillägg och förseningsavgift. Det synes däremot inte nödvändigt att inspektioner tar i anspråk så stor del av varje ombudsmans tid som sex–åtta veckor jämte den förhållandevis långa tid som åtgår till för- och efterarbete. Visserligen ville 1967 års sammansatta utskott inte fixera någon exakt tid för inspektionernas omfattning, men trots detta synes nuvarande ombudsmän anse sig om möjligt böra följa de uttalanden som tidigare gjorts om inspektionstiden. Utredningen vill ytterligare understryka att JO bör äga förvalta sitt ämbete efter eget omdöme och själv göra avvägningen mellan olika delar av sin verksamhet. Han bör således inte känna sig bunden att inspektera ett visst antal veckor om året. Om andra väsentliga arbetsuppgifter tränger på, bör JO kunna möta dem genom att minska de regelbundna inspektionerna.

I fråga om klagomålsprövningen har utredningen förordat att JO inte undersöker förhållanden som är mer än två år gamla, om inte ett allmänt intresse påkallar det. Även då det gäller inspektionsverksamhet anser utredningen att JO:s uppmärksamhet främst bör ägnas åt de två senaste årens verksamhet hos myndigheterna. Om det finns anledning misstänka ett så allvarligt brott i tjänsten att preskriptionstiden är längre än två år eller om det av annan anledning är från allmän synpunkt påkallat bör JO dock uppta även ett äldre förhållande till undersökning.

Inspektionsprotokollen är nu på vissa tillsynsområden ofta mycket omfattande. Till en del innehåller de redogörelser för samtal med högre befattningshavare, för myndighetens arbetsuppgifter och organisation, för den dagsaktuella beläggningen vid anstalter o.d. Sådana uppgifter synes inte höra direkt samman med inspektionsverksamhet i betydelsen av kontroll, granskning och anmärkningar, varför de synes utan olägenhet kunna uteslutas ur protokollen. Det skulle spara en del arbete om protokollen i princip begränsas till sådana iakttagelser som föranleder uttalande av JO samt dessa uttalanden.

Redan nu infordrar ombudsmannaämbetet i flera fall handlingar från myndigheten före en inspektion, och efter inspektionen brukar man ofta medföra akter och andra handlingar för granskning. En stor del av den kontroll som bedrivs på JO:s eget initiativ sker således faktiskt på ombudsmannaexpeditionen och inte hos vederbörande myndighet. Det synes utredningen sannolikt att JO-ämbetets tillsyn skulle effektiviseras om man gick vidare på denna väg. I stället för att genom resor till en myndighet i taget studera dennas verksamhet skulle JO således genom bredare undersökningar av vissa frågor rikta sig till alla myndigheter t. ex. inom en viss förvaltningsgren. Detta skulle förmodligen många gånger ge honom ett bättre underlag för att främja en enhetlig praxis och uppdaga brister i lagstiftningen samt minska behovet av inspektioner. Utredningen återkommer härtill under 11.3.8.

8 JO:s åtals- och erinringspraxis

8.1 Tidigare utredningar och uttalanden

JO-ämbetet konstruerades redan vid sin tillkomst som ett åklagarämbete. Såväl i 1809 års regeringsform som i *1810 års ombudsmannainstruktion* anges att hans uppgift är att åtala de tjänstemän som begått någon olaglighet eller underlåtit att behörigen fullgöra sina ämbetsplikter. Någon befogenhet att förordna att begångna fel skulle rättas till fick inte ombudsmannen. Det hade däremot justitiekanslern. I ombudsmannainstruktionen inflöt därför en bestämmelse att JO, om han märkte att tjänstemannen felat endast av ovarsamhet och utan vrång avsikt, skulle tillkännage detta för justitiekanslern utan att därvid göra något eget påstående.

Även om det sålunda kunde vara tveksamt om instruktionen gav JO befogenhet att ingripa med åtal eller egna uttalanden med anledning av mindre allvarliga fel kom ombudsmännen att göra bruk av dessa möjligheter. Redan den förste ombudsmannen använde i vissa fall sin auktoritet till att verka för rättelse av felaktiga beslut och det förekom även att han utdelade en erinran till vederbörande tjänsteman för felaktig behandling av ett ärende. Efterföljande ombudsmän gick vidare på denna väg och underlät åtal när de kunde få till stånd rättelse på annat sätt. Särskilt tillämpades detta när vederbörande tjänsteman förklarade sig godta JO:s mening och visade att uppkommen skada hade gottgjorts. På så sätt framväxte under 1800-talet JO:s s. k. erinringspraxis, medan hänskjutande av ärenden till JK gjordes alltmera sällan.

1915 års instruktion, som utarbetades i samband med att MO-ämbetet inrättades, innebar i huvudsak en modernisering av den gamla instruktionen, men på en punkt gjordes en saklig ändring. Man ersatte bestämmelsen om hänskjutande av mindre allvarliga fall till JK med en möjlighet att "låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit i saken" (3 §).

Visserligen hade i seklets början framställts kraftig kritik mot JO:s åtals- och erinringspraxis, men de sakkunniga som utarbetade instruktionsförslaget avvisade kritiken. De uttalade att det skulle vara olämpligt om JO för sitt inskridande mot lindrigare förseelser inte skulle ha att tillgå annat medel än åtal. Det allmännas intresse av att rättelse vinnes

och att liknande förseelser för framtiden undviks kunde ofta likaväl betryggas utan en så sträng åtgärd som åtal. Ombudsmannens på en långvarig utveckling grundade tillämpning syntes de sakkunniga ha träffat det från praktisk synpunkt rätta, i det att den lämnade JO fria händer och möjlighet att i varje särskilt fall välja det lämpligaste tillvägagångssättet. Syftet med instruktionsändringen var därför att bringa instruktionen i otvetydig överensstämmelse med praxis.

1937 års sakkunniga uttalade sig inte om JO:s åtalspraxis. I fråga om erinringspraxis nämnde de att de farhågor som tidigare hade yppats om att JO:s rätt att göra erinringar skulle innebära en olämplig disciplinär befogenhet inte hade besannats och de godtog således den erinringspraxis som tidigare hade skrivits in i instruktionen.

Ej heller *1954 års sakkunniga* uttalade sig om JO:s åtalspraxis. De övervägde emellertid om den paragraf som avhandlade JO:s befogenhet att göra erinringar borde formuleras om. I fråga om paragrafens dittillsvarande tillämpning uttalade de bl. a. att åtal torde ha underlåtits om felet medgivits och rättelse utlovats samt inträffad skada gottgjorts. Även härutöver syntes emellertid ombudsman vid i och för sig lindriga förseelser i viss utsträckning ha ansett sig kunna underlåta åtal. I vissa fall hade åtal underlåtits även vid uppsåtliga fel, medan fel av oaktsamhet ansetts böra åtalas bl. a. om de härrört av grov försumlighet. De sakkunniga ansåg inte att någon ändring borde ske i den praxis som sålunda tillämpats. Efter att ha diskuterat olika formuleringar stannade de för att inte heller föreslå någon justering av paragrafens ordalydelse.

1956 års sakkunniga uttalade sig varken om åtals- eller erinringspraxis.

Kritik mot ombudsmännens åtals- och erinringspraxis har härefter förekommit flera gånger i riksdagen, bl. a. i motioner år 1961 och 1964. Sedan ombudsmännen inkommit till vederbörande utskott med utförliga redogörelser för sin praxis (se 1LU 1961:44 och 1964:15) har kritiken avvisats av utskottet och även av riksdagen.

1963 års JO-utredning tog upp JO:s erinringspraxis till diskussion. Efter att ha beskrivit ombudsmännens dåvarande praxis uttalade utredningen:

> Ombudsmännen är således icke skyldiga att väcka åtal, så snart en tjänsteman befunnits ha handlat felaktigt, utan kan vid förseelser av lindrigare beskaffenhet efter en bedömning av samtliga omständigheter låta bero vid vad som förevarit. Någon saklig ändring av dessa förhållanden bör icke göras.

Utredningen tog därefter upp frågan om inte bestämmelsen i dåvarande instruktion att ombudsmännen kunde underlåta åtal då någon "felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt" borde ges en tidsenligare utformning, bl. a. så att det öppnades möjlighet att ge åtalseftergift även

vid uppsåtliga fel. Utredningen föreslog därför att ombudsmännen skulle kunna låta bero om felet var "av ringare beskaffenhet" eller om de fann omständigheterna eljest vara sådana att åtal eller anmälan för disciplinär bestraffning kunde underlåtas.

Enligt utredningens uppfattning avsåg nämnda bestämmelse endast fel, som i för sig var straffbara. Utredningen erinrade om att ombudsmännen sedan lång tid tillbaka ansåg sig berättigade och skyldiga att uttala sin mening om riktigheten eller lämpligheten av en tjänstemans handlande även om detta inte kunde anses straffbart. Utredningen övervägde att konfirmera denna praxis genom ett instruktionsstadgande men med hänsyn till att riksdagen så sent som 1964 med anledning av en motion uttalat att ombudsmännens erinringspraxis alltjämt stod i överensstämmelse med riksdagens vilja fann utredningen att det inte var erforderligt med någon särskild bestämmelse som bemyndigade ombudsmännen att uttala sig om lämpligheten och riktigheten av tjänstemans åtgärder.

Här bör tilläggas att utredningen fann det lämpligt att i instruktionen ta in en bestämmelse att ombudsmännen skall verka jämväl för en enhetlig och *ändamålsenlig* rättstillämpning, vilket synes förutsätta att ombudsmännen ger sig in på lämplighetsöverväganden.

Under *remissbehandlingen* av utredningens förslag hemställde en remissinstans att ombudsmännens erinringspraxis mera klart skulle befästas i instruktionen.

I det utkast till instruktion, som utarbetades inom justitiedepartementet och intogs i *prop. 1967:32,* fanns följande bestämmelse:

Om förekommet fel är av ringare beskaffenhet eller annat särskilt skäl föranleder det, kan ombudsman, i stället för att väcka åtal eller göra anmälan till myndighet med disciplinär bestraffningsrätt, låta bero vid (erinran), vunnen rättelse, avgiven förklaring eller vad som i övrigt förekommit.

Man har här således – visserligen inom parentes – tagit med ett stadgande som uttryckligen ger ombudsmännen befogenhet att utdela erinringar.

1967 års sammansatta utskott godtog i allt väsentligt det i propositionen framlagda instruktionsutkastet men gjorde justeringar. En sådan avsåg just erinringspraxis. Utskottet uttalade nämligen att ifrågavarande bestämmelse om underlåtande av åtal m. m. borde ges en avfattning som närmare anslöt till den sedan länge tillämpade praxis. Någon ändring av praxis avsåg utskottet ej att genomföra. Till följd därav utformade utskottet bestämmelsen på följande sätt:

Om förekommet fel ej är av allvarlig beskaffenhet och särskilda skäl inte föranleder annat, bör ombudsman, i stället för att väcka åtal eller göra anmälan till myndighet med disciplinär bestraffningsrätt, låta bero vid erinran, vunnen rättelse, avgiven förklaring eller vad som i övrigt förekommit.

Bestämmelsen återfinns i 12 § gällande ombudsmannainstruktion.

Sammanfattningsvis kan sägas att ombudsmännens praxis att underlåta åtal och i stället göra erinringar har blivit föremål för diskussion ett flertal gånger under JO-ämbetets tillvaro men att den alltid godtagits av riksdagen. Denna praxis kan sägas innebära *att* ombudsmännen underlåter åtal vid flera i och för sig straffbara fel, både när felet begåtts av ovarsamhet och när det skett uppsåtligt, *att* ombudsmännen påtalar fel även om de inte anses utgöra tjänstefel, *att* ombudsmännen gör erinringar med anledning av begångna fel, samt *att* ombudsmännen uttalar sig om lämpligheten av tjänsteåtgärder även om de ej kan betecknas som felaktiga.

JO:s praxis har befästs senast i *gällande instruktion* genom att man där har rekommenderat honom att inte åtala vid mindre allvarliga fel (jfr ordet *bör* i 12 §), genom att man uttryckligen angivit att han har befogenhet att göra erinringar och genom att man ålagt honom att verka för ändamålsenlig rättstillämpning.

8.2 Uttalanden efter 1967

8.2.1 *1972 års granskning av JO:s ämbetsförvaltning*

Under konstitutionsutskottets granskning av JO:s verksamhet under 1971 framfördes, enligt vad som framgår av en vid utskottsbetänkandet fogad reservation, den uppfattningen att JO:s praxis att underlåta åtal ibland leder till att också betydelsefulla frågor, där vederbörande ombudsman framför allvarlig kritik, inte kommer under domstolsprövning, vilket bl. a. från berörda tjänstemäns synpunkt kan uppfattas som mindre tillfredsställande.

Under den efterföljande riksdagsdebatten nämnde en av reservanterna att utskottets diskussion om effekterna av JO:s åtalspraxis föranletts av ett i ämbetsberättelsen redovisat fall, i vilket JO ej åtalat trots att ämbetsbrott förelåg. Det framgår visserligen ej vilket fall som diskuterats men det synes ha varit JO 1972 s. 298, där JO kritiserade skolöverstyrelsen för en vilseledande förklaring till JO.

Riksdagen beslöt lägga utskottets anmälan till handlingarna.

8.2.2 *Motionen 1972:801*

I motionen 1972:801 (se 1.1) erinras om att JO i minskande utsträckning låtit sin granskning mynna ut i åtal av tjänsteman. Enligt motionären Karl-Erik Strömberg kan det i och för sig vara rimligt att man i fråga om smärre försummelser avstår från åtal, men å andra sidan kan det både från samhällets och den enskilde tjänstemannens synpunkt stundtals vara angeläget att åtal och därmed domstolsförfarande kommer till stånd, särskilt då JO:s granskning avser en allvarlig försummelse eller en principiellt betydelsefull fråga. Med hänvisning till att JO i det tidigare nämnda fallet trots allvarlig kritik av skolöverstyrelsen underlåtit åtal hemställde motionären om en förutsättningslös granskning av JO:s åtalsfunktion.

8.2.3 *Ställföreträdande JO Petréns skrivelse 1972*

I den promemoria, dagtecknad 17.1.1972, som Petrén överlämnade till riksdagen i samband med sin avgång som ställföreträdande JO (se 1.1), gav Petrén en statistisk översikt över JO:s åtalspraxis och ifrågasatte härefter om inte åtal borde väckas i större omfattning än som f. n. sker. Enligt statistiken väcktes vid seklets början åtal i bortåt 5–10 procent av ärendena medan det åren 1920, 1930 och 1940 var fråga om åtal i 2–3 procent och 1950 och 1960 omkring 1 procent. Enligt Petrén hade åtalsförfarandet ett decennium senare så gott som helt upphört.

Petrén påtalade vidare att JO:s vägledande uttalanden i verkligheten inte är underkastade någon granskning och att JO till skillnad från domstolarna är en enmansinstitution, varför en ombudsmans uttalande är uttryck för en enda individs ofta ganska personliga värdering. Petrén menade därför att man som ett alternativ till väckande av åtal i större utsträckning kunde tänka sig att tillskapa nya former för domstolsprövning av JO:s beslut.

8.2.4 *Ämbetsansvarskommitténs förslag*

Ämbetsansvarskommittén (ÄK) lade i de båda betänkandena Ämbetsansvaret (SOU 1969:20) och Ämbetsansvaret II (SOU 1972:1) fram förslag till en omfattande förändring av de offentliga tjänstemännens ansvar för tjänsteförsummelser. Förslaget påverkar på många sätt JO:s verksamhet och skall behandlas närmare i kap. 9 och 10. I detta avsnitt skall endast redovisas de delar av förslaget som direkt berör JO:s åtalsmöjlighet och erinringspraxis.

ÄK föreslår att det offentliga anställningsförhållandet i stora delar skall regleras på samma sätt som privata anställningsförhållanden. ÄK uppfattar därför varje tjänsteförseelse som ett avtalsbrott och för dessa bör i princip i första hand tillämpas privaträttsliga sanktionsmedel (avsked, skadestånd etc.). Straff som sanktionsmedel bör koncentreras till vissa centrala områden av offentlig verksamhet och användas endast vid allvarligare fel i tjänsten. ÄK:s förslag innebär således en omfattande avkriminalisering.

ÄK föreslår att de båda nuvarande straffbestämmelserna om tjänstemissbruk och tjänstefel skall ersättas av två nya bestämmelser om ansvar för missbruk av myndighet och vårdslöshet i myndighetsutövning. Det straffbara området enligt dessa bestämmelser avses bli betydligt mindre än f. n. Detta innebär att straffansvar för vanliga tjänstefel föreslås avskaffat. ÄK föreslår också straffansvar för mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Straff för dessa brott liksom för allmänna brott, varigenom tjänsteman åsidosatt sina tjänsteplikter, skall vara böter eller fängelse. Ämbetsstraffen avsättning och suspension föreslås avskaffade.

Utanför det straffbara området faller enligt ÄK:s förslag dels fel i sådan offentlig verksamhet som ej är myndighetsutövning, dels sådan felaktig myndighetsutövning som medför endast ringa förfång eller ringa otillbörlig förmån eller som sker av oaktsamhet som ej är grov. Detta

medför att JO ej kan beivra sådana fel genom åtal. JO får åtalsmöjlighet endast då ett fel är så allvarligt att det kan betraktas som missbruk av myndighet, vårdslöshet i myndighetsutövning, mutbrott eller brott mot tystnadsplikt, vartill kommer allmänt brott i tjänsten.

Motiveringen till att ÄK vill avkriminalisera vanliga tjänstefel synes vara att sådana fel typiskt sett inte utgör så allvarliga angrepp på de enskilda medborgarnas rättsläge som felaktigt utövande av offentlig myndighet och att det är fråga om fel som inte skiljer sig från vad som likaväl kan förekomma i förhållandet mellan en enskild arbetsgivare och dennes försumlige arbetstagare. Vidare har ÄK åberopat att en avkriminalisering skulle stå i överensstämmelse med den praxis som under senare år utvecklats av riksdagens ombudsmän och justitiekanslern och som innebär att erinringar i skilda former fått träda i åtalens ställe (SOU 1969:20 s. 11).

Sådana fel som ej är straffbara skall enligt ÄK:s förslag sanktioneras genom ett disciplinansvar, som skall omfatta mycket stora grupper av offentliga tjänstemän. Regler härom föreslås samlade i en lag om disciplinansvar i offentlig tjänst m. m. Den grundläggande bestämmelsen om beivrande av tjänsteförseelser finns i 5 §, som lyder: "Åsidosätter arbetstagare vad som åligger honom i hans anställning och är felet ej ringa, må disciplinpåföljd åläggas honom." Det är att märka att ringa fel i tjänsten ej kan föranleda disciplinpåföljd. Sådan påföljd skall ej heller kunna åläggas för fel som ligger mer än två år tillbaka från det att arbetstagaren fått en skriftlig anmaning att yttra sig. I händelse av brott eller allvarligare tjänsteförsummelser skall arbetstagaren under vissa förutsättningar kunna avskedas.

Beslutande myndighet i disciplinärenden skall vara den myndighet varunder arbetstagaren lyder eller särskilt utsedda disciplinorgan. Beslutet skall inte kunna överklagas på administrativ väg utan får överprövas i civilprocess inför allmän domstol eller arbetsdomstolen. Enligt ÄK:s förslag får JO anmäla en felande tjänsteman till disciplinmyndighet men han har inte tillerkänts partsställning och har således inte befogenhet att föra myndighetens beslut inför domstol. JO skall dock enligt ÄK få rätt att yttra sig i ärendet.

8.2.5 *Propositionen om en reform av ämbetsansvaret*

Regeringen har den 25 mars 1975 lagt fram en proposition med förslag till reformering av ämbetsansvaret (prop. 1975:78). Propositionen ansluter sig i väsentliga delar till ÄK:s ovan refererade förslag. Sålunda skall vanliga tjänstefel avkriminaliseras och ämbetsstraffen avskaffas. Brotten vårdslöshet i myndighetsutövning och missbruk av myndighet benämns i propositionen i stället vårdslös myndighetsutövning resp. myndighetsmissbruk men överensstämmer i övrigt med ÄK:s förslag. Liksom ÄK föreslår regeringen att sådana fel, som ej är straffbara, skall sanktioneras genom ett författningsreglerat disciplinansvar, men detta inskränks i propositionen till statliga tjänstemän och sådana kommunaltjänstemän som omfattas av kommunaltjänstemannastadgan. Övriga kommunaltjäns-

temän samt arbetstagare i offentliga bolag skall inte omfattas av det författningsreglerade disciplinansvaret. Reglerna om disciplinansvar föreslås inarbetade i statstjänstemannalagen och kommunaltjänstemannastadgan i stället för i en särskild disciplinansvarslag. Även enligt propositionen skall ringa fel inte medföra någon disciplinpåföljd. Disciplinpåföljder är enligt propositionen normalt varning och löneavdrag. Förslaget innebär också att brottslig eller försumlig tjänsteman i vissa fall kan avskedas.

I fråga om JO:s och JK:s tillsyn innehåller propositionen till skillnad från ÄK:s betänkanden inte något förslag. Med hänvisning till riksdagens JO-utredning och till den i slutet av 1974 tillsatta utredningen om JK:s uppgifter m. m. har departementschefen avstått från att framlägga något förslag som kan föregripa det pågående utredningsarbetet.

8.3 Statistiska uppgifter

Om man räknar fr. o. m. 1957, då kommunalförvaltningen fördes in under JO:s tillsyn, har ombudsmännen avgjort omkring 1 500–3 500 ärenden per år (tabell 1). I de flesta ärendena har fel inte befunnits föreligga. I övriga ärenden har erinringar och liknande kritiska uttalanden varit de avgjort vanligaste åtgärderna. Grovt räknat har 400–650 ärenden per år föranlett erinringar eller annan kritik. Endast få fall har avslutats med åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd. Åtalsärendena har varit

Tabell 1 JO:s val av sanktioner. (Siffrorna avser antal ärenden, ej antal personer.)

År	Avgjorda ärenden[a]			Åtal			Disciplin-anmälan			Erinran eller annan kritik		
	JO	MO	S:a	JO	MO	S:a	JO	MO	S:a	JO	MO	S:a
1957	888	592	1 480	4	1	5	2	6	8	214	238	452
1958	955	684	1 639	8	4	12	1	3	4	203	255	458
1959	1 084	640	1 724	5	9	14	0	0	0	247	203	450
1960	1 238	650	1 888	8	6	14	2	0	2	271	198	469
1961	1 042	650	1 692	7	6	13	0	0	0	208	220	428
1962	1 056	632	1 688	4	9	13	2	2	4	192	134	326
1963	1 351	641	1 992	6	8	14	1	0	1	275	165	440
1964	1 417	688	2 105	2	7	9	0	0	0	283	180	463
1965	1 552	725	2 277	3	5	8	4	1	5	400	183	583
1966	1 689	735	2 424	3	6	9	0	1	1	341	250	591
1967	1 748	782	2 530	6	6	12	2	0	2	288	241	529
1968			2 599			5			2			470
1969			2 926			7			2			535
1970			2 979			1			2			652
1971			3 239			1			2			611
1972			3 712			5			1			628
1973			3 665			6			3			551
1974			3 668			6			1			621

[a] I antalet avgjorda ärenden ingår inte ärenden som rör JO:s organisation o. d., däremot remisser.

mellan 14 och 1 per år (här avses antal ärenden, ej antal åtalade personer) och disciplinanmälningsärendena har varierat mellan 8 och inget per år. I fråga om åtalsärendena har det årliga antalet minskat efter 1967 års omorganisation, och det var en markant nedgång 1970 och 1971 med endast ett åtalsärende per år. De tre senaste åren har antalet åter stigit något. Beträffande disciplinanmälningarna har det inte skett några tydliga förändringar.

Det är svårt att säga om valet av åtal eller disciplinanmälan hänger samman med vem av ombudsmännen som beslutat. Talen är alltför små för att medge några slutsatser. Av de åtal och disciplinanmälningar som beslutats under 1968–1973 har JO Henkow beslutat 7, Bexelius 6, Lundvik 7, Thyresson 6 och Wennergren 9 samt ställföreträdande JO Petrén 1.

De flesta men ej alla åtal och disciplinanmälningar resulterar i fällande dom eller beslut. Av de åtal och disciplinanmälningar som beslutats 1968–1973 och som var slutligt avgjorda vid årsskiftet 1974/75 har 20 blivit helt bifallna, 8 delvis bifallna och 6 helt ogillade. Påföljden har i 15 ärenden varit dagsböter, i 4 ärenden disciplinbot och i 8 ärenden varning, vartill kommer 1 med varierande påföljder, bl. a. avsättning, suspension och dagsböter. En översikt över åtal och disciplinanmälningar, beslutade 1968–1973, lämnas i bilaga 3.

8.4 Utredningens överväganden och förslag

Enligt gamla RF var JO i princip en åklagare som skulle öva tillsyn över tjänstemän och väcka åtal då han fann dem ha begått straffbara fel. Sedan lång tid tillbaka har emellertid ombudsmännen, såsom redovisats, ansett sig kunna underlåta åtal vid mindre allvarliga fel. Vidare har JO i sina avgöranden gjort mer eller mindre kritiska uttalanden mot felande tjänstemän. Uttalandena har många gånger formen av uttryckliga erinringar om vad som tjänstemännen bort iakttaga och på så sätt har erinran kommit att träda i stället för åtal. JO har även ansett sig kunna göra uttalanden om lämpligheten av ett handlingssätt, även om detta inte kunnat betecknas som felaktigt, och han gör ofta vägledande uttalanden om lagtolkning och rättstillämpning.

JO:s praxis har naturligen inte kunnat undgå kritik från tid till annan, men riksdagen har hela tiden givit JO sitt stöd genom uttalanden och i instruktioner. I den senaste instruktionen från 1967 utsägs t. o. m. att JO *bör* låta bero vid erinran etc. i stället för att väcka åtal och att han *skall* verka för bl. a. ändamålsenlig rättstillämpning. I nya RF framstår JO ej som en åklagare utan det sägs endast att han "får föra talan" i de fall som anges i instruktionen.

Kritiken mot JO:s praxis kan sägas ha följt i stort sett tre linjer (jfr 8.2 ovan och bilaga 4):

1. Det anses att JO åtalar i för liten utsträckning, eller att han med andra ord inte är tillräckligt sträng mot tjänstemännen.

2. Det anses att JO:s praxis att ej åtala är till olägenhet för tjänstemännen, eftersom han därigenom undandrar dem möjligheten att få JO:s uttalanden prövade av domstol.
3. Det anses att JO i många fall gör kritiska uttalanden i frågor, som han ej bör uttala sig om, t. ex. i lämplighetsfrågor, och att han sålunda i realiteten fungerar som ett slags domstol, trots att han är en enmansinstans.

Vid en diskussion av dessa synpunkter måste man hålla i minnet att reformeringen av ämbetsansvaret förändrar förutsättningarna för kritiken. Innan utredningen går in på konsekvenserna av att ämbetsansvaret förändras vill utredningen anlägga några synpunkter närmast mot bakgrunden av hittills gällande rätt.

8.4.1 *Synpunkter mot bakgrund av hittills gällande rätt*

JO-ämbetets uppgift är att kontrollera att de offentliga tjänstemännen efterlever lagar och författningar. För de enskilda medborgarna är det därför utomordentligt betydelsefullt att ombudsmännen har vittgående befogenheter och att de kan både påtala fel och ingripa mot försumliga tjänstemän med olika sanktioner, då så anses påkallat. De har också enligt instruktionen möjlighet att åtala felande tjänstemän eller att anmäla dessa för disciplinär åtgärd. De har också möjlighet att underlåta sådana åtgärder och i stället nöja sig med att utdela kritik. Enligt utredningens mening är det angeläget att ombudsmännen utnyttjar dessa möjligheter på ett kraftfullt sätt och i klara ordalag uttalar sin mening om företagna tjänsteåtgärder och i händelse av allvarliga tjänstefel, som varit enskilda till skada, väcker åtal mot tjänstemannen.

Däremot anser utredningen, beträffande den första punkten ovan, det inte lämpligt att kräva att JO radikalt ändrar sin praxis och åtalar i större utsträckning. Det skulle vara mindre tillfredsställande om riksdagen nu uttalade sig för återgång till äldre åtalspraxis efter att vid flerfaldiga tillfällen ha understött JO:s praxis att göra erinran i stället för åtal. Om man endast vill förskjuta gränsen obetydligt måste man beakta att det alltid måste vara en omdömesfråga om åtal skall anställas i ett särskilt fall och att det ej finns någon skarp gräns mellan åtalbara fall och andra. Om åtal skall anställas beror i första hand på ärendets beskaffenhet, men stort utrymme måste lämnas åt JO:s personliga omdöme. Visserligen väcktes under 1970 och 1971 inte mer än ett åtal per år men härefter har antalet åter blivit något större. Vid sitt studium av de ärenden, som kom in till JO-ämbetet under februari 1973, samt ett stort antal av JO:s beslut har utredningen inte kunnat finna att ombudsmännen allmänt sett åtalar i för liten utsträckning. Även om man i något fall kunnat ifrågasätta JO:s beslut att inte anställa åtal har det också funnits fall då man kunnat diskutera om ett av JO beslutat åtal varit påkallat; att man i dessa bedömningsfrågor kan komma till olika resultat finner utredningen vara något helt naturligt.

Vidare bör beaktas att åtal medför att en stor dyrbar apparat tas i anspråk, tidskrävande för ombudsmannen och den som får i uppdrag att utföra åtalet och besvärande för den som åtalet riktar sig mot. Åtal har visserligen en preventiv funktion, men det medför inte att ett begånget fel rättas till och det finns knappast anledning att tro att domstolens beslut är mer ägnat att förebygga fel för framtiden än ombudsmannens eget uttalande, särskilt inte om målet stannar i lägre instans. I den nya skadeståndslagen är åtal inte heller en förutsättning för rätt att kräva skadestånd.

Man kan inte heller påstå att JO åtalar endast då felen är så allvarliga att det är uppenbart att straff kommer att utmätas. Det förekommer som ovan redovisats ej sällan att domstolen ogillar JO:s åtal helt eller delvis. Om man utgår från att det i stort sett är de mest allvarliga fallen som föranleder åtal, skulle man därav kunna dra slutsatsen att åtal skulle ogillas i större utsträckning om åtal skedde i flera fall än nu.

Ett viktigt skäl för JO att åtala synes utredningen vara att sakläget är oklart. Om tjänstemannen nekar till den påstådda gärningen men JO misstänker att han begått den och felet är allvarligt, synes åtal vara motiverat. JO har ju ingen rätt att föranstalta om vittnesförhör under ed på egen hand, och domstolsförfarande måste vara ägnat att ge en bättre utredning av saken. Detta är också ett skäl som JO själv har åberopat i åtalsbeslut. Är det däremot ett mindre allvarligt fel synes åtal ofta inte vara påkallat ens om sakläget är oklart. Det bör vara en rimlig proportion mellan de utredningsåtgärder som vidtas och sakens vikt.

Om sakläget är klart men tjänstemannen har en annan åsikt än JO om den rättsliga bedömningen synes det vara mera tveksamt om åtal bör anställas.[1] Åtal synes utredningen då motiverat främst om det är av vikt att få fram ett vägledande domstolsuttalande som klarlägger att handlingssättet utgör tjänstefel. Varje skiljaktighet i JO:s och tjänstemännens bedömning bör däremot rimligen inte behöva medföra ett åtal. Man leds här över på den andra av de tre nämnda punkterna, där kritik anförts mot JO:s åtalspraxis.

Det finns enligt utredningens mening ingen anledning för JO att skärpa sin åtalspraxis endast för att ge kritiserade tjänstemän möjlighet till domstolsprövning. Man torde för övrigt kunna anta att de flesta tjänstemän föredrar att ej bli åtalade. Vad man möjligen kan begära är att JO anställer åtal i de fall då tjänstemannen påkallar det. Problemet aktualiserades 1961 då dåvarande MO ansåg en person ha begått tjänstefel men vägrade åtala, trots att personen insisterade på domstolsprövning (MO 1961 s. 134). De nuvarande ombudsmännen har däremot inför utredningen uttalat att de är beredda anställa åtal om vederbörande tjänsteman begär det, under förutsättning dock att det påstådda felet anses vara straffbart. Också utredningen anser att åtal bör anställas i sådana fall.

Om JO däremot anser att tjänstemannen handlat fel men att felet ej är straffbart eller att tjänstemannen handlat olämpligt men ej felaktigt, synes tjänstemannen inte med fog kunna kräva åtal. Tvärtom kan det göras gällande att det skulle vara fel av JO att åtala i sådana fall. Enligt

[1] Frågan berörs av JO Wennergren i ett beslut den 30 november 1973 (JO 1974 s. 602 f.). JO fann att en tjänsteman gjort sig skyldig till tjänstefel men denne bestred detta. Enligt JO:s mening borde då saken principiellt sett genom åtal underställas domstols prövning men med hänsyn till att tjänstemannen led av allvarlig sjukdom underlät JO att anställa åtal.

utredningens mening måste tjänstemannen tåla sådan kritik av JO, som ej innefattar påstående om tjänstefel, om vi över huvud skall ha ett system som innebär att en utomstående får granska och offentligt uttala sig om tjänstemäns handlingssätt. JO:s kritik innefattar ju ej någon påföljd för tjänstemannen och om denne vidhåller att han ej handlat fel eller olämpligt blir resultatet endast att åsikt står mot åsikt. Varken tjänstemannen själv eller andra är skyldiga att rätta sig efter JO:s uttalanden och det ankommer på den, som läser JO:s beslut, att själv bedöma om JO:s eller tjänstemannens åsikt har mest fog för sig.

Det finns en tendens hos många, kanske framför allt inom tidningspressen, att tillmäta ett uttalande av JO särskilt stor auktoritet just för att det kommer från en justitieombudsman och inte på grund av att det innehåller en övertygande saklig argumentering. Härmed kommer man in på den tredje ovannämnda punkten i vilken kritik anförts mot JO.

Såsom utredningen uttalat tidigare är JO:s befogenhet att uttala sig om tjänstemännens handlande av stor betydelse för att främja medborgarnas rättssäkerhet. Den som vänder sig till JO skall kunna känna att han fått rätt gentemot myndigheterna, där JO bedömer det så, och den som kritiserats av JO skall inse att han begått ett fel och känna kritiken berättigad. Eftersom JO:s uttalanden i allmänhet tillmäts så stor vikt och eftersom de ej kan överklagas är det särskilt angeläget att de är välgrundade och avser frågor som JO har förutsättningar att bedöma. Enligt utredningens mening är JO:s uttalanden i allmänhet både sakligt underbyggda och nyanserat formulerade och därför väl ägnade att tjäna till vägledning för tjänstemännen. Utredningen har dock inte kunnat undgå att finna att det ibland brister i dessa avseenden.

Vid en diskussion om vad JO bör uttala sig om bör man utgå från det förhållandet att JO:s uppgift är att ha tillsyn över efterlevnaden av lagar och andra författningar. Det är sålunda rättstillämpningen som JO bör granska och rättsfrågor som han bör uttala sig om. Såväl ombudsmännen som nästan hela den handläggande personalen vid JO-ämbetet är jurister och det är således på det rättsliga området som JO kan göra anspråk på att uttala sig med särskilt stor sakkunskap. Nu går det inte att dra en skarp gräns mellan rättsfrågor och andra frågor såsom lämplighetsfrågor, organisationsfrågor, ekonomiska frågor och tekniska frågor, men ju mer JO avlägsnar sig från ren rättstillämpning, desto mer försiktigt bör han enligt utredningens mening uttala sig. Och desto större anledning har han att framhålla att hans uttalanden endast är uttryck för hans personliga åsikt.

Det finns åtskilliga situationer där det inte fordras särskild sakkunskap för att uttala sig men där det är av värde att en person med allmänt gott omdöme ger sin syn, t. ex. beträffande medborgarnas integritetsskydd mot myndigheterna eller tjänstemäns uppträdande mot allmänheten. Eftersom JO väljs av riksdagen får man förutsätta att han har sådana personliga kvalifikationer att han bör ha rätt att uttala sig även i dylika omdömesfrågor. Det bör naturligtvis också i sådana fall framgå att han endast uttalar en personlig åsikt.

Mera tveksam kan man vara om det önskvärda i att JO uttalar sig i rena lämplighetsfrågor, t. ex. organisationsfrågor, och att JO enligt sin instruktion skall verka för en "ändamålsenlig" rättstillämpning. Riksdagen har dock vid flera tillfällen tidigare godtagit att JO gör sådana uttalanden. Enligt utredningens mening finns det knappast anledning att ta bort denna bestämmelse ur instruktionen, men det synes lämpligt att göra JO uppmärksam på det angelägna i att han i sådana frågor uttalar sig med återhållsamhet och i medvetande att han endast lägger fram en personlig åsikt.

Det finns också en tendens hos ombudsmännen att fälla uttalanden som inte innefattar påståenden om felaktigt eller ens olämpligt beteende men som ändå innehåller en viss, ofta svårgripbar, kritik. Man finner uttalanden som att ett förfaringssätt är diskutabelt eller att det är tveksamt om något är lämpligt eller att ett handlande är beklagligt. Som exempel på de subtila nyanser som kan förekomma i ett JO-beslut kan anföras ett fall då JO påstod att ett visst lagrum enligt hans mening inte gav "tillräckligt stöd" för en företagen åtgärd, vilket får anses som ett kritiskt uttalande, samtidigt som han sade att det med hänsyn till att lagregeln var allmänt hållen dock fanns "visst rum" för tjänstemannens ställningstagande, något som väl borde leda till ett frikännande uttalande. En annan typ av formuleringar, som utgör sådan svårgripbar kritik, är att ombudsmannen visserligen inte anser sig kunna fälla någon kritik i det enskilda fallet men ändå finner anledning att göra en allmän erinran eller ett allmänt vägledande uttalande, t. ex. om vikten av att iaktta en viss föreskrift. Det är naturligt om den utpekade tjänstemannen då tar vid sig och uppfattar uttalandet som riktat speciellt till honom. Uttalandet skulle ju vara onödigt om JO inte hade funnit att tjänstemannen begått något fel.

I den del uppmärksammade fall[2] har den mer eller mindre klart kritiserade tjänstemannen i sin tur kritiserat JO genom att skriva till honom eller kanske t. o. m. till konstitutionsutskottet. Stor publicitet har ägnats sådana skrivelser i pressen. Därvid har intresset i vissa fall riktats mot JO:s handläggningsformer och beslutsformuleringar och inte mot den sakfråga, som JO haft uppe till bedömning, vilket skulle ha legat närmare till hands. Det synes uppenbart att det skulle skada JO-institutionen om det blev vanligt att kritiserade tjänstemän i stället för att ta JO:s kritik ad notam gav sig till att kritisera JO och förklara att de inte tänkte beakta hans uttalanden. Å andra sidan får JO självfallet inte avhålla sig från kritik endast av den anledningen att han i sin tur inte vill bli kritiserad.

Enligt utredningens mening bör detta svåra avvägningsproblem lösas så att ombudsmännen vinnlägger sig om att begränsa sina uttalanden till vad som framstår som nödvändigt för att klarlägga om tjänstemannen begått brott eller eljest handlat felaktigt eller olämpligt. Om JO inte vill göra gällande detta, torde det i allmänhet inte vara nödvändigt att "erinra om vikten" eller fälla andra generella uttalanden, avsedda för framtida bruk. Och om JO konstaterar att en paragraf ger utrymme för skilda tolkningar, varav ingen är olämplig, torde han ofta kunna låta bli att kasta en

[2] Se t. ex. JO Wennergrens beslut 1974-01-11, dnr 2342/73, med anledning av klagomål mot en överläkare vid ett sjukhus för sluten psykiatrisk vård för underlåtenhet att vidarebefordra en postförsändelse och JO Lundviks beslut 1974-07-09, dnr 770/74, i anledning av klagomål mot en generaldirektör för utnyttjande av tjänstebil.

skugga över tjänstemannens handlingssätt genom att tala om att han skulle ha valt en annan tolkning. Visar det sig däremot att paragrafen tolkas olika på olika håll i landet och att en enhetlig tolkning skulle vara till fördel bör JO deklarera sin egen åsikt.

Till det nu sagda bör läggas ett påpekande av det självklara att vederbörande myndighet eller tjänsteman bör få tillfälle att förklara sig innan JO riktar kritik mot vederbörande. Det finns vissa exempel på att JO:s beslut att ej uppta ett klagomål till utredning avfattats på sådant sätt att det innefattat kritik av den myndighet eller tjänsteman som klagomålet riktat sig mot, trots att remiss till vederbörande ej skett. Utredningens stickprovsundersökning visar att erinran eller annan kritik har utdelats i enstaka fall utan att ärendet innefattat någon skriftlig remiss. Utredningen har även funnit andra fall i vilka JO i samband med ett avskrivningsbeslut fällt uttalanden som med fog kunnat uppfattas (och faktiskt uppfattats) som kritik av vederbörande tjänsteman eller myndighet.[3]

Med hänsyn till vikten av att JO:s uttalanden är väl underbyggda anser utredningen att ombudsmännen bör avhålla sig från att fälla kritiska omdömen om tjänstemäns och myndigheters handlande utan att dessa dessförinnan fått tillfälle att yttra sig skriftligen. De bör därvid också beakta att ett uttalande, som ej varit menat som kritik, mycket väl kan av tjänstemannen själv och andra uppfattas som kritik.

Det är uppenbart att en institution som JO-ämbetet, vilken har till uppgift att pröva klagomål från missnöjda medborgare mot offentliga tjänstemän, inte kan undgå att ådraga sig missnöje från olika håll, än från klagande som anser sig inte ha fått sina synpunkter tillbörligt beaktade, än från tjänstemän, som uppfattar sig som oriktigt kritiserade. Frågan om överprövning av JO:s beslut har därför ibland förts på tal. I tidigare utredningssammanhang (SOU 1965:64 s. 225 f.) har det erinrats om ett uttalande år 1957 av första lagutskottet (1LU 1957:33), som då hade att granska JO:s ämbetsförvaltning, att det var envar obetaget att fästa utskottets uppmärksamhet på ett förment felaktigt avgörande av ombudsman; en sådan framställning skulle beaktas av utskottet vid dess årliga granskning av ombudsmännens ämbetsförvaltning.

Möjligen till följd av detta uttalande har det under senare år inkommit till konstitutionsutskottet, som numera handhar frågor rörande ombudsmännen, ett avsevärt antal skrivelser med kritik mot ombudsmännen, antingen från personer som tidigare klagat hos JO eller tjänstemän som

[3] I ett ärende (dnr 88/74, beslut 1974-03-12) har JO Wennergren uttryckligen förklarat sig oförhindrad att göra vissa kritiska uttalanden (såsom att det var beklagligt att kammarrätten fattat ett felaktigt beslut) utan att först ge myndigheten tillfälle yttra sig, då han "som ett led i ett rättsligt eller motsvarande resonemang finner det uppenbart att ett domstolsavgörande är oriktigt". JO tillade att han däremot upprätthåller grundsatsen att ej rikta "direkt kritik" mot en myndighet eller dess befattningshavare utan att först ha lämnat dem tillfälle att yttra sig.

kritiserats av JO. Antalet sådana skrivelser uppgick 1971 till 41, 1972 till 61, 1973 till 42 och 1974 till 95. Dessa skrivelser har ingått i det material som legat till grund för utskottets årliga granskning av JO:s verksamhet, men utskottet har inte kunnat gå in på en rättslig prövning av de tvistefrågor som skrivelserna avsett.

Det är enligt utredningens mening angeläget att klargöra att man inte kan besvära sig över ombudsmännens beslut, och att hänvändelser till KU inte kan av detta behandlas på samma sätt som besvärsärenden. Utskottet saknar sålunda resurser för att ingå på en saklig prövning av de ärenden som ombudsmännen avgjort. En detaljerad rättslig prövning från utskottets sida av enskilda ärenden, utmynnande i uttalanden om huruvida en enskild myndighet eller tjänsteman begått fel i tjänsten eller ej, skulle gå vida utöver den funktion som utskottet har enligt riksdagsordningen, nämligen att granska ombudsmännens verksamhet främst för att utröna om något förhållande föreligger som ger anledning till antagande att ombudsman ej längre åtnjuter riksdagens förtroende.

Utredningen vill därför återigen betona att ombudsmännens uttalanden inte är några bindande föreskrifter eller disciplinära sanktioner utan åsiktsyttringar, som skall tjäna myndigheterna till vägledning på grund av tyngden i den sakliga argumentationen. De bör därför inte kunna överklagas, vare sig till KU eller till någon annan instans. Likaså bör ett beslut av JO att ej uppta ett klagomål till utredning eller att ej utdela någon kritik uppfattas som sista ordet från ett extraordinärt organ, varför det ej bör kunna överprövas av annan.

Den kritik mot JO-ämbetet som består i att JO är en "enmansinstans" synes jämställa JO med domstolar, vilka vanligen, men ej alltid, är sammansatta av flera personer. I och för sig vore det möjligt att införa den ordningen att beslut, innefattande kritik, skall fattas av flera ombudsmän tillsammans. Mot detta talar emellertid den praktiska synpunkten att JO-ämbetet då skulle bli än mer arbetsbelastat. Utredningen återkommer till frågan under 11.3.3.

8.4.2 *Synpunkter med hänsyn till förslaget om förändring av ämbetsansvaret*

De tidigare synpunkterna har anlagts mot bakgrunden av gällande rätt. Ytterligare synpunkter kan anföras om man beaktar förslaget om reformering av ämbetsansvaret.

Om det straffrättsliga ämbetsansvaret avskaffas för "vanliga tjänstefel", kan åtal inte alls komma i fråga för dem. Debatten om i vilken omfattning JO skall åtala vid vanliga tjänstefel blir således inaktuell. Diskussionen får då i stället gälla om JO över huvud skall ha kvar sin åtalsbefogenhet och i vilken utsträckning han skall väcka åtal för de föreslagna brotten myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning samt andra brott begångna i tjänsten. Vidare bör diskuteras i vilken utsträckning JO skall utnyttja de sanktionsmedel som det nya

disciplinansvarssystemet ställer till förfogande och således anmäla felande tjänsteman till disciplinär myndighet för åläggande av disciplinpåföljd eller avskedande.

Åtalsbefogenheten

I betänkandena om ämbetsansvaret utgår man ifrån att JO skall ha kvar sin åtalsbefogenhet. Även förarbetena till den nya grundlagen synes förutsätta att JO skall ha kvar sin rätt att väcka åtal, även om denna befogenhet inte blivit uttryckligen nämnd i det stadgande i regeringsformen som anger JO:s huvuduppgift. Där talas endast om JO:s rätt att "föra talan". Dock föreskrivs i annat sammanhang att åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten för brott i tjänsten väcks av JO eller JK. I propositionen rörande ämbetsansvaret tar departementschefen inte ställning till frågan.

Eftersom avkriminaliseringen av vanliga tjänstefel gör JO:s åtalsbefogenhet synnerligen urholkad skulle man kunna överväga att helt avskaffa den. Det kan erinras om att ombudsmännen i andra länder, med undantag av Finland, skall verka genom egna uttalanden samt saknar befogenhet att väcka åtal. För att tillsynen av de offentliga tjänstemännen skall vara så effektiv som möjligt är det enligt utredningens mening värdefullt att JO har kvar möjligheten att väcka åtal mot en tjänsteman, som gör sig skyldig till ett så allvarligt fel i tjänsten att det är straffbelagt. Någon anledning att minska JO:s åtalsbefogenhet mer än vad som blir en nödvändig följd av ämbetsansvarsreformen finns inte. JO bör därför i fortsättningen kunna väcka åtal om han finner att en tjänsteman begått något av brotten myndighetsmissbruk, vårdslös myndighetsutövning, mutbrott eller brott mot tystnadsplikt, liksom då tjänstemannen gjort sig skyldig till annat brott i tjänsten. JO bör alltså även i fortsättningen vara vad som rättegångsbalken kallar "särskild åklagare".

Hur bör JO utnyttja sin åtalsbefogenhet? Bör han alltid ingripa med åtal om han finner en tjänsteman ha begått brott i tjänsten eller bör han liksom nu kunna underlåta åtal, då han anser att det kan räcka med en erinran? ÄK har i denna fråga uttalat att JO bör ingripa med åtal om en person, som står under JO:s tillsyn, gör sig skyldig till missbruk av myndighet, vårdslöshet i myndighetsutövning, mutbrott eller i tjänsten begånget brott mot tystnadsplikt. I fråga om JK har ÄK dock föreslagit en instruktionsbestämmelse som medger åtalseftergift om brottet är av ringare beskaffenhet. ÄK synes mena att även instruktionen för JO bör innehålla en liknande bestämmelse.

Ombudsmännen har i sitt remissyttrande över ÄK:s betänkande uttalat att de anser det riktigt att en möjlighet till åtalseftergift skall finnas. Även om de åsyftade brotten är relativt allvarliga, kan dock enligt JO omständigheterna i det särskilda fallet vara sådana att en åtalseftergift ter sig rimlig.

Enligt utredningens mening talar mycket för att JO regelmässigt skall föranstalta om åtal då tjänsteman begått sådan gärning som avses med de

nämnda brottsrubriceringarna. Dessa straffbestämmelser är uppställda med hänsyn till medborgarnas intresse av korrekt myndighetsutövning, och oriktig myndighetsutövning skall bestraffas bara i händelse den skett uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Om den medfört endast ringa förfång eller ringa otillbörlig förmån skall den inte vara straffbelagd. Å andra sidan torde sådana fall kunna förekomma att åtal ter sig opåkallat. I likhet med ombudsmännen anser därför utredningen att en möjlighet att underlåta åtal bör finnas.

Rättegångsbalkens bestämmelser om åtalsplikt och rätt att i vissa uppräknade fall underlåta åtal (20 kap. 6 och 7 §§) synes i princip gälla även särskild åklagare, men föreskriften i JO:s instruktion om möjlighet att utdela erinran i stället för åtal har inneburit ett undantag från åtalsplikten. När vanliga tjänstefel avkriminaliseras synes rättegångsbalkens regler med fördel kunna göras tillämpliga även på JO. Dessa innebär att åklagare skall åtala brott som hör under allmänt åtal men att det finns flera möjligheter att underlåta åtal, bl. a. om det kan antas, att någon annan påföljd än böter ej skulle ådömas och den misstänktes lagföring ej finnes påkallad från allmän synpunkt. Enligt utredningens mening saknas därför anledning att i instruktionen för JO uppta några bestämmelser om åtalsskyldighet eller åtalseftergift, utan instruktionen bör innehålla en bestämmelse som säger att JO *får* åtala.

Om en tjänsteman, som anses ha gjort sig skyldig till brott, förnekar detta och begär åtal, bör JO naturligtvis tillmötesgå hans begäran.

Finner JO att en tjänsteman gjort sig skyldig till allmänt brott i tjänsten, t. ex. förskingring, bör han efter omständigheterna kunna välja mellan att själv väcka åtal eller överlämna ärendet till allmän åklagare för utredning och åtalsprövning.

Anmälan till disciplinmyndighet

ÄK föreslår att JO liksom hittills skall äga befogenhet att anmäla felande tjänsteman till arbetsgivarmyndigheten för disciplinär åtgärd. Även utredningen delar denna uppfattning. Det är dock att märka att detta kan medföra en del problem på det kommunala området. Som tidigare nämnts hade ÄK föreslagit att både statstjänstemän och kommunaltjänstemän skulle omfattas av ett lagreglerat disciplinansvar. Med hänsyn härtill skulle det vara tämligen lätt för JO att veta vilka tjänstemän som hade sådant ansvar och hur det var utformat. Enligt propositionen skall disciplinansvaret emellertid vara lagreglerat endast för statstjänstemän och sådana tjänstemän som omfattas av kommunaltjänstemannastadgan, medan det stora flertalet kommunaltjänstemän lämnas utanför författningsregleringen. I stor utsträckning kommer för dem att liksom hittills gälla disciplinbestämmelser som är intagna i kollektivavtal. Detta medför för JO:s del att det i många fall kommer att vara ovisst om en viss tjänsteman omfattas av disciplinansvar. Vidare kan det förekomma att disciplinansvaret får varierande utformning på olika avtalsområden.

Utredningen har därför övervägt om JO:s befogenhet att göra disciplinanmälan skulle gälla endast sådana tjänstemän som omfattas av det

författningsreglerade disciplinansvaret men har funnit att det är en fördel om JO har tillgång till en sådan sanktion även på det oreglerade kommunala tjänstemannaområdet. Utredningen utgår från att det skall vara möjligt för JO att t. ex. med kommunförbundets och landstingsförbundets hjälp skaffa sig kännedom om vilka disciplinbestämmelser som gäller på det kommunala området och föreslår därför att JO skall kunna anmäla en försumlig tjänsteman för disciplinär åtgärd även i de fall då disciplinansvaret regleras i kollektivavtal.

Frågan i vilken utsträckning JO skall anmäla felande tjänsteman för disciplinär åtgärd är svårare att ta ställning till. Till en början får man beakta att disciplinpåföljd enligt propositionen inte skall kunna åläggas om inte tjänstemannen fått skriftlig anmaning att yttra sig inom två år från gärningen. I fråga om äldre fel synes det således inte vara meningsfyllt att göra disciplinanmälan. (Utredningen behandlar under 10.1 frågan om en anmaning från JO att yttra sig bör få preskriptionsavbrytande verkan.)

Vidare bör beaktas att disciplinmyndigheten enligt förslaget ej obligatoriskt skall ådöma disciplinpåföljd för felet, utan den "må" göra detta, vilket ger utrymme för viss skälighets- och lämplighetsprövning. Det är således inte säkert att en anmälan från JO resulterar i disciplinpåföljd. Det synes då vara följdriktigt att även JO har möjlighet att pröva om påföljd fordras i det enskilda fallet. Enligt utredningens mening bör JO således göra disciplinanmälan endast om han anser felet så allvarligt att disciplinpåföljd fordras. Är felet ringa synes det vara olämpligt att göra disciplinanmälan, eftersom någon påföljd ej kan åläggas vid ringa fel.

Också ÄK menar att JO:s nuvarande praxis att låta bero vid erinran o. d. i stället för att åtala eller anmäla är lämplig, varför kommittén ej vill uppställa något hinder häremot. Däremot har ÄK uttalat den meningen att JO regelmässigt bör göra anmälan till disciplinmyndighet om JO finner tjänsteförseelse föreligga men tjänstemannen ej godtar JO:s bedömning. I sitt remissyttrande över ÄK:s betänkande har de tre nuvarande ombudsmännen i princip anslutit sig till denna uppfattning. Enligt utredningens mening bör JO göra disciplinanmälan i varje fall om tjänstemannen fordrar det. Det kan däremot ifrågasättas om det finns anledning att göra anmälan endast av den anledningen att JO:s bedömning skiljer sig från tjänstemannens.

I det nya utomstraffrättsliga sanktionssystemet utgör avskedande den mest ingripande åtgärden mot en försumlig tjänsteman. Om en tjänsteman begått en brottslig gärning varigenom han visat sig uppenbarligen olämplig att inneha sin tjänst skall han kunna avskedas. Detsamma skall gälla om han gjort sig skyldig till grov eller upprepad tjänsteförseelse och därigenom visat sig uppenbart olämplig att ha kvar tjänsten. Avskedande skall således träda i stället för det nuvarande avsättningsstraffet.

Det är f. n. möjligt för JO att efter åtal yrka avsättning av en brottslig tjänsteman. Det synes lämpligt att han i fortsättningen får möjlighet att anmäla en brottslig eller försumlig tjänsteman, som enligt hans mening

uppenbarligen bör skiljas från tjänsten, till vederbörande disciplinära myndighet som har att pröva frågan om avskedande av tjänstemannen. Likaså bör han kunna göra anmälan om avstängning av tjänstemannen från tjänsten.

Reformen av ämbetsansvaret medför således att JO:s åtalsmöjlighet minskar och att disciplinansvaret blir mer privaträttsligt utformat. En naturlig följd av detta synes vara att JO i än större utsträckning än f. n. kommer att verka genom egna uttalanden snarare än genom hot om åtal eller disciplinära åtgärder. Några "erinringar" i betydelsen av tillrättavisningar eller varningar bör ej förekomma från JO:s sida eftersom JO ej är någon disciplinär myndighet. Enligt utredningens mening har JO sin stora betydelse då han med saklig argumentation påtalar fel och lägger fram sin egen åsikt om lämpligheten av företagna ämbetsåtgärder. Vad utredningen anfört tidigare under 8.4.1 om JO:s uttalanden äger tillämpning även när ämbetsansvaret reformerats.

9 JO:s tillsynsområde

JO:s kompetens och arbetsuppgifter förändras på många sätt genom reformen av ämbetsansvaret. Avkriminaliseringen av vanliga tjänstefel påverkar t. ex. JO:s möjlighet att väcka åtal mot försumliga tjänstemän, något som har behandlats under 8.4. I detta kapitel skall frågan om omfattningen av JO:s tillsynsområde, som är beroende av ämbetsansvarets utformning, närmare behandlas. Utgångspunkten för diskussionen är därvid antagandet att propositionen i allt väsentligt kommer att godtas av riksdagen.

9.1 Gällande rätt

96 § gamla RF, som tillämpades till utgången av 1974, angav att JO skall ha tillsyn över dem som "i allo äro underkastade ämbetsansvar". Bestämmelsen har sin motsvarighet i 1 § gällande ombudsmannainstruktion, enligt vilken riksdagens ombudsmän har tillsyn över tjänstemän och andra som är underkastade "fullständigt ämbetsansvar".

Enligt nya RF, som tillämpas fr. o. m. den 1 januari 1975, har ombudsmännen att i enlighet med instruktion som riksdagen beslutar utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar (12 kap. 6 §). Tillsynskretsen är således enligt grundlagstexten mycket vidsträckt och omfattar alla som i "offentlig verksamhet" tillämpar författningar, men det förutsätts att riksdagen i instruktion preciserar tillsynskretsen. Som nämnts innehåller gällande ombudsmannainstruktion en sådan precisering, nämligen att tillsynen avser dem som har fullständigt ämbetsansvar, och så länge reglerna om ämbetsansvaret består passar således instruktionsbestämmelsen även till den nya regeringsformen.

Reglerna om ämbetsansvar finns i brottsbalkens kapitel 20, som handlar om ämbetsbrott. Kapitlet upptar till en början de fyra s. k. självständiga ämbetsbrotten tjänstemissbruk, tagande av muta eller av otillbörlig belöning, brott mot tystnadsplikt och tjänstefel. Kapitlet behandlar även två andra typer av ämbetsbrott, nämligen dels det fall att ämbetsman begår ett allmänt brott och därigenom åsidosätter sin tjänsteplikt, dels det fall att han begår ett allmänt brott utan att åsidosätta sin tjänsteplikt men genom brottet visar sig uppenbarligen ej vara skickad att

inneha sin befattning eller ha skadat det anseende innehavaren av befattningen bör äga.

För ämbetsbrott kan förekomma dels vanliga påföljder, dels ämbetsstraffen suspension och avsättning.

I 20 kap. 12 § finns en beskrivning av vilka som har fullständigt ämbetsansvar och vilka som har s. k. partiellt ämbetsansvar. Beskrivningen är ålderdomlig och oklar. Den närmare innebörden har utformats i rättspraxis. I stora drag innebär bestämmelsen följande. Alla som är anställda som tjänstemän hos staten eller kommun har i princip fullt ämbetsansvar. Emellertid har i rättspraxis och den juridiska litteraturen dragits en gräns nedåt så att ämbetsansvar inte ansetts föreligga då en tjänst endast innefattar osjälvständig verksamhet såsom arbetare eller biträde i arbete under annans ledning eller biträde på expedition eller i liknande göromål. Även sådana tjänster har dock i vissa fall ansetts grunda ämbetsansvar om de innefattar någon offentlig maktutövning eller inom kommunikationsverken angår förhållandet till allmänheten.[1] Fullt ämbetsansvar har även vissa uppdragstagare, t. ex. kommunala förtroendemän och ledamöter i styrelser och nämnder samt de som förordnats att förrätta ämbete eller tjänsteärende. Slutligen står styrelse, ledande funktionärer och vissa mer kvalificerade tjänstemän vid vissa allmänna och av Kungl. Maj:t eller regeringen stadfästade kassor och inrättningar under fullständigt ämbetsansvar.

Att en befattningshavare har fullständigt ämbetsansvar innebär att han kan ställas till ansvar för samtliga ämbetsbrott. Det är alltså sådana befattningshavare som står under JO:s tillsyn.

Partiellt ämbetsansvar tillkommer bl. a. ledamöter i beslutande statlig eller kommunal församling, dvs. riksdagsmän, ledamöter i kommunfullmäktige och landsting m. fl., samt valda ledamöter i taxeringsnämnd och jurymedlemmar. Det innebär att ansvar ej föreligger för tjänstemissbruk och tjänstefel, däremot för övriga ämbetsbrott. De som har partiellt ämbetsansvar står ej under JO:s tillsyn.

Offentliga tjänstemän som har helt osjälvständiga arbetsuppgifter samt tjänstemän vid statliga eller kommunala bolag eller vissa andra institutioner av offentligrättslig karaktär, som ej är stadfästade av Kungl. Maj:t eller regeringen, är med vissa i instruktion eller annan författning föreskrivna undantag ej ställda under ämbetsansvar och faller följaktligen ej heller under JO:s tillsyn. Enskilda företag och sammanslutningar samt privatpersoner står naturligtvis ej under JO:s tillsyn.

Till JO-ämbetet inkommer årligen ett antal klagomål som avvisas emedan klagomålet riktar sig mot befattningshavare eller institution som ej står under JO:s tillsyn. En redogörelse för beslut om JO:s tillsynskompetens brukar intas i JO:s ämbetsberättelser.[2]

[1] Se härom närmare Beckman m. fl. Brottsbalken del II, 3:e uppl. Sthlm 1973, s. 414 ff.

[2] Se JO 1970 s. 278, 1971 s. 323, 1972 s. 281, 1973 s. 305, 1974 s. 368 och 1975 s. 281.

9.2 Ämbetsansvarskommitténs förslag

ÄK föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1972:1) att begreppen ämbetsansvar och ämbetsbrott skall tas bort, att ämbetsstraffen (avsättning och

suspension) skall avskaffas och att vanliga tjänstefel i stor utsträckning skall avkriminaliseras. Som nämnts under 8.2.4 skall enligt ÄK:s förslag de båda nuvarande straffbestämmelserna om tjänstemissbruk och tjänstefel ersättas av två nya bestämmelser om missbruk av myndighet och vårdslöshet i myndighetsutövning, varvid det straffbara området avses bli betydligt mindre än f. n. Straffansvaret inskränks alltså till fel i den s. k. myndighetsutövningen.

I beskrivningen av de båda föreslagna brotten anges inte någon särskild personkrets, utan de blir tillämpliga på envar som anförtrotts utövning av offentlig myndighet, oavsett om denna utövas av en traditionellt organiserad myndighet eller av ett privaträttsligt subjekt, t. ex. ett bolag. I enlighet härmed föreslås att brottsbalkens beskrivning av vilka som har ämbetsansvar skall utgå.

ÄK föreslår också ett mutbrott och ett brott mot tystnadsplikt som i huvudsak motsvarar de brott som nu finns. Inte heller beskrivningen av brott mot tystnadsplikt upptar någon personkrets, utan det skall avse var och en som till följd av lag eller annan författning är pliktig att hemlighålla något. Däremot upptar bestämmelsen om mutbrottet en uppräkning av de personer som bestämmelsen skall tillämpas på.

Sådana fel som ej är straffbara skall enligt ÄK:s förslag sanktioneras genom ett disciplinansvar, som skall omfatta mycket stora grupper av offentliga tjänstemän. Personkretsen för detta ansvar utvidgas betydligt i förhållande till personkretsen för det nuvarande ämbetsansvaret. Enligt 1 § i den föreslagna lagen om disciplinansvar i offentlig tjänst m. m. skall ansvaret omfatta 1) alla arbetstagare som är anställda hos staten eller hos kommun, 2) ledamöter av styrelser, verk, nämnder, kommittéer eller andra sådana inrättningar som hör till staten eller till kommun samt 3) vissa andra uppdragstagare hos staten eller hos kommun, om de valts till uppdraget eller icke äger undandra sig detta eller om uppdraget enligt författning skall medföra disciplinansvar. Vidare har i förslaget Kungl. Maj:t tillagts befogenhet att utsträcka disciplinansvaret till 4) arbetstagare och styrelseledamöter hos allmänna inrättningar och aktiebolag, föreningar och stiftelser vari staten eller kommun har avgörande bestämmanderätt.

Enligt ÄK skall bestämmelserna om disciplinansvar omfatta även sådana domare och andra högre befattningshavare som nu är undantagna från disciplinansvar. De skall dock ej vara tillämpliga på bl. a. statsrådets, högsta domstolens eller regeringsrättens ledamöter eller riksdagens ombudsmän och i vissa delar ej heller på JK. Disciplinansvaret skall ej heller omfatta ledamöter av beslutande statliga eller kommunala församlingar.

ÄK utvecklar i sitt betänkande tämligen utförligt vilka uppdragstagare som skall omfattas av disciplinansvaret och vilka som bör falla utanför disciplinlagens tillämpningsområde. Här får hänvisas till ÄK:s framställning (SOU 1972:1 s. 208 f.).

I fråga om offentligägda företag och liknande anför ÄK att förutsättningen för att de skall omfattas av disciplinansvaret bör vara att något av följande kriterier föreligger, nämligen faktisk eller rättslig monopolställning, ren myndighetsutövning eller annan mera typisk offentlig funktion.

ÄK ger ett flertal exempel på företag vari disciplinansvar ter sig befogat (SOU 1969:20 s. 55 f. och 1972:1 s. 211) och av dem skall här nämnas AB Svensk Bilprovning, Allmänna Bevaknings AB, Nya System AB, AB Vin- och Spritcentralen, Sveriges Radio AB, Statsföretag AB samt kommunala bolag för el- och gasdistribution, vattenförsörjning, renhållning samt buss- och spårvägstrafik.

ÄK behandlar även *JO:s tillsyn* och föreslår att den skall omfatta främst alla utövare av offentlig myndighet, vare sig de är knutna till de traditionella statliga eller kommunala myndighetsorganen eller intar en från dessa organ fristående ställning, t. ex. samhällsägda bolag. Denna personkrets sammanfaller med den som omfattas av det föreslagna straffansvaret för missbruk av myndighet resp. vårdslöshet i myndighetsutövning.

ÄK föreslår vidare att JO:s tillsyn skall omfatta även övrig offentlig verksamhet som utövas av de arbets- och uppdragstagare som avses med den föreslagna disciplinlagen. JO skall alltså ha tillsyn över dem som har disciplinansvar. Härigenom kommer tillsynen till skillnad från nu att gälla även statliga och kommunala arbetstagare utan tjänstemannaställning och vidare personal hos sådana samhällsägda företag som utövar mera väsentliga offentliga funktioner eller som innehar monopolställning.

ÄK lade fram ett förslag till ändring i instruktionen för JK såvitt rör dennes tillsynskrets och framhöll att även instruktionen för JO bör ändras på motsvarande sätt. ÄK:s förslag i fråga om JK har i denna del följande lydelse:

> Under justitiekanslerns tillsyn stå tjänstemän och andra arbetstagare som äro anställda hos staten eller hos kommun liksom övriga innehavare av tjänst eller uppdrag, som sägs i 1 § lagen (197 :00) om disciplinansvar i offentlig tjänst m. m., och vidare envar som utan att inneha sådan befattning anförtrotts utövning av offentlig myndighet såvitt avser denna hans verksamhet. Tillsynen omfattar även officerare, underofficerare och annat befäl av lägst furirs grad samt annan krigsman som innehar motsvarande tjänsteställning.

9.3 JO:s remissyttrande

I sitt remissyttrande över ÄK:s första betänkande Ämbetsansvaret (se JO 1970 s. 484) anförde JO att det skulle innebära en vinning om också styrelseledamöter och funktionärer m. fl. hos stats- och kommunalägda bolag m. m. fördes in under JO:s tillsyn. Enligt JO torde det dock bli nödvändigt att begränsa kontrollen till fall då den framstår som påkallad från allmän synpunkt enligt JO:s diskretionära bedömning, annars skulle JO:s arbetsuppgift få en alltför vid omfattning. Även i sitt yttrande över ÄK:s slutbetänkande (se JO 1973 s. 563) framhöll JO att förslaget medför en ökning av JO:s arbetsbörda och att åtgärder måste vidtas för att hålla denna på rimlig nivå.

9.4 Propositionen om reformering av ämbetsansvaret

Som nämnts under 8.2.5 överensstämmer departementschefens förslag om det straffrättsliga ansvaret väl med vad ÄK föreslagit, men i fråga om disciplinansvaret skiljer det sig väsentligt. Det författningsreglerade disciplinansvaret föreslås således omfatta endast statstjänstemän och sådana kommunaltjänstemän, vars anställningsvillkor regleras i kommunaltjänstemannastadgan, alltså främst lärare, medan full avtalsfrihet föreslås råda för övriga kommunala arbetstagare. Vidare föreslår departementschefen att kommunala förtroendemän och andra offentliga uppdragstagare ej skall åläggas något disciplinansvar. Offentliga bolag lämnas också utanför regleringen av disciplinansvaret. Propositionens förslag innebär alltså i förhållande till ÄK:s förslag en väsentlig inskränkning av det disciplinansvar som skall regleras i lag eller annan författning.

De kommunala tjänstemännen har redan nu i de flesta fall ett i kollektivavtal reglerat disciplinärt ansvar. Såväl kommuner som personalorganisationer har under remissbehandlingen uttalat att detta regelsystem fungerar tillfredsställande, och departementschefen har därför inte funnit bärande skäl att införa ett lagreglerat disciplinansvar som hittills inte har tillämpats för dessa arbetstagare.

De kommunala förtroendemännen har nu ej något disciplinansvar och departementschefen har inte funnit det möjligt att anlägga vanliga privaträttsliga synpunkter på förtroendeuppdrag. Enligt hans mening bör därför förtroendemännen lämnas utanför det föreslagna disciplinansvaret. Däremot föreslår departementschefen att den som valts till statligt eller kommunalt uppdrag med vilket följer myndighetsutövning skall kunna skiljas från sitt uppdrag av allmän domstol i straffprocess, om han genom brott för vilket är stadgat fängelse i två år eller däröver visat sig vara uppenbarligen olämplig för sitt uppdrag.

I fråga om JO:s tillsyn innehåller propositionen som redan nämnts inte något förslag, utan departementschefen hänvisar till det pågående utredningsarbete som riksdagens JO-utredning bedriver.

9.5 Utredningens överväganden och förslag

JO:s tillsynskrets bestäms f. n. av begreppet ämbetsansvar. De som har fullt ämbetsansvar står under hans tillsyn. Detta innebär att JO – om så visar sig erforderligt – kan åtala var och en inom tillsynskretsen för bl. a. tjänstefel. I och med att ämbetsansvaret förändras, måste man finna en ny metod att beskriva den personkrets som JO skall ha tillsyn över. Personkretsen kan göras mer eller mindre vidsträckt men den yttersta gränsen dras av den nya regeringsformen, som anger att tillsynen skall avse "offentlig verksamhet".

Inledningsvis kan det vara lämpligt att undersöka om de nya sanktionsformer, som träder i stället för det straffrättsliga ämbetsansvaret, lämpar sig för att skapa en gräns för JO:s tillsyn. Man bör alltså fråga sig om JO bör ha tillsyn över dem som utövar offentlig myndighet och om hans

tillsyn möjligen bör vara begränsad till denna krets. Vidare bör man fråga sig om JO bör ha tillsyn över dem som har ett lagreglerat disciplinansvar i sin verksamhet samt om hans tillsyn bör vara begränsad till denna personkrets. Samma fråga kan ställas beträffande dem som har ett disciplinansvar, som ej är lagreglerat utan bestämt genom kollektivavtal. Slutligen kan det övervägas om JO:s tillsyn skall avse personer i offentlig verksamhet som inte har vare sig straffansvar eller disciplinansvar i sin verksamhet.

Ett annat tillvägagångssätt är att utan beaktande av sanktionsmöjligheterna undersöka vilka myndigheter och vilka personalgrupper som bör falla under JO:s tillsyn. Man får då granska grupper som t. ex. statliga arbetstagare, statliga uppdragstagare, kommunala förtroendemän, kommunala arbetstagare och arbetstagare vid offentliga företag. Utredningen skall i det följande ta upp dessa frågor till diskussion.

9.5.1 *Myndighetsutövning*

Utredningen har till en början övervägt om JO:s tillsyn skall kopplas till begreppet myndighetsutövning. Av betydelse för denna fråga är vad som kommer att innefattas häri. ÄK utvecklar begreppet närmare i sina båda betänkanden (SOU 1969:20 s. 42 och 1972:1 s. 129) och anför bl. a.:

> Begreppet offentlig myndighet synes icke behöva vålla några svårare tolkningsproblem. Sådan myndighet är ytterst grundad i lag eller annan författning. Genom dess utövning skapas för enskilda eller andra subjekt plikter eller rättigheter som icke är av privaträttslig natur och som konstitueras genom beslut av offentliga funktionärer.

På ett annat ställe anmärker ÄK att begreppet har samma innebörd som när det använts i förslaget till skadeståndslag och förslaget till förvaltningslag. I förarbetena till förvaltningslagen definieras i anslutning till 3 § i förslaget myndighetsutövning som utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande och det kommenteras utförligt (prop. 1971:30 del 2 s. 331). Även i förarbetena till skadeståndslagen diskuteras begreppet myndighetsutövning ingående och det sägs bl. a. att ett utmärkande drag är att det rör sig om beslut eller åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter eller den statliga överhögheten över medborgarna i deras egenskap av samhällsmedlemmar (prop. 1972:5 s. 312).

Departementschefen har i propositionen om ämbetsansvaret uttalat att han anser det lämpligt att vid utformning av straffbestämmelserna utgå från begreppet myndighetsutövning och att han finner det vara en fördel om detta begrepp får samma innebörd inom olika områden av lagstiftningen. Han har emellertid påpekat att de berörda bestämmelserna i förvaltningslagen och skadeståndslagen både sinsemellan och i förhållande till den av honom föreslagna straffbestämmelsen företer stora skillnader i fråga om tillämpningsområde och syfte.

Eftersom myndighetsutövning typiskt sett är den offentliga verksamhet som mest påtagligt berör de enskilda medborgarna är det enligt

utredningens mening självfallet att var och en som utövar offentlig myndighet skall stå under JO:s tillsyn i denna sin verksamhet. Så bör det vara, oberoende av om vederbörande är statligt eller kommunalt anställd och oberoende av om myndighetsutövningen sker genom en traditionellt organiserad myndighet eller genom ett enskilt rättssubjekt. I så måtto bör JO:s tillsyn vara kopplad till begreppet myndighetsutövning. Däremot är det mera tveksamt om man skall inskränka tillsynen till denna krets som utövar offentlig myndighet.

Ett intryck efter att ha studerat diskussionen kring begreppet myndighetsutövning i ÄK:s betänkanden och propositionerna till förvaltningslagen och skadeståndslagen är att begreppet tolkas mycket snävt i förvaltningslagen och därvid i princip endast omfattar beslut om rättigheter och skyldigheter. Även ÄK synes ge begreppet en relativt snäv betydelse, medan departementschefen i propositionen om ämbetsansvarsreformen i vissa avseenden vidgar innebörden av begreppet. I propositionen till skadeståndslagen ges begreppet likaledes en vidsträckt innebörd. Det synes utredningen därför tveksamt hur begreppet kommer att tolkas då det gäller de föreslagna bestämmelserna i brottsbalken om myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning. Eftersom det där är fråga om straffansvar kan man anta att begreppet kommer att tolkas restriktivt. Med hänsyn härtill anser utredningen det inte lämpligt att begränsa JO:s tillsyn till området för offentlig myndighetsutövning. Alltför många viktiga samhällsfunktioner skulle då komma utanför den rättssäkerhetsgaranti som JO:s tillsyn utgör.

9.5.2 *Disciplinansvaret*

Om JO:s tillsyn vidgas till att omfatta andra än dem som utövar offentlig myndighet, kommer tillsynen att avse många befattningshavare som i sin verksamhet inte har straffansvar utan endast disciplinansvar. Frågan uppstår då om JO:s tillsynsområde såsom ÄK föreslagit skall knytas ihop med disciplinansvaret, antingen det lagreglerade eller det avtalsreglerade, eller om tillsynsområdet skall bestämmas oberoende av förekomsten av ett disciplinansvar.

Om man kopplar JO:s tillsyn till det lagreglerade disciplinansvaret, kommer större delen av kommunalförvaltningen att undandras JO:s tillsyn, om förslaget i ämbetsansvarspropositionen antages av riksdagen. Med hänsyn till att kommunalförvaltningen fördes in under JO:s tillsyn genom 1957 års reform synes det uppenbart otillfredsställande om huvuddelen därav nu skulle undandras ombudsmännens tillsyn. Enligt utredningens mening kan man därför inte ställa upp förekomsten av ett lagreglerat disciplinansvar som förutsättning för JO:s tillsyn.

För att motverka den olägenhet som blir följden av att det författningsreglerade disciplinansvaret ej omfattar hela kommunalförvaltningen skulle man kunna föreskriva att JO har tillsyn över sådana befattningshavare som har disciplinansvar, oavsett om detta är författningsreglerat eller bygger på kollektivavtal. En sådan lösning finner utredningen emellertid mindre lämplig. För att bestämma om en befattningshavare

står under JO:s tillsyn skulle JO i så fall bli tvungen att ta reda på om kollektivavtal gäller för befattningshavaren och om detta innehåller regler om disciplinärt ansvar. Vidare skulle ett sådant sätt att bestämma tillsynskretsen öppna möjlighet för arbetsmarknadens parter att själva avgöra om deras anställda respektive medlemmar skall stå under JO:s tillsyn.

Enligt ÄK:s synsätt, vilket väl i stort godtagits av departementschefen, är disciplinansvaret förestavat främst för att tillgodose arbetsgivarens intresse av god tjänsteutövning och för att möjliggöra att man beivrar förseelser som uppfattas som avtalsbrott. JO bör enligt utredningens mening inte vara till för att tillgodose den offentlige arbetsgivarens intressen utan för att se till allmänhetens bästa. Även detta talar för att bestämma JO:s tillsynskrets utan hänsyn till disciplinansvaret.

Utredningen anser således att man vid bestämmandet av JO:s tillsynskrets inte kan göra förekomsten av disciplinansvar till en förutsättning för att JO skall kunna utöva tillsyn. Begreppen myndighetsutövning och disciplinansvar kan således ej ersätta det hittillsvarande ämbetsansvarsbegreppet. I stället får man använda andra metoder för att bestämma tillsynskretsen. Detta kan leda till att under JO:s tillsyn kommer att falla personer som i sin verksamhet varken har straffansvar eller disciplinansvar och som alltså varken kan åtalas av JO eller anmälas för disciplinär åtgärd, men denna konsekvens måste accepteras.

9.5.3 *Olika grupper av offentliga befattningshavare*

Såsom nämnts räknade ÄK under fyra punkter upp de offentliga befattningshavare som skulle omfattas av den förslagna disciplinlagen. Kommittén föreslog vidare att bl. a. dessa befattningshavare skulle stå under JO:s tillsyn. Enligt regeringens förslag skall en betydligt mindre personkrets än vad ÄK föreslagit vara underkastad disciplinansvar. ÄK:s förslag kan dock bilda en utgångspunkt för en diskussion om vilka grupper som bör stå under JO:s tillsyn.

I den *första punkten* nämndes till en början arbetstagare som är anställda hos staten. Numera är alla statliga arbetstagare anställda som tjänstemän och de omfattas med några få undantag av statstjänstemannalagen, i vilken det nya disciplinansvaret föreslås bli reglerat. Enligt utredningens mening bör nu nämnda arbetstagare stå under JO:s tillsyn.

I samma punkt nämndes också arbetstagare som är anställda hos kommun. I propositionen förcslås däremot att endast sådana kommunaltjänstemän som omfattas av kommunaltjänstemannastadgan skall ha ett författningsreglerat disciplinansvar. Hit hör bl. a. lärare och kyrkomusiker men ej det stora flertalet kommunala befattningshavare. På de skäl som utredningen redan tidigare nämnt bör den kommunala förvaltningen liksom hittills stå under JO:s tillsyn. Inom JO:s tillsynskrets bör därför falla kommunala arbetstagare, oavsett om de regleras av kommunaltjänstemannastadgan eller ej.

I den *andra punkten* i ÄK:s förslag upptogs ledamöter av styrelser, verk, nämnder, kommittéer eller andra sådana inrättningar som hör till staten eller till kommun. Enligt regeringens förslag kommer denna grupp ej att omfattas av något disciplinansvar.

Befattningshavarna inom denna grupp har i allmänhet ledande ställning inom den statliga och kommunala förvaltningen. Dit räknas t. ex. ledamöter av ämbetsverkens styrelser samt de kommunala förtroendemän som är ledamöter i kommunala nämnder och styrelser. Utredningen anser – i likhet med ÄK – att befattningshavarna i denna grupp bör stå under JO:s tillsyn. Detta innebär att även ledamöter i taxeringsnämnd och jurymedlemmar, vilka nu har partiellt ämbetsansvar och således är undantagna från JO:s tillsyn, kommer att vara underkastade denna.

Den *tredje punkten* i ÄK:s uppräkning omfattade dem som utövar uppdrag åt staten eller kommun, om de valts till uppdraget eller icke äger undandra sig detta ävensom eljest om uppdraget är reglerat i författning vari tillika stadgats, att ansvar enligt disciplinlagen skall gälla för uppdragets utövande. Enligt propositionen kommer för de här nämnda uppdragstagarna ej att gälla något disciplinansvar.

Som framgår av ÄK:s framställning i slutbetänkandet finns det en stor mängd varierande bestämmelser om offentliga uppdragstagare och det synes ha berett kommittén stora svårigheter att dra en klar gräns mellan dem som bör falla under disciplinansvaret och dem som bör falla utanför. ÄK har sagt sig inta en restriktiv hållning vid bestämmande av disciplinansvarskretsen och till följd därav givit ett flertal exempel på uppdragstagare som inte skulle omfattas av disciplinansvaret. För att klargöra gränsen för disciplinansvaret har ÄK också tänkt sig att det i vissa författningar, som reglerar uppdragstagarnas verksamhet, skall intas bestämmelse om att disciplinansvar gäller för uppdragstagaren, på samma sätt som det f. n. i flera författningar stadgas att ämbetsansvar gäller för en viss befattningshavare med mera speciella uppgifter.

Utredningen finner, i likhet med vad ÄK anfört i fråga om disciplinansvaret, att utanför JO:s tillsyn bör till en början falla sådana uppdragstagare som trots att de har sina uppdrag reglerade i författning och är förordnade av offentliga organ är att anse som uppdragstagare hos privata rättssubjekt eller som får anses representera enskilda intressen. Utanför tillsynen bör även falla t. ex. uppdrag inom associationsrätten som visserligen beror av myndighetsförordnande men som avser helt privata rättsförhållanden. Självfallet bör även alla de vars uppdrag har sin grund i ett enskilt avtal och som således har ett privaträttsligt mellanhavande med staten eller kommunen falla utanför JO:s tillsyn. Mera tveksam kan man vara i fråga om vissa andra av ÄK uppräknade uppdrag som t. ex. personundersökare, övervakare och notarius publicus. Eftersom JO enligt nya RF skall ha tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar skulle det väl i och för sig vara möjligt att låta tillsynen omfatta även dessa typer av uppdragstagare. Emellertid synes det mycket svårt att dra en för JO hanterlig gräns för hans tillsyn, om man låter denna omfatta mycket stora grupper av uppdragstagare.

Enligt utredningens mening skulle det ej vara särskilt tillfredsställande att klargöra gränsen för JO:s tillsyn genom att i olika specialförfattningar föreskriva vilka uppdragstagare som skall stå under JO:s tillsyn. Om man inte använder denna metod utan stadgar t. ex. att varje uppdrag som är reglerat i författning skall höra till JO:s tillsynsområde synes detta bli för stort. Å andra sidan synes tillsynsområdet bli väl snävt om man endast för dit uppdragstagare som valts till uppdraget eller som icke äger undandra sig detta. Det synes vidare för frågan om JO:s tillsyn vara av tämligen underordnat intresse om uppdragstagaren valts till uppdraget eller erhållit detta på annat sätt, t. ex. efter förordnande, samt om han kan undandra sig det eller ej. Mera väsentligt synes från denna synpunkt vara om uppdragstagarens verksamhet har nära anknytning till de statliga eller kommunala myndigheter, som bör vara det primära föremålet för JO:s tillsyn.

Verksamheten hos de statliga och kommunala myndigheterna erbjuder JO en så stor arbetsbörda att det kan ifrågasättas om man bör öka den genom att ha en mängd offentliga uppdragstagare, som inte är nära knutna till myndighetsorganisationen, under JO:s tillsyn. Det kan vidare erinras om att utredningen redan uttalat att alla uppdragstagare som utövar offentlig myndighet bör stå under JO:s tillsyn. Behovet av tillsyn över uppdragstagare som varken utövar myndighet eller har en verksamhet som har ett nära samband med myndigheternas verksamhet kan starkt ifrågasättas.

Utredningen vill därför föreslå att JO:s tillsyn får omfatta endast sådana uppdragstagare som är så nära knutna till den statliga eller kommunala myndighetsorganisationen att de kan sägas ha något slags befattning vid myndigheterna. För att ge ett exempel skulle en vid domstol eller annan myndighet anlitad tolk stå under JO:s tillsyn såvitt avser denna hans verksamhet, medan notarius publicus skulle falla utanför tillsynen i den mån hans verksamhet ej är myndighetsutövning.

Vad slutligen gäller den *fjärde punkten* i ÄK:s uppräkning avsåg denna arbetstagare hos allmän inrättning eller hos aktiebolag, förening eller stiftelse vari staten eller kommun till följd av aktieinnehav eller eljest har avgörande bestämmanderätt, ävensom ledamot av styrelse för sådan inrättning eller sådant företag, allt i den mån Kungl. Maj:t bestämmer. Departementschefen har däremot i propositionen ej funnit anledning föreslå att det författningsreglerade disciplinansvaret skall omfatta befattningshavare i samhällsägda företag eller liknande inrättningar.

Såsom JO framhållit i sitt remissyttrande över ÄK:s betänkande finns det vissa allmänna intressen som talar för att även de samhällsägda företagen blir föremål för den tillsyn som ombudsmännen utövar. Å andra sidan kan man befara att en sådan utvidgning av tillsynsområdet skulle medföra en kraftig ökning av antalet klagomål. Ett särskilt problem utgör därvid Sveriges Radio, som f. n. inte står under tillsyn av JO. Skulle en ändring ske härvidlag får man enligt utredningens bedömning räkna med ett flertal klagomål mot olika program i radio och TV. Eftersom granskning av dylika klagomål redan nu ankommer på radio-

nämnden och JO saknar för dylik verksamhet lämpliga utredningsresurser samt dessutom programgranskning knappast kan hänföras till sådan rättssäkerhetskontroll som JO bör syssla med, anser utredningen att JO inte bör ha tillsyn över Sveriges Radio. Ett annat område där en utvidgning av JO:s kompetens skulle kunna medföra en ökad arbetsbelastning är de kommunala bostadsbolagen, vars hyresgäster kunde tänkas vilja vända sig till JO med klagomål mot hyresvärd.

Om riksdagen i enlighet med regeringens förslag väljer att låta de offentligägda bolagen stå utanför det lagreglerade disciplinansvaret minskar enligt utredningens mening skälet för att utvidga JO:s tillsyn till att omfatta dessa bolag. Ett huvudsyfte med utredningen har varit att söka komma till rätta med JO-ämbetets växande arbetsbörda och utredningen vill ej föreslå en vidgning av tillsynsområdet till de offentligägda bolagen. Utredningen vill dock erinra om sitt tidigare uttalande att sådan verksamhet som innefattar myndighetsutövning bör falla under JO:s tillsyn. I den mån ett bolag utövar offentlig myndighet, såsom t. ex. AB Svensk Bilprovning, bör det således såvitt rör myndighetsutövningen kunna bli föremål för JO:s granskning.

För närvarande omfattar ämbetsansvaret även dem som är satta att förvalta allmänna av Kungl. Maj:t eller regeringen stadfästade kassors, verks eller andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter. Härmed avses befattningshavare hos vissa självständiga juridiska personer med offentligrättslig ställning. Vilka juridiska personer och vilka befattningshavare hos dem som omfattas av stadgandet är i hög grad oklart och gränsdragningen torde vålla ombudsmännen icke ringa arbete. I enlighet med ståndpunkten att offentligägda bolag och inrättningar skall vara undantagna från tillsyn av ombudsmännen, för att möjliggöra för dessa att ägna sig huvudsakligen åt de statliga eller kommunala myndigheterna, föreslår utredningen att de "stadfästade kassorna" och liknande inrättningar ej heller skall omfattas av JO:s tillsyn i fortsättningen, i den mån de inte har sig anförtrodda offentlig myndighetsutövning.

Såsom hittills bör riksdagens ledamöter och statsråden, samt ledamöter i beslutande kommunala församlingar såsom kommunfullmäktige, landstingsmän m. fl. vara undantagna från JO:s tillsyn. Detsamma bör gälla JK.

Heltidsarbetande kommunala förtroendemän som samtidigt är ledamöter av fullmäktige, alltså flertalet kommunalråd och landstingsråd, bör naturligtvis vara undantagna från JO:s tillsyn endast såvitt gäller sådana åtgärder som de vidtar just i sin egenskap av fullmäktige.

Enligt nya RF ankommer det på JO eller JK att väcka åtal mot ledamöter av högsta domstolen och regeringsrätten i händelse av brott i utövningen av tjänsten. Dessa ledamöter måste därför hänföras till JO:s tillsynsområde.

9.5.4 *Lägre befattningshavare*

Det har tidigare nämnts att befattningshavare med helt osjälvständig verksamhet anses sakna ämbetsansvar och att de därför ej står under JO:s

tillsyn. Den ovan föreslagna personkretsen kommer däremot att omfatta såväl högre som lägre befattningshavare, i vissa fall även sådana som saknar tjänstemannaställning. Fråga uppstår därför om man bör införa en "nedre gräns" för JO:s tillsyn så att vissa lägre befattningshavare faller utanför.

JO:s granskning kan nu i stort sett sägas vara inriktad på sådana högre befattningshavare som har viss självständig ställning, alltså dem som ofta benämns beslutsfattare eller handläggare, eller på sådana som i varje fall har vissa maktbefogenheter, t. ex. polismän och vårdare. Utredningen anser det självklart att JO även i fortsättningen bör ägna sina krafter åt i första hand sådana befattningshavare. Över huvud synes JO böra främst intressera sig för överordnade myndigheter och överordnade tjänstemän och när han har träffat på ett fel rikta sin kritik mot högsta ansvariga nivå. Däremot bör på det stora hela lägre befattningshavare med osjälvständig verksamhet ägnas en mindre del av JO:s arbetsinsats.

Någon skarp gräns mellan dem som JO bör ha tillsyn över och dem som inte bör granskas av honom kan svårligen dras. Utredningen anser därför att man inte bör ställa upp en uttrycklig föreskrift om att vissa lägre befattningshavare skall stå utanför JO:s tillsyn, utan JO bör i princip ha befogenhet att ingripa mot alla befattningshavare. Inom ramen för denna befogenhet bör det ankomma på JO-ämbetet att avgöra om ett ingripande är påkallat för att tillgodose allmänhetens rättssäkerhetsintresse. Det synes lämpligt att i instruktionen ta in en rekommendation att JO ej bör ingripa mot lägre befattningshavare med osjälvständig verksamhet, om det inte är påkallat av särskilda skäl.

9.5.5 *"Myndighet" som grund för bestämning av tillsynsområdet*

Enligt utredningens mening visar den företagna genomgången att man bör använda sig av en annan metod än vad ÄK föreslagit för att ange det område av den offentliga förvaltningen som JO bör ha tillsyn över. Om man löser upp sambandet mellan disciplinansvaret och JO:s tillsyn synes det vara av tämligen underordnat intresse vilken juridisk form som gäller för vederbörandes befattning, med andra ord om befattningshavaren är anställd, uppdragstagare eller vald förtroendeman. Det väsentliga bör vara om han tar befattning med myndighetens verksamhet och sålunda utåt för allmänheten framstår som en del av denna. Förändringen av ämbetsansvaret medför som redan tidigare påpekats att JO:s åtalsfunktion skjuts i bakgrunden. Eftersom det författningsreglerade disciplinansvaret blir så begränsat att det ej kan ersätta det hittillsvarande ämbetsansvaret synes även frågan om en enskild befattningshavare begått ett fel, för vilket han bör ställas till ansvar, komma att bli mindre betydelsefull än hittills. JO:s tillsyn är enligt utredningens mening till främst för att tillgodose allmänhetens intresse av rättssäkerhet i förhållande till myndigheterna och därför synes JO:s tillsyn böra riktas primärt mot *myndigheterna* och först i andra hand mot de enskilda befattningshavarna vid dessa myndigheter. Så sker för övrigt redan nu så gott som undantagslöst vid inspektionerna.

Slutsatsen av det sagda blir då att man bör beskriva området för JO:s tillsyn så att tillsynen omfattar statliga och kommunala myndigheter och inrättningar samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter och inrättningar, samt därutöver var och en som utövar offentlig myndighet, såvitt avser denna hans verksamhet.

Utredningen är väl medveten om att denna beskrivning ger utrymme för åtskillig tvekan om gränsdragningen. Tillämpningssvårigheterna torde emellertid inte bli större än svårigheten att bestämma gränsen för ämbetsansvaret, snarare mindre. Begreppet myndighet förekommer i många andra sammanhang och torde inte behöva närmare kommenteras här. Uttrycket inrättning har lagts till för att det inte skall vara något tvivel om att t. ex. muséer, bibliotek, skolor, sjukvårdsinrättningar, laboratorier, kommittéer och nämnder skall stå under JO:s tillsyn, allt under förutsättning att de kan räknas till den statliga eller kommunala förvaltningsorganisationen. De myndigheter och inrättningar som utredningen åsyftar torde i huvudsak motsvara de organ som täcks av tryckfrihetsförordningens begrepp stats- eller kommunalmyndighet. I 2 kap. 3 § TF stadgas:

Med statsmyndighet förstås i detta kapitel statsdepartementen, försvarets kommandoexpedition, riksdagen och allmänna kyrkomötet, deras avdelningar, utskott, nämnder, fullmäktige, deputerade och revisorer, domstolar och ämbetsverk samt övriga till statens förvaltning hörande myndigheter och inrättningar, nämnder, kommissioner och kommittéer.

Med kommunalmyndighet förstås i detta kapitel alla till kommunal styrelse eller förvaltning hörande stämmor och representationer, myndigheter, styrelser, kollegier, nämnder, råd, kommissioner, revisorer, utskott och kommittéer jämte underlydande verk och inrättningar.

Naturligtvis bör även sådana organ som kan anses vara mellanting mellan statliga och kommunala organ räknas till dem som skall stå under JO:s tillsyn, t. ex. trafiknämnder och taxeringsnämnder. Vissa formellt sett fristående institutioner, som skogsvårdsstyrelserna och de allmänna försäkringskassorna, har reellt sett en sådan anknytning till den statliga förvaltningen genom centralstyrning och finansiering att de bör anses falla under uttrycket statlig myndighet och sålunda komma att omfattas av JO:s tillsyn. De i lagrummet nämnda beslutande statliga och kommunala församlingarna bör såsom tidigare sagts inte stå under JO:s tillsyn, varför särskilt undantag måste göras för dem.

I detta sammanhang kan erinras om att förbudet i 113 § gamla RF mot att ställa taxeringsmän till ansvar för debitering eller taxering inte gäller sedan den nya regeringsformen trätt i kraft den 1 januari 1975. Fortfarande gäller dock att de har endast s. k. partiellt ämbetsansvar, dvs. de kan ej dömas för tjänstemissbruk eller tjänstefel och står därför ej under JO:s tillsyn. Efter ämbetsansvarsreformen skall de kunna ställas till ansvar för uppsåtligt brott vid myndighetsutövning, alltså myndighetsmissbruk, men enligt departementschefens förslag skall bestämmelsen om vårdslös myndighetsutövning till vidare ej äga tillämpning i fråga om beslut angående taxering som fattas av taxeringsnämnd. Såsom utredningen tidigare anfört bör JO ha tillsyn över dem som utövar myndighet.

Han bör således enligt utredningens mening i fortsättningen äga granska såväl den formella handläggningen som det materiella innehållet i taxeringarna, trots begränsningen i straffansvaret. Det är inte osannolikt att denna förändring kommer att medföra en avsevärd ökning av antalet klagomål från skattskyldiga till JO.

Till uttrycket statliga eller kommunala myndigheter eller inrättningar bör, i enlighet med vad utredningen sagt tidigare, ej räknas bolag, stiftelser eller andra organ som är organiserade i privaträttsliga former, även om staten eller kommunen äger dem eller har ett avgörande inflytande. De skall alltså inte vara underkastade JO:s tillsyn.

Under ombudsmännens tillsyn bör även falla envar som, utan att höra till en statlig eller kommunal myndighet eller inrättning, utövar offentlig myndighet. Begreppet myndighetsutövning kommer antagligen att vålla vissa avgränsningsproblem till en början, men efter hand kommer utan tvivel en omfattande rättspraxis att växa fram vid tillämpning av de nya bestämmelserna i brottsbalken. Någon ledning torde även kunna hämtas från tillämpningen av förvaltningslagen och skadeståndslagen.

Beträffande *krigsmän* gäller f. n. att befäl av lägst överfurirs grad samt de som innehar motsvarande tjänsteställning är underkastade ämbetsansvar (21 kap. 21 § brottsbalken). Det synes lämpligt att efter ämbetsansvarsreformen ha en regel som, i likhet med vad ÄK föreslagit i fråga om JK:s tillsynskrets, direkt anger att här nämnda befälsgrupper skall stå under tillsyn av JO, även om de inte intar en sådan ställning att de kan anses vara befattningshavare vid statlig myndighet eller inrättning. Till sådana myndigheter eller inrättningar får räknas dels krigsmaktens centrala förvaltningsmyndigheter och andra institutioner, dels militära staber och förband. Värnpliktiga som ej uppnått överfurirs grad kommer således normalt ej att vara ställda under JO:s tillsyn.

Vad beträffar *svenska kyrkan* synes domkapitel och stiftsnämnder vara att i detta sammanhang räkna till sådana statliga myndigheter som bör stå under JO:s tillsyn. Församlingar, pastorat och kyrkliga samfälligheter bör anses jämställda med kommuner, och till följd därav bör kyrkoråd och övriga nämnder samt präster och andra befattningshavare i församlingen anses höra till JO:s tillsynsområde, med undantag dock för kyrkofullmäktige och församlingsdelegerade.

Det synes lämpligt att JO i sin ämbetsberättelse även i fortsättningen redogör för hur ämbetet bedömt gränsen för sin kompetens.

JO:s *tillsyn över kommunalförvaltningen* är som nyss nämnts begränsad såtillvida att beslut och åtgärder av kommunfullmäktige är undantagna från tillsynen. I gällande instruktion finns dessutom en bestämmelse som ålägger ombudsmännen viss återhållsamhet vid tillsynen av den kommunala verksamheten. Ombudsman skall således enligt 3 § tredje stycket vid tillsyn över kommunal verksamhet beakta de särskilda betingelser under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar och bör ej ingripa så att den kommunala verksamheten onödigt hämmas. En motsvarighet till bestäm-

melsen tillkom 1957 i samband med att JO:s tillsyn utsträcktes till kommunerna. Avsikten bakom bestämmelsen var då att framhålla bl. a. att JO:s tillsyn ej fick inkräkta på den kommunala självstyrelsen och hindra att denna bedrevs i något friare former än den statliga förvaltningsverksamheten samt att erinra om att de kommunala förtroendemännen väljs för viss tid och i princip är oavlönade, varför det straffrättsliga bedömandet måste bli ett annat än då det gäller fel som begåtts av en skolad tjänsteman (SOU 1957:2 s. 57 ff.).

1963 års JO-utredning diskuterade utförligt frågan om JO:s tillsyn över kommunalförvaltningen och fann att de begränsningar som gällde för tillsynen var lämpligt avpassade och utformade på sådant sätt att de gav ombudsmännen möjligheter att allt efter omständigheterna i det enskilda fallet ingripa, när ärendets beskaffenhet påfordrade det, och att avstå från ingripande när objektiva skäl saknades för att ta upp ärendet (SOU 1965:64 s. 146).

Enligt utredningens mening bör självklart även i fortsättningen gälla att JO bör beakta den folkliga självstyrelsens villkor och ej onödigt hämma den kommunala verksamheten. Saken synes så uppenbar att ett särskilt instruktionsstadgande härom skulle kunna undvaras. Genom att kommunfullmäktige uttryckligen är undantagna från JO:s tillsyn kommer naturligtvis även sådana beslut och andra åtgärder som kommunala nämnder eller tjänstemän vidtar i enlighet med fullmäktiges direktiv – och som ej strider mot lag eller annan författning – att gå fria från JO:s kritik. Om däremot en kommunal nämnd eller en tjänsteman i annat fall vidtar åtgärder som är till men för en enskild, t. ex. oriktigt tillämpar ett beslut om kommunala avgifter, synes JO vara oförhindrad att påtala detta. Eftersom det i samband med det nu pågående utredningsarbetet inte, vare sig i direktiven eller eljest,[3] har framställts några önskemål om att de hittillsvarande principerna för JO:s tillsyn över kommunalförvaltningen skall revideras, har utredningen stannat för att det även i fortsättningen skall finnas en bestämmelse i instruktionen om JO:s tillsyn över kommunalförvaltningen. Vid utformningen av denna bestämmelse bör särskilt beaktas att nya RF i sin inledande paragraf har ett stadgande om kommunal självstyrelse.

[3] I motionen 1972:292 föreslogs dock med hänvisning till de ständigt utvidgade befogenheterna på det kommunala området att en kommunal justitieombudsman skulle inrättas med uppgift att bistå allmänheten i rättsfrågor. I sitt av riksdagen godkända betänkande KU 1972:52 framhöll konstitutionsutskottet att riksdagens ombudsmän enligt gällande regler har ganska vittgående tillsynsbefogenheter i fråga om kommunal verksamhet och att riksdagens JO-utredning inom ramen för sitt uppdrag torde vara oförhindrad att pröva huruvida behov föreligger att inrätta en särskild riksdagens ombudsman för kommunala frågor. Motionen avslogs.

10 Vissa andra frågor med anledning av ämbetsansvarsreformen

10.1 Preskriptionsfrågor

Enligt gällande rätt är det en särskild minsta preskriptionstid för ämbetsbrott om fem år. Eftersom JO:s uppgift är att beivra ämbetsbrott anser JO sig vanligen inte kunna pröva gärningar som är mer än fem år gamla. Om fråga uppkommer om enskilt anspråk i anledning av brottet kan JO dock enligt instruktionen utreda detta, även om straffet är förfallet.

Enligt propositionen om förändring av ämbetsansvaret skall den särskilda preskriptionstiden för ämbetsbrott upphöra. För brott i tjänsten kommer därför att gälla samma preskriptionstider som för andra brott. Detta medför att preskriptionstiden för brott mot tystnadsplikt och för vårdslös myndighetsutövning förkortas till två år. För myndighetsmissbruk blir den fem år och för andra brott, begångna i tjänsteutövning, kommer preskriptionstiderna att variera från 2 till 25 år.

Sådana tjänsteförseelser som nu bedöms som vanliga tjänstefel skall, som redan nämnts, i fortsättningen kunna beivras endast genom disciplinpåföljd eller avskedande. Enligt förslag i propositionen skall disciplinpåföljd ej kunna åläggas tjänsteman, som ej inom två år efter tjänsteförseelsen fått skriftlig anmaning att yttra sig över den. Någon särskild preskriptionstid för avsked föreslås däremot ej. Dock anges att avskedande ej får grundas enbart på omständighet som myndigheten har känt till mer än en månad före avskedandet.

Frågan uppstår vilken betydelse dessa nya regler skall få för JO:s möjlighet att pröva gamla tjänsteförseelser. Särskilt bör det övervägas om den tvååriga preskriptionstiden för disciplinpåföljder bör medföra att JO inte uttalar sig om förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden. Vidare bör det övervägas om JO själv bör kunna bryta preskriptionen.

Utredningens stickprovsundersökning visar att endast en mindre del (11, 9 resp. 6 %) av de klagoärenden, i vilka felets ålder varit känt, avsett fel som varit två år gamla eller äldre när klagomålen kom in till JO-ämbetet. Beträffande initiativärendena är procenttalen 4, 11 och 5 (bilaga 1, tabell 10 och 32). Det är tydligt att JO i dessa fall skulle sakna möjlighet att utverka disciplinpåföljd för felet.

Utredningens undersökning visar också att en viss del av ärendena tar ganska lång tid att utreda. Omloppstiden uppgick i 10–15 procent av

samtliga klagoärenden och i 10–35 procent av samtliga initiativärenden till sex månader eller mer (figur 3 och 4 i bilaga 1). Man finner således att JO:s möjlighet att utverka disciplinpåföljd har ytterligare minskat i en icke obetydlig andel av ärendena när utredningen väl har avslutats.

Eftersom JO ej bör ingripa i ärenden, som är under handläggning vid annan myndighet, och det är synnerligen angeläget att klagandena inte vänder sig till JO-ämbetet så länge de har kvar möjlighet att vinna rättelse vid annan myndighet, måste man acceptera att det inkommer flera klagomål avseende gamla tjänsteåtgärder. Man kan vidare anta att det är de svåra och viktiga ärendena som tar lång tid att utreda inom JO-ämbetet, och flera av JO:s beslut i viktiga ärenden kommer därför att meddelas först sedan mer än två år förflutit från felet.

Utredningen har övervägt om man skulle införa den regeln att JO normalt ej fick uttala sig om fel i tjänsten sedan preskription inträtt för disciplinpåföljd. Eftersom det författningsreglerade disciplinansvaret enligt regeringens förslag inte skall täcka hela den offentliga tjänstemannasektorn och JO således i många fall kommer att sakna möjlighet att utverka disciplinpåföljd mot en försumlig befattningshavare, anser utredningen att det inte finns någon anledning att begränsa JO:s rätt att uttala sig till fall då preskription ej inträtt. Likaväl som JO bör få uttala sig om en felaktig åtgärd av en befattningshavare, som ej alls har något disciplinansvar, bör han få uttala sig om en befattningshavares åtgärd sedan disciplinpåföljd preskriberats. JO:s rätt att fälla uttalanden bör således som redan tidigare anförts frikopplas från förekomsten av disciplinansvar, och någon tvåårsfrist bör därför ej ställas upp.

Eftersom den nuvarande preskriptionstiden om fem år för tjänstefel fungerar som tidsgräns även för JO:s uttalanden, kunde det ifrågasättas om man inte också i fortsättningen behöver ha en tidsgräns för JO:s uttalanden. Under 6.6.3 har utredningen emellertid föreslagit att JO ej skall uppta förhållanden som är mer än två år gamla till utredning, om det inte anses påkallat från allmän synpunkt, och utredningen anser inte att det vid sidan härav finns något behov att ställa upp en tidsgräns för JO:s uttalanden. Om JO beslutar att ett klagomål skall utredas, bör utredningen naturligtvis kunna slutföras och JO ha möjlighet att uttala sig även om mer än två år förflutit från det att det undersökta förhållandet inträffade. En annan sak är att JO då i många fall kommer att sakna tillgång till sanktioner såsom åtal eller disciplinanmälningar.

En tjänsteman som gjort sig skyldig till brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförsummelse skall enligt regeringens förslag kunna avskedas, om han visat sig uppenbarligen olämplig att inneha sin tjänst. Någon preskriptionstid är som nyss sagts inte föreslagen i fråga om avskedande. Om JO i något fall skulle anse att en felande tjänsteman uppenbarligen bör entledigas från sin tjänst på grund av brott eller försummelser som ligger långt tillbaka i tiden, bör han självfallet kunna göra anmälan härom till vederbörande arbetsgivarmyndighet, även om övriga sanktioner är preskriberade.

Likaså bör JO ha möjlighet att uttala sig om sådana förseelser som utgör brott ända tills de blir preskriberade, även om preskriptionstiden är

längre än två år. Sedan en brottslig gärning preskriberats är JO emellertid förhindrad att väcka åtal för brottet och enligt utredningens mening bör han då ej heller kunna själv påstå att tjänstemannen gjort sig skyldig till brott. Däremot anser utredningen att JO bör få utreda tjänsteförseelser och uttala sig om huruvida fel begåtts även sedan straffet förfallit, om det från allmän synpunkt är väsentligt att saken utreds. Dessutom bör JO liksom hittills kunna utreda saken om det är fråga om enskilt anspråk på grund av brottet.

Det är således tydligt att JO i en inte obetydlig del av ärendena kan meddela sitt beslut först då mer än två år förflutit från det undersökta felet. På grund av den tvååriga preskriptionstid, som föreslagits i propositionen, kommer JO i sådana fall att sakna möjlighet att utverka disciplinpåföljd, även om tjänstemannen hör till den kategori som har disciplinansvar. Enligt utredningens mening är ett sådant resultat beklagligt, särskilt med tanke på att det ofta torde vara i de allvarliga fallen som JO:s beslut fattas lång tid efter felet. Såsom kommer att framgå i följande avsnitt anser utredningen att det finns ett behov av att som en ersättning för JO:s nuvarande åtalsmöjlighet ge JO bättre möjligheter att få en försumlig arbetstagare ålagd disciplinpåföljd än vad ÄK föreslagit. Till följd härav vill utredningen föreslå att JO får befogenhet att bryta preskriptionen för disciplinpåföljder.

Enligt propositionen skall preskriptionen brytas genom en skriftlig anmaning till tjänstemannen att skriftligen eller, om han påfordrar det eller det eljest finnes lämpligt, muntligen uttala sig om vad som åberopas mot honom (24 § förslaget till ändring i statstjänstemannalagen; motsvarande bestämmelse föreslås införd även i kommunaltjänstemannastadgan). I lagtexten sägs inte vem som skall utställa den skriftliga anmaningen, men departementschefen uttalar att det är det organ som har att besluta i disciplinärendet, alltså den myndighet varunder arbetstagaren lyder eller i fråga om vissa högre befattningshavare vederbörande disciplinnämnd. Enligt utredningens mening möter ej hinder att föreskriva att även en skriftlig anmaning från JO till tjänstemannen att uttala sig om vad som åberopats mot honom skall ha preskriptionsavbrytande verkan. En vanlig remiss från JO-ämbetet bör dock ej anses som en sådan anmaning, utan det bör vara en särskild anmaning med åberopande av den aktuella paragrafen i statstjänstemannalagen resp. kommunaltjänstemannastadgan.

JO:s befogenhet att bryta preskriptionen bör ses som ett undantag från det normala disciplinförfarandet och bör därför enligt utredningens mening brukas med återhållsamhet. Befogenheten bör utnyttjas främst när utredningen om ett allvarligare fel är så omfattande att den inte ens med skyndsamhet kan bli färdig så tidigt att disciplinanmälan kan göras före tvåårstidens utgång. I vanliga fall bör JO däremot söka göra disciplinanmälan i så god tid att arbetsgivarmyndigheten kan utställa den skriftliga anmaningen inom tvåårsfristen.

Befogenheten att bryta preskriptionen bör enligt utredningens mening bara gälla disciplinpåföljd som är reglerad i författning. Det bör inte komma i fråga att låta JO bryta sådana preskriptionsfrister som kan vara

föreskrivna i kollektivavtal för icke författningsreglerade disciplinpåföljder. Befogenheten får således betydelse främst för JO:s möjlighet att utverka disciplinpåföljd för statliga tjänstemän och sådana tjänstemän vars anställningsförhållanden regleras i kommunaltjänstemannastadgan, däremot ej för övriga kommunala tjänstemän.

10.2 JO:s ställning i disciplinprocessen

10.2.1 *Gällande rätt*

Vid sidan om straffansvaret finns för de flesta statstjänstemän och för åtskilliga kommunaltjänstemän ett författningsreglerat disciplinansvar, som innebär att den myndighet, under vilken tjänstemannen lyder, kan i administrativ väg ådöma disciplinstraff för tjänsteförseelser.

Om en tjänsteman som har disciplinansvar begått en tjänsteförseelse, kan JO enligt 2 § ombudsmannainstruktionen beivra denna genom att anmäla tjänstemannen till vederbörande disciplinmyndighet. Om myndigheten utdömer disciplinstraff, kan tjänstemannen överklaga beslutet genom att anföra besvär. Om myndigheten ej utdömer disciplinstraff eller utmäter ett alltför lindrigt straff, saknar JO visserligen möjlighet att överklaga beslutet (han har ej partsställning i disciplinprocessen) men han kan i stället väcka åtal mot tjänstemannen, om han anser en påföljd för tjänsteförsummelsen påkallad.

Disciplinfrågor brukar i instruktionerna för de statliga myndigheterna hänföras till sådana frågor som skall avgöras av myndighetens styrelse eller av annan särskilt sammansatt personkrets. En vanlig formulering är följande: "I plenum, som består av styrelsens samtliga ledamöter, avgöres . . . frågor om disciplinstraff, åtalsanmälan, flyttningsskyldighet, avstängning från tjänsten eller läkarundersökning . . ."

I JO:s ämbetsberättelse 1974 s. 13 omnämns ett fall, där JO anmälde några tjänstemän vid länsarbetsnämnd till arbetsmarknadsstyrelsen för disciplinär åtgärd. Efter utredning beslöt generaldirektören avskriva ärendet från vidare handläggning. Han fann alltså ej anledning hänskjuta ärendet till styrelsen för verket. JO fann sig därför föranlåten att väcka åtal mot tjänstemännen. I ett beslut 1973-06-18 (dnr 1177/73) kritiserade JO generaldirektören för handläggningen av disciplinärendet och hävdade att slutlig handläggning av ett av JO anhängiggjort disciplinärende skall äga rum i styrelseplenum.

10.2.2 *ÄK:s förslag*

Beslutande myndighet i disciplinärenden rörande statstjänstemän skall enligt ÄK normalt vara den myndighet varunder arbetstagaren lyder.

För vissa högre statstjänstemän, i stort sett dem som nu är undantagna från disciplinansvar, föreslås en särskild disciplinnämnd, som skall fatta beslut i disciplinärenden. De tjänstemän som här avses är de som innehar eller uppehåller ordinarie domartjänst eller tjänst som byråchef eller

därmed jämställd eller högre tjänst vid statlig myndighet samt ledamot av sådan myndighet.

Inom viss kommunal förvaltning skall kommunen eller organ som kommunen utser fatta beslut i disciplinärenden. I fråga om arbetstagare vid riksdagen och dess verk skall riksdagen utse disciplinorgan. I övrigt skall Kungl. Maj:t bestämma om disciplinorgan.

Beslut av disciplinorgan om disciplinpåföljd eller avsked skall inte kunna överklagas av arbetstagaren i administrativ väg. I stället föreslår ÄK att sådant beslut skall överprövas i civilprocess inför arbetsdomstolen, om arbetstagarens anställningsavtal regleras av kollektivavtal, och i annat fall inför allmän domstol. En arbetstagare som är missnöjd med ett beslut i disciplinärende skall således ansöka om stämning inom fyra veckor efter det att han fick del av arbetsgivarens beslut. Gör han inte det kan beslutet verkställas. För arbetstagare, som är anställda med fullmakt, föreslås vid avskedande en omvänd ordning. Om arbetstagaren anmäler missnöje med sådant beslut skall det ankomma på arbetsgivaren att väcka talan vid domstol om beslutets giltighet. Görs det ej förfaller avskedsbeslutet.

Det vill synas som om en arbetsgivarmyndighet, som är missnöjd med disciplinnämnds beslut, enligt ÄK:s förslag skulle sakna möjlighet att få beslutet prövat av domstol.

I fråga om *JO:s reaktionsmöjligheter* föreslår ÄK att JO liksom hittills skall kunna anmäla tjänsteman till vederbörande disciplinmyndighet, men om denna underlåter att besluta disciplinär åtgärd eller beslutar alltför lindrig åtgärd skall JO enligt ÄK:s förslag inte kunna föra talan häremot, vare sig hos högre administrativ myndighet eller hos domstol. Om arbetstagaren eller arbetsgivaren för saken inför domstol, skall JO ej heller ha befogenhet att överklaga domen. JO skall således ej få ställning av part. Enligt ÄK bör JO däremot beredas tillfälle till yttrande såväl under disciplinärendets handläggning hos myndigheten som under domstols prövning därav.

En ledamot av ÄK har i en reservation velat ge JO (och JK) större befogenheter. Enligt reservanten bör JO äga föra talan vid domstol om avsked av tjänsteman och om disciplinpåföljd, när disciplinmyndighetens beslut befinnes otillfredsställande. Reservanten uttalar farhågor att effektiviteten i JO:s tillsynsverksamhet skulle bli lidande med de begränsade möjligheter till ingripande som JO får enligt ÄK:s förslag.

10.2.3 *Remissyttrandena över ÄK:s betänkande*

Kommitténs förslag att JO och JK inte skall ha rätt att uppträda som part i disciplinärende vare sig inför myndigheten eller domstol och inte ha talerätt mot disciplinmyndighetens beslut kritiseras av samtliga de instanser som yttrat sig i frågan, bl. a. *JK, JO, Göta hovrätt, hovrätten för Nedre Norrland, länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Hallands* och *Gävleborgs län, riksförsäkringsverket, SJ* och *samtliga juridiska fakulteter.* JK framhåller, att det synes vara uppenbart att JO och JK –

som båda har att fristående från förvaltningshierarkin värna om medborgarnas rättssäkerhet – inte bör fråntas de möjligheter de nu har att i sista hand genom talan inför domstol verka för en rättstillämpning som beaktar inte bara de intressen som kan finnas hos parterna i anställningsförhållandet utan också den enskilde medborgarens rätt. JO erinrar om att JO:s uppgift enligt regeringsformen är att ha tillsyn över att lagar och författningar efterlevs i vad de skall tillämpas av de offentliga tjänstemännen och förtroendemännen. Övervakningen sker dels i de enskilda medborgarnas intresse, dels för riksdagens räkning och tillsynen innebär, enligt JO, en garanti mot ämbetsmannavälde som är till men såväl för den enskilde som för riksdagen. Visserligen avskaffas inte åtalsrätten, som inneburit att JO på ett betryggande och eftertryckligt sätt kunnat fullgöra sin kontrolluppgift, men den blir genom den föreslagna avkriminaliseringen tämligen betydelselös. Enligt JO:s erfarenheter är det inte ämbetsmannavälde i dess mera flagranta former som JO får till huvuduppgift att bekämpa utan i stället sådana störningar i funktionerna som hänför sig till långsam handläggning, bristande servicevilja och avogt bemötande av allmänheten. Det finns vidare en i och för sig förklarlig tendens att ge den egna myndighetens behov företräde framför allmänhetens. Om det hos en myndighet har utbildats en viss tradition, rutin eller annan praxis som rimmar mindre väl med vad statsmakterna förväntar sig av myndigheten, blir det svårt för JO att få bukt med detta om inte JO har mera effektiva medel till sitt förfogande än vad som föreslagits. JO anser det vara att föredra att han får formlig talerätt och partsställning i disciplinmålet men vill inte påyrka detta. Däremot bör JO tilläggas rätt att föra talan mot disciplinmyndighetens beslut, när detta går JO emot.

10.2.4 *Propositionen om reformering av ämbetsansvaret*

Med den redan tidigare redovisade begränsningen att det lagreglerade disciplinansvaret enligt propositionen skall gälla en betydligt snävare personkrets än vad ÄK föreslagit, överensstämmer regeringens förslag i stort med ÄK:s förslag. Sålunda upptar propositionen samma regler om beslutande organ och om överprövning av arbetsgivarmyndighetens beslut vid domstol i civilprocess som redovisats ovan. Dock föreslår departementschefen att fullmaktshavare skall föra talan i samma ordning som andra tjänstemän. Vidare erinrar departementschefen om att lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister tillkommit efter det att ÄK:s betänkande lagts fram, och han föreslår att dess bestämmelser skall tillämpas också på tvister om disciplinpåföljd och avskedande m. fl. hithörande frågor.

Propositionen innehåller inte några särskilda regler om JO:s eller JK:s ställning i disciplinprocessen, utan departementschefen hänvisar till de pågående utredningarna om JO- och JK-ämbetena och anför:

I den mån statsmakterna i sitt kommande ställningstagande på grundval av JO- och JK-utredningarnas överväganden skulle finna att yttrande-

rätt eller partsställning bör tillerkännas JO och JK i disciplinärendet hos arbetsgivaren eller inför domstol torde de lagändringar som behövs få vidtas i det sammanhanget.

10.2.5 *Utredningens överväganden och förslag*

Även om JO väckt endast några få åtal per år har åtalsfunktionen i stort sett präglat hans verksamhet. I de flesta fall, då han funnit att en tjänsteman begått tjänstefel, har han nöjt sig med erinran eller annan kritik, men möjligheten att i stället väcka åtal har hela tiden funnits i bakgrunden och sannolikt förlänat hans uttalanden en extra tyngd.

När JO:s åtalsmöjlighet minskar genom avskaffandet av straffansvar för vanliga tjänstefel är det enligt utredningens mening angeläget att ge JO andra reaktionsmöjligheter som kan upprätthålla effektiviteten i hans verksamhet. ÄK synes mena att det är tillräckligt att JO har möjlighet att anmäla vederbörande tjänsteman för disciplinär åtgärd och att, om tillräckligt kraftig åtgärd ej utdöms av disciplinmyndigheten, göra egna auktoritativa uttalanden i saken. Såsom bl. a. JO framhållit i sitt remissyttrande över ÄK:s slutbetänkande kommer den föreslagna ordningen att innebära att JO blir mer eller mindre maktlös om en förvaltningsmyndighet sluter upp kring en eller flera tjänstemän eller förtroendemän, som enligt JO:s uppfattning åsidosatt sin tjänsteplikt. Ombudsmännen har anfört att det inte är ämbetsmannavälde i dess mera utpräglade former som JO har till huvuduppgift att bekämpa utan i stället sådana företeelser som långsam handläggning, bristande servicevilja och avogt bemötande av allmänheten. Det finns även enligt utredningens mening en risk att det inom en förvaltningsgren utbildar sig ett synsätt eller en praxis, som står i strid med allmänhetens intressen och som den enskilde kan ha svårt att bryta. Man kan inte heller bortse från risken att en disciplinmyndighet i vissa fall ser alltför välvilligt på en underställd tjänstemans handlingssätt. Det synes därför vara önskvärt att det finns en möjlighet att få detta handlingssätt bedömt av ett helt utomstående organ. Utredningen menar därför att JO om möjligt bör ges sådan ställning i disciplinförfarandet att han i sista hand kan bringa en disciplinmyndighets beslut under domstols prövning.

Det enklaste och mest effektiva skulle vara att göra JO till part i ärende som han anhängiggör. JO borde således få yttra sig till disciplinmyndigheten, och om det blir muntligt förhör borde han eller ett ombud för honom få närvara. Han borde få del av myndighetens beslut och han borde kunna få detta överprövat av domstol. Domstolen borde ges befogenhet att ådöma disciplinpåföljd eller besluta om avskedande på yrkande av JO, om disciplinmyndigheten gått emot JO:s uppfattning. JO borde även få överklaga domen, om denna meddelats av allmän domstol. I JO:s befogenhet att föra talan om disciplinpåföljd och avskedande borde även ligga rätten att föra talan om avstängning. Om disciplinförfarandet skall ske inför en särskild disciplinnämnd borde JO ställa sin ansökan direkt dit och inte till arbetsgivarmyndigheten.

Denna tankegång kompliceras dock något av att det författningsreglerade disciplinansvaret enligt propositionen inte skall gälla alla offentligt anställda. Om riksdagen i enlighet med regeringens förslag beslutar att det skall ankomma på arbetsmarknadens parter att fritt bestämma om disciplinära påföljder och avskedande för huvuddelen av de kommunalanställda tjänstemännen, låter det sig enligt utredningens mening inte göra att rubba det sålunda avtalsgrundade regelsystemet genom att tillägga JO en rätt att bringa arbetsgivarens beslut under domstols prövning. Om arbetsgivaren i ett sådant fall underlåter att ingripa med tillräcklig kraft mot en försumlig arbetstagare torde man få acceptera att JO icke kan reagera häremot på annat sätt än genom ett eget uttalande.

Att ansvarssystemet inom det statligt reglerade tjänstemannaområdet enligt regeringens förslag skall utformas genom författning hänger samman med det allmänna samhällsintresset av effektivitet, självständighet och oväld inom tjänstemannakåren. Det synes därför vara väl förenligt med dessa tankegångar att tillägga JO en rätt att inom detta tjänstemannaområde ingripa mot ett beslut, som en arbetsgivarmyndighet fattat utan att tillräckligt beakta dessa samhällsintressen. Utredningen föreslår därför att JO inom statstjänstemannalagens och kommunaltjänstemannastadgans tillämpningsområden skall få rätt att föra talan mot arbetsgivarmyndighetens eller disciplinnämndens beslut enligt samma regler som gäller för en tjänsteman, som är missnöjd med ett beslut om disciplinpåföljd eller avskedande.

Det kan i detta sammanhang erinras om att regeringsförslaget upptar en bestämmelse om rätt för domstol att i straffprocess skilja en statlig eller kommunal vald förtroendeman från tjänsten, om denne begått ett allvarligare brott och därigenom visat sig uppenbart olämplig för sin befattning. Regeln skall dock gälla endast den som utövar offentlig myndighet. Till följd av denna regel kommer JO att i samband med åtal kunna föra talan om att sådan uppdragstagare skall skiljas från sin tjänst. Enligt utredningens mening bör det finnas en motsvarande möjlighet för domstol att under särskilda omständigheter skilja en tjänsteman från tjänsten på talan av JO, om arbetsgivaren inte vill begagna sin möjlighet att avskeda tjänstemannen. Detta bör dock ske bara om tjänstemannen utövar offentlig myndighet och om han dömts för ett allvarligt brott och därigenom visat sig uppenbarligen olämplig att inneha sin tjänst. Det synes mest förenligt med disciplinförfarandet, sådant det utformats i propositionen, att JO:s talan mot arbetsgivarens beslut förs som tvistemål enligt lagen om handläggning av arbetstvister.

Domstolens möjlighet att ålägga tjänstemannen en disciplinpåföljd eller att skärpa ett beslut av arbetsgivaren om sådan påföljd synes inte behöva vara omgärdad av lika starka restriktioner. Dock synes lämpligt att föreskriva att domstolen skall ålägga eller skärpa disciplinpåföljd endast om det är från allmän synpunkt påkallat. Därigenom markeras att det inte är några specifika arbetsgivarintressen som skall tillvaratas utan medborgarnas intresse av korrekt tjänsteutövning.

Enligt utredningens bedömning kommer de här föreslagna reglerna om rätt för JO att föra talan mot arbetsgivarmyndighetens beslut och rätt för

domstolen att ändra detta beslut inte att behöva tillämpas särskilt ofta. Reglerna får sin största betydelse redan genom att finnas till och de kommer därigenom att motverka sådana missriktade yttringar av kollegialitet som omnämnts ovan.

En närliggande fråga är hur en disciplinanmälan från JO till en arbetsgivarmyndighet bör behandlas. Enligt utredningens mening är det självklart att en anmälan av JO redan nu konstituerar ett ärende som bör avgöras av styrelsen in pleno eller i annan särskild personkrets i enlighet med instruktionsbestämmelser om åläggande av disciplinära åtgärder. Det bör inte såsom i det under 10.2.1 refererade fallet få förekomma att en generaldirektör eller annan tjänsteman avskriver ett sådant ärende utan att hänskjuta det till den instans som har befogenhet att ådöma disciplinstraff. Detsamma bör gälla i det nya disciplinförfarandet. En anmälan av JO bör alltså alltid prövas av arbetsgivarmyndigheten i den ordning som gäller för åläggande av disciplinpåföljd eller av särskilt disciplinorgan.

Det synes lämpligt att JO-ämbetet klart skiljer mellan det fall att en tjänsteman anmäls för disciplinär åtgärd och det fall att ett ärende överlämnas till annan myndighet för utredning och prövning.[1] I det förra fallet får man utgå från att JO-ämbetet själv utrett ärendet och funnit ett preciserat fel föreligga och disciplinpåföljd påkallad, varför frågan sedan bör prövas i myndighetens styrelse. I det senare fallet får anledningen till överlämnandet antas vara att JO-ämbetet ej själv önskar göra någon utredning och därför ej heller bildat sig någon slutlig uppfattning om behovet av disciplinär åtgärd. I sådant fall bör det ankomma på myndigheten att själv bestämma hur frågan bör handläggas.

[1] I ett beslut av JO 1973-10-26 (dnr 50/73) synes det oklart om JO anmält tjänstemannen för disciplinär åtgärd enligt 2 § ombudsmannainstruktionen eller om han överlämnat ärendet för utredning och prövning enligt 9 § instruktionen.

11 JO-ämbetets organisation. Delegationsfrågor

11.1 Tillbakablick

Från det att JO-ämbetet inrättades 1809 och fram till 1915 fanns det en justitieombudsman och en ställföreträdare för honom. 1915 inrättades militieombudsmannaämbetet som ett från JO-ämbetet skilt ämbete och även militieombudsmannen fick en ställföreträdare. Till en början tjänstgjorde ställföreträdarna endast vid semester eller annat laga förfall för ombudsmännen. För att söka avlasta ombudsmännen en del av deras ökande arbetsbörda öppnade man år 1941 möjlighet för ställföreträdarna att i viss utsträckning, till en början högst en månad per år, tjänstgöra jämsides med ombudsmännen (dubblering). Den tillåtna dubbleringstiden utsträcktes 1957 till tre månader, 1959 till sex månader och 1963 till nio månader, vilket i praktiken motsvarade total dubblering. Dessa dubbleringstider utnyttjades helt av JO men väsentligt mindre av MO. Sedan 1963 tjänstgjorde i realiteten två ombudsmän året om i JO-ämbetet. Antalet ombudsmän var således faktiskt tre trots att regeringsformen då endast föreskrev två.

1963 års JO-utredning föreslog att man skulle flytta över en del av JO:s ämbetsuppgifter till MO så att de i princip fick lika mycket att göra. MO skulle enligt förslaget få – förutom försvarsväsendet – domstols- och åklagarväsendet, kriminalvården, lantmäteriet samt polisväsendets verksamhet för beivrande av brott. Med anledning härav föreslogs att de båda ombudsmännen skulle kallas justitieombudsmän, den ene justitieombudsmannen för civilförvaltningen, den andre justitieombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet. Enligt utredningens förslag skulle de ha en gemensam expedition, alltså gemensam kontorspersonal, men varje ombudsman skulle ha sitt eget kansli med egna föredragande. Den tid som vardera ställföreträdaren skulle få dubblera ämbetet föreslogs av utredningen begränsad till tre månader om året.

Under *remissbehandlingen* av förslaget ifrågasattes om utredningens förslag var tillräckligt långtgående för att bemästra JO:s arbetsbörda. Inom justitiedepartementet utarbetades därför ett alternativt förslag med tre ombudsmän inom ett sammanhållet ämbete. Utredningsmaterialet överlämnades av Kungl. Maj:t till riksdagen, dock utan något ställningstagande från Kungl. Maj:ts sida.

1967 års sammansatta utskott, till vilket propositionen hänsköts, förde ett intressant resonemang om ombudsmännens funktion i dagens samhälle och framhöll att man måste fasthålla vid att de är extraordinära institutioner och att övervakningen av myndigheternas ärendehandläggning i huvudsak måste ankomma på överordnade myndigheter inom verksamhetsområdet och inte på JO. Utskottet erinrade om att det personliga momentet i ombudsmännens ämbetsutövning alltid tillmätts stor betydelse men menade att synpunkten inte fick överdrivas. En utveckling, enligt vilken de reella avgörandena i flertalet ärenden hos ombudsmännen skulle komma att åvila underlydande befattningshavare, måste emellertid enligt utskottet betraktas som otillfredsställande, och en omvandling av ombudsmannainstitutionen till ett ämbetsverk måste bestämt undvikas. Utskottet stannade för att föreslå en organisation med tre ombudsmän i ett gemensamt ämbete. Utskottet diskuterade ingående arbetsfördelningen mellan de tre ombudsmännen och angav vissa riktlinjer men framhöll att den närmare fördelningen borde ske av ombudsmännen själva i en av dem fastställd arbetsordning. I fråga om ställföreträdarna ansåg utskottet att det endast borde finnas två. Utskottet, som betraktade den generella dubbleringsrätten närmast som en nödlösning vilken borde upphävas, uttalade att ställföreträdarna borde få tjänstgöra samtidigt med ombudsmännen endast om särskilda förhållanden påkallade det. – Riksdagen godtog utskottets förslag.

11.2 Nuvarande organisation

Antalet *ombudsmän* är sedan den 28 mars 1968 tre och de bildar tillsammans ett gemensamt ämbete. Var och en av dem bär titeln justitieombudsman och den gemensamma organisationen kallas Riksdagens ombudsmannaexpedition. Ombudsmännen tjänstgör på heltid. Varje ombudsman har ett tillsynsområde. Tillsynsområdena är i stort 1) rättsväsendet och försvaret, 2) vårdområdet och 3) övrig förvaltning. Ombudsmännen utses av riksdagen för fyra år i sänder. De har samma lön som justitieråd, regeringsråd, justitiekanslern och presidenten för Svea hovrätt (lönegrad F 29, tidigare C 6). Ombudsmännen är i princip likställda men vid gemensamma sammanträden fungerar äldste i tjänst varande ombudsmannen som ordförande.

För ombudsmännen finns två *ställföreträdare.* Dessa tjänstgör för ombudsmännen dels vid semester, sjukdom och annan ledighet, dels vid behov som förstärkning (dubblering). Båda de nuvarande ställföreträdarna innehar ordinarie domartjänster, som de utövar när de ej fungerar som ombudsmän. Även ställföreträdarna utses av riksdagen för fyra år i sänder. Då de utövar ställföreträdarskapet har de arvode motsvarande ombudsmännens lön.

Till följd av arbetsbelastningen har ställföreträdarna inkallats för att dubblera ämbetet i inte ringa utsträckning, trots att utskottet 1967 uttalade att detta borde ske endast om särskilda förhållanden påkallade

det. Den sammanlagda dubbleringen för ställföreträdarna har efter omorganisationen varit:

År	Antal dagar	Motsvarande ung. i månader
1968	42	1 1/2
1969	66	2
1970	62	2
1971	47	1 1/2
1972	266	9
1973	133	4 1/2
1974	273	9

De långa dubbleringstiderna 1972 och 1974 har till stor del berott på att JO Thyresson varit sysselsatt med granskning av några mycket stora ärenden, bl. a. rörande säkerhetspolisen, Höglundrättegången och IB-affären.

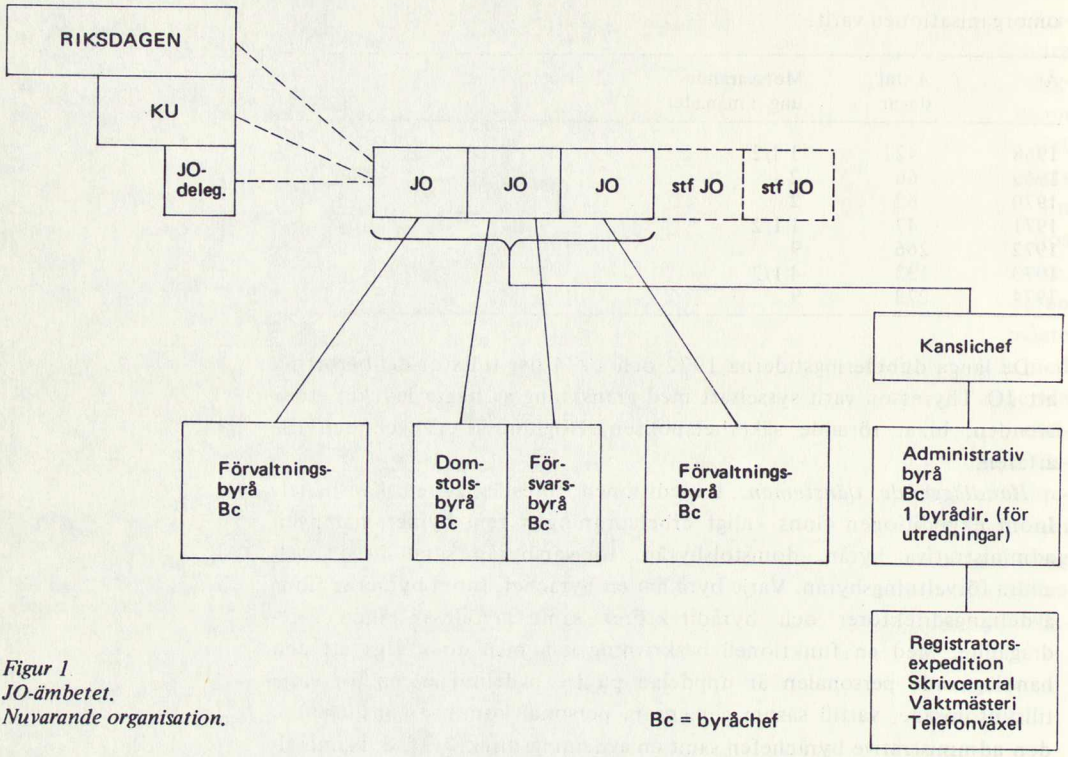
Handläggande tjänstemän. Expeditionen förestås av en kanslichef. Inom expeditionen finns enligt arbetsordningen fem byråer, nämligen administrativa byrån, domstolsbyrån, försvarsbyrån samt första och andra förvaltningsbyrån. Varje byrå har en byråchef. Inom byråerna finns avdelningsdirektörer och byrådirektörer samt arvodesanställda föredragande. Med en funktionell beskrivning kan man dock säga att den handläggande personalen är uppdelad på tre avdelningar, en för varje tillsynsområde, vartill såsom gemensam personal kommer kanslichefen, den administrative byråchefen samt en avdelningsdirektör (f. d. kriminalkommissarie) för utredningar. Var och en av de tre avdelningarna har f. n. cirka sju heltidsanställda handläggare. Därtill kommer tillfälligt anlitade föredragande. Antalet handläggande tjänstemän uppgår således till cirka 25.

Kontorspersonalen består av tre handsekreterare, en för varje ombudsman, registrator och övrig personal på registratorsexpeditionen, skrivpersonal, telefonist, materielförvaltare och expeditionsvakter, tillsammans mellan 20 och 30 hel- eller deltidsanställda personer.

JO-ämbetets nuvarande organisation framgår schematiskt av figur 1. I denna berörs också JO-ämbetets förhållande till dess huvudman riksdagen. Kontaktlinjerna mellan JO-ämbetet och riksdagen går dels till riksdagens kammare, dels till KU, dels också till JO-delegationen. Härom kan i korthet sägas följande.

Riksdagen väljer varje ombudsman och ställföreträdare för en fyraårsperiod. Den kan entlediga honom under perioden i händelse av bristande förtroende. Riksdagen mottar varje år en ämbetsberättelse från ombudsmännen. Riksdagen beslutar instruktion för JO och anslår medel för JO-ämbetets verksamhet men kan inte ingripa på annat sätt i ombudsmännens ämbetsförvaltning.

KU granskar varje år JO:s ämbetsberättelse och tar i samband därmed del av inkomna klagomål över JO:s ämbetsförvaltning. KU kan i vissa fall uppdra åt JO att utföra av KU beslutade åtal och att biträda med vissa utredningar. KU kan enligt nya RO besluta om åtal mot JO för brott i tjänsten.



Figur 1
JO-ämbetet.
Nuvarande organisation.

JO-delegationen består av sex av KU:s ledamöter. Den har till uppgift att – då någon av ombudsmännen påkallar det – samråda med ombudsmännen om arbetsfördelningen, om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art. Den utgör dessutom valberedning vid val av ombudsmän och ställföreträdare och skall därvid samråda med vissa ledamöter i talmanskonferensen.

11.3 Utredningens överväganden och förslag

Frågan om JO-ämbetets organisation rymmer i sig ett flertal problem. Med hänsyn till att arbetsuppgifterna enligt utredningens bedömning kommer att öka (jfr 6.6.1) måste man ta ställning till om ämbetet skall byggas ut och om denna utbyggnad i så fall skall omfatta ombudsmännen eller tjänstemannakåren eller hela ämbetet. Oavsett om ämbetet byggs ut eller ej finns det anledning att ställa frågan om det bör ledas av flera likställda ombudsmän eller om det bör ha en enda chef. Man kan därvid t. o. m. tänka sig att ha endast en ombudsman. Om man har flera ombudsmän måste deras inbördes ställning övervägas. Även frågan om man skall behålla det nuvarande systemet med ställföreträdare eller om dessa skall göras om till permanent tjänstgörande ombudsmän bör tas upp till behandling. Vidare hänger frågan om ombudsmännens antal

intimt samman med frågan om i vad mån de skall ha rätt att överlämna arbetsuppgifter åt underlydande tjänstemän samt med frågan om kollegialt beslutsfattande.

Organisationen av tjänstemannakåren blir i sin tur beroende av vilken lösning man väljer beträffande ombudsmännen. En förstärkning av JO-ämbetet kan göras även på det sättet att det förses med en regional organisation.

Det närmast till hands liggande sättet att komma till rätta med JO-ämbetets arbetsbörda är naturligtvis att öka antalet ombudsmän. För detta behövs ej någon ändring i regeringsformen, eftersom nya RF föreskriver endast att det skall vara "en eller flera" ombudsmän. Mot detta kan emellertid resas en del invändningar av i första hand principiell natur. Dessa kan sammanfattas så att man riskerar att det "personliga momentet" i ämbetsutövningen går förlorat.

11.3.1 *Det "personliga momentet"*

I tidigare diskussioner om JO-institutionen har man i riksdagen gång efter annan understrukit betydelsen av det personliga momentet i ämbetsutövningen. Ofta har detta ställts upp som en motpol till ett "ämbetsverk", varvid man tagit avstånd från en utveckling av JO-ämbetet i denna riktning. Vad som läggs in i uttrycket det personliga momentet är inte entydigt och det kan vara på plats att uppehålla sig något vid detta.

Man torde kunna anta att med det personliga momentet åsyftas ett flertal företeelser. I den mest renodlade utformningen synes det vara en enda av riksdagen vald person, som handlar självständigt och under ansvar. Han har stor frihet att utforma sitt ämbete efter eget omdöme och man utgår från att han personligen lägger hand vid alla ärenden. Med hjälp av endast en eller ett par medarbetare kan han själv sätta sig in i alla klagomål och besluta om de skall föranleda åtgärd. Han står själv i kontakt med allmänheten och skriver själv under alla beslut. Allmänheten antas vända sig till honom med förtroende och man föreställer sig gärna att han är till namnet känd.

I motsats härtill antas "ämbetsverket" vara stort och anonymt. Där finns många personer, och ärendena avgörs av flera och på olika nivåer. Chefen kan sätta sig in i ett fåtal ärenden och allmänheten kan ej vara säker på att en klagoskrivelse når honom. Det blir svårt att utveckla en enhetlig praxis.

1963 års JO-utredning var angelägen om att bevara det personliga momentet och uttalade att man bör söka undvika att utskifta de slutliga avgörandena på alltför många händer. 1967 års sammansatta utskott ansåg visserligen att synpunkten med det personliga momentet inte skulle överdrivas, men det uttalade sig bestämt mot en omvandling av ombudsmannainstitutionen till ett ämbetsverk. Trots detta måste man säga att 1967 års omorganisation faktiskt innebar ett stort steg i riktning mot ett ämbetsverk. Det finns nu inte *en* JO utan tre och avgränsningen av dessas tillsynsområden bestäms av en arbetsordning, som ej kan antas vara känd

bland någon större allmänhet. Det är fem personer som avgör ärendena och ombudsmannaexpeditionen – verket – sysselsätter i runt tal femtio personer. Att det är tre JO i ett sammanhållet ämbete minskar med nödvändighet varje ombudsmans möjligheter att utforma verksamheten efter eget gottfinnande. Det stora antalet ärenden för varje JO gör det allt svårare för honom att personligen tränga in i varje ärende. Den förberedande handläggningen sköts redan nu till största delen av JO underställda tjänstemän.

Med hänsyn till det ökade antalet klagomål synes det uteslutet att återföra JO-institutionen till ett sådant personligt ämbete som det var särskilt under 1800-talet men i viss mån även senare fram till 1968. Tvärtom synes det nödvändigt att på ett eller annat sätt gå vidare på den inslagna vägen, nämligen genom en ökning av antalet ombudsmän eller en utskiftning av beslutanderätten eller bådadera. De andra åtgärder som utredningen tidigare diskuterat, t. ex. begränsning av klagomålsprövningen och minskning av inspektionsverksamheten, eller andra åtgärder som t. ex. ökad information om JO:s uppgifter och kompetens, inrättande av telefonsluss (se 13.2.1 och 13.2.2) eller införande av enklare handläggningsrutiner, synes inte ensamma vara tillräckliga för att på längre sikt begränsa ombudsmännens arbetsbörda.

Oavsett vilken lösning man väljer synes det nödvändigt att förstärka tjänstemannakåren. Men ju större organisationen blir, desto större blir behovet av en fast ledning. Innan utredningen går närmare in på problemen med utbyggnad och delegation vill utredningen ställa frågan om den nuvarande ordningen med flera jämställda ombudsmän är lämplig.

11.3.2 *Bör det finnas flera likställda ombudsmän?*

Före 1968 hade vi två ombudsmän, MO resp. JO, och var och en av dem hade till sitt förfogande ett kansli, över vilket han var ensam chef. Omorganisationen 1968 medförde att vi fick tre likställda ombudsmän som tillsammans är chefer för JO-ämbetet. När nu sju år gått sedan den nya organisationen genomfördes finns det anledning att diskutera om denna är ändamålsenlig.

Frågan har tagits upp av bl. a. ombudsmännen själva. Vid samtal med utredningen har två av de nuvarande ombudsmännen, nämligen JO Lundvik och JO Wennergren, förordat ett system med en chef för ämbetet samt några "biträdande" ombudsmän. Som motiv härför har de anfört dels praktiska skäl, såsom att det innebär slöseri med kvalificerad arbetskraft att tre personer skall befatta sig med allehanda adminstrativa frågor, dels principiella skäl, såsom att *en* person bör ha ansvar inför riksdagen för att praxis blir enhetlig inom ämbetet och att det endast bör vara en person som för allmänheten framstår som JO. JO Thyresson har däremot riktat invändningar mot en ordning med biträdande ombudsmän. Han har uttalat att den nuvarande organisationen fungerar tämligen

väl för hans del men han har ändå föreslagit att utredningen skall pröva en återgång till ett system med flera ombudsmän i skilda ämbeten.

Ombudsmännen har uppgett att de i allmänhet sammanträder en gång i veckan för att diskutera gemensamma problem. Större delen av diskussionen rör rent administrativa frågor, som förberetts av kanslichefen, och endast mera sällan tar man upp rättstillämpningsfrågor, avskrivningspraxis och liknande problem som har direkt avseende på tillsynsverksamheten. Vid sammanträdena fungerar äldste ombudsmannen, JO Lundvik, som ordförande. Han är dessutom ordförande i företagsnämnden.

En organisation med flera chefer synes utredningen i sig medföra risk för vissa spänningar. Dessa kan under olyckliga omständigheter leda till brytningar mellan dem, men då så ej sker kan det i stället bli så att de visar så stor respekt för varandras verksamhet att de avskärmar sig från varandra och blir obenägna att ta intiativ som påverkar varandras arbetsförhållanden. Utredningen har den uppfattningen att de nuvarande ombudsmännen arbetar i stort sett var och en för sig utan närmare samröre med varandra. JO-ämbetet synes därför snarare bestå av tre tämligen skilda enheter än utgöra en sammanhållen organisation. Därmed finns en risk att det utbildas olika praxis inom olika tillsynsområden. Det har i åtminstone något uppmärksammat fall förekommit att ombudsmän uttalat olika åsikter i samma fråga. För allmänheten och myndigheterna ter sig sådant förvirrande och är ägnat att minska ombudsmannainstitutionens auktoritet.

Med ökande arbetsbörda är det självfallet angeläget att JO-ämbetets resurser används på det mest effektiva sättet. Det synes lämpligt att personal vid behov flyttas från ett tillsynsområde till ett annat och att utredningar periodvis koncentreras till särskilda rättsområden. Allt eftersom den offentliga förvaltningen expanderar och förändras kan JO:s tillsynsområden behöva ändras och förskjutningar behöva ske i tillsynsintensiteten på olika områden. Det torde vara lättare att snabbt och smidigt få till stånd sådana behövliga förändringar inom JO-ämbetet om detta inte leds av flera personer utan har en enda chef. Kort sagt synes det önskvärt att organisationen rymmer mer dynamik än vad den nuvarande medger.

Enligt utredningens mening vore det en fördel om man kunde befria de arbetstyngda ombudsmännen från det gemensamma ansvaret för administrativa frågor. Detta kan i viss mån ske genom att man ger kanslichefen större befogenheter, men det synes än fördelaktigare att lägga hela den högsta administrativa beslutanderätten på en av ombudsmännen. De övriga skulle därigenom få mer tid över för klagomålsprövning och annan tillsynsverksamhet. Utredningen har också fäst stort avseende vid att de nuvarande ombudsmännen på olika sätt förordat en omorganisation av JO-ämbetet och sålunda ej synes helt tillfreds med den nuvarande organisationen. Enligt utredningens mening bör man därför gå ifrån rådande ordning med flera likställda ombudsmän i ett enda ämbete.

Tanken att i stället dela upp JO-ämbetet i flera åtskilda ämbeten har inte vunnit gehör inom utredningen. Det synes svårt att finna lämpligt avgränsade tillsynsområden, som är lagom stora och inte medför kompe-

tensproblem. Vidare synes det vara minst lika svårt att anpassa en sådan organisation till förändringarna i vårt samhälle. I enlighet härmed har utredningen också avvisat tanken på att inrätta en särskild ombudsman för tillsyn över kommunerna (jfr. not 3 i kap. 9).

I stället har utredningen diskuterat om man skall ha en enda ombudsman eller flera ombudsmän varav en med särskilda befogenheter. Detta är i sin tur beroende av om man bör införa kollegialt beslutsfattande, något som först skall behandlas.

11.3.3 *Enmansbeslut – kollegiala beslut*

I den debatt som innefattar kritik av JO-ämbetet framhålls ibland att JO – till skillnad från t. ex. domstolar – är en enmansinstitution och att det är otillfredsställande att ett uttalande av en enda person får så stor betydelse, som ett JO-beslut antas ha. Särskilt gäller detta då JO påstår att tjänstefel begåtts men då han ej finner anledning åtala eller göra disciplinanmälan. Eftersom det finns flera ombudsmän är det i och för sig tänkbart att göra om JO-institutionen till ett kollegium, där ombudsmännen gemensamt fattar beslut. Det kan erinras om att riksdagens revisorer utgör ett kollegium. Av den nya grundlagstexten framgår inte att det måste vara någon skillnad mellan riksdagens ombudsmän och riksdagens revisorer i detta avseende.

Gemensamt beslutsfattande kan möjligen vara motiverat då det gäller viktigare beslut. Det synes däremot uteslutet att hänskjuta alla ärenden till gemensamt avgörande. Den kollegiala beslutsformen skulle väl därför användas främst då det gäller påstående om tjänstefel och vägledande uttalanden av större räckvidd, möjligen också andra uttalanden som innefattar kritik. Ett skäl för att införa den kollegiala beslutsformen är att JO:s beslut, bortsett från åtalsbesluten, inte kommer under domstols prövning. Ett annat skäl är att den skulle främja samråd mellan ombudsmännen och bör leda till större enhetlighet i verksamheten. Emellertid kan det anföras skäl mot att anordna en sådan beslutsform.

För det första saknar ombudsmännens uttalanden rättsverkan mot de enskilda, även om de i praktiken kan ha stor betydelse. Ombudsmännen kan ej ändra myndigheters beslut, de kan ej förordna om rättigheter och skyldigheter och de kan ej utdöma straff, allt till skillnad från domstolarna. Ombudsmännens beslut är således i grund och botten endast åsiktsyttringar.

För det andra går ombudsmännens beslut i en skala från friande beslut över beslut med lindrig kritik och beslut med påstående om tjänstefel som likväl ej föranleder någon JO:s åtgärd till beslut om överlämnande för disciplinär åtgärd eller beslut om åtal. Åtalsbeslut, som anses vara det mest ingripande beslut som ombudsmännen fattar, är alltid i det allmänna åklagarväsendet enmansbeslut. Det är i fråga om beslut som innefattar påstående om tjänstefel men ej väckande av åtal som det skulle vara mest påkallat att ombudsmännen fattade beslut gemensamt. Det synes emellertid vara mindre lämpligt att kräva flermansbeslut i sådana

fall men ha enmansbeslut i de allvarligare åtalsfallen. Och lika olämpligt vore det att kräva flermansbeslut i åtalsfallen, när andra åklagare får besluta om åtal ensamma.

För det tredje skulle kollegiala beslutsformer göra arbetet inom JO-expeditionen mer tungrott än f. n. En av utredningens huvuduppgifter är att komma till rätta med ombudsmännens arbetsbörda. Det synes då olämpligt att införa ett system som är ägnat att öka arbetsbelastningen.

Utredningen vill därför ej föreslå att man inför något beslutsfattande i kollegiala former.

11.3.4 *En eller flera ombudsmän?*

Tanken på en enda person som riksdagens ombudsman är mycket tilltalande. Den stämmer väl med den traditionella uppfattningen om JO som en till namnet känd riksdagens och folkets förtroendeman som har tillsyn över hela den offentliga verksamheten. Det skulle inte bli några gränsdragningsproblem och allmänheten skulle veta vem den vänder sig till med sina klagomål. Det skulle bara vara en person som gentemot riksdagen bär ansvaret för verksamheten. Det skulle vara mindre risk för att det uppstår olika praxis inom ämbetet. Slutligen skulle ombudsmannaämbetet därigenom mer likna de ämbeten som tillkommit i andra länder (se 4.2).

Emellertid är arbetsbelastningen idag alldeles för betungande för en enda ombudsman. Det skulle bli nödvändigt att befria honom från en stor mängd ärenden. Till en början skulle man behöva överlåta befogenheten att avskriva enklare ärenden, som avgörs utan särskild utredning eller efter en mindre utredning, från handläggning till underlydande tjänstemän, och detta har utredningen i och för sig inget emot (se 11.3.9). Men en sådan delegation skulle ej vara tillräcklig. Utredningen har försökt att beräkna hur stor del av ombudsmännens arbetsbörda beträffande klagomål som skulle falla bort, om man maximalt utnyttjade en sådan delegationsrätt, och kommit fram till 40 procent (bilaga 1, tabell 28). Även om denna beräkning är mycket osäker tyder den dock på att kvarvarande arbetsuppgifter skulle bli alltför omfattande för en ombudsman.

Sannolikt måste man ge ombudsmannen rätt att överlåta åt tjänstemän att i viss utsträckning fatta beslut som innebär erinran eller annan kritik. Även om man därtill hade mycket kvalificerade tjänstemän, skulle en så långtgående delegation möta principiella invändningar. Det skulle alltför mycket strida mot den traditionella uppfattningen om JO-ämbetet som ett personligt förtroendeämbete om tjänstemän utdelade erinringar eller gjorde vägledande uttalanden på JO:s vägnar, och det skulle kunna uppfattas som en försvagning av medborgarnas rättsskydd. Utredningen anser därför att rätten att utdela erinran eller annan kritik, att väcka åtal samt att göra vägledande uttalanden på JO-ämbetets vägnar endast bör tillkomma personer som är utsedda av riksdagen och att det alltså bör finnas inte en utan flera ombudsmän.

11.3.5 *Ombudsmännens inbördes ställning*

Som nämnts under 11.3.2 bör ombudsmännen ej vara likställda utan av praktiska och principiella skäl bör en av dem ges vidare befogenheter.

Till en början synes de administrativa frågorna böra samlas hos denne ombudsman. Utredningen har därför övervägt att föreslå att en av ombudsmännen görs till ordförande på samma sätt som högsta domstolen har en ordförande. I sin tjänsteutövning är alla justitieråd likställda men i administrativt hänseende har ordföranden fått större beslutanderätt, vilken närmare regleras i instruktionen (1972:151) för högsta domstolen. Samma är förhållandet med regeringsrätten. Den av ombudsmännen som är ordförande skulle således – i den mån han inte överlåter detta på kanslichefen – besluta om t. ex. antagande av kontorspersonal och deltidsanställda föredragande samt ta ställning till lokalfrågor och andra ekonomiska frågor. Han borde vidare ta initiativ till omfördelning av personal, nya arbetsformer, förenklade handläggningsrutiner och andra rationaliseringsåtgärder samt till diskussioner om gemensamma rättsfrågor i syfte att få praxis så enhetlig som möjligt.

Enligt utredningens mening bör man emellertid gå ett steg längre. Ifrågavarande ombudsman bör inte bara ha särskilda administrativa befogenheter utan även ett särskilt ansvar för hela JO-ämbetets verksamhet och en rätt att ge allmänna riktlinjer för de andra ombudsmännens handlande. Han bör även planlägga arbetet på längre sikt, bedöma behovet av intensifierad tillsyn inom vissa rättsområden och inrikta arbetet därefter samt överväga nya metoder att utöva tillsyn över myndigheterna. För att ge honom erforderlig tid härtill bör han inte själv ha den dagliga befattningen med ett eget tillsynsområde. Till följd härav bör ombudsmannen göras inte bara till ordförande utan till chef för de andra ombudsmännen och för expeditionen, kort sagt chef för JO-ämbetet.

Det finns dock synpunkter som talar emot en sådan hierarkisk organisation av ombudsmännen. Grunden för JO:s ställning har ju av ålder ansetts vara att han är en av riksdagen utsedd förtroendeman som verkar självständigt. Det kan alltså sägas att han skall svara endast inför riksdagen och inte ta direktiv från någon annan, alltså inte heller från en överordnad ombudsman. Ett system med en chefsombudsman och andra ombudsmän, alla utsedda av riksdagen, synes i viss mån ägnat att utsudda denna ansvarsgräns och kan minska de senares självständighet och auktoritet. För dem som redan nu vill ifrågasätta det lämpliga i att en ombudsman ensam fattar beslut i kontroversiella frågor torde det te sig tveksamt om man skall tillägga en av ombudsmännen rätten att ge direktiv för de andra ombudsmännens arbete.

Att finna en ordning som går helt fri från invändningar synes emellertid utredningen ej möjligt. I valet mellan att ha å ena sidan flera likställda ombudsmän och å andra sidan en ombudsman som chef för ämbetet föredrar utredningen att föreslå den senare lösningen. Chefen bör dock inte kunna ge de övriga ombudsmännen direktiv för hur de skall avgöra ett enskilt ärende. Utredningen förutsätter också att fortlöpande

samråd äger rum mellan ombudsmännen i väsentliga frågor av gemensamt intresse.

Utredningen föreslår att den ombudsman som är chef skall planlägga verksamheten och överväga vilka delar av förvaltningen som behöver granskas mer än andra. Han skall överväga behovet av utredningar som omspänner flera förvaltningsområden och behovet av att ändra lagstiftningen på sådana punkter som visat sig försätta medborgarna i särskilda svårigheter. Han skall kunna ge allmänna direktiv för t. ex. urvalet av klagomål som skall avskrivas resp. prövas, för inspektionsverksamhetens omfattning och inriktning och för principer att formulera kritik i beslut. Han bör verka för enhetlig praxis inom ämbetet. Vidare skall han – efter samråd med JO-delegationen (se 11.3.6) och de andra ombudsmännen – besluta om arbetsordning, uppdelningen på tillsynsområden och fördelningen av områdena mellan de övriga ombudsmännen samt fördelningen av personal. Han bör vidare bestämma om delegation av beslutanderätt till underlydande tjänstemän. Däremot bör han inte ha något eget avgränsat tillsynsområde, utan de övriga ombudsmännen bör svara var och en för sitt tillsynsområde. I JO:s chefsbefogenheter bör ligga att han kan förbehålla sig att själv handlägga stora eller principiellt viktiga ärenden. Däremot bör han, som nyss sagts, inte kunna ge de övriga ombudsmännen direktiv för hur de skall avgöra ett enskilt ärende. Han bör även kunna ta initiativ till och själv leda större utredningar eller uppdra åt någon annan ombudsman att företa större undersökningar inom sitt tillsynsområde.

Han skall vidare ensam svara för administrationen, i den mån ärenden ej överlåts på kanslichefen. Han bör således bl. a. anställa kanslichef och byråchefer. Det bör ankomma på honom att efter hörande av JO-delegationen begära anslag för verksamheten. Det bör även ankomma på honom att från fall till fall bestämma om remiss från regeringen eller statsråd skall besvaras av honom själv, av alla ombudsmännen gemensamt eller av en av de övriga ombudsmännen.

En tveksam fråga är om det alltid bör ankomma på chefen att avlåta skrivelser till riksdagen eller regeringen, t. ex. framställningar om ändrad lagstiftning eller begäran om ersättning till viss person som lidit skada. Alternativen är att ombudsmännen beslutar gemensamt i sådana frågor eller att ombudsman får befogenhet att avge sådana skrivelser som berör hans tillsynsområde. Enligt utredningens mening är det naturligt att chefen själv tar hand om större frågor som berör hela ämbetet eller avser en mera ingripande lagändring, medan de övriga ombudsmännen avlåter skrivelser som mera direkt berör deras tillsynsområden.

Chefen bör bestämma om ämbetsberättelsens uppläggning och själv svara för vissa allmänna avsnitt, medan de övriga ombudsmännen svarar för redogörelsen för sina tillsynsområden.

För att underlätta rekryteringen till denna kvalificerade befattning bör tjänsten förenas med särskilda löneförmåner.

11.3.6 *JO-delegationen*

Utredningens förslag att en av ombudsmännen skall vara chef för JO-ämbetet innebär att denne får stora befogenheter i administrativt avseende. Bl. a. skall han besluta om arbetsordningen och därmed också om de andra ombudsmännens tillsynsområden och det skall ankomma på honom att begära anslag för verksamheten. Inom JO-ämbetet finns det inte någon motsvarighet till de statliga verkens lekmannastyrelser, men sedan 1968 fungerar JO-delegationen som organ för samråd med ombudsmännen i organisatoriska frågor. Samråd får påkallas endast av ombudsmännen, ej av delegationen. Vid samråden är normalt alla tre ombudsmännen närvarande, ibland också kanslichefen. I JO:s ämbetsberättelser återfinns redogörelser för ombudsmännens sammanträffanden med JO-delegationen. Sådana har förekommit elva gånger under 1968–1974 och vanligen avsett arbetsordningen, ställföreträdarnas tjänstgöring, lokalfrågor och JO:s petitaskrivelse. Det vill synas som om det i vissa frågor snarare varit en redogörelse från ombudsmännens sida än ett egentligt samråd med inhämtande av JO-delegationens åsikter.

Utredningen anser det mycket värdefullt med samråd mellan ombudsmännen och JO-delegationen. Därigenom får riksdagen större inblick i ombudsmännens verksamhet och bättre underlag för att bedöma bl. a. JO-ämbetets anslagsframställningar. Ombudsmännen får möjlighet att få närmare kännedom om hur några riksdagsmän ser på deras verksamhet.

Med den nya föreslagna organisationen med en ombudsman som chef synes ett samrådsförfarande än mer angeläget. Utredningen föreslår därför att samråd även i fortsättningen skall förekomma mellan JO-ämbetet och JO-delegationen. Det är därvid självfallet inte meningen att JO-delegationen skall befatta sig med avgörandet av enskilda ärenden eller på annat sätt ingripa i JO-ämbetets tillsynsverksamhet. Samrådet bör liksom hittills gälla endast frågor av organisatorisk art. Gentemot riksdagen bär ombudsmännen det fulla ansvaret för sin verksamhet. För att inte rubba på principen om ombudsmännens självständighet gentemot riksdagen bör samråd även framdeles få påkallas endast av ombudsman. Enligt utredningens mening bör samråd få påkallas endast av den ombudsman som är chef för JO-ämbetet. Däremot bör samtliga ombudsmän normalt vara närvarande vid sammanträdet med delegationen.

För att understryka vikten av att samråd kommer till stånd i de mer väsentliga frågorna bör instruktionen föreskriva att chefen skall samråda med JO-delegationen innan han beslutar arbetsordning och avger skrivelse med begäran om anslag. I övrigt bör chefen själv få bestämma när samråd är lämpligt. Utredningen förutsätter emellertid att ett betydligt utvidgat samrådsförfarande kommer till stånd.

11.3.7 *Antalet ombudsmän och ställföreträdare*

Antalet ombudsmän hänger samman med frågan om man skall behålla det nuvarande systemet med ställföreträdare, som rycker in i tjänst vid behov.

Sedan riksdagen 1941 öppnade möjlighet för JO:s och MO:s ställföreträdare att tjänstgöra vid sidan om ombudsmännen har ställföreträdarna utgjort ett slags buffert vid ökande arbetsbelastning. Deras tjänster har tagits i anspråk i växlande omfattning. Före omorganisationen 1968 hade situationen utvecklats så, att JO:s ställföreträdare tjänstgjorde praktiskt taget permanent som ombudsman. I riksdagen har i olika sammanhang uttalats betänkligheter mot en sådan dubblering av ämbetena, och 1967 års sammansatta utskott talade om dubbleringsanordningen som en nödlösning, vilken borde avvecklas. Så har emellertid ej skett utan som tidigare nämnts har dubbleringstiden varit nio månader under 1972, fyra och en halv månader under 1973 och nio månader under 1974.

Om man söker jämföra det nuvarande systemet med ställföreträdare med en organisation med endast heltidsanställda ombudsmän kan man säga att ställföreträdarnas insats som innebär att ombudsmännen dels ersätts vid semester, dels dubbleras i runt tal sex månader, bör jämställas med att ytterligare en ombudsman anställs på heltid. Därvid antas att ombudsmännen ej får ersättare under semester o. d. Man kan alltså säga att nuvarande ordning motsvarar fyra heltidsarbetande ombudsmän.

För ombudsmännen erbjuder systemet med ställföreträdare betydande fördelar på grund av dess flexibilitet. För ställföreträdarna och för deras huvudarbetsgivare synes växlingen mellan JO-ämbetet och den ordinarie tjänsten innebära tämligen stora nackdelar. Det är också mindre tillfredsställande att ställföreträdarna, som i avgörandet av de enskilda ärendena förutsätts verka med samma auktoritet som ombudsmännen, inte regelbundet deltar i ombudsmännens sammanträden, inte har möjlighet att påverka den mer långsiktiga planeringen av verksamheten och inte undertecknar ämbetsberättelsen. Man kan vidare inte bortse från det principiellt betänkliga förhållandet att en ställföreträdare ena dagen kan vara domare underkastad JO:s tillsyn och nästa dag själv verka i JO:s ställe.

Å andra sidan måste framhållas att några konkreta belägg för de här yppade farhågorna inte framkommit och att de nuvarande ställföreträdarna ej framhållit några väsentliga nackdelar med sin ställning.

Enligt utredningens mening visar erfarenheten att en ökande arbetsbelastning på JO-ämbetet kan inbjuda till att ställföreträdarna utnyttjas till den yttersta gränsen, alltså tills de tas i anspråk året om. Detta skulle sannolikt innebära att vi om några år har i praktiken fem heltidsarbetande ombudsmän. Dessutom har en av de nuvarande ombudsmännen samt de två ställföreträdarna förordat, att man för att underlätta semesterplaneringen ökar antalet ställföreträdare till tre. I så fall skulle vi få sex beslutande ombudsmän, mer eller mindre fullt tjänstgörande. Som utredningen redan tidigare uttalat (se 5.5) är det knappast lämpligt att det i stort sett unika förfaringssättet att riksdagens kammare väljer en tjänsteman till en förtroendepost skall komma till användning i allt flera fall, allteftersom arbetsuppgifterna fortsätter att öka. Utredningen anser därför att man inom ramen för en i princip oförändrad ombudsmannainsats bör söka avskaffa olägenheterna med det nuvarande ställföreträdarsystemet. Med tanke på att ombudsmännens arbetsinsatser idag mot-

svarar ungefär fyra heltidsarbetande ombudsmäns, föreslår utredningen att JO-ämbetet får en organisation med fyra heltidsarbetande ombudsmän, varav en chef, samt att ställföreträdarsystemet avskaffas.

De fyra ombudsmännen bör med detta system svara för arbetets behöriga gång även under semester o. d. Det bör inte uppställas något krav på att alla eller flera tjänstgör samtidigt, men minst en ombudsman bör alltid vara i tjänst för att kunna ta sig an brådskande ärenden. När chefen är hindrad att utöva sin tjänst, bör han utse en av de övriga ombudsmännen att uppehålla tjänsten. Denne får då ha tillsyn över JO-ämbetets verksamhet, samtidigt som han även ansvarar för sitt eget tillsynsområde.

Viss tveksamhet kan råda om ombudsmännen bör ha ersättare i händelse av sjukdom. Om man har fyra ombudsmän bör kortvariga sjukdomsperioder kunna klaras av inom den ordinarie personalorganisationen. För längre sjukdomsperioder, t. ex. tre månader eller mera, kan ersättare vara i det närmaste nödvändig. Man kan då välja mellan att riksdagen utser ersättare från fall till fall och att riksdagen för en fyraårsperiod utser en ersättare, som får rycka in vid långvarigt hinder för ombudsmännen. Utredningen förordar det förra alternativet. Det är ägnat att markera att den ordinarie JO-organisationen måste klara av arbetssituationen utom vid alldeles speciella situationer.

Den här föreslagna lösningen föranleder att vissa ändringar behöver göras i 8 kap. 10 § nya RO. Förslag till ny lydelse återfinns i början av betänkandet.

Som utredningen redan tidigare nämnt bör chefen inte ha något eget tillsynsområde. Däremot bör var och en av de tre övriga ombudsmännen ha ett eget tillsynsområde, som bestäms i arbetsordning. Såvitt utredningen kan bedöma är de nuvarande tillsynsområdena ganska väl bestämda och det synes naturligt att man vid den närmare utformningen av arbetsordningen utgår från den nuvarande indelningen i tillsynsområden.

11.3.8 *Ombudsmännens expedition*

Ombudsmannaexpeditionen bör liksom f. n. ledas av en *kanslichef*. Han bör vara direkt underställd den ombudsman som är chef för ämbetet och han bör ha en vidsträckt befogenhet att fatta beslut i administrativa ärenden. Han bör i administrativt hänseende vara överordnad övriga tjänstemän inom expeditionen och han bör också svara för vissa större utredningar som bedrivs inom en särskild utredningsenhet.

Det finns f. n. fyra *byråer för tillsyn* som betjänar de tre ombudsmännen. Enligt utredningens mening bör den föredragande personalen även i fortsättningen organiseras i byråer, som knyts till de olika tillsynsområdena. Det synes därvid lämpligt att organisationen blir enhetlig med lika många byråer per tillsynsområde. Det är tveksamt om det bör vara en eller två byråer för varje sådant område. Till förmån för den förra lösningen talar att det då skulle bli endast en byråchef som inför vederbörande ombudsman svarar för handläggningen av samtliga

ärenden. Å andra sidan har utredningen i det föregående (11.3.1) uttalat dels att man i större usträckning måste delegera arbetsuppgifter till tjänstemän, dels att man måste förstärka tjänstemannakåren för att ämbetet skall klara av de ökade arbetsuppgifterna. Eftersom vi f. n. har fyra byråchefer för tillsyn skulle det innebära en försvagning om man bestämde de mest kvalificerade tjänstemännens antal till tre. Utredningen har därför stannat för att förorda en organisation med två byråer per tillsynsområde, alltså sex byråer för tillsyn.

Indelningen i tillsynsbyråer bör bestämmas i arbetsordning. Indelningen bör fortlöpande anpassas till den offentliga förvaltningen och ändras när behovet av tillsyn över olika förvaltningsområden ändras. Utredningen vill därför inte ge något konkret förslag till byråindelning, men kan tänka sig att man – om man behåller de nuvarande tillsynsområdena – inom tillsynsområde 1 har en byrå för rättsväsendet och en byrå för försvaret, inom tillsynsområde 2 en byrå för kriminalvård och socialvård och en byrå för övriga uppgifter som hör dit, t. ex. skolväsendet och offentlighet och sekretess, samt inom tillsynsområde 3 en byrå för taxering samt uppbörd och exekution och vissa andra typiskt statliga uppgifter och en byrå för byggnadsväsendet, kommunal självstyrelse och andra kommunala frågor.

Förutom byråchefen synes det inom varje tillsynsbyrå finnas behov av en ordinarie anställd föredragande – en byrådirektör eller avdelningsdirektör – samt i genomsnitt förslagsvis två arvodesanställda föredragande. Byråcheferna bör ansvara för beredningen av alla ärenden inom byrån och se till att de avgörs inom rimlig tid. De bör själva omhänderha ärendena på en rotel. De bör, såsom sägs under 11.3.9, fatta beslut om remisser och om avvisning och avskrivning både på sin egen och på de andra föredragandenas rotlar. Den här föreslagna organisationen innebär att det för varje tillsynsområde kommer att finnas åtta handläggande tjänstemän mot sju f. n.

Gemensamt för de olika tillsynsområdena finns en f. d. kriminalkommissarie anställd för *särskilda utredningar.* Han håller bl. a. förhör med anmälda tjänstemän på begäran av den byrå där ärendet handläggs. Utredningen har i tidigare sammanhang (7.4) föreslagit att JO-ämbetet skall söka nya vägar för sin utredningsverksamhet, bl. a. genom att göra större bredare undersökningar för att utröna praxis inom särskilda rättsområden eller genom att göra undersökningar av rättsliga problem som är gemensamma för flera tillsynsområden. Det synes även lämpligt att man inom JO-ämbetet i större utsträckning själv kan genomföra förhör och andra utredningar utan att lita till lokala polismyndigheter. Utredningen föreslår därför att man vid sidan av de sex tillsynsbyråerna inrättar en utredningsbyrå under ledning av en byråchef med förslagsvis fyra andra handläggande tjänstemän. Utredningsbyrån bör inte ingå i något tillsynsområde, utan den bör vara underställd kanslichefen, som enligt vad tidigare nämnts i sin tur skall vara direkt underställd den ombudsman som är chef för ämbetet.

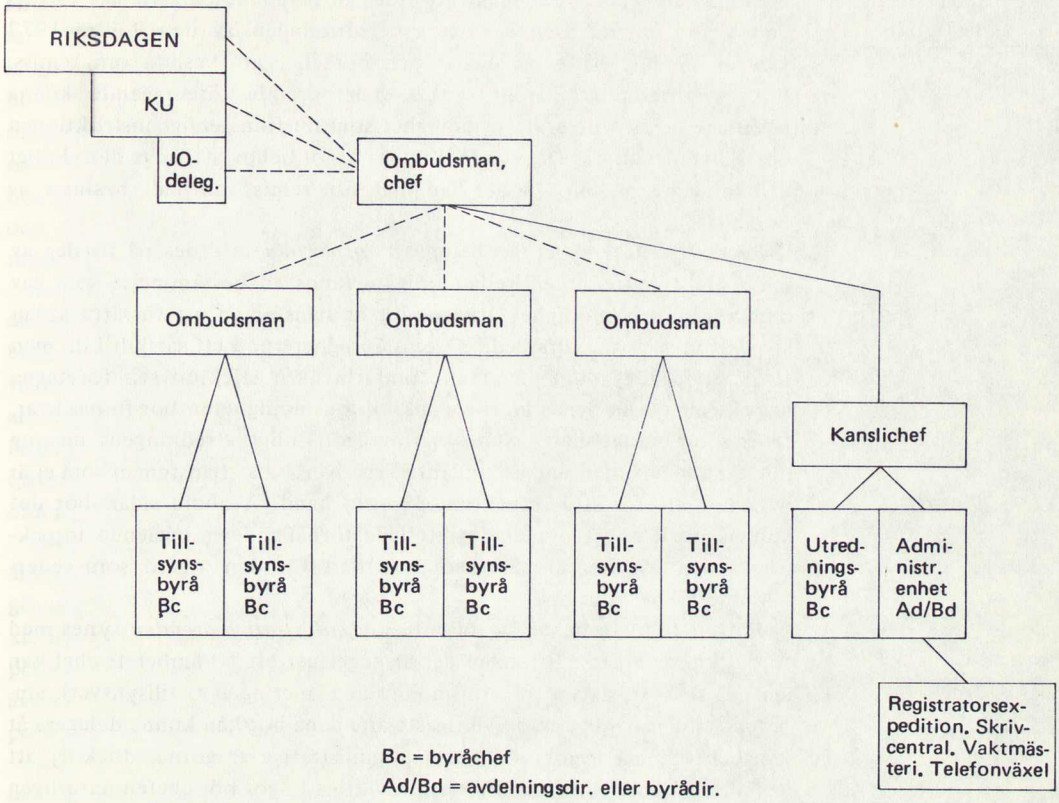
Avsikten med inrättande av en särskild utredningsbyrå är främst att frigöra några kvalificerade tjänstemän från det löpande arbetet med att

bereda klagoärenden och andra tillsynsärenden för att de skall kunna ägna sig åt mer långsiktiga och principiella frågor. Byrån bör utföra utredningar om problem som är gemensamma för flera tillsynsområden, t. ex. reglerna i förvaltningslagen, eller mer systematiska undersökningar av problem inom ett tillsynsområde, t. ex. för att få fram underlag för förslag om ändrad lagstiftning. Vidare kan man tänka sig att särskilt stora ärenden, som skulle förrycka det dagliga arbetet inom en tillsynsbyrå, flyttas från denna till utredningsbyrån. Byrån bör även kunna biträda tillsynsbyråerna med förhör och liknande polisiära arbetsuppgifter, såsom redan nu sker i viss utsträckning, men denna verksamhet torde böra byggas ut. Byrån bör också ägna sig åt utåtriktad information om JO:s verksamhet, något som utredningen återkommer till under 13.2. Det synes även lämpligt att byrån kan biträda tillsynsavdelningarna med vissa "kurativa" uppgifter i särskilt ömmande fall, t. ex. hjälpa en klagande till rätta då han hamnat i kläm mellan olika myndigheter (jfr. 6.6.4, det packade stycket). Av tjänstemännen inom utredningsbyrån kan en eller två beräknas ägna sig åt tvärutredningar och andra större utredningar, två åt polisutredningar och en åt information och kurativ verksamhet. Det synes lämpligt att några av tjänsterna besätts av andra än jurister, t. ex. statsvetare eller socionomer.

Under kanslichefen finns f. n. en byråchef för *administrativa göromål.* Statskontoret har i en PM den 25 februari 1972 efter en utredning av ombudsmannaexpeditionens organisation och arbetsformer anfört att det bör övervägas, om inte den nuvarande administrativa byrån bör ombildas till ett kansli direkt under kanslichefen. Enligt utredningens mening skall kanslichefen i stor utsträckning svara för administrativa frågor. Det synes inte nödvändigt att under kanslichefen ha en byråchef för att bereda de ärenden i vilka kanslichefen skall besluta. Utredningen föreslår därför att administrativa frågor handläggs inom en enhet som förestås av en byrådirektör eller avdelningsdirektör, vilken skall vara direkt underställd kanslichefen. I denna administrativa enhet bör även ingå registratorsexpedition, skrivcentral, telefonväxel och expeditionsvakter. Enheten bör även svara för den dagliga lottningen av ärenden.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att JO-ämbetet skall organiseras med en ombudsman som chef och tre andra ombudsmän samt under dem en ombudsmannaexpedition, som leds av en kanslichef, med sex tillsynsbyråer, en utredningsbyrå och en administrativ enhet. Den föreslagna organisationen framgår av figur 2.

Det bör ankomma på den ombudsman som är chef att mera exakt bedöma behovet av föredragningspersonal i samband med den årliga anslagsframställningen samt också att placera personalen efter behovet på de olika byråerna. Kostnaden för den här förordade förstärkningen av den handläggande personalen kan beräknas till i runt tal 700 000 kr. (1974 års lönenivå, inkl. lönekostnadspålägg).



Figur 2 JO-ämbetet. Föreslagen organisation.

11.3.9 *Delegering av arbetsuppgifter till tjänsteman*

I detta avsnitt behandlas delegation av arbetsuppgifter från ombudsmännen till tjänstemän. Det är alltså ej fråga om den inbördes arbetsfördelningen mellan olika ombudsmän.

Den nuvarande instruktionen innehåller ett par delegationsbestämmelser.

Enligt 13 § äger ombudsman uppdra åt annan att väcka och utföra åtal. Dessa uppdrag lämnas ibland till allmän åklagare, ibland till tjänsteman inom JO-expeditionen. Det synes självfallet att delegationsmöjligheten skall kvarstå.

I 20 § instruktionen stadgas att i arbetsordning eller genom särskilt beslut får överlämnas

till tjänsteman vid kansliet att vidta åtgärd för ärendes beredande,

till kanslichef, byråchef eller särskilt utsedd utredningsman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på ombudsmans vägnar, samt

till kanslichef att besluta i administrativa frågor av rutinmässig natur.

Möjligheten för tjänsteman att vidta *förberedande åtgärd* har vidgats undan för undan. Den senaste arbetsordningen av den 9 juni 1972 medger sålunda både kanslichef och byråchef att besluta om remiss. Enklare utredningsåtgärder brukar vederbörande föredragande kunna besluta om. Den delegationsmöjlighet som nu finns enligt instruktionen bör självfallet bestå. Det synes ej finnas något behov att vidga den. Enligt utredningens mening är det lämpligt att remiss normalt beslutas av byråchef.

Rätt att delegera befogenheten att *inspektera* infördes på förslag av 1963 års JO-utredning. Redan tidigare fanns en bestämmelse som gav ombudsmännen möjlighet att uppdra åt tjänsteman att förrätta sådan inspektion som var föranledd av omständigheterna i ett särskilt fall, men 1968 utvidgades möjligheten att omfatta även stickprovsvis företagna inspektioner. Det synes klart att inspektionsmöjligheten bör finnas kvar. Delegationsbefogenheten synes väl avvägd. Enligt utredningens mening bör ombudsmännen endast undantagsvis överlåta åt tjänsteman som ej är byråchef att förrätta inspektion på egen hand. Å andra sidan bör det kunna överlåtas på byråchefer att leda förhållandevis ingående inspektioner och därefter anmäla vad de funnit för den åtgärd som vederbörande JO beslutar om.

Rätten för kanslichef att besluta i *administrativa ärenden* synes med fördel kunna vidgas. Eftersom det är angeläget att JO-ämbetets chef kan ägna så stor del av sin tid som möjligt åt planeringen av tillsynsverksamheten samt prövning av de viktigaste ärendena bör han kunna delegera åt kanslichefen att avgöra de flesta administrativa frågorna, dock ej att anställa byråchef. Även andra särskilt viktiga frågor bör chefen naturligen kunna förbehålla sig. Den närmare preciseringen av kanslichefens befogenhet bör ankomma på chefen att göra.

Någon rätt att överlämna till tjänsteman att fatta slutligt beslut i klago- eller inspektionsärenden föreligger ej f. n. Det har alltid ansetts som en självklarhet och som en väsentlig beståndsdel i det "personliga momentet" att ombudsmännen själva skall avgöra alla ärenden. Som redan tidigare framhållits måste man ta upp denna fråga till omprövning.

Befogenhet att avgöra ärenden

Enligt utredningens bedömning kommer ärendena att fortsätta att öka och då blir det alltmer väsentligt att ombudsmännen får ägna sig åt de svåra och viktiga ärendena och att de ej behöver befatta sig med den stora mängden mindre väsentliga klagomål. I samband med 1967 års omorganisation av JO-ämbetet betonade sammansatta utskottet det angelägna i att ombudsmännen kunde inrikta sig på väsentliga frågor. Utskottet överlämnade åt ombudsmännens omdöme att göra den svåra avvägningen av vad som skall prövas och vad som skall läggas åt sidan. Med ökande ärendebelastning synes det emellertid ej rimligt att ombudsmännen själva sätter sig in i varje ärende; även ett beslut att ej ta upp saken till prövning fordrar arbetsinsats och eftertanke. Ett mycket stort

antal ärenden är av obetydligt intresse från allmän synpunkt och rör saker som rimligen ej heller kan vara av stor betydelse för den enskilde klaganden. Det synes helt nödvändigt att inrätta ett slags sluss som befriar ombudsmännen från de enklare ärendena. Föredragandena inom ombudsmannaexpeditionen är kvalificerade tjänstemän med ofta stor erfarenhet. Man bör därför utan men för rättssäkerheten kunna överlåta åt dem att välja ut vilka ärenden som bör avskrivas omedelbart och vilka som bör utredas inom ämbetet för att gå vidare till ombudsmännen.

Instruktionen bör alltså öppna möjlighet för ombudsmännen att delegera beslutsbefogenhet. Möjligheten bör vara så vidsträckt att ombudsmännen nu kan få en väsentlig arbetslättnad och den bör medge vidgad delegation om och när arbetsbördan fortsätter öka. Lösningen på arbetsbelastningsproblemet blir alltså – om man som utredningen vill begränsa antalet ombudsmän – en vidgad delegation av beslutanderätt till tjänstemannastaben. Ämbetet begränsas i toppen men tillåts därunder öka i den grad som erfordras.

Det mest radikala skulle vara att överlämna vissa mindre betydelsefulla ärenden till föredragande vid JO-expeditionen för självständigt avgörande, oavsett om detta innebar avskrivning eller erinran eller annan kritik. Dessa ärenden skulle då ej komma inför någon ombudsman personligen. En sådan lösning skulle emellertid innebära ett alltför stort avsteg från den traditionella uppfattningen av JO-ämbetet som ett personligt förtroendeämbete och har därför avvisats av utredningen.

Enligt utredningens mening bör föredragandenas beslutsbefogenhet inte innefatta en rätt att kritisera vederbörande myndighet eller tjänsteman och självfallet ej heller att låta åtala någon eller anmäla någon för disciplinär åtgärd eller vidta liknande ingripande åtgärder. Föredragandena skall alltså ej få "fälla".

De bör knappast heller få "frikänna" någon tjänsteman eller myndighet. Föredragandena bör således inte uttala att fel ej begåtts eller att det saknas anledning misstänka att fel begåtts. Den klaraste linjen får man om föredraganden inte uttalar något eget omdöme, vare sig beröm, klander eller beklagande. Han bör endast få bestämma att klagoskriften ej skall föranleda någon åtgärd eller ytterligare åtgärd.

Rätten att överlämna ärenden till annan myndighet för utredning och prövning bör ej tillkomma föredragande utan bör förbehållas ombudsmännen. Ej heller bör föredragande få avge skrivelse till regeringen eller riksdagen.

Ombudsmännen bör ge sina föredragande anvisning om vilka typer av ärenden som sålunda bör avvisas, avskrivas eller eljest ej föranleda någon åtgärd eller något uttalande. De kan till en början överlåta åt föredragande att avvisa klagomål mot institution som ej ligger under JO:s tillsynsområde, klagomål över fel som är mer än två år gamla, klagomål som ej innehåller preciserad kritik eller är så allmänt hållna att de ej kan utredas närmare och klagoskrifter som endast innefattar anmärkning mot tidigare beslut av en ombudsman. Vidare kan de tänkas delegera avgränsade grupper av ärenden som anses vanligen vara av mindre vikt, t. ex.

klagomål mot mathållningen på anstalter. Allteftersom arbetsbelastningen ökar och föredragandena får ökad erfarenhet bör det vara möjligt att överlåta åt dem att avskriva allt fler ärenden. Det bör dock endast i uppenbara fall förekomma att föredragande får avskriva ärende, selan beslut fattats om remiss till myndighet eller tjänsteman.

För att uppnå största möjliga säkerhet och jämnhet i avskrivningspraxis bör beslutsbefogenheten enligt utredningens mening delegeras endast åt kanslichefen och byråchefer. Om annan föredragande anser att ett ärende skall avskrivas eller avvisas får han alltså vända sig till sin byråchef, som har att fatta beslutet.

I byråchefens befogenhet att avskriva ärendet ingår självfallet att han svarar även för beslutets utformning och skriver under detta.

Ombudsmännen kan, om de så anser lämpligt, kontrollera byråchefernas beslut på olika sätt, t. ex. genom att föreskriva att avskrivna ärenden skall anmälas summariskt, t. ex. en gång i veckan, eller genom att granska vissa ärenden stickprovsvis. Vidare bör naturligtvis byråcheferna diskutera tveksamma fall med sin ombudsman. Alla beslut som fattas av byråcheferna bör lämnas in till vederbörande ombudsman så att han har möjlighet att ta del av dem. Ombudsmännen bör i ämbetsberättelsen redovisa i vilken utsträckning ärenden har avgjorts av tjänstemän under det gångna året.

Befogenhet att författa och underteckna besluten

Även om JO överlåter åt byråchefer att avskriva ärenden, kommer naturligen ett stort antal ärenden, också sådana som sedermera avskrivs, att behöva hänskjutas till ombudsmännens prövning. Det är därför angeläget att man söker begränsa ombudsmännens arbete med sådana ärenden så långt det går.

Man kan då tänka sig att ombudsmannen efter en föredragning (eller efter att själv ha läst akten) beslutar om ärendet skall lämnas utan åtgärd eller om det skall utredas ytterligare eller föranleda beslut med kritik.

Om ombudsmannen beslutar att någon ytterligare åtgärd ej skall vidtas, bör han sedan ej behöva befatta sig med ärendet. Ett avskrivningsbeslut kan möjligtvis stämplas på t. ex. aktomslaget och omedelbart bekräftas med ombudsmannens signatur, men i övrigt skulle det ankomma på föredraganden att utforma nödiga expeditioner och att skriva under dessa "på JO:s uppdrag". Med denna arbetsfördelning skulle ombudsmannen själv ej behöva i skrift motivera varför ett visst ärende skall avskrivas. Han skulle inte behöva lägga ned möda på att nyansera ett beslut som ändå i realiteten innebär att han lämnar klagomålet utan åtgärd. Naturligtvis kan man anse att en del av det personliga inslaget i ämbetet därmed försvinner, men å andra sidan synes det vara misshushållning att ta ombudsmännens kapacitet i anspråk för att skriva till klagande, som kanske ändå blir besvikna över att deras klagomål ej vinner gehör. Utredningen föreslår därför att man ger ombudsmännen en befogenhet att överlåta till sina föredragande att utforma och skriva under expeditioner om avskrivningsbeslut.

En fördel med denna arbetsmetod kan antas vara att den underlättar för ombudsmännen att handlägga ärenden som lämnas utan åtgärd och ger dem möjlighet att själva ta sig an de mest väsentliga ärendena. En annan fördel är att man – utan att belasta ombudsmännen – kan införa den ordningen att föredraganden i samband med avskrivningsbeslutet mer konstruktivt söker hjälpa klaganden till rätta när det är möjligt. Föredraganden bör kunna lämna sådana ytterligare upplysningar som kan vara av värde för klaganden, t. ex. om tillämpliga lagbestämmelser, om besvärsmöjligheter i ordinarie ordning över myndighets beslut, om möjligheten att söka rättshjälp osv.

Av de 3 200 klagoärenden som avslutades under 1973 avgjordes enligt ämbetsberättelsen 1 280 (40 %) utan särskild utredning och ytterligare 1 406 (44 %) efter utredning utan att fel befanns föreligga. Motsvarande procenttal 1974 var 37 och 47. Om man utnyttjar de båda föreslagna delegationsmöjligheterna fullt ut skulle det alltså, teoretiskt sett, kunna överlämnas åt tjänstemän att själva avskriva eller att utforma ombudsmans avskrivningsbeslut i mera än 80 procent av hela antalet klagoärenden.

Vad initiativärendena beträffar avgjordes under 1973 267 (58 %) utan slutlig anledning till kritik. Motsvarande procenttal 1974 var 52. Även här skulle det vara möjligt att befria ombudsmännen från arbete med utformningen av beslut i ett stort antal ärenden. Däremot bör tjänstemän naturligen inte få avskriva initiativärenden som en ombudsman själv beslutat ta upp. Om emellertid en tjänsteman verkställer inspektion på JO:s uppdrag och därvid tar upp en sak till närmare undersökning men sedan finner att den ej bör föranleda åtgärd eller yttrande, bör han själv kunna avskriva denna.

Genom att införa dessa båda former av delegation, nämligen av rätten att avskriva enklare ärenden och utforma beslut som ombudsmännen fattat, skulle man således möjliggöra för ombudsmännen att avlasta en betydande del av sin arbetsbörda på underlydande tjänstemän. Därigenom bör JO-ämbetet ha bättre förutsättningar att möta en framtida ökning av ärendetillströmningen.

Missnöje med tjänstemans avskrivningsbeslut

Öppnar man möjlighet för kanslichef eller byråchef att avgöra ärenden, blir det ett särskilt problem hur man skall göra när klagande skriver till JO och är missnöjd med tjänstemannens beslut. Om man bestämmer att en sådan klagoskrift alltid skall gå till en ombudsman, kan klagande genom att skriva flera gånger alltid tvinga sig fram till JO, och om detta förfarande blir utbrett kan man riskera att delegationssystemet misslyckas. Men om man säger att sådana klagoskrifter aldrig skall få föras vidare till JO, riskerar man å andra sidan att ett allvarligt missförhållande kan undgå JO:s prövning på grund av att tjänstemannen ej utrett ärendet tillräckligt eller brustit i omdöme.

Utredningen anser att en skrivelse, som uttrycker missnöje med tjänstemans avskrivningsbeslut, bör visas för vederbörande ombudsman, som beslutar vilken åtgärd som skall vidtas. Beskedet till klaganden behöver emellertid inte vara undertecknat av ombudsmannen, men det bör framgå att klagoskrivelsen visats för honom. Om missnöjesskrivelserna skulle stiga kraftigt i antal, bör det ankomma på chefen att ge andra regler om behandling av dem. En möjlighet är att låta kanslichefen handlägga alla skrivelser vari uttrycks missnöje med beslut av byråchef. Det synes vidare lämpligt att man inom ämbetet för statistik över missnöjesskrivelserna och i ämbetsberättelserna redogör för deras antal och behandling.

11.3.10 *Regional organisation*

I detta kapitel om JO-ämbetets organisation bör även behandlas frågan i vad mån man bör förstärka JO-ämbetet genom att inrätta en regional organisation. Redan 1965 väcktes i de likalydande motionerna I:221 och II:270 tanken på att förstärka JO-ämbetet med lokala ombud eller representanter i varje län eller för grupper av län. Dessa skulle spela rollen av ämbetets kontaktmän med allmänheten och i denna egenskap bl. a. bistå allmänheten i skatteärenden. 1963 års JO-utredning diskuterade frågan utförligt men avvisade bestämt tanken på införande av regionala befattningshavare. Utredningen uttalade dels att det ej ankom på JO att biträda enskilda inför domstol eller förvaltningsmyndighet eller att eljest meddela rättshjälp, dels att beslutanderätten i klagoärenden självfallet borde ankomma på de av riksdagen utsedda ombudsmännen och att det var uppenbart olämpligt att lägga ens någon förhandsprövning av anmälningarna på regionala befattningshavare.

Remissinstanserna anslöt sig allmänt till utredningens ståndpunkt i denna organisationsfråga. Särskilt tryckte Sveriges Advokatsamfund i sitt yttrande på att det för bevarande av ombudsmännens auktoritet och det utomordentliga förtroendet för deras oväld är av synnerlig vikt att gränsen mellan tillsyn och rättshjälp inte utsuddas. Försöker man i större eller mindre utsträckning förvandla JO-ämbetena till organ även för rättshjälp åt allmänheten, skulle man enligt samfundet med all säkerhet allvarligt skada deras ställning. 1967 års sammansatta utskott tog inte upp frågan om regionala befattningshavare i sitt betänkande.

Under de senaste åren har inte minst inom riksdagen förts en livlig debatt i rättssäkerhetsfrågor. Ett ofta återkommande inslag har varit tanken på inrättande av nya ombudsmän för särskilda verksamhetsfält, t. ex. kommunalförvaltningen, datakontrollen, radioverksamheten, universitetsväsendet, eller regionala eller lokala ombudsmän. Särskilt är här att märka förslagen om "vårdombudsmän" eller "patientombudsmän" för tillsyn av sjukvården (motioner 1973: 78, 1166, 1181 och 1196, SoU 1973:10) samt förslag om en "allmänhetens ombudsman" inom kommunerna (motion 1972:1017). I motion 1973:368 om ökad rättshjälp i rättstvist med kommun framkastades tanken på av länsstyrelserna finan-

sierade arvodestjänster inom varje län, helst i anslutning till alla större kommuncentra, för kvalificerad juridisk rådgivning. Dessa förslag får ses som uttryck för en ganska utbredd önskan att förstärka allmänhetens rättsskydd och att underlätta kontakten mellan den enskilde medborgaren och myndigheter och institutioner.

En regional organisation skulle i och för sig kunna byggas upp med t. ex. en ombudsman i varje län. Han borde till sitt förfogande ha någon föredragande tjänsteman och biträdespersonal. Han skulle kunna vara underställd de centrala ombudsmännen och kunde lämpligen få samma beslutsbefogenheter som enligt det tidigare framlagda förslaget skulle tillkomma kanslichef och byråchefer på JO-expeditionen, alltså rätt att avskriva ärenden men ej rätt ge kritik e. d. Han skulle ta emot klagomål och vara en utredningsinstans, som på ort och ställe kunde bilda sig en uppfattning om påtalade förhållanden och rapportera till de centrala ombudsmännen. Han borde även få inspektera enligt direktiv från dessa. Lämpligen borde han härvid också få verka för att uppenbara missförhållanden undanröjdes.

Dessa regionala "ombud" skulle väl lämpligen utses av de ordinarie ombudsmännen. Möjligen kunde landstingen tillsätta dem, men knappast riksdagen.

En sådan regional organisation skulle emellertid bli ganska dyr. Även med en tämligen begränsad personalstyrka (motsvarande en byråchef, en byrådirektör och en kontorist i varje län) torde de årliga lönekostnaderna uppgå till 6 milj. kr. Därtill kommer lokalkostnader och en troligen nödvändig utökning av den administrativa personalen inom JO-ämbetet. Beloppet bör jämföras med det totala anslaget till Riksdagens ombudsmannaexpedition. Detta utgjorde för budgetåret 1974/75 drygt 5,1 milj. kr.

Ett billigare alternativ skulle vara att utnyttja de nyinrättade allmänna advokatbyråerna som en regional organisation för JO. Antalet sådana byråer avses uppgå till ett trettiotal, minst en i varje län. Hopkopplingen med JO-ämbetet kunde i så fall ske genom att en tjänsteman vid varje byrå utsågs till ombud för JO med huvudsaklig uppgift att ta emot klagomål mot myndigheter och söka hjälpa klagandena till rätta. I den mån han ej lyckades med detta skulle klagomålen vidarebefordras till JO. Ombudet skulle även på eget initiativ kunna göra utredningar om misstänkta missförhållanden och – om det fanns fog för kritik – överlämna utredningen till JO. Den tid han anslår för detta skulle ersättas från anslaget för JO-expeditionen. Eftersom det ej kostar något att klaga hos JO skulle man möjligen införa regeln att rådfrågningsavgift enligt rättshjälpslagen (60 kr. under 1975) efterges om den rättsliga angelägenheten avser tvist med offentlig myndighet.

Mot ett sådant arrangemang finns dock allvarliga principiella invändningar. Det traditionellt utmärkande för advokatverksamhet är att advokaten inom lagens ram skall tillvarata sin klients intressen. Det kan vid sidan härav inte fordras av honom att han skall avge ett objektivt utlåtande i en tvist mellan klienten och en myndighet. Det framstår vidare som olämpligt att en hos JO anställd eller av JO anlitad regional

befattningshavare både ägnar sig åt advokatverksamhet och utövar den tillsyn som tillkommer ett riksdagens organ. Man kan här hänvisa till det tidigare nämnda remissyttrandet från Sveriges Advokatsamfund. Arrangemanget skulle för övrigt knappast öka den enskildes möjligheter att få sina klagomål prövade, eftersom han ju redan nu kan erhålla hjälp av såväl allmänna och enskilda advokatbyråer i händelse av tvist med myndigheterna.

Till följd av det sagda kan utredningen inte föreslå någon regional organisation inom JO-ämbetet.

12 Ombudsmännens arbetsrättsliga ställning

12.1 Inledning

Genom 1965 års förhandlingsrättsreform fick statliga och kommunala tjänstemän samma rätt att kollektivt förhandla om sina anställningsvillkor som redan tidigare tillkom arbetstagare i allmänhet. Samtidigt meddelades grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i en särskild lag, statstjänstemannalagen (StjL; SFS 1965:274, omtryckt 1974:1009). Lagen gjordes tillämplig på alla statsanställda tjänstemän utom bl. a. statsrådets ledamöter, högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter, riksdagens ombudsmän och justitiekanslern.

StjL gäller inte bara tjänstemän som lyder under regeringen utan även tjänstemän som är anställda vid riksdagen och dess verk. Till lagen hör statstjänstemannastadgan (1965:601), som avser tjänstemän som är underställda regeringen, och den av riksdagens förvaltningsstyrelse utfärdade tjänstemannastadgan för riksdagen och dess verk (RFS 1971:3).

Genom en lagändring år 1970 utsträcktes StjL till att gälla även justitieråden, regeringsråden och justitiekanslern. Utanför lagens tillämpningsområde är f. n. – bortsett från präster – endast statsrådets ledamöter och ombudsmännen. Ombudsmännen omfattas ej heller av tjänstemannastadgan för riksdagen och dess verk.

Riksdagens JO-delegation tillsatte i november 1970 en arbetsgrupp för att bereda frågan om en reglering av ombudsmännens arbetsrättsliga ställning.[1] I januari 1972 överlämnade arbetsgruppen promemorian "Riksdagens ombudsmäns arbetsrättsliga ställning" till JO-delegationen, som i sin tur överlämnade den till KU. I maj 1972 beslöt KU överlämna promemorian till utredningen. I utredningens uppdrag ingår således att yttra sig över promemorian.

Arbetsgruppens förslag innebar i korthet *att* StjL och som en följd därav också tjänstemannastadgan för riksdagen och dess verk skulle utsträckas till att omfatta riksdagens ombudsmän och dessas ställföreträdare, *att* vissa paragrafer i de nämnda författningarna inte skulle tillämpas på ombudsmännen, främst med hänsyn till att gamla RF innehöll vissa från StjL avvikande regler om JO, *och att* JO-delegationen skulle få vissa myndighetsfunktioner enligt StjL i förhållande till ombudsmännen. Arbetsgruppen lade därför fram förslag till ändringar i StjL, tjänstemannastadgan för riksdagen och dess verk, statstjänstemanna-

[1] Arbetsgruppen bestod av dåvarande ordföranden i KU Georg Pettersson, ledamoten av KU Allan Hernelius och JO Ulf Lundvik. Sekreterare var hovrättsassessorn Per Nyqvist.

stadgan, riksdagsstadgan och besvärsstadgan för riksdagen och dess verk.

Efter det att arbetsgruppen lade fram sin PM har rättsläget i viss mån förändrats genom tillkomsten av den nya regeringsformen, som ju upptar några grundläggande bestämmelser om JO-ämbetet (jfr 2.2 ovan). Vidare har StjL under de senaste åren ändrats i olika sammanhang, bl. a. till följd av den nya lagen (1974:12) om anställningsskydd. Regeringens förslag om förändring av ämbetsansvaret har också betydelse för frågan om ombudsmännens arbetsrättsliga ställning. Slutligen har arbetsrättskommittén föreslagit att ett flertal bestämmelser i StjL skall upphävas som en följd av dess förslag till lag om förhandlingsrätt och kollektivavtal (SOU 1975:1).

12.2 Gällande rätt

Genom förhandlingsrättsreformen gjordes 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt utan undantag tillämplig på tjänstemän med ämbetsansvar. Denna lag gäller alltså för riksdagens ombudsmän liksom för arbetstagare i allmänhet. Av 1 § kollektivavtalslagen jämförd med 4 § förenings- och förhandlingsrättslagen framgår, att kollektivavtal kan slutas om alla frågor, som avser anställningsvillkor eller förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Den rätt att påkalla förhandlingar och ingå kollektivavtal som tillkommer offentliga tjänstemän i allmänhet tillkommer således också ombudsmännen, trots att dessa ej omfattas av StjL. Det anses emellertid att förhandlingsrätt och rätt att träffa avtal inte föreligger i frågor, som regleras i tvingande lag eller med stöd av sådan lag utfärdade författningar och att till följd av ämbetsansvaret avtal ej kan träffas om tjänstemans åligganden i tjänsten.

För statstjänstemän i allmänhet gäller vissa inskränkningar i avtalsrätten enligt 3 § andra stycket StjL. Från och med den 1 januari 1974 (SFS 1973:969) gäller att avtal ej kan träffas om bl. a. tjänsteorganisationens utformning, myndighets verksamhet och sådana frågor som regleras i StjL eller annan lag eller författning vartill lagen hänvisar.

För ombudsmännens del finns grundläggande bestämmelser om bl. a. tjänsteorganisationens utformning och verksamheten i regeringsformen, riksdagsordningen och ombudsmannainstruktionen. De frågor som regleras på så sätt kan inte bli föremål för avtal. Trots att StjL:s begränsningar i avtalsrätten formellt sett inte gäller ombudsmännen synes således för ombudsmännen gälla i huvudsak liknande inskränkningar.

Det ansågs tidigare i någon mån oklart om ombudsmännen omfattades av det straffrättsliga ämbetsansvaret, eftersom bestämmelser saknades om behörig åklagare och tillämpligt forum. I samband med grundlagsreformen har denna oklarhet undanröjts genom att man i nya RO tagit in en regel om att åtal mot JO för brott i utövningen av tjänsten beslutas av KU (se ovan under 2.2) och i rättegångsbalken föreskrivit att sådant åtal skall väckas vid högsta domstolen (SFS 1974:573). Det synes således numera vara klart att ombudsmännen har ämbetsansvar i sin tjänsteut-

övning. De inskränkningar i förhandlings- och avtalsrätten som följer av ämbetsansvaret synes således även gälla ombudsmännen.

Nära förbunden med förhandlingsrätten är rätten att vidta stridsåtgärder. För ombudsmännen liksom för statstjänstemän i allmänhet synes sådan rätt föreligga. Detta är dock ej obestritt. Lagrådet hävdade 1970 att grundlagen lade hinder i vägen för JO att strejka men denna tolkning vann ej gehör hos föredragande statsrådet (prop. 1970:72). De begränsningar i rätten att inställa arbetet under gällande avtalsperiod som följer av kollektivavtalslagen gäller också ombudsmännen. Emellertid innehåller StjL ytterligare begränsningar i det att lagen endast godtar strejk och lockout som stridsåtgärder, och dessa begränsningar gäller ej ombudsmännen. Ej heller gäller för ombudsmännen någon motsvarighet till reglerna i 16 § StjL om skadeståndsskyldighet vid otillåtna stridsåtgärder och i 17 § samma lag om rätt till neutralitet och skyldighet att utföra skyddsarbete.

I samband med förhandlingsrättsreformen träffades en rad avtal mellan staten och statstjänstemännens huvudorganisationer. För riksdagen och dess verk ingicks bl. a. ett "Huvudavtal" och ett "Allmänt avlöningsavtal för tjänstemän vid riksdagens verk" (RAST), vilka båda äger tillämpning på riksdagens ombudsmän och deras ställföreträdare. Vidare ingicks ett "Allmänt tjänsteförteckningsavtal beträffande tjänster vid riksdagens verk" (RATF) som senare har följts av andra avtal, också betecknade RATF.

RATF gäller ordinarie och vissa andra tjänster vid riksdagen och dess verk. Avtalet gäller dock inte tjänst som anges i bilaga B till RATF. I denna bilaga omnämns bl. a. tjänster som riksdagens ombudsmän och deras ställföreträdare. Genom att dessa undantagits från RATF har arbetsgivaren tillagts rätt att ensidigt besluta om lönegradsplaceringen av dessa tjänster. Även om det ej uttryckligen angivits torde, enligt vad arbetsgruppen anför, de avtalsslutande parterna dessutom ha uppfattningen att tjänsterna som riksdagens ombudsman och ställföreträdare är omfattade av fredsplikt, på samma sätt som bl. a. tjänster som justitieråd, regeringsråd och justitiekansler skall vara undantagna från stridsåtgärder enligt en överenskommelse mellan de avtalsslutande parterna.

StjL innehåller bestämmelser om begränsningar i det avtalsfria området, om anställning av tjänsteman, åligganden i tjänsten, fackliga stridsåtgärder, åtal och disciplinär bestraffning, avstängning från tjänsten och anställnings upphörande. Från och med den 1 januari 1975 innehåller lagen också bestämmelser om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist och företrädesrätt till ny anställning (SFS 1974:1009). Tjänstemannastadgan för riksdagen och dess verk innehåller en del kompletteringar till lagen, bl. a. om villkor för tjänst, tillsättning av tjänst, tillsättning av vikariat m. m., skyldighet att utöva annan tjänst, disciplinstraff, läkarundersökning, avstängning, förening av tjänster, anställnings upphörande, tjänstgöringsintyg och tjänstemans bisyssla.

En genomgång av vad som gäller för ombudsmännen i de hänseenden som reglerats i StjL visar till en början att ett flertal av bestämmelserna i StjL saknar betydelse för ombudsmännens del. Som exempel kan anföras 6 § om kungörande av ledig tjänst, 7 § om tillsättningsformer, 9 § om

vikariat, 14 § om uppbärande av gåvo- och donationsmedel, 19–25 §§ om disciplinär bestraffning, åtalsanmälan m. m. beträffande dem som innehar tjänster som är lägre än byråchefstjänster, 30 § om uppsägning av den som är förordnad tills vidare, 33 § om avgångsskyldighet för tjänsteman vid utrikesförvaltningen m. fl. samt 34 och 35 §§ om förflyttning och uppsägning av dem som är anställda med fullmakt eller konstitutorial eller förordnande tills vidare. De nyligen införda reglerna i 39–49 §§ om turordning vid uppsägning och företrädesrätt till ny anställning saknar också betydelse för ombudsmännen.

Man finner vidare att StjL i vissa avseenden har bestämmelser som avviker från vad som gäller för ombudsmännen. Så passar t. ex. 10 § om tjänstemans åligganden mindre bra med hänsyn till att ombudsmännens uppgifter i väsentliga delar regleras i grundlag. 29 § om skiljande från tjänsten strider mot bestämmelsen i nya RO om entledigande av ombudsman vid bristande förtroende. 31 § föreskriver avgångsskyldighet vid uppnådd pensionsålder, men någon motsvarande skyldighet föreligger ej för ombudsmännen. 36 § om avsked på egen begäran strider mot regeln i nya RO om att den som utsetts till uppdrag genom val av riksdagen ej får undandra sig uppdraget utan riksdagens medgivande.

I några hänseenden innehåller StjL bestämmelser som saknar motsvarighet för ombudsmännens del. Exempel härpå är den tidigare omnämnda regeln i 3 § andra stycket om begränsningar i det avtalsfria området samt föreskrifter i 15 § om inskränkningar i rätten att vidta stridsåtgärder. Vidare innehåller 13 § ett förbud mot att inneha anställning eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för tjänstemannens opartiskhet. Detta förbud saknar formellt sett motsvarighet för ombudsmännens del men innehållet i regeln får ändå självklart anses gälla dem. 26 § innehåller bestämmelser om avstängning av tjänsteman på grund av brott eller fel i tjänsten och denna fråga är oreglerad beträffande ombudsmännen. I avsaknad av regler härom torde det knappast vara möjligt att avstänga ombudsman från tjänstgöring på annat sätt än att riksdagen entledigar honom. 27 § upptar bestämmelser om avstängning av tjänsteman på grund av sjukdom. Inte heller denna fråga är reglerad för ombudsmännens del.

32 § innehåller bestämmelser om skyldighet för tjänsteman att avgå före uppnådd pensionsålder i vissa fall av varaktig arbetsoförmåga. För ombudsmännen föreligger enligt 5 § statens allmänna tjänstepensionsreglemente och ett beslut av delegerade för riksdagen och dess verk den 11 juni 1959 skyldighet att i förtid avgå från tjänsten i ungefär motsvarande situationer som anges i 32 § StjL.

12.3 1970 års ändringar i statstjänstemannalagen

Då StjL tillkom anfördes som skäl för att statsrådets, högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter samt riksdagens ombudsmän ställdes utanför lagens tillämpningsområde, att grundläggande bestämmelser om dem som innehar den högsta styrande eller dömande makten tillhörde

grundlag och att detsamma gällde bestämmelser om riksdagens ombudsmän (dep. chefens uttalande i prop. 1965:60 s. 138). I fråga om JK, som hänfördes till undantagskretsen på hemställan av lagrådet, anfördes att han intog en speciell, regeringen närstående ställning och att hans ämbetsåligganden till väsentlig del var tämligen likartade med dem som gällde för riksdagens ombudsmän (samma prop. s. 271 och 299).

Under förarbetena till StjL diskuterades vilken ställning i arbetsrättsligt hänseende de tjänstemän kom att inta som ej omfattades av StjL. Från en del håll yppades tvekan bl. a. om hur rätten till stridsåtgärder skulle bedömas i fråga om dessa tjänstemän. I samband med StjL:s ikraftträdande tillkallades med anledning härav en särskild utredningsman för att se över de författningsbestämmelser som rörde justitieråds, regeringsråds och justitiekanslerns offentligrättsliga anställningsvillkor och arbetsrättsliga villkor i övrigt. Utredningsmannen avgav år 1967 ett betänkande (stencil Ju 1967:16), vari han föreslog att JK skulle föras in under StjL men att beträffande justitieråden och regeringsråden endast en begränsad lagreglering skulle ske, nämligen i fråga om avstängning på grund av sjukdom och skyldighet att underkasta sig läkarundersökning.

Föredragande statsrådet konstaterade (prop. 1970:72 s. 45 f), att den offentligrättsliga regleringen av justitieråden och regeringsrådens ställning uppvisade vissa olikheter i förhållande till vad som gällde för bl. a. andra ordinarie domare och menade att det var otillfredsställande att låta dessa brister i författningsregleringen – även om de hade mer teoretiskt än praktiskt intresse – bestå, om de kunde avhjälpas utan vidlyftiga lagstiftningsåtgärder (prop. 1970:72 s. 45 f). Då statsrådet inte fann konstitutionella hinder mot att utsträcka StjL:s tillämpningsområde till att omfatta även högsta domstolens och regeringsrättens ledamöter, föreslog han att så skulle ske. Dessutom föreslogs lagen bli tillämplig på JK.

Under remissbehandlingen hade justitiekanslern ställt sig kritisk till utredningsmannens förslag att göra StjL tillämplig på JK. Han menade att de frågor som behandlats av utredningsmannen till största delen var gemensamma för den krets som undantagits från StjL och att de därför borde behandlas i ett sammanhang. Föredragande statsrådet menade att invändningen förlorat åtskilligt av sin tyngd i och med att StjL föreslogs bli tillämplig även på justitieråden och regeringsråden. Med hänsyn till att JK:s ämbetsåligganden var tämligen likartade med riksdagens ombudsmäns kunde det däremot enligt statsrådet ifrågasättas, om inte också de senares ställning i arbetsrättsligt hänseende borde prövas i förevarande sammanhang. Emellertid syntes det inte vara möjligt att utan närmare utredning ta ställning till denna fråga, bl. a. med hänsyn till att regeringsformen i viktiga hänseenden reglerade ombudsmännens villkor. Den omständigheten att ombudsmännens ställning inte samtidigt togs upp till prövning syntes honom därför inte utgöra ett avgörande skäl mot att omedelbart ta ställning till utredningsmannens förslag beträffande JK (prop. s. 51).

Lagrådet avstyrkte förslaget att justitieråd och regeringsråd skulle föras in under StjL, bl. a. med hänsyn till att det fanns skäl att anse lockout och strejk grundlagsstridiga i fråga om dessa befattningshavare (samma prop. s. 88). Föredragande statsrådet vidhöll emellertid att något konsti-

tutionellt hinder ej förelåg (prop. s. 94).

Genom ändring år 1970 i StjL infördes justitieråden, regeringsråden och JK under StjL. Lagtekniskt skedde det genom att de inte längre togs upp i undantagskretsen i 1 § andra stycket.

12.4 Arbetsgruppens överväganden och förslag 1972

Efter att ha erinrat om 1970 års ändringar i StjL framhåller arbetsgruppen att ombudsmännens ämbetsåligganden till stor del är likartade med justitiekanslerns. Med hänsyn till att JK:s arbetsrättsliga ställning har reglerats har det ansetts naturligt att även frågan om riksdagens ombudsmäns ställning i detta hänseende får sin lösning. Arbetsgruppen ger följande synpunkter.

Vad angår rätten att träffa avtal om anställningsförhållanden gäller för de tjänstemän som omfattas av StjL vissa begränsningar enligt 3 § StjL. För riksdagens ombudsmän däremot föreligger inte några andra begränsningar i detta avseende än som följer av tvingande författningsbestämmelser eller som kan följa av ämbetsansvaret. Riksdagens ombudsmän har således formellt sett ett mera omfattande avtalsområde än justitiekanslern. Även om denna skillnad torde ha ringa praktisk betydelse saknas det dock anledning att låta den bestå.

För riksdagens ombudsmän gäller inte andra begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder än som följer av kollektivavtalslagen eller avtal. Statstjänstemännen i allmänhet är därutöver enligt 15 § StjL underkastade ytterligare en rad begränsningar i denna rätt. Det synes ej heller finnas anledning att vidmakthålla denna skillnad mellan riksdagens ombudsmän och flertalet övriga statstjänstemän.

Förhandlingsrättsreformen har medfört också andra olikheter i rättsläget mellan ombudsmännen och statstjänstemännen i allmänhet. Beträffande riksdagens ombudsmän saknas uttryckliga bestämmelser motsvarande föreskrifterna i 7 och 8 §§ StjL om anställningsform och anställningsbevis. Avsaknaden av sådana bestämmelser torde dock ej innebära någon större olägenhet. Riksdagens ombudsmäns rätt att inneha bisysslor är f. n. inte författningsmässigt reglerad. Regleringen av deras rätt till bisysslor försvåras av att deras ställföreträdare i viss utsträckning är nödsakade att ha annan syssla jämte ställföreträdarskapet. Vad som i prop. 1970:72 framhållits om att domare och andra tjänstemän med rättsvårdande uppgifter har att iaktta särskild försiktighet när det gäller bisysslor bör vara vägledande även för riksdagens ombudsmän och deras ställföreträdare. Frågan om avstängning av tjänsteman på grund av brott eller fel i tjänsten, som regleras i 26 § StjL, är oreglerad beträffande riksdagens ombudsmän. Även om detta spörsmål har övervägande teoretiskt intresse är det dock enligt arbetsgruppens mening en brist att frågan inte fått någon författningsmässig reglering för ombudsmännens del. En annan brist är att det för riksdagens ombudsmän saknas bestämmelser motsvarande föreskrifterna i 27 § StjL om avstängning på grund av

sjukdom m. m. och om läkarundersökning. Bestämmelserna i 32 § StjL om avgångsskyldighet på grund av sjukdom motsvaras beträffande riksdagens ombudsmän av 5 § statens allmänna tjänstepensionsreglemente. Det synes vara mindre lämpligt att denna fråga för ombudsmännens del regleras i administrativ ordning.

Riksdagens ombudsmäns ställning företer således vissa olikheter i förhållande till vad som numera gäller för bl. a. justitiekanslern. Olikheterna torde visserligen inte ha något större praktiskt intresse. Likväl synes det arbetsgruppen vara otillfredsställande att låta dem bestå, om de utan att vägande skäl kan anföras däremot lätt kan avlägsnas. Några lagtekniska svårigheter att inordna riksdagens ombudsmän under StjL föreligger inte. Den naturligaste lösningen synes vara att inte längre ange dem i 1 § andra stycket StjL.

Arbetsgruppen frågar vad som eljest kan anföras mot att StjL utsträcks att omfatta även riksdagens ombudsmän och svarar följande.

Ett avgörande skäl för att inte göra StjL tillämplig på ombudsmännen var tidigare att grundläggande bestämmelser om dem tillhörde regeringsformen. Efter 1970 års lagändring torde detta skäl allmänt sett ha förlorat sin betydelse. Vad gäller de enskilda grundlagsbestämmelserna torde dessa visserligen i några fall medföra, att undantag måste göras från StjL:s bestämmelser. Dessa undantag är emellertid varken till sin art eller omfattning sådana att de kan anses vara något hinder mot att StjL görs tillämplig även på ombudsmännen. Eftersom justitieråden, regeringsråden och justitiekanslern numera inordnats under StjL torde det ej heller eljest kunna med fog anföras några konstitutionella skäl mot att denna lag utsträcks till att omfatta också riksdagens ombudsmän.

Vad beträffar frågan om det i StjL som sådan finns några hinder mot att denna lag tillämpas på riksdagens ombudsmän erinrar arbetsgruppen till en början om att åtskilliga av StjL:s bestämmelser på grund av sitt innehåll saknar betydelse för riksdagens ombudsmän. Detta kan dock enligt arbetsgruppen knappast utgöra något hinder mot att StjL i princip görs tillämplig. Motsvarande förhållande gäller ju också för exempelvis justitieråden. Andra bestämmelser åter kan eller bör inte tillämpas på riksdagens ombudsmän, nämligen 10, 11, 29, 31, 36 och 40 §§ StjL. Ej heller detta torde innebära något hinder mot att låta StjL omfatta riksdagens ombudsmän, eftersom erforderliga undantag lätt kan göras.

Sammanfattningsvis anser arbetsgruppen att det med hänsyn till önskvärdheten av likhet i arbetsrättsligt hänseende mellan riksdagens ombudsmän och justitiekanslern är en avgjord fördel om StjL blir tillämplig också på ombudsmännen. Av särskilt intresse anses härvidlag vara bestämmelserna i 3 § om begränsning av avtalsområdet, föreskrifterna i 15–17 §§ om rätt till fackliga stridsåtgärder m. m., reglerna i 26 § om avstängning på grund av brott eller fel i tjänsten, bestämmelserna i 27 § om avstängning på grund av sjukdom och om skyldighet att underkasta sig läkarundersökning samt föreskrifterna i 32 § om avgång i samband med sjukdom m. m.

Arbetsgruppen föreslår sålunda att StjL utsträcks att gälla även riksdagens ombudsmän. Den föreslagna ändringen föranleder vissa änd-

ringar i 1, 10, 11, 29, 31 och 36 §§ samt 40 § (motsvarande nuvarande 54 §) StjL. Härutöver föreslås vissa ändringar i tjänstemannastadgan för riksdagen och dess verk, statstjänstemannastadgan, riksdagsstadgan samt besvärsstadgan för riksdagen och dess verk.

12.5 Uttalanden i samband med grundlagsreformen

Som framgår av 2.2 har den gamla regeringsformens detaljerade bestämmelser om JO ersatts av två paragrafer i nya RF och några bestämmelser i nya RO. Ombudsmännens ställning och uppgifter har emellertid blivit i stort sett oförändrade. Sålunda har bl. a. bestämmelsen att ombudsmännen skall väljas för fyra år och att de kan entledigas i händelse av bristande förtroende bibehållits. Nytt i sammanhanget är att förbudet för den som utsetts till något uppdrag genom val av riksdagen att undandra sig uppdraget utan riksdagens medgivande utsträckts till att omfatta även ombudsmännen (jfr 62 § gamla riksdagsstadgan med 7 kap. 11 § nya RO). En annan ny bestämmelse av intresse är att åtal mot JO skall beslutas av KU (9 kap. 8 § nya RO).

Grundlagberedningen (GB) fann det vara en brist att det praktiskt taget inte fanns någon möjlighet att göra gällande rättsligt ansvar beträffande ombudsmännen och föreslog därför att åtal mot dem för brott vid handläggning av mål eller ärende skulle föras vid riksrätten efter beslut av KU. Beredningen hänvisade till de av ÄK föreslagna reglerna om avsked från tjänsten och menade att det ej fanns något hinder mot att göra dem tillämpliga på JK. Beträffande JO däremot torde enligt beredningen inga regler om avsked i civilrättslig ordning behövas, med hänsyn till regeln att en ombudsman kan entledigas av riksdagen om han har förlorat riksdagens förtroende. Denna regel var enligt beredningen tillräcklig även för det fall då JO har blivit dömd för brott.

I grundlagspropositionen anslöt sig departementschefen till huvudpunkterna i den av GB föreslagna ordningen om JK:s och JO:s juridiska ansvar. Med hänsyn till att propositionen inte upptog något förslag om riksrätt borde emellertid åtal föras vid högsta domstolen i stället.

I fråga om förbudet att undandra sig uppdrag, till vilket man valts av riksdagen, anförde GB att de uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen är av sådan vikt att det i princip bör vara en medborgerlig skyldighet att åta sig dem och att kvarstå i dem. Skyldigheten avser inte bara riksdagsledamöter utan även andra, när dessa är valbara. Den är ej heller begränsad till uppdrag som ledamot eller suppleant i organ utan gäller också befattningar som t. ex. talman, kammarsekreterare eller riksdagens ombudsman. En följd av stadgandet får enligt beredningen anses vara att den som är anställd hos staten eller hos kommun eller enskild arbetsgivare ej får vägras ledighet eller eljest förmenas att fullgöra det uppdrag till vilket riksdagen har utsett honom (SOU 1972:15 s. 295).

Departementschefen, som i största allmänhet hänvisade till beredningens specialmotivering till förslaget till RO, gjorde ingen särskild kommentar i denna fråga.

12.6 Uttalanden i samband med reformen av ämbetsansvaret

Som nämnts tidigare föreslog ÄK att bestämmelserna i StjL om åtal, disciplinär bestraffning och avstängning på grund av brott skulle föras över till en särskild disciplinlag. Denna skulle dock ej vara tillämplig på bl. a. statsrådets, högsta domstolens eller regeringsrättens ledamöter eller riksdagens ombudsmän och i vissa delar ej heller på JK.

Enligt ÄK:s förslag skulle reglerna i disciplinlagen om avskedande i civilrättslig ordning och avstängning på grund av brott, däremot ej reglerna om disciplinpåföljd, omfatta JK, eftersom det enligt kommitténs mening ej fanns anledning att befästa ett särskilt anställningsskydd för honom. Vad angår JO ansåg ÄK det ej erforderligt med några särskilda regler om JO:s skiljande från ombudsmannauppdraget i anledning av brott. Enligt ÄK skulle JO ej omfattas av disciplinlagen och därmed inte heller av reglerna i denna lag om avsked. Emellertid skulle riksdagen kunna entlediga en ombudsman i händelse av bristande förtroende. Även för det fall att JO begår brott syntes det ÄK tillfyllest med denna avskedsregel.

Departementschefen har i propositionen om ämbetsansvaret (1975:78) valt en annan lagteknisk lösning än ÄK. Han föreslår att bestämmelserna om disciplinansvar och avskedande skall vara kvar i StjL och kommunaltjänstemannastadgan och där bearbetas så att de passar det nya ansvarssystemet. Någon särskild disciplinlag föreslås ej.

I propositionen föreslås att statsråden och riksdagens ombudsmän liksom hittills skall vara undantagna från bestämmelserna i StjL. Däremot uttalar departementschefen att det nya ansvarssystemet i StjL i princip skall vara tillämpligt på justitieråd och regeringsråd samt på JK. Undantag görs dock såtillvida att bestämmelserna om disciplinpåföljd inte skall vara tillämpliga på justitieråd, regeringsråd och JK och vidare föreslås särskilda regler om förfarandet vid prövning av frågor om avskedande, avstängning m. m. såvitt gäller justitieråd och regeringsråd.

12.7 Utredningens överväganden och förslag

Såväl vid tillkomsten av StjL och vid ändringarna av lagen 1970 som i arbetsgruppens PM 1972 har man givit uttryck för åsikten att det är önskvärt att justitieråd, regeringsråd, justitiekanslern och riksdagens ombudsmän behandlas på likartat sätt i arbetsrättsligt hänseende. Sålunda uteslöts samtliga här nämnda tjänstemän till en början från StjL:s tillämpning, men 1970 förde man in justitieråd, regeringsråd och justitiekanslern under StjL, och föredragande statsrådet ifrågasatte då om man inte också borde ompröva ombudsmännens ställning i arbetsrättsligt hänseende. En sådan prövning har nu kommit till stånd och resulterat i ett förslag av arbetsgruppen att StjL skall utsträckas till att omfatta ombudsmännen.

Vid en bedömning av denna fråga kan man enligt utredningens mening inte bortse från att ombudsmännen behandlas på ett väsentligt annat sätt

än de övriga ifrågavarande tjänstemännen i såväl den äldre som den nya grundlagen. Vad beträffar justitieråden och regeringsråden gäller att de liksom övriga ordinarie domare i grundlagen tillerkänts särskilt anställningsskydd, så att de får skiljas från tjänsten endast under vissa förutsättningar. I fråga om justitiekanslern upptar den nya grundlagen varken någon bestämmelse om anställningsskydd eller uppsägning. Beträffande ombudsmännen gäller däremot att de inte har något som helst anställningsskydd och att de – till skillnad från andra statstjänstemän – kan entledigas under löpande förordnandeperiod. Denna regel gällde enligt gamla RF och den har även upptagits i nya RO, som visserligen inte är grundlag men som dock får anses inta en speciell ställning bland lagarna. Denna skillnad mellan tjänstemännens rättsställning får betydelse i åtskilliga av de hänseenden som regleras i StjL.

Det synes vara av visst värde att så många statstjänstemän som möjligt förs in under StjL:s regelsystem, vilket skulle tala för att man utsträcker detta till att omfatta även ombudsmännen. Emellertid innehåller StjL flera bestämmelser som på grund av sitt innehåll saknar betydelse för ombudsmännens del och dessutom ett stort antal bestämmelser, som strider mot vad som bör gälla för dem. Undantag måste därför göras från dessa bestämmelser. Enligt utredningens mening bör StjL därför utsträckas till att omfatta ombudsmännen endast om man därvid kan uppnå en lämplig lösning på de aktuella arbetsrättsliga frågorna och en lagteknisk lösning som inte blir otymplig.

StjL har undergått omfattande ändringar sedan arbetsgruppen lade fram sitt förslag och enligt propositionen om reformering av ämbetsansvaret skall ytterligare stora ändringar göras däri. Dessutom föreligger arbetsrättskommitténs förslag att ett flertal paragrafer i lagen skall upphävas och ytterligare andra ändras.

Enligt utredningens mening är det idag svårt att bedöma hur StjL kommer att vara avfattad efter det nu pågående reformarbetet på arbetsrättens område. Utredningen anser det därför inte lämpligt att föreslå att lagen i dess nuvarande lydelse eller dess lydelse enligt propositionen om ämbetsansvaret utsträcks till att omfatta ombudsmännen. Något omedelbart behov av att föra in ombudsmännen under StjL:s tillämpningsområde kan inte anses föreligga. När slutlig ställning tagits till arbetsrättskommitténs förslag torde det däremot vara lämpligt att ändra StjL så att den med erforderliga begränsningar omfattar även ombudsmännen. I stället för att avge ett preciserat förslag till lagtext vill utredningen endast lämna vissa allmänna synpunkter till ledning för en sådan framtida ändring.

I likhet med arbetsgruppen anser utredningen det vara av visst värde att 3 § om inskränkningar i det avtalsfria området och 15 § om begränsningar i rätten att vidta stridsåtgärder får omfatta också JO, även om denna fråga har närmast teoretiskt intresse. Det bör dock beaktas att arbetsrättskommittén föreslagit ändrad lydelse av dessa paragrafer.

Bestämmelsen i 11 § i dess nuvarande lydelse om skyldighet att utöva annan statlig tjänst bör inte gälla ombudsmännen, varför erforderligt

undantag får göras. Om arbetsrättskommitténs förslag till ny lydelse av paragrafen godtas behöver något undantag för JO dock ej ske.

Ett särskilt problem är frågan om vilka bisysslor och tjänster som bör vara förenliga med ombudsmannauppdraget. I likhet med arbetsgruppen anser utredningen att det kan vara av visst värde att huvudprincipen i 13 § StjL om förbud att inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan rubba förtroendet för tjänsteutövningen görs uttryckligen tillämplig på ombudsmännen. Emellertid erbjuder tillämpningen av denna princip vissa svårigheter. Eftersom en ombudsmans uppgift är att ha tillsyn över andra offentliga tjänstemän skulle det kunna anses att redan ett *innehav* av annan offentlig tjänst, t. ex. en domartjänst, är ägnat att rubba förtroendet för hans tjänsteutövning, t. ex. tillsynen av domstolarna. Så har man emellertid ej ansett tidigare, utan sedan gammalt gäller förbud för en ombudsman att *utöva* annan befattning i allmän tjänst. Förbudet återfanns i äldre ombudsmannainstruktioner men flyttades 1941 till avlöningsreglementet för riksdagens verk. 1939 års sakkunniga uttalade som sin mening att en statstjänsteman som utses till riksdagens ombudsman måste anses ha ett berättigat anspråk på att få tills vidare kvarstå i den tidigare tjänsten (SOU 1939:7 s. 116). Utredningen anser därför i likhet med arbetsgruppen att förtroendeaspekten inte bör lägga hinder i vägen för en ombudsman att inneha – men väl att utöva – annan statligt reglerad tjänst samtidigt med ombudsmannauppdraget. Det kan vara lämpligt att som arbetsgruppen föreslagit klargöra detta genom en bestämmelse i tjänstemannastadgan för riksdagen och dess verk.

En annan sak är att det från organisatoriska synpunkter kan möta hinder för den statstjänsteman, som blir utsedd till ombudsman, att behålla sin tidigare tjänst. Statstjänstemannastadgan tillåter sålunda inte en tjänsteman med ordinarie, extraordinarie eller extra tjänst att samtidigt inneha ordinarie tjänst som tillsätts med förordnande för bestämd tid, vilket är fallet med ombudsmännens tjänster. En ordinarie domare som utses till ombudsman kan således ej behålla sin domartjänst. Vidare gäller ett särskilt förbud för justitieråd och regeringsråd att inneha eller utöva annat ämbete. Förbudet fanns tidigare i 34 § gamla RF men har i samband med grundlagsreformen flyttats till 3 kap. 4 § rättegångsbalken resp. 3 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (se SFS 1974:573 och 577).

För rekryteringen till JO-ämbetet kan det vara av betydelse att ombudsmannen kan behålla sin tidigare tjänst, eftersom ombudsmannabefattningen inte åtnjuter något anställningsskydd. Å andra sidan utsätts den myndighet från vilken ombudsmannen hämtas för vissa organisatoriska svårigheter med hänsyn till att ombudsmannaförordnandet kan vara avsevärd tid.

Vid denna avvägning har arbetsgruppen föreslagit att statstjänsteman som blir ombudsman (eller ställföreträdare) skall kunna behålla sin ordinarie eller extra ordinarie tjänst. Arbetsgruppen har däremot ej föreslagit någon ändring i 34 § gamla RF, vilket skulle få till följd att ett

justitieråd eller regeringsråd, som väljs till ombudsman, ej kan ha kvar sin tidigare tjänst.

Utredningen ansluter sig till arbetsgruppens förslag. Intresset av att de högsta domartjänsterna innehas och utövas av ordinarie tjänstemän får anses väga tyngre än att en ombudsman kan behålla sin tidigare tjänst som justitieråd eller regeringsråd. I praktiken torde problemet ofta kunna lösas genom att en avgående ombudsman på nytt utnämns till domare vid närmast inträffande ledighet. I övrigt bör ombudsmannen kunna ha kvar ordinarie eller extra ordinarie statligt reglerad tjänst. I likhet med arbetsgruppen *föreslår* utredningen således att statstjänstemannastadgan ändras på denna punkt. Utredningen känner sig dock föranlåten påpeka att förslaget kan innebära att en närmast orimlig situation kan uppstå om riksdagen till ombudsman väljer t. ex. en generaldirektör för ett ämbetsverk eller en hovrättspresident och denne har kvar sin tjänst samtidigt med ombudsmannauppdraget.

Paragraferna 18–25 om åtal och disciplinär bestraffning i deras nuvarande lydelse saknar betydelse för ombudsmännens del. Annorlunda blir situationen om regeringens förslag om reformering av ämbetsansvaret godtas av riksdagen. Departementschefen har emellertid föreslagit att bestämmelserna om disciplinpåföljd (18 och 19 §§ i propositionen) ej skall gälla justitieråd, regeringsråd eller JK och enligt utredningens mening bör dessa bestämmelser ej heller gälla JO. Bestämmelsen om avskedande (22 § i propositionen) skall enligt departementschefen gälla justitieråd, regeringsråd och JK. Eftersom ombudsmännen kan entledigas av riksdagen i händelse av bristande förtroende anser utredningen att denna bestämmelse inte bör omfatta JO. Inte heller synes det finnas något behov av att ha några särskilda procedurregler för entledigande av ombudsman. Även utan särskild föreskrift härom är det självklart att konstitutionsutskottet skall låta vederbörande ombudsman yttra sig och att utskottet skall föranstalta om erforderlig utredning, innan det föreslår riksdagen att entlediga en ombudsman.

Bestämmelsen i 25 § propositionen om skyldighet i vissa fall att anmäla tjänsteman till åtal bör inte tillämpas på ombudsmännen, eftersom det enligt RO är konstitutionsutskottet som har att besluta om åtal.

I StjL finns en regel om avstängning från tjänsten när åtgärd vidtas för att anställa åtal eller disciplinärt förfarande inleds (26 §). Arbetsgruppens förslag innebär att ombudsmännen skall kunna avstängas från tjänsten i händelse av åtal, efter beslut av JO-delegationen. Departementschefen har föreslagit vissa ändringar i 26 §. Enligt hans förslag skall den gälla också justitieråd, regeringsråd och JK. Även utredningen anser det lämpligt att man öppnar möjlighet att avstänga en ombudsman från tjänstgöring, om åtal beslutas mot honom. Enligt nya RO beslutas åtal mot ombudsman av KU men någon regel om avstängning av ombudsman har inte upptagits, till skillnad mot vad gäller justitieråd och regeringsråd. Den av departementschefen föreslagna bestämmelsen om avstängning när åtgärd vidtas för att anställa åtal eller förfarande inleds för att få till stånd disciplin-

påföljd eller avskedande (26 § i förslaget) passar enligt utredningens mening mindre väl för ombudsmännen, eftersom avstängningsmöjligheten är knuten till avskedande enligt 22 § förslaget och denna paragraf inte bör omfatta JO. Därför bör inte heller 26 § tillämpas på ombudsmännen. I stället bör en regel om avstängning av JO vid åtal lämpligen intas som en tilläggsbestämmelse till RO, förslagsvis betecknad 8.10.3. Den borde föreskriva att, om fråga uppkommer om att ombudsman på grund av brottslig gärning ej längre åtnjuter riksdagens förtroende, KU får avstänga honom från utövning av tjänsten med omedelbar verkan i avbidan på att frågan om hans entledigande prövas av riksdagen. Finns ej längre skäl för avstängning skall denna omedelbart hävas. Något behov av att kunna avstänga en ombudsman på grund av tjänsteförseelse som ej utgör brott synes inte föreligga.

Bestämmelsen i 27 § StjL (27 § i propositionen) om avstängning från tjänsten på grund av sjukdom och om läkarundersökning skulle även enligt utredningens mening med fördel kunna utsträckas att omfatta JO. Likaså ansluter utredningen sig till arbetsgruppens mening att det kan vara en fördel om föreskriften i 32 § StjL om förtida avgångsskyldighet på grund av sjukdom får gälla ombudsmännen i stället för den nuvarande bestämmelsen i statens allmänna tjänstepensionsreglemente.

29 § StjL (29 § i propositionen) tar inte hänsyn till RO:s bestämmelse om entledigande av ombudsman och bör därför kompletteras med en erinran om denna bestämmelse.

31 § StjL anger att tjänsteman är skyldig att avgå från tjänsten vid ålder som anges i avtal om statlig pension. Arbetsgruppen menar att JO ej har sådan skyldighet nu och att han ej heller i fortsättningen bör ha det, eftersom det ej är förenligt med grundlagens bestämmelser om bestämd mandatperiod. Arbetsgruppen har därför föreslagit att undantag från bestämmelsen skall göras för ombudsmännen. Utredningen ansluter sig till detta förslag.

36 § StjL om rätt till avsked på egen begäran strider mot bestämmelsen i 7 kap. 11 § RO, som stadgar att den som valts av riksdagen ej får avsäga sig uppdraget utan riksdagens medgivande. Undantag måste därför göras för ombudsmännens del.

De nyligen införda reglerna i StjL om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist och företrädesrätt till ny anställning (39–49 §§) avser endast dem som uppsagts på grund av arbetsbrist. Bestämmelserna saknar betydelse för ombudsmännens del.

37 och 38 §§ i propositionen upptar regler om vilka organ som skall besluta om avskedande och andra frågor enligt lagen. Enligt 38 b § i propositionen gäller beträffande tjänstemän hos riksdagen eller dess organ att riksdagen meddelar bestämmelser om beslutande organ. Paragraferna kan därför omfatta också ombudsmännen.

Arbetsgruppen har föreslagit att de myndighetsfunktioner som det blir fråga om enligt StjL skall beträffande riksdagens ombudsmän och ställföreträdarna utövas av JO-delegationen. Här avses befogenheten att avstänga ombudsman från tjänstgöring i händelse av brott eller sjukdom,

att besluta om läkarundersökning, att pröva förtida avgångsskyldighet på grund av nedsatt arbetsförmåga samt att informera och ge besked om bisysslas förenlighet med tjänsten.

JO-delegationen är ett organ för samråd med ombudsmännen i organisatoriska frågor. Vid tillkomsten av delegationen betonades att denna inte ägde ingripa i ombudsmännens verksamhet och därför föreskrevs att samråd fick påkallas endast av ombudsmännen (71 § riksdagsstadgan). I samband med grundlagsreformen har bestämmelsen i sak oförändrad flyttats till tilläggsbestämmelse 8.10.1 till nya RO. Enligt utredningens mening är det lämpligt att behålla delegationens konstruktion som samrådsorgan (jfr 11.3.6 ovan), medan myndighetsfunktionerna bör läggas på det utskott som har att för riksdagen förbereda frågor om entledigande av ombudsman. Enligt nya RO ankommer det på KU att ta initiativet till entledigande av ombudsman och det är KU som skall besluta om åtal mot honom för brott i tjänsten. KU har således särskilda förutsättningar att kunna bedöma framför allt om en ombudsman bör avstängas från tjänstgöring. Utredningen föreslår därför att de uppräknade myndighetsfunktionerna tilläggs KU.

Arbetsgruppen har föreslagit att JO-delegationen skulle medtas bland de myndigheter som omnämns i 1 § besvärsstadgan för riksdagen och dess verk. Förslaget innebär att talan skulle få föras mot delegationens beslut som grundar sig på StjL och att regeringsrätten skulle pröva besvär över beslut som gäller avstängning eller skiljande från tjänsten, medan besvär över annat beslut skulle prövas av riksdagens besvärsnämnd.

Efter reformeringen av ämbetsansvaret skall talan mot beslut om disciplinpåföljd, avskedande, avstängning m. m. ej föras i administrativ ordning utan i civilprocess inför arbetsdomstolen eller tingsrätt. Det synes lämpligt att denna ordning får gälla även för ombudsmännens del i de hänseenden som kan bli aktuella för dem, nämligen avstängning på grund av att åtal anställs, avstängning på grund av sjukdom, beslut om läkarundersökning samt förtida avgångsskyldighet på grund av sjukdom eller nedsatt arbetsförmåga, även om det överklagade beslutet fattats av KU.

Beslut av riksdagen om entledigande av ombudsman skall självfallet ej kunna överklagas.

13 Övriga frågor

13.1 JO:s valperiod

Med anledning av att riksdagen numera väljs på tre år medan riksdagens ombudsmän och deras ställföreträdare utses för fyra år har inom utredningen uppkommit frågan om inte JO:s valperiod bör ändras till tre år. Här ges en tillbakablick samt några synpunkter på frågan. Dessutom berörs frågan om förbud mot omval av en person som varit JO ett visst antal år.

13.1.1 *Tillbakablick*

Enligt 1809 års regeringsforms ursprungliga lydelse skulle JO förordnas vid varje riksdag, såväl vid lagtima som urtima. Lagtima riksdag skulle sammankomma fem år efter föregående riksdags slut. Med hänsyn till de urtima riksdagarna blev JO:s funktionstid ofta kortare än fem år.

RF ändrades 1815 och 1845 så att lagtima riksdag skulle sammankomma först vart femte år, sedan vart tredje år. Därigenom påverkades JO:s valperioder.

I samband med representationsreformen 1866 bestämdes att varje lagtima riksdag skulle förordna JO och att riksdag skulle hållas varje år. JO:s valperiod, som tidigare normalt var tre år, förkortades således till ett år. Andra kammarens valperiod var då däremot tre år.

När MO-ämbetet inrättades år 1915 bestämdes, liksom beträffande JO-ämbetet, att varje lagtima riksdag skulle förordna MO. Valperioden var således fortfarande endast ett år.

1937 års sakkunniga fick i uppdrag att undersöka bl. a. JO:s valperiod. De föreslog att JO och MO skulle väljas för fyra år, vilket då motsvarade andra kammarens valperiod. Förslaget inflöt i grundlagen år 1941.

De sakkunnigas förslag var ett led i ett försök att stärka riksdagens ombudsmäns ställning och att förhindra alltför täta personväxlingar på dessa poster. En förlängd valperiod skulle ge ombudsmannen en mera tryggad ställning, samt arbetsro och större möjlighet att visa sin förmåga och duglighet. Därigenom skulle det bli lättare att rekrytera särskilt lämpliga personer till ämbetena. De sakkunniga uttalade att en längre mandatperiod än som motsvarade valperioden för andra kammaren, alltså fyra år, inte kunde ifrågakomma. Det syntes nämligen vara oförenligt

med de ifrågavarande befattningshavarnas ställning såsom riksdagens speciella ombudsmän att inte varje ny andrakammaruppsättning skulle få åtminstone en gång fritt delta i utseendet av dem. I valet mellan en treårsperiod och en fyraårsperiod ansåg de sakkunniga att den längre perioden bättre uppfyllde syftet med den föreslagna reformen. De ville emellertid inte binda valet av ombudsmän till en viss riksdag inom andrakammarens valperiod, t. ex. den första, eftersom de ansåg att ombudsmannabefattningarna var av den natur att de borde så mycket som möjligt göras oberoende av partipolitiska strömningar. I konsekvens härmed ansåg de sakkunniga att nyval efter ombudsman, som avgått under löpande mandatperiod, borde avse fyra år och inte endast återstoden av den förres period.

Eftersom förlängningen av ombudsmännens valperiod medförde att riksdagen berövades sin möjlighet att varje år bestämma om ombudsmännen borde kvarstå, föreslog de sakkunniga en ny regel att ombudsman skulle kunna entledigas under löpande period, om han inte längre åtnjöt riksdagens förtroende, dock endast efter hemställan av det utskott som granskat hans ämbetsförvaltning. Även det förslaget upptogs i grundlagen 1941.

Ombudsmännens valperiod ändrades ej i samband med 1969 års partiella författningsreform varigenom den nuvarande enkammarriksdagen med treårig mandatperiod infördes. I prop. 1968:27, som innehöll förslag om den partiella författningsreformen, anförde departementschefen följande (s. 227):

> Som grundlagberedningen har föreslagit bör riksdagens ombudsmän i fortsättningen utses i samma ordning som gäller för val av talman. Valperioderna för ombudsmännen kan utan olägenhet även i fortsättningen vara fyra år. Eftersom nytt val av ombudsman före utgången av en fyraårsperiod avser ny fyraårsperiod är det inte sörjt för samordning mellan ombudsmännens valperioder och riksdagens, och samordningsskäl kan alltså inte åberopas till stöd för en förkortning av ombudsmännens valperioder.

Nya RF och nya RO medförde ej någon ändring av ombudsmännens valperiod. Nya RO innehåller liksom sin äldre motsvarighet en bestämmelse om fyraårig valperiod. Frågan berördes varken i grundlagberedningens betänkande eller i propositionen.

13.1.2 *Utredningens överväganden och förslag*

I likhet med 1937 års sakkunniga anser utredningen det angeläget att ombudsmannabefattningarna så långt som möjligt görs oberoende av partipolitiska strömningar. Det finns ingen anledning att ombudsmännens valperiod skall sammanfalla helt med riksdagens valperiod, utan varje ombudsman bör utses för ett visst antal år i taget. Man kan emellertid fråga sig om det bör vara fyra år som nu eller tre år som riksdagens valperiod. 1937 års sakkunniga menade att ombudsmännen ej borde ha en längre mandatperiod än som motsvarade dåvarande andrakammarens, eftersom varje andrakammaruppsättning borde få åtminstone en gång

fritt delta i utseendet av dem. Med detta resonemang borde mandatperioden nu förkortas till tre år. Å andra sidan ansåg departementschefen år 1968 att ombudsmännens valperiod utan olägenhet kunde vara fyra år även i fortsättningen, och någon annan åsikt yppades inte under utskottsbehandlingen. Även den nyligen antagna riksdagsordningen föreskriver en fyraårsperiod. För egen del ansluter utredningen sig till departementschefens bedömning. Det finns inga praktiska olägenheter med en fyraårsperiod, medan en förkortning av valperioden minskar tryggheten för ombudsmännen och den kan även öka risken för en politisering. Argumentet att varje riksdagsuppsättning bör få fritt utse ombudsmän synes inte böra tillmätas så stor betydelse, eftersom det står varje riksdag fritt att entlediga ombudsman som ej har dess förtroende. Utredningen föreslår således att valperioden ej ändras.

En annan närliggande fråga skall här beröras helt kortfattat. Ställföreträdande JO Petrén har i sin under 1.1 omnämnda PM hävdat att en ombudsman bör uppehålla sitt ämbete endast under en begränsad tid med hänsyn till den stora betydelse som ombudsmannens personliga läggning i realiteten får vid ärendenas avgörande. Petrén anser det angeläget att inte en och samma person under alltför lång tid helt dominerar bedömningen av JO-ärenden inom sina rättsområden. Petrén anser det därför lämpligt att grundlagen begränsar en persons innehav av JO-ämbetet till högst två perioder, dvs. åtta år, efter vilken tjänstetid full pension borde utgå.

Ett förbud mot omval av en person, som innehaft JO-ämbetet ett visst antal år, begränsar riksdagens möjlighet att utse den person, som den helst önskar se på posten. Utredningens förslag att JO-ämbetet skall ledas av en högt kvalificerad person som inför riksdagen skall svara för enhetlighet i ämbetets praxis är ett uttryck för att utredningen tillmäter enhetlighet och kontinuitet stor betydelse. Enligt utredningens mening kan det inte vara någon nackdel att en duglig person, som riksdagen önskar ge fortsatt förtroende som JO, kvarstannar på tjänsten längre än två perioder. Skulle riksdagen anse det vara angeläget att byte sker, står möjligheten öppen att utse annan person till ny JO, även om någon begränsning ej föreskrivs i grundlagen eller annan lag. Även om de synpunkter som framförts kan vara värda beaktande vill utredningen till följd av det sagda ej föreslå att man inför någon begränsning av den tid som en person skall få tjänstgöra som JO.

13.2 Informationsfrågor

13.2.1 *Upplysningsbroschyr*

Anmälningar till JO-ämbetet och beslut av JO ges en omfattande publicitet i massmedia. Som en följd därav synes kännedomen om JO-ämbetet hos allmänheten vara förhållandevis god (jfr bilaga 2). Det kunde därför

tyckas att någon ytterligare information om ämbetet inte skulle vara nödvändig. Emellertid visar det sig att en ansenlig mängd klagomål riktas mot personer eller institutioner som inte står under JO:s tillsyn och följaktligen måste avvisas. Vidare innehåller flera klagoskrifter krav på åtgärder som JO ej har befogenhet att vidta, t. ex. att avge utlåtande i tvister mellan enskilda medborgare eller att rätta beslut som myndigheter har fattat. Särskilt i fråga om den sista punkten synes kunskapen om JO-ämbetets begränsade möjligheter att ingripa vara bristfällig. Det är en tämligen vanlig missuppfattning att man kan vända sig till JO för att få allehanda fel, begångna av myndigheterna, avhjälpta och att JO kan korrigera myndigheternas beslut. Denna missuppfattning kan i sin tur leda till att klaganden försitter ordinarie besvärsmöjligheter och därigenom går miste om möjligheten att få ett felaktigt beslut ändrat.

Utöver den information, som ges genom JO:s beslut och ämbetsberättelserna, vore det önskvärt om ytterligare åtgärder vidtogs för att förbättra kunskapen hos allmänheten om JO-ämbetets uppgifter och arbetsmetoder. Visserligen har ombudsmännen låtit trycka en orientering om JO i en begränsad upplaga men det saknas en populärt hållen och allmänt spridd folder om möjligheten att vända sig till JO, JO:s uppgifter och begränsningarna i JO:s befogenheter, behandlingen av klagomål osv. Som jämförelse kan nämnas att konsumentombudsmannen låtit utarbeta en lättillgänglig folder om sin verksamhet och att även många ämbetsverk har dylika upplysningsbroschyrer. [1]

Särskilt om JO nu får en ny tillsynskrets och delvis förändrade arbetsuppgifter samt en ny organisation synes behovet av information vara stort. Utredningen föreslår därför att JO-ämbetet låter utarbeta en broschyr som ges stor spridning och som sedan kan finnas tillgänglig t.ex. för undervisningsändamål eller för att tillställas klagande som visat sig ha missuppfattat ämbetets uppgifter. Den bör även kunna tillställas fängvårdsanstalternas förtroenderåd. Det vore av värde om den också kunde finnas tillgänglig på några invandrarspråk. Det bör ankomma på JO-ämbetet att mer i detalj utforma informationen och att begära anslag för ändamålet.

13.2.2 *Telefontjänst*

En närliggande fråga är telefonservicen. Många människor är villrådiga om vart de skall vända sig med klagomål, om hur klagoskrifter skall vara utformade, om det lönar sig att klaga osv. JO-ämbetet får också ett stort antal telefonförfrågningar från allmänheten, i första hand naturligtvis rörande pågående ärenden men även från personer som överväger att ge in en anmälan. Dessa telefonsamtal kopplas nu i allmänhet från växeln till registrator. I den mån registrator ej kan besvara förfrågningarna kopplas samtalen vidare till vederbörande byråchef eller föredragande. I vissa fall blir därför dessa tjänstemäns arbetsdagar tämligen uppsplittrade av telefonsamtal.

[1] En värdefull presentation av ombudsmannainstitutionen på engelska språket gavs ut av ombudsmännen i november 1974 under titeln The Swedish Parliamentary Ombudsmen.

För att söka klarlägga behovet av en särskild telefonservice har utredningen låtit undersöka antalet inkommande telefonsamtal i pågående och avgjorda ärenden samt antalet inkommande telefonsamtal från "presumtiva anmälare" o. d. Undersökningen omfattar vecka 17 1974, dvs. 22–26 april. 28 handläggande tjänstemän (ombudsmännen, kanslichefen, byråcheferna samt övriga heltidsföredragande) har anmodats att lämna uppgifter om dylika telefonsamtal. Telefonförfrågningar angående anstånd med avgivande av remissvar eller påminnelser liksom samtal med anledning av aktrekvisitioner o. d. har däremot inte antecknats. Vidare inhämtades uppgifter om antalet personliga besök hos befattningshavarna. Till följd av ledigheter och andra förhållanden lämnades uppgifter av 19 tjänstemän. Dessutom medverkade registratorsexpeditionen i undersökningen. Resultatet av undersökningen framgår av följande uppställning.

	Handläggande tjänstemän		Registrator	
	Antal	Tid	Antal	Tid
Telefonsamtal i pågående eller avslutat ärende	37	6 tim. 43 min.	40	3 tim. 10 min.
Telefonsamtal från presumtiva anmälare o. d.	42	7 tim. 1 min.	10	43 min.
Besök	20	9 tim. 5 min.	7	50 min.

Undersökningens resultat är inte helt entydigt. Till en början saknas svar från en del tjänstemän och det är svårt att veta om den valda veckan är representativ för ämbetets verksamhet och samtalsfrekvensen. Vidare kan antalet samtal tyckas tämligen litet med tanke på ämbetets omfattning. Å andra sidan drabbade samtalen tjänstemännen mycket ojämnt. Så fick t. ex. den byråchef, som handlägger allmänna förvaltningsärenden, inte mindre än 24 telefonsamtal från presumtiva anmälare o. d. Det är uppenbart att ett så stort antal telefonsamtal inkräktar väsentligt på övriga arbetsuppgifter.

Utredningen vill därför föreslå att JO-ämbetet på försök inrättar en särskild telefonservice, till vilken växeln skall koppla sådana telefonsamtal som ej hänför sig till ett särskilt pågående eller avslutat ärende. Avsikten med detta skall vara dels att befria registrator och handläggande tjänstemän från telefonsamtal som avbryter det löpande arbetet, dels att förbättra servicen för allmänheten. Det bör ankomma på utredningsbyrån att organisera telefontjänsten, eftersom denna hänger samman med byråns informativa verksamhet. Särskilt bör telefontjänsten lämna upplysningar om möjligheten att klaga hos JO, vad klagoskrifterna bör innehålla, begränsningar i JO:s kompetens, besvärsmöjligheter, allmän rättshjälp samt andra instanser att vända sig till. Telefontjänsten kan därigenom underlätta för klagande, som har svårt att författa klagoskrifter, att vända sig till JO, och samtidigt medverka till att antalet utsiktslösa klagomål nedbringas. Uppgift om telefontjänsten bör intas i telefonkatalogen och i den tidigare föreslagna broschyren.

En särskild fråga är vilken personal som bör lämna denna telefonservice. För att tillgodose önskemålet att personalen i fråga har god kännedom om verksamheten på olika tillsynsområden och är väl insatt i ombudsmännens tänkesätt föreslår utredningen att telefonservicen betjänas av föredragande från de olika tillsynsavdelningarna. Om de lånas därifrån i tur och ordning för någon vecka i taget bör det inte medföra alltför stort avbräck i deras vanliga arbetsuppgifter och samtidigt får de en värdefull inblick i problemen på andra tillsynsområden.

Allmänna reklamationsnämnden – den klagoinstans som tar emot det största antalet anmälningar per år (jfr. 3.4.5) – har en omfattande telefonverksamhet. Cirka 80 procent av allmänhetens kontakter med nämnden sker per telefon och i stor utsträckning bedrivs utredningarna helt per telefon. Det föranleder frågan om även JO-ämbetet bör uppta klagomål per telefon, något som naturligtvis väsentligt skulle underlätta allmänhetens möjligheter att vända sig till JO. Något absolut krav att klagomål skall vara skriftliga finns visserligen inte, men i praktiken tar JO-ämbetet endast undantagsvis och i så fall efter personligt besök upp ett muntligt klagomål. Utredningen anser inte att telefonservicen bör utvidgas till att uppta muntliga klagomål. Man kan inte bortse från risken att anmälare söker skydd av telefonsamtalens anonymitet för att trakassera tjänstemän, men framför allt synes det vara svårt att per telefon uppta korrekta och fullständiga uppgifter och undvika missförstånd. Därigenom synes telefonanmälningar i allmänhet vara dåligt ägnade att ligga till grund för en JO-utredning.

13.2.3 *Publicering av JO:s beslut*

Ytterligare en informationsfråga skall här beröras, nämligen publiceringen av ombudsmännens beslut. Dessa tillställs klagande och andra som berörs av besluten och hålls fortlöpande tillgängliga för tidningspressen och andra nyhetsmedia. Någon publicering förekommer emellertid inte förrän efter årets slut, då viktigare avgöranden refereras i den tryckta ämbetsberättelse, som överlämnas till riksdagen vid riksdagens början. Någon enstaka gång ges ett beslut, som väntas tilldra sig stor uppmärksamhet, ut i tryckt form. Så skedde t. ex. med ett beslut den 9 augusti 1972 om säkerhetspolisen och värnpliktskonferensen i Örebro m. m. och ett beslut den 10 juli 1974 om åtgärder vid förundersökning och rättegång angående misstanke om mord. Regeln är emellertid att någon spridning av besluten inte sker annat än genom den årliga ämbetsberättelsen.

Denna trycktes 1974 i en upplaga om 5 800 exemplar. Huvuddelen (3 350 exemplar) sändes ut från ombudsmannaexpeditionen till olika myndigheter enligt en utsändningslista. Utsändningen omfattade också vissa särtryck av ämbetsberättelsen, nämligen beträffande försvaret, kriminalvården, socialvården, exekutionsväsendet, taxering och uppbörd samt sammanfattning på engelska (särtrycken tillhopa 13 000 exemplar). Till en del gick utsändningen till centrala myndigheter, som sedan svarar för vidareutsändningen till underlydande myndigheter. En del av upp-

lagan gick direkt från tryckeriet till riksdagens tryckeriexpedition för utdelning till riksdagsledamöterna, riksdagens organ och även för försäljning till allmänheten. Priset var 1974 20 kr. Trycknings- och bindningskostnader uppgick till cirka 88 000 kr för ämbetsberättelsen och cirka 20 000 kr för särtrycken. Därutöver kommer distributionskostnader. I de fall enstaka beslut tryckts särskilt har man endast gjort en mindre korrekturupplaga och sedan tryckt om beslutet i ämbetsberättelsen. Ämbetsberättelsen har de senaste åren omfattat 600–700 sidor. Till 1975 års ämbetsberättelse fogades som separat bilaga det ovannämnda beslutet om åtgärder vid förundersökning och rättegång angående misstanke om mord.

Förutvarande ställföreträdande JO Petrén har i sin under 1.1 omnämnda skrivelse tagit upp frågan om publicering av ombudsmännens beslut. Han har föreslagit att man skall ge ut ombudsmännens uttalanden i tolkningsfrågor fortlöpande i en månatlig publikation i stället för att samla dem i den årliga ämbetsberättelsen. Därigenom skulle de komma ut snabbare och deras publicering inte påverkas av den tidspress, som nu präglar ämbetsberättelsens tillkomst.

Som jämförelse kan nämnas att KO ger ut en tidskrift med namnet Konsumentombudsmannen, som kommer ut med sex nummer per år. Varje häfte innehåller 30–50 sidor med redogörelse för ärenden som behandlats av KO och marknadsdomstolen.

Allmänna Förlaget svarar för tryckning och försäljning. Upplagan var 1974 cirka 2 000 exemplar. Härav gick endast en mycket liten del, mindre än 100 exemplar, åt för KO:s eget behov och för gratisutdelning till myndigheter. Cirka 1 500 exemplar såldes till prenumeranter. Prenumerationspriset för årgång 1974 var 47 kr inkl. moms.

Det skulle enligt utredningens mening onekligen vara en fördel om de viktigare av ombudsmännens beslut kunde ges en omfattande spridning betydligt snabbare än f. n. Denna synpunkt gör sig särskilt gällande om man anser ämbetets främsta uppgift vara att ge vägledande uttalanden och inte att beivra enstaka fel.

Ett sätt att få till stånd en sådan snabbare spridning skulle vara att ge ut en tidskrift, vilken liksom t. ex. Konsumentombudsmannen kunde utkomma med sex nummer om året. Något behov av månatlig utgivning synes utredningen inte finnas. För att de myndigheter som kan ha intresse av uttalandena skall få del av dem på ett enkelt sätt, borde tidskriften emellertid sändas ut gratis till dem enligt en utsändningslista på samma sätt som sker nu. Denna del av upplagan borde alltså inte prissättas. Trycknings- och distributionskostnaderna torde då bli avsevärt större för tidskriften än för den nuvarande ämbetsberättelsen jämte särtryck. En annan nackdel skulle vara att man inte gärna kan ge ut särtryck efter ämnesområden, såvida man inte redigerar om det huvudsakligen kronologiska tidskriftsinnehållet till en enda ämnesindelad berättelse, något som synes mindre lämpligt. Vidare riskerar man att det totala omfånget av tidskriften skulle komma att väsentligt överstiga den nuvarande ämbetsberättelsen, vilket skulle göra materialet svåröverskådligt.

Utredningen är tveksam om behovet av snabb utgivning är så stort att

det motiverar utgivning av en tidskrift med sex nummer per år eller liknande. Det synes inte möjligt att utan stora kostnader ge tidskriften samma spridning som ämbetsberättelsen och dess särtryck har f. n. Efterfrågan på tidskriften utanför myndigheternas krets skulle sannolikt bli tämligen ringa och för myndigheternas del synes en ämnesindelad sammanställning vara värdefullare än en periodisk tidskrift.

Största nackdelen med det nuvarande systemet är att vissa uppmärksammade ärenden hinner falla i glömska innan de blir tillgängliga i tryck. En kompromisslösning skulle därför vara att ge ut ämbetsberättelsen i form av t. ex. tre ämnesindelade häften om året, ett på senvåren, ett på hösten och ett i början av året. Det sista häftet borde även innehålla en översiktlig redogörelse för ämbetets verksamhet föregående år, statistik, årsregister m. m. Alla tre häftena borde ges en lika omfattande spridning till myndigheterna som nuvarande berättelse jämte särtryck. Ett formellt överlämnande till riksdagen borde emellertid bara ske en gång om året. Vissa kostnadsökningar torde vara förknippade med ett sådant system, men de torde ej bli lika stora som vid utgivning av en tidskrift med sex nummer per år jämte en årlig ämbetsberättelse.

Utredningen föreslår därför att en viss uppdelning av ämbetsberättelsen kommer till stånd, så att redogörelse för de viktigare besluten kan publiceras snabbare än f. n. och minst tre gånger om året. Utredningen vill dock ej ta ställning till utformningen av häftena och distributionsformerna utan föreslår att ombudsmännen tar upp dessa frågor till överläggning inbördes och med JO-delegationen efter närmare undersökning av kostnaderna, mottagarnas behov osv.

13.2.4 *Tidpunkt för avlämnande av ämbetsberättelsen*

Fram till utgången av 1974 föreskrev ombudsmannainstruktionen att den årliga ämbetsberättelsen skulle avlämnas vid riksdagens början, dvs. normalt den 10 januari. Med anledning av att riksmötena enligt nya RO skall börja på hösten, närmare bestämt i september eller oktober, har ombudsmannainstruktionen undergått den formella ändringen att den numera anger att ämbetsberättelsen skall lämnas senast den 10 januari varje år. I samband med ändringen uttalade KU att hittillsvarande ordning borde i sak bibehållas i avbidan på JO-utredningens överväganden (KU 1974:65 s. 4).

Ombudsmännen har både i sitt remissyttrande över grundlagberedningens betänkande och inför utredningen framhållit, att det är mycket svårt att få fram ämbetsberättelsen redan till den 10 januari och att tidspressen är till nackdel för berättelsens redigering. Det vore därför enligt deras mening önskvärt att tiden framflyttades.

Utredningen har förståelse för att det råder stora svårigheter att färdigställa och trycka en ämbetsberättelse, som skall avse föregående kalenderår, redan till den 10 januari. Frågan om tiden för avlämnande av berättelsen är dock beroende även av KU:s granskningsarbete och motionstiderna.

KU:s granskning av JO:s ämbetsförvaltning brukar inledas vid riks-

dagens början och pågå ungefär en månad framåt. Under denna inledande period har utskottet tämligen få andra arbetsuppgifter. Därefter vidtar dess arbete med anledning av de motioner som avlämnats under allmänna motionstiden samt granskningen av statsrådens tjänsteutövning och regeringsprotokollen för det gångna året.

Enligt tilläggsbestämmelse 3.13.1 till nya RO får motion avlämnas med anledning av redogörelse från bl. a. riksdagens ombudsmän enligt samma regler som gäller motion med anledning av proposition, dvs. inom 15 dagar. Allmänna motionstiden börjar den dag då budgetpropositionen anmäls i kammaren, alltså den 10 januari, och pågår 15 dagar. Motionstiden med anledning av ämbetsberättelsen sammanfaller således med den allmänna motionstiden, så länge ämbetsberättelsen avlämnas den 10 januari.

Ombudsmännen har i anslutning till ett uttalande av grundlagberedningen riktat uppmärksamheten på att en motionstid i anledning av ämbetsberättelsen, som berör sakfrågor inom ett ganska brett fält, kan utvecklas till en ny allmän motionstid (jfr SOU 1972:15 s. 270 och JO 1973 s. 580).

Utredningen har övervägt om nuvarande tidpunkt för avgivande av ämbetsberättelsen skall behållas eller om man skall flytta fram tidpunkten någon kortare tid eller om man skall förlägga såväl ämbetsberättelsen som granskningen av ombudsmännens verksamhet till hösten.

Om ämbetsberättelsen läggs fram först på hösten, borde den omfatta annan tid än ett kalenderår, t. ex. tiden juli – juni. En granskning från KU:s sida av ombudsmännens ämbetsförvaltning under annan period än kalenderår torde få till följd att JO:s diarier och andra register läggs om. Det synes utredningen önskvärt att man bibehåller kalenderåret som underlag för JO:s ämbetsberättelse och KU:s granskning, och utredningen vill därför ej föreslå att dessa skall flyttas till hösten.

Utredningens förslag att ombudsmännen skall publicera redogörelser för sina viktigare beslut ett par gånger under året förutom i samband med ämbetsberättelsen synes vara ägnat att något underlätta slutredigeringen av denna. Å andra sidan har utredningen i olika sammanhang (11.3.9 under rubrikerna Befogenhet att avgöra ärenden och Missnöje med tjänstemans avskrivningsbeslut) föreslagit viss utökning av de statistiska uppgifterna, och dessutom anser utredningen det önskvärt att berättelsen mer än f. n. innehåller översiktliga redogörelser för tillsynsverksamhetens inriktning, vilket kan fordra ytterligare tid för redigering. Starka skäl talar därför för att ämbetsberättelsen i fortsättningen inte skall behöva framläggas så tidigt som nu. Särskilt om granskningen av regeringsprotokollen flyttas från våren till hösten, något som enligt uppgift diskuterats inom KU, synes en viss framflyttning av tidpunkten för ämbetsberättelsen inte nämnvärt försvåra planeringen av KU:s arbete. Det synes inte heller föreligga ett sådant samband mellan dechargegranskningen och granskningen av JO:s verksamhet att den nödvändigtvis måste ske under samma period av året.

Vad beträffar motionsrätten anser utredningen att sådan bör föreligga i anledning av de förslag och synpunkter som ombudsmännen framför till

riksdagen i ämbetsberättelsen och dessutom i anledning av redogörelser för sådana enskilda ärenden som visar att det föreligger missförhållanden i lagstiftningen, i en myndighets organisation e. d. Däremot bör motionsrätt inte föreligga endast av den anledningen att JO redogjort för ett ärende som avser om en enskild tjänsteman begått fel eller ej. Om sålunda JO i ett ärende prövat frågan om en tjänsteman felaktigt utbetalat socialhjälp, bör detta inte kunna föranleda en motion om ändring av reglerna för socialhjälp. Enligt utredningens mening bör tilläggsbestämmelsen 3.13.1 till RO kunna tolkas så snävt att man ej riskerar att den föranleder en ny allmän motionstid med anledning av JO:s ämbetsberättelse.

Utredningen vill med beaktande av det sagda föreslå att ämbetsberättelsen skall framläggas senast den 1 februari.

14 Specialmotivering till författningsförslagen

14.1 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

Frågan om antalet ombudsmän och dessas inbördes ställning har utförligt behandlats i kap.11. Däri har utredningen föreslagit att det skall vara fyra ombudsmän, varav en chef. Ombudsmännens antal framgår f. n. endast av ombudsmannainstruktionen. Enligt utredningens mening är denna fråga av sådan betydelse att den bör regleras i riksdagsordningen, såsom skett för bl. a. riksdagens revisorer och riksdagens förvaltningsstyrelse. Utredningen föreslår därför att i 8 kap. 10 § riksdagsordningen som ett *första stycke* intas en bestämmelse att ombudsmännen skall vara fyra, varav en är chef för verksamheten. Det synes även lämpligt att begreppet justitieombudsman, förkortat JO, som har gammal hävd och är allmänt brukat, förankras i riksdagsordningen.

Av 68 § jämförd med 33 § 1 mom. gamla RO framgick att ombudsmännen skulle väljas var och en för sig. Detta framgår ej uttryckligen av nya RF eller RO, men det är uppenbart att så bör ske. I likhet med vad som nu gäller för t. ex. talmännen och ordförande och vice ordförande bland riksdagens revisorer (8 kap. 1 och 11 §§ RO) föreslår utredningen att det i *andra stycket* skall intas en bestämmelse av innebörd att ombudsmännen skall väljas var för sig. När fråga är om val av chef bör det redan från början stå klart att valet gäller chefsbefattningen, eftersom en tilltänkt person kan vara villig att ifrågakomma som ombudsman endast om han samtidigt blir chef. Även motsatsen är tänkbar. Man bör alltså ej först välja erforderligt antal ombudsmän och därefter genom ett särskilt val utse en chef bland dem. När såväl chefsbefattning som annan ombudsmannabefattning är ledig bör riksdagen först välja den som skall vara chef och därefter den eller de övriga ombudsmännen. Till chef bör självfallet kunna väljas en av de övriga ombudsmännen, trots att hans valperiod ej gått ut. Då kommer för honom att gälla en ny fyraårsperiod som chef och eftersom hans tidigare ombudsmannabefattning blivit vakant måste efterträdare för honom utses.

Paragrafens nuvarande första och andra stycke bör oförändrade placeras som tredje och fjärde styckena.

I fråga om det nuvarande tredje stycket föreslår utredningen en ändring, som hänger samman med förslaget att det nuvarande systemet med ställföreträdare, som kan tjänstgöra jämsides med ombudsmännen,

avskaffas. Beträffande denna ändring hänvisas till framställningen under 11.3.7.

Utredningens förslag föreslås träda i kraft den 1 januari 1976, alltså samma dag som regeringens förslag i prop. 1975:78 om en reform av ämbetsansvaret. Utredningen vill erinra om att ändringen i riksdagsordningen kan genomföras till denna dag endast om riksdagen antar förslaget härom med sådan majoritet som anges i 8 kap. 16 § regeringsformen.

Valperioden för två av de tre nuvarande ombudsmännen samt för de båda nuvarande ställföreträdarna utlöper under 1976. Det synes lämpligt att de föreslagna bestämmelserna om ombudsmännens antal och om val av chef tillämpas först i samband med det val som hålls under 1976. Enligt 7 kap. 11 § riksdagsordningen får den som utsetts till uppdrag genom val av riksdagen ej undandra sig uppdraget utan att riksdagen medger det. Med hänsyn till den väsentliga förändring i arbetsvillkoren som inträder för ombudsmännen, om utredningens förslag antas, synes det skäligt att en ombudsman, vars valperiod ej utlöpt då omorganisationen genomförs, får rätt att om han så önskar frånträda sin befattning. Utredningen förslår en övergångsbestämmelse härom. Ställföreträdarna är enligt nuvarande system visserligen valda på fyra år men de tjänstgör endast då behov därav finns. Det synes inte möta något hinder att i samband med en genomgripande omorganisation föreskriva att deras valperiod skall upphöra. Utredningen föreslår ett stadgande härom.

14.2 Förslaget till ombudsmannainstruktion

Utredningens förslag innebär att ombudsmännen får delvis andra uppgifter än f. n. och att man också genomför en väsentlig omorganisation. Med hänsyn härtill och till att instruktionen skall anpassas till den nya grundlagen föreslår utredningen att riksdagen antar en ny instruktion för ombudsmännen, även om flera paragrafer i denna föreslås vara i sak oförändrade. Utredningen har vid utarbetande av det nya förslaget utgått från den nuvarande instruktionen.

1 §

Paragrafen ansluter till den grundläggande bestämmelsen om ombudsmännen i 12 kap. 6 § RF och överensstämmer i stort med den första meningen i nuvarande 1 § i instruktionen.

2 §

I denna paragraf anges JO:s tillsynskrets. Denna fråga har behandlats i kap. 9, till vilket hänvisas. Här skall endast göras några kompletterande kommentarer. I *andra stycket* har utredningen angivit vilka statliga och kommunala myndigheter som ej skall stå under ombudsmännens tillsyn.

Självfallet hör dit riksdagen och enskilda riksdagsledamöter såvitt avser deras verksamhet i denna egenskap. Även sådana organ inom riksdagen som intimt hör samman med riksdagsarbetet bör vara undantagna från JO:s tillsyn. Utredningen avser här t. ex. utskotten, talmännen, lönedelegationen, krigsdelegationen, JO-delegationen och riksdagens revisorer. Alla dessa består av enbart riksdagsledamöter. I 9 kap. 8 § RO har givits särskilda åtalsregler då det gäller riksbanksfullmäktige, riksdagens revisorer, ledamöter av riksdagens förvaltningsstyrelse, av riksdagens valprövningsnämnd och av riksdagens besvärsnämnd samt ombudsmännen och kammarsekreteraren. Åtal mot dessa befattningshavare för brott, begånget i utövningen av hans uppdrag eller tjänst, får beslutas endast av ett utskott, nämligen finansutskottet eller konstitutionsutskottet. Enligt utredningens mening bör sådana organ icke stå under ombudsmännens tillsyn. I lagen (1974:568) om riksgäldskontoret föreskrivs att åtal mot fullmäktig för brott, begånget i utövningen av hans uppdrag, får beslutas endast av finansutskottet. Enligt utredningens mening bör därför även fullmäktige i riksgäldskontoret vara undantagna JO:s tillsyn.

Av tilläggsbestämmelse 9.8.1 till RO framgår att bankofullmäktiges frihet från åtal ej avser deras tillämpning av valutalagen. Frågan om ansvarigheten för valutastyrelsen och riksbanksfullmäktige då de tillämpar valutalagen behandlades av departementschefen i grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 483 f). I enlighet med den ståndpunkt som intogs där föreslår utredningen att riksbanksfullmäktiges frihet från tillsyn av JO endast skall gälla den verksamhet som inte avser tillämpning av valutalagen. Då fullmäktige utövar beslutanderätt enligt valutalagen bör de stå under JO:s tillsyn, i likhet med vad som enligt huvudregeln i första stycket bör gälla valutastyrelsen.

Att regeringen eller enskilt statsråd inte skall stå under tillsyn av JO följer av regeringsformen. I likhet med vad sedan gammalt gäller bör ej heller JK stå under tillsyn av ombudsmännen.

Under 9.5.3 har utredningen sagt att kommunfullmäktige eller andra beslutande kommunala organ i likhet med vad nu gäller bör vara undantagna från JO:s tillsyn. Med kommuner bör jämställas landstingskommuner, kommunalförbund, församlingar och kyrkliga samfälligheter även om detta ej anges i författningstexten.

Ombudsmännen står f. n. ej under tillsyn av varandra. Utredningens förslag att en av ombudsmännen skall vara chef kan i någon mån innebära ett avsteg från denna princip, men principen bör fortfarande gälla som huvudregel.

3 §

I nuvarande 3 § anges vissa frågor som ombudsmännen skall ägna särskild uppmärksamhet, nämligen efterlevnaden av bestämmelserna om frihetsberövanden, om tryckfrihet och allmänna handlingars offentlighet samt om krigsmäns behandling och omvårdnad. Även den föreslagna 3 § upptar vissa frågor som ombudsmännen bör intressera sig särskilt för. Det

är enligt utredningens mening naturligt att ombudsmännen främst bör verka för att vissa grundläggande regler i den nya regeringsformen efterlevs. I *första stycket* har därför angivits att ombudsmännen särskilt skall tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej trädes för när i offentlig verksamhet. Denna bestämmelse anknyter till 1 kap. 8 § och 2 kap. RF. I 2 kap. 1 § RF inräknas tryckfriheten i de grundläggande fri- och rättigheterna. I 2 kap. 4 § RF omnämns rätten att ta del av allmän handling. Det finns därför i fortsättningen ingen anledning att särskilt ange att ombudsmännen bör ägna uppmärksamhet åt tryckfrihet och allmänna handlingars offentlighet. Däremot har i *andra stycket* upptagits en motsvarighet till den nuvarande bestämmelsen om att ombudsmännen bör ägna sig särskilt åt bestämmelserna om frihetsberövanden och om krigsmäns behandling och omvårdnad. Det föreslagna *tredje stycket* överensstämmer med 3 § andra stycket i gällande instruktion, med en mindre språklig förändring.

Fjärde stycket om begränsningar i tillsynen över kommunal verksamhet överensstämmer i sak med det nuvarande tredje stycket i 3 § men har formulerats om för att bättre passa till 1 kap. 1§ andra stycket nya RF.

4 §

Paragrafen motsvarar bestämmelser som nu finns upptagna i 1 § första stycket andra punkten och 2 § tredje stycket.

5 §

Innehållet i denna paragraf motsvarar i stort sett första stycket i nuvarande 2 §, men den har omformulerats för att tydligare markera att klagomålsprövningen är det väsentliga inslaget i ombudsmännens tillsyn. Under 7.4 har utredningen behandlat frågan om inriktningen av JO:s inspektionsverksamhet och där i viss mån uttalat sig för en minskning av de regelbundna inspektioner som företas utan att någon särskild anledning påkallar det.

6 §

I denna paragraf regleras ombudsmännens befogenheter eller om man så vill deras sanktionsmöjligheter. För närvarande gäller som teoretisk huvudregel att ombudsmännen skall avsluta sina ärenden med åtal, men i nuvarande 12 § anges att ombudsman i stället för att väcka åtal eller göra anmälan till disciplinmyndighet i vissa fall kan låta bero vid erinran, vunnen rättelse, avgiven förklaring eller vad som i övrigt förekommit. Genom förändringen av ämbetsansvaret träder ombudsmännens åtalsfunktion mer i bakgrunden och enligt utredningens förslag skall man överge den teoretiska huvudregeln om åtal. Därigenom saknas anledning att i fortsättningen föreskriva att ombudsmännen i vissa fall kan

underlåta åtal. I stället bör det framhävas att ombudsmännen normalt avgör ärenden genom beslut, vari de får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller eljest är felaktig eller olämplig. Såsom utredningen närmare utvecklat under 8.4 bör ombudsmännen i första hand ägna sig åt en rättslig prövning, men de bör även ha befogenhet att uttala sig om lämpligheten av en företagen åtgärd. Ombudsmännens praxis att göra vägledande uttalanden bör även befästas. Förslag till detta har intagits i *första stycket.*

I 12 kap. 6 § RF sägs att ombudsman får föra talan i de fall som anges i instruktionen. Den mest ingripande åtgärden som en ombudsman kan vidta, nämligen att väcka åtal, har därför upptagits i det *andra stycket.* JO:s utövning av åtalsbefogenheten har behandlats under 8.4, till vilket hänvisas.

I *tredje stycket* behandlas JO:s möjlighet att föranstalta om disciplinärt förfarande. Även denna fråga har behandlats under 8.4. JO bör enligt utredningens mening kunna göra disciplinanmälan både då det är fråga om tjänsteman, som omfattas av statstjänstemannalagen eller kommunaltjänstemannastadgan, och då det är fråga om tjänsteman vars anställningsförhållanden helt regleras i annan ordning, t. ex. kollektivavtal. JO bör även kunna anmäla befattningshavare, för vilka gäller särskilda disciplinära regler, t. ex. läkare, tandläkare eller veterinär. Såsom utredningen har formulerat denna bestämmelse bör JO inte anses som en part i ärendet hos vederbörande disciplinmyndighet. JO:s befogenhet att i vissa fall överklaga myndighetens beslut behandlas i 7 §.

För närvarande kan JO i samband med åtal begära att en befattningshavare som gjort sig skyldig till brott avsätts av domstolen. I fortsättningen bör han i vissa fall i stället kunna anmäla en befattningshavare till vederbörande arbetsgivarmyndighet för avskedande eller avstängning. Denna befogenhet anges i *fjärde stycket.*

7 §

Såsom utredningen utvecklat under 10.2 bör JO i vissa fall ha möjlighet att föra ett beslut av en arbetsgivarmyndighet under domstols prövning. Detta bör bli aktuellt om arbetsgivaren inte utdömer en tillräckligt ingripande disciplinpåföljd eller om arbetsgivaren underlåter att avskeda en tjänsteman, som gjort sig skyldig till allvarliga fel och som är uppenbart olämplig för sin tjänst. JO bör i sådant fall ha ställning av part i disciplinprocessen. Utredningens förslag ansluter till regeringens proposition med förslag om en reform av ämbetsansvaret. Såsom utredningen uttalat under 10.2 bör denna befogenhet för JO gälla endast sådana tjänstemän för vilka gäller ett lag- eller författningsreglerat disciplinansvar. En förutsättning för JO:s rätt att föra talan mot beslutet bör vara att han har anmält vederbörande tjänsteman till beslutande disciplinorgan. JO bör däremot inte vara en allmän representant för staten eller kommun och bör således inte ha befogenhet att föra talan mot ett beslut, som han inte själv initierat. Processen bör föras inför den

domstol som anges i lagen om rättegången i arbetstvister, alltså normalt arbetsdomstolen, i likhet med vad som föreskrivs i t. ex. statstjänstemannalagen. En enskild tjänsteman, som vill föra talan mot arbetsgivarens beslut, måste väcka talan inom fyra veckor från den dag då han fick del av beslutet. Motsvarande regel bör gälla för JO. Om JO anmält en tjänsteman till arbetsgivarmyndigheten, synes det sålunda lämpligt att myndigheten så snart beslutet fattats tillställer JO detta.

8 §

I denna paragraf har upptagits viss begränsning i ombudsmännens tillsyn, nämligen att lägre befattningshavare med osjälvständig verksamhet i allmänhet bör undgå JO:s ingripanden. Härom hänvisas till 9.5.4.

9 §

Denna paragraf, vars funktion motsvarar 16 § i gällande instruktion, erinrar om innehållet i 12 kap. 8 § RF, vari föreskrivs att åtal för brott i utövningen av tjänst som ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten väcks i högsta domstolen av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern. I samma lagrum anges också att talan om skiljande av ledamot av sådan domstol från tjänsten eller avstängning eller skyldighet att undergå läkarundersökning väcks av riksdagens ombudsman eller justitiekanslern.

10 §

Genom en författningsändring (SFS 1974:1035) infördes i 16 § tredje stycket och 17 § första stycket de nu gällande bestämmelserna om skyldighet för ombudsman att väcka och utföra åtal mot statsråd eller befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, när riksdagsutskott eller annat riksdagsorgan beslutat sådant åtal. Dessa bestämmelser har med viss modifiering sammanförts i *första stycket* av förevarande paragraf. Enligt utredningens mening bör ombudsman vara skyldig att väcka åtal endast om detta beslutats av ett riksdagsutskott, däremot ej om det beslutats av annat riksdagsorgan. Vidare bör ombudsman ej vara skyldig att väcka åtal mot annan ombudsman. Sådant åtal bör väckas och utföras av annan enligt vad KU bestämmer, t. ex. riksåklagaren (jfr SOU 1972:15 s. 214). Slutligen bör det vara möjligt för vederbörande utskott att underlåta att utse den ombudsman som skall föranstalta om åtalet. Om utskottet ej utpekar någon ombudsman bör det ankomma på den ombudsman som är chef att bestämma vem som skall ha hand om åtalet. I *andra stycket* har intagits en bestämmelse om skyldighet för ombudsman att biträda utskott med förundersökningen. Bestämmelsen ansluter till vad som uttalats i förarbetena till den nya grundlagen (SOU 1972:15 s. 207 och 306 och prop. 1973:90 s. 424).

11 §

Denna paragraf, liksom nuvarande 2 § fjärde stycket, behandlar ombudsmännens ämbetsberättelse. I fråga om motiveringen hänvisas till 13.2.3 och 13.2.4.

12 §

I nuvarande 4 § anges att ombudsmännen skall vara tre. Såsom framgår av vad utredningen tidigare sagt bör bestämmelserna om antalet ombudsmän och om utseende av chef enligt utredningens mening ha sin plats i RO och utredningen lägger fram förslag om ändring i riksdagsordningen. *Första stycket* i förevarande paragraf hänvisar därför i fråga om antalet ombudsmän till RO. I *andra stycket* anges genom en allmän formulering innebörden i att en av ombudsmännen väljs till chef. I fråga om förhållandet mellan chefen och övriga ombudsmän hänvisas till 11.3.

13 §

Första och *tredje styckena* motsvarar helt första och tredje styckena i nuvarande 6 §. *Andra stycket* motsvarar andra stycket i nuvarande 6 § med den modifieringen att det anges att kanslichefen under chefen leder arbetet inom expeditionen. För närvarande sägs att kanslichefen under ombudsmännen leder och fördelar arbetet.

14 §

I *första stycket* anges chefens befattning med arbetsordningen. I denna fråga hänvisas till 11.3.5. För närvarande gäller enligt 20 § första stycket att ombudsmännen gemensamt fastställer arbetsordning. I *andra stycket* omnämns några viktiga frågor, i vilka chefen skall samråda med JO-delegationen och övriga ombudsmän innan han beslutar. Dessa frågor är fastställande av arbetsordning och begäran om anslag. I fråga om motiveringen hänvisas till 11.3.6.

15 §

Av den föreslagna 12 § framgår att varje ombudsman med undantag av chefen skall ha särskilt tillsynsområde. Såsom framgår under 11.3.5 har utredningen tänkt sig att chefen bör kunna förebehålla sig att själv handlägga stora eller principiellt viktiga ärenden. Dessa ärenden skall så att säga ryckas ut från de andra ombudsmännens tillsyn och överföras till chefen. En bestämmelse härom har upptagits i *första stycket. Andra stycket* motsvarar i stort sett 20 § andra stycket i nuvarande instruktion och handlar om delegering av arbetsuppgifter. En nyhet är att kanslichef och byråchef föreslås efter delegationsbeslut få befogenhet att avvisa ärende eller avskriva ärende från handläggning. Vidare föreslås att befogenheten att utforma och underteckna beslut, som fattats av

ombudsman, skall kunna läggas på tjänsteman vid kansliet. Dessutom medger den föreslagna paragrafen utökad delegation till kanslichefen i administrativa frågor. Närmare motivering framgår av 11.3.9.

16 §

Denna paragraf reglerar ställföreträdarskap vid semester, sjukdom eller annat hinder och motsvarar i viss mån nuvarande 5 § med sakliga förändringar. Motiveringen framgår av 11.3.7 och förslaget till ändring i RO.

17 §

Denna paragraf motsvarar i stort nuvarande 7 §. Såsom framgår av avsnitt 6.6.3 under rubriken Formella krav på klagomålet synes det utredningen lämpligt att ge en rekommendation om vilka uppgifter en klagoskrift bör innehålla. En bestämmelse härom har intagits i *första stycket*.

18 §

I likhet med nuvarande 8 § innehåller denna paragraf en föreskrift om att ombudsman bör underlåta att utreda vissa mindre väsentliga klagomål. Den nya formuleringen är avsedd att öka möjligheterna för ombudsmännen att lämna ärenden utan utredning. Frågan har behandlats under 6.6.4. Se även särskilt yttrande av herr Berndtson.

19 §

Denna paragraf handlar om överlämnande av klagomål till annan myndighet och motsvarar i stort första stycket i nuvarande 9 §. En saklig ändring är att JO skall kunna överlämna klagomål även till JK. Paragrafen har motiverats under 6.6.5.

20 §

I nuvarande 9 § andra stycket föreskrivs att klaganden skall underrättas, om klagomål överlämnas till annan myndighet. Den föreslagna paragrafen innehåller en motsvarande bestämmelse, men dessutom föreslår utredningen att ombudsman alltid skall lämna klaganden besked om hur klagomålet handläggs. Beslut om avvisning, avskrivning eller överlämnande brukar fattas tämligen kort tid efter det att klagomålet kommit in till JO-ämbetet, ofta efter omkring två veckor. Om däremot klagomålet upptas till prövning, kan det ofta dröja avsevärd tid innan klaganden får besked om ärendets handläggning. Utredningen har inhämtat att konsumentombudsmannen regelmässigt ger varje klagande skriftligt besked om hur ett ärende handläggs och utredningen föreslår att även JO skall införa denna rutin som en service mot allmänheten.

21 §

För närvarande gäller en särskild preskriptionstid för ämbetsbrott om fem år och ombudsmännen brukar därför inte ta upp till prövning klagomål som gäller fel, vilka ligger mer än fem år tillbaka i tiden. Ej heller brukar ombudsmännen vid inspektioner ta upp sådana äldre förhållanden. Under 6.6.3 har utredningen behandlat frågan om en tidsbegränsning för prövning av klagomål och uttalat sig för en rekommendation att JO ej bör befatta sig med klagomål som avser mer än två år gamla förhållanden. Motsvarande ståndpunkt i fråga om inspektionsärenden har utredningen intagit under 7.4. I enlighet härmed upptar *första stycket* en bestämmelse om att ombudsman ej bör till utredning uppta förhållanden, som ligger mer än två år tillbaka i tiden, om det ej är från allmän synpunkt väsentligt att saken utreds. Utredningen får även hänvisa till avsnitt 10.1.

Andra stycket överensstämmer delvis med nuvarande 11 §. Stycket innebär att ombudsman äger utreda preskriberat brott, om det uppkommer fråga om enskilt anspråk i anledning av detta. Rättigheten att utreda preskriberade brott har utsträckts att gälla även fall då det är från allmän synpunkt väsentligt att saken utreds. Frågan har motiverats under 10.1.

I andra meningen i nuvarande 11 § finns en bestämmelse att ombudsman bör utreda preskriberat brott, om målsäganden enligt 22 kap. 8 § rättegångsbalken ej får föra talan om det enskilda anspråket med mindre talan biträds av åklagare. Den citerade paragrafen i rättegångsbalken innebär en begränsning i en enskild persons möjlighet att yrka skadestånd av vissa högre befattningshavare. En förutsättning för skadeståndstalan är att åklagare beslutar åtal eller biträder skadeståndsyrkandet. Med anledning härav har i nuvarande instruktion såsom nämnts angivits att JO bör utreda dylika frågor även om brottet är preskriberat. Eftersom en enskild numera kan yrka skadestånd av staten med anledning av fel som begåtts av dessa högre befattningshavare utan att hans talan biträds av någon åklagare saknas enligt utredningens mening anledning att föreskriva att JO i dylika fall skall utreda brottet. Någon motsvarighet till bestämmelsen har därför inte tagits med i den föreslagna instruktionen.

22 §

Första stycket överensstämmer helt med nuvarande 10 § första stycket. *Andra stycket* motsvarar i sak nuvarande 10 § andra stycket med vissa omformuleringar. *Tredje stycket* är helt nytt och reglerar ombudsmans befogenhet att bryta preskription för disciplinpåföljd. Frågan har motiverats under 10.1. Den föreslagna bestämmelsen förutsätter att riksdagen godtar det förslag till ändring i statstjänstemannalagen som framlagts i propositionen om ämbetsansvarsreformen. *Fjärde stycket* motsvarar nuvarande 10 § tredje stycket med en omformulering, som beror på att nya RF i 12 kap. 6 § innehåller en bestämmelse om ombudsmans rätt att närvara vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar och om hans tillgång till protokoll och handlingar.

23 §

Första stycket motsvarar i sak vad som nu gäller enligt 13 § första stycket och 16 § fjärde stycket. Bestämmelsen innebär således att ombudsman själv skall handlägga åtal som beslutats av ett utskott samt åtal mot ledamot av högsta domstolen eller regeringsrätten. Åtal mot övriga befattningshavare bör däremot kunna utföras av annan. *Andra stycket* motsvarar helt 13 § andra stycket i nuvarande instruktion.

24 §

Paragrafen överensstämmer delvis med 15 § första stycket i nuvarande instruktion. Enligt utredningens mening bör ärende normalt avgöras efter föredragning. Beslut att avvisa ärende eller avskriva ärende från handläggning bör dock kunna fattas utan föredragning. Utredningen har här särskilt i tankarna sådana fall då en byråchef beslutar avskriva ett ärende som han själv förberett. Då ombudsman fattar avskrivningsbeslut i ärende som förberetts av tjänsteman och då byråchef fattar avskrivningsbeslut i ärende som förberetts av annan föredragande torde vanligen föredragning behöva ske. Beslut som inte innebär avvisning eller avskrivning bör kunna avgöras utan föredragning endast om särskilda skäl är därtill. Sådana beslut innefattar i allmänhet kritik och enligt utredningens mening är ett föredragningsförfarande ägnat att belysa ärendet på ett bättre sätt än avgörande utan föredragning.

25 §

Paragrafen motsvarar andra, tredje och fjärde styckena i nuvarande 15 §.

26 och 27 §§

Paragraferna överensstämmer med nuvarande 18 och 19 §§.

28 §

Paragrafen överensstämmer i stort med nuvarande 21 §. Den administrativa beslutanderätten har dock i enlighet med utredningens ståndpunkt under 11.3.5 tillagts chefen och inte ombudsmännen gemensamt. Nuvarande 22 § om gemensam omröstning blir därför överflödig.

29 §

Paragrafen överensstämmer med nuvarande 23 §. Om besvärsstadgan för riksdagen och dess verk arbetas om med anledning av ämbetsansvarsreformen kan den föreslagna paragrafen också behöva formuleras om.

14.3 Förslaget till ändring i statstjänstemannalagen

Under 10.2 har utredningen behandlat JO:s ställning i disciplinprocessen och föreslagit att JO skall få befogenhet att föra talan mot arbetsgivarmyndighets beslut i vissa fall. För att domstolen skall ha möjlighet att utdöma disciplinpåföljd eller skärpa arbetsgivarens beslut om disciplinpåföljd eller besluta om avstängning eller avskedande fordras att man i statstjänstemannalagen tar in en bestämmelse härom. Förslag till sådan bestämmelse framläggs av utredningen. Domstolens rättighet att i vissa fall avskeda eller besluta om disciplinpåföljd förutsätter att talan förts av JO i enlighet med instruktionen. Härom får hänvisas till 7 § i instruktionsförslaget. Motsvarande möjlighet att föra talan bör lämpligen tillkomma JK men att lägga fram förslag härom ankommer inte på utredningen. Närmare motivering till lagförslaget finns under 10.2.5.

Enligt propositionen skall avskedande ej få grundas enbart på omständighet som myndigheten har känt till mer än en månad före avskedandet (22 § femte stycket förslaget till ändring i StjL). I här avsedda fall, då JO ingriper på grund av att disciplinmyndigheten sett alltför välvilligt på en försumlig tjänstemans handlingssätt, torde arbetsgivaren ofta ha känt till förseelsen mer än en månad. För att man skall nå syftet med att ge domstolen befogenhet att avskeda föreslår utredningen att enmånadsregeln ej skall gälla i dessa fall. En bestämmelse härom har intagits i tredje stycket andra meningen.

Utredningen föreslår att riksdagen anhåller att regeringen företar en motsvarande ändring i kommunaltjänstemannastadgan.

Såsom framgår under 10.2.5 innebär utredningens förslag att befogenheten för domstol att avskeda tjänsteman eller skärpa eller ålägga disciplinpåföljd eller avstänga tjänsteman skall vara begränsad till den statligt lönereglerade sektorn. Inom den övriga kommunalförvaltningen föreslås inte någon motsvarande befogenhet för domstolen.

14.4 Förslaget till ändring i lagen om domkapitel

Statstjänstemannalagen är inte tillämplig på den som innehar eller uppehåller prästerlig tjänst. Ansvarsfrågor för sådana personer finns i stället i lagen om domkapitel. Enligt propositionen om en reform av ämbetsansvaret skall ansvarsfrågor då det gäller innehavare av prästerlig tjänst handläggas på samma sätt som ansvarsfrågor då det gäller statstjänstemän och statligt reglerade kommunaltjänstemän. Utredningens förslag innebär att JO skall få en befogenhet att föra talan mot arbetsgivarens beslut även då det gäller innehavare av prästerlig tjänst. I enlighet härmed föreslås en ändring i lagen om domkapitel som enbart är en följd av utredningens förslag om ändring i statstjänstemannalagen.

Särskilt yttrande

Av Nils Berndtson

Utredningen redovisar flera sannolika skäl till ökningen av antalet klagoärenden hos JO-ämbetet och utgår från att denna utveckling fortsätter. Viktiga förändringar i samhället återspeglas i ärendeutvecklingen.

Det är därför enligt min mening angeläget att åtgärder i syfte att uppnå bättre arbetsbalans i JO-ämbetet inte utformas på ett sätt som begränsar allmänhetens möjligheter att få framförda klagomål prövade.

Ifrågasättas kan sålunda om det förhållandet att klaganden inte är personligen berörd utgör ett skäl för att avskriva klagoärende. Risk kan nämligen föreligga att allvarliga fel passerar opåtalade därest icke-partsärenden blir föremål för mindre utredning än andra klagoärenden. En regel om partsbegränsning i förening med möjlighet att delegera till tjänsteman att avskriva ärende ger ökad anledning till tveksamhet.

Gränserna för partsbegreppet kan också diskuteras. Utan att själv vara direkt berörd eller ombud för berörd part kan klaganden som medborgare ha intresse av att få en fråga prövad av JO. Det kan även vara ett allmänt intresse att så sker.

JO-utredningens egna undersökningar visar att en stor grupp människor saknar kännedom om JO-ämbetet och av låginkomstutredningen framgår att många anser sig sakna möjligheter att själva framföra klagomål till myndigheter. Invandrarnas speciella situation bör också särskilt beaktas.

Summary

The Swedish Office of Parliamentary Ombudsman (*justitieombudsmannen*, abbr. *JO*) was established in 1809, for the purpose of ensuring that the laws enacted by the Swedish Riksdag[1] were observed by all judges, civil servants and military officers. Since then the Office has undergone considerable changes. In 1915 a special ombudsman was appointed to supervise the military services. His title was the Military Ombudsman. As the number of complaints received was constantly rising, especially those coming into the office of the JO, both these offices were amalgamated in 1968 and three parliamentary ombudsmen were appointed. These have equal status and are in charge of a secretariat with about 25 officers and a clerical staff of 20–30 employees. The Office also has two deputy ombudsmen who serve when one of the ombudsmen is on holiday or sick leave or when there is a need to strengthen the resources of the Office.

The number of complaints received by the Office of the ombudsmen has continued to rise. In 1967 the Ombudsmen received about 1 800 complaints but in recent years (1971–1974) the number has risen to over 3 000 a year. Partly on account of this heavy work-load, the Riksdag appointed a committee in May, 1972, known as the Riksdag JO Committee, and directed it to study both the principles involved in the functions and working of the ombudsmen as well as practical and organizational questions. The committee finished its work in April 1975 and now presents its report "The Office of the Parliamentary Ombudsmen – Duties and Organization".

By way of introduction, the report surveys the establishment and development of the Office and the legal provisions governing its work (Chapter 2) and also gives an account of some other Swedish authorities which are responsible for supervision and handling of complaints (Chapter 3). The Committee has also collected and compiled extensive materials on ombudsmen and similar institutions in other countries, and in Chapter 4 the Committee discusses *the Swedish Parliamentary Ombudsmen in an international context.* The Committee points out that in many respects the Swedish ombudsman system is unique. Its wide sphere of supervision, the inspections done by the ombudsmen and the powers they have to prosecute public servants under the Swedish Penal Code gives the Swedish Ombudsmen much greater powers of control than ombudsmen in other countries, with the exception of Finland. The

[1] The Swedish Parliament.

Committee has also the impression that investigations carried out by ombudsmen in countries outside the Nordic area concentrate more on injustice sustained in consequence of maladministration, whereas the Swedish Ombudsmen concentrate more on investigating whether a particular government employee has made a mistake or been negligent in the exercise of his duty.

In Chapter 5 the Committee makes a *general appraisal of the function of the Parliamentary Ombudsmen* in modern society. To start with, the Committee points out that there is still a great need for the Ombudsman System, because state administration is expanding so rapidly and legislation is becoming increasingly complicated. The Committee also holds the view that supervision exercised by an independent body of highly qualified officials, directly responsible to the Riksdag, has a salutary effect on public authorities. The investigations made by the Parliamentary Ombudsmen also make a useful contribution to the public debate on the state of our society. However, the Committee points out that the right of the Ombudsmen to state their opinion on measures taken by other authorities and public officials is not without its problem. Traditionally, public authorities and public servants in Sweden have a more independant position in relation to the government than is usually the case in other countries. If the Ombudsmen are given powers to make pronouncements on how government employees should handle their work it may be interpreted as inappropriate infringement of their independence. But the Committee has taken the view that it is of value if the Ombudsmen can present their opinions on how public officials should proceed as long as these opinions are founded on facts. The Ombudsmen have, however, no authority to revise decisions made by authorities or to give authorities instructions on how they should handle particular matters.

The Committee also finds that the Ombudsmen's function of examining complaints received from the general public is such an essential part of the activities of the Office that it cannot be limited to any great extent. A reduction of the work-load should rather be achieved by cutting down routine inspections of public authorities.

Chapter 6 deals with the *examination of complaints.* In order to gain a deeper insight into the matters dealt with by the Parliamentary Ombudsmen and if possible find an explanation for the heavy increase in cases, the Committee made an extensive sampling survey of cases handled by the Office of the Parliamentary Ombudsmen in 1964, 1968 and 1972. An account of this survey is given in Annex 1 to the Report. One finding was that the number of complaints coming from people not personally affected by the error complained of had increased considerably. The survey also revealed that complaints about municipal authorities had increased. A third finding was that complaints about the material content of decisions made by authorities appeared to be more common than previously. The Committee also found that the rise in the number of complaints had been more rapid than the expansion of public administration. It assumes that the number of complaints will continue to increase

in the future at about the same rate as during the last 15–20 years.

To make it possible for the ombudsmen to concentrate on the most essential cases, the Committee recommends that a rule should be introduced permitting an ombudsman to dismiss complaints if he judges them to be of minor importance. Grounds for coming to such a conclusion would be a reasonable assumption that no error has been made, the alleged error is trivial or does not affect the complainant himself or any person he is representing.

At present, it is not customary for the Ombudsmen to investigate circumstances dating more than five years back. The Committee has recommended a rule whereby an Ombudsman should not investigate a case which dates more than two years back, unless an enquiry is essential in the public interest.

The Committee considers that the Office should be able to refer complaints to another authority for investigation to a greater extent than is now the case. Parliamentary Ombudsmen should also be able to refer certain cases, particularly complaints made by government employees about the authority where they work, to the Chancellor of Justice, a special prosecutor under the Government.

The inspections done by the Ombudsmen are dealt with in Chapter 7. At present these inspections take about 30 days a year for each of the three Ombudsmen. The actual inspections plus preparatory work and reports take a great deal of their time. The Committee considers that it is essential that a Parliamentary Ombudsman should be able to inspect an authority whenever it is necessary; for example, when a number of complaints have been received about the authority. The Committe holds the view that it should be possible to reduce routine inspections to a certain extent, and points out that the Ombudsmen should not feel bound to inspect during a certain number of days a year.

At the time the Committee was appointed a public debate was going on in which one of the arguments put forward was that the Parliamentary Ombudsmen should prosecute negligent public servants more frequently than in the past. The practice followed by the Ombudsmen as regards *prosecutions* is discussed by the Committee in Chapter 8. Ever since its inauguration the Office has been an office of public prosecution and the main aim of investigations done by the Ombudsmen is to find out if indvidual public servants have failed in the performance of their duties, as in principle every public official in Sweden is legally responsible for erroneous decisions and acts. The Ombudsmen have powers to institute proceedings for such errors, but in recent years have only taken legal action in a few cases a year and instead the Office has increasingly issued statements of opinion. The Committee approves this development. Also the Committee refers to an ongoing reform of the legal status of public servants. A proposal has been put forward by another committee whereby the accountability of public servants under the Penal Code would be abolished and, instead, they would mainly be subject only to such sanctions as those imposed on the private labour market. In March 1975 the Government put a Bill before the Riksdag proposing amend-

ments to the law to this effect. Accordingly, "ordinary" breach of duty will not in the future be punishable under the Penal Code. Should the Riksdag adopt the Government Bill, the Ombudsmen will have lesser powers to institute prosecutions than at present and, therefore, the Committee finds that the normal conclusion of a case must be that the Ombudsman makes a statement on how the public servant should have acted.

The Committee recommends, however, that the Parliamentary Ombudsmen should retain their powers to institute prosecutions in court, and to report a negligent public servant to the authority where he is employed, for dismissal or disciplinary measures. The Committee also suggests that in certain cases, particulary as regards government employees, where the authority concerned has acquitted the employee in a disciplinary case, the Ombudsmen should have powers to take the case to court, usually the Labour Court. The intention behind giving such powers to the Ombudsmen would be to prevent an employer authority from being overlenient as regards the actions of a negligent employee (Chapter 10.2).

Chapter 8 also deals with the *statements of opinion* given by the Parliamentary Ombudsmen and points out that the function of the Office is to ensure that laws and other statutes are observed. This implies that it is the application of the law the Ombudsman should examine, and his statements of opinion should concern legal issues. However, the Committee accepts the view that the Ombudsman also state his opinion on a decision or an act that he finds unreasonable or inappropriate.

The proposed reform of legislation on the accountability of public servants under the Penal Code means that the Ombudsmen's *sphere of supervision* will have to be re-defined. The Committee suggests that the Ombudsmen shall supervise state and municipal authorities and institutions, the employees and other officials at these authorities and institutions, others who hold an appointment or assignments by virtue of which they exercise executive power, as well as officers and non-commissioned personnel in the military services from sergeants upwards. As now, the Ombudsmen will not exercise supervision over the Riksdag or some of its agencies, nor over the cabinet ministers, the Chancellor of Justice or municipal councils. Nor will the Ombudsmen intervene in matters concerning the lower-grade employees with non-executive tasks unless there are special grounds for so doing (Chapter 9).

In Chapter 11 the Committee deals with the *organization of the Office of the Parliamentary Ombudsmen.* To start with it finds that the present organization with three Ombudsmen of equal status in an integrated Office has its shortcomings, and recommends therefore that the Office should be re-structured. This would mean having four ombudsmen, as now appointed by the Riksdag for four-year terms. One of these would be the Director of the Office and its secretariat. No deputy ombudsmen would be appointed. The Director would have the power to make all administrative decisions, and also be answerable for all the activities of the Office and have authority to give general guidelines for the work of

the other ombudsmen. Each of the three other ombudsmen would be responsible for his own sphere of supervision. The Director will have the right to take charge of certain major cases, or matters that involve important issues of principle. On the other hand, the Director would not be authorized to instruct the other ombudsmen about how they should decide their own cases. The purpose of appointing one ombudsman as Director of the Office is primarily to promote a smoother adjustment of the Office of the Parliamentary Ombudsmen to the demands made by expanding public administration.

At present, one ombudsman is responsible for supervising the judiciary system and military services, another supervises the prison administration and social insurance and welfare and the third supervises the rest of civil administration. The Committee makes no recommendation on how the spheres of supervision are to be re-defined but delegates this decision to the Director of the Office after he has consulted with the other Ombudsmen and the "Ombudsmen Delegation" which consists of six members of the Riksdag.

In order to assist the Ombudsmen in handling the amount of work they have to do, the Committee suggests that *certain decisions should be delegated* to the executive officers at the Office. The more highly qualified employees should have the right to reject or write off cases. But they will not have any power to criticize the authority complained of, nor, of course, will they be able to prosecute an official or report him to an authority for disciplinary proceedings. This means that any future increase in the work-load of the Office of the Parliamentary Ombudsmen will be dealt with by increasing the number of officers and not by increasing the number of ombudsmen. The Committee recommends that the number of employees at the Office should also be increased to a certain extent.

Chapter 13 deals with some aspects of *information activity* and suggests that the Office of the Parliamentary Ombudsmen should publish a popular brochure describing its work. This would be a guide to complainants. A special telephone service should also be introduced to assist people who are considering making a complaint. At present the Ombudsmen present an Annual Report to the Riksdag on January 10 each year. The Committee recommends that in the future this report should be presented not later than February 1, and that the Ombudsmen should also publish an account of the major decisions they have made every spring and autumn.

A new constitution was adopted by the Riksdag at its 1974 Spring Session and came into force on January 1, 1975. This contains some fundamental provisions concerning the Ombudsmen. As a result of the new constitution and the recommendations made in its Report, the Committee presents a draft instruction for the ombudsmen and certain amendments to legislation. The Committee recommends that this draft legislation should enter into force on January 1, 1976, that is, at the same time as the amended legislation on the accountability of public servants under the Penal Code.

Bilaga 1 Studier av ärenden vid ombudsmanna-ämbetet 1964, 1968 och 1972

Av Lars Strömberg

1 Inledning

1.1 *Undersökningens syfte*

JO-utredningens viktigaste uppgift har bestått i att söka komma till rätta med ombudsmännens stora arbetsbörda, som växt till följd av en stor ökning av antalet klagomål. Antalet klagoärenden var under efterkrigstiden i stort sett konstant fram till 1950-talets slut då en snabb ökning satte in.

Sedan 1957, då JO:s tillsynsområde vidgades till att även omfatta begränsade delar av kommunalförvaltningen, har det årliga antalet klagoärenden stigit från 853 ärenden till 3 103 1974, vilket i det närmaste innebär en fyrdubbling (figur 1). Ökningen var särskilt kraftig från år 1966. Mot slutet av perioden planar kurvan ut och mellan 1971 och 1974 är antalet ärenden i stort sett oförändrat.

Initiativärendena har beskrivit en helt annan utveckling. Antalet var i stort sett konstant fram till omorganisationen 1968 – i medeltal drygt 750 ärenden per år – för att efter reformen sjunka till i medeltal drygt 400. Detta är sannolikt till stor del ett resultat av omorganisationen och det faktum att det särskilda MO-ämbetet avskaffades. Av initiativärendena före 1968 svarade MO för den ojämförligt största delen – i medeltal 570 ärenden per år; JO stod således för drygt 180 ärenden per år. Sedan 1968 har initiativärenden som rört försvarsväsendet endast uppgått till 25–40 per år, medan övriga initiativärenden således ökat från som nämnts drygt 180 ärenden per år före 1968 till något mindre än 400 efter 1968.

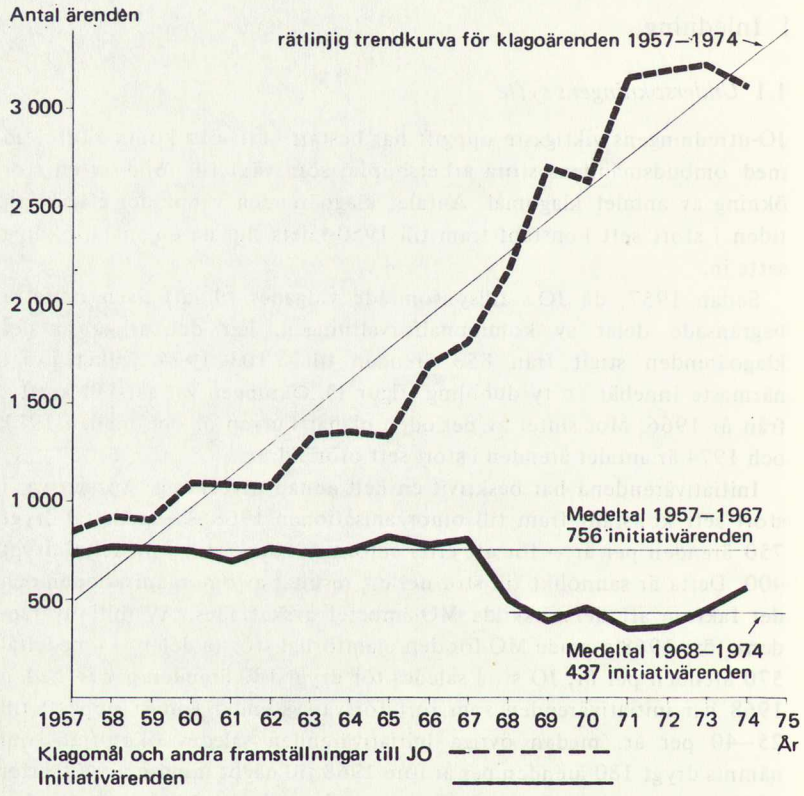
Tillväxten i antalet klagomål reser tre frågor av speciellt intresse;

1. Vad har orsakat den hittillsvarande utvecklingen?
2. Vilka effekter har den haft för JO:s funktion?
3. Hur kommer antalet ärenden att utvecklas i framtiden (och hur kan det tänkas påverka JO-ämbetet)?

Alla de tre frågorna kan belysas genom ett studium av den hittillsvarande utvecklingen.

Vad beträffar den första frågan kan till en början konstateras att antalet klagoärenden tillväxt snabbt men ojämnt. En anpassning av antalet

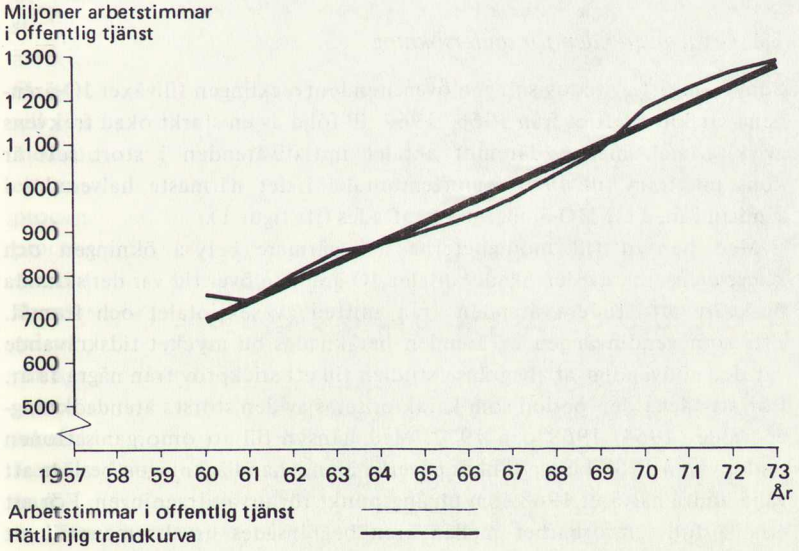
klagoärenden från 1957 och framåt till en rätlinjig trendkurva (figur 1) visar att den genomsnittliga ökningen varit 160 ärenden per år. Om denna ökning fortsätter skulle antalet klagoärenden uppgå till drygt 3 400 1975 och närmare 4 200 1980. Trendberäkningar av det här slaget är emellertid endast en framskrivning av ett historiskt förlopp och en bedömning av den framtida utvecklingen borde hellre baseras på tänkbara framtida förändringar i de faktorer som orsakat den hittillsvarande utvecklingen. Att närmare komma åt dessa är emellertid svårt. Sannolikt har en lång rad faktorer samverkat.



Figur 1 Antal klagomål och andra framställningar till JO samt initiativärenden 1957–1974.

En faktor av betydelse är här givetvis antalet beslut eller andra åtgärder i förvaltningen. Stiger dessa är det sannolikt att det också påverkar klagofrekvensen. Däremot behöver klagofrekvensen inte nödvändigtvis vara beroende av om det begåtts fel i förvaltningen. Man kan teoretiskt tänka sig att inga klagomål framställs även om felfrekvensen är hög – nämligen om kunskaperna om JO är små – och omvänt att klagofrekvensen är hög utan att några fel begåtts i förvaltningen beroende på att medborgarna uppfattar sig som orättvist behandlade. Inget av dessa ytterlighetsfall är givetvis särskilt realistiskt utan verkligheten ligger troligen någonstans mittemellan.

Sannolikt är inte klagofrekvensen på kort sikt proportionell mot antalet beslut i förvaltningen. Det är i hög grad troligt att t. ex. ny lagstiftning på ett förvaltningsområde kan medföra oproportionerligt stort antal klagomål innan praxis har stabiliserats och blivit känd för allmänheten. På längre sikt skulle det kunna antas att klagofrekvensen tillväxer i takt med antalet beslut i förvaltningen. Att erhålla ett tillförlitligt mått på dessa beslut är emellertid svårt. Det förefaller dock sannolikt att antalet beslut starkt samvarierar med antalet tjänstemän med självständiga beslutsfunktioner. Tillförlitliga och jämförbara uppgifter över dessa tjänstemän för hela den offentliga sektorn saknas för den undersökningsperiod som här är av intresse. Ett grovt mått skulle emellertid antalet arbetstimmar i offentlig tjänst kunna utgöra. Från 1960 har antalet arbetstimmar i statlig och kommunal tjänst i det närmaste fördubblats (figur 2). Under samma tid tredubblades i det närmaste antalet klagomål till JO. Ökningen av klagomålsfrekvensen kan sålunda knappast helt tillskrivas ökningen av den offentliga verksamheten. Det förefaller sålunda som om även andra faktorer verksamt skulle ha bidragit till ärendeutvecklingen.



Figur 2 Arbetstimmar i offentlig tjänst 1960–1973 samt rätlinjig trendkurva för samma tid.

En möjlighet att spåra speciella orsaker till den hittillsvarande ärendetillväxten är att studera förändringar i klagoärendenas sammansättning i olika avseenden. Detta har varit ett av huvudsyftena med den i fortsättningen presenterade studien av JO:s ärenden under perioden 1964–1972, då tillväxten i antalet klagomål var som störst. I anslutning till frågan om förändringar i JO-ärendenas sammansättning över tid har främst följande frågor studerats:

Vem klagar?
Vad klagar man över?
Vem riktas klagomålen mot?

När det gäller den andra inledningsvis nämnda frågan i anslutning till ärendetillväxten – vilka effekter den haft för JO:s funktion – har den också kunnat studeras genom att undersöka hur JO:s handläggning och beslut förändrats under den period då ärendetillväxten varit som starkast. Av särskilt intresse har här varit följande frågor:

Vilka utredningsåtgärder vidtas?
Hur lång tid tar handläggningen?
Vilka är JO:s beslut?

Vid sidan om besvarandet av dessa frågor – som samtidigt ger en översiktlig beskrivning av JO-ämbetets arbete – har några speciella organisationsfrågor belysts med hjälp av ärendestudien. Det gäller möjligheten att införa dels formella avvisningsregler, dels delegation av ärenden från ombudsmännen till byråchefer och föredragande, som vägar att minska JO-ämbetets arbetsbörda samt tänkbara effekter av sådana organisationsförändringar.

Huvudintresset knyts i den fortsatta analysen till klagomålsärendena, men en översiktlig beskrivning ges också av JO:s initiativärenden.

1.2 *Urval av ärenden för undersökning*

Som framgått av redovisningen över ärendeutvecklingen tillväxer JO-ärendena särskilt kraftigt från 1966–1967 till följd av en starkt ökad frekvens av klagomål, medan däremot antalet initiativärenden i stort sett är konstant fram till 1967, varefter antalet i det närmaste halverades i samband med att MO-ämbetet avskaffades (jfr figur 1).

Med hänsyn till möjligheterna att närmare belysa ökningen och konsekvenserna av det ökade antalet JO-ärenden över tid var det sålunda önskvärt att studera ärenden från mitten av sextiotalet och framåt. Eftersom genomgången av ärenden beräknades bli mycket tidskrävande var det nödvändigt att begränsa studien till ett stickprov från några få år. För att täcka den period som karakteriseras av den största ärendeökningen valdes 1964, 1968 och 1972. Med hänsyn till att omorganisationen under våren 1968 kunde tänkas påverka ärendehandläggningen beslöts att välja andra halvåret 1968 som utgångspunkt för urvalsdragningen. För att erhålla full jämförbarhet mellan åren begränsades urvalsramen till att även omfatta andra halvåret 1964 och andra halvåret 1972. Eftersom det kan tänkas att klagomål och inspektioner varierar över året skulle en sådan begränsning kunna medföra snedvridna resultat vid beskrivningen t. ex. av fördelningen av ärenden på olika sakområden. Det finns emellertid knappast anledning att anta att sådana säsongvariationer är av så stor omfattning att resultaten märkbart påverkas.

När det gäller att studera förändringar över tid var det svårt att erhålla full jämförbarhet mellan 1964 resp. de två övriga åren på grund av att principerna för diarieföringen delvis ändrades i samband med omorganisationen 1968. Ett noggrant studium av diarieföring och arkivmaterial för 1964 visade emellertid att dessa svårigheter kunde forceras och att exakt

samma eller jämförbar information med något undantag kunde erhållas för ärendena 1964 som för övriga år.

Som urvalsram för undersökningen valdes samtliga diarieförda ärenden de tre halvåren, således även initiativärenden och administrativa ärenden, även om intresset i första hand knöts till studien av klagomålsärendena.

Tabell 1. Antal ärenden totalt och i stickproven andra halvåret 1964, 1968 och 1972.

	1964	1968	1972
Antal ärenden i urvalsramen juli–dec.	1 068	1 436	1 824
Antal ärenden i stickprovet juli–dec.	356	360	365

Stickprovens storlek för de tre åren är givetvis beroende på de krav som ställs på precision i skattningarna. En närmare beräkning visade att det var att föredra att välja i stort sett lika stora stickprov för att nå samma tillförlitlighet – även om antalet ärenden är väsentligen olika för de tre halvåren. Detta framgår av den övre figuren i Appendix 1 där stickprovens tillförlitlighet (precision) ställts i relation till antalet ärenden. Av den undre figuren i Appendix 1 framgår hur totalkostnaden för stickproven för de tre åren tillsammans mycket starkt ökar om man vill öka precisionen från ett medelfel om 2,5 procent till 2,0 procent. Ett medelfel om 2,5 procent innebär t. ex. att osäkerhetsmarginalerna kring ett procenttal om 50 procent med 95 procent sannolikhet uppgår till ± 5 procent. Om man ökar stickprovet så att slumpfelet minskar till 2 procent minskar osäkerhetsmarginalerna endast till ± 4 procent. Kostnaderna för en sådan precisionsökning är emellertid stora genom att antalet ärenden för alla tre åren kraftigt måste ökas – vart och ett av de tre åren måste ju vara representativa för att kunna jämföras. Det ansågs därför rimligt att acceptera 2,5 procent medelfel som nedre gräns för precisionen i stickproven, vilket motsvarar drygt 300 ärenden per år. För att tekniskt underlätta urvalsdragningen gjordes en utjämning av antalet ärenden uppåt så att stickproven kom att omfatta vart tredje ärende under andra halvåret 1964, vart fjärde ärende under andra halvåret 1968 samt vart femte ärende under andra halvåret 1972. Totalt kom efter detta cirka 360 ärenden per år eller sammanlagt 1 081 ärenden att tas med i undersökningen (jfr tabell 1).

1.3 *Undersökningens genomförande*

Som utgångspunkt för ärendestudien valdes sålunda ett stickprov från samtliga diarieförda ärenden andra halvåret 1964, 1968 och 1972. Varje ärende följdes sedan upp till dess det var avslutat. Samtliga stickprovsärenden för 1964 och 1968 var avslutade i januari 1974 då kodningsarbetet slutfördes medan vid denna tidpunkt 13 ärenden anhängiggjorda 1972 fortfarande var under handläggning.

Hela grundmaterialet för undersökningen har utgjorts av JO:s diarier, registratur och akter. I huvudsak har uppgifter från diarierna kommit till användning vid kodningen och undersökningen lades upp på ett sådant sätt att det endast i några avseenden var nödvändigt att närmare studera akterna eftersom kodningstiden annars skulle ha mångdubblats.

Efter flera provkodningsomgångar utformades ett kodformulär anpassat till JO-ämbetets diarieföringsteknik efter omorganisationen 1968. Kodformuläret framgår av Appendix 2. De första 17 punkterna i formuläret inhämtades för 1968 och 1972 ur det s. k. *statistikdiariet*, som är en kopia av huvuddiariet och avsett för ämbetets egen statistik. Av detta diarium framgår diarienummer, ankomst- och avslutningsdatum, en speciell sakområdeskod, vem som initierat ärendet, en kort ärendemening samt vem klagomålet eller initiativärendet riktas mot. Därutöver finns en särskild beslutskod antecknad. För 1964 återfinns större delen av motsvarande uppgifter i huvuddiariet för JO resp. MO. Punkterna 18–26 på kodblanketten har kodats med ledning av det s. k. *handläggningsdiariet* 1968 och 1972. För 1964 har samma uppgifter inhämtats från aktomslagen. Punkterna 27, 28 och 29 har för samtliga tre undersökningsår hämtats från *klagoskrifterna*. Den fjärde huvudkällan har utgjorts av JO:s beslut samlade i det s. k. *registraturet* som legat till grund för kodningen av punkterna 30–36 samtliga undersökningsår. I undantagsfall har uppgifterna angående remissyttranden till JO – punkterna 32–34 i formuläret – kompletterats ur remisshandlingarna.

Utöver de nu nämnda diarierna har också JO:s personregister 1973 använts för en speciell undersökning av förekomsten av mångfrekventa klagomål från en och samma person (2.7 nedan).

Arbetet med ärendestudien startades i augusti 1973 och utfördes dels i Göteborg, dels i Stockholm. Kodningen av uppgifter ur statistikdiariet för 1968 och 1972 utfördes i Göteborg, medan motsvarande uppgifter för 1964 insamlades på JO-ämbetet i Stockholm. För detta arbete svarade fil. kand. Margareta Hedman. Samtliga övriga uppgifter på kodblanketterna insamlades på JO-ämbetet av fil. kand. Anders Samuelsson, som även svarade för vissa kompletteringar.

Sedan kodningen i huvudsak avslutats i årsskiftet 1973/74 stansades uppgifterna på hålkort och överfördes på magnetband för databearbetning vid Göteborgs Datacentral. Kontroller samt visst programmeringsarbete utfördes av fil. kand. Eva Petterson. Databearbetningen genomfördes med hjälp av ett standardprogrampaket – OSIRIS II – utarbetat av Inter-University Consortium for Political Research och The Institute for Social Research, University of Michigan, Ann Arbor.

1.4 *Metodiska begränsningar och problem*

Alla kvantitativa undersökningar rymmer både generella metodiska problem och speciella svårigheter som sammanhänger med de företeelser och det material som studeras.

Med den kvantitativa tekniken följer att alla studerade fall i princip tillmäts samma betydelse. Detta innebär t. ex. här att ärenden som är

unika i ett eller annat avseende kommer att försvinna i den stora mängden rutinärenden, ett förhållande som ännu mer markeras av det använda stickprovsförfarandet. Ett exempel utgör JO:s fåtaliga åtalsbeslut, som i denna undersökning endast blivit representerade i något enstaka fall.

I denna undersökning liksom andra kvantitativa studier är vissa företeelser ej möjliga eller svåra att kvantifiera. De klagoskrifter som inlämnas till JO-ämbetet är t. ex. av mycket skiftande karaktär – alltifrån handskrivna, närmast oläsliga, starkt förvirrade och ofullständiga framställningar till prydligt utskrivna, stilistiskt välformulerade, klara och kompletta inlagor. Detta är *ett* exempel på egenskaper hos klagoärenden som från flera synpunkter skulle ha varit intressanta att studera – bl. a. med hänsyn till JO:s arbetsbelastning – men som varit omöjliga att kvantifiera på ett tillfredsställande sätt.

När det gäller de problem som är speciella för denna undersökning måste främst framhållas att materialet till alldeles övervägande del utgörs av JO:s diarier och akter. I den mån det föreligger begränsningar eller brister i detta material kommer det givetvis att återspeglas i undersökningsresultaten. Genom att undersökningen av praktiska skäl baserats på skriftligt material begränsas givetvis de frågeställningar som är möjliga att besvara med hjälp av studien. I vissa fall saknas också detaljerade och systematiska upplysningar som hade varit av stort värde, t. ex. förekomsten och omfattningen av s. k. rättsutredningar i samband med ärendenas beredning.

I ett par avseenden saknas identisk information för 1964 resp. 1968 och 1972 års ärenden. Det gäller bl. a. rotelindelningen och sakområdeskoden som gjorts jämförbar genom att på 1964 års ärenden tillämpa den kod som användes inom ämbetet från april 1972. Denna skiljer sig även något från koden 1968, vilket dock saknar betydelse för den fortsatta redovisningen. MO hade också 1964 en speciell beslutskod som avvek från JO:s. Den har emellertid så långt som möjligt översatts till JO:s kod. Inte heller i detta fall påverkar skillnaderna i diarieföringsteknik de resultat som redovisas fortsättningsvis. Övriga kodningsproblem finns det anledning att återkomma till i samband med resultatredovisningen.

Med hänsyn till ärendestudiens huvudsyfte kommer större delen av dataanalysen att koncentreras till frågan om det inträffat förändringar i olika avseenden mellan de tre undersökningsåren. Resultaten påverkas givetvis inte endast av faktiska förändringar i t. ex ärendenas sammansättning utan också av de regler som tillämpats för JO-ämbetets diarieföring. I ett väsentligt avseende har dessa regler ändrats. MO diarieförde 1964 utan undantag alla inspektionsprotokoll som särskilda ärenden och därjämte särskilt utredda ärenden, medan inspektionerna sedan 1968 endast föranleder diarieförda ärenden om ytterligare utredning anses nödvändig. Före 1968 utgör därför initiativärendena en större andel av det totala antalet ärenden som diarieförts hos ombudsmännen än som skulle ha varit fallet om samma diarieföringsteknik använts som efter 1968. Även bortsett från detta gäller emellertid att inspektionsverksamheten i militärärenden före 1968 var mer omfattande än efter omorgani-

sationen, men skillnaderna är på grund av den ändrade diarieföringstekniken svåra att uppskatta.

När det gäller klagomålsärendena synes däremot inte diarieföringstekniken ha ändrats och de är därför jämförbara mellan de olika åren.

1.5 *Fördelning på huvudtyper av utvalda ärenden*

Fördelningen på olika typer av ärenden i stickproven framgår av tabell 2. I denna liksom i övriga tabeller i fortsättningen anges endast procenttal.

Tabell 2. Fördelning på olika typer av ärenden i stickproven 1964, 1968 och 1972.

	1964	1968	1972
Klagomål och andra framställningar från enskilda, organisationer och företag	62	86	88
Initiativärenden	36	13	11
Övriga ärenden	2	1	1
Summa procent	100	100	100

Av samtliga diarieförda ärenden utgjorde initiativärendena 36 procent 1964 mot 13 procent 1968 och 11 procent 1972. Den större mängden initiativärenden 1964 faller helt på MO. Med hänsyn till skillnaderna i diarieföringsteknik och med hänsyn till att initiativärendena även i övrigt i väsentliga avseenden skiljer sig från klagoärendena kommer redovisningen av dessa två typer av ärenden att ske i skilda avsnitt. De fåtaliga övriga ärenden som ingår i stickproven, främst administrativa ärenden som rör JO:s egen verksamhet, kommer inte alls att behandlas.

2 Klagoärenden: översiktsresultat

I detta avsnitt skall några översiktliga analyser av klagoärenden presenteras. Förutom att ge en allmän siffermässig belysning av ärendena i olika avseenden är syftet närmast att undersöka om de förändrats till sin sammansättning över tid och att bedöma vilka effekter sådana förändringar kan ha haft för JO:s handläggning och beslut.

2.1 *Vem klagar?*

Till en början skall några uppgifter redovisas om dem som klagar hos JO. Först kan konstateras att klagomål från enskilda personer helt dominerar under alla de tre undersökningsåren. En eller flera enskilda svarar för 98 procent av klagomålen 1964 och 1968 mot 95 procent 1972. Resten utgörs av klagomål från föreningar och organisationer samt företag.

Tabell 3. Fördelning på olika kategorier klagande.

	1964	1968	1972
En enskild person	91	93	92
Två eller flera enskilda	6	5	3
Föreningar, organisationer	2	2	4
Företag	1	0	1
Summa procent	100	100	100

1972 ökade andelen ärenden med föreningar och organisationer som klagande något i jämförelse med tidigare år. Klagomålen från företag är genomgående fåtaliga.

En stor majoritet av de enskilda personer som klagar är män – mellan 85 och 90 procent – och även här är skillnaderna mellan de olika åren små (tabell 4). Kvinnoandelen tycks dock ha ökat något 1972 i jämförelse med tidigare år. När två eller flera personer klagat är det dock ganska vanligt att kvinnor som andra person skrivit under skrivelsen.

Tabell 4. Klagandens kön.

	1964	1968	1972
Män	90	90	85
Kvinnor	10	10	15
Summa procent	100	100	100

Att kvinnor klagar i mindre utsträckning än män kan naturligtvis ha många orsaker. Sannolikt kommer män av flera skäl oftare i kontakt med myndigheter än kvinnor. En stor del av den kvinnliga befolkningen är inte yrkesverksam och en ganska stor del av klagomålen från män kommer från offentligt anställda, särskilt i högre lönegrader. Kvinnor visar lägre brottslighet än män och intagna på fångvårdsanstalter utgör, som kommer att framgå, en stor grupp klagande. Till detta kommer att kvinnor har lägre kännedom om JO än män, något som visas av den intervjuundersökning av informationen om JO som presenteras i bilaga 2 till betänkandet.

Vid kodningen lades stor möda ned på att försöka åstadkomma ett enkelt mått på klagandens sociala position. Flera olika mått var här tänkbara men slutligen valdes att försöka klassificera klagandens yrke, vilket sedan användes som underlag för en socialgruppering enligt de normer som Statistiska centralbyrån brukar använda i valstatistiken.

Tyvärr visade det sig svårt att endast med ledning av klagoskrifterna åstadkomma en yrkesklassificering, eftersom de allra flesta klagoskrifter saknar yrkesangivelse. Däremot finns i klagoskrifterna och i JO:s diarium uppgifter om namn och adress och dessa användes för att via telefonkatalogen för resp. år leta reda på klagandens yrke. Det visade sig emellertid att en stor mängd klagande antingen var intagna på anstalter, saknade telefon eller saknade yrkesuppgifter i telefonkatalogen. För de

flesta är det givetvis möjligt att i efterhand komma åt yrkesuppgiften via centrala folkbokföringsregistret eller genom att tillskriva klagandena men det kräver en avsevärd arbetsinsats och kostnad och därför avstods från detta.

Tabell 5. Socialgruppsfördelning hos de klagande.

	1964	1968	1972
Socialgrupp 1	13	24	17
Socialgrupp 2	24	18	17
Socialgrupp 3	13	8	10
Intagna på anstalt eller i militärtjänst	28	22	17
Yrkesuppgift saknas	22	28	39
Summa procent	100	100	100

Som framgår av tabell 5 saknas yrkesuppgift för en stor del av de klagande och andelen stiger kraftigt över tid. Till stor del kan man räkna med att dessa klagande tillhör socialgrupp 3 och utgörs av personer med olika sociala problem. En närmare analys visar nämligen att de som yrkesuppgift saknas för, oftare än andra klagar över beslut av kommunala myndigheter, särskilt social-, nykterhets- och barnavårdsnämnder och beslut av olika rättsvårdande organ.

När det gäller de som är intagna på anstalter saknas också genomgående yrkesuppgift. Fördelningen av intagna på olika typer av anstalter framgår av tabell 6.

Tabell 6. Andelen intagna på olika anstalter bland samtliga klagande.

	1964	1968	1972
Intagna på			
fångvårdsanstalt eller häkte	13	15	11
ungdomsvårdsskola, alkoholistanstalt	1	0	0
mentalsjukhus, psykiatrisk klinik	9	5	5
annat sjukhus, ålderdomshem	1	0	0
I militärtjänst	4	2	1
Ej intagna på anstalt eller i militärtjänst	72	78	83
Summa procent	100	100	100

Om man sedan ser till dem som är möjliga att yrkes- och socialgruppsklassificera, så gäller att socialgrupp 3 i förhållande till befolkningen är starkt underrepresenterad. Om däremot gruppen intagna på anstalt samt den grupp för vilken yrkesuppgift saknas till största delen antas tillhöra socialgrupp 3 kommer denna i stort sett att motsvara sin andel i befolkningen. Däremot är socialgrupp 1 överrepresenterad i jämförelse med befolkningen. En närmare analys visar här att det i denna socialgrupp främst är högre tjänstemän i offentlig tjänst som klagar.

Av de cirka 50 procent som klart kunnat socialgruppsklassificeras (tabell 5) är inemot hälften anställda i offentlig tjänst.

Klagomålsinstitutet synes således i första hand utnyttjas av sådana som på olika sätt är utsatta för samhälleliga tvångsåtgärder, befinner sig i en speciellt utsatt social position eller som själva är offentligt anställda.

När det gäller att karakterisera klagandena kan det vidare vara av intresse att se i vilken utsträckning de är personligen berörda av ärendet samt om man klagar på egen hand eller om man har hjälp av ombud.

Den som personligen direkt är berörd av ärendet kallas i fortsättningen "part". Vid provkodningen befanns att en speciell grupp klagande utgjordes av sådana som klagade på behandlingen av anhöriga på anstalter och liknande och dessa klagomål placerades därför i en särskild kategori. De klagande som ej kan betraktas som parter eller anhöriga benämns i fortsättningen "icke-parter".

Begreppet "part" användes här trots att de klagande hos JO inte äger partsbehörighet i vedertagen mening, eftersom JO är ett tillsynsorgan som inte kan upphäva eller ändra myndighets beslut.

Gränsdragningen mellan "parter" och "icke-parter" vållade vissa problem när det gällde klagomål i t. ex. miljöfrågor, där den klagande inte varit direkt berörd men i likhet med andra medborgare kan ha ett intresse av att besluten utformas på ett visst sätt. Ett annat exempel utgör klagomål mot vissa kommunala beslut, där de klagande i kommunalrättslig ordning t. o. m. kunnat ha besvärsrätt. Dessa nu nämnda och liknande fall har varit relativt få och har genomgående klassificerats som "icke-parts"-ärenden.

Tabell 7. Klaganden part?

	1964	1968	1972
Klaganden part	83	71	77
Klaganden anhörig	4	4	3
Klaganden ej part, ej anhörig (icke-part)	9	20	18
Framgår ej klart	4	5	2
Summa procent	100	100	100

Av tabell 7 framgår att icke-partsärendena fördubblat sin andel av totala antalet klagomål 1968 och 1972 i jämförelse med 1964. Detta betyder att de svarar för en ganska stor del av ökningen i absoluta tal mellan 1964 och 1972. Av de drygt 1 300 klagoärendena 1964 bör omkring 120 vara icke-partsärenden, medan 1972 omkring 575 av knappt 3 200 ärenden bör ha denna egenskap.

Denna förändring i sammansättningen av klagoärendena skulle också kunna beskrivas så att av de 1 850 ärenden som tillkommit 1972 i jämförelse med 1964 bör 450 eller 24 procent vara icke-partsärenden.

Praktiskt taget alla klagande har att döma av klagoskrifterna klagat på egen hand. Endast 1 procent har haft hjälp av advokat eller annat ombud. Här föreligger inga skillnader mellan de olika undersökningsåren. Det kan emellertid tänkas att en del av icke-partsärendena i realiteten är klagomål via ombud. De har dock kommit att klassificeras som icke-partsärenden, om den som undertecknat klagoskrivelsen inte har framställt sig själv som

ombud eller det inte eljest av klagoskriften framgått att vederbörande fungerat som ombud för en annan person.

2.2 *Vad klagar man över?*

Den statistiska presentation av klagoärendena som återfinns i JO:s ämbetsberättelse ger en uppfattning främst om på vilka förvaltningsområden klagomålen fördelas. Däremot ger den indelning som finns i ämbetsberättelsen inte information om vad det är man klagar över och inte heller systematisk upplysning om det är statliga eller kommunala myndigheter som träffas av klagomålen eller om myndigheterna befinner sig på central, regional eller lokal nivå.

För att ge en mer detaljerad information om klagomålen beslöts att försöka särskilja ärendenas art från det påstådda felets art och att även mer systematiskt klassificera några olika typer av myndigheter mot vilka klagomålen riktades.

Att finna en enkel indelning som på ett meningsfullt sätt beskriver ärendenas art är problematiskt. Som utgångspunkt valdes emellertid JO:s instruktion, där det framgår att JO skall ägna särskild uppmärksamhet åt "att övervaka efterlevnaden av bestämmelserna om frihetsberövanden, om tryckfrihet och allmänna handlingars offentlighet samt . . . om krigsmäns behandling och omvårdnad". Vidare anges i instruktionen att "Ombudsmännen bör främst ingripa, när enskilds rättssäkerhet kränkts eller satts i fara . . .".

En omfattande provkodning visade att man vid sidan om ärenden gällande frihetsberövanden lämpligen borde urskilja två speciella ärendetyper, dels brottsundersökningar och domar (ej gällande frihetsberövanden), dels förhållandena på anstalter av olika slag. Till den senare kategorin fördes också sådana ärenden som gällt klagomål beträffande förhållanden under militärtjänst.

Tryckfrihetsärenden och allmänna handlingars offentlighet har fått bilda en fjärde grupp.

Frågor som härutöver rör enskilds rätt spänner över ett vitt fält men ett försök gjordes att indela dem i två huvudkategorier – dels en kategori där individen i sitt förhållande till samhället hävdar sin rätt till förmåner av olika typer, dels en kategori där individen av samhället krävs på uppoffringar av skilda slag, t. ex. skatter och avgifter.

En speciell grupp klagomål utgörs av ärenden som berör anställningsförhållanden m. m. för offentligt anställda. Alla övriga ärenden som rör enskilds rätt lades i en särskild kategori.

Till en slutkategori fördes sådana klagomål som ej berör enskilds rätt och klagomål där ärendets art inte framgår av klagoskriften.

Tabell 8. Klagoärendenas art.

	1964	1968	1972
Frihetsberövanden	8	6	5
Domar, brottsundersökningar (ej frihetsberövanden)	12	12	13
Förhållanden på anstalt och under militärtjänst	23	23	19
Tryckfrihet och offentlighet	4	2	2
Ekonomiska förmåner m. m.	11	8	20
Ekonomiska krav på individen från samhällets sida	10	11	10
Tjänstemannaärenden	8	4	4
Övriga ärenden rörande enskilds rätt	9	13	9
Oklara framställningar m. m.	15	21	18
Summa procent	100	100	100

Att klagomål mot förhållandena på anstalt skulle utgöra en stor grupp kunde man sluta sig till redan av tabellerna 5 och 6. Mellan 1/5 och 1/4 av alla ärenden faller i denna kategori. I övrigt dominerar ingen speciell grupp ärenden men tre kategorier ärenden – frihetsberövanden, tryckfrihets- och tjänstemannaärendena – rymmer som synes relativt få ärenden.

Inga större skillnader kan iakttas mellan de olika åren – med undantag för kategorin ekonomiska förmåner m. m. som 1972 ökat sin andel av klagoärendena i jämförelse med 1964 och 1968. I denna grupp faller främst ärenden som gäller sociala förmåner av olika slag såsom socialhjälp, bostadsbidrag och studiemedelsärenden samt socialförsäkringsärenden. Till denna grupp har också räknats tillstånd av olika slag. I absoluta tal betyder denna ökning att cirka 450 av de 1 850 ärenden som 1972 tillkommit i jämförelse med 1964 bör falla inom kategorin "ekonomiska förmåner m. m.".

Tabell 9. Det påstådda felets art i klagoärendena.

	1964	1968	1972
Dröjsmål	5	2	2
Åsidosättande av handläggningsföreskrifter	24	25	24
Underlåtenhet att besvara framställningar	6	1	2
Olämpligt uppträdande	5	5	5
Våld och övergrepp	2	2	2
Olämplig behandling	10	4	2
Materiellt innehåll i beslut	37	44	48
Förfrågningar	4	4	2
Oklara framställningar m. m.	7	7	13
Summa procent	100	100	100

Vidare gjordes ett försök att skilja ut ett antal kategorier som beskriver arten av det fel som man klagar över. Fördelningen på nio olika sådana kategorier framgår av tabell 9. I en mycket stor grupp ärenden – mellan 1/3 och 1/2 av alla – avser klagomålet närmast vad man kan kalla det materiella innehållet i ett beslut och inte fel i handläggningen eller liknande. Även om det ibland varit svårt att skilja dessa kategorier från varandra är det ganska klart att det skett en förändring över tid såtillvida som klagomål mot materiella beslut tycks ha blivit allt vanligare.

I anslutning till frågan om vad man klagar över är ytterligare två förhållanden av intresse. Hur lång tid har förflutit sedan det beslut fattades eller den händelse inträffade som man klagar över och har man tidigare försökt vinna rättelse?

Preskriptionstiden för ämbetsbrott är f. n. 5 år och JO har således formellt möjlighet att avvisa klagomål där det påstådda felet begåtts för mer än 5 år sedan. Det är emellertid få ärenden som gäller så gamla fel (tabell 10). En majoritet av felen är upp till 2 år gamla, dvs. den gräns som blir preskriptionstid för disciplinpåföljd enligt ämbetsansvarskommitténs och regeringens förslag. Om det inträffat några förändringar mellan de tre undersökningsåren är svårt att avgöra eftersom den tid som förflutit sedan felet begåtts inte alltid framgår av klagoskriften. Det synes dock troligt att klagomål över fel som är mindre än 1 år har ökat i omfattning.

Tabell 10. Felets ålder: klagoärendena.

	1964	1968	1972
Mindre än 1 år	39	57	72
1 år upp till 2 år	20	12	8
2 år upp till 5 år	9	6	4
5 år eller mer	2	3	2
Framgår ej	30	22	14
Summa procent	100	100	100

När det gäller frågan om man tidigare försökt vinna rättelse så är även här informationen i klagoskrifterna bristfällig. År 1964 hade klaganden i 33 procent av fallen påtalat felet hos den myndighet det gällde eller överklagat beslutet. Motsvarande siffra var 1968 27 procent och 1972 17 procent. En anledning till denna förändring är med säkerhet att andelen icke-partsärenden ökat mellan de tre undersökningsåren. Därutöver kan det tänkas att man i ökad utsträckning direkt vänder sig till JO utan att ha överklagat i vanlig ordning.

2.3 *Vem riktas klagomålen mot?*

Klagomål kan i princip riktas mot enskilda tjänstemän, mot myndigheter som sådana eller en kombination av bådadera. Därutöver kan givetvis förekomma klagomål som inte riktas mot speciella tjänstemän eller myndigheter samt oklara framställningar. I tabell 11 har de två senare kategorierna slagits samman.

Tabell 11. Vem riktas klagomålen mot?

	1964	1968	1972
En eller flera tjänstemän	45	9	9
En eller flera myndigheter	47	79	82
Ej tjänsteman eller myndighet eller framgår ej klart	8	12	9
Summa procent	100	100	100

Ofta är det givetvis så att den klagande inte känner till vem som är ansvarig för det beslut eller den åtgärd han är missnöjd med. Vid kodningen skildes emellertid de fall ut där de klagande namngav en tjänsteman eller angav den beslutande tjänstemannens ställning i myndigheten.

Över tid har det som synes inträffat en avsevärd förändring på det sättet att det 1964 var betydligt vanligare än 1968 och 1972 att klagomål riktades mot enskilda tjänstemän. Även detta förhållandet kan till en del föras tillbaka på den ökade andelen icke-partsärenden.

En grov klassificering av olika typer av myndigheter som träffas av klagomål återfinns i tabell 12. I första hand har kommunala myndigheter skilts från statliga. I en särskild kategori har lagts klagomål som riktas mot både statliga och kommunala myndigheter samt sådana som riktas mot andra typer av offentliga myndigheter vilka inte klart kan klassificeras som statliga eller kommunala. Det senare fallet gäller t. ex. taxeringsnämnder och försäkringskassor.

Tabell 12. Vilken typ av myndighet riktas klagomålen mot?

	1964	1968	1972
Statliga myndigheter och inrättningar	63	63	55
Kommunala myndigheter och inrättningar	19	23	30
Statliga och kommunala eller övriga offentliga myndigheter	10	4	6
Ej speciell myndighet, men offentlig verksamhet	4	5	2
JO	1	1	1
Ej myndighet eller framgår ej klart	3	4	6
Summa procent*	100	100	100

Klagomål mot statliga myndigheter dominerar som synes, även om andelen ärenden som gäller kommunerna har ökat över tid. Detta kan möjligen hänga samman med att kommunerna först 1957 tillfördes JO:s tillsynsområde och att inspektion av kommunal verksamhet före omorganisationen 1968 hade mindre omfattning än efter omorganisationen.

En ökad omfattning av inspektionsverksamheten i kommunerna och uppmärksamhet i pressen kring "kommunala" inspektionsärenden har sannolikt bidragit till att öka medborgarnas information om JO:s vidgade

tillsynsområde och därmed stimulerat till ett ökat antal klagomål mot kommunala myndigheter. En annan tänkbar förklaring kan vara den ökande byråkratisering som inträffat i samband med kommunsammanläggningarna. Allt fler beslut fattas på tjänstemannanivå sedan antalet förtroendemän minskat drastiskt och därmed också medborgarnas kontaktytor till den lokala förvaltningen. Av de 1 850 ärenden som tillkommit mellan 1964 och 1972 bör omkring 700 eller 38 procent falla på kommunala myndigheter.

Drygt 60 procent av alla klagomål träffar myndigheter på lokal nivå, vilket framgår av tabell 13. Ytterligare 10–15 procent av klagoärendena faller på regional nivå och endast 9–12 procent gäller myndigheter på central nivå. Någon förändring mellan de olika undersökningsåren kan ej iakttas. En stor majoritet av klagomålen riktas således mot lokala och regionala myndigheter. Eftersom JO saknar en egen lokal utredningsorganisation innebär detta givetvis att JO vid sina utredningar är hänvisad till ett i huvudsak skriftligt utredningsförfarande och för utredningarna är beroende av den lokala polismyndigheten eller de myndigheter klagomålen gäller.

Tabell 13. På vilken nivå befinner sig den myndighet klagomålen riktas mot?

	1964	1968	1972
Central nivå	9	12	12
Regional nivå	11	11	16
Lokal nivå	62	64	63
Flera nivåer eller framgår ej klart	11	6	5
Ej speciell myndighet	7	7	4
Summa procent	100	100	100

2.4 *Vilka utredningsåtgärder vidtas?*

Alla undertecknade klagomålsskrivelser som inkommer till JO-ämbetet diarieförs och blir föremål för någon form av beredning, även om den i vissa fall begränsas till en genomläsning av klagoskriften. Ofta förekommer också att den beredande tjänstemannen företar en s. k. rättsutredning, omfattande en genomgång av lagar och andra författningar, rättsfall och praxis på det område klagomålet avser. Tyvärr är denna typ av utredningar sällan dokumenterad i handläggningsdiariet och har därför inte kunnat kodas.

Någon klar gräns mellan ärenden som härutöver utreds resp. inte utreds finns inte. Beredningen är en kontinuerlig process som när som helst kan avbrytas om det t. ex. uppdagas att ärendet faller utanför JO:s kompetens eller det kan betraktas som sannolikt att något fel ej begåtts.

Efter det att föredraganden "läst in" klagoskriften fortsätter beredningen ofta med att man infordrar en akt eller inhämtar kompletterande upplysningar via ett telefonsamtal, särskilt när klagoskriften är ofullständig eller oklar. Beslut om att ta upp ärendet till prövning eller

ytterligare utredning kan oftast inte ske förrän dessa förberedande åtgärder vidtagits.

Om utredningen härefter fortsätts sker det oftast med en remiss med begäran om upplysningar eller yttranden över klagoskriften till den tjänsteman eller myndighet som träffats av klagomålet. Därutöver kan det bli fråga om att remittera ärendet till överordnad eller annan myndighet och i undantagsfall att verkställa muntliga förhör. Med undantag för detta senare fall och inhämtande av kompletterande upplysningar per telefon är hela utredningsförfarandet skriftligt. Innan beslut fattas ges ofta den klagande tillfälle att kommentera utredningen och avge "påminnelser".

Det bör i detta sammanhang framhållas att beredningstekniken varierar något mellan de olika ombudsmännen. En av ombudsmännen läser t. ex. alla klagoskrifter så snart de kommit in och beredningen verkställs i nära samarbete med ombudsmannen och efter hans anvisningar. Så sker ej hos de andra ombudsmännen.

Trots dessa skillnader är det emellertid möjligt att spalta upp de skilda utredningsåtgärder som vidtas inom JO-ämbetet i 7 olika kategorier, vilka framgår av tabell 14. För varje kategori har angivits i hur många procent av samtliga klagomål som utredningsåtgärden i fråga har förekommit resp. undersökningsår. Flera olika utredningsåtgärder kan givetvis förekomma i samma ärende. I tabellen har kategorin "klaganden fått tillfälle att avge påminnelser" medtagits trots att den är artskild från övriga utredningsåtgärder.

Tabell 14. Förekomst av olika utredningsåtgärder. Procent av samliga klagomål resp. år.

	1964	1968	1972
Telefonupplysning	8	3	30
Infordrat akt	45	30	27
Remiss till berörd myndighet eller tjänsteman	40	42	25
Remiss till överordnad myndighet	13	9	4
Remiss till annan myndighet	6	4	2
Annan utredning (t. ex. förhör)	6	1	3
Klaganden har fått tillfälle att avge påminnelser	30	27	22

Kodningen har skett med ledning av uppgifter i det s. k. handläggningsdiariet. På en punkt kan det tänkas att dessa är ofullständiga. Det gäller telefonupplysningar som i huvudsak torde ha antecknats endast beträffande viktigare upplysningar och främst då en promemoria upprättats över samtalet. Vidare bör här åter framhållas att handläggningsdiariet som regel inte ger upplysning om rättsutredning förekommit, varför denna typ av utredningsåtgärd ej kunnat kodas.

Av tabellen framgår att det har skett en avsevärd förändring av handläggningen över tid. Andelen ärenden där telefonupplysning förekommit har ökat starkt, medan andelen ärenden där mer vittgående utredningsåtgärder företagits har minskat.

De upplysningar som kan erhållas ur tabell 14 är emellertid av begränsad räckvidd eftersom de inte ger information om i vilka kombinationer olika utredningsåtgärder vidtagits i ett och samma ärende. Varje ärende har därför också klassificerats efter en indelning i fyra olika grupper alltefter utredningarnas totala omfattning.

Till en första grupp har alla ärenden räknats som inte antecknats för någon utredningsåtgärd i handläggningsdiariet. Till en andra grupp har sådana ärenden förts i vilka endast en akt infordrats och/eller en telefonupplysning inhämtats, eftersom dessa två åtgärder ofta kan ersätta varandra. I en tredje grupp faller ärenden där man utöver eventuell telefonupplysning och infordrad akt remitterat ärendet till berörd tjänsteman eller myndighet för upplysning eller yttrande men ej vidtagit någon åtgärd härutöver. I en fjärde grupp slutligen har lagts sådana ärenden där ytterligare någon utredningsåtgärd vidtagits, t. ex. att ärendet remitterats till överordnad myndighet eller att förhör verkställts.

Vid klassificeringen har hänsyn ej tagits till förekomsten av påminnelser eftersom denna åtgärd vanligen endast förekommer i ärenden som remitterats eller som utretts därutöver.

Fördelningen av ärendena på de fyra nämnda grupperna de olika undersökningsåren framgår av tabell 15.

Tabell 15. Fördelning av klagoärendena efter utredningens omfattning.

	1964	1968	1972
1 Ingen utredningsåtgärd	32	41	43
2 Endast telefonsamtal eller infordrat akt	25	16	31
3 Remiss till berörd myndighet eller tjänsteman	24	30	19
	} 43	} 43	} 26
4 Utredningsåtgärd utöver 2–3	19	13	7
Summa procent	100	100	100

Även av denna gruppering av ärendena framgår klart att handläggningen har förenklats. 1968 och 1972 är andelen ärenden som inte utreds alls 41–43 procent mot 32 procent 1964. Detta beror till en del på att man i större utsträckning än tidigare omedelbart avskriver klagomål och att man sedan 1968 har möjlighet att överlämna ärenden till annan myndighet enligt § 9 i instruktionen.

Att man i ökad utsträckning avskriver ärenden utan utredning sammanhänger sannolikt med de ökade avskrivningsmöjligheter som 1968 infördes genom instruktionens § 8 om att "Ombudsman bör lämna klagomål utan åtgärd, om det från allmän och enskild synpunkt är av

ringa betydelse att saken prövas". Till detta kan också ha bidragit att ärendena ändrat karaktär över tid. Tidigare har bl. a. visats att andelen icke-partsärenden ökat, liksom också ärenden där man klagar över det materiella innehållet i besluten. De senare kan endast i undantagsfall antas leda till någon JO:s åtgärd (jfr. tabell 21). Det är emellertid troligt att man 1968 och särskilt 1972 i jämförelse med 1964 i ökad utsträckning genast avskriver likartade ärenden eller överlämnar dem till annan myndighet enligt instruktionen § 9.

Till detta kommer att man 1972 förenklat handläggningen, dels genom att oftare än tidigare inhämta upplysningar per telefon, dels också genom att i mindre utsträckning använda remisser eller mer vittgående utredningsåtgärder. Remisser och utredningsåtgärder härutöver – kategorierna 3 och 4 i tabell 15 – förekom i 43 procent av ärendena både 1964 och 1968 men endast i 26 procent av ärendena 1972. Till en del sammanhänger detta med att andelen icke-partsärenden ökat och att utredningar i dessa ärenden 1968 och 1972 gjorts mer summariska (jfr vidare tabell 26).

I samband med JO:s handläggning av klagoärendena är två frågor av särskilt intresse från rättssäkerhetssynpunkt. I vilken utsträckning får tjänstemän och myndigheter möjlighet att skriftligt yttra sig innan JO framställer erinringar eller på annat sätt kritiserar en åtgärd eller ett beslut och i vilken utsträckning får de klagande tillfälle att kommentera yttranden från berörda tjänstemän och myndigheter (avge påminnelser)?

Beträffande den första frågan kan konstateras att kritiserade tjänstemän och myndigheter regelmässigt fått tillfälle att yttra sig med något enstaka undantag 1972. I ett par av de totalt 54 fall där JO uttalat kritik 1972 har remisserna dock ej varit skriftliga utan upplysningar har inhämtats per telefon.

När det gäller den andra frågan har redan framgått av tabell 14 att andelen klagoärenden i vilka den klagande har fått tillfälle att avge påminnelser har minskat från 30 procent 1964 till 27 procent 1968 och 22 procent 1972. Med hänsyn till att påminnelser knappast är aktuella annat än i de fall JO utreder ärendet fanns det anledning att anta att minskningen berodde på att ärendena numera utreds i mindre omfattning än tidigare och/eller av att klagoärendena förändrats till sin sammansättning över tid. En möjlig förklaring skulle kunna vara att andelen icke-partsärenden ökat. I dessa ärenden borde det normalt inte finnas samma anledning för JO att låta den klagande kommentera utredningen som i partsärendena, eftersom den klagande inte på samma sätt är direkt berörd och inte som regel kan tänkas tillföra utredningen ytterligare upplysningar i sak.

För att analysera dessa antaganden närmare har i tabell 16 för olika grupper av ärenden angivits andelen fall i vilka JO berett den klagande tillfälle att avge påminnelser, dels med hänsyn till utredningens omfattning, dels med hänsyn till klagandens partsställning. När JO ej alls utreder ärendet elller vidtar en "liten utredning" (endast infordrar en akt eller inhämtar telefonupplysningar) bereds klaganden aldrig tillfälle att avge påminnelser vad beträffar icke-partsärenden och endast i undantagsfall

när det gäller partsärenden. När JO däremot gjort en "stor" utredning (= kategorierna 3 och 4 i tabell 15) får klaganden ofta kommentera utredningen och 1968 och 1972 anmärkningsvärt nog särskilt ofta i icke-partsärenden. I ärenden som blir föremål för "stor" utredning sker detta i 76 procent av partsärendena och 89 procent av icke-partsärenden 1972. Att genomsnittsvärdena för ärenden som gått till påminnelser sjunkit över tid får således helt tillskrivas det förhållandet att antalet ärenden som utreds i större omfattning har minskat.

Tabell 16. Andel ärenden i vilka JO berett den klagande tillfälle att avge påminnelser. Procent av partsärenden resp. icke-partsärenden med olika omfattande utredning.

	1964			1968			1972		
	Parts-ärenden	Icke-parts-ärenden	Samt-liga	Parts-ärenden	Icke-parts-ärenden	Samt-liga	Parts-ärenden	Icke-parts-ärenden	Samt-liga
Ingen utredning eller "liten" utredning	7	0	6	2	0	1	2	0	2
"Stor" utredning	65	50	63	60	72	61	76	89	78
Samtliga ärenden	32	21	30	28	23	27	24	13	22

En väsentlig fråga är om klagomål från intagna utreds och om de går till påminnelser i samma utsträckning som andra klagomål. I debatten kring JO har detta ifrågasatts. Tabell 17 belyser utredningens omfattning för intagna resp. ej intagna på anstalter. Som "intagna" har räknats klagande på fångvårdsanstalter, häkten, ungdomsvårdsskolor, alkoholist-anstalter, mentalsjukhus och psykiatriska kliniker. Om man ser till den andel klagomål som blir föremål för "stor" utredning (kategorierna 3–4 i tabellen) är skillnaderna mellan de två grupperna små.

Tabell 17. Utredningens omfattning för klagande intagna resp. ej intagna på anstalt.

Utredningens omfattning	1964		1968		1972	
	Intagna	Ej intagna	Intagna	Ej intagna	Intagna	Ej intagna
1 Ingen utredningsåtgärd	18	36	34	42	41	44
2 Endast telefonsamtal eller infordrat akt	32	23	18	16	35	30
3 Remiss till berörd myndighet eller tjänsteman	32	21	34	29	19	18
	} 50	} 41	} 48	} 42	} 22	} 25
4 Utredningsåtgärd utöver 2–3	18	20	14	13	4	7
Summa procent	100	100	100	100	100	100

När det däremot gäller förekomsten av påminnelser i klagomål från intagna resp. ej intagna är resultaten annorlunda. Som framgår av tabell 18 förekommer givetvis påminnelser i huvudsak endast i ärenden som

remitteras och utreds i större omfattning. Det framgår också att för alla tre undersökningsåren är andelen påminnelser bland intagna på anstalter lägre än för övriga klagande. Andelen påminnelser i klagoärendena från intagna har dock stigit avsevärt 1972 i jämförelse med 1964 och 1968.

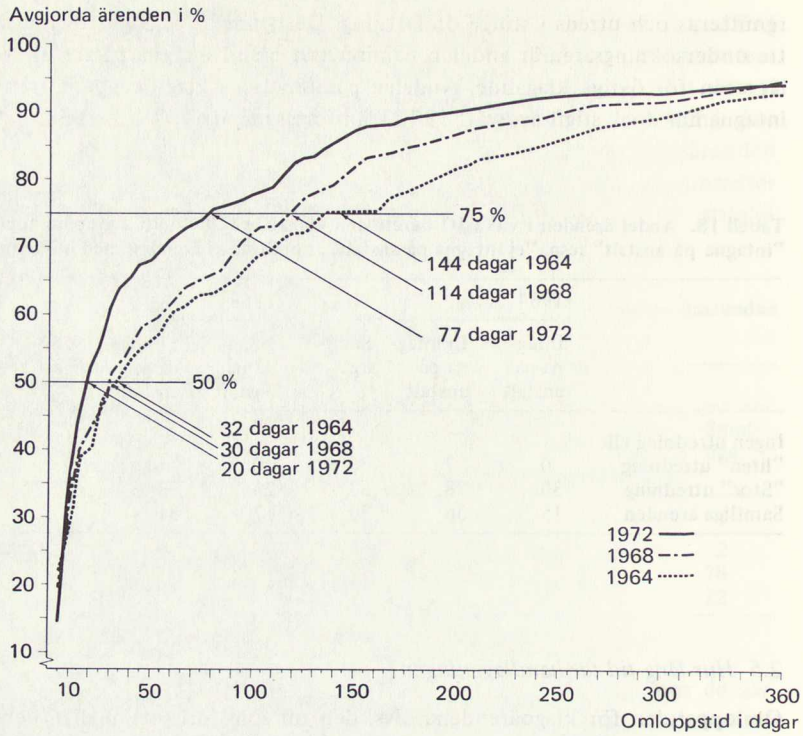
Tabell 18. Andel ärenden i vilka JO berett den klagande tillfälle att avge påminnelser. Procent av klagomål från "intagna på anstalt" resp. "ej intagna på anstalt", uppdelade i ärenden med olika omfattande utredningsåtgärder.

	1964			1968			1972		
	Intagna på anstalt	Ej intagna på anstalt	Samtliga	Intagna på anstalt	Ej intagna på anstalt	Samtliga	Intagna på anstalt	Ej intagna på anstalt	Samtliga
Ingen utredning elle "liten" utredning	0	7	6	0	1	1	5	1	2
"Stor" utredning	30	78	63	25	73	61	50	83	78
Samtliga ärenden	15	36	30	12	31	27	16	23	22

2.5 *Hur lång tid tar handläggningen?*

Omloppstiden för klagoärendena, dvs. den tid som förflyter mellan den tidpunkt då ärendet anhängiggörs till dess beslutet fattats, är i första hand direkt beroende av hur omfattande utredningsåtgärder som vidtas. Generellt sett gäller att omloppstiderna i genomsnitt har minskat för de ärenden som anhängiggjordes 1972 i jämförelse med dem som anhängiggjordes 1964 och 1968 (jfr figur 3). Medianvärdet för omloppstiden (lika många ärenden har längre omloppstid resp. kortare omloppstid än detta värde) var 1964 32 dagar, sjönk 1968 till 30 dagar, men var 1972 endast 20 dagar. År 1964 hade 75 procent av alla ärenden avgjorts inom 144 dagar. 1968 var motsvarande siffra 117 dagar och 1972 endast 77 dagar. För alla åren gäller dock att drygt 30 procent av alla anhängiggjorda klagoärenden klaras av inom 10 dagar och att 93–95 procent av alla ärenden är avgjorda inom ett år.

De minskade omloppstiderna 1972 är helt beroende av att man avskrev en större andel ärenden och överlämnade en större andel ärenden till annan myndighet än 1968 och 1964, och av att en avsevärt mindre andel av klagoärendena 1972 blev föremål för "stor" utredning. Detta framgår klart av tabell 19 där de genomsnittliga omloppstiderna angivits för de tidigare presenterade fyra olika kategorierna av utredningsåtgärder. För alla dessa har omloppstiderna systematiskt ökat över tid. Enda undantaget gäller kategori 2 där omloppstiderna sjunkit från 24 dagar 1964 och 26 dagar 1968 till 19 dagar 1972. Detta är helt beroende av att både "telefonsamtal" och "infordrat akt" lagts i denna kategori och att telefonsamtal – som är en "snabb" utredningsmetod – ökat 1972. För ärenden som inte omfattas av någon utredningsåtgärd har omloppstiderna stigit från 3 dagar 1964 till 6 dagar 1968 och 9 dagar 1972.



Figur 3 Kumulativ fördelning av avgjorda klagoärenden efter omloppstid.

För ärenden som endast remitterats till berörd tjänsteman eller myndighet (kategori 3 i tabell 19) liksom ärenden som är föremål för ytterligare utredningsåtgärder (kategori 4 i tabell 19) har som synes omloppstiderna ökat kraftigt över tid.

Den sjunkande genomsnittliga omloppstiden för totala antalet ärenden beror således på att man vidtar mindre omfattande utredningsåtgärder. En beräkning ger också vid handen att om omloppstiderna 1972 hade varit desamma som 1964 för ärenden som utreds i samma omfattning skulle den genomsnittliga omloppstiden för alla ärenden 1972 ha blivit

Tabell 19. Genomsnittliga omloppstider (medianvärden) för klagoärenden med olika omfattande utredningsåtgärder.

	Omloppstid i antal dagar		
	1964	1968	1972
1 Ingen utredningsåtgärd	3	6	9
2 Endast telefonsamtal eller infordrat akt	24	26	19
3 Remiss till berörd myndighet eller tjänsteman	80	109	113
4 Utredningsåtgärd utöver 2–3	183	201	239
Samtliga ärenden	32	30	20

15 i stället för faktiskt uppmätta 20 dagar. Med hänsyn tagen till omfattningen av JO:s utredningsåtgärder har således omloppstiderna ökat. Orsakerna härtill kan givetvis vara många men den närmast till hands liggande förklaringen är att utbyggnaden av JO:s organisation inte effektivt anpassats till det snabbt stigande antalet klagomål. Den ökade ärendemängden och den mer komplicerade organisationen 1968 och 1972 i jämförelse med 1964 – 3 ombudsmän i stället för 2 samt fler föredragande – torde ha medfört en i viss mån ofrånkomlig byråkratisering med fler samordnings- och ledningsproblem och mindre effektivitet.

Genom att minska omfattningen av utredningarna, avvisa ärenden eller överlämna dem i större utsträckning till annan myndighet har omloppstiderna således i genomsnitt kunnat minskas, vilket också haft till följd att ärendebalanserna kunnat hållas på ungefär samma relativa nivå 1972 som 1964. Visserligen har antalet balanserade ärenden vid årets slut i absoluta tal stigit från 565 ärenden 1964 till 953 ärenden 1972, men i procent av hela antalet balanserade och nya ärenden utgjorde ej avgjorda ärenden vid årets slut 21,0 procent 1964 och 20,3 procent 1972.

2.6 *JO:s beslut*

Den snabba tillväxten av antalet klagoärenden och den ändrade sammansättningen av ärendena har uppenbart påverkat JO:s handläggning såtillvida att fler ärenden numera avskrivs utan utredning och att utredningsåtgärderna blivit mindre omfattande. Frågan är om denna förändring också fått betydelse för JO:s funktion som granskningsmyndighet.

De senaste årtiondena har JO:s granskning till en del fått ändrad innebörd genom att tyndpunkten något förskjutits från påpekande av fel till s. k. vägledande uttalanden. Detta framhölls av 1965 års JO-utredning och det är möjligt att den faktiska utvecklingen sedan dess ytterligare markerat detta förhållande. Även om gränsdragningen mellan de två nämnda typerna av yttringar av JO-ämbetets granskningsarbete långtifrån är klar är det en väsentlig distinktion om man vill beskriva innehållet i JO:s beslut.

Varje påpekande från JO om att ett fel begåtts implicerar givetvis alltid en generell anvisning om det olagliga och ibland det olämpliga i ett beslut eller ett förfarande. För att det skall vara meningsfullt att tala om "vägledande uttalande" får således mer preciserade krav ställas. Det bör sålunda inte räcka enbart med ett konstaterande av att ett fel begåtts eller en diskuterande rättsutredning utan ett klart ställningstagande. Ett vägledande uttalande måste innehålla en klart motiverad rekommendation om t. ex. det önskvärda i att förfara på ett visst sätt i en procedurfråga.

Om denna definition av vägledande uttalande används för att bedöma JO:s beslut måste konstateras att få vägledande uttalanden förekommer i klagoärendena, även om enstaka uttalanden givetvis kan ha stor principiell betydelse. 1964 uppgick andelen vägledande uttalanden i klagoärenden till 1,4 procent, 1968 till 0,6 procent och 1972 till 0,3 procent. Som jämförelse kan nämnas att JO uttalar kritik i cirka 10 procent av klagoären-

dena. De vägledande uttalandena spelar således en relativt underordnad roll. Skillnaderna mellan åren faller helt inom den statistiska slumpmarginalen och det är därför svårt att göra några mer bestämda uttalanden om effekterna av den ökande ärendemängden och den förenklade handläggningen i detta avseende.

När det däremot gäller att bedöma dessa förändringars effekt på JO:s förmåga att upptäcka fel är underlaget säkrare och det kan konstateras att JO inte finner anledning att uttala kritik i en mindre andel ärenden 1972 och 1968 än 1964. Detta framgår redan av ämbetsberättelserna och givetvis också i det här studerade urvalet av ärenden. Under en lång följd av år har andelen klagoärenden där JO gjort erinringar eller överlämnat ärenden till åtal eller disciplinär bestraffning pendlat mellan 10 och 15 procent. För våra stickprov är siffrorna 5 procent 1964 samt 11 procent vardera för åren 1968 och 1972. JO:s åtgärder enligt den indelning som återfinns i ämbetsberättelsen och enligt ämbetets egen bedömning framgår av tabell 20.

Tabell 20. JO:s åtgärder i stickprovens klagoärenden enligt ämbetsberättelsens indelning och JO:s kod.

	1964	1968	1972
Avskrivet utan utredning	30	31	43
Överlämnat till annan myndighet enligt § 9	0	4	5
Erinran eller annat uttalande av JO (inkl. åtal och disciplinär bestraffning)	5	11	10
Framställningar till Riksdagen eller Kungl. Maj:t	0	1	1
Avskrivet efter utredning utan att fel funnits	65	53	41
Summa procent	100	100	100

När det gäller JO:s beslut kan det vara av intresse att närmare granska vilka typer av beslut eller åtgärder från myndigheternas sida som JO ingriper mot. I tabell 21 har samma indelning av erinringar i olika grupper använts som tidigare tillämpades för att beskriva vad man klagade över (jfr tabell 9).

Antalet fall där JO på något sätt ingriper är i absoluta tal få i stickproven och skillnaderna mellan åren kan därför vara slumpmässiga. Som tidigare nämnts är det ibland svårt att skilja på kategorierna "Åsidosättande av handläggningsföreskrifter" resp. "Materiellt innehåll i beslut". Det är emellertid klart att medan de klagande i nästan hälften av fallen klagar på beslutens materiella innehåll (tabell 9) gör JO erinringar huvudsakligen mot formella fel.

Tabell 21. Fördelning av JO:s erinringar och andra uttalanden samt åtal och disciplinanmälningar på olika typer av fel. Klagoärenden.

	1964	1968	1972
Dröjsmål	8	3	17
Åsidosättande av handläggningsföreskrifter	61	64	75
Underlåtenhet att besvara framställningar	8	0	0
Olämpligt uppträdande	0	10	0
Våld och övergrepp	0	0	0
Olämplig behandling eller andra åtgärder	8	3	0
Materiellt innehåll i beslut	15	20	4
Förfrågningar	0	0	4
Summa procent	100	100	100

2.7 *Förnyade klagomål i samma ärende samt upprepade klagomål från en och samma person i olika ärenden*

Den översiktliga redovisningen av klagoärendena skall här avslutas dels med en analys av betydelsen av förnyade klagomål i samma ärende, dels med ett försök att uppskatta vilken betydelse upprepade klagomål i olika ärenden från en och samma person har för den totala mängden klagomål.

Sedan JO avslutat sin utredning förekommer det att den klagande inkommer med ett nytt klagomål i samma sak. Om ett sådant klagomål kommer in till JO-ämbetet samma år som ärendet ursprungligen anhängiggjordes diarieförs det normalt på detta ärende. Kommer däremot klagomålet in året efter, får det ett nytt diarienummer. Detta förfarande användes för att alla klagomål skall kunna omfattas av konstitutionsutskottets årliga granskning av JO:s verksamhet. Det är därför svårt att enbart med ledning av ärendestudien bedöma den totala mängden förnyade klagomål.

Förnyade klagomål som förts på samma diarienummer som ursprungsärendet har emellertid kunnat urskiljas i ärendestudien och sådana ärenden har ökat i omfattning sedan 1964. Detta år förekom nya klagomål i 6 procent av klagoärendena, 1968 18 procent och 1972 12 procent. Sannolikt kan den ökade frekvensen förnyade klagomål sammanhänga med att en allt större andel ärenden avskrivs, överlämnas till annan myndighet eller avbryts på ett tidigt stadium i beredningsprocessen.

Den hittills behandlade stickprovsstudien ger ingen möjlighet att avgöra vilken betydelse upprepade klagomål från en och samma person (företag och organisation) har för den totala mängden klagomål.

För att få underlag för en sådan bedömning gjordes en särskild undersökning av JO:s personregister för hela 1973. Personregistret består av närmare 4 000 diarielappar med uppgifter om de klagande. Som regel

motsvarar 1 diarielapp 1 klagoärende. I de fall fler än en person undertecknat klagoskriften brukar diariekopian sättas in i registret i bokstavsordning med ledning av första namnet på klagoskriften. Ytterligare en diarielapp sätts sedan in i registret för var och en av klagandena i samma ärende. Personregistret används också för företag och organisationer som klagar liksom för att hålla reda på vissa större ärenden med många klagomål, t. ex. Norrmalmstorgshändelserna och IB-affären 1973.

I den fortsatta redovisningen har endast diarielappar med "förstanamn" (inkl. företag och organisationer) räknats för att få en uppfattning om vilken betydelse klagomål från sådana som klagar ofta har för den totala ärendemängden under 1973. Genom att samma person kan förekomma både som "förstanamn" och som "binamn" ger tekniken att räkna "förstanamnen" en nedre gräns för betydelsen av dem som klagar ofta. Genomgången av personregistret ger emellertid vid handen att det endast förekommer i kanske ett 20-tal fall – oftast beträffande intagna på olika typer av anstalter – att en person förekommer både som "förstanamn" i ett eller flera ärenden och samtidigt som "binamn" i ytterligare något ärende.

Fördelningen av klagoärenden initierade av personer (företag, organisationer) med 1 registrerat klagomål, 2 klagomål etc. framgår av tabell 22.

Tabell 22. Fördelning av diarieförda klagoärenden på klagande med varierande antal klagoärenden 1973

Klagande, med	Antal klagande	Diarieförda ärenden		
		Antal i abs. tal	Procent	
1 klagomål	2 215	2 215	68,6	
2 "	223	446	13,8	31,4
3 "	60	180	5,6	17,6
4 "	17	68	2,1	12,0
5 "	14	70	2,2	9,9
6 " eller flera	21	249	7,7	
Summa	2 550	3 228[a]	100	

[a] Enligt ämbetsberättelsen 1974 var antalet anhängiggjorda klagoärenden 3 219.

De som under 1973 klagat i mer än ett ärende utgör 13 procent av de klagande men svarar för drygt 31 procent av det totala antalet diarieförda klagoärenden. I denna kategori dominerar en grupp klart – nämligen intagna på anstalter. Ungefär 1/3 utgörs av intagna på fängvårdsanstalter, häkten, rättspsykiatriska kliniker och mentalsjukhus. För dessa liksom för övriga som klagar ofta gäller att de vanligen klagar i egen sak eller som grupp, t. ex. över förhållandena på en speciell anstalt för samtliga intagna. Antalet icke-partsärenden förefaller inte vara anmärkningsvärt stort bland de som klagade mer än en gång under 1973. I några fall

framgår att den som klagar är ombud. Tidigare har förekommit att enskilda uppträtt som ombud eller klagat som icke-parter i 100-tals ärenden. Detta förekom inte under 1973. Högsta uppmätta antalet anmälningar per person var i två fall 23. I inget av dessa fall tycks den klagande ha uppträtt som ombud.

Vid sidan om intagna på anstalter kan ytterligare en speciell grupp klagande urskiljas. Det gäller sådana som begär omprövning av ett tidigare JO-beslut. Denna grupp är emellertid inte särskilt stor. Klagomål som gäller omprövning diarieförs sålunda i viss utsträckning som nya ärenden. Vanligen beror detta på att klagomålet inkommer under ett senare kalenderår än det ursprungliga ärendet, men ibland sker det även då den klagande tillfört utredningen nytt material eller ändrat sitt klagomål i ett eller annat avseende. Antalet ärenden som på detta sätt avser omprövning utgör totalt cirka 2 procent av samtliga klagoärenden under året. Som tidigare framgått förekom 1972 förnyade klagomål under samma diarienummer i 12 procent av samtliga klagomål. Förnyade klagomål innebär således en avsevärd arbetsbörda för JO-expeditionen och man kan med ledning av ärendestudien och genomgången av personregistret räkna med att minst vart 7:e ärende följs av nya klagomål rörande samma sak.

Som framgår av tabell 22 utgör den största gruppen bland dem som klagat i mer än ett ärende av sådana som lämnat två anmälningar under 1973. De svarar för 13,8 procent av antalet ärenden.

Efter den grupp klagande som inlämnar två anmälningar under året spelar den i tabellen upptagna gruppen med 6 eller fler anmälningar en anmärkningsvärt stor roll för den totala ärendemängden. Närmare 8 procent av samtliga klagoärenden härrör från dessa personer, trots att de utgör endast 0,8 procent av antalet klagande.

Redan tidigare har visats att bland klagomålsärendena dominerade sådana i vilka en eller flera *enskilda personer* klagar. Så var även fallet 1973. Endast 5 procent av klagoärendena kommer från företag eller organisationer. För dessa gäller i högre grad än beträffande enskilda personer att de endast lämnar in ett klagomål. Detta gäller 76 procent av klagomålen från företag och organisationer. 12 procent lämnar två klagomål och 12 procent 3 eller fler klagomål.

3 Klagoärenden: vissa detaljanalyser

3.1 *Effekter av formella avvisningsregler*

För att komma till rätta med JO-ämbetets arbetsbörda på grund av tillväxten i antalet klagomål har utredningen övervägt tänkbara begränsningar i klagomålsprövningen, bl. a. formella avvisningsregler för sådana grupper av ärenden som kan anses vara mindre angelägna att pröva.

Ombudsmännen föreslog den 5 maj 1971 att instruktionens § 8 ändrades så att ombudsman kunde lämna klagomål utan åtgärd, om han med hänsyn till omständigheterna fann det vara av mindre vikt att saken prövades. Särskilt borde då beaktas om besvärsmöjlighet kvarstod, om

det påstådda felet låg mer än ett år tillbaka i tiden eller om klaganden ej var part. Vid sidan av dessa regler är flera andra tänkbara, bl. a. att ärenden avvisas som är överklagbara men där besvärsmöjligheterna försuttits. Om alla dessa avvisningsregler torde gälla att de i princip kan bilda underlag för en lättolkad och enhetlig avvisningspraxis.

De frågor som är angelägna att besvara i anslutning till ett eventuellt införande av olika formella avvisningsregler är dels om de skulle innebära någon arbetslättnad för JO-ämbetet, dels och inte minst väsentligt om viktiga fel därigenom skulle kunna passera opåtalade. Med ledning av resultaten från ärendestudien skall här dessa frågor närmare diskuteras.

3.1.1 Ordinarie besvärsvägar ej utnyttjade

Från besvärssynpunkt kan de klagomål som kommer in till JO teoretiskt grupperas i följande fyra huvudkategorier:

1. Det beslut eller den åtgärd klagomålet avser kan i princip ej överklagas av den klagande i vanlig ordning.
2. Beslutet kan överklagas och klaganden har besvärat sig i vanlig ordning.
3. Beslutet kan i princip överklagas, men klaganden har försuttit klagotiden.
4. Beslutet kan i princip överklagas och klagomöjligheten återstår.

De klagomål som ryms i den första kategorin bör ej avvisas av JO, eftersom de ej kan prövas i vanlig ordning.

Klagomålen i den andra kategorin avser fall då klaganden vänt sig till JO trots att han besvärat sig i vanlig ordning. Om besvärsmyndigheten avgjort ärendet bör det ej finnas något hinder för JO att uppta klagomålet till prövning. Om besvären fortfarande är oavgjorda, bör JO liksom nu avhålla sig från att pröva klagomålet, för att inte föregripa besvärsmyndighetens prövning.

I övriga fall, dvs. när ett beslut i princip kan överklagas men klaganden försuttit klagotiden (kategori 3) eller klagomöjlighet återstår (kategori 4) föreligger starkare skäl för speciella avvisningsregler.

Motivet för att avvisa ärenden i kategori 3 skulle vara att en sådan regel åtminstone på längre sikt och när den blivit känd skulle kunna förhindra att man utnyttjar JO i stället för de ordinarie besvärsvägarna. Resultaten från ärendestudien tyder nämligen på en över tid ökande tendens att vända sig till JO utan att man tidigare överklagat (tabell 23).

När det gäller kategori 4 skulle givetvis motivet vara att det från den klagandes synpunkt är fördelaktigare att få ärendet prövat i vanlig besvärsordning eftersom JO inte kan upphäva eller ändra beslut. Det finns ju dessutom alltid möjlighet att återkomma till JO om besvärsmyndigheten ej bifaller besvären.

Det kan i detta sammanhang nämnas att det redan nu undantagsvis förekommer att klagoärenden avvisas med den huvudsakliga motiveringen att klagomöjlighet kvarstår. Detta inträffade 1964 i 0,5 procent av stickprovets klagoärenden, 1968 i 1 procent och 1972 i 1,6 procent av ärendena.

Vid kodningen av klagoskrifterna visade det sig svårt att klart särskilja de fyra ovan angivna kategorierna på grund av att klagoskrifterna innehåller otillräcklig information. Därför kodades endast de fall där det klart framgick att man tidigare besvärat sig innan man vände sig till JO och övriga ärenden lades i en restkategori. Som framgår av tabell 23 har andelen som överklagat halverats från 33 till 16 procent mellan år 1964 och år 1972. Till en del sammanhänger detta med att klagoärendena förändrats till sin sammansättning, bl. a. har icke-partsärendena ökat som tidigare visats (jfr tabell 7). Det är emellertid sannolikt att man också i ökad utsträckning börjat uppfatta JO som en normal och tämligen lättillgänglig väg att vinna rättelse snarare än som ett extraordinärt rättsmedel.

Tabell 23. Har klaganden tidigare överklagat?

	1964	1968	1972
Överklagat	33	27	16
Framgår ej	67	73	84
Summa procent	100	100	100

Det är därför troligt att gruppen ärenden som skulle kunna avvisas emedan ordinarie besvärsvägar ej utnyttjats (kategorierna 3 och 4 ovan) har blivit större. Problemet är emellertid att klagoskrifterna inte innehåller tillräcklig information för att man direkt skall kunna tillämpa dessa avvisningsregler annat än i ett begränsat antal fall.

För att kunna tillämpas generellt skulle sålunda både en avvisningsregel grundad på att klagomöjlighet ej utnyttjats och/eller en regel grundad på att klagomöjlighet återstår kräva mer information om ärendena än vad som vanligen omedelbart framgår av klagoskrifterna. Denna information skulle kunna erhållas antingen genom en särskild utredning i ärendet eller genom att man kunde räkna med att den gjordes känd för JO redan i samband med klagoskriftens inlämnande. I det senare fallet skulle man behöva någon form av standardiserat anmälningsförfarande, t. ex. en särskild blankett där vitala uppgifter om klagoärendet – bl. a. tidpunkten för beslutet och om besvärsrätten utnyttjats – var ifyllda. Även om en blankett införs finns det emellertid risk för att JO-ämbetet i många fall måste inskaffa kompletterande uppgifter. Avvisningsregler grundade på att besvärsmöjligheter ej utnyttjats skulle därför knappast vara särskilt effektiva från arbetsbesparingssynpunkt om man ser till ämbetet som helhet, men däremot kunna lätta ombudsmännens arbetsbörda.

Den inledningsvis nämnda frågan om väsentliga fel skulle kunna passera opåtalade om de ovan diskuterade avvisningsreglerna infördes är svårare att besvara. Med ledning av ärendestudien kan endast konstateras att JO finner anledning att framställa erinringar och annan kritik i något större utsträckning i de ärenden där klaganden tidigare överklagat än i andra ärenden (tabell 24). Det måste emellertid framhållas att i gruppen

"Framgår ej", finns ärenden där det ej varit möjligt att överklaga förutom sådana där ordinarie besvärsmöjligheter ej utnyttjats.

Tabell 24. Andelen erinringar och andra kritiska uttalanden i procent av ärenden där klaganden tidigare överklagat.

	1964	1968	1972
Överklagat	8	18	12
Framgår ej	10	9	9

Oavsett om avvisningsregler grundade på att besvärsrätten ej utnyttjats införs eller ej är det önskvärt att JO i klagoärendena omedelbart kan få information om att klagotid återstår, för att den klagande skall kunna upplysas härom och ärendet behandlas med förtur på JO-expeditionen. Omloppstiderna för JO:s handläggning är numera så långa att det annars kan finnas risk för att klagotiden försitts. Speciellt anmärkningsvärt är att omloppstiderna under senare år ökat för sådana ärenden som inte utreds, vilket framgått av tabell 19.

Det bör i detta sammanhang åter framhållas att omloppstiderna beräknats från datum för anhängiggörandet till datum för beslutet. Det kan sålunda förflyta ytterligare någon dag för beslutets expediering, vartill kommer tid för postbefordran av klagoskriften till JO-ämbetet och för JO:s beslut till den klagande. Nästan 60 procent av alla ärenden som ej utreds hade 1972 omloppstider på mer än en vecka. Bland dessa kan det naturligtvis finnas ärenden där klagotid återstår utan att det framgår av klagoskriften och att besvärstiden försitts på grund av de långa omloppstiderna.

3.1.2 Felet ligger ett år eller mer tillbaka

Redan tidigare har visats att de flesta klagomål avser aktuella förhållanden. Ärenden av vilka det klart framgick att de påstådda felen var 1 år eller äldre uppgick till 31 procent 1964, 21 procent 1968 och 14 procent 1972 (tabell 10).

En avvisningsregel grundad på felets ålder skulle i princip vara lätt att tillämpa. På samma sätt som beträffande tidigare utnyttjande av ordinarie besvärsvägar gäller emellertid att klagoskrifterna ger bristfällig information. I mellan 14 och 30 procent av ärendena saknas uppgift om hur gammalt det påstådda felet är (tabell 10). Även här skulle lösningen kunna vara att anmälan till JO skedde på ett fastställt formulär eller att en mindre utredning gjordes. I det senare fallet går emellertid en del av vinsten med snabb avskrivning förlorad.

JO har som nämnts möjlighet att avvisa klagomålet när det påstådda felet är 5 år eller äldre. Så sker också som regel även om det händer att saken ändå tas upp till prövning t. ex. emedan skadeståndsansvar kan föreligga. Ärenden som är äldre än 5 år är emellertid mycket få – 2 à 3 procent av samtliga klagomål.

Tabell 25. Andelen erinringar och andra kritiska uttalanden i ärenden som rör fel av olika ålder. Klagoärenden.

	1964	1968	1972
Mindre än 1 år	8	12	10
1–5 år	7	22	15
Framgår ej klart	5	1	0

Av tabell 25 framgår att andelen erinringar både 1968 och 1972 är större bland ärenden som är 1 år eller äldre än bland övriga ärenden.

Även om antalet ärenden som är äldre än 1 år sannolikt är ganska litet (jfr tabell 10) skulle en avvisningsregel som grundas på felets ålder och som tillämpas generellt uppenbarligen medföra att en del fel undgick upptäckt och inte kom att påtalas.

3.1.3 Icke-partsärenden

En avvisningsregel grundad på klagandens ställning som part eller inte har i jämförelse med de två regler som diskuterats i det föregående en avgjord fördel. Det framgår nämligen som regel direkt av klagoskrifterna om den klagande är part eller inte eller i övrigt i vilken relation han eller hon står till det påtalade felet eller förhållandet. Endast mellan 2 och 5 procent av klagoskrifterna saknar uppgifter om partsförhållandet. Någon extra utredning för att utröna den klagandes partsställning skulle således normalt inte vara behövlig. Däremot kan givetvis gränserna för partsbegreppet diskuteras. Det kan också vara en fördel i vissa fall att en utomstående kan påta sig ansvaret för en anmälan.

Gruppen icke-partsärenden har tillväxt i omfattning och är f. n. ganska stor (18 procent 1972; jfr tabell 7). I ökande utsträckning tycks också partsställningen ha betydelse för bedömningen av om ett klagomål skall utredas närmare eller inte. Av tabell 26 framgår att partsärendena alla de tre undersökningsåren oftare utreds än övriga ärenden. Vidare gäller att andelen partsärenden 1972 som blir föremål för "stor" utredning (kategorierna 3 och 4 i tabell 26) är dubbelt så stor som motsvarande siffra för icke-partsärendena. Samma tendens återfinns klart 1968, även om procenttalsskillnaderna mellan parts- resp. icke-partsärendena är mindre än 1972. 1964 däremot utreddes både parts- och icke-partsärendena i ungefär samma omfattning. Det finns anledning att anta att JO under trycket av ett starkt ökat antal klagomål har tolkat instruktionens generalklausul om att "ombudsman bör lämna klagomål utan åtgärd, om det från allmän och enskild synpunkt är av ringa betydelse att saken prövas" så att partsärendena i första hand bör utredas. Det kan emellertid inte uteslutas att icke-partsärendena har ändrat karaktär över tid och att de blivit mer "bagatellartade". Klagomålens rimlighet eller kvalité har dock inte närmare kunnat studeras på grund av kvantifieringssvårigheter.

Tabell 26. Utredningens omfattning för parts- resp. icke-partsärenden.

Utredningsåtgärd	1964		1968		1972	
	Part + anhörig	Icke-part + framgår ej	Part + anhörig	Icke-part + framgår ej	Part + anhörig	Icke-part + framgår ej
1 Ingen utredningsåtgärd	29	53	36	54	37	66
2 Endast telefonsamtal eller infordrat akt	28	6	18	11	33	20
3 Remiss till berörd myndighet eller tjänsteman	25	15	35	18	21	12
	43	41	46	35	30	14
4 Utredningsåtgärd utöver 2–3	18	26	11	17	9	2
Summa procent	100	100	100	100	100	100

En viktig fråga av intresse i detta sammanhang är om den mindre omfattande utredningen av icke-partsärendena under senare år också lett till ett mindre antal erinringar i dessa ärenden. Så tycks emellertid inte vara fallet vilket framgår av tabell 27, där andelen erinringar och andra kritiska uttalanden inkl. åtal angivits för åren 1964, 1968 och 1972 för parts- resp. icke-partsärendena. Ett generellt avvisande av alla icke-partsärenden skulle således leda till att ett icke obetydligt antal fel undgick att bli påtalade av JO.

Tabell 27. Andelen erinringar och andra kritiska uttalanden i procent av parts- resp. icke-partsärenden.

	1964	1968	1972
Part + anhörig	8	10	10
Icke-part + framgår ej	6	13	8

3.2 *Effekter av olika delegationsregler*

Som nämnts i föregående avsnitt har utredningen övervägt att föreslå att ombudsmännen får en vidsträckt delegationsrätt för att därigenom avlasta dem från enklare ärenden. Enligt ett av de diskuterade organisationsalternativen bör sådana ärenden kunna avskrivas på byråchefsnivå. Däremot skall byråcheferna inte ha rätt att kritisera en myndighet eller tjänsteman och heller inte att anmäla någon för disciplinär åtgärd eller att åtala någon. Byråchef bör heller inte kunna göra uttalande om att fel ej begåtts eller att det saknas anledning att misstänka att fel begåtts. Han skall endast kunna bestämma att klagoskriften ej föranleder åtgärd eller ytterligare åtgärd. JO tänks lämna generella anvisningar om vilka typer av ärenden som skall avvisas eller avskrivas.

Med utgångspunkt i ämbetsberättelsens statistik för år 1973 kan man räkna med att den yttersta gränsen för denna delegationsrätt skulle medge att drygt 80 procent av klagoärendena stannade på byråchefsnivå. Därav 40 procent som enligt ämbetsberättelsen avgjordes utan särskild utredning och ytterligare 44 procent som utreddes utan att fel funnits som föranledde erinran eller annan kritik. Som underlag för en bedömning av konsekvenserna för ombudsmännens arbetssituation ger emellertid dessa siffror en alltför grov bild. Detta av två skäl. Dels måste man räkna med att ombudsmännen i stor utsträckning kopplas in på ärenden som utreds men inte leder till att fel upptäcks, dels ger antalet ärenden inte en rimlig uppfattning om det arbete som är förenat med handläggningen för ombudsmännens del. Ett försök har därför gjorts att beräkna ombudsmännens arbetsbelastning efter en tänkt omorganisation med vidsträckt delegationsrätt med utgångspunkt i stickprovsstudien av 1972 års ärenden och med hänsynstagande till omfattningen av de utredningsåtgärder som vidtas snarare än om kritik utdelas eller inte.

Omfattningen av utredningarna i klagoärenden har som tidigare grupperats i 4 klasser – ingen utredningsåtgärd, endast telefonsamtal eller infordrat akt, remiss till berörd myndighet eller tjänsteman samt i en fjärde grupp ärenden som föranlett ytterligare utredningsåtgärder. Klagoärendenas procentuella fördelning på dessa kategorier 1972 framgår av tabell 28, kolumn 1 (jfr även tabell 15).

Den första gruppen är från delegationssynpunkt ganska klar. Där ingår sådana ärenden som omedelbart avvisas på grund av att de faller utanför JO:s kompetens eller avskrivs för att de är orediga eller gäller ett ärende som man tidigare klagat i och där det nya klagomålet i sak inte tillfört ärendet något nytt. Hit hör också sådana ärenden som är under prövning i annan myndighet eller där det omedelbart framgått att det inte fanns anledning att misstänka tjänstefel. Dessa ärenden som tillsammans utgjorde 43 procent av samtliga klagoärenden 1972 kan sannolikt i allmänhet avgöras på byråchefsnivå utan att ombudsmännen kopplas in annat än i rena undantagsfall.

Nästa grupp ärenden, dvs. de som blir föremål för en "liten" utredning i form av ett eller flera telefonsamtal eller en infordrad akt, men som i övrigt inte utreds, utgör 31 procent. Även dessa ärenden behöver sannolikt endast i undantagsfall föras upp till JO. I denna grupp förekommer ytterligt sällan att JO avger erinran eller annan kritik.

Den tredje gruppen ärenden omfattar sådana där remiss infordrats men ingen utredningsåtgärd därutöver vidtagits. Även om remiss enligt det diskuterade organisationsalternativet kan beslutas av byråcheferna måste man räkna med att ombudsmännen normalt kommer att kopplas in på dessa ärenden, eftersom det ofta är fråga om att avgöra om fel begåtts eller inte. I undantagsfall kan man givetvis tänka sig att ärendet efter remiss avskrivs utan att det finns anledning att göra något uttalande om misstanke om tjänstefel. Den tredje gruppen omfattade 1972 19 procent av samtliga ärenden.

I den fjärde gruppen slutligen – som rymmer 7 procent av klagoärendena – drivs utredningarna längre och här kan man utgå från att

ombudsmännen undantagslöst befattar sig med och avgör vilka utredningsåtgärder som skall vidtas och fattar beslut om erinran eller annan kritik skall utdelas eller inte.

Om det diskuterade delegationsförfarandet utnyttjas maximalt kommer för ombudsmännens del sålunda sannolikt gränsen för deras befattning med klagoärendena väsentligen att gå mellan ärenden som blir föremål för "stor" utredning och ärenden som medför ingen eller en "liten" utredning. Detta skulle innebära att 26 procent av klagoärendena måste avgöras av ombudsmännen, medan 74 procent kan delegeras till byråchefsnivån.

Som nämnts ger emellertid antalet ärenden ingen rimlig uppfattning om arbetsbelastningen för ombudsmännen. För närvarande fattas alla beslut av ombudsmännen men det arbete som de lägger ned på varje ärende varierar starkt. I ärenden som omedelbart avvisas torde deras arbetsinsats vara obetydlig och i de enklaste fallen kunna räknas i minuter. Även i dessa fall kan dock ibland förekomma omfattande rättsutredningar och/eller tidsödande genomgång av aktmaterial. De mer komplicerade fallen kan däremot ta i anspråk dagar och t. o. m. veckor. Arbetsinsatsen torde också variera mellan ombudsmännen beroende på olika beredningss- och föredragningsteknik. Utan att genomföra mer omfattande tidsstudier är det svårt att få ett mer exakt mått på arbetsinsatsens storlek i skilda typer av ärenden. En grov uppfattning kan emellertid erhållas med ledning av ärendestudien. Vid kodningen antecknades nämligen omfattningen av JO:s beslut, räknat i antalet sidor. Även om detta inte är ett idealiskt mått – ombudsmännens arbetsinsats torde t. ex. väsentligen vara koncentrerad till de kommenterande avsnitten efter "strecket", dvs. efter redogörelsen för vad som hänt i sak – bör det i varje fall ge underlag för en bättre uppskattning av ombudsmännens arbetsbörda vad beträffar klagoärendena än endast antalet ärenden.

Tabell 28. Beräkning av JO:s "arbetsmängd" uttryckt i antal sidor hos besluten i klagoärenden med olika omfattande utredningsåtgärder.

Utredningens omfattning	Procentuell fördelning av klagoärenden i stickprovet 1972	Beräknad fördelning av 3 200 klagoärenden i absoluta tal	Medeltal sidor i besluten i stickprovet 1972	"Arbetsmängd"	
				Antal beslutssidor i abs.tal Kol. 2 x kol. 3	Procentuell fördeln. av kol. 4
	1	2	3	4	5
1 Ingen utredningsåtgärd	43	1 375	1.1	1 515	20
2 Endast telefonsamtal eller infordrat akt	31	985	1.5	1 475	20
3 Remiss till berörd myndighet eller tjänsteman	19 } 26	610 } 840	3.9	2 380	32 } 60
4 Utredningsåtgärd utöver 2–3	7	230	9.0	2 070	28
Summa	100	3 200		7 440	100

Medeltalet sidor i beslutshandlingen för ärenden med olika omfattande utredningsåtgärder framgår av tabell 28, kolumn 3. Ärenden i vilka inga utredningsåtgärder vidtas resulterar i ett beslut om cirka 1 sida, ärenden där endast kompletterande upplysningar inhämtas genom telefonsamtal eller genom att en akt infordras får i medeltal 1,5 sida, remissärenden 3,9 sidor och ärenden med omfattande utredningsåtgärder i genomsnitt 9 sidor. Dessa siffror har i tabell 28, kolumn 4, multiplicerats med antalet ärenden i resp. kategori 1972 för att erhålla ett mått på ombudsmännens "arbetsmängd" uttryckt i antalet beslutssidor. I kolumn 5 har sedan den totala arbetsmängden fördelats procentuellt efter hur omfattande utredningarna är i de fyra nämnda kategorierna.

Om man utgår från att alla ärenden som inte utreds eller som endast blir föremål för "liten" utredning delegeras till byråchefsnivån skulle 40 procent av ombudsmännens arbetsmängd falla bort. Detta måste betraktas som en absolut övre gräns av två skäl. Dels är det sannolikt att ombudsmännen i någon utsträckning befattar sig även med ärenden i kategorierna 1 och 2 bl. a. för att i tveksamma fall ta ställning till remiss. Dels är det sannolikt att arbetsmängdsmåttet underskattar ombudsmännens arbete med de mer komplicerade ärendena. Undersökningen visar således att de diskuterade delegationsreglerna maximalt utnyttjade ger utrymme för ytterligare en avsevärd ökning i antalet klagomål – teoretiskt uppemot 70 procent – utan att det nuvarande antalet ombudsmän behöver utökas. Detta givetvis under förutsättning att ombudsmännens arbetsuppgifter vid sidan om klagomålsprövningen inte förändras och att nytillkomna klagoärenden till sin art inte avviker från de nuvarande klagoärendena.

4 Initiativärenden

Antalet initiativärenden i stickproven för de tre undersökta halvåren 1964, 1968 och 1972 var litet – 128, 46 resp. 40 ärenden. Osäkerheten i materialet är sålunda stor och redovisningen kommer därför att göras mycket översiktlig. Det bör åter poängteras att diarieföringstekniken beträffande initiativärendena förändrades 1968. MO diarieförde alla inspektionsprotokoll som initiativärenden även om de inte innehöll anmärkningar eller föranledde ytterligare utredning. Detta påverkar givetvis jämförelsemöjligheterna över tid.

Till alldeles övervägande del är inspektioner källan till initiativärendena. 1964 gällde detta 77 procent av ärendena, 1968 87 procent och 1972 85 procent. Skillnaden mellan å ena sidan 1964 och å andra sidan 1968 och 1972 beror nästan helt på att MO:s granskning av insända arrestantkort var omfattande 1964 och att de gruppvis diarieförde som särskilda ärenden.

De ärenden som inte initieras av en speciell inspektion eller iakttagelser gjorda under en serie inspektioner grundas på tidningsartiklar som uppmärksammas på JO-ämbetet direkt eller som anonymt insänds till expeditionen. En annan källa för initiativärendena är upprepade klagomål

på ett visst lagstiftningsområde och någon enstaka gång anonyma brev och telefonanmälningar. Vid sidan om inspektionerna torde emellertid tidningsartiklar numera vara den väsentligaste grunden för initiativärendena.

4.1 *Initiativärendenas fördelning på förvaltningsområden*

Initiativärendenas fördelning på olika förvaltningsområden enligt JO:s egen klassificering framgår av tabell 29. I tabellen har samma indelning följts som återfinns i ämbetsberättelsen, men några kategorier har sammanslagits. Som nämnts är antalet ärenden i stickproven få och eftersom de dragits från andra halvåret resp. undersökningsår kan det finnas risk för att resultaten inte är representativa. Om t. ex. inspektionerna vid olika tidpunkter koncentreras på speciella förvaltningsområden kan detta medföra att stickproven kommit att innehålla mycket speciella initiativärenden. En jämförelse mellan tabell 29 och ämbetsberättelserna visar emellertid ganska stor överensstämmelse. I stickprovet 1964 dominerar helt försvarsärendena – vilket är ett uttryck för MO:s många initiativärenden. 1968 och 1972 sjunker försvarsärendenas andel kraftigt. I stället ökar taxerings- och uppbördsärendenas andel både 1968 och 1972. 1968 har också domstols-, åklagar- och polisärenden en relativt stor andel av initiativärendena. Samma tendenser återfinns i ämbetsberättelserna och trots att stickproven är små tycks de ge en representativ bild av förändringen i initiativärendenas sammansättning mellan de tre undersökningsåren.

Tabell 29. Initiativärendenas fördelning på olika förvaltningsområden enligt JO:s egen klassificering.

	1964	1968	1972
Domstolar, åklagare, polis	19	37	13
Kriminalvård	0	4	5
Försvar	65	13	8
Social-, sjuk- och hälsovård, allm. försäkring m. m.	5	11	5
Kommunal självstyrelse	0	2	5
Taxering, uppbörd, finansärenden i övrigt	4	24	47
Övrigt	7	9	17
Summa procent	100	100	100

På samma sätt som när det gäller klagoärendena skall här två tabeller redovisas, som belyser initiativärendenas art och de fel som JO utreder.

I tabell 30 återfinns en beskrivning av ärendenas art efter en uppdelning på 9 olika kategorier (jfr tabell 8).

Tabell 30. Initiativärendenas art.

	1964	1968	1972
Frihetsberövanden	1	2	3
Domar, brottsundersökningar (ej frihetsberövanden)	21	26	16
Förhållanden på anstalt och under militärtjänst	34	17	8
Tryckfrihet och offentlighet	0	0	0
Ekonomiska förmåner m. m.	1	7	10
Ekonomiska krav på individen från samhällets sida	4	20	55
Tjänstemannaärenden	0	0	3
Övriga ärenden rörande enskilds rätt	4	15	5
Övriga ärenden	35	13	0
Summa procent	100	100	100

Även här slår det starka inslaget av försvarsärenden igenom 1964. Kategorin "Förhållanden på anstalt och under militärtjänst" har minskat kraftigt sedan 1964, då inspektionsverksamheten beträffande försvaret och granskningen av arrestantkort var omfattande.

I övrigt kan man lägga märke till att kategorin "Ekonomiska krav på individen från samhällets sida" har ökat mycket starkt över tid. Detta sammanhänger med en intensiv granskning under senare år av vissa taxeringsärenden, framför allt ärenden rörande ofullständig underrättelse om ifrågasatt avvikelse från självdeklaration. I gruppen "Övriga ärenden" från 1964 ligger flera diarieförda inspektionsprotokoll.

Majoriteten av alla initiativärenden gäller formella fel i handläggningen – inte det materiella innehållet i besluten. Detta framgår av tabell 31 där det ifrågasatta felets art klassificeras i 9 olika kategorier.

Tabell 31. Det ifrågasatta felets art i initiativärendena.

	1964	1968	1972
Dröjsmål	8	20	15
Åsidosättande av handläggningsföreskrifter	69	43	60
Underlåtenhet att besvara framställningar	0	2	0
Olämpligt uppträdande	0	0	0
Våld och övergrepp	0	4	0
Olämplig behandling	0	0	0
Materiellt innehåll i beslut	8	24	20
Övrigt	15	7	5
Summa procent	100	100	100

Eftersom JO själv väcker frågan om något fel begåtts vad beträffar initiativärendena återspeglar denna indelning JO-granskningens inriktning på formella fel. Till skillnad från de påstådda felen i klagoärendena men på samma sätt som beträffande JO:s anmärkningar i klagoärendena (jfr tabellerna 9 och 21) dominerar sålunda fel i handläggningen och dröjsmål. Inititativärenden som tas upp på grund av det materiella innehållet i besluten förekommer visserligen, men utgör en begränsad andel av samtliga initiativärenden.

När det gäller det ifrågasatta felets ålder (tabell 32) så visar initiativärendena samma tendenser som klagoärendena. Ärenden som är mindre än två år gamla dominerar. På samma sätt som beträffande klagoärendena finns en grupp initiativärenden där det ifrågasatta felets ålder inte framgår. För initiativärendena är denna grupp särskilt stor 1964. Till en del beror detta på att diarieföringstekniken ändrats. Som tidigare nämnts diarieförde MO 1964 även inspektioner som inte innehöll misstanke om att fel kunde föreligga och således inte medförde ytterligare utredning. Detta är det främsta skälet till att kategorin "Framgår ej klart" är så stor 1964.

Tabell 32. Felets ålder i initiativärendena.

	1964	1968	1972
Mindre än 1 år	26	50	60
1 upp till 2 år	25	22	24
2 upp till 5 år	3	4	5
5 år eller mer	1	7	0
Framgår ej klart	45	17	11
Summa procent	100	100	100

4.2 *Vem riktas initiativärendena mot?*

I jämförelse med klagoärendena visar initiativärendena en annorlunda sammansättning när det gäller vilken typ av myndighet som ärendena riktas mot. Visserligen dominerar i båda ärendetyperna statliga myndigheter, men andelen statliga myndigheter är avsevärt större bland initiativärendena. Medan klagomålen i 55–63 procent av fallen avser statliga myndigheter är motsvarande siffror 77–97 procent för initiativärendena, vilket framgår av tabell 33. 1964 års initiativärenden skiljer särskilt starkt ut sig från de övriga två åren, även i detta fall beroende på de många initiativärendena hos MO vilka givetvis faller inom gruppen statliga myndigheter. Kommunala myndigheter är särskilt svagt företrädda 1964 men också 1972. Detta kan givetvis bero på tillfälligheter, men även om man borträknar de MO-ärenden 1964 som inte utreds vidare är det klart att kommunerna är föremål för en mindre omfattande tillsyn genom JO:s egna initiativ än genom klagomål. Den större andelen "kommunala" initiativärenden 1968 hänför sig huvudsakligen till inspektioner av socialnämnder och initiativärenden på grund av tidnings-

artiklar beträffande vårdnadsärenden. Den jämförelsevis höga siffran för kategorin "Statliga och kommunala eller övriga offentliga myndigheter" 1972 sammanhänger med en stor mängd inspektionsärenden i lokala skattemyndigheter, men där granskningen riktas mot ordförandena i taxeringsnämnder.

Tabell 33. Vilken typ av myndighet riktas initiativärendena mot?

	1964	1968	1972
Statlig myndighet	97	78	77
Kommunal myndighet	2	20	5
Statliga och kommunala eller övriga offentliga myndigheter	1	2	18
Summa procent	100	100	100

4.3 *Vilka utredningsåtgärder vidtas?*

Som framgått domineras initiativärendena helt av sådana fall som uppkommit genom inspektionsverksamheten. Det betyder också att ett omfattande förberedande arbete som regel redan nedlagts på initiativärendena innan de diarieförs och att de knappast tas upp till närmare granskning utan att starka skäl föreligger för misstanken att något fel begåtts. När initiativärendena diarieförs har därför oftast beslut redan fattats om ytterligare utredning som startar med en remiss till berörd tjänsteman eller myndighet.

Som framgår av tabell 34, där procentandelen ärenden med olika utredningsåtgärder angivits, förekommer remiss till berörd myndighet eller tjänsteman i 81–94 procent av alla ärenden. Som jämförelse kan nämnas att motsvarande siffror för klagoärendena var 25–42 procent. Däremot behöver i initiativärendena förberedande åtgärder i form av telefonupplysningar knappast alls vidtas och akter infordras i betydligt mindre utsträckning än i klagoärendena (jfr tabell 14).

Tabell 34. Förekomst av olika utredningsåtgärder. Procent av samtliga initiativärenden resp. år.

	1964	1968	1972
Telefonupplysning	1	0	0
Infordrat akt	16	15	16
Remiss till berörd myndighet eller tjänsteman	81	89	94
Remiss till överordnad myndighet	3	9	5
Remiss till annan myndighet	1	2	3
Annan utredning (t. ex. förhör)	1	2	0

Över tid visar initiativärendena en annan utveckling än klagoärendena vad beträffar utredningarnas omfattning. Detta framgår sammanfattningsvis av tabell 35 där initiativärendena fördelats på olika kombinationer av utredningsåtgärder på samma sätt som tidigare redovisats för klagoärendena (jfr tabell 15). Medan klagoärendena 1972 blir föremål för mindre omfattande utredningar än tidigare år, är förhållandet det motsatta för initiativärendena. Både gruppen ärenden som endast remitterats till berörd tjänsteman eller myndighet och gruppen ärenden som utreds ytterligare ökar systematiskt från 1964 till 1968 och 1972.

Tabell 35. Fördelning av initiativärendena efter utredningens omfattning.

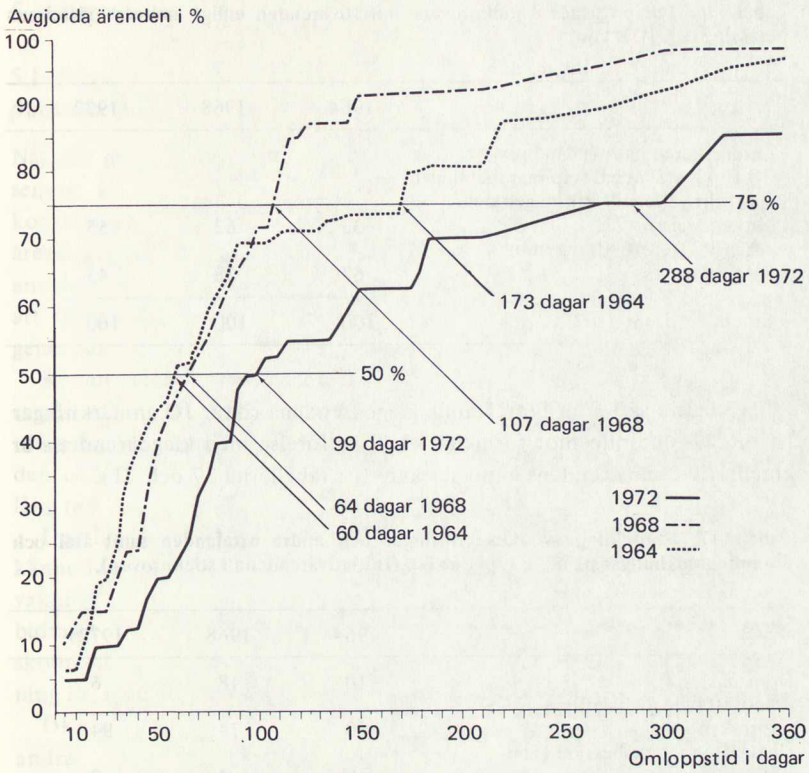
	1964		1968		1972	
1 Ingen utredningsåtgärd	12		7		3	
2 Endast telefonsamtal eller infordrat akt	6		4		3	
3 Remiss till berörd myndighet eller tjänsteman	77	82	80	89	82	94
4 Utredningsåtgärd utöver 2–3	5		9		12	
Summa procent	100		100		100	

Att det över huvud taget förekommer initiativärenden utan någon som helst utredningsåtgärd sammanhänger med två förhållanden. För det första gäller att man 1964 även diarieförde inspektionsprotokoll och granskning av arrestantkort utan att de föranledde ytterligare åtgärder, för det andra har t. ex. skrivelser till Riksdagen och Kungl. Maj:t registrerats som initiativärenden. När den senare typen av ärenden diarieförts har de givetvis föregåtts av en utredning inom kansliet oftast grundad på iakttagelser gjorda vid flera inspektioner eller klagomål.

Om hänsyn tas till de ändrade principerna för diarieföringen genom att de av MO rutinmässigt diarieförda inspektionsprotokollen frånräknas existerar knappast några skillnader i omfattningen av utredningarna mellan de olika åren.

Som ett resultat av de omfattande utredningsåtgärder som vidtas i initiativärendena får de i jämförelse med klagoärendena lång omloppstid. 1964 var medianvärdet för omloppstiden 60 dagar (för klagoärendena 32), 1968 64 dagar (för klagoärendena 30 dagar) och för 1972 99 dagar (för klagoärendena 20 dagar). Den kumulativa fördelningen av avgjorda initiativärenden efter omloppstidens längd framgår i detalj av figur 4. Vid sidan om det förhållandet att initiativärendena utreds i större omfattning än klagoärendena bör det observeras att ett omfattande förberedande arbete redan nedlagts på de flesta initiativärenden innan de diarieförs. Tiden för inspektionerna är inte inräknad i omloppstiderna och jämförelsen med klagoärendena därför inte helt rättvisande.

De ökande omloppstiderna för initiativärendena sammanhänger sålunda till en del med att de 1972 anhängiggjorda ärendena utreds i större



Figur 4 Kumulativ fördelning av avgjorda initiativärenden efter omloppstid.

omfattning än ärendena de två tidigare åren. En jämförelse mellan omloppstiderna för ärenden som faller i kategorierna 3 och 4 i tabell 35 visar emellertid att handläggningstiden över tid ökat för båda dessa kategorier. Förklaringen härtill är sannolikt densamma som för klagoärendena, dvs. en ökad byråkratisering till följd av den snabba ökningen i antalet ärenden.

4.4 *JO:s beslut*

Eftersom JO som initiativärenden endast tar upp sådana ärenden där det finns starka skäl att misstänka att fel begåtts kommer också andelen erinringar eller andra uttalanden att bli stor i initiativärendena i jämförelse med klagoärendena. Som framgår av tabell 36 uppgår andelen ärenden med erinringar till mellan 33 och 62 procent beträffande initiativärendena mot 5–11 procent för klagoärendena (jfr tabell 20).

Anledningen till den mindre andelen erinringar 1964 jämfört med 1968/72 är som tidigare den stora andelen rutinmässigt registrerade MO-inspektionsärenden och granskningen av arrestantkort före omorganisationen.

Tabell 36. JO:s åtgärder i stickprovens initiativärenden enligt ämbetsberättelsens indelning och JO:s kod.

	1964	1968	1972
Erinran eller annat uttalande av JO (inkl. åtal och disciplinanmälningar samt skrivelser till Riksdagen och Kungl. Maj:t)	33	62	55
Avskrivet efter utredning utan att fel funnits	67	38	45
Summa procent	100	100	100

På samma sätt som beträffande klagoärendena riktar JO anmärkningar nästan uteslutande mot formella fel. I jämförelse med klagoärendena är emellertid denna tendens ännu starkare (jfr tabellerna 37 och 21).

Tabell 37. Fördelning av JO:s erinringar och andra uttalanden samt åtal och disciplinanmälningar på olika typer av fel. (Initiativärendena i stickproven).

	1964	1968	1972
Dröjsmål	10	18	6
Åsidosättande av handlingsföreskrifter	80	74	94
Underlåtenhet att besvara framställningar	0	4	0
Olämpligt uppträdande	0	0	0
Våld och övergrepp	0	4	0
Olämplig behandling eller andra åtgärder	0	0	0
Materiellt innehåll i beslut	10	0	0
Summa procent	100	100	100

Med stor sannolikhet sammanhänger detta med att granskningen vid inspektionerna endast i undantagsfall kan gå utöver en undersökning av att myndigheter och tjänstemän följt formella handläggningsregler.

Som tidigare framhållits verkar JO inte uteslutande genom att påpeka fel utan även genom att göra s. k. vägledande uttalanden (jfr diskussionen i avsnitt 2.6). Det fanns anledning anta att frekvensen sådana uttalanden skulle vara större i de ärenden som JO själv tar initiativ till än i klagoärendena. Så är också fallet, även om andelen vägledande uttalanden absolut sett är ringa – 3 à 4 procent av samtliga initiativärenden.

5 Sammanfattning och slutsatser

5.1 *Sannolika orsaker till ökningen av antalet klagoärenden och den framtida ärendeutvecklingen*

När det gäller att spåra orsaker till tillväxten i antalet klagoärenden under senare år ger ärendestudien endast delvis vägledning. Vad som kan konstateras är att alla arter av ärenden ökat i absoluta tal. Ingen speciell ärendegrupp – efter de olika klassificeringar som här kommit till användning – svarar helt för tillväxten i antalet klagomål. Detta tyder på att tillväxten bör kunna föras tillbaka på en hel serie orsaker eller mer generella förklaringar.

Redan inledningsvis framhölls att det finns ett tidsmässigt och logiskt samband mellan ökningen i antalet klagomål och tillväxten av den offentliga verksamheten under senare år. Det är emellertid uppenbart att den offentliga förvaltningens tillväxt inte är den enda förklaringen. En lång rad faktorer härutöver har sannolikt bidragit.

Det har inte direkt kunnat visas men det är möjligt att allmänhetens kännedom om JO har ökat över tid till följd av en intensiv massmediabevakning av det ökande antalet ärenden hos JO. Till detta kan också ha bidragit – i varje fall sett över en längre tidsperiod – en förbättrad skolutbildning. Sambandet mellan kunskaper om JO och formell utbildning är, som framgår av bilaga 2 till betänkandet, mycket starkt.

Ökningen av klagomålen hos JO är inte en unik företeelse. De flesta andra "klagomurar" – Konsumentombudsmannen, Näringsfrihetsombudsmannen, Allmänhetens pressombudsman, Allmänna reklamationsnämnden och Radionämnden – har alla genomgått en liknande utveckling. För dessa, liksom för JO, kan givetvis ökad massmediabevakning och förbättrad skolutbildning tänkas ha bidragit till informationen om möjligheter att klaga och därmed faktiskt ökat antalet klagomål.

Troligt är också att den ökade klagofrekvensen kan föras tillbaka på en mer samhällskritisk, mindre auktoritetspräglad inställning till myndigheter och förvaltning. Ett uttryck för denna ändrade inställning är den aktivitet som särskilt under senare hälften av 1960-talet utvecklades av olika "proteströrelser" som t. ex. Vietnamrörelsen, byalagsrörelsen och miljögrupperna. En sådan tolkning stöds till en del av den förändrade sammansättningen av klagoärendena. Allt fler ärenden är numera icke-partsärenden. Både 1968 och 1972 består dessa till en viss del av ärenden som sammanhänger med "proteströrelserna" – typer av ärenden som inte förekom 1964.

En annan iakttagelse i samband med ökningen av icke-partsärendena är att vissa typer av klagomål ökar i vågor. 1968 uppmärksammades t. ex. ett par vårdnadsfall i pressen vilket medförde en lång rad anmälningar i samma ärende och i helt andra vårdnadsärenden. Andra exempel utgör händelserna 1973 på Norrmalmstorg och i IB-affären, som emellertid ligger utanför den tidsperiod som studerats här.

Vid sidan om ökningen av icke-partsärendena kan också noteras att ärenden som rör den kommunala förvaltningen har ökat över tid. Här

skulle åtminstone två orsaker kunna vara tänkbara. Först 1957 kom kommunerna under en begränsad JO-tillsyn och det kan tänkas att kännedomen om den vidgade tillsynskretsen har haft svårt att slå igenom. En annan möjlig förklaring är att lekmannaförvaltningen i samband med indelningsreformerna ersatts av en tjänstemannaförvaltning som ökat "avstånden" mellan medborgarna och förvaltningen.

En bedömning av den framtida utvecklingen av antalet klagomål är problematisk. Det finns emellertid knappast skäl att anta att antalet klagomål skulle minska eller ens förbli oförändrat i framtiden. De faktorer som kan ha orsakat den hittillsvarande utvecklingen, främst tillväxten i den offentliga verksamhetens omfattning medför sannolikt att antalet klagomålsärenden kommer att fortsätta att öka. I en lång rad utredningssammanhang, t. ex. de ekonomiska långtidsutredningarna, har framhållits att den offentliga sektorns tillväxt är en internationell företeelse och för framtiden spås en ökad tillväxt av offentliga tjänster i Sverige och andra utvecklade industrinationer. Fortsatt massmediabevakning och förbättrad skolutbildning kan sannolikt bidra till att öka informationen om JO och därmed indirekt till klagomålsfrekvensen. En fortsatt byråkratisering av kommunalförvaltningen – kommunsammanslagningarna var inte avslutade 1972, det sista år som undersökts här – kan ytterligare tänkas öka klagomålen mot kommunalförvaltningen. Å andra sidan kan just i detta fall förbättrade möjligheter för kommunerna att anställa utbildad personal tänkas verka i motsatt riktning. Om den förändring i attityden till myndigheter och förvaltning som diskuterats ovan består är givetvis svårare att uttala sig om. Allt tyder emellertid sammanfattningsvis på att antalet klagomål bör utvecklas i minst samma takt som hittills över en längre tidsperiod – även om antalet klagomål under 1974 minskat något i jämförelse med 1973.

5.2 *Förändringar i klagomålens sammansättning*

På två punkter – det gäller ökningen av antalet icke-partsärenden och ökningen av antalet kommunala ärenden – har redan förändringar i klagomålsärendenas sammansättning kommenterats. I anslutning härtill bör ytterligare ett par sammanfattande kommentarer ges. Samtidigt som icke-partsärendena ökat har också klagomålen ändrat karaktär såtillvida som det blivit vanligare att kritisera det materiella innehållet i besluten – och inte formella fel – och att kritiken numera oftare riktas mot myndigheter som sådana och inte mot enskilda tjänstemän. Sannolikt sammanhänger detta med den ökade mängden icke-partsärenden. Denna utveckling är antagligen delvis ett uttryck för att pressbevakningen leder till upprepade anmälningar i samma ärende eller samma typ av ärenden från personer som inte direkt berörs av det beslut eller den åtgärd som kritiseras.

En annan iakttagelse i detta sammanhang är förekomsten av anmälningar av närmast politisk art som inte direkt riktar sig mot enskilda tjänstemän utan mot vad man uppfattar som missförhållanden i samhället. Syftet med dessa anmälningar är oftast inte direkt att få ett fel tillrättat

eller en tjänsteman fälld utan snarast att genom JO få en opartisk utredning och kanske ett bidrag till samhällsdebatten. Med den inriktning på formella fel som JO-granskningen f. n. har leder detta till att en större mängd anmälningar avvisas. På lång sikt skulle detta kunna medföra att förtroendet för JO-ämbetet minskar genom att avståndet mellan allmänhetens förväntningar och JO-ämbetets förmåga att granska kan komma att växa. Uppenbart behövs här en förbättrad information om JO-institutionens kompetens.

Också i ett annat avseende behöver allmänhetens kunskaper om klagomöjligheterna öka. Det finns i ärendestudien resultat som tyder på att man i ökad utsträckning börjat direkt vända sig till JO utan att ha prövat ordinarie besvärsvägar eller på annat sätt tidigare ha klagat hos den myndighet det gäller. Detta är ett speciellt problem särskilt i samband med att JO allt oftare direkt avvisar klagoärenden samtidigt som handläggningstiderna ökat. Det finns här en uppenbar risk för att kombinationen av dessa två förhållanden gör att allmänheten försitter ordinarie klagomöjligheter.

5.3 *Effekten av tillväxten av antalet klagoärenden på JO:s handläggning och beslut*

Tillväxten i antalet ärenden under den period som här har studerats har mötts av en omorganisation – 1968 – en ökning av antalet ombudsmän samt en ökning av den handläggande personalen. Genom reformen 1968 fick också ämbetet formellt möjlighet att överlämna ärenden till annan myndighet för prövning och ökad möjlighet att avskriva ärenden som från enskild och allmän synpunkt kunde anses mindre angelägna att pröva. Dessa möjligheter har i viss utsträckning utnyttjats, men därutöver har handläggningen starkt förenklats, särskilt om man jämför 1972 års ärenden med de ärenden som studerats 1968 och 1964. Den mer summariska utredningstekniken synes emellertid inte ha lett till att ämbetet funnit mindre fel än tidigare – under en lång följd av år har JO uttalat erinringar eller annan kritik i ungefär 10 procent av anhängiggjorda klagoärenden.

Det är emellertid knappast möjligt att möta ytterligare ärendeökningar med en förenklad utredningsteknik. Riskerna är givetvis då stora för att fel passerar opåtalade och att förtroendet för ämbetet minskar. Redan nu finns en tendens att förnyade klagoskrivelser i samma ärenden inkommer till ämbetet i ökad utsträckning, vilket kan sammanhänga med ökat antal avvisningsfall och en förenklad utredningsteknik.

Trots personalförstärkningar och förenklad utredningsteknik har sannolikt JO:s organisation och arbetssätt inte effektivt kunnat anpassas till den ökade klagomålsmängden. Ett uttryck härför är att omloppstiderna blivit längre för både klagomåls- och initiativärenden, om hänsyn tas till utredningarnas omfattning.

5.4 *Effekter av formella avvisningsregler och delegation*

Sammanfattningsvis skall här med ledning av ärendestudien redovisas några synpunkter på två av de principlösningar som utredningen diskuterat för att komma till rätta med ämbetets arbetsbörda – ökad avvisning av mindre viktiga ärenden på formella grunder – och delegation av beslutanderätten från ombudsmännen till byråchefer och föredragande.

Den första lösningen kan tänkas underlätta ämbetets arbetssituation som helhet, den andra kan endast lätta på ombudsmännens arbetsbörda.

Av tre formella avvisningsgrunder som diskuterats här karakteriseras två av svårigheter att direkt av klagoskriften fastställa om avvisningskriteriet föreligger i annat än ett begränsat antal fall. Det gäller dels klagomål där den ordinarie möjligheten att överklaga kvarstår, dels de fall där det påstådda felet är äldre än 1 år. Dessa avvisningsgrunder skulle knappast vara särskilt effektiva för att bespara JO-ämbetet arbete eftersom de skulle kräva en särskild utredning om avvisningskriterierna föreligger.

Den tredje avvisningsregeln – icke-partsställning – är från denna synpunkt effektivare. Redan av klagoskrifterna framgår den klagandes partsrelation i de allra flesta fall och någon särskild utredning för att konstatera detta skulle inte krävas.

För alla tre avvisningsreglerna gäller att om de tillämpas generellt och urskillningslöst skulle risken för att fel passerar opåtalade öka. Nu är det givetvis inte nödvändigt att reglerna tillämpas generellt. Vid ett växande antal klagomål är emellertid sannolikheten stor för att så kommer att ske.

Med ledning av resultaten från ärendestudien för 1972 är det troligt att drygt 1/3 av alla klagoärenden skulle kunna avvisas direkt på någon av de tre avvisningsgrunderna utan att någon särskild utredning skulle behöva vidtas. Det måste emellertid framhållas att arbetsbesparingen – även om man inte behöver klarlägga om avvisningskriterierna föreligger – sannolikt blir måttlig.

Som framhållits tidigare finns ingen klar gräns mellan ärenden som utreds och sådana som inte utreds. Beredningen avbryts på olika stadier i processen närmast med hänsyn till om det finns anledning förmoda att något fel ej föreligger och potentiella avvisningsfall kan sålunda avbrytas på ett tidigt stadium om det inte bedöms som lönsamt att fortsätta utredningen.

För alla ärenden är emellertid ett avsevärt arbete ofrånkomligt i form av postöppning, lottning, diarieföring i ett flertal olika register, inläsning, föredragning och utskrift av beslutsförslag, beslut och utskrift av beslut, expediering av beslutet samt avföring ur registren. En väsentlig arbetsbesparing för kanslіets del skulle således endast kunna åstadkommas genom att ärenden som ej kan föranleda någon JO-åtgärd aldrig anhängiggjordes. Detta skulle kunna ske dels genom att öka informationen till allmänheten om JO:s kompetens, dels genom att verka för att de klagande i ökad utsträckning tar telefonkontakt med ämbetet. Genom sådana telefonkontakter skulle de klagande kunna upplysas om möjligheterna att överklaga i vanlig ordning. En hel del klagomål skulle sannolikt aldrig anhängiggöras

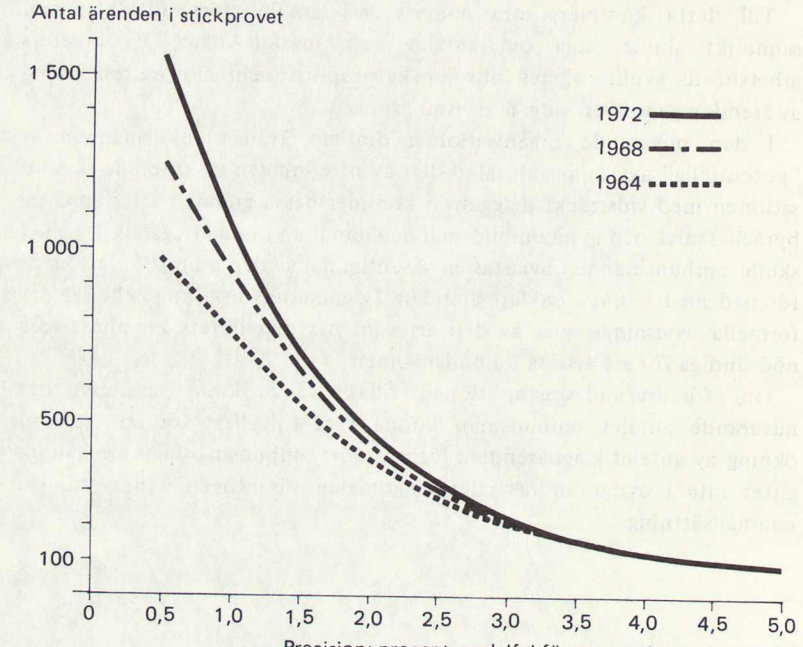
om de klagande vore medvetna om gränserna för JO:s kompetens och förekomsten av ordinarie besvärsmöjligheter.

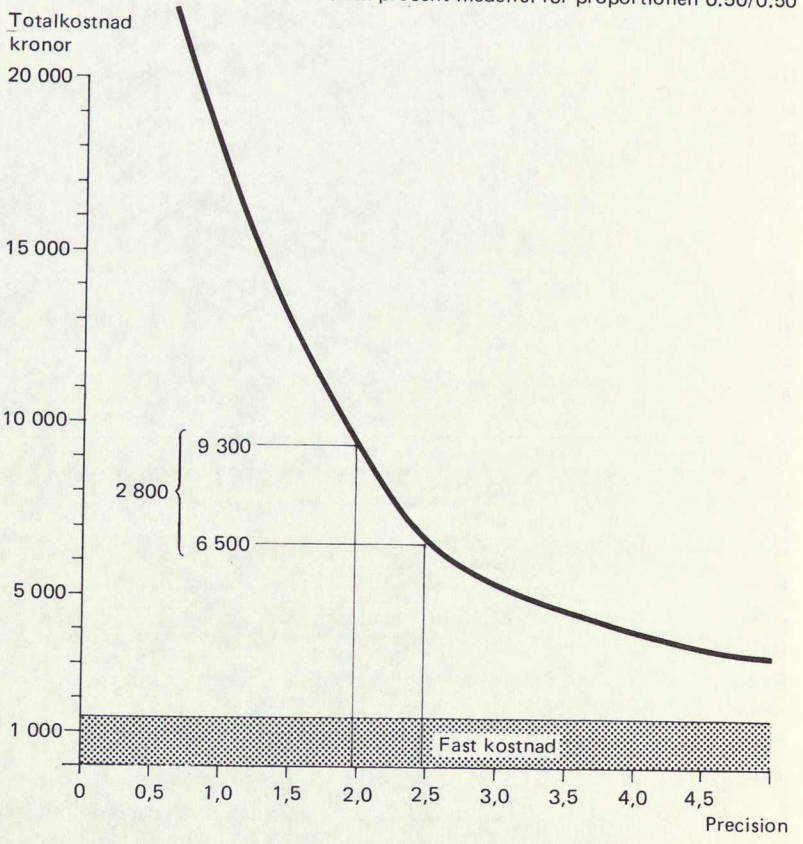
Till detta kommer, som nämnts, att antalet förnyade klagomål sannolikt skulle stiga om antalet avvisningsfall ökar. JO-ämbetets arbetsbörda skulle således inte minska proportionellt mot en minskning av ärenden genom en vidgad avvisningspraxis.

I den nuvarande organisationen drabbas även ombudsmännen av "potentiella" avvisningsfall. Med den av utredningen diskuterade organisationen med vidsträckt delegation kommer dessa ärenden att stanna på byråchefsnivå och ej nå ombudsmännen annat än i undantagsfall. Därmed skulle ombudsmännen avlastas en väsentlig del av den arbetsbörda som är förenad med beslut i enklare ärenden. I denna organisation skulle således formella avvisningsregler av den art som här diskuterats knappast vara nödvändiga för att avlasta ombudsmännen.

Om föredragandeorganisationen tillåts växa skulle sannolikt det nuvarande antalet ombudsmän kunna vara tillfyllest för en avsevärd ökning av antalet klagoärenden, förutsatt att ombudsmännens arbetsuppgifter inte i övrigt ändras eller klagomålen väsentligen ändras till sin sammansättning.

Appendix 1. Precision, stickprovsstorlek och kostnader för ärendestudien.





Statistikdiariet

1. År
2. Dnr
3. Ärendets nummer i stickprovet
4. Omloppstid i dagar
5. Rotel: Röd 1 MO 4
   Gul 2 JO 5
   Blå 3

6. Ärendekod enl. JO (10–42)
7. Ärendetyp: Klagomål och andra framställningar från enskilda, organisationer, företag 1
   Initiativärende: tidningsart. 2
   " inspektion 3
   " annat sätt 4
   Förfrågan från myndighet 5
   Skrivelse fr. K. Maj:t eller Riksd. 6
   Administrativt ärende 7
8. Ärendets huvudsakliga art enl. särskild kod.

   .....

   .....

9. I klagoärenden: Vem klagar?
   Enskild person 1
   Två eller flera enskilda 2
   Kollektiv (föreningar, organis.) 3
   Företag 4
   Offentlig myndighet 5
   Anonym 6
   Ej klagoärende 9
10. Företräds klaganden av ombud?
    Nej 1
    Ja, advokat 2
    Ja, annat ombud 3
    Ej klagoärende 9
11. Klaganden intagen på anstalt eller i militärtjänst?
    Klaganden ej intagen på anstalt eller i militärtjänst 0
    Intagen på fångvårdsanstalt eller häkte 1
    Intagen på ungdomsvårdsskola, alkoholistan. 2
    Intagen på mentalsjukhus eller psyk.klinik 3
    Intagen på annat sjukhus 4
    I militärtjänst 5
    Ej klagoärende eller ej enskild klagande 9

12. Klagandens kön?

Framgår ej av namnet	0	□
Man	1	□
Kvinna	2	□
Ej klagoärende eller enskild klagande	9	□

Anm. Om endast 1 klagande – fyll andra och tredje rutan med 9:or

13. Klagandens yrke?

Intagen på anstalt eller i militärtjänst	400	□□□
Yrke enl. SCB:s kod	011–398	□□□
Återfunnen i tel.kat. utan yrkesuppgift	709	□□□
Tel. nr		
Ej återfunnen i tel.kat.	809	
Namn o. adress:		
.....		
Ej klagoärende eller ej enskild klagande	999	

Anm. Om endast 1 klagande – fyll den andra och den tredje rutraden med 9:or

14. Vem riktas klagomålen eller initiativärendet mot? □

Framgår ej klart	0
En eller flera enskilda tjänstemän	1
En eller flera myndigheter som sådana	2
Ej klagomål eller initiativärende	9

15. Vilken typ av myndighet avser ärendet? □□

Avser ej speciell myndighet	00
Statliga myndigheter och inrättningar	
Domstolar, åklagare, polis	10
Kriminalvårdsmyndigheter	11
Exekutionsväsendet	12
Skattemyndigheter (ej tax.nämnd)	13
Övriga civila myndigheter	14
Militära myndigheter	15
Statligt ägda bolag, stiftelser m. m.	16
Kommunala myndigheter och inrättningar	
Kommun som sådan (även landstingskommun)	20
Social-, nykterhets-, barnavårdsnämnd	21
Sjukhusmyndighet	22
Övriga kommunala nämnder och styrelser	23
Kommunala bolag och stiftelser m. m.	24
Övriga offentliga myndigheter och inrättn.	
Taxeringsnämnder	30
Försäkringskassor	31
Övriga	32

Kombination av statliga, kommunala eller övriga offentliga myndigheter 40
Ej offentlig myndighet eller inrättning 50
JO 60
Framgår ej klart 99

16. På vilken nivå befinner sig myndigheten som ärendet avser? ☐
Ej speciell myndighet eller ej offentlig myndighet 0
Central nivå 1
Regional nivå 2
Lokal nivå 3
Flera nivåer 4
Framgår ej klart 9

17. Beslutskod enl. JO ☐
Avskrivet utan utredning 1
Överlämnat till annan myndighet enl. § 9 2
Åtal eller disciplinanmälan 3
Erinran eller annat uttalande av JO 5
Framställningar till Riksdagen eller K. Maj:t 7
Avskrivet efter utredning 8

Handläggningsdiariet (Aktomslaget)

18. Har JO begärt upplysningar per telefon? ☐
Ja 1
Framgår ej eller ej tillämpligt 9

19. Har JO infordrat beslut, akt eller liknande? ☐
Ja 1
Framgår ej eller ej tillämpligt 9

20. Har JO begärt skriftligt yttrande från berörd tjänsteman eller myndighet? ☐
Ja 1
Framgår ej eller ej tillämpligt 9

21. Har JO begärt yttrande från överordnad myndighet? ☐
Ja 1
Framgår ej eller ej tillämpligt 9

22. Har JO begärt yttrande från annan myndighet? ☐
Ja 1
Framgår ej eller ej tillämpligt 9

23. Har JO kommunicerat med klaganden före beslutet? ☐
Ja 1
Framgår ej eller ej tillämpligt 9

24. Har klaganden kommenterat utredningen? (avgivit påminnelser?) ☐
Ja 1
Framgår ej eller ej tillämpligt 9

25. Har JO företagit annan utredning utöver 18–22? ☐
    - Ja, förhör av JO eller JO:s utredningsman 1
    - Ja, förhör anställt på JO:s begäran av överordnad myndighet 2
    - Ja, annan kompletterande utredning 3
    - Framgår ej eller ej tillämpligt 9

26. Har klaganden inkommit med förnyade klagomål i *samma* ärende efter JO:s beslut? ☐
    - Ja 1
    - Framgår ej eller ej klagoärende 9

Klagoskriften

27. Är klaganden part? ☐
    - Klaganden part 1
    - Klaganden ej part, anhörig 2
    - Klaganden ej part, ej anhörig 3
    - Framgår ej eller ej klagoärende 9

28. Har ordinarie besvärsvägar utnyttjats? ☐
    - Ja 1
    - Nej 2
    - Framgår ej, ej klagoärende 9

29. Hur gammalt är det påstådda felet? ☐
    - Mindre än 1 år 1
    - 1–2 år 2
    - 3–4 år 3
    - 4–5 år 4
    - 5 år eller mer 5
    - Framgår ej eller ej tillämpligt 9

Registraturet + yttranden

30. Ärendet föranleder ingen åtgärd:
    - Ärendet har återkallats 00 ☐☐
    - Ärendet faller utanför JO:s kompetens: ☐☐
        - Står ej under JO:s tillsyn 01
        - Felet äldre än 5 år 02
        - JO kan ej överpröva 03
        - Vanliga besvärsvägar ej utnyttjade 04
    - Ärendet är tidigare utrett hos JO 05
    - Ärendet under utredning hos JO eller annan myndighet 06
    - Klagoskriften ger ej anledning till utredning 07
    - Ärendet har utretts utan att fel funnits 08
    - Ärendet överlämnas till annan myndighet enl. § 9 instr. 09
    - Ärendet föranleder erinran med påstående om tjänstefel 10
    - Ärendet föranleder erinran eller annan kritik utan påstående om tjänstefel 11

Ärendet föranleder åtal eller disciplinanmälan 12
Ärendet föranleder skrivelse till Riksdagen eller K. Maj:t 13
Annat beslut, upplysning eller skrivelse 99

31. Ärendet föranleder vägledande uttalande? ☐
    Ja 1
    Nej 2
32. Berörd myndighets ställningstagande ☐
    Avviker från JO:s 1
    Avviker ej från JO:s 2
    Ej hörd, framgår ej 9
33. Överordnad myndighets ställningstagande ☐
    Avviker från JO:s 1
    Avviker ej från JO:s 2
    Ej hörd, framgår ej 9
34. Annan myndighets ställningstagande ☐
    Avviker från JO:s 1
    Avviker ej från JO:s 2
    Ej hörd, framgår ej 9
35. Beslutets omfång i antal sidor ☐☐☐
36. Beslutande JO Bexelius 1; Sandström 2; Henkow 3; ☐☐
    Thyresson 4; Petrén 5; Lundvik 6;
    Wennergren 7; Wigelius 8; Sverne 9;

Bilaga 2 Allmänhetens kunskaper om JO-institutionen

Av Lars Strömberg

Under hösten 1973 genomfördes en intervjuundersökning av kommunal informationsspridning och samhällsinformation i en stadsdel i Göteborg – Hjällbo. Undersökningen utfördes av den yrkesinriktade kursen i informationsteknik vid Göteborgs universitet i samarbete med Göteborgs kommun. På initiativ av JO-utredningen medtogs i undersökningen några frågor för att belysa allmänhetens kunskaper om JO och några andra samhällsorgan. Intervjufrågorna utformades tillsammans med ledningen för Hjällboprojektet.[1]

Tyvärr medgav huvudsyftet med Hjällboundersökningen endast att ett fåtal frågor om JO kunde rymmas i intervjuformuläret. Det beslöts därför att inrikta frågorna på de intervjuades allmänna kunskaper om JO och att formulera frågorna så att resultaten kunde relateras till kunskaperna om tre andra samhällsinstitutioner – KO, AMS och LO. De två senare valdes med hänsyn till önskemålet att kunna jämföra resultaten från Hjällbo-undersökningen med en av PUB (Sveriges Radios publikundersökningar) 1971 genomförd undersökning i ett representativt urval av befolkningen. PUB-undersökningen avsåg att bl. a. utröna lyssnarnas och tittarnas kunskaper om vanligen använda förkortningar på samhällsorgan i massmedia.

Ett problem i samband med en lokalt avgränsad studie är givetvis dess representativitet. Om samma frågor medtogs i Hjällboundersökningen som i PUB:s undersökning skulle rimligheten i resultaten närmare kunna belysas genom en jämförelse mellan de två undersökningarna.

Urvalet av intervjupersoner består av svenska medborgare i åldern 15–74 år bosatta i stadsdelen Hjällbo. Totalt intervjuades 175 personer och bortfallet utgjorde 16,6 procent. I förhållande till befolkningen i området är urvalet skevt såtillvida som kvinnor är klart överrepresenterade i urvalet, där de utgör 60 procent mot 50 procent i befolkningen. Denna skevhet kan vara av betydelse för skattningen av den genomsnittliga kunskapsnivån eftersom kvinnorna genomgående i denna undersökning visar något lägre kunskaper än män. För den inbördes jämförelsen mellan kunskaper om de olika samhällsinstitutionerna är denna skevhet emellertid av mindre intresse.

Intervjuerna genomfördes i huvudsak under oktober månad 1973 av studenter i informationsteknik, som också svarade för kodningen av intervjusvaren. En sammanställning av huvudresultat, baserad på studen-

[1] Ansvarig för utformningen av frågeformuläret var assistent Per-Anders Roth i samarbete med e. universitetslektor Lars Aldemark samt ledaren för kursen i informationsteknik Lennart Weibull.

ternas uppsatsarbete har tidigare presenterats av kursen i informationsteknik vid Göteborgs universitet.[2]

De här redovisade resultaten grundas på en bearbetning av det hålkortsmaterial som iordningställdes i samband med uppsatsarbetet.

Frågeformuleringen framgår av det formulärutdrag som återfinns sist i denna bilaga. I en första intervjufråga tillfrågades intervjupersonerna direkt om de visste vad förkortningen AMS, LO, JO respektive KO innebar. Eftersom det i en intervjusituation kan vara svårt att omedelbart komma ihåg betydelsen av respektive förkortning ställdes också en följdfråga där förkortningarna ingick i ett fiktivt meddelande. Kodningen av svaren vållade inte några större problem men tolkningen av "rätt" svar var ganska vid. Det mått som erhållits på kunskaperna kan således sägas vara maximivärden.

Resultaten framgår av tabell 1. Kunskaperna är ungefär lika stora om JO och KO. Omkring 60 procent känner till dessa institutioner, medan kunskaperna om AMS och särskilt LO är avsevärt större, 75 respektive 82 procent.[3] Som framgår av tabellen ger följdfrågan ett relativt litet tillskott. De allra flesta som har kunskaper om respektive förkortning kan omedelbart tala om förkortningens innebörd. Skillnaderna i kunskaper om JO respektive KO är som synes små och kan vara tillfälliga. Anmärkningsvärt är emellertid att KO, som funnits till endast i några få år, t. o. m. är något mer känd än JO, trots att JO-ämbetet existerat i 165 år. Sannolikt kan detta föras tillbaka på att information om KO i massmedia de senaste åren varit mycket omfattande och att KO själv har bedrivit en omfattande informationsverksamhet. Även om JO också uppmärksammas i massmedia har sannolikt informationen kring KO varit avsevärt större.[4]

[2] Rapport från Hjällbo-projektet 1973. Informationsteknik, Göteborgs universitet. Stencil.

[3] Den undersökning som genomfördes av PUB 1971 visar liknande resultat. I PUB:s undersökning lämnade 67 procent rätt svar på förkortningen AMS och 88 procent rätt svar beträffande LO. Skillnaderna mellan resultaten i de två undersökningarna är således små och Hjällboundersökningen ger därför sannolikt – trots det lokalt avgränsade urvalet och de få intervjupersonerna – en någorlunda representativ bild av allmänhetens kunskaper om JO. Jfr Dahlgren, P. och Kessens, E., Hur väl förstår människor aktuella ord och begrepp? Sveriges Radio. Publik- och programforskningsavdelningen. Juni 1971. Stencil.

[4] Undersökningar av massmediabevakningen av KO och JO saknas dock. Att ombudsmannaämbetet är en av pressen välbevakad institution framgår emellertid av Sture Alléns ordfrekvensstudie i fem svenska morgontidningar – GHT, SvD, ST, DN och SDS 1965. Bland 1 miljon ord förekom JO och MO som förkortningar 13 ggr, vilket i detta sammanhang är en hög siffra (MO förekom dessutom utskrivet 1 gång). Som jämförelse kan nämnas att förkortningen SJ förekom 13 ggr och AMS 8 ggr. (Arbetsmarknadsstyrelsen – utskrivet – förekom dessutom 30 ggr på ordmiljonen). Se Allén, S., Nusvensk frekvensordbok 2. Stockholm 1971.

Tabell 1. Kunskap om JO och andra samhällsorgan. Procent.

	JO	KO	AMS	LO
Känner till förkortningen	53	51	70	79
Kan lämna rätt svar efter vägledande följdfråga	6	11	5	3
	59	62	75	82
Vet ej eller lämnat fel svar även på följdfrågan	41	38	25	18
Summa procent	100	100	100	100

Om procentandelen som har kunskap om JO skall anses hög eller låg är svårt att ha en bestämd uppfattning om. Vad som kan konstateras är att 3/5 av befolkningen i åldern 15–74 år känner till JO. Andelen som har kännedom om JO varierar emellertid starkt mellan olika befolkningsgrupper, vilket framgår av tabell 2. Stora skillnader kan noteras mellan män och kvinnor, gifta och ogifta och inom olika ålders-, yrkes- och utbildningsgrupper. Låga andelar har t. ex. ogifta, personer under 20 och över 65 år, hemmafruar och personer med kort formell utbildning, medan däremot andelen som känner till JO är hög t. ex. bland personer med lång skolutbildning och bland offentliga tjänstemän.

Tabell 2. Kunskap om JO och andra samhällsorgan i olika befolkningsgrupper.

Grupp	Procentandel inom olika grupper som känner till förkortningen eller kan lämna rätt svar efter vägledande följdfråga.			
	JO	KO	AMS	LO
Kön				
Män	70	78	87	93
Kvinnor	51	52	66	75
Civilstånd				
Gifta	68	70	80	87
Ogifta	46	51	67	76
Ålder				
< 20 år	35	41	71	71
20–65 år	61	67	79	83
> 65 år	36	36	46	91
Yrke				
Arbetare, privat tj.	49	63	75	84
Arbetare, off.tj.	52	57	76	76
Tjänstemän, privat tj.	81	76	86	95
Tjänstemän, off.tj.	89	82	88	88
Företagare	67	67	78	89
Hemmafruar	46	51	57	70
Studerande	58	52	86	81
Utbildning				
Skoutbildning < 10 år	48	52	66	76
Skoutbildning ⩾ 10 år	82	84	93	95

De grupper som har låg kunskap om JO, t. ex. hemmafruar och skolungdomar påverkar givetvis det ovan redovisade genomsnittstalet, 59 procent för samtliga intervjuade. Om man tar hänsyn till att många med

bristande kunskaper i sin nära omgivning har personer som känner till ombudsmannainstitutionen skulle kanske 70 à 80 procent av befolkningen ha tillgång till JO. Det måste emellertid framhållas att det finns grupper som varken själva eller i sin nära omgivning har kunskaper om JO:s existens, t. ex. äldre, ensamstående personer och ensamstående med kort utbildning. Sannolikt gäller detta också invandrare som emellertid uteslutits ur undersökningen.

Det måste också framhållas att vad som här mätts är en mycket allmän kunskap. Troligen är de personer som har en "aktiv" kunskap om JO, vet vad JO mer i detalj står för och själva kan författa en klagoskrift, en avsevärt mycket mindre grupp. Med stor sannolikhet har förmågan att författa en klagoskrift samma samband med t. ex. kön, ålder och utbildning som framgått av det tidigare. Detta visas också bl. a. av en undersökning som utfördes av låginkomstutredningen 1970.[5]

I sin undersökning av "politiska resurser" studerade låginkomstutredningen i en intervjuundersökning bl. a. i vilken utsträckning den vuxna befolkningen överklagat myndighets beslut eller sökt rättelse på annat sätt. Vidare undersökte utredningen i vilken utsträckning intervjupersonerna ansåg sig själva kunna författa en klagoskrivelse och, om de inte ansåg sig kunna detta, om de kände någon person som de skulle kunna få hjälp av i ett sådant fall. Utredningen fann att drygt 10 procent av befolkningen vid något tillfälle hade gjort ett formellt (skriftligt) överklagande av en myndighets beslut och att ytterligare närmare 7 procent informellt sökt rättelse.

När det gäller frågan om man själv skulle kunna författa en klagoskrift uppgav sig närmare 45 procent kunna göra detta, medan närmare 37 procent visserligen inte själva ansåg sig kunna författa en klagoskrift men ändå kände någon som skulle kunna hjälpa dem. 18 procent ansåg sig varken själva kunna författa en skrivelse eller känna någon som skulle kunna hjälpa dem. Även om dessa siffror är osäkra – de utgör ju en självuppskattning av intervjupersonerna – visar de att det finns en stor grupp personer, sannolikt drygt en miljon medborgare som inte kan utnyttja de möjligheter samhället ger dem när det gäller att söka rättelse i administrativa beslut.

Det är svårt att direkt jämföra dessa siffror med den ovan redovisade undersökningen av kunskaperna om JO. Troligt är emellertid att den grupp medborgare som inte har kunskaper om JO och som inte själva eller med hjälp av någon annan kan författa en klagoskrift till JO är av samma storleksordning som dem som ansågs vara helt "försvarslösa" gentemot administrativa beslut enligt låginkomstutredningens undersökning.

Den ökande klagomålsfrekvensen hos JO sammanhänger sannolikt med en ökad kunskap om JO, men kan givetvis inte ses som ett bevis för att alla i samhället kan utnyttja de klagomöjligheter som JO ger. Till detta kommer att detaljkunskaperna om JO:s kompetens är bristfälliga, vilket den i bilaga 1 till betänkandet presenterade ärendestudien ger belägg för.

[5] Johansson, Sten, Politiska resurser. Utkast till kap. 10 i betänkande om svenska folkets levnadsförhållanden. Allmänna Förlaget. Stockholm 1971.

kol. POS. FRÅGENUMMER

FRÅGA 32 I tidningarna och i radio-TV förekommer det ofta att man använder förkortningar som kan vara svåra att förstå. Jag ska fråga om några sådana förkortningar här.

OM IP INTE KAN SVARA PÅ FRÅGAN OM FÖRKORTNINGEN DIREKT, STÄLL DÅ DEN ANDRA FRÅGAN OCH VISA RESPEKTIVE FRÅGEKORT. ANTECKNA VARJE SVAR NOGA.

FRÅGA 32 A Vet ni vad förkortningen *AMS* betyder?

FÖLJDFRÅGA VID BEHOV VISA FRÅGEKORT

Enligt ett meddelande från AMS har arbetslösheten minskat under det senaste året, vet Ni då vad AMS betyder?

kol. 42

0
1 *arbetsmarknadsstyrelsen (ordagrant efter första frågan)*
2 *arbetsmarknadsstyrelsen (ordagrant efter följdfråga och frågekort)*
3 *annat svar:* . . . . . .
5
7 *vill ej svara*
8 *vet inte*
9

FRÅGA 32 B Vet Ni vad förkortningen *LO* betyder?

FÖLJDFRÅGA VID BEHOV VISA FRÅGEKORT

LO har deklarerat att man kommer att kräva samordnade förhandlingar, vet Ni då vad LO betyder?

kol. 43

0
1 *Landsorganisationen (ordagrant efter första frågan)*
2 *Landsorganisationen (ordagrant efter följdfråga och frågekort)*
3 *annat svar:* . . . . . .
5
7 *vill ej svara*
8 *vet inte*
9

kol.	POS.	FRÅGENUMMER
		FRÅGA 32 C Vet Ni vad förkortningen *JO* betyder?
		FÖLJDFRÅGA VID BEHOV VISA FRÅGEKORT
		Av JO:s utredning framgår att tjänstemannen ej gjort sig skyldig till tjänstefel, vet Ni då vad *JO* betyder?
kol. 44		
	0	
	1	*Justitieombudsmannen (ordagrant efter första frågan)*
	2	*Justitieombudsmannen (ordagrant efter följdfråga och frågekort)*
	3	*annat svar:* . . . . .
	5	
	7	*vill ej svara*
	8	*vet inte*
	9	
		FRÅGA 32 D Vet Ni vad förkortningen *KO* betyder?
		FÖLJDFRÅGA VID BEHOV VISA FRÅGEKORT
		KO fastslår att företagets annonser innehållit vilseledande prisuppgifter, vet Ni då vad *KO* betyder?
kol. 45		
	0	
	1	*Konsumentombudsmannen (ordagrant efter första frågan)*
	2	*Konsumentombudsmannen (ordagrant efter följdfråga och frågekort)*
	3	*annat svar:* . . . . .
	5	
	7	*vill ej svara*
	8	*vet inte*
	9	

Bilaga 3 Översikt över åtal och disciplinanmälningar, beslutade 1968–1973

1968

1. Åtal mot en föreståndarinna för ett ålderdomshem för åsidosättande av tjänsteplikt genom att inlåta sig i affärstransaktion med en patient på hemmet (köpte patientens hus). JO 1970 s. 245.
   JO Bexelius.
   Häradsrätten: Tjänstefel – 30 dagsböter
   Hovrätten: Fastställde
   HD: 15 dagsböter
   2 reservanter ville ogilla: Fel men ej tjänstefel.
2. Åtal mot en förvaltare vid en kustradiostation för onykterhet i tjänsten och slarv med hemliga handlingar. JO 1974 s. 100.
   JO Henkow
   Rådhusrätten: Ogillade vissa åtalspunkter. Tjänstefel + onykterhet i tjänsten – 30 dagsböter.
   Hovrätten: Ogillade ytterligare. Tjänstefel – 10 dagsböter.
3. Åtal mot sju tjänstemän hos ett landsting för åsidosättande av tjänsteplikt i samband med upphandling av kontorsmöbler (gynnade en leverantör, tog otillbörlig belöning m.m.). JO 1974 s. 496.
   JO Bexelius
   Häradsrätten: Biföll i huvudsak samtliga åtal. Varierande påföljder med avsättning, suspension, dagsböter.
   Hovrätten: Beträffande en åtalad ogillades vissa åtalspunkter och ändrades avsättning till 100 dagsböter.
   HD: Beträffande samme åtalade ogillades ytterligare åtalspunkter och sänktes straffet till 20 dagsböter.
4. Åtal mot en överstelöjtnant och en major för åsidosättande av tjänsteplikt genom obehörigt förfogande över kronans materiel m.m. (använde verkstadstält vid privat bjudning). JO 1970 s. 94.
   Åtal av allmän åklagare. Åtalen ogillades.
   JO Henkow överklagade.
   Hovrätten: Tjänstefel – 10 dagar disciplinbot (överstelöjtnanten). Fastställde beträffande majoren.
5. Åtal mot en överste för åsidosättande av tjänsteplikt i samband med anordnande av en fältarbetskurs (kursen ansågs alltför dyr). JO 1971 s. 96.

JO Henkow

Häradsrätten: Ogillade det väsentligaste. I övrigt tjänstefel – disciplinbot 10 dagar.

6. Disciplinanmälan beträffande en anstaltsdirektör vid en fångvårdsanstalt för underlåtenhet att föra körjournal vid tjänsteresor (var även misstänkt för att ha använt tjänstebilen för privat ändamål). JO 1969 s. 194.
   JO Bexelius
   Kriminalvårdsstyrelsen: Tjänstefel – varning.
7. Disciplinanmälan beträffande en förste polisassistent angående vårdslöst handhavande av hemliga handlingar (glömde sin portfölj i samband med hämtningsuppdrag). JO 1969 s. 59.
   Stf. JO Thyresson.
   Polismästaren: Tjänstefel – varning.

1969

1. Åtal mot en rådman för underlåtenhet att förordna om omedelbar frigivning av häktad m.m. och att inom rätt tid meddela dom. JO 1971 s. 28.
   JO Henkow
   Hovrätten: Tjänstefel – 30 dagsböter
2. Åtal mot en polismästare för otillbörligt uttalande om underordnad (påstods ha sagt "den lille jäveln" men förnekade detta). JO 1970 s. 26.
   JO Lundvik
   Häradsrätten: Tjänstefel – 20 dagsböter.
3. Åtal mot en kommunalnämndsordförande, en kommunalkamrerare och en kommunalassistent för lämnande av oriktiga och vilseledande uppgifter om allmän handling (vägrade upplysa om att en efterfrågad skrivelse kommit in). JO 1970 s. 285.
   JO Bexelius
   Häradsrätten: Tjänstefel – 12, 20 och 5 dagsböter.
   Hovrätten: Fastställde.
4. Åtal mot en värnpliktig sergeant för bristfälligheter i säkerhetshänseende vid skjutövning (en skytt fick rikta laddat vapen mot kamrater). JO 1970 s. 117.
   JO Henkow
   Rådhusrätten: Tjänstefel – 35 dagsböter.
5. Åtal mot en kriminalassistent för att denne överskridit sin befogenhet genom att omhändertaga och insätta demonstrant i arrest (samt uppträtt hänsynslöst och ohövligt). JO 1970 s. 28.
   JO Henkow.
   Rådhusrätten: Tjänstefel – 40 dagsböter.
6. Åtal mot en häradshövding för dröjsmål med färdigställande av domar m.m. JO 1971 s. 21.
   JO Henkow.
   Hovrätten: Tjänstefel – 40 dagsböter.

7. Åtal mot en tingsdomare för otillbörligt uppträdande mot underlydande (röt "Tig" och slog näven i bordet). JO 1971 s. 461.
   JO Lundvik.
   Hovrätten: Ogillade åtalet.
8. Disciplinanmälan beträffande en rustmästare för oskickligt beteende och missfirmelse mot krigsman ("nassesvin"). JO 1971 s. 137.
   JO Thyresson
   Sekundchefen: Oskickligt beteende + missfirmelse mot krigsman – disciplinbot 20 dagar.
9. Disciplinanmälan beträffande en t.f. styresman för en fångvårdsanstalt för underlåtenhet att mottaga person som efter kallelse inställt sig för att avtjäna straff. JO 1971 s. 182.
   Stf. JO Petrén.
   Kriminalvårdsstyrelsen: Tjänstefel – varning.

1970

1. Åtal mot en ingenjör vid statens institut för företagsutveckling för överskridande av sin befogenhet vid anställandet av en befattningshavare. JO 1974 s. 371.
   JO Lundvik.
   Tingsrätten: Ogillade åtalet.
   Hovrätten: Fastställde.
2. Disciplinanmälan beträffande en förste kriminalassistent för underlåtenhet att mottaga brottsanmälan. JO 1971 s. 51.
   JO Thyresson.
   Polismästaren: Tjänstefel – varning.
3. Disciplinanmälan beträffande en assistent vid fångvårdsanstalt för försummelse vid utfärdandet av permissionssedel (skrev fel klockslag beträffande intagens mors begravning). JO 1972 s. 144.
   JO Bexelius.
   Kriminalvårdsstyrelsen: Tjänstefel – varning.

1971

1. Åtal mot ordförande i hyresnämnd för dröjsmål med handläggning av hyresärenden. JO 1973 s. 21.
   JO Thyresson.
   Tingsrätten: Tjänstefel – 80 dagsböter (inkl. annat brott).
2. Disciplinanmälan beträffande en förste polisassistent (A) och en poliskonstapel (B) för felaktigt handlande vid s.k. biljakt. JO 1973 s. 95.
   JO Thyresson.
   Länsstyrelsen: A Tjänstefel – varning
   B Friad
   Regeringsrätten (beträffande A): Ej ändring.
   1 diss. ville fria A.

1972

1. Åtal mot domprost för vägran att utlämna uppgifter ur kyrkoböcker beträffande makars vigsel och makarnas i äktenskapet födda barn. JO 1973 s. 307.
   JO Bexelius.
   Tingsrätten: Ogillade åtalet.
2. Åtal mot socialchef i kommun för underlåtenhet att ingripa vid ifrågasatt barnmisshandel. JO 1974 s. 239.
   JO Wennergren.
   Tingsrätten: Tjänstefel – 40 dagsböter.
3. Åtal mot rektor för olovlig "permittering" av elever m.m. (inställde också friluftsdag utan att besluta om "återläsning"; underlät fullgöra undervisningsskyldighet). JO 1973 s. 444.
   JO Lundvik.
   Tingsrätten: Ogillade en obetydlig del. I övrigt tjänstefel – 30 dagsböter.
4. Åtal mot en taxeringsrevisor och en taxeringsintendent för underlåtenhet att i samband med taxeringsrevision kontrollera av den skattskyldige lämnade uppgifter m.m. JO 1974 s. 448.
   JO Lundvik.
   Tingsrätten: Ogillade båda åtalen.
5. Åtal mot tillförordnad syssloman vid vårdhem för att han överskridit sina befogenheter m. m. (meddelade bl. a. patienter permissionsförbud). JO 1974 s. 257.
   JO Wennergren.
   Tingsrätten: Ogillade (två åtalspunkter)
   Hovrätten (beträffande en åtalspunkt): Tjänstefel – 20 dagsböter.
6. Disciplinanmälan beträffande överläkare vid mentalsjukhus för utskrivning av patient från sjukhuset. Dnr 315/71.
   JO Wennergren.
   Medicinalväsendets ansvarsnämnd: Fel – varning.

1973

1. Åtal mot en byråchef vid kriminalvårdsstyrelsen för underlåtenhet att tidigare än som skett för verksstyrelsen anmäla utestående fordringar, för vilka styrelsen ej innehaft i leveransavtal föreskrivna säkerheter. JO 1975 s. 285.
   JO Wennergren.
   Tingsrätten: Ogillade åtalet.
   Hovrätten: Fastställde.
2. Disciplinanmälan beträffande två tjänstemän vid länsarbetsnämnd för tjänstefel (bestyrkande av uppgifter om närvaro vid yrkesutbildning utan kontroll av uppgifternas riktighet). Dnr 2846/72.
   Arbetsmarknadsstyrelsen (generaldirektören): Avskrev disciplinärendet.

JO Wennergren åtalade tjänstemännen.
Tingsrätten: Tjänstefel – 30 dagsböter för båda.
Hovrätten: Fastställde.
Överklagat till HD. Ej avgjort där 31.12.1974.

3. Åtal mot taxeringsnämndsordförande för underlåtenhet att bereda skattskyldiga tillfälle att yttra sig i fråga om taxeringsnämndens avvikelser från självdeklarationer. JO 1974 s. 459.
JO Lundvik.
Tingsrätten: Ogillade 6 fall. Beträffande 4 fall tjänstefel – 15 dagsböter.
Hovrätten: Ogillade endast 1 fall. Beträffande 9 fall tjänstefel – 25 dagsböter.
4. Åtal mot fyra ledamöter i socialnämnds delegationsutskott för missbruk av befogenheter genom att uppställa olaga villkor för erhållande av socialhjälp m.m. JO 1975 s. 224.
JO Wennergren
Tingsrätten: Tjänstefel – 8 dagsböter (för samtliga).
5. Åtal mot kommunalkamrer för dröjsmål med att vidta åtgärder för att pension skulle utgå till kommunaltjänsteman. JO 1974 s. 511.
JO Lundvik.
Tingsrätten: Tjänstefel – 25 dagsböter.
6. Åtal mot löjtnant för missfirmelse mot krigsman ("stort tjockt äckel"). JO 1974 s. 134.
JO Thyresson.
Tingsrätten: Missfirmelse mot krigsman – disciplinbot 10 dagar.
7. Disciplinanmälan beträffande en vårdare vid fångvårdsanstalt för utdelning till intagen av medicin, som utskrivits för annan person, samt för kränkande tillmäle. JO 1975 s. 193.
JO Wennergren.
Kriminalvårdsstyrelsen: Tjänstefel – varning.
8. Disciplinanmälan beträffande en styresman för fångvårdsanstalt för försummelse med insändande av dom till kriminalvårdsstyrelsen för strafftidsberäkning. Dnr 2794/73.
JO Wennergren.
Kriminalvårdsstyrelsen: Tjänstefel – löneavdrag 15 dagar.
Överklagat till kammarrätten. Ej avgjort där 31.12.1974.
9. Disciplinanmälan beträffande provinsialläkare för utfärdande av vårdintyg och en t.f. överläkare vid lasarett för psykiatrisk vård för fattande av intagningsbeslut och framställning om polishandräckning. JO 1975 s. 260.
JO Wennergren.
Medicinalväsendets ansvarsnämnd: Ej tjänstefel – friade båda.

Bilaga 4 Pressdebatten om JO-ämbetet 1971–1974

Av utredningens sekreterare

Ombudsmännens verksamhet omgärdas med omfattande publicitet i tidningspressen, särskilt i dagstidningarna. Ofta är det därvid fråga om nyhetsartiklar om anmälningar till JO-ämbetet eller beslut som JO fattar i enskilda ärenden. Något intresse av att här referera sådana artiklar kan inte anses föreligga. Vidare förekommer då och då ledande kommentarer till beslut av ombudsmännen. Ibland ansluter sig kommentatorn till JO:s bedömning av ärendet, men ej sällan anser han att JO borde ha gått hårdare fram mot en felande myndighet eller tjänsteman, t. ex. genom att väcka åtal. Inte heller sådana artiklar, som ju närmast föranleds av ett enstaka JO-avgörande, finns det anledning att här gå närmare in på. I stället skall denna översikt omfatta ledande artiklar och debattartiklar som innehåller mer allmänna och principiella synpunkter på ombudsmännens verksamhet. Översikten har begränsats till de senaste åren, 1971–1974. En förteckning över de artiklar som förekommit i tidningspressen under dessa år har erhållits från riksdagens upplysningstjänst.[1]

Pockettidningen R, som kom ut i april 1971, ägnades åt en kritisk granskning av de myndigheter som har till uppgift att granska offentliga tjänstemän, särskilt dem som arbetar inom den slutna anstaltsvården. Därvid uppmärksammades bl. a. medicinalväsendets ansvarsnämnd, överinspektörerna inom socialvården och kriminalvården samt JK- och JO-ämbetena. I fråga om JO-ämbetet påpekades det att ökningen av antalet klagoärenden hade medfört att JO:s egna initiativ och inspektioner blivit allt färre och att JO lämnar allt fler klagomål utan prövning i sak. Man ansåg därför att JO inte hade tillfredsställande möjlighet att

[1] Här får hänvisas till "Föranleder ingen åtgärd" – en granskning av granskarna. Pockettidningen R nr 2, april 1971, Age, S. L.: Riksdagens JO eller Partiets? Nerikes Allehanda 7 maj 1971, Sundberg-Weitman, B.: Skall JO avskaffas? Svenska Dagbladet 15 maj 1971, Är JO ett problem för rättssäkerheten? Ledare. Expressen 19 januari 1972, JO och rättssäkerheten. Ledare. Svenska Dagbladet 20 januari 1972, Sundberg-Weitman, B.: Är JO en papperstiger? Svenska Dagbladet 6 mars 1972, Emilsson, P-M.: Behöver vi en JO över JO? Svenska Dagbladet 20 juni 1972, Ståhlbrand, S. F.: JO-ämbetet – ett kontrollorgan på avvägar? Tiden 1972:10, Arvidsson, Roland: JO är ingen hjälp för de rättslösa internerna. Göteborgs-Tidningen 15 juni 1973, Onödig tvekan hos JO. Ledare. Göteborgs-Posten 17 november 1972, Segerstedt Wiberg, I.: Juridiskt okunnig, Göteborgs-Posten 2 april 1973, Signaturen u. p. a.: I maktens korridor, Göteborgs-Posten 8 april 1973, Postgeneralen. Ledare (sign. DT). Dagens Nyheter 16 augusti 1974, Rainer–JO. Ledare. Göteborgs-Posten 18 augusti 1974.

fylla sin funktion som en garant för rättssäkerheten. Man refererade riksdagens uttalande i samband med 1967 års omorganisation av JO-ämbetet om att ombudsmännen borde ägna sig åt de mest väsentliga frågorna och inte utöva rutinmässig kontroll. I motsats härtill framhöll artikelförfattaren att det var en stor fara med riksdagens intentioner och att avsikten med en statlig institution som JO måste vara att utöva just rutinmässig kontroll och bevaka vanliga människors intressen gentemot myndigheter och försumliga tjänstemän. Särskilt intresserade sig skribenten för de intagnas möjligheter att få sina klagomål prövade. Det hävdades, delvis med stöd av låginkomstutredningens resultat, att en stor mängd enskilda medborgare, kanske särskilt de som är intagna på anstalter, har svårigheter att författa klagoskrifter och man riktade därför anmärkningar mot JO-ämbetets skriftliga utredningsmetodik.

I fråga om utredningarna framhöll man också att det är otillfredsställande att JO-ämbetet saknar ett eget utredningsorgan och därför är beroende av de utredningar som utförs av de kritiserade förvaltningarna själva. Särskilt gör sig dessa synpunkter gällande vid klagomål mot polismäns handlingssätt. Man anmärkte vidare på att det är svårt för intagna att få rätt gentemot de tjänstemän som utpekas och att intagna inte i samma utsträckning som andra klagande bereds tillfälle att kommentera tjänstemännens remissvar.

Som en lösning på en del av dessa problem föreslogs i artikeln att JO-ämbetet borde ges sådana resurser att man hade möjlighet att handlägga samtliga inkommande klagomål. För att undvika den byråkratisering som skulle bli en oundviklig följd av en sådan förstärkning anvisades som en möjlighet att decentralisera ämbetet och inrätta en eller flera ombudsmän i begränsade distrikt, t. ex. kommuner. Som en fördel med en sådan decentralisering såg man också att ombudsmännen skulle få bättre möjligheter att själva utföra utredningarna med förhör på platsen.

Flera av de frågor som behandlades av pockettidningen R har tagits upp även av andra debattörer, såsom framgår i det följande. Under våren 1971 blossade emellertid också en annan debatt upp i tidningarna, föranledd närmast av ett uppmärksammat val till ombudsman. Med anledning av att de politiska partierna hade svårigheter att ena sig om en person till den lediga ombudsmannaposten riktades i den borgerliga pressen beskyllningar mot regeringen och det socialdemokratiska partiet för att vilja politisera JO-institutionen. Det hävdades att regeringen förhindrat att en utpekad kandidat blev vald till JO och att det var lika bra att avskaffa JO-ämbetet, eftersom regeringen sålunda kunnat styra ett JO-val. Det framhölls att det är av utomordentlig vikt att ombudsmännen omfattas av alla partiers förtroende och att de också omfattas av förtroende från de tjänstemän, som är underkastade ombudsmännens tillsyn. Genom den enighet som tidigare har präglat val av ombudsmän i riksdagen har ombudsmännen kommit att framstå som riksdagens, och därmed också som folkets, ombudsmän utan ens en diffamerande skugga av partipolitisk anknytning. Genom utgången av det aktuella valet fanns det nu i stället anledning att fråga sig om ombudsmännen hade blivit Partiets ombudsmän. Särskilt med hänsyn till att JO:s beslut är utan

appell, att de inte kan överklagas, skulle en sådan utveckling vara synnerligen allvarlig.

I början av 1972 ställdes frågan om JO, vars uppgift är att slå vakt om rättssäkerheten, själv utgör ett problem för rättssäkerheten. Vad man då särskilt åsyftade var JO:s praxis att utdela erinringar mot felande tjänstemän i stället för att väcka åtal mot dem. Det ansågs att denna praxis undandrog vederbörande tjänsteman möjligheten att få JO:s uttalande överprövat av domstol och att tjänstemannen således var mer eller mindre rättslös gentemot JO. Särskilt med tanke på att ombudsmännen fattar sina beslut ensamma, i olikhet mot domstolar, och att förfarandet är helt skriftligt, framstod JO:s underlåtenhet att åtala som otillfredsställande.

Denna på sitt sätt tjänstemannavänliga attityd har på sina håll förenats med en önskan att JO skall ingripa effektivare mot försumliga tjänstemän eller myndigheter. Det har ansetts att det är nödvändigt för att han skall kunna bevara sin effektivitet som rättstrygghetens värn att han ingriper kraftfullare, varvid man särskilt haft åtal i tankarna.

I några artiklar upprepades det tidigare nämnda kravet på att JO-ämbetet skall förses med en särskild utredningsgrupp, så att det blir mindre beroende av de kritiserade förvaltningarnas egna tjänstemän, och att JO:s arbetsformer borde ses över så att ärendena kunde utredas snabbare.

Flera av de synpunkter som framläggs i tidningsartiklarna går tillbaka på en promemoria, som ställföreträdande JO Gustaf Petrén avgav till riksdagen vid sin avgång från ämbetet i januari 1972. Detsamma gäller även den på något håll uttalade åsikten att en och samma person inte bör tillåtas att under alltför lång tid få dominera bedömningen av JO-ärendena och att innehavet av JO-ämbetet därför borde begränsas till högst två perioder eller åtta år.

Delvis i polemik häremot hävdades i en artikel att JO:s praxis att ge erinringar i stället för att väcka åtal har fått stöd i instruktionen för ombudsmännen och i allmänhet har påtagliga fördelar, bl. a. därigenom att den felande tjänstemannen slipper det ytterligare obehag som åtal medför och att proceduren blir enklare och billigare. Däremot menade man att den tjänsteman, som ej godtar JO:s bedömning, har ett beaktansvärt intresse av att kunna påkalla domstols prövning av JO:s kritik. Det ansågs också vara ett tänkvärt uppslag att tjänstemannen skulle få föranstalta någon form av fastställelsetalan. Vidare menade man att den enskildes rättssäkerhet skulle förstärkas om han fick rätt att väcka talan om enskilt anspråk mot vederbörande tjänsteman utan att denne samtidigt åtalades.

Ytterligare ett exempel på att JO-ämbetet dragits in i den politiska debatten utgör en artikel i juni 1972, där det ifrågasattes om vi behöver en JO över JO. Anledningen härtill var att JO:s utredning i ett ärende, initierat av Moderata samlingspartiets ledare, hade dragit ut på tiden i närmare två år. Artikelförfattaren kritiserade JO för att utredningen var så långsam och insinuerade dessutom att JO velat avvakta en viss lagstiftning, som skulle legalisera det förfarande som klaganden påtalat.

I slutet av samma år utsattes JO-ämbetet för en ingående analys i en större artikel i tidskriften Tiden. Artikelförfattaren granskade JO-ämbetets utveckling och 1967 års reform och uppehöll sig särskilt vid det sammansatta utskottets motivering för ämbetets verksamhet. Författaren tyckte sig i utskottets uttalanden kunna spåra rester av uppfattningen om ett politiskt motsatsförhållande mellan regering och riksdag och framhöll att det i själva verket inte föreligger någon principiell skillnad i fråga om det politiska fundamentet mellan JK såsom regeringens speciella tillsynsorgan och JO såsom riksdagens, eftersom båda för sin existens är helt beroende av regeringspartiets eller regeringspartiernas förtroende.

Författaren granskade även utskottets uttalande om att JO-ämbetet borde inrikta sig på *väsentliga* frågor och anslöt sig till detta uttalande. Härefter undersökte författaren om JO-ämbetet i sin verksamhet följt detta uttalande och fann att ombudsmännen befattat sig med såväl stort som smått och behandlat både rätts- och lämplighetsfrågor, vilket i sin tur antogs ha föranlett den stora ökningen av klagomålen. Författaren menade att den stigande arbetsbalansen hade medfört en byråkratisering av ämbetet och ett tungrott utredningsförfarande och att ombudsmännen visat en oförmåga att begränsa verksamheten. Genom att massmedia lämnat frikostig publicitet åt anförda klagomål, hur ogrundade de än må ha varit, och åt ombudsmännens kritiska uttalanden har allmänheten bibringats uppfattningen att man kan vända sig till JO så fort man är på det minsta sätt missnöjd med myndigheternas åtgärder. I stället för en uppbromsning av antalet klagomål har man därför på några få år fått en dubbelt så stor ökning som under hela den föregående 10-årsperioden.

Det ansågs också att den kraftiga ökningen av pappersfloden och den våldsamma personalsatsning som skett medfört en ojämnhet i bedömningen av ärendena, vilket särskilt gjort sig gällande då det gäller åtalsfunktionen. Författaren pekade på att ombudsmännen i stor utsträckning använt formuleringar som att tjänstemannen "förfarit felaktigt" eller gjort sig skyldig till "fel" – ofta kritiserade som "allvarliga", "betänkliga" eller "flagranta" – men likväl låtit bero vid en erinran. Med hänsyn till att ombudsmännens åtal långtifrån alltid lett till fällande dom har man anledning ställa sig skeptisk även mot ombudsmännens bedömningar i de fall som ej leder till åtal. Författaren menade att det är särskilt otillfredsställande att ombudsmännen uttalar sin starka kritik utan att klart ge till känna om de anser att det är fråga om straffbart fel eller ej. Författaren menade också att åtalspraxis är inkonsekvent och antydde att ombudsmännen åtalar mera vid judiciella frihetsberövanden än vid administrativa och att åtal anställs mot lägre befattningshavare i större utsträckning än mot högre.

Ombudsmännens praxis att fälla fördömande uttalanden eller vägledande uttalanden utan att väcka åtal antogs i artikeln leda till att kritiserade tjänstemän ofta går till motangrepp och avvisar ombudsmannens påståenden såsom felaktiga, vilket är ägnat att skada förtroendet för ombudsmannainstitutionen. Än värre är det enligt artikelförfattaren för ämbetet när ombudsmännen inte kan komma överens inbördes utan underkänner varandras meningar. Ombudsmännens beredvillighet att

besvara frågor från ämbetsmän och slita prestigetvister mellan dessa har också enligt författaren bidragit till att ämbetet svällt. Verksamheten har därigenom kommit att i stor utsträckning avse spörsmål som antingen inte kan rättsligt klart besvaras eller som gäller allmänna lämplighetsavvägningar i praktiska och andra frågor. Det finns, menar författaren, en risk att ämbetet övertar uppgifter som det författningsenligt åligger de ordinarie tillsynsmyndigheterna att fullgöra och att ämbetet kommer att fungera som något slags allmän advokatbyrå.

Som en utgångspunkt vid försök att lösa problemet borde man enligt författaren ta att det är regeringen som har det grundläggande ansvaret för rättssäkerheten genom att vidta ändamålsenliga åtgärder i fråga om myndigheternas organisation, tjänstemännens standard, lagstiftningens beskaffenhet etc. Möjligen kunde det vara lämpligt att också bygga ut JK-ämbetet, som hittills fört en undanskymd tillvaro som rättsligt kontrollorgan. Författaren menade att det är den dittillsvarande ensidiga satsningen på JO-ämbetet som fört fram till dagens dilemma. Detta, som var tänkt att vara ett personligt förtroendeämbete för högkvalificerade uppgifter, har växt ut till ett ämbetsverk. Det ansågs uteslutet att överväga en ytterligare utbyggnad av JO-ämbetet och författaren menade tvärtom att verksamheten och kansliorganisationen borde begränsas. Artikeln syntes utmynna i ett önskemål om en enda ombudsman med en liten stab av tjänstemän till sitt förfogande.

Med anledning av en uppmärksammad rättegång under våren 1973, i vilken ett flertal vittnen anhölls såsom misstänkta för mened, uppstod frågan om en person som kontaktar JO kan riskera åtal för falsk angivelse. I en artikel gjordes gällande att det skulle skada JO-institutionens funktion av klagomur om JO överlämnade klagomål till allmän åklagare för prövning av om klaganden genom sin anmälan gjort sig skyldig till falsk angivelse. Det syntes emellertid oklart om författaren menade att en anmälan till JO inte enligt gällande rätt kunde grunda ansvar för falsk angivelse eller om han endast menade att JO ej borde överlämna några klagomål till allmän åklagare för utredning. På annat håll förekom ironiska kommentarer såsom att man borde akta sig för att gå till JO, eftersom man då kunde riskera att bli anhållen för falsk angivelse.

JO:s utredningsförfarande togs också upp till diskussion i några artiklar under våren 1973 om rättssäkerheten i fängelserna. Däri framhölls att den stora gruppen interner varken har förmåga eller kunskaper att protestera skriftligt mot behandlingen av dem och att de i varje situation måste lita till anstaltsledningens välvilja. Den minoritet som kan skriva till JO får emellertid ingen hjälp från det hållet. Det gjordes gällande att JO saknar möjligheter att ingripa kraftfullt och att han därför endast fäller principiella uttalanden, något som är av ringa värde för den klagande.

JO:s åtals- och erinringspraxis belystes på nytt under sommaren 1974 sedan JO i skilda beslut riktat kritik mot en sjukhusläkare och fällt vissa svagt kritiska uttalanden mot en generaldirektör.

Läkaren, som ansåg att JO uttalat sig om medicinska frågor vilka låg utanför JO-ämbetets sakkunskap, begärde att JO skulle föra ärendet vidare till medicinalväsendets ansvarsnämnd. Då så ej skedde anmälde han

ombudsmannen för konstitutionsutskottet, vilket gavs omfattande publicitet.

Generaldirektören, som ansåg att JO:s uttalanden vilade på felaktiga eller oklara grunder, riktade i sin tur skarp kritik mot vederbörande ombudsman och gjorde gällande att den myndighet, för vilken han var chef, inte såg sig ha någon möjlighet att följa JO:s rekommendationer i den aktuella frågan. Vidare påtalade generaldirektören den brist som ligger däri att tjänstemannen saknar möjlighet att få rättelse av felaktiga eller obefogade uttalanden av JO, eftersom det inte finns någon appell mot JO:s beslut. Ärendet följdes av några ledande artiklar, i vilka det nuvarande systemet inte ansågs helt tillfredsställande. Man menade att den granskning som konstitutionsutskottet varje år ägnar JO:s verksamhet inte kan fungera som en egentlig överprövning av JO:s beslut och att JO därför borde väcka åtal i större utsträckning eller lägga sig vinn om större återhållsamhet när det gäller att avkunna egna domar.

KUNGL. BIBL.
- 2 JUN 1975
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1975

Kronologisk förteckning

1. Demokrati på arbetsplatsen. A.
2. Psalmer och visor. Del 1:1. U.
3. Psalmer och visor. Del 1:2. U.
4. Psalmer och visor. Del 1:3. U.
5. Bättre bosättning för flera. S.
6. Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan. U.
7. Framtida studerandehälsovård. U.
8. Utlandssvenskarnas rösträtt. Ju.
9. Individen och skolan. U.
10. Rörlig pensionsålder. S.
11. Svensk press. Tidningar i samverkan. Fi.
12. Totalfinansiering. B.
13. Vägtrafikolyckor och sjukvårdskostnader. S.
14. Konstnärerna i samhället. U.
15. Kommunal rösträtt för invandrare. Kn.
16. Kriminalvårdens nämnder. Ju.
17. Markanvändning och byggande. Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet. B.
18. Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting. Kn.
19. Konsumentskydd på låsområdet. H.
20. Särskilda regler för handläggning av anmälan mot polisman. Ju.
21. Pensionsförsäkring. Fi.
22. Lag om allmänna handlingar. Ju.
23. JO-ämbetet: Uppgifter och organisation. R.

Statens offentliga utredningar 1975

Systematisk förteckning

Riksdagen

JO-ämbetet: Uppgifter och organisation. [23]

Justitiedepartementet

Utlandssvenskarnas rösträtt. [8]
Kriminalvårdens nämnder. [16]
Särskilda regler för handläggning av anmälan mot polisman. [20]
Lag om allmänna handlingar. [22]

Socialdepartementet

Bättre bosättning för flera. [5]
Rörlig pensionsålder. [10]
Vägtrafikolyckor och sjukvårdskostnader. [13]

Finansdepartementet

Svensk press. Tidningar i samverkan. [11]
Pensionsförsäkring. [21]

Utbildningsdepartementet

1969 års psalmkommitté. 1. Psalmer och visor. Del 1:1. [2] 2. Psalmer och visor. Del 1:2. [3] 3. Psalmer och visor. Del 1:3. [4]
Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan. [6]
Framtida studerandehälsovård. [7]
Individen och skolan. [9]
Konstnärerna i samhället. [14]

Handelsdepartementet

Konsumentskydd på låsområdet. [19]

Arbetsmarknadsdepartementet

Demokrati på arbetsplatsen. [1]

Bostadsdepartementet

Totalfinansiering. [12]
Markanvändning och byggande. Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet. [17]

Kommundepartementet

Kommunal rösträtt för invandrare. [15]
Förtroendevalda och partier i kommuner och landsting. [18]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

KUNGL. BIBL.
- 2 JUN 1975
STOCKHOLM

ISBN 91-38-02107-2