

KATARINA ALEXIUS BORGSTRÖM

JO OCH TJÄNSTEMÄNNEN

EN LAGHISTORISK STUDIE

EJ HEMLÅN

93

SKRIFTER FRÅN
JURIDISKA
FAKULTETEN
I UPPSALA

IUSTUS FÖRLAG

JURIDISKA BIBLIOTEKET
VID UPPSALA UNIVERSITET

Skriftserien

Juridikbok.se

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

• Kopiera och vidaredistribuera materialet oavsett medium eller format

• Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

• Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.

• Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.

• Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att gör något som licensen tillåter.

Se även information på
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv

http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:juridikbokse-f4412

FRIEXEMPLAR FRÅN
IUSTUS FÖRLAG

SKRIFTER FRÅN
JURIDISKA FAKULTETEN I UPPSALA

93

Redaktör: Nils Jareborg

till
Peter

JO och tjänstemännen

En laghistorisk studie

Katarina Alexius Borgström

09 03

IUSTUS FÖRLAG

Abstract

Alexius Borgström, K. *JO och tjänstemännen. En laghistorisk studie.* The Ombudsman and the Civil Servants. A study in legal history. Dept. of Law, Uppsala, 2003, Iustus Förlag, 453 pp. ISSN 0282-2040, ISBN 91-7678-537-8

The purpose of this project is to study the Swedish Parliamentary Ombudsman Institution (JO) and its supervision of civil servants in the 20th century. Liability for misuse of office, the obedience obligation and the shaping of the principle of independence will also be considered. The study proceeds from a jurisprudential framework and is based on a legal dogmatic approach, although statistical information and other materials from the social sciences are also included. The findings of the study are as follows. The abolition of criminal liability for misuse of office in the mid-1970s resulted in a termination of the relationship which originally existed between civil servants' authority under the principle of independence on the one hand, and their liability for service irregularities on the other. As a result, this reform entailed a pervasive change in one of the mainstays of the Swedish administrative model. The change was however of marginal importance to the activities of the JO, since a small and extraordinary office cannot effectively enforce legality and civil rights within a large public sector by initiating proceedings and demanding liability for committed errors. During the latter part of the 20th century, the JO thus evolved from having been a prosecutor who ensured that civil servants did not neglect their official duties into serving as a source of preventive guidance for government and municipal agencies. The question of how congruence is to be achieved between the civil servants' liability for service irregularities and the powers of public authority is however, given the findings of this study, still largely unanswered.

Keywords: civil service law, civil servant, misuse of office, official duty, Ombudsman, Parliamentary Ombudsman, service irregularity, Swedish Parliamentary Ombudsman.

© Författaren och Iustus Förlag AB, Uppsala 2003
ISSN 0282-2040
ISBN 91-7678-537-8
Omslag: IdéoLuck AB
Sättning: Harnäs Text & Grafisk Form
Tryck: Elanders Graphic Systems AB, Göteborg 2003
Förlagets adress: Östra Ågatan 9, 753 22 Uppsala
Tfn: 018-69 30 91, fax: 018-69 30 99
Webbadress: www.iustus.se, e-post: kundtjanst@iustus.se

Förord

När jag nu avslutar denna monografi vill jag rikta ett varmt tack till alla dem som har gjort det möjligt för mig att genomföra arbetet.

De studier som har lett fram till detta verk har finansierats genom generösa bidrag från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet, numera Vetenskapsrådets ämnesråd för humaniora och samhällsvetenskap. Jag vill även uttalat ett innerligt tack för stöd, uppmuntran och intressanta diskussioner till professorerna Rolf Nygren och Anna Hollander. Ett hjärtligt tack riktas också till arbetskamrater vid Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet samt deltagare i Högre seminariet för rättens historia och sociologi vid Uppsala universitet. Chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh och kanslichefen vid JO-ämbetet Kjell Swanström har läst ett manuskript till arbetet och kommit med värdefulla synpunkter, för vilka jag är mycket tacksam.

Personal vid bl.a. Kungliga biblioteket, Stockholms universitetsbibliotek och Riksdagsbiblioteket har varit mig behjälplig vid sökandet efter material. Översättningen av sammanfattningen till engelska har utförts av John Milne. Tryckbidrag har lämnats av Emil Heijnes Stiftelse för rättsvetenskaplig forskning och av Vetenskapsrådet.

Den som står mig närmast, min man hovrättsrådet Peter Borgström, har framfört kritik av främst språklig, processuell och juridisk-teknisk art på delar av manuskriptet. Under de perioder då jag betvivlat mina möjligheter att slutföra arbetet har han alltid och oförtröttligt uppmuntrat mig. Arbetet tillägnas därför honom.

Stockholm, mars 2003

Katarina Alexius Borgström

Innehållsförteckning

Förkortningar 13

1 Inledning 15

1.1 Undersökningens syfte och disposition 15
1.2 Teoriram, metod och material 16
1.3 Avgränsningar och definitioner m.m. 19

2 Maktutövning, legalitet och ansvar 24

2.1 Något om legalitet och konstitutionalism i Sverige 24
2.2 Något om ämbetsansvaret 28

3 Legalitet inom förvaltningen 32

3.1 Högste ombudsmannen 32
3.2 JK under frihetstiden 34
3.3 JK under den gustavianska tiden 38

4 JO i 1809 års regeringsform 40

4.1 Regeringsformen av år 1809 40
4.1.1 Något om regeringsformens disposition m.m. 40
4.1.2 JK av år 1809 42
4.2 JO i 1809 års regeringsform 46
4.2.1 JO i förarbetena till 1809 års regeringsform 46
4.2.2 Utformningen av JO i 1809 års regeringsform 48
4.2.3 JO-instruktionen av år 1810 54
4.2.4 Något om JO:s verksamhet under 1800-talet 58
4.2.5 JO:s funktion under 1800-talet 64
4.3 JO i 1809 års regeringsform – sammanfattning och avslutande synpunkter 67

5 JO och ämbetsansvaret i början av 1900-talet 70

5.1 Ämbetsansvaret m.m. 70
5.1.1 Oavsättlighetsprincipen 70
5.1.2 Ämbetsansvaret 75
5.1.3 Ämbetsbrotten 78
5.1.4 Disciplinansvaret 80
5.1.5 Skadeståndsansvaret 84
5.1.6 Lydnadsplikt och självständighet 87
5.2 Något om JO:s verksamhet i början av 1900-talet 93
5.3 JO och ämbetsansvaret i början av 1900-talet – sammanfattning och avslutande synpunkter 97

6 JO och ämbetsansvaret efter 1915 års reform 101

6.1 Lagändringarna av år 1915 101
6.1.1 Bakgrunden till 1915 års reform 101
6.1.2 JO och MO i 1809 års regeringsform 107
6.1.3 JO-instruktionen av år 1915 110
6.1.4 MO-instruktionen av år 1915 114
6.2 Ombudsmännens verksamhet 116
6.2.1 Något om JK under tidigare delen av 1900-talet 116
6.2.2 Vissa statistiska uppgifter om JO:s och MO:s verksamhet fr.o.m. år 1915 t.o.m. år 1938 118
6.2.3 Något om MO:s verksamhet 121
6.2.4 Något om JO:s verksamhet efter 1915 års reform 123
6.3 JO och ämbetsansvaret efter 1915 års reform – sammanfattning och avslutande synpunkter 127

7 JO och ämbetsansvaret vid 1900-talets mitt 130

7.1 JO under 1940-talet 130
7.1.1 Bakgrunden till 1941 års utformning av JO- och MO-ämbetena 130
7.1.2 Förslag till grundlagsändringar i 1939 års betänkande angående JK:s, JO:s och MO:s allmänna ämbetsställning m.m. 133
7.1.3 JO-instruktionen av år 1941 140
7.1.4 MO-instruktionen av år 1941 144
7.1.5 JK vid 1900-talets mitt 145

7.2 Ämbetsbrotten m.m. under 1940-talet 150
7.2.1 Ämbetsbrotten efter 1948 år strafflagsrevision 150
7.2.2 Disciplinansvaret m.m. 154
7.2.3 Vissa statistiska uppgifter om JO:s och MO:s verksamhet fr.o.m. år 1939 t.o.m. år 1956 156
7.2.4 Något om JO:s verksamhet m.m. vid 1900-talets mitt 158
7.3 JO och ämbetsansvaret vid 1900-talets mitt – sammanfattning och avslutande synpunkter 164

8 JO och kommunerna 169
8.1 Bakgrunden till 1950-talets utformning av JO-ämbetet 169
8.2 Grundlagsändringarna av år 1957 174
8.3 Instruktionen av år 1957 177
8.3.1 Bakgrunden till instruktionen 177
8.3.2 Instruktionen för riksdagens ombudsmän av år 1957 179
8.4 JO och ämbetsbrotten efter 1957 års reform 184
8.4.1 Vissa statistiska uppgifter om JO:s och MO:s verksamhet fr.o.m. år 1957 t.o.m. år 1967 184
8.4.2 Något om JO:s verksamhet efter 1957 års reform 186
8.5 JO och kommunerna – sammanfattning och avslutande synpunkter 189

9 JO och ämbetsansvaret i brottsbalken 197
9.1 Bakgrunden till 1967 års sammanslagning av JO och MO 197
9.2 Instruktionen av år 1967 200
9.2.1 Bakgrunden till instruktionen 200
9.2.2 Utredningsbetänkandet 201
9.2.3 Utskottsbetänkandet 204
9.2.4 Instruktionen för riksdagens ombudsmän av år 1967 210
9.3 JO och ämbetsbrotten av år 1965 m.m. 213
9.3.1 Ämbetsbrotten i 20 kap. BrB 213
9.3.2 Disciplinansvaret m.m. 216
9.3.3 Vissa statistiska uppgifter om JO:s verksamhet fr.o.m. år 1968 t.o.m. år 1975 220

9.3.4 Något om JO:s verksamhet efter 1967 års reform 221
9.4 JO och ämbetsansvaret i brottsbalken – sammanfattning och avslutande synpunkter 226

10 JO och tjänstemännen i 1974 års regeringsform 232
10.1 Riksdagens kontrollmakt 232
10.2 JO i 1974 års regeringsform 235
10.3 JO i 1974 års riksdagsordning 238
10.4 Självständighetsprincipen i 1974 års regeringsform 240
10.5 Debatten om självständighetsprincipen 245
10.6 JO och tjänstemännen i 1974 års regeringsform – sammanfattning och avslutande synpunkter 251

11 JO och ämbetsansvarsreformen 257
11.1 Ämbetsansvarsreformen 257
11.1.1 Bakgrunden till 1975 års ämbetsansvarsreform 257
11.1.2 Ämbetsansvarsreformen 263
11.1.3 Myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning 266
11.1.4 Mutbrott, brott mot tystnadsplikt, skiljande från uppdrag m.m. 268
11.1.5 Disciplinansvaret m.m. 271
11.1.6 Skadestånd p.g.a. försummelser i det allmännas verksamhet 275
11.2 Instruktionen av år 1975 282
11.2.1 Bakgrunden till instruktionen 282
11.2.2 Utredningsbetänkandet 282
11.2.3 Utskottsbetänkandet 288
11.2.4 Instruktionen för justitieombudsmännen av år 1975 291
11.2.5 Vissa statistiska uppgifter om JO:s verksamhet fr.o.m. år 1975/76 t.o.m. år 1988/89 294
11.2.6 Något om JO:s verksamhet efter 1975 års reform 296
11.3 JK och ämbetsansvarsreformen m.m. 302
11.4 Kritiken mot ämbetsansvarsreformen 307
11.5 JO och ämbetsansvarsreformen – sammanfattning och avslutande synpunkter 311

12 JO och det moderna tjänstefelsansvaret 319

12.1 Instruktionen av år 1986 319
12.1.1 Bakgrunden till instruktionen 319
12.1.2 Utredningsbetänkandet 319
12.1.3 Utskottsbetänkandet 323
12.1.4 Instruktionen för riksdagens ombudsmän av år 1986 326

12.2 Återinförandet av brottet tjänstefel 330
12.2.1 Bakgrunden till 1989 års reform 330
12.2.2 Tjänstefelsansvaret fr.o.m. år 1989 335
12.2.3 Disciplinansvarets nuvarande utformning 337
12.2.4 Vissa statistiska uppgifter om JO:s verksamhet fr.o.m. år 1989/90 t.o.m. år 2001/02 343
12.2.5 Något om JO:s verksamhet efter 1989 års återinförande av tjänstefelsbrottet 345

12.3 JO och det moderna tjänstefelsansvaret – sammanfattning och avslutande synpunkter 351

13 Folketingets ombudsmand m.m. 356

13.1 Något om utländska ombudsmannainstitutioner 356

13.2 Danskt tjänsteansvar m.m. 359

13.3 Folketingets ombudsmand 362

13.4 Folketingets ombudsmand m.m. – sammanfattning och avslutande synpunkter 370

14 JO och tjänstemännen – verksamhet och funktioner 372

14.1 JO och tjänstemännen 372
14.1.1 Tjänstemännen i ett historiskt perspektiv 372
14.1.2 JO i ett historiskt perspektiv 376
14.1.3 JO och tjänstemännen i dag 381

14.2 JO och andra samhällsinstitutioner 387
14.2.1 JO och JK 387
14.2.2 JO och tillsynen över domstolarna 390
14.2.3 JO och tillsynen över myndigheter och tjänstemän 396

14.3 Rättspolitisk diskussion 401
14.3.1 Den enskilde, det allmänna och tesen om folksuveränitetens absoluta godhet 401
14.3.2 Tjänsteansvarets funktioner 405

14.3.3 Synpunkter de lege ferenda på tjänsteansvarets utformning 408
14.3.4 JO:s funktioner 414

Summary 420

Källor 430

Register över rättsfall m.m. 443

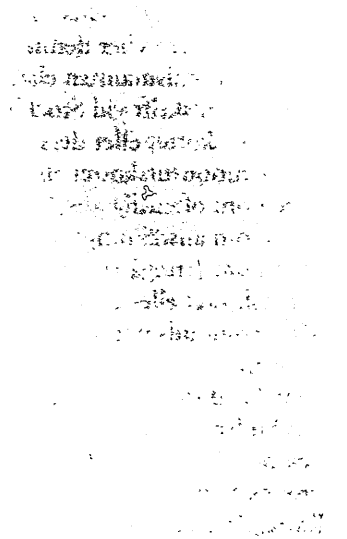
Sakregister 449



Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen eller dess avgörande
ALU	Andra lagutskottet eller dess betänkande
AK	Andra kammaren
BrB	Brottsbalken
DSL	Straffeloven, lov nr 808 af 14 september 2001
Ds	Departementsserie
EO	Europeiska unionens ombudsman
EU	Europeiska unionen
FK	Första kammaren
FL	Förvaltningslagen av år 1986
FLU	Första lagutskottet eller dess betänkande
FO	Folketingets ombudsmand
FOB	Folketingets ombudsmands beretning
FT	Förvaltningsrättslig Tidskrift
GRO	Riksdagsordningen av år 1866
GRF	Regeringsformen av år 1809
IB	Informationsbyrån eller "Inhämtning, Birger"
JK	Justitiekanslern eller dennes beslut
JO	Justitieombudsmannen eller dennes ämbetsberättelse
JT	Juridisk Tidskrift vid Stockholms universitet
JuU	Justitieutskottet eller dess betänkande
KU	Konstitutionsutskottet eller dess betänkande
LOA	Lagen om offentlig anställning
LAS	Lagen om anställningsskydd
LRA	Lagen om rättegång i arbetstvister av år 1974
LU	Lagutskottet eller dess betänkande
MO	Militieombudsmannen eller dennes ämbetsberättelse
Mot.	Motion
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv avd. I
NO	Ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor
OL	Lov om Folketingets Ombudsmand, lov nr 473 af 12 juni 1996
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken av år 1942

RF	Regeringsformen av år 1974
RH	Rättsfall från hovrätterna, utgivna av domstolsverket
RO	Riksdagsordningen av år 1974
RÅ	Regeringsrättens årsbok
RÅ	Riksåklagaren
TF	Tryckfrihetsförordningen av år 1949
TFF	Tryckfrihetsförordningen av år 1812
TfR	Tidskrift for Rettsvitenskap
SCB	Statistiska centralbyrån
SekrL	Sekretesslagen av år 1980
SFS	Svensk författningssamling
SkL	Skadeståndslagen av år 1972
SL	Strafflagen av år 1864
SLK	Strafflagen för krigsmakten
SOU	Statens offentliga utredningar
StvT	Statsvetenskaplig tidskrift
SU	Särskilda utskottet eller dess betänkande
SvJT	Svensk Juristtidning
SÄPO	Säkerhetspolisen
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen
U	Ugeskrift for Retsvæsen



1 Inledning

1.1 Undersökningens syfte och disposition

Justitieombudsmannaämbetet (JO) inrättades genom 1809 års regeringsform som den institution vilken skulle kontrollera att folkrepresentationens, dvs. riksdagens, i regeringsformen fastslagna lagstiftningsmakt inte åsidosattes av ämbets- och tjänstemännen. Enligt 1974 års regeringsform utgår all offentlig makt från folket. Såvitt avser domare och förvaltningstjänstemän utövas emellertid också enligt denna regeringsform riksdagens kontroll över den styrande och dömande makten genom JO. JO har alltså haft tillsyn över rättstillämpningen inom den offentliga verksamheten under nästan 200 år.

Fram till 1970-talet kan utgångspunkten för JO:s tillsynsverksamhet på det teoretiska planet sägas ha varit att avgöra huruvida offentliga befattningshavare kunde åtalas för att på det ena eller andra sättet ha åsidosatt sin ämbetsplikt. I mitten av 1970-talet avskaffades emellertid ämbetsansvaret. Denna reform var delvis en konsekvens av att den offentliga verksamheten ändrade karaktär under 1900-talet. Uppkomsten av den s.k. välfärdsstaten medförde nämligen att såväl den statliga som den kommunala sektorn expanderade påtagligt samt att tjänstemännen från att tidigare ha haft mera rättstillämpande arbetsuppgifter kom att syssla med även s.k. tjänsteproduktion och mer eller mindre aktiv samhällsomdaning.

Det övergripande syftet med detta arbete är att ur ett främst laghistoriskt perspektiv undersöka den rättsliga regleringen av JO:s tillsyn över tjänstemännen under 1900-talet. Arbetet inleds i avsnitten 2 och 3 med en översiktlig granskning av vissa aspekter av den svenska statsförvaltningens historia och av JK-ämbetets historik. I avsnitt 4 studeras inrättandet av JO genom 1809 års regeringsform, ämbetets ursprungliga utformning och dess verksamhet under 1800-talet. Hur dels JO-ämbetet, dels de grundläggande tjänstemannarättsliga reglerna var utformade i början av 1900-talet presenteras i avsnitt 5. Därefter granskas i avsnitten 6 t.o.m. 12 bakgrunden till samt utformningen och tillämpningen av lagändringar som rörde JO:s tillsyn över myndigheter och tjänstemän under det gångna seklet. Undersökningen av de lagändringar som rörde JO:s

tillsynsverksamhet är disponerad kronologiskt och innefattar översiktliga redogörelser även för tjänsteansvarets, lydnadspliktens och självständighetsprincipens utformning.

I avsnitt 13 gör jag ett försök att jämföra det danska ombudsmannainstitutet, folketingets ombudsmand (FO), med JO. Därefter följer i avsnitt 14 avslutande analyser av dels tjänstemännens, dels JO:s verksamhet under 1900-talet samt en rättspolitisk diskussion om tjänsteansvarets och JO:s respektive funktioner. Eftersom JO:s tillsyn över tjänstemännen i detta arbete undersöks ur rättsvetenskaplig synpunkt består de slutsatser som därvid presenteras främst av resonemang de lege lata och de lege ferenda och inte av historiska analyser.

1.2 Teoriram, metod och material

Den mängd av normer som kan sägas bilda en rättsordning framträder i första hand som föreställningsinnehåll hos enskilda personer. Inom den rättsvetenskapliga s.k. dogmatiken undersöks normsystem på grundval av den rättskällelära som de enskilda personernas tankestrukturer härrör från, eller – om man så vill – den rättskällelära som uppstår genom de enskilda personernas tankestrukturer. Eftersom mitt mål har varit att studera förändringar av de regler som rörde dels JO, dels tjänstemännens ansvar för försummelser har det fallit sig naturligt för mig att använda en rättslig teoriram istället för att ha ett politiskt och ideologiskt eller empiriskt inriktat förhållningssätt till materialet.

De inbördes relationerna mellan staten, JO, tjänstemännen och medborgarna påverkades under åren 1900–2000 i hög grad av den allmänna samhällsutvecklingen. Så förändrades under dessa år successivt statsmaktens ursprungligen auktoritativt paternalistiska ställning i förhållande till såväl medborgarna som tjänstemännen genom olika sorters dels konstitutionella, dels arbetsrättsliga demokratiseringsprocesser. Eftersom detta är ett i huvudsak rättsdogmatiskt arbete belyser jag emellertid ideologiska förändringar nästan uteslutande genom tolkningar av och diskussioner om rättsregler.

De regler som rörde JO och tjänstemännen har jag studerat i författningar, prejudikat och förarbeten samt i JO:s ämbetsberättelser och i juridisk doktrin.[1] Detta rättskällematerial kompletteras i vissa avseenden av

[1] Med rättsdogmatik avses här sålunda sådan analys som innebär att rättsliga normsystem undersöks på grundval av en viss rättskällelära. Närmare om rättskällebegreppet, se t.ex. Peczenik, 1995, s. 209 ff. Såsom framgår av valet av rättsvetenskapligt material anser jag att gällande rätt kan utläsas ur författningstexter, prejudikatinstansernas avgöranden, förarbeten, JO-beslut och doktrin samt vad som kan formuleras genom en analys av dessa

bl.a. statistiska uppgifter och annan samhällsvetenskaplig information.[2] Undersökningen har således utförts huvudsakligen med en traditionell rättsvetenskaplig metod men har även inslag av vad som kan betecknas som statsvetenskaplig forskningsmetodik.[3] Eftersom mitt arbete med denna monografi avslutades år 2002 har material publicerat senare än december 2002 inte beaktats.

Lagstiftningsförarbeten är av betydelse som rättskälla främst om de innefattar ställningstaganden som inte kommer till uttryck i den författningstext som sedermera träder i kraft, men belyser i allmänhet också de politiska processer och sociala skeenden som har föranlett ny lagstiftning. Jag har därför undersökt förarbeten ur såväl rättsdogmatisk som samhällsvetenskaplig synpunkt. Eftersom det politiska beslutsfattandet har en komplex struktur behöver de målsättningar som anges i lagstiftningsförarbeten inte alltid stämma överens med samhällsaktörernas egentliga syften. Såsom vanligen är fallet i rättsvetenskapliga arbeten analyserar jag emellertid framför allt de officiella målsättningar som redovisas i förarbeten.

I samband med undersökningen av förarbeten har jag försökt att i viss mån studera politiska meningsskiljaktigheter rörande JO-ämbetet. Jag har därvid dock beaktat nästan uteslutande sådan argumentation som har kommit till uttryck i kommitté- och riksdagsutskottsbetänkanden. Anledningen till att jag har nöjt mig med att granska sådant material istället för att undersöka även t.ex. riksdags- och mediedebatter är, förutom s.k. forskningsekonomiska skäl, att åtminstone viktigare skiljelinjer mellan olika politiska grupperingar måste antas vanligen ha kommit till uttryck i dessa betänkanden.[4] Denna materialanvändning kan sägas bely-

---

olika rättskällor. Då sedvanerätt nyttjas som rättskälla främst inom civilrätten bortses i detta arbete i huvudsak från förekomsten av sedvanerättslig normbildning. Att använda en modern rättskällelära för att analysera regelsystemet i början av 1900-talet kan förefalla egendomligt. Såväl författningstexter som överrättsavgöranden torde emellertid alltid ha spelat en avgörande roll vid fastställandet av den gällande rättens innehåll. Björne, 1991, s. 218 ff. samt Björne, 1998, s. 275 ff. och 320. Om lagtolkning i ett historiskt perspektiv, se även Björne, 2002, s. 327 f.

[2] Reliabilitets- och validitetsproblematik beträffande det statistiska materialet redovisas i avsnitt 6.2.2 nedan samt, i vissa fall, i anslutning till den specifika statistiska uppgiften.

[3] Huruvida det egentligen är någon större skillnad mellan å ena sidan statsrättslig och å andra sidan statsvetenskaplig forskning kan dock diskuteras. Jfr Nergelius, 1996, s. 39.

[4] Ett generellt problem i statsvetenskapligt vinklade studier av så omfattande tidsperioder som det här är frågan om är att politiska inriktningar och grupperingar nästan alltid genomgår stora förändringar under den undersökta tiden. Mina försök att kartlägga politiska kontroverser rörande JO-ämbetet är emellertid av begränsad omfattning. Så använder jag ibland uttrycken vänster- respektive högergrupperingar utan ett egentligt angivande av vilka partier som avses. För närmare kunskaper om t.ex. det svenska partiväsendets utveckling hänvisas dock till historisk och statsvetenskaplig doktrin.

sa att arbetet är juridiskt och inte historiskt eller i egentlig mening statsvetenskapligt inriktat.

Att på ett mer preciserat sätt försöka att redovisa vilka rättsfrågor som avhandlades i JO:s ämbetsberättelser under åren 1900–2000 är av kvantitativa skäl omöjligt. Den stora mängden ärenden medför sålunda att uteslutande huvudlinjerna i JO:s verksamhet har kunnat undersökas. Eftersom ämbetsberättelserna innefattar endast ett urval av ärenden går förändringar av ombudsmännens tolkningspraxis i särskilda rättsfrågor under alla förhållanden inte alltid att klarlägga genom studier av berättelserna.

De sociala och politiska synsätt som i äldre tider var allmänt rådande i det svenska samhället skiljer sig från de värderingar som omfattas av dagens svenskar. Huruvida det alls är meningsfullt att försöka att applicera t.ex. det moderna rättsstatsbegreppet på 1800-talets samhälle kan därför diskuteras. Enligt min mening skulle det emellertid vara opraktiskt att i ett rättsvetenskapligt arbete av denna art försöka att undvika nutida värderingar t.ex. genom att inte använda sig av en modern juridisk terminologi. Även om de förändringar som samhället genomgick under 1900-talet berörs och i viss mån utgör en del av studien granskar jag därför källmaterialet utifrån ett modernt konstitutionalistiskt synsätt.[5]

Ur vetenskaplig objektivitetssynpunkt kan anses olämpligt att jag, på sätt som framgår av förordet, har inhämtat synpunkter på arbetet från personer som är verksamma vid JO-ämbetet. Enligt min hermeneutiskt färgade uppfattning om forskning torde objektivitet emellertid inte i egentlig mening förekomma i den typ av samhällsvetenskapliga och rättspolitiska frågor som berörs av mina studier.

Tidigare undersökningar av de i detta verk studerade aspekterna av JO och tjänstemannarätten finns i begränsad omfattning. I det omfångsrika verket "Svensk tjänstemannarätt" i tre delar jämte registerband (1956–1972) har Stig Jägerskiöld dock kartlagt tjänstemännens rättsliga ställning både historiskt och såsom denna gestaltade sig i slutet av 1950-talet. Nils Alexanderson har i monografin "Justitieombudsmannen" (1935) studerat JO:s verksamhet under 1800-talet och början av 1900-talet. Historiska studier av JO har utförts även av Alfred Bexelius i dennes arbete "Vår förste JO" (1981) samt av Fredrik Sterzel, som i verket "Riksdagens kontrollmakt" (1969) har undersökt JO:s funktioner i ett såväl historiskt

[5] Med konstitutionalism menar jag därvid legalitet i bl.a. den bemärkelsen att medborgerliga rättigheter är skyddade mot statliga ingripanden. För närmare definitioner av begreppen stat och statsmakt hänvisas till folkrättslig och statsvetenskaplig doktrin. Närmare om min uppfattning om bl.a. ämbetsansvarsreformen ur ett s.k. motivanalytiskt perspektiv, se avsnitt 14.3.1 nedan.

som modernt konstitutionellt perspektiv. Studier av JO finns dessutom i bl.a. verken "Der Schwedische Justitieombudsman" (1964) av Walter Haller, "JO – riksdagens ombudsmän" (1969) av Bertil Wennergren och "JO-ämbetet i Sverige" (1995) av Bengt Wieslander.

JO-ämbetets nuvarande verksamhet och befogenheter har i ett rättsdogmatiskt perspektiv undersökts av Jesper Ekroth i avhandlingen "JO-ämbetet. En offentligrättslig studie" (2001). Eftersom jag i avsnitt 12 redogör för JO och det moderna tjänstefelsansvaret, dvs. för gällande rätt, på ett sätt som i huvudsak är innehållsmässigt parallellt med Ekroths verk, underlåter jag där i många fall att utföra närmare juridisk-tekniska analyser och hänvisar istället till dennes avhandling.[6]

1.3 Avgränsningar och definitioner m.m.

I ett internationellt perspektiv avses med ett ombudsmannainstitut vanligen ett inför den lagstiftande församlingen ansvarigt ämbete, som utreder klagomål från allmänheten mot myndigheter och tjänstemän eller agerar mot dessa på eget initiativ och som har rätt att göra undersökningar, rekommendera åtgärder och offentliggöra rapporter.[7] I Sverige inrättades redan i början av 1700-talet ett under kungen lydande ombudsmannaämbete som skulle kontrollera att ämbets- och tjänstemännen följde gällande rätt. Detta ombudsmannaämbete kompletterades år 1809 av en under riksdagen lydande JO. Under senare delen av 1900-talet började ombudsmannen såsom rättsteoretisk konstruktion att spridas även till andra stater.[8]

På 1980- och 1990-talen skapades nya svenska ombudsmannabefattningar på ett antal områden. Förutom JO-ämbetet finns för närvarande följande offentligrättsliga ombudsmän. Justitiekanslern (JK), Konsumentombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning. Samtliga dessa befattningar tillsätts av och är ansvariga inför regeringen och inte såsom JO inför riksdagen. Av de offentligrättsliga ombudsmän-

[6] Ekroths avhandling recenseras av Börje Leidhammar i FT 2002, s. 123 ff.

[7] The International Bar Association definierar begreppet ombudsman enligt följande. Ett ombudsmannaämbete är ett ämbete vars verksamhet är reglerad i grundlag eller lag och vars innehavare ansvarar inför den lagstiftande församlingen.Ombudsmannen skall behandla klagomål från allmänheten mot myndigheter och tjänstemän eller kunna agera på eget initiativ. Han skall ha rätt att göra undersökningar, rekommendera åtgärder och offentliggöra rapporter. Wieslander, 1995, s. 90.

[8] Se avsnitt 13.1 nedan.

nen är det dessutom endast JO och JK som sysslar med generella rättssäkerhetsfrågor.[9] Endast dessa ombudsmän undersöks i detta arbete.

JO har sedan slutet av 1950-talet haft i stort sett samma tillsynsområde som JK. JK:s och JO:s verksamheter skiljer sig emellertid åt på flera sätt. Så är tillsynen för JK endast en av flera arbetsuppgifter. Vidare är JK den styrande maktens ombudsman och ämbetets beslut började inte att i egentlig mening publiceras förrän på 1980-talet. Antalet klagomålsärenden hos JK är dessutom så få jämfört med dem som ges in till JO att det har anförts att allmänhetens möjlighet att klaga till JK helt skulle kunna avskaffas.[10] Dessa olika faktorer gör att JK:s legalitetskontroll åtminstone ur ett dogmatiskt perspektiv måste antas ha haft betydligt mindre betydelse för myndigheter och tjänstemän än JO:s tillsyn. Jag har därför uppmärksammat JK endast då så har varit relevant för belysandet av JO:s verksamhet.[11]

Förändringarna av de regler som rörde dels JO, dels tjänstemännens ansvar för försummelser undersöks i detta arbete med inriktning på just JO:s uppgifter och verksamhet. Jag gör därför inga försök att analysera de ordinära offentligrättsliga tillsynssystemen. Tillsynen över försvarsverksamheten utövades under åren 1915–1967 av en militieombudsman (MO) men har under övrig tid hört till JO:s befogenhetsområde. En undersökning av de specifika rättssäkerhetsfrågorna inom försvarsväsendet skulle emellertid beröra alltför omfattande och speciella spörsmål för att kunna beaktas inom ramen för detta arbete. Jag har därför studerat utformningen av MO men behandlar inte militiestraffrättsliga frågor.[12] Inte heller behandlar jag MO:s verksamhetsformer eller tillsynspraxis närmare.

I princip har jag studerat JO-ämbetet från dess uppkomst och fram till nutid med särskild inriktning mot utvecklingen under de senaste hundra åren, dvs. åren 1900–2000. Såsom framgår av avsnitt 1.2 ovan finns redan ett flertal historiska arbeten om JO:s verksamhet. Så har t.ex. Nils Alexanderson i det därvid nämnda verket "Justitieombudsmannen" (1935) undersökt JO:s verksamhet under 1800-talet och t.o.m. mitten av 1930-talet tämligen ingående. Min undersökning fokuserar därför i inte obetydlig utsträckning på skeendena fr.o.m. 1940-talet t.o.m. nutid.

[9] Jfr Nobel, 1992, s. 251 ff., Höijer, 1993, och Alexius Borgström, 1999, s. 983 ff.

[10] Se avsnitt 14.2.1 nedan.

[11] En studie av JK:s verksamhet skulle dessutom beröra så omfattande områden och fordra genomgång av så stora mängder arkivmaterial att ämnet snarast förefaller lämpligt att behandla i en fristående undersökning.

[12] Såsom nämns i avsnitt 6 nedan har frågor med anknytning till militiestraffrättens historiska utveckling samt uppkomsten av MO-ämbetet behandlats av Rolf Nygren i dels avhandlingen "Disciplin, kritikrätt och rättssäkerhet" (1977), dels monografin "Subordination och enskild integritet" (1981).

En statsvetenskaplig eller rättssociologisk undersökning av JO skulle kunna röra t.ex. ämbetets funktion för skilda politiska institutioners maktutövning eller andra empiriska effekter av ombudsmännens arbete. Eftersom tjänstemännens oro för att JO-anmälas kan antas ha preventiva tillsynseffekter torde ämbetet kunna studeras även ur psykologisk synpunkt med utgångspunkt i t.ex. Michel Foucaults syn på den panoptiska övervakningsprincipen. Detta arbete är emellertid en i huvudsak rättsvetenskaplig laghistorik som inte åsyftar att i någon högre utsträckning undersöka JO:s faktiska verksamhet i en socialhistorisk eller politisk kontext.[13] Såsom har nämnts i avsnitt 1.1 ovan är de slutsatser som presenteras i avsnitt 14 sålunda i betydligt högre grad straff- och offentligrättsliga än rättshistoriska.

Arbetets juridiska ämnesinriktning är på ett i viss mån problematiskt sätt tämligen diffus. Även om JO:s tillsynsverksamhet har berörts av framför allt stats- och förvaltningsrättslig lagstiftning så har tjänsteansvaret, lydnadsplikten och självständighetsprincipen nämligen påverkats av bestämmelser av både stats-, förvaltnings-, straff- och arbetsrättslig karaktär. Att göra undersökningen i ämnesmässigt hänseende koncis skulle därför ha inneburit att för behandlade frågeställningar relevanta spörsmål hade avgränsats bort, något som jag har ansett olämpligt. Den bredd som arbetet nu har fått medför emellertid att t.ex. de arbetsrättshistoriska analyserna i många fall är tämligen ytliga.[14]

Arbetet rör framför allt den del av JO:s legalitetskontroll som har utövats genom efterhandsgranskning av tjänstemäns och myndigheters åtgärder. Andra i och för sig intressanta spörsmål, såsom t.ex. vilka effekter som ombudsmännens initiativ till lagstiftningsåtgärder har haft på rättsutvecklingen, har jag däremot inte studerat. Processuella problem och komplicerade juridisk-tekniska frågeställningar har jag uppmärksammat främst om någon sådan omständighet har varit av särskilt intresse för belysandet av mer övergripande frågor. Sålunda bör den som önskar inhämta detaljkunskaper om t.ex. något av de tjänstemannarättsliga spörsmål som berörs i detta arbete vända sig till speciallitteratur inom detta ämnesområde.

Citat av författningstexter återges i den språkliga utformning som den citerade källan har. Sålunda återges en del citat i modern stavning medan andra citat återges i gammalsvensk stavning. Ordet författning använder

[13] Eftersom fråga är om en i vissa avseenden deskriptiv analys av bakgrunden till och utformningen av författningstexter har mitt arbete, såsom ofta är fallet inom samhällsvetenskaper såsom juridiken, en delvis kompilatorisk karaktär.

[14] Så använder jag vanligen det generaliserande begreppet arbetsmarknadsdemokrati som ett sammanfattande uttryck för alla sorters arbetstagarmedverkan i form av samråd, medbestämmande och självbestämmande på en arbetsplats.

jag vanligen i bemärkelsen urkund i vilken lag, förordning, stadga eller motsvarande framträder och inte i bemärkelsen statsförfattning eller konstitution.

Uttrycken ämbets- respektive tjänsteman är väl förankrade i språkbruket och i bl.a. 7 kap. 7 § RF och 12 kap. 6 § 2 st. RF talas alltjämt om "tjänst" och "tjänsteman". Eftersom den juridiska innebörden av ämbets- och tjänstemannabegreppen har förändrats i takt med samhällsutvecklingen går dessa begrepp emellertid inte att definiera enhetligt i en historisk kontext.[15] Sedan mitten av 1970-talet hör dessutom både arbetsuppgifters innehåll och valet av anställningsform till de områden beträffande vilka det i regel föreligger avtalsfrihet. "Tjänstemän" är formellt sett därför egentligen inte längre en egen arbetstagarkategori. Trots att det sålunda kan anses föråldrat använder jag tjänstemannabegreppet med utgångspunkt i dess äldre betydelse, dvs. som en beteckning på arbetstagare med i vissa avseenden straff- och förvaltningsrättsligt samt konstitutionellt reglerade anställningsvillkor.

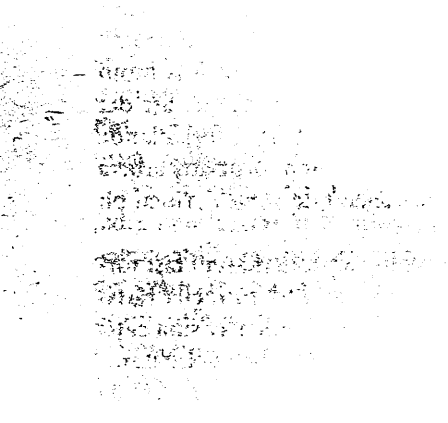
Begreppet tjänsteman används i detta arbete genomgående som liktydigt med förvaltningstjänsteman, dvs. i första hand stats- eller kommunaltjänsteman. Eftersom undersökningen rör uteslutande förhållanden inom den offentliga sektorn tar jag alltså ingen hänsyn till att beteckningen tjänsteman numera kan avse såväl offentlig- som privatanställda befattningshavare. Fram till senare delen av 1900-talet hade både höga ämbetsmän, såsom domare, och förvaltningstjänstemän i viss mån likartade arbetsvillkor i fråga om bl.a. ämbetsansvar, oavsättlighet och avsaknad av arbetsrättslig förhandlingsfrihet. Tjänstemannabegreppet omfattar i detta arbete därför allehanda sorters såväl högre som lägre ämbets- och tjänstemän.[16] Med tjänsteansvar menar jag varje sorts straff-, disciplin-, skadestånds- eller arbetsrättsligt ansvar som utkrävs för fel som har begåtts i tjänsten.

Sedan slutet av 1960-talet finns flera justitieombudsmän. Envar av dem fattar självständiga beslut i eget namn och inte såsom representanter för ett ämbetsverk. Uttrycket JO när man talar om befogenheter och beslut är således ett ämbete i bemärkelsen en viss befattning och inte nam-

[15] Se avsnitt 5.1.1 och 5.1.2 nedan. Närmare om det funktionella respektive organisatoriska tjänstebegreppet, se t.ex. SOU 1992:60 s. 146 ff.

[16] Jfr lokutionen i 36 § GRF om att oavsättlighet tillkom dem "som bekläda Domare-Embeten, så högre som lägre, *samt alle andre* Embets- och Tjenstemän" (min kursivering). Se även avsnitt 5.3 nedan. Självklart var den tämligen vida personkrets som omfattas av det här nyttjade tjänstemannabegreppet emellertid synnerligen oenhetlig. Jfr Kvarnström o.a., 1996, s. 115 ff. Uttrycket funktionär torde vanligen avse alla olika sorters mer kvalificerade arbetstagare, förtroendevalda samt uppdragstagare och är sålunda ett vidare begrepp än uttrycket tjänsteman.

net på en myndighet. Förkortningen "JO" används i detta arbete som en benämning på JO-ämbetet såsom detta utövades av den eller de personer som har utsetts till riksdagens ombudsmän med titeln justitieombudsman. Begreppen JO och JO-ämbetet är således i allmänhet förkortningar för "justitieombudsmannen" såvitt avser tiden före år 1968 men därefter för "justitieombudsmännen".[17]



[17] Eftersom det är något otympligt att skriva "han eller hon" betraktar jag språkligt sett vanligen JO som en man.

2 Maktutövning, legalitet och ansvar[1]

2.1 Något om legalitet och konstitutionalism i Sverige

I samband med att uppfattningen att de samhälleliga institutionerna bör vara lagbundna vann acceptans utvecklades inom tysk doktrin begreppet "Rechtsstaat", som i den anglosachsiska kultursfären kan sägas motsvaras av uttrycket "the Rule of Law". Att en statsbildning är en rättsstat brukar i dagligt tal anses innebära bl.a. att den offentliga makten utövas inom lagens gränser, att de medborgerliga rättigheterna är skyddade, att det råder likhet inför lagen och att domstolarna är självständiga i förhållande till de politiska organen. Den rättsstatlige beslutsfattaren förutsätts arbeta regelstyrt, opartiskt och självständigt. Dennes agerande antas därmed bli i huvudsak förutsebart.

En statsbildning i vilken statens maktutövning är underkastad fast formulerade regler är en rättsstat i formell bemärkelse. Det formella rättsstatsbegreppet, som alltså innebär att statsmakten är bunden av sina egna lagar och därmed förutsebar, synes emellertid ha tillmätts betydelse framför allt under 1800-talet. Numera används istället vanligen det materiella rättsstatsbegreppet, som innefattar ett krav på att statens maktsfär är begränsad. För att en materiell rättsstat skall föreligga fordras att individerna genom fast formulerade och förutsebara regler både tillförsäkras och erhåller vissa fri- och rättigheter.[2]

Enligt den av bl.a. Locke och Montesquieu förespråkade maktdelningsläran kan missbruk av offentlig makt motverkas och medborgarnas

[1] Historiska uppgifter i detta arbete är, i den mån annat inte har angivits, vanligen hämtade från Carlsson o.a, 1980. Uppgifter i detta arbete som rör historiska skeenden, såsom t.ex. statsrättsliga idéers utveckling och innehåll, återges utan varje anspråk på att vara annat än förenklingar av de diskussioner som förs inom forskningen beträffande dessa spörsmål.

[2] Närmare om rättsstatsbegreppet samt om fri- och rättigheter, se t.ex. Ekroth, 2001, s. 24 ff., Bull, 1997, s. 342 ff., Nergelius, 1996, s. 58 ff., Fogelklou, 1996, Frändberg, 1996, Petersson, 1996, Algotsson, 1993, s. 12 ff. och i dessa arbeten anförd litteratur.

rättigheter skyddas genom att statsmaktens olika funktioner tilldelas skilda organ. Under upplysningstiden började man inom den konstitutionella doktrinen att skilja mellan den statsrättsliga maktens styrande, lagstiftande och dömande funktioner. I allmänhet ansågs därvid att makten borde delas på så sätt att den styrande makten tillkom en regent och den lagstiftande makten tillkom en folkrepresentation, under det att den dömande makten utövades av domstolar.

Hur det statsrättsliga förhållandet mellan riksdagen, Kungl. Maj:t, domstolarna och förvaltningen har gestaltat sig i Sverige är inte möjligt att reda ut inom ramen för detta arbete. Något förenklat kan dock sägas att de rättsliga normerna i det kristna ståndssamhället vanligen torde ha ansetts vara legitima beståndsdelar i den av Gud instiftade samhällsordningen oavsett om de härrörde från riksdagen, Kungl. Maj:t eller domstolarna. Principen att makt skall utövas i enlighet med gällande rätt och inte godtyckligt är emellertid av gammalt ursprung.[3] Redan i konungabalken i Magnus Erikssons landslag från 1350-talet stadgades att kungens ed innefattade ett löfte att "vara all sin allmoge trogen och trofast, så att han icke skall fördärva någon, fattig eller rik, på något sätt till liv eller lemmar, utan att han är lagligen förvunnen, så som lagen säger och rikets rätt; icke heller skall han på något sätt taga något gods från honom, utom enligt lag och efter laga dom, så som förut är sagt".[4]

Att dra några säkra slutsatser om innebörden av de uttryck som nyttjades i en lagtext är knappast möjligt annat än efter ingående studier av textens tillkomsthistoria, utveckling och praktiska funktion. Således är det svårt att veta om kungaedens fastslående av att den styrande makten skulle utövas under lagarna hade någon praktisk betydelse. Stadgandet måste emellertid sägas ha inneburit ett uttryckligt tillkännagivande av att det på ett teoretiskt plan fordrades att Kungl. Maj:ts maktutövning inte var godtycklig utan var underkastad gällande rätt.[5] Detta synsätt tycks ha varit i huvudsak förhärskande t.o.m. under det karolinska enväldet.[6] Principen om förvaltningsrättslig legalitet, dvs. om Kungl. Maj:ts och den administrativa maktens lagbundenhet, är i Sverige sålunda be-

[3] Jfr fastslåendet i medeltidslagstiftningen av att "med lag skall land byggas" i t.ex. kommentaren till Upplandslagens förord, Holmbäck o.a., 1979, s. 10 f.

[4] Se tredje artikeln i konungabalken V i Magnus Erikssons landslag i nusvensk tolkning av Holmbäck och Wessén. Även om "likhet inför lagen" sålunda tidigt var ett ideal kan detta uttryck under en del tidsperioder antas ha inneburit att personer från olika sociala skikt behandlades i enlighet med deras respektive samhällsställning och inte att de behandlades sinsemellan lika. Jfr Bjarne Larsson, 1994, s. 4.

[5] Karlson, 1999, s. 12 och Nygren, 2001, s. 20 f.

[6] Stjernquist, 1984, s. 217, Fahlbeck o.a., 1947, s. 8 och Wedberg, 1944, s. 210 f. Om kungamaktens position som "Lex animata", se Sundberg, 1990, s. 97 ff.

tydligt äldre än och stod inte i något omedelbart samband med 1800-talets upplysningsideologiska version av den straffrättsliga legalitetsprincipen.[7]

Under frihetstiden (1718–1772) fanns i regeringsformerna av åren 1719 och 1720 i 2 § ett stadgande, vari det fastslogs bl.a. att "Kongl. Maij:t tilhörer lag, rätt och sanning at styrckia, älska och giöma, men vrångvijsa och orätt förbiuda, afskaffa och nedertryckia, ingen förderfva till lijf eller lem, utan han vare lagligen förvunnen och dömder, eij heller något gods, löst eller fast någon afhända eller afhända låta utan efter lag och föregången laga dom". Denna text, som härrörde från den medeltida landslagens kungaed, angav således att kungen inte kunde sätta sig över lagarna. Under frihetstiden gjordes det emellertid ibland gällande att ständerna, i egenskap av lagstiftare och innehavare av den högsta domsmakten, inte var bundna av gällande lagar.[8]

Genom Gustav III:s statskupp år 1772 avslutades frihetstiden. År 1789 drev Gustav III igenom en förenings- och säkerhetsakt, som ytterligare befäste kungens övertag mot de andra statsrättsliga organen. Det sätt på vilket förvaltningen och riksstyrelsen organiserades år 1789 stod i huvudsak orubbat under tre decennier. År 1808 utbröt emellertid ett krig som kom att leda till att Sverige påföljande år förlorade Finland till Ryssland. De utrikespolitiska svårigheterna medförde att Gustav IV Adolf avsattes i mars 1809. Därefter framställdes under ledning av landshövdingen Anders af Håkanson ett utkast till konstitution, det s.k. Håkansonska grundlagsförslaget, som dock utsattes för en del kritik. Så anfördes från liberalt, s.k. konstitutionalistiskt, håll bl.a. att utkastets bestämmelser inte i önskvärd grad begränsade kungamaktens politiska inflytande.

Den 12 maj tillsattes ett konstitutionsutskott som hade till uppgift att framställa en ny grundlag. Redan i slutet av maj var utskottets lagförslag färdigt. Förslaget antogs av de olika stånden den 5 juni och daterades som slutligt antaget den 6 juni 1809.

Regeringsformen av år 1809 (GRF) var inspirerad av den av bl.a. Locke och Montesquieu förespråkade uppfattningen att statsmaktens olika funktioner skall skiljas åt. Även före år 1809 hade en viss maktdelning varit rådande. Maktbalansen under tidigare århundraden var emellertid ofta ganska ojämnt fördelad. Under såväl det karolinska enväldet som

[7] Jfr SOU 1964:27 s. 63, Sundell, 1994–95, s. 95 ff. och Björne, 1995, s. 326 ff. Frågan om den politiska maktens bundenhet av rättsordningen bör emellertid skiljas från frågan om krav på uttryckligt författningsstöd vid ingripanden i medborgarnas rättssfär. Det senare infördes i Sverige först sedan 1974 års regeringsform hade trätt i kraft. Sterzel, 1998, s. 57.

[8] Herlitz, 1957, s. 166. Regeringsformerna av år 1719 och år 1720 finns återgivna i t.ex. verket "Frihetstidens grundlagar och konstitutionella stadgar" (1916) av Axel Brusewitz.

under den gustavianska tiden hade kungamakten en betydligt starkare position än riksdagen. Under frihetstiden var det däremot ständerna som dominerade statsmakten genom sitt partivälde.

I 1809 års regeringsform, vars innehåll behandlas närmare i avsnitt 4.1.1 nedan, var statsmaktens funktioner delade på följande sätt. Den styrande och verkställande makten tillkom kungen, som ägde "allena styra riket på det sätt denna regeringsform föreskriver". Den lagstiftande makten var delad mellan kungen och riksdagen, i vilken giltigt riksdagsbeslut i allmänhet fordrade att tre stånd var eniga. Administrativa och ekonomiska förordningar kunde kungen utfärda på egen hand. I 57 § GRF fastslogs emellertid att "(s)venska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksens ständer allena vid allmän riksdag". Beskattningsmakten tillkom således riksdagen ensam. Den dömande makten tillkom domstolarna, som enligt 47 § GRF skulle döma efter "lag och laga stadgar". Den statsrättsliga kontrollmakten kan sägas ha tillkommit riksdagen genom konstitutionsutskottet (KU) och det nya JO-ämbetet.

I 16 § GRF fanns ett stadgande med motsvarande innehåll som 2 § i frihetstidens regeringsform.[9] Av 16 § GRF kan således sägas ha följt att varken Kungl. Maj:t eller under denne lydande organ kunde göra ingripanden i enskildas rätt utan laga stöd. Trots att bestämmelsen inte utformades som en uttrycklig rättighetsförklaring tycks medlemmarna av 1809 års KU ha föreställt sig att den skulle utgöra ett konkret skydd mot statliga maktövergrepp.[10]

Från medeltiden och fram till år 1866 utövade de sociala skikt som hade inflytande vid riksdagarna sin politiska makt genom representanter för de fyra ständen i form av adeln, prästerna, borgarna och bönderna. Varken frälsebönder, tjänstefolk eller arbetare var representerade i riksdagen. Den medeltida ståndsriksdagen kan sägas ha byggt på en kollek-

[9] Regeringsformens 16 § hade följande lydelse.
"Konungen bör rätt och sanning styrka och befordra, vrångvisa och orätt hindra och förbjuda, ingen fördärva eller fördärva låta, till liv, ära, personlig frihet och välfärd, utan han lagligen förvunnen och dömd är, och ingen avhända eller avhända låta något gods, löst eller fast, utan rannsakning och dom, i den ordning, Sveriges lag och laga stadgar föreskriva; ingens fred i dess hus störa eller störa låta; ingen från ort till annan förvisa; ingens samvete tvinga eller tvinga låta, utan skydda var och en vid en fri utövning av sin religion, så vitt han därigenom icke störer samhällets lugn eller allmän förargelse åstadkommer. Konungen låte en var bliva dömd av den domstol, varunder han rätteligen hörer och lyder".

[10] Se Constitutionsutskottets memorialer och övriga expeditioner 1809–1810, Expeditioner till Riks-Ständen rörande regeringsformen, memorial nr 25, s. 398 f. Inom den statsrättsliga doktrinen kom det emellertid att framföras olika uppfattningar om på vilket sätt som 16 § GRF band den offentliga maktutövningen. Närmare om tolkningen av 16 § RF, se t.ex. Fahlbeck o.a., 1947, s. 136 ff. och 222, Nergelius, 1996, s. 545 f. och 597 ff. och där anförd litteratur samt SOU 1941:20, s. 86–112.

tivistisk representationsprincip. Enligt denna ingick t.ex. tjänstefolk i ett hushållskollektiv som i riksdagen representerades av husbonden. Även kvinnor ingick enligt detta synsätt i ett hushålls- eller familjekollektiv, vars politiska inflytande utövades av släktens manliga överhuvuden.

Trots att den sociala utvecklingen gjorde ståndsindelningen som representationsprincip föråldrad redan på 1700-talet bibehölls ständernas politiska inflytande vid 1809 års statsvälvning. Enighet kring en ny riksdagsordning kunde inte uppnås förrän på 1860-talet. Genom 1866 års riksdagsordning infördes emellertid ett tvåkammarsystem med valbarhets- och rösträttsvillkor knutna till inkomst och förmögenhet. Redan i slutet av 1860-talet började dock krav på allmän rösträtt att framställas. Efter en del misslyckade försök att driva igenom reformer antogs år 1909 ett förslag om i huvudsak allmän och lika rösträtt för män och proportionella val till såväl Första som Andra kammaren. Demokratiseringsprocessen fortgick under åren 1918–1921 genom införande av kvinnlig rösträtt samt avskaffande av dels den flergradiga skalan till kommunalvalen, dels kravet på fullgjord skattebetalning för att få rösta i riksdagsvalen. Ytterligare inskränkningar i rösträtten försvann år 1945.[11]

Samtidigt som rösträttsreglerna förändrades blev Kungl. Maj:ts rätt att själv styra riket utan inblandning från riksdagens sida alltmer begränsad trots att inga formella lagändringar vidtogs. Efter Första världskriget kan denna rätt i praktiken sägas ha upphört. Den parlamentariska regeringsprincipen lagfästes emellertid fullt ut först genom antagandet av 1974 års regeringsform (RF) och riksdagsordning (RO).[12] I den förstnämnda grundlagfästes dessutom för första gången i svensk historia en uttrycklig fri- och rättighetsförklaring. Formellt sett blev Sverige således en demokratisk rättsstat först under senare delen av 1900-talet.[13]

2.2 Något om ämbetsansvaret

Samhällsinstitutionerna kan hotas genom angrepp på dels själva institutionerna, dels dessas funktioner. Ett brottsligt angrepp av den förstnämnda arten kan ske genom våld, hot eller ärekränkning mot t.ex. poliser, taxeringstjänstemän eller domare. Ett brottsligt angrepp på den offentliga

[11] SFS 1945:244.

[12] För detta arbete relevanta delar av regeringsformen samt riksdagsordningen av år 1974 behandlas i avsnitt 10 nedan.

[13] Närmare om demokratibegreppet, se t.ex. Peczenik, 1995, s. 63 ff. och Bull, 1997, s. 437 f. Den parlamentariska regeringsprincipen innebär i snäv bemärkelse att den styrande och verkställande makten utövas i överensstämmelse med den opinion som härskar i parlamentet eller motsvarande folkförsamling. Jfr Sterzel, 1983, s. 12 och 172 f.

maktens funktioner kan bestå i att rättssäkerheten inom en verksamhet hotas genom att en tjänsteman på ett förbjudet sätt lämnar ut hemliga handlingar eller låter sig mutas.

Hur en arbetstagare sköter sitt arbete är i allmänhet en civilrättslig fråga som regleras genom anställningsavtalet och som rör uteslutande arbetstagaren och dennes arbetsgivare. Tjänstemäns handhavande av sina arbetsuppgifter kan emellertid bedömas inte bara ur arbetsrättslig utan även ur offentlig- och straffrättslig synpunkt. Det förhållandet att försummelser som inom privat verksamhet vore straffria om än avtalsstridiga inom den offentliga sektorn ibland kan utlösa straffansvar beror på att vissa sådana försummelser utgör angrepp på den offentliga maktens funktioner. Dessutom har det alltsedan de naturrättsliga idéernas genombrott varit en allmän princip att den som anförtros offentlig makt skall kunna ställas till ansvar om makten utövas felaktigt. Om tjänstemän begår fel är de medborgare som drabbas hårdast i allmänhet de som är i alltför stort underläge mot myndigheterna för att själva kunna slå vakt om sina rättigheter genom överklaganden m.m.[14] Konstruerandet av regler varigenom offentlig maktutövning förenas med effektiv ansvarighet är i praktiken sålunda ofta förknippat med tillgodoseendet av marginaliserade samhällsmedlemmars fri- och rättigheter.

Ansvar för felaktig offentlig maktutövning kan utkrävas antingen rättsligt eller politiskt. Rättsligt, dvs. judiciellt, ansvar kännetecknas av kausalitet. Fråga är alltså om ansvar som realiseras genom en sanktion, dvs. en påföljd eller motsvarande såsom en direkt konsekvens av ett visst handlande.[15] Vanligen utkrävs judiciellt ansvar genom att en persons handlande eller underlåtenhet att handla genom ett processuellt förfarande föranleder straff, disciplinpåföljd eller t.ex. civilrättsligt skadestånd. Även viten och arbetsrättsliga åtgärder som uppsägning och avsked kan betecknas som rättsliga sanktioner.

Det politiska ansvarsutkrävandet kännetecknas av att någon, av den ena eller den andra anledningen, anses mindre lämpad att kvarstå i en viss position eller på en viss befattning och därför förflyttas från denna. I ett statsrättsligt system som i väsentlig mån bygger på partival utan mer omfattande personvalsinslag utkrävs genom de allmänna valen framför allt ett kollektivt ansvar av de olika partierna och deras företrädare. Om en person inte ges möjlighet att behålla ett politiskt uppdrag behöver detta

[14] Om människor i underläge mot bl.a. myndigheterna, se t.ex. RH 1992:13 och NJA 2001 s. 755.

[15] Om sanktioner i tillsynsverksamhet, se SOU 2002:14 s. 42 och 123 ff. Närmare om judiciellt respektive politiskt ansvar, se Riberdahl, 1979, s. 119 ff. och Nordström, 1980, s. 1 ff. Om det politiska ansvaret ur statsvetenskaplig synpunkt, se t.ex. Lundquist, 1998, s. 186 ff.

således inte vara en ens indirekt konsekvens av ett visst handlande från vederbörandes sida. Politiskt och judiciellt ansvarsutkrävande kan därför ses som skilda företeelser med olika funktioner.

Redan på medeltiden fanns bestämmelser som stadgade straff för domare och t.ex. länsinnehavare som misskötte sina uppgifter.[16] Sedan statsmakten centraliserats på 1500- och 1600-talen uppkom stadgor och motsvarande som reglerade olika sorters befattningshavares ansvar för försummelser. I samband med framställandet av 1734 års lag skedde en viss systematisering av ämbetsbrotten. En egentligt analytisk syn på ämbetsbrott såsom en särskild brottstyp uppstod i Sverige emellertid först på 1800-talet under intryck av de tyska rättspositivisternas systembyggande.[17]

Straffansvaret för ämbetsförsummelser kan på 1500- och 1600-talen antas ha åsyftat främst att upprätthålla dels Kungl. Maj:ts auktoritet över sina underlydande, dels de offentliga institutionernas anseende hos den skattebetalande allmänheten. Enligt upplysningstidens naturrättsligt konstitutionalistiska ideal skulle sådana försummelser dock beivras främst för att skydda medborgarna från att tjänstemännen överskred sina lagliga befogenheter. Ämbetsbrottens grundläggande rättspolitiska syfte blev därvid alltså att skydda de medborgerliga fri- och rättigheterna. Inom den i Sverige ännu vid förra sekelskiftet tämligen inflytelserika boströmska stats- och rättsfilosofiska läran anfördes emellertid ibland att den mänskliga tillvaron kunde ses som ett led i en hierarkisk kedja, som började med Gud, och fortsatte nedåt med kungen och ämbetsmännen, för att slutligen innefatta undersåtarna, dvs. de enskilda individerna. Något förenklat kunde medborgarna enligt detta synsätt sägas vara till för kungen, ämbetsmännen och lagarna och inte vice versa. Åtminstone bland de mer konservativt präglade anhängarna av boströmianismen torde ämbetsansvarets funktion ännu på 1900-talet sålunda ha ansetts vara att upprätthålla Kungl. Maj:ts och riksdagens auktoritet över sina underlydande i betydligt högre grad än att skydda medborgarna mot tjänstemännen.[18]

[16] Vid den tid då Sveriges medeltida landskapslagar nedtecknades fanns det inte någon offentlig förvaltning. Således är det knappast meningsfullt att försöka undersöka hur lagarna vid denna tid behandlade ämbetsbrotten. Se dock SOU 1928:7 s. 149 ff. Historiska analyser av ämbetsmännens ställning och funktioner fr.o.m. 1500- t.o.m. 1700-talet finns i t.ex. verket "Mellan makten och menigheten. Ämbetsmän i det tidigmoderna Sverige" (2001) av Börje Harnesk och Marja Taussi Sjöberg (red.)

[17] Jägerskiöld, 1959, s. 146 ff. och där anförd litteratur.

[18] Om boströmianismen, se t.ex. Christopher Jakob Boströms verk "Grundlinier till philosophiska statslärans propædeutik" (3:e uppl. 1901) samt Sundell, 1987, s. 31, 189 och 210 (not 23) och där anförda hänvisningar. Förhållandet mellan rättsvetenskap och filosofi i den juridiska undervisningen under 1800-talet undersöks närmare av Marie Sandström i avhandlingen "Die Herrschaft der Rechtswissenschaft" (1989).

Det särskilda ansvar som tjänstemännen hade p.g.a. att de utövade offentlig makt medförde att de kom att ha jämfört med andra arbetstagare särpräglade anställningsförhållanden. Tjänstemännen hade nämligen ämbetsansvar, var oavsättliga samt saknade förhandlingsfrihet och kunde alltså inte förändra sina anställningsvillkor genom arbetsrättsliga förhandlingar med sin arbetsgivare. Antalet offentliganställda var ända fram till 1900-talets mitt emellertid totalt sett ganska begränsat och av detta ganska begränsade antal utgjorde ämbets- och tjänstemännen i sin tur en liten del. Så noteras i Lars F. Tobissons verk "Framväxten av statstjänstemännens förhandlingsrätt" (1971) att antalet statstjänstemän, som i början av 1960-talet uppgick till ca 235.000, under 1900-talets första år endast var ca 1.500.[19]

I Förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande anförs att de viktigaste förändringarna vid omvandlingen av 1800-talets ämbetsmannastat till 1900-talets demokratiserade förvaltning sammanhänger "med statens omfattande expansion. Ett par decennier in på 1800-talet inleddes en tillväxt i statens åtaganden, som visserligen har varierat i tempo men som inte har visat tecken på att avstanna förrän i vår tid. I samtidigt pågående processer liberaliserades näringsliv och politik och aktiverades den svenska staten. I det inledande skedet var det huvudsakligen utbyggnaden av infrastrukturen som staten engagerade sig i, men redan kring sekelskiftet 1900 togs de första stegen i byggandet av välfärdsstaten." Kommissionen anför att början av 1960-talet kan ses som "en brytpunkt i den svenska statens utveckling" genom att såväl den offentliga verksamhetens utgifter som andel av BNP vid denna tid började stiga kraftigt. Från att år 1950 ha utgjort ca 15 procent av BNP utgjorde den offentliga verksamhetens utgifter i början av 1990-talet ca 50 av BNP.[20]

Under senare delen av 1900-talet expanderade således såväl den statliga som den kommunala verksamheten påtagligt. Den offentliga sektorn kom att gripa in i allt större delar av samhällslivet. Samtidigt förändrades tjänstemännens anställningsförhållanden genom att såväl oavsättligheten som ämbetsansvaret avskaffades och förhandlingsfrihet infördes. Sedan ämbetsansvaret avskaffades är det endast en del av den offentliga förvaltningens uppgifter som är av sådan beskaffenhet att försumlighet kan föranleda straffansvar.

[19] Tobisson, 1973, s. 26 och 108. Definitionen av statstjänstemannabegreppet kan dock ha förändrats under tidsintervallet. Jfr även Jägerskiöld, 1956, s. 81. Om antalet anställda i stat och kommun numera, se Wennergren, 2000, s. 17.

[20] SOU 1997:57 s. 44 ff. och 48. Förvaltningspolitiska kommissionens uppgifter härrör från SCB samt Statskontoret.

3 Legalitet inom förvaltningen

3.1 Högste ombudsmannen

I slutet av 1630-talet fanns ett ämbete med beteckningen "General-Richz-Schultz". Generalriksschultzen skulle vaka över att plakater, stadgar och ordningar följdes vid såväl civil som militär rättsskipning. Ämbetet tycks emellertid inte fått någon praktisk betydelse. År 1665 inrättades en "General-Inspectoren öffuer Ordningarne". Generalinspektorn, som var knuten till det kungliga kansliet, hade liksom sin föregångare Generalriksschultzen till uppgift att kontrollera att rättsskipningen ägde rum i enlighet med gällande författningar men skulle vaka även över allehanda ämbets- och tjänstemän inom den offentliga förvaltningen.[1]

Karl XII vistades utomlands under större delen av sin regeringstid (1697–1718). Den statliga förvaltningen kom vid denna tid att fungera huvudsakligen under ledning av en riksstyrelse. Regeringens tyngdpunkt förlades således till kansliet. Hösten år 1713 uppehöll sig Karl XII hos den turkiske sultanen på slottet Timurtasch, dit han hade förts efter den s.k. kalabaliken i Bender. Från Timurtasch sändes till det svenska rådet ett brev med en ny kansliordning.[2] Genom kansliordningen delades kansliet på sex expeditioner. Chef för revisionsexpeditionen blev ett nytt ämbete med beteckningen den Högste ombudsmannen.

Vilka närmare rättspolitiska motiv som låg bakom inrättandet av ombudsmannaämbetet är inte känt.[3] Såsom framgår av vad som har nämnts ovan var förekomsten av en ämbetsman som kontrollerade att ämbetsmännen följde lagarna emellertid ingen nyhet i svensk rätt. Högste ombudsmannen skulle enligt kansliordningen vaka över hur förordningar "warda efterlefwande, samt hwar och en uti des Embete efterkommer sin skyldighet". Han skulle också "wid wissa tillfällen föra tahlan emot dem, som sig i höga måhl förbryta".[4] Dessutom borde ombudsmannen, om

[1] Närmare om Generalriksschultzen och Generalinspektorn, se t.ex. Naumann, 1924, s. 222 ff och Melander, 1908, s. 6 ff.

[2] Se t.ex. Alexanderson, 1941, s. 624 ff.

[3] Närmare om denna kansliordning, se t.ex. Naumann, 1918, s. 544.

[4] Om begreppet högmålsbrott, se t.ex. SOU 1944:69 s. 154 f. och Åqvist, 1989, s. 136 f.

han inte var förhindrad p.g.a. mer angelägna uppgifter, leda förberedandet av justitieärenden innan dessa föredrogs i rådet och vara närvarande då målen avgjordes. Var ombudsmannen närvarande vid prövningen av justitieärenden ålåg det honom att biträda rådet genom att uttala sig om rättens innehåll och ge anvisningar om hur ärendena skulle avgöras.[5]

I en instruktion, som liksom kansliordningen var av den 26 oktober 1713, fastslogs på samma sätt som i kansliordningen att Högste ombudsmannen skulle kontrollera att förvaltningen följde gällande regler och förordningar och att ämbets- och tjänstemännen skötte sina arbetsuppgifter. I kansliordningen nämnda arbetsuppgifter kompletterades i instruktionen med bl.a. följande regler. Om Högste ombudsmannen ansåg att de rättsregler som tillämpades inte var utformade på ett lämpligt sätt, skulle han ta initiativ till utarbetandet av nya regler. Han hade även rätt att i vissa sammanhang utfärda skrivelser i kungens namn. Dessutom skulle han åtala ämbetsbrott av dels kollektiva enheter, som t.ex. regementen och kompanier, dels befattningshavare som saknade andra överordnade än kungen.[6]

När ombudsmannaämbetet trädde i praktisk funktion i oktober 1714 hade den nye befattningshavaren möjlighet att gripa in i praktiskt taget all statlig verksamhet. Han ägnade sig åt att granska olika förvaltningsåtgärder och lät ibland utreda frågor som kungen eller någon i rådet önskade få utredda. I vissa fall angavs i uppdragsgivarens brev att ombudsmannens agerande borde framstå som ett initiativ av denne själv.[7]

Högste ombudsmannen lydde såsom en del av kansliet direkt under kungen.[8] Ur modern konstitutionell synpunkt kan ombudsmannen knappast betraktas som en i förhållande till den politiska makten självständig aktör. Ämbetet kan snarare sägas ha varit ett till Kungl. Maj:ts domsmakt knutet tillsynsorgan. Det förhållandet att det ingick i den styrande maktens åligganden att granska domstolarna måste därvid ses mot bakgrund av att uttrycklig åtskillnad mellan styrande, lagstiftande och dömande makt kom att göras först under 1800-talet. Vad Högste ombudsmannen skulle kontrollera var sålunda att domare och andra tjänstemän agerade i enlighet med den av Gud instiftade och av Kungl. Maj:t upprätthållna rättsordningen, inte att de i modern konstitutionell anda

[5] Kansliordningen av år 1713 finns tryckt bl.a. i "Handlingar hörande till Konung Carl XII:s historia" (1824) del III, utgiven av Gustaf Floderus.

[6] Se 1, 6, 9 och 12 §§ i den kungliga instruktionen till Högste ombudsmannen samt Melander, 1908, s. 8 (not 1 och 2) och Fahlbeck, 1924, s. 201.

[7] Exempel på skrivelser från Kungl. Maj:t till Högste ombudsmannen finns tryckta i "Handlingar hörande till Konung Carl XII:s historia" (1926), del IV, utgiven av Gustaf Floderus, se t.ex. s. 340–342.

[8] Naumann, 1918, s. 548 f.

följde lagarna på ett gentemot den politiska sfären självständigt sätt. När JO drygt hundra år senare inrättades skulle denne däremot kontrollera att den offentliga verksamheten bedrevs inom ramen för regeringsformens maktdelning och i enlighet med de av riksdagen stiftade lagarna. Högste ombudsmannen kan därför sägas ha haft en principiellt sett annorlunda funktion än vad JO sedermera kom att få.

3.2 JK under frihetstiden

Efter Karl XII:s död år 1718 dominerade ständerna statsmakten under mer än ett halvt sekel. År 1719 utfärdades en ny kansliordning. I denna fanns ett ämbete med beteckningen justitiekansler (JK). I 8 § 3 mom. i kansliordningen omnämns JK som "Kongl. Maij:ts högsta ombudsman". Närmare bestämmelser om JK:s uppgifter meddelades i en särskild instruktion av år 1719, som redan påföljande år ersattes av en ny instruktion.[9] JK skulle enligt dessa författningar leda förberedandet av justitieärenden och medverka vid dessas avgörande i rådet genom att ge upplysningar om den gällande rättens innehåll. Vidare skulle han vaka över hur stadgar och förordningar tillämpades och efterlevdes, ha uppsikt över fiskalerna, dvs. åklagarna, och själv vara åklagare i t.ex. högmålsbrott. I huvudsak hade JK således samma arbetsuppgifter som Högste ombudsmannen hade haft. JK var vid ämbetets tillkomst på samma sätt som sin föregångare en del av det kungliga kansliet.

Regeringsformen av år 1719 innehöll inga närmare regler om JK. I den regeringsform som antogs år 1720 uppmärksammades emellertid JK:s befogenhet att granska maktmissbruk i 23 § enligt följande:

"Konungens ombudsmän och fiscaler skola ey förrätta sina embeten med förolämpande, egennytta och obeskiedelighet; och när det befinnes, at de således embetet missbrukat til enskylte afsickter, de oskyldigas förtryck och egen fördel och båtnad, då stånde de derföre til laga ansvar, hvaröfver justittiæcantsleren bör hafva et vaksamt öga, hvilken ock åligger at hafva inseende, huru lag och förordningar effterlefvas och därom vid ständernes sammankomst med dess utförlige berättelse inkomma, samt då föra talan, om något befinnes emot regeringsformen vara förluppit och ey vederbörligen blifvit rättat."[10]

[9] JK-instruktionerna av åren 1719, 1720 och 1739 finns, liksom kansliordningarna av den 29 maj 1719 och den 14 juni 1720, tryckta i "Samling af instructioner rörande den civila förvaltningen i Sverige och Finnland" (1856) utgiven av Carl Gustaf Styffe.

[10] Regeringsformerna av år 1719 och år 1720 finns utgivna av Axel Brusewitz i "Frihetstidens grundlagar och konstitutionella stadgar" (1916).

Fastslåendet i 23 § av att JK till ständerna skulle avge en berättelse om hur lagar och förordningar efterlevdes kan sägas visa att JK utövade sin legalitetskontroll på riksdagens och inte på Kungl. Maj:ts vägnar. Även konsistorierna och kollegierna, till vilka hovrätterna torde ha räknats vid denna tid, var emellertid skyldiga att avge verksamhetsberättelse till ständerna.[11] Det förhållandet att JK redovisade sin ämbetsförvaltning för ständerna kan därför även ses som ett led i dessas allmänna kontroll över den offentliga verksamheten.

I JK:s arbetsuppgifter ingick att vaka över att justitieärendena förbereddes på ett lämpligt sätt. I princip var han chef för Nedre justitierevisionen. I allmänhet skulle han vara närvarande då ärendena avgjordes i den rådsavdelning som hade att pröva rättsliga ärenden, dvs. i Övre justitierevisionen. I 13 § i 1723 års riksdagsordning fastslogs emellertid att ständerna borde "undersöka, huru vid justitiærevisionen lag och rätt i gemen blifvit skipad". Denna bestämmelse medförde att de beslut i justitieärenden som kungen och rådet hade fattat inte bara granskades utan ibland även omprövades av riksdagen. Ständernas inflytande över den högsta rättsskipningen var så omfattande att riksdagen kan sägas ibland ha bildat en ny, slutlig, överinstans. Förutom att JK avgav verksamhetsberättelse till riksdagen hade han således vid handläggningen av justitieärenden kontakt med ständerna i deras egenskap av rättsskipande instans.

År 1739 ersattes JK:s instruktion av år 1720 med en ny instruktion. I 1739 års författning slogs för första gången fast att enskilda personer hade möjlighet att vända sig till JK med klagomål mot myndighetspersoner. Bestämmelsen om enskildas rätt att påkalla JK-utredningar var dock ingen nyhet utan ett lagfästande av en tidigare utvecklad praxis.[12] År 1770 antogs en ny JK-instruktion, som dock inte innebar några större förändringar i förhållande till vad som gällt tidigare.[13]

År 1766 utfärdades en ny tryckfrihetsförordning, som var en av dåtida Europas mest liberala tryckfrihetslagar. I förordningen stadgades i 4 § att JK skulle vaka över att tryckfrihetens gränser inte överträddes och vara åklagare i tryckfrihetsmål. Bertil Wennergren menar att år "1766 är ett märkesår i det svenska rättssamhällets historia. Det var då som tryckfriheten och grundsatsen om de allmänna handlingarnas offentlighet infördes. Denna reform var i sig själv så märklig och betydelsefull att den kommit att undanskymma att den ingick som led i ett större rättspolitiskt program. Det var det yngre mösspartiet som lanserade programmet och

[11] Se 31 § i 1719 års regeringsform och 37 § i 1720 års regeringsform. Konsistoriernas redogörelseskyldighet fastslogs i 13 § i 1723 års riksdagsordning.
[12] Naumann, 1924, s. 229 f. Se även Peterson, 1985, I, s. 307 ff.
[13] Melander, 1908, s. 15.

främste idégivaren var kommerserådet Axel Nordencrantz, inspirerad av engelska statsteorier. Programmet kan studeras i riksens ständers stora deputations betänkande den 15 augusti 1766 om orsakerna till våra goda lagars elaka verkställighet och botemedel däremot för framtiden. Betänkandet har sin udd riktad mot tjänstemannakåren och handlar om olika medel att stärka tjänstemännens lojalitet mot och respekt för lagarna. I sina utläggningar om lagen som samhällets grundval föregriper det i mångt och mycket idéer som möter senare under 1800-talet i engelska rättslärdes teser om 'The Rule of Law' och tysk doktrins läror om 'Die Rechtsstaat'."[14]

Wennergren anför vidare att "(e)fter att ha betonat vikten av goda lagar och av allmän aktning för lagen behandlade deputationen betydelsen av kunskap om lagen hos dem som skall tillämpa den och kom därvid också in på befordringssystemet i statens tjänst. Om tryckfriheten med handlingsoffentligheten uttalade deputationen bl.a. att den är angelägen för lagskipningen och för att 'hålla ämbetsmän i skick samt borttaga den fördärvliga hemlighetens skärm, bakom vilken egennytta, väld och lagbrott eljest kunna driva sina styggeliga spel på medborgares kostnad.' Deputationen ville som en av orsakerna till lagarnas 'slätta' verkställande se det förhållandet att *ämbetsbrott* inte blev med tillbörligt allvar beivrade och skyndsamt straffade. Det straffrättsliga ansvaret, *ämbetsansvaret*, för en domare eller ämbetsman som inte följde lag och instruktion, tillmättes alltså en avgörande betydelse. Detta borde också vara förknippat med skyldighet att *ersätta* den *skada*, som kronan eller enskild person tillfogats. Deputationen strök under de *överordnades skyldighet att öva tillsyn* över sin underordnade. Den som underlät att beivra ett felsteg från lag och ämbetsplikt hos en underordnad gjorde sig delaktig i dennes ämbetsbrott. Deputationen knöt stora förhoppningar till det cirka femtio år tidigare inrättade *justitiekanslersämbetet.*"[15]

Betänkandet om orsakerna till "våra goda lagars elaka verkställighet och botemedlet däremot" antogs av riksdagen och utmynnade i 1766 års förordning om lagarnas verkställighet. I denna angavs sålunda att en domare eller ämbetsman som handlade mot lag och instruktion skulle ställas till ansvar samt betala skadestånd. Såsom utvecklas närmare i avsnitt 5.1.6 nedan medförde det förhållandet att tjänstemännen hade ett personligt skadestånds- och straffansvar för sina åtgärder att de i rättsligt reglerade ärenden vanligen inte av överordnade kunde förpliktas att age-

[14] Wennergren, 1969, s. 66 f. Även Gustaf Petrén uppfattar riksens ständers stora deputations betänkande av den 15 augusti 1766 som "ett för vår rättsordning grundläggande dokument". Petrén, 1984, s. 304.
[15] Wennergren, 1969, s. 67.

ra i strid med gällande rätt. Om JK fastslogs bl.a. följande i 1766 års förordning.[16] JK borde i första hand ägna sig åt ämbetets tillsynsfunktion. Han behövde därför inte delta i lagkommissioner eller i arbetet vid Nedre justitierevisionen i högre utsträckning än han själv önskade. Då justitieärenden avgjordes i rådet skulle JK dock närvara om han hade möjlighet.

Vidare angavs i förordningen om lagarnas verkställighet att JK skulle väljas av ständerna genom elektorer från alla stånd och inte såsom tidigare av rådet och kungen. Sedan riksdagen hade valt JK skulle emellertid kungen "alltid täckes meddela thess nåd. kallelsebref". Även om kungen saknade inflytande över ständernas val bibehölls således hans formella utnämningsrätt.

Ständernas övertagande av rätten att välja JK motiverades i 1766 års förordning enligt följande. JK-ämbetet var av stor vikt för "lagarnes vård, hvaruti folkets rättigheter ligga bevarade". Befattningen som JK innefattade "thet yppersta förtroende, som ett fritt folk åt någon af sine medlemmar gifva kan". Ämbetet borde innehas av "en mogen, nitisk oveldug och arbetsam man". Enligt förordningen var sådana egenskaper "icke alla tider så jämt torde kunna finnas hos them, hvilka efter tour och ålder kunde vara competente sökanden thertill, ehuru eljest af god skickelighet och förtjenst". JK borde därför tillsättas efter folkets, dvs. ständernas, eget val.

Bestämmelsen om omval kom att kritiseras enligt följande. Den omständigheten att det kunde komma att bli en tillfällig syssla att vara JK gjorde att den som förordnades inte sällan kunde antas vara tvungen att efter några år återgå till den befattning som vederbörande hade haft tidigare. Då han hade återgått till sin tidigare befattning var han i allmänhet kollega med eller hade en underordnad position i förhållande till personer vars arbete han i egenskap av JK hade granskat. Enligt dem som kritiserade att JK skulle nytillsättas av ständerna vid varje riksdag medförde dessa valregler därför att det kunde bli svårt att finna personer som vågade utöva ämbetets tillsynsverksamhet med någon större noggrannhet. Vidare anfördes följande. JK-ämbetet var av så stor vikt att det borde innehas av den skickligast tänkbara personen. Kungen och rådet hade vanligen fått goda insikter i olika juristers yrkesskicklighet och övriga egenskaper genom handläggningen av justitieärenden. Ständerna saknade däremot i allmänhet närmare kännedom om vilken kompetens som olika kandidater till befattningen som JK hade.[17] Den korta ämbetstiden påstods säle-

[16] Denna förordning finns upptagen i "Frihetstidens grundlagar och konstitutionella stadgar" (1916) utgivna av Axel Brusewitz, s. 213 ff.
[17] Naumann, 1924, s. 234 f.

des av flera skäl sänka JK-befattningens anseende och försvåra dess rätta utövning.[18] Ständerna kom emellertid att välja JK endast två gånger.[19]

Det förhållandet att JK under frihetstiden ibland arbetade i nära kontakt med ständerna gör att det kan påstås att befattningen då inte i första hand var ett ämbete inom det kungliga kansliet utan snarare hade blivit ett ständernas förtroendeämbete. Vid denna tid dominerade ständerna dock statsmakten i sådan utsträckning att de kan sägas ha haft en position som motsvarade regentens ställning under det karolinska enväldet. JK:s inte obetydliga beroendeförhållande till ständerna behöver således inte tolkas som att ämbetet granskade förvaltningen såsom en representant för "folket" istället för på den styrande maktens vägnar. Otvetydigt förelåg dock åtskilliga likheter mellan JK under senare delen av frihetstiden och JO i 1809 års regeringsform. Så betraktar Bertil Wennergren JO som en nära efterbild av 1766 års JK och anför att vad "den förste riksdagens ombudsman, som utsågs 1766, var är också dagens JO". Vidare uttalar han att när "JO-institutionen skapades 1766 underströks kraftigt att ombudsmannen skulle vara folkets man". Av annan uppfattning är dock t.ex. Nils Alexanderson, som uppger att frihetstidens JK var av "helt annan" karaktär än 1809 års JO.[20]

3.3 JK under den gustavianska tiden

Frihetstiden upphörde år 1772 till följd av Gustav III:s statskupp. Genom 39 § i 1772 års regeringsform upphävdes alla "såsom grundlag ansedde stadgar" som hade antagits efter år 1680. Förordningen om lagarnas verkställighet av år 1766 stod i tillräckligt nära samband med 1720 års regeringsform för att anses därigenom upphävd.[21]

JK-ämbetet omnämndes på flera ställen i 1772 års regeringsform. Så angavs t.ex. i dess 16 § att överträdelser av personer av "hög börd eller ock riksens råd eller ock ett helt collegium" under vissa förutsättningar på åtal av JK skulle prövas av en "rikets rätt". Dessutom följde av 22 § i den nya regeringsformen att JK hörde till de befattningar som tillsattes av kungen och av 15 § att JK:s berättelse om hur lagar och förordningar efterlevdes skulle avges till Kungl. Maj:t och inte till riksdagen. JK:s direkta kontakt med ständerna upphörde således i stort sett år 1772.

[18] Melander, 1908, s. 16 ff.

[19] Den första gången som JK tillsattes efter ständernas val var vid 1769–70 års riksdag. Andra och sista gången som JK valdes av ständerna var vid 1771/72 års riksdag. Melander, 1908, s. 18.

[20] Wennergren, 1977, s. 205 och 210 och Alexanderson, 1941, s. 629 ff.

[21] Melander, 1908, s. 22 (not 1).

År 1773 fastställdes i en ny kansliordning att justitieexpeditionen bestod av dels justitiekanslerskontoret, dels revisions- och generalauditörsexpeditionerna.[22] JK skulle enligt denna kansliordning kontrollera att den allmänna lagen, förordningar, stadgar och privilegier efterlevdes av domare, ämbetsmän och rikets övriga undersåtar. Denna kontroll skulle JK upprätthålla bl.a. genom att granska de arbetsberättelser som hovrätter, kollegier och andra myndigheter avgav till Kungl. Maj:t. I egenskap av chef för Nedre justitierevisionen skulle JK dessutom så ofta som han hade möjlighet förbereda justitieärendena. Han hade rätt att närvara och ge råd då ärendena avgjordes. Vidare ålåg det JK att se till att fiskalerna skötte sina ämbeten på bästa möjliga sätt och beivra eventuella försummelser. När klagomål mot en offentlig befattningshavare inkom till JK skulle en förklaring infordras. Därefter skulle JK anmäla saken hos Kungl. Maj:t, som bestämde vilka åtgärder som skulle vidtas i anledning av vad som hade framkommit. Om fråga var om klagomål som rörde någon av överdomstolarna skulle saken anmälas till kungen utan att förklaring först hade inhämtats. Reglerna om JK:s verksamhet genomgick vissa smärre förändringar åren 1776, 1779 och 1780.[23] Det sätt som JK-ämbetet utformades under Gustav III:s regeringstid stod därefter i huvudsak orubbat till år 1809.

[22] Kansliordningen av den 1 juli 1773 med tillägg av den 3 juni 1776 finns tryckt i "Samling af instructioner rörande den civila förvaltningen i Sverige och Finnland" (1856) utgiven av Carl Gustaf Styffe.

[23] Närmare om JK under gustavianska tiden, se Naumann, 1924, s. 244 ff. Innehavaren av JK-befattningen fick under Gustav III:s regeringstid även titeln riksdrots. I egenskap av riksdrots var JK högste chef för hela rättsväsendet. Drotsen var bl.a. ledamot i den år 1789 inrättade Högsta domstolen, i de kungliga konseljerna och ibland ordförande i den allmänna beredningen. Omfattningen av dessa uppgifter torde ha medfört att JK fick en alltför hög arbetsbelastning för att i någon större utsträckning kunna ägna sig åt tillsynsverksamheten, som därigenom i viss mån synes ha blivit en bisyssla i förhållande till övriga åligganden. Se dock även Alexanderson, 1941, s. 627 och Hirschfeldt, 1982, s. 297.

4 JO i 1809 års regeringsform

4.1 Regeringsformen av år 1809

4.1.1 Något om regeringsformens disposition m.m.

Som förarbeten till 1809 års regeringsform räknas i första hand det s.k. Håkansonska grundlagsförslaget och KU:s memorial. Båda dessa avspeglar den politiska situationens nödvändiga kompromisser mellan vad som förenklat kan kallas rojalistisk konservatism och liberal konstitutionalism.[1] Till de arbeten som brukar anses belysa de idéer som låg till grund för den nya regeringsformen hör även en av lagmannen Gabriel Poppius framställd promemoria, en av kanslirådet Eric Bergstedt författad uppsats och en frågepromemoria som Hans Järta i egenskap av KU:s sekreterare sammanställde som utgångspunkt för utskottets arbete.

Regeringsformen av år 1809 följde i stort sett en systematisk ordning som hade skapats i det Håkansonska förslaget. I 1–15 §§ GRF fanns bestämmelser om den styrande makten. I 4 § GRF angavs därvid att kungen ensam ägde styra riket i enlighet med regeringsformens föreskrifter. Han var emellertid skyldig att inhämta "underrättelse och råd" av det statsråd som han hade utnämnt. Kungl. Maj:ts styrande makt kunde således formellt sett utövas endast i statsrådet.[2]

Den styrande maktens förhållande till den dömande makten regleradesi 16–27 §§ GRF. Kungl. Maj:ts utövande av den högsta domsrätten skulle enligt 17 § GRF uppdras åt tolv av kungen utnämnda lagkunniga män. Dessa skulle ha tjänstgjort som domare och därvid ha ådagalagt "insigt, erfarenhet och redlighet". Deras titel var justitieråd och de bildade "Konungens Högsta Domstol". Enligt 21 § GRF hade kungen emellertid rätt att avge två röster i Högsta domstolen.[3]

[1] Såsom har nämnts i avsnitt 2.1 ovan ägde arbetet med 1809 års regeringsform rum under tämligen ansträngda utrikespolitiska förhållanden. Kriget mot Ryssland antogs nämligen åtminstone i formellt hänseende inte kunna avslutas förrän Sveriges fredsförhandlingar leddes av en enligt en ny konstitution laglig riksstyrelse.

[2] Se även 7 § GRF.

[3] Även i den högsta domstol som hade inrättats av Gustav III år 1789 hade kungen två röster. I högsta domstolen av år 1789 såväl till- som avsattes domstolsledamöterna

Inom upplysningsideologin fanns inte sällan en tro på att det var möjligt att åstadkomma strikt åtskillnad mellan lagstiftande, styrande och dömande makt, varvid den dömande verksamheten sålunda aldrig skulle innefatta rättsskapande tolkningar av lagstiftningen. Om en viss författningsbestämmelse befanns oklar vid en tidpunkt då det var flera år till dess att nästa riksdag skulle hållas ansågs det emellertid kunna bli nödvändigt att en enhetlig rättstolkning åstadkoms på annat sätt än genom lagstiftning. Enligt 19 § GRF hade Högsta domstolen därför befogenhet att besvara förfrågningar om lagens rätta mening genom att avge lagförklaringar.

Den styrande maktens förhållande till tjänstemännen behandlades i 28–48 §§ GRF. Av 28 § GRF följde att kungen utnämnde och befordrade alla ämbets- och tjänstemän. Han skulle därvid fästa "afseende endast å de sökandens förtjenst och skicklighet, men icke på deras börd". I 47 § GRF angavs att hovrätterna "och alla andra domstolar skola efter lag och laga stadgar döma; rikets kollegier, landtregeringen tillika med alla andra verk samt högre och lägre ämbetsmän, skola förvalta de dem åliggande sysslor och värv, enligt de instruktioner, reglementen och föreskrifter, som redan givna äro eller framdeles kunna givas, lyda Konungens bud och befallningar och räcka varandra handen till fullgörande därav och av allt vad rikets tjänst utav dem fordrar; blivande de Konungen i laga ordning ansvarige, om något utav dem underlåtes och försummas eller olagligen behandlas". Av detta stadgandes första del följde enligt KU att domstolarna var självständiga under lagarna men "ej sjelfherrskande öfwer dem".[4] Av stadgandets senare del följde såsom utvecklas närmare i avsnitt 5.1.6 nedan att tjänstemännen hade både en lydnadsplikt gentemot Kungl. Maj:ts i statsrådet meddelade direktiv och ett ansvar för sina egna åtgärders lagenlighet.

I 49–56 §§ GRF fanns bestämmelser om riksdagen. För beredningen av riksdagsärenden tillsattes sedan gammalt utskott. I 53 § GRF angavs att vissa utskott, däribland ett konstitutionsutskott (KU) och ett lagutskott (LU), skulle finnas vid varje riksdag som hölls.

Ständernas befogenheter i fråga om främst beskattning reglerades i 57–80 §§ GRF. I 81–90 §§ GRF avhandlades lagstiftningsmakten i de olika formerna grundlagstiftning, allmän lagstiftning och ekonomisk lagstiftning. Bland dessa paragrafer var 85 och 86 §§ GRF av särskild vikt ur

---

dessutom av Kungl. Maj:t. Närmare om Kungl. Maj:ts utövande av dömande makt, se t.ex. Almquist, 1964, s. 19 ff.

[4] Se Constitutionsutskottets memorialer och övriga expeditioner 1809–1810, Expeditioner till Riks-Ständen rörande regeringsformen, memorial nr 1, s. 7. Se även Fahlbeck, 1910, s. 280.

medborgarrättslig synpunkt. Av dessa bestämmelser följde nämligen att tryckfrihetsförordningen skulle vara en grundlag samt att åtal för tryckt skrifts innehåll kunde prövas endast av domstol.[5] Preventiva åtgärder som censur var alltså förbjudna. Vidare angavs att i stort sett alla handlingar och protokoll inom förvaltningen normalt sett var offentliga och kunde ges ut i tryckt skrift.

I 91–95 §§ GRF reglerades de åtgärder som kunde vidtas om den styrande makten överskred sina befogenheter. Därefter avhandlades i 96–108 §§ GRF ständernas kontroll över den styrande makten och de denna underställda ämbets- och tjänstemännen. I regeringsformens sista paragrafer, 109–114 §§, fanns bestämmelser som rörde angrepp mot ständerna.

Stadgandena i 96–108 §§ GRF var inte utformade med utgångspunkt i det gustavianska statsskicket utan kan snarare sägas ha innefattat en del idéer från frihetstiden.[6] Fredrik Sterzel anför i verket "Riksdagens kontrollmakt" (1969) att 96–108 §§ GRF innefattade ett kontrollsystem med "fem institutioner som grundpelare".[7] Dessa institutioner utgjordes av JO, riksrätten, opinionsnämnden,[8] tryckfrihetskommittén och KU.

KU intog en tämligen framträdande ställning i den nya regeringsformen. Så granskades statsrådsprotokollen av detta utskott, som i samband med granskningen kunde bestämma att åtal skulle väckas för någon därvid uppdagad åtgärd. Förutom Kungl. Maj:t var KU det enda statsrättsliga organ som hade rätt att ta initiativ till grundlagsändringar. Om en enskild riksdagsman önskade debattera en grundlagsfråga skulle han alltså lämna in sitt förslag till KU, som avgjorde om förslaget skulle gå vidare till riksdagsbehandling.

4.1.2 JK av år 1809

Under både frihetstiden och den gustavianska tiden hade JK många olika arbetsuppgifter. I Järtas i avsnitt 4.2.1 nedan citerade frågepromemoria pekades på denna mångfald av verksamhetsområden som ett skäl för att dela upp JK:s funktioner på skilda befattningshavare. JK:s åligganden att handha uppgifter av skiftande karaktär kom emellertid att bestå.

[5] Närmare om 1810 och 1812 års tryckfrihetsförordningar, se t.ex. Alexius, 1997, s. 23 ff. och där anförda hänvisningar.

[6] Se t.ex. Lagerroth, 1942, s. 177.

[7] Sterzel, 1969, s. 13 f.

[8] Opinionsnämnden var en särskilt tillsatt riksdagsnämnd som enligt 103 och 104 §§ GRF genom omröstning kunde skilja Högsta domstolens ledamöter från deras befattningar om de utan att begå åtalbart fel ansågs ha förverkat det allmänna förtroendet. Bestämmelserna om Opinionsnämnden kom på samma sätt som reglerna om riksrätt att sakna praktiskt betydelse under 1900-talet.

Huvudstadgandet om JK fanns i 27 § GRF, vari angavs att JK skulle ha nyttjats i domarevärv samt vara lagfaren, skicklig och oväldig, dvs. opartisk. Vidare fastslogs att JK såsom kungens högste ombudsman var chef för rikets åklagare, dvs. fogdarna och fiskalerna. Han skulle föra eller låta föra Kungl. Maj:ts talan i mål som rörde allmän säkerhet eller kronans rätt samt utöva tillsyn över rättsskipningen och beivra av offentliga befattningshavare begångna fel. JK:s åliggande att på kungens vägnar ha tillsyn över "rättwisans handhafwande" och beivra fel som hade begåtts av "domare och ämbetsmän" ansågs medföra att ämbetets tillsynsområde omfattade i princip alla som var verksamma vid offentliga institutioner. Såsom framgår av avsnitt 4.2.2 nedan kom JO:s kontrollområde däremot att omfatta endast den statliga förvaltningen. Enligt 35 § GRF hörde JK-ämbetet till de förtroendebefattningar från vilka innehavaren kunde entledigas närhelst som kungen ansåg att "rikets tjänst det fordra".

En instruktion för JK utfärdades den 3 augusti 1809. Instruktionen, som innehöll 17 paragrafer, hade följande innehåll.

I 1 § fastslogs att "Konungens högste Ombudsman, Justitiæ-Canzleren", som ansvarade och var redovisningsskyldig för sin förvaltning inför Kungl. Maj:t, skulle utöva en allmän tillsyn över att lagar, författningar, instruktioner och privilegier efterlevdes och att tjänstemännen inte gjorde någon "hög eller låg, rik eller fattig" förnär. JK skulle föra kungens talan i mål om allmän säkerhet eller kronans rätt. Vidare skulle JK åtala eller låta åtala försummelser av domare och andra tjänstemän. Av 2 § följde dessutom att JK av Kungl. Maj:t kunde åläggas att åtala även vanliga medborgare. JK:s ärendehandläggning skulle enligt 2 § vara skyndsam oavsett om ett ärende hade uppstått genom kungens befallningar eller genom enskildas klagomål. I 3 § fastslogs att JK skulle föra talan i sådana mål som upptogs direkt hos Kungl. Maj:t.

Enligt 4 § hade JK rätt att närvara vid domstolars, kollegiers och ämbetsverks förhandlingar. Han fick emellertid inte delta i eller på annat sätt yttra sig under överläggningarna. Vidare var alla offentliga befattningshavare enligt 4 § i instruktionen skyldiga att lämna JK upplysningar och i övrigt biträda honom. Om JK inte fick den hjälp som han önskade kunde han vitesförelägga trilskande ämbets- och tjänstemän med ett vite om lägst fem och högst 30 riksdaler. I instruktionens 5–7 §§ fastslogs att JK var chef för åklagarväsendet. I hans arbetsuppgifter ingick därvid att ta befattning med såväl till- som avsättning av fiskaler.

Om JK märkte att någon förordning åsidosattes eller tillämpades felaktigt därför att den inte var anpassad till samhällsutvecklingen ålåg det honom enligt instruktionens 8 § att anmäla detta förhållande till Kungl. Maj:t. I denna bestämmelse angavs dessutom att JK skulle "hålla alfwarsam hand deröfwer" att felaktig rättstillämpning "warder rättadt" eller,

om det behövdes, tillse att åtal väcktes mot den försumlige tjänstemannen. Befogenheten att utan åtal ingripa genom "rättelse", dvs. s.k. erinran, synes ha inneburit ett utövande av en sorts befallningsrätt som tillkom JK såsom representant för Kungl. Maj:t. Såsom kungens ombudsman var JK ju nämligen i princip en tjänstemännen överordnad företrädare för den styrande makten.[9]

I 9 § fastslogs att JK tillsammans med Kammarkollegiet utövade tillsyn över oavgjorda "krono balance mål". I JK:s tillsynsuppgifter ingick enligt 10 § dessutom att granska de arbetsförteckningar som gavs in från kollegier, hovrätter, landshövdingar och fiskaler. Vidare ålåg det honom att granska från rikets fängelser sammanställda fånglistor. Även det vid denna tid existerande Enskiftesverket föll enligt 11 § i instruktionen under JK:s tillsyn. Av 12 och 13 §§ följde att JK, på samma sätt som under den gustavianska tiden, var chef för Nedre justitierevisionen. I mån av tid skulle han därför närvara vid Högsta domstolens förhandlingar samt då justitie- och generalauditörsmål behandlades i statsrådet. I beredningen av justitieärendena skulle han emellertid inte delta.[10]

JK:s position som kungens ombudsman underströks av att det enligt instruktionens 14 § ålåg honom att ta emot och till lämplig kansliexpedition vidarebefordra framställningar till Kungl. Maj:t. I 15 § fastslogs att JK skulle förteckna och i en berättelse till kungen redogöra för ämbetets oavgjorda ärenden. Om ett klagomål eller en anmälan som inkom till JK innehöll ärerörande påståenden om någon, skulle skriften enligt 16 § överlämnas till det forum där saken var aktuell eller till eljest behörig domstol. I instruktionens sista bestämmelse, 17 §, fastslogs att ämbetet, om den ordinarie JK:n var tjänstledig eller jävig, skulle utövas av någon annan skicklig person. Utöver de arbetsuppgifter som följde av instruktionen kom JK att ha en del åligganden i tryckfrihetsärenden, såsom att vara exklusiv åtalsmyndighet vid allmänt åtal i tryckfrihetsmål.[11]

Åren 1840–1841 genomfördes en departementsreform. JK:s ställning som chef för Nedre justitierevisionen upphörde därigenom och istället inrättades en särskild JK-expedition vid det kungliga kansliet.[12] JK var ett fristående ämbete utan direkt anknytning till statsrådets politiska verksamhet redan enligt 1809 års regeringsform. Genom departements-

[9] Jfr Alexanderson, 1941, s. 633 f. samt uttalanden av Kjellén i AK 1908:8 s. 4 ff. I början av 1800-talet torde förvaltningsrättsliga rättskraftsfrågor ännu inte ha analyserats i sådan utsträckning att det uppfattades som problematiskt att ett externt organ kunde framtvinga ändringar i ett visst beslut.

[10] Närmare om förhållandet mellan JK och å ena sidan justitieminsterfunktionen och å andra sidan Högsta domstolen under åren 1809–1840, se Wedberg, 1934, s. 325 ff.

[11] Se 4 § TFF.

[12] SFS 1840:42.

reformen blev ämbetet även formellt avskiljt från den styrande maktens politiska funktioner.

Eftersom JK var Kungl. Maj:ts ombudsman utfärdades regler för JK genom kungliga förordningar, vanligen i samband med fastställandet av avlöning m.m. till ämbetet. JK:s instruktion av år 1809 ersattes år 1878.[13] Utfärdandet av den nya instruktionen medförde emellertid inga egentliga förändringar av omfattningen av eller inriktningen på JK:s verksamhet. Ämbetets arbetsuppgifter reglerades i 1878 års instruktion i 3 och 4 §§. Instruktionens övriga åtta paragrafer innefattade diverse formella och arbetsorganisatoriska bestämmelser.

I huvudsak bestod JK:s arbetsuppgifter enligt 3 och 4 §§ i 1878 års instruktion på samma sätt som tidigare av att biträda Kungl. Maj:t med juridiska råd m.m., att föra talan i mål om bl.a. allmän säkerhet eller kronans rätt, att vara chef för åklagarväsendet samt att utöva tillsyn över all offentlig förvaltning. I JK:s tillsynsverksamhet ingick alltjämt att granska de arbetsförteckningar som årligen gavs in från ämbetsverk och myndigheter. Även ämbetets vitessanktionerade rätt till insyn i all verksamhet inom granskningsområdet var oförändrad. Vitesbeloppets maximum höjdes år 1878 emellertid från 30 riksdaler till etthundra kronor. JK:s i 8 § i 1809 års instruktion angivna befogenheten att se till att felaktig rättstillämpning "warder rättadt" överfördes inte till 1878 års instruktion. Eftersom JO, såsom framgår av avsnitt 4.2.4 nedan, vid denna tid sedan länge utan lagstöd tillämpade ett s.k. erinringsförfarande torde det emellertid ha ansetts självklart att JK kunde ingripa mot felaktigheter med krav på rättelse. Instruktionen av år 1878 gällde till år 1909.

Även om JK-ämbetet var ett från Kungl. Maj:ts politiska verksamhet avskiljt ämbete var JK på samma sätt som 1713 års ombudsmannaämbete underställd och i vissa fall en representant för den styrande makten. JK:s tillsynsfunktion torde således främst ha avsetts vara att granska att de av Kungl. Maj:t tillsatta tjänstemännen följde gällande rätt i form av både författningsbestämmelser och regeringsdirektiv. Det förhållandet att JK utövade en myndighetsintern tillsyn kan enligt min mening sägas ha framgått tydligt av den ursprungligen i 8 § i JK-instruktionen fastslagna rätten att tillse att fel "warder rättadt", som ju innebar en rätt att göra direkta ingrepp i förvaltningarnas beslutsfattande.

[13] SFS 1878:43.

4.2 JO i 1809 års regeringsform

4.2.1 JO i förarbetena till 1809 års regeringsform

Det s.k. Håkansonska grundlagsförslaget innefattade endast ett JK-ämbete. I det förslag till regeringsform som lades fram för ständerna den 2 juni 1809 fanns emellertid, förutom en JK, en ombudsmannabefattning som tillsattes av och var ansvarig inför riksdagen. Inrättandet av justitieombudsmannaämbetet motiverades av KU med att det fanns ett behov av en JO, eftersom utskottet var "derom öfwertygadt, att en sann medborgerlig anda icke länge skall saknas hos ett ursprungligen fritt och manligt Folk, som njuter en under Grundlagens helgd skyddad Tryckfrihet, hwars Regerings-ärenden offentligen behandlas och granskas, hwars allmänna och individuella rättigheter iakttagas af en utaf National-Representationen förordad Wäktare öfwer Lagarnes efterlefnad af Domare och Embetsmän, och hwars Fullmäktige, Rikets Ständer, äro i sjelfwa Grundlagen kallade att å bestämda tider owillkorligen sammankomma."[14]

I 1809 års KU fördes diskussionsprotokoll endast beträffande ämnen som det rådde skilda meningar om. I fråga om inrättandet av en JO var utskottsmedlemmarna eniga. Således finns det inga officiella anteckningar om vilka synpunkter som framfördes på det nya ämbetet.[15] Mycket talar för att det främst var JK-ämbetet i dess utformning under senare delen av frihetstiden som var förebilden för 1809 års JO.[16] Alexanderson fäster i fråga om upphovsmannaskapet till JO viss vikt vid den frågepromemoria som Järta satte samman inför KU:s arbete med regeringsformen. I promemorian diskuterades utformningen av kontrollen över den styrande makten på ett sätt som lätt torde ha kunnat mynna ut i tanken att en av ständerna tillsatt motsvarighet till JK, en folkrepresentationens ombudsman, borde inrättas.[17] Följande anfördes.

Bör Justitiæ Cancelleren bibehålla den dubbla egenskapen af Actor i mål, rörande allmän säkerhet och Kronans rätt, hvaruti Konungens talan föres

[14] Constitutionsutskottets memorialer och övriga expeditioner 1809–1810, Expeditioner till Riks-Ståndens rörande regeringsformen, memorial nr 1, s. 9.

[15] Att kartlägga exakt vilka tankegångar som låg till grund för inrättandet av JO är därför inte möjligt på grundval av något egentligt primärmaterial. Närmare om vad som kan antas ha legat bakom inrättandet av en JO, se Alexanderson, 1935, s. 9 ff., Melander, 1908, s. 24 ff. och Fahlbeck, 1924, s. 298 ff. (särskilt not 2 på s. 301).

[16] Såsom framgår av avsnitt 3.2 ovan avlade JK under hela frihetstiden ämbetsberättelse till ständerna. Dessutom var det under åren 1766–1772 ständerna som valde JK. Utländska befattningar som i någon högre grad liknade JO torde inte ha funnits vare sig i början av 1800-talet eller tidigare. Se dock även Melander, 1908, s. 24 (not 1) och Haller, 1964, s. 16 ff.

[17] Jfr Melander, 1908, s. 34 samt Kirchheiner, 1967, s. 282 ff. och där anförd litteratur. Järtas promemoria finns tryckt av Oscar Alin i StvT 1897, s. 183–188.

emot enskildta Personer eller Corporationer, och af väcktare öfver Lagarnes efterlefnad af Embetsmän?

Eller böra dessa olika befattningar åtskiljas, och hvardera öfverlemnas åt en särskild Person?

I sådant fall, bör den, som skall controllera den Styrande Magtens verckningssätt uti alla därifrån utgående grenar, nämnas af Konungen eller af Ständerne?

Huru må denne Embetsman erhålla kunskap om Styrelsen, och huru vercka?

Huru skall Statsvercket granska?

KU:s förslag till ny regeringsform behandlades av riksdagens stånd under den 2–5 juni 1809. I samtliga fyra stånd kritiserades JO-ämbetet, bl.a. därför att det ansågs egendomligt och omotiverat att JK:s och JO:s arbetsuppgifter överlappade varandra. Om det förhållandet att JK löd under Kungl. Maj:t var ägnat att dra tvivel över befattningens effektivitet och opartiskhet ansåg dessa debattörer det inte sällan lämpligt att ha endast ett JO-ämbete.[18] Mot påståendena att det var onödigt att den offentliga förvaltningen övervakades av både JK och JO anfördes dock att den grundläggande idén bakom inrättandet av en JO var att medborgarna skulle skyddas mot korruption och maktmissbruk av både JK-ämbetet och en institution som var fristående från Kungl. Maj:t. JK kunde ur denna synpunkt sett sägas kontrollera den kungliga maktsfärens interna funktioner medan JO däremot granskade huruvida ämbetsmannabyråkratin följde lagarna såsom representant för den lagstiftande folkrepresentationen. Om man på detta sätt betraktade JO som byråkratins externe övervakare och JK som en utövare av dess självkontroll framstod skapandet av en legal dubbelkontroll som meningsfull.

Både JK och JO skulle kontrollera att den offentliga förvaltningen följde gällande rätt och genom åtal beivra de försummelser som uppdagades. Att de båda ämbetenas arbetsuppgifter i viss utsträckning sammanföll var därför oundvikligt. KU synes emellertid ha försökt att utforma JK:s och JO:s tillsynsuppgifter så att de skulle framstå som i någon mån olikartade. Så framhöll utskottet om JO att man hade "med den grannlagenhet, som varit detsamma möjligt, sökt förekomma all sammanblandning af denne Embetsmans göromål med Konungens Justitiæ-Canslers. Derwid

[18] Närmare om riksdagsdebatterna om det nya JO-ämbetet, se Alexanderson, 1935, s. 28 ff. Wennergren anför att titeln justitieombudsman inte tillfördes "vårt författningsspråk förrän genom 1809 års regeringsform. Ledet justitie hade då gammal hävd som beteckning på rättsliga institutioner. Redan på 1600-talet kallades den avdelning inom rikets råd som fungerade som högsta domstol för *justitie*revisionen. Och ordet ombudsman har ännu äldre tradition som benämning på statens ämbetsmän, företrädesvis åklagarna." Wennergren, 1969, s. 66.

hafwa så mycket mindre mött några betydlige svårigheter, som föremålen för Justitie-Ombudsmannens Embetsbefattning, utan att skilja honom ifrån laglig åtgärd vid enskildes klagomål, egentligen synas wara den allmännare tillsynen öfwer Lagars, Författningars och Instruktioners efterlefnad af Domare, högre och lägre Embetsmän".[19] JK skulle enligt KU däremot vaka över enskilda detaljer vid myndigheternas rättstillämpning bl.a. genom att utreda klagomål från enskilda medborgare.[20]

Sedan ständerna den 6 juni 1809 hade i huvudsak bifallit regeringsformen arbetades delar av den om av KU. I slutet av november 1809 lades det omarbetade förslaget fram. Vad avser JO uppgav utskottet därvid att så mycket diskussion redan hade förts om inrättandet av en JO att det var onödigt att ytterligare motivera ämbetets vikt. Det slutliga avgörandet rörande JO:s fortsatta existens ansåg utskottet det istället lämpligt att överlämna åt tid och erfarenhet. Vid nästa riksdag kunde omdömet om JO-ämbetet enligt utskottsledamöterna antas ha hunnit stadgas "med fullkomlig kraft af allmän opinion".[21] Frågan om JO:s existens och utformning avgjordes inte slutligt förrän år 1815. Då de delar av regeringsformen som rörde JO behandlades vid 1815 års riksdag uppstod emellertid ingen sådan kritisk debatt som hade förekommit år 1809.[22]

4.2.2 Utformningen av JO i 1809 års regeringsform

Huvudstadgandet om JO fanns i 96 § GRF. Detta lagrum hade följande lydelse.

Riksens Ständer skola wid hwarje Riksdag förordna en för lag-kunskap och utmärkt redlighet känd Man, at, såsom Deras Ombud, efter den Instruktion de för honom komma at utfärda, hafwa tilsyn öfwer Lagarnes efterlefnad af Domare och Embetsmän samt at wid wederbörliga Domstolar i laga ordning tiltala dem, som uti sine Embetens utöfning af Wäld, mannamon eller annan orsak någon olaglighet begå, eller underlåta at sine Embetspligter behörigen fullgöra. Ware dock han i all måtto underkastad samma answar och pligt, som allmän Lag och Rättegångsordning för Aktorer utstaka.

JO:s uppgift var sålunda att ha "tillsyn över lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän", dvs. att kontrollera legaliteten inom såväl rätts-

[19] Constitutionsutskottets memorialer och övriga expeditioner 1809–1810, Expeditioner till Riks-Ständen rörande JO-instruktionen, memorial nr 4, s. 162.
[20] Constitutionsutskottets memorialer och övriga expeditioner 1809–1810, Expeditioner till Riks-Ständen rörande JO-instruktionen, memorial nr 21, s. 345 f.
[21] Constitutionsutskottets memorialer och övriga expeditioner 1809–1810, Expeditioner till Riks-Ständen rörande regeringsformen, memorial 25, s. 395.
[22] Närmare om detta händelseförlopp, se Melander, 1908, s. 57 ff.

skipning som förvaltning.[23] Enligt maktdelningsläran skall legalitetskontroll av den dömande verksamheten normalt kunna ske endast genom överklagande till högre instans. Det förhållandet att domstolarna omfattades av JO:s befogenhetsområde kan därför tyckas förvånande, särskilt med beaktande av att domarna enligt 47 § GRF var självständiga under lagarna. Rättsväsendet uppfattades emellertid som sådan offentlig verksamhet vars funktionsduglighet de politiska organen i form av riksdag och regering ansvarade för. Domarna var kungliga ämbetsmän och Högsta domstolen dömde ända fram till dess att 1974 års regeringsform trädde i kraft i Kungl. Maj:ts namn. För de KU-ledamöter som skapade 1809 års regeringsform torde det ha varit naturligt att riksdagen och Kungl. Maj:t genom sina respektive ombudsmän utövade tillsyn över domstolarna parallellt med den ordinarie instansordningens normativa kontroll.[24]

JO inrättades i 1809 års regeringsform som en representant för riksdagen som bl.a. skulle kontrollera att den under Kungl. Maj:t lydande förvaltningen inte genom att åsidosätta av riksdagen stiftade lagar försköt den maktdelning som hade angivits i regeringsformen. Under tidigare delen av 1800-talet fanns diverse lokala samhälleliga organ såsom bl.a. socknar, som sysslade med t.ex. fattigvård och folkskoleundervisning. Den lokala verksamhet som betraktades som egentlig förvaltning utförde emellertid traditionella myndighetsuppgifter av mer eller mindre judiciell karaktär. Tjänstemän inom sådan judiciell verksamhet, såsom t.ex. det lokala åklagar- och polisväsendet, fullgjorde i grunden statliga uppgifter. Dessa befattningshavare omfattades av JO:s tillsyn p.g.a. angivandet i 96 § GRF att JO skulle granska "domare och ämbetsmän".

De kommunalförvaltningar som uppstod genom 1862 års inrättande av borgerliga och kyrkliga primärkommuner ägnade sig både åt mer eller mindre privaträttsliga, omedelbart på kommunallagen grundade, egenförvaltningsuppgifter och åt s.k. självförvaltningsuppgifter, som bestod av sådant som kommunerna kunde sägas ombesörja åt staten. Ämbetsansvaret hade i 1864 års strafflag därvid i och för sig samma räckvidd för statstjänsteman som för kommunaltjänsteman.[25] Den kommunala egenförvaltningen

[23] JO:s åtalsbefogenhet över personer som omfattades av tillsynen torde ha kunnat inskränkas uteslutande genom tillämpning av Kungl. Maj:ts rätt att besluta om abolition. Om nåd och angränsande rättsinstitut i ett historiskt perspektiv, se Nelson, 1953, s. 7 ff. och där anförda hänvisningar.

[24] Regner, 1999, s. 259. Det förhållandet att rättsskipningen liksom förvaltningen betraktades som en verkställighetsfunktion som Kungl. Maj:t hade ansvar för underströks vid denna tid av att kungen, såsom har nämnts i avsnitt 4.1.1 ovan, utnämnde ledamöterna i Högsta domstolen och även formellt hade två röster i denna.

[25] Närmare om ämbetsansvarets räckvidd inom kommunal verksamhet, se Jägerskiöld, 1959, s. 181 och där anförda hänvisningar.

antogs vid denna tid emellertid i allmänhet skötas av lekmän, dvs. valda förtroendemän, utan ämbetsansvar och inte av tjänstemän.[26]

Eftersom kommunalförvaltningarna inte löd under regeringen ansågs de inte höra till JO:s tillsynsområde annat än såvitt avsåg kommunaltjänstemän med fullständigt ämbetsansvar och principiellt sett statliga arbetsuppgifter.[27] Trots att det av grundlagen inte var möjligt att utläsa någon skillnad mellan JK:s och JO:s respektive befogenhetsområden omfattade JK:s tillsynsområde däremot i stort sett all såväl statlig som kommunal offentlig verksamhet oavsett om tjänstemännen inom denna hade ämbetsansvar eller inte och oavsett vem de löd under. I slutet av 1800-talet började därför att diskuteras om inte den expanderande kommunala sektorn borde omfattas av JO:s tillsyn.[28] Såsom framgår av avsnitt 8 nedan vidtogs en sådan utvidgning av JO:s tillsynsbefogenheter emellertid först år 1957.

JO skulle vara "en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd man" enligt både 96 § GRF och 63 § i 1810 års riksdagsordning. Kompetensbeskrivningen för JO skilde sig från den för JK, som ju enligt 27 § GRF skulle vara lagfaren och nyttjad i domarevärv. Såsom framgår av avsnitt 4.2.4 nedan tolkades uttrycket "för lagkunskap känd" i 96 § GRF i praktiken enligt sin ordalydelse och inte som ett krav på formell juristexamen.[29]

Av 49 § GRF följde ursprungligen att lagtima riksdag skulle hållas med minst fem års mellanrum räknat från den föregående lag- eller urtima riksdagens slut. JO skulle förordnas av ständerna "vid hvarje riksdag".[30] Sedan det i 1866 års riksdagsordning hade fastställts att riksdag skulle hållas varje år blev JO:s ämbetstid alltså ett år. Att JO:s verksamhet skulle

[26] Sundberg, 1928, s. 131 ff. och Herlitz, 1957, s. 304 ff. Närmare om det kommunala självstyrets historiska bakgrund, se även Lundin, 1999, s. 81 ff. och SOU 1999:76 s. 260 ff.

[27] SOU 1955:50 s. 54 f.

[28] Se t.ex. JO 1870 s. 103 ff.

[29] Det förhållandet att JK skulle vara lagfaren och nyttjad i domarevärv under det att JO skulle vara för lagkunskap känd kan ha berott på att ständerna hade ansetts skola ha möjlighet att välja en ombudsman som inte hörde till ämbetsmannakretsarna och som kanske saknade formell juridisk utbildning. I 108 § GRF sades emellertid om Tryckfrihetskommittén att av dess ledamöter "Twå, utom Justitiä-Ombudsmannen, skola wara Lagfarne". Ibland använde regeringsformen således orden lagfaren och lagkunnig som synonymer. Närmare om dessa tolkningsproblem, se Alexanderson, 1935, s. 57 f. och Bexelius, 1981, s. 22.

[30] Uttrycket "vid hvarje riksdag" åsyftade såväl lagtima som urtima riksdag. I samband med att 1866 års riksdagsordning antogs ändrades 96 § GRF så att stadgandet fastslog att endast lagtima riksdag skulle hålla nyval till JO-ämbetet. Vid nyval efter riksdagsupplösningarna åren 1887 och 1914 avgav JO ämbetsberättelse och nytt val av JO hölls. Alexanderson, 1935, s. 179.

försämras om ämbetet nytillsattes årligen var uppenbart. Redan år 1868 framställdes en motion om att val av JO borde förrättas endast efter det att val till Andra kammaren hade ägt rum, dvs. vart tredje år. Även i mitten av 1870-talet och slutet av 1890-talet motionerades om en sådan lagändring. KU avstyrkte emellertid dessa förslag. Enligt utskottets mening var det nämligen viktigt att riksdagen varje gång som den sammanträffade hade möjlighet att återkalla den fullmakt som JO kunde sägas ha, särskilt som KU ansåg att de höga kompetenskrav som ställdes på ombudsmannen medförde att ingen risk fanns för alltför täta byten av JO.[31]

Närmare bestämmelser om hur val av JO skulle gå till fanns i 97 § GRF och 63 § i 1810 års riksdagsordning.[32] År 1866 togs valbestämmelserna bort ur regeringsformen och inordnades istället i 68 § i detta års nya riksdagordning. Någon bestämmelse som reglerade när under en riksdag som val av JO skulle äga rum fanns inte. I praxis ansågs emellertid att sådant val inte borde förrättas förrän riksdagen hade avgivit utlåtande över den för tillfället verkande JO:ns verksamhet.

I 98 § GRF stadgades att riksdagen skulle välja en "efterträdare" som kunde överta JO-ämbetet om den person som hade valts till JO avled under ämbetstiden. Den närmare beskaffenheten av efterträdarens uppdrag och ställning reglerades inte i regeringsformen utan i JO-instruktionen. Av 99 § GRF framgick att JO såsom ständernas särskilda förtroendeämbete hade rätt till insyn i all statlig verksamhet samt rätt att påkalla biträde från alla ämbets- och tjänstemän inom tillsynsområdet.

Enligt 100 § GRF ålåg det JO att vid varje riksdag ge ständerna en redogörelse över sin förvaltning, vari han även skulle notera brister i rättsskipningen och i lagar samt föreslå hur lagstiftningen skulle förbättras. Fram till dess att riksdag i enlighet med 1866 års riksdagsordning hölls årligen skulle JO dessutom varje år mellan riksdagarna avge ett utlåtande med motsvarande innehåll som förvaltningsredogörelsen. I 101 § GRF angavs att JO skulle vara åklagare om "den oförmodade händelse inträffa, att antingen hela Konungens Högsta Domstol eller af Dess Ledamöter en eller flera funnes hafwa af egennytta, wrångwisa eller försumlighet, så orätt dömt, at derigenom någon, emot tydlig Lag och sakens utredda och behörigen styrkta förhållanden, mistat eller kunnat mista lif, personlig frihet, ära och egendom", och alltså hade gjort sig skyldiga till sådan felaktig rättstillämpning att riksrättsåtal för ämbetsfel borde väckas. Sådant

[31] KU 1868:4, KU 1874:9, KU 1898:2 och KU 1899:7.

[32] Närmare om reglerna för val av JO, se t.ex. Alexanderson, 1935, s. 178 ff. Valreglerna var i vissa avseende tämligen diffusa och åstadkom en del tillämpningsproblem. Närmare om de förtydligande ändringar av 97 § GRF som vidtogs under 1800-talet, se Melander, 1908, s. 95 ff.

åtal kunde föras även av JK. Hur forum privilegiatum i form av riksrätt mot justitieråd skulle vara sammansatt och hur den skulle agera framgick av 102 § GRF.

Om KU vid granskningen av statsrådsprotokollen enligt 105 § GRF fann att en statsrådsledamot hade handlat i strid med regeringsformen eller annan lag skulle JO enligt 106 § GRF på anmodan av utskottet åtala den förment felande inför riksrätt. Det lagstridiga agerandet kunde bestå bl.a. i att "någon Stats-Minister, Stats-Råd, Hof-Cantzlern, Stats-Secreterare eller annan Ledamot af Stats-Rådet, eller den Embetsman, som i Commando-mål, Konungen råd gifwit" antingen själv hade överträtt gällande lag eller hade tillstyrkt, underlåtit att anmäla eller vållat och främjat sådana överträdelser. Statsrådsledamöterna var ansvariga både för sina protokollförda råd till kungen och för en eventuell tystnad, om förhållandena var sådana att de borde ha uttalat sig. I alla ärenden utom militära kommandomål skulle från kungen utgående expeditioner vara kontrasignerade av den föredragande. Den som hade kontrasignerat en expedition hade därvid enligt 38 § GRF ansvaret för att beslutet stod i god överensstämmelse med såväl de förda protokollen som med regeringsformens innehåll. Regentens sätt att handha den styrande makten kunde däremot varken KU eller JO ingripa mot. Kungen åtnjöt nämligen åtalsimmunitet enligt 3 § GRF.[33]

Regeringsformen av år 1809 byggde på att statsmakten var delad mellan skilda organ, som balanserade varandra. Riksrättsinstitutet var tänkt att vara ett av de kontrollorgan som skulle garantera att den statsrättsliga balansen upprätthölls.[34] Möjligheten att ställa ministrar och andra som hade påverkat Kungl. Maj:ts beslut till ansvar hade på ett teoretiskt plan således en viktig funktion i 1809 års konstitutionella system.[35] Närmare

[33] I 3 § GRF stadgades att "Konungens majestät skall hållas i helgd och vördnad; hans gerningar vare emot allt åtal fredade". Såsom framgår av avsnitt 2.1 ovan var kungen emellertid enligt 16 § GRF på ett teoretiskt plan underkastad rättsordningen. Någon möjlighet att om kungen hade överträtt lagen ställa honom till svars i en straffprocess förelåg emellertid inte. Åtalsimmuniteten gällde endast för kungen. Andra medlemmar av kungahuset, t.ex. kronprinsen, torde ha varit underkastade samma straffansvar som vanliga medborgare. Närmare om 3 § GRF, se t.ex. Malmgren, 1921, s. 6.

[34] Sterzel, 1969, s. 13 f.

[35] Se t.ex. Tarschys, 1990, s. 227. Såvitt jag har kunnat finna bifölls emellertid inget av de riksrättsåtal som ägde rum enligt 1809 års regeringsform. Samtliga åtal endera ogillades eller avvisades såsom saknandes stöd i 1810 års ansvarighetslag. Ansvarighetslagen var formellt gällande ända till dess att 1974 års regeringsform trädde i kraft och kom med tiden att anses tämligen oklar. Se Holmberg o.a., 1980, s. 404 och där anförd litteratur.

regler om statsråds ansvarighet fanns i den s.k. ansvarighetslagen av den 10 februari 1810.[36]

Under den tidigare delen av 1800-talet hade de liberala grupperingarna begränsade möjligheter att genom samarbete med kungamakten påverka den regeringspolitik som fördes. I slutet av 1830-talet började de därför att använda författningens kontrollinstrument för att tillkännage kritik mot olika politiska beslut. Väckandet av riksrättsåtal blev därvid ett av de tillvägagångssätt som liberalerna ibland nyttjade för att demonstrera sitt missnöje med Kungl. Maj:ts agerande. Denna oppositionsstrategi kan sägas ha kulminerat med en riksrättsprocess i början av 1840-talet, som dock slutade med att åtalet lämnades utan bifall. Oppositionen övergav sedermera påkallandet av rättslig ministeransvarighet såsom metod att försöka diskreditera den politiska makten. Det sista riksrättsåtal som ägde rum i Sverige väcktes år 1854.[37]

Utöver hitintills nämnda arbetsuppgifter ankom det enligt 108 § GRF och 70 § i 1810 års riksdagsordning på JO att vara ordförande i Tryckfrihetskommittén. Denna kommitté, som "til tryckfrihetens wård" tillsattes av ständerna vid varje riksdag, bestod av sex för "Kunskaper och Lärdom kände Män jemte Justitiä-Ombudsmannen, som bland dem före ordet". Förutom JO skulle två av ledamöterna vara lagfarna. Kommittén var beslutsför om JO och minst tre, varav en lagfaren, ledamot deltog.

De flesta av Tryckfrihetskommitténs arbetsuppgifter rörde bedömningar av tryckfrihetens innehåll och omfattning. Till dess uppgifter hörde att på begäran av författare och boktryckare avge skriftliga förhandsutlåtanden om huruvida en viss skrift kunde anses konstituera ett tryckfrihetsbrott. Om kommittén ansåg att en skrift inte var av beskaffenhet att konstituera tryckfrihetsbrott kunde straffansvar för skriftens innehåll därefter inte på vanligt sätt riktas mot författaren eller utgivaren.[38] Istället kom Tryckfrihetskommittén att inta förstaplatsen i ansvarighetskedjan. Om

[36] Riksrätt i anledning av åtal mot bl.a. statsråd enligt 106 § GRF hade en annan sammansättning än riksrätt vid åtal mot justitieråd enligt 102 § GRF. Dessa skiljaktiga regler medförde att åtal mot bl.a. statsråd skulle prövas av en pluralitet av enligt 36 § GRF oavsättliga ämbetsmän. Åtal mot justitieråd skulle däremot prövas av en pluralitet enligt 35 § GRF icke oavsättliga kungliga förtroendemän. Närmare om 35 och 36 §§ GRF, se avsnitt 5.1.1 nedan.

[37] Fahlbeck, 1924, s. 321 f. I Norge var användandet av judiciell ansvarighet i politiskt syfte däremot framgångsrikt, och den norska parlamentarismen anses inte sällan ha sin grund i en riksrättsdom av år 1884.

[38] Närmare om ansvarsreglerna för tryckfrihetsbrott i 1812 års tryckfrihetsförordning, se 1 § 6–8 och 12 mom. TFF samt t.ex. Alexius, 1997, s. 27 f. och där anförda hänvisningar.

Tryckfrihetskommittén ställdes inför rätta till följd av innehållet i 108 § GRF upptogs målet enligt 5 § 14 mom. TFF av Svea hovrätt. Talan mot JO och kommitténs övriga ledamöter skulle därvid föras av hovrättens advokatfiskal.[39] På så sätt kunde det inte inträffa att JO ställdes inför rätta på talan av JK. Att en skrift som kommittén hade godkänt till tryckning sedermera åtalades inträffande emellertid aldrig.[40]

Skaparna av 1809 års grundlag torde ha föreställt sig att Tryckfrihetskommittén skulle komma att fylla en väsentlig praktisk funktion vid fastställandet av tryckfrihetens gränser. Så blev emellertid inte fallet.[41] Kommitténs verksamhet, som inte vidare kommer att beröras i detta arbete, blev med tiden alltmer begränsad och i 1949 års tryckfrihetsförordning upptogs inga arbetsuppgifter för ett sådant organ. Såsom framgår av avsnitt 8.3 nedan kom det emellertid att enligt 1957 års JO-instruktion åligga JO att "med synnerlig uppmärksamhet och nit iakttaga vad till skyddande av tryckfrihet är stadgat".[42]

4.2.3 JO-instruktionen av år 1810

Såsom har nämnts i avsnitt 4.2.2 ovan angavs i 96 § GRF att ständerna skulle utfärda en instruktion för JO. Den i avsnitt 4.1.2 ovan nämnda JK-instruktionen utfärdades i augusti 1809. Det ansågs lämpligt att de båda ämbetenas respektive instruktioner framställdes samtidigt och KU avgav förslag till instruktion för JO i augusti 1809. Eftersom förslaget debatterades i flera omgångar utfärdades instruktionen dock slutligt först i början av år 1810.[43]

JO:s första instruktion kan ha utformats med 1770 års JK-instruktion som förebild. I en del avseenden fanns det emellertid inte obetydliga skillnader mellan JK under frihetstidens sista år och JO. Så hade den ständervalde JK:n bl.a. vakat över författningen och till ständerna anmält grundlagsbrott samt biträtt rådet i juridiska frågor. Den sistnämnda av dessa uppgifter kvarstod i 1809 års regeringsform hos JK, under

[39] Advokatfiskal var en titel för en sorts intern åklagare vid bl.a. kammarkollegium och hovrätterna.

[40] Alexanderson, 1935, s. 228 f.

[41] För mer detaljerade uppgifter om kommittén hänvisas till Alexanderson, 1935, s. 221 ff.

[42] Se 22 § i 1957 års JO-instruktion. När JO såsom remissinstans yttrande sig över det förslag till ny tryckfrihetsförordning som 1944 års tryckfrihetssakkunniga lade fram år 1947 instämde han i de sakkunnigas uppfattning att kommittén borde avskaffas. Prop. 1948:230 s. 50 och 85.

[43] Melander, 1908, s. 62 ff.

det att åliggandet att vaka över författningen och anmäla grundlagsbrott enligt 105 § GRF ankom på KU.

JO-instruktionen av den 27 februari 1810 innehöll 26 paragrafer, med följande innehåll. Enligt 1 § skulle JO utöva en allmän tillsyn över lagars och författningars efterlevnad bland ämbets- och tjänstemän. JK:s verksamhet fick JO enligt bestämmelsen "dock icke i något fall åtala; likasom ock Justitiæ-Ombudsmannens göromål och förhållanden ej äro af egenskap at kunna af Justitiæ-Cantzleren åtalas". Av 2 § följde att JO framför allt borde uppmärksamma och beivra sådana överträdelser som antingen "härröra ifrån egennytta, wrångvisa, wäld och grof försumlighet" eller skapade "en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter". Hade en ämbets- eller tjänsteman felat av oaktsamhet och utan ond avsikt kunde JO enligt instruktionens 3 § nöja sig med att informera JK om vad som förevarit.

Om alla ärenden som rörde oaktsamma, mindre allvarliga, förseelser hade kommit att på det sätt som anvisades i 3 § hanteras av JK och inte av JO skulle handläggningen av klagomål från enskilda, som numera ses som en av JO:s främsta uppgifter, troligen ha ankommit nästan uteslutande på JK. Eftersom JK såsom har nämnts i avsnitt 4.1.2 ovan hade befogenhet att ingripa mot felaktig rättstillämpning genom krav på rättelse istället för genom åtal var denne onekligen mer lämpad att granska mindre förseelser än JO. Innehållet i 2 och 3 §§ i JO-instruktionen kan sålunda sägas visa att JO ursprungligen sågs som en konstitutionell kontrollinstitution som skulle ägna sig åt en generellt och inte individuellt inriktad granskning av rättsskipning och förvaltning.[44]

JO:s uppgift att i enlighet med vad som angavs i regeringsformen åtala justitieråd och bl.a. statsråd inför riksrätt reglerades närmare i 4 och 5 §§ i 1810 års instruktion.[45] Enligt instruktionens 6 § kunde JO i allmänhet som sitt ombud förordna vem som helst, som var behörig att föra annans talan inför rätta. Vidare angavs i denna bestämmelse att en av JO kritiserad befattningshavare innan rättegång anställdes, eller när det i övrigt fanns skäl, kunde inkomma med upplysningar om sin syn på vad som förevarit. Av 6 § följde också att JO, liksom JK, kunde vitesförelägga samarbetsovilliga tjänstemän.[46] I instruktionens 7 § angavs att

[44] Jfr Constitutionsutskottets memorialer och övriga expeditioner 1809–1810, Expeditioner till Riks-Ståndén rörande JO-instruktionen, memorial nr 21, s. 345 f. samt Bexelius, 1961, s. 202.

[45] Närmare om 102 och 106 §§ GRF, se avsnitt 4.2.2 ovan.

[46] Närmare om JK:s möjlighet att vitesförelägga offentliga befattningshavare, se 4 § i JK:s instruktion av den 3 augusti 1809 i avsnitt 4.1.2 ovan.

JO hade rekonventionsansvar i ämbetets ärendehandläggning.[47] Av 8 § framgick att JO hade rätt till insyn i all verksamhet inom sitt befogenhetsområde, såsom bl.a. de av regeringen tillförordnade "med allmänna ekonomiska mål befattning ägande" verken.

Enligt 9 § i JO-instruktionen kunde en klagande få ett diariebevis till styrkande av att klagoskriften hade tagits emot av JO. Bestämmelsen kan antas ha åsyftat att garantera att till JO ingivna klagomål i t.ex. politiskt känsliga ärenden aldrig skulle kunna på det ena eller andra sättet helt försvinna. I 9 § angavs vidare att JO, om denne fann "sakens beskaffenhet och vikt det fordra", kunde väcka åtal på grundval av klagomål från enskilda. Klagomål skulle emellertid framställas skriftligen och innefatta "fullständige handlingar och bevis". Såsom framgår av avsnitt 4.1.2 ovan angav 2 § i JK-instruktionen endast att JK skulle handlägga alla ärenden skyndsamt oavsett om de hade uppstått genom kungens befallningar eller genom enskildas klagomål. En JK-anmälan kunde alltså göras utan bifogande av "bevis". Det förhållandet att det formellt sett ställdes lägre krav på klagomål från enskilda hos JK än hos JO understryker KU:s ursprungliga uppfattning att JO borde syssla främst med en övergripande tillsynsverksamhet.

I praktiken var det i allmänhet svårt för en klagande att till en JO-anmälan foga "fullständige handlingar och bevis" om de förhållanden som klagomålet rörde. Att JO avskrev ett klagomål därför att sådana handlingar inte hade bifogats förekom emellertid främst om ombudsmannen inte ansåg sig ha skäl att tro att något fel hade begåtts.[48] Eftersom JO under alla förhållanden inte var uttryckligen skyldig att utreda klagomål från enskilda måste stadgandet sägas ha varit tämligen meningslöst.[49]

Fann JO inte skäl att väcka åtal till följd av ett klagomål kunde han enligt 9 § föreslå den klagande att anmäla saken till JK. Om ett klagomål inte hade föranlett konkreta åtgärder hos JK ålåg det enligt 10 § i instruktionen JO att "gifwa den klagande det lagliga biträde, som han finner omständigheterna fordra".

I 11 § angavs att JO hos Kungl. Maj:t kunde begära allmän granskning av en domstols, ett kollegiums eller ett ämbetsverks verksamhet. Bifölls en sådan framställning kunde JO vara närvarande vid undersökningen och

[47] Det förhållandet att JO hade sedvanligt straffrättsligt ämbetsansvar för ämbetets ärendehandläggning följde redan av sista meningen i 96 § GRF, som ju angav att JO var "i all måtto underkastad samma ansvar och plikt, som allmän lag och rättegångsordning för aktorer utstaka". Enligt Alexanderson har rekonventionstalan dock "sällan eller aldrig" väckts mot JO. Alexanderson, 1935, s. 186. Jfr dock RH 1980:54 och NJA 1987 C 35 samt 20 kap. 10 § samt 22 kap. 8 § RB.

[48] Jfr JO 1871 s. 120 ff. och JO 1896 s. 4 f. samt Bexelius, 1960, s. 86.

[49] Jfr prop. 1915:5 s. 27.

lämna upplysningar. Han fick emellertid inte delta i själva undersökningen.[50] I instruktionens 12 § fastslogs att det ålåg JO att på riksdagens eller dess Bankoutskotts anmodan föra åtal mot fullmäktige i riksbanken eller riksgäldskontoret.[51] Enligt 13 § var JO berättigad att företa inspektionsresor inom ramen för de anslag som beviljades för detta ändamål.

I sin årliga "allmänna redogörelse" till riksdagen skulle JO enligt 14 § påpeka brister och avge förbättringsförslag inte bara rörande lagstiftning och rättsskipning utan även om den allmänna hushållningen. Under 1828–1830 års riksdag ändrades 14 § så att stadgandet kom att uttryckligen fastslå att det var till LU som JO vid varje riksdag skulle lämna "en allmän redogörelse för sin förvaltning" jämte utlåtanden om lagstiftningens brister m.m.[52]

I 15 och 16 §§ i instruktionen angavs att det ålåg JO att motverka förekomsten av försummelser och bristande enhetlighet inom rättsskipning och förvaltning bl.a. genom att i sin verksamhetsberättelse framföra kritik samt yrka att riksdagen skulle avge lagförklaringar och stifta otvetydiga och fullständiga lagar. Enligt 17 § skulle JO utöva tillsyn över frihetsberövade personers hållande i fängsligt förvar, bl.a. genom att granska av fängelserna sammanställda fånglistor.

I instruktionens 18 § fastslogs att JO till riksdagen skulle anmäla sedan den senaste riksdagen enligt 19 § GRF av Högsta domstolen avgivna lagförklaringar. Ombudsmannen skulle därvid ange om han ansåg att någon lagförklaring hade ett olämpligt innehåll eller egentligen innebar till lagförklaring kamouflerad ny lagstiftning. Lagförklaringar enligt 19 § GRF var sällsynta och under senare delen av 1800-talet upphörde detta rättsinstitut att tillämpas.[53]

På samma sätt som JO enligt 14 § till riksdagen kunde framföra synpunkter på den allmänna hushållningen kunde ombudsmannen enligt 19 § göra framställningar till Kungl. Maj:t i ärenden som rörde den allmänna hushållningen. Trots att ekonomiska frågor inte kan sägas ha legat i linje med ämbetets huvudsakliga inriktning kunde JO sålunda engagera sig i rikets finanser.

[50] Innehållet i 11 § kom sedermera att betecknas som ganska dunkelt. Se prop. 1915:5 s. 28.

[51] I JO:s ämbetsberättelse av år 1911 uppges att åtal mot banko- eller riksgäldsfullmäktige aldrig hade förekommit under ämbetets vid denna tid drygt hundraåriga historia. JO 1911, bilaga B, s. 15. Se även JO 1970 s. 278 och JO 1971 s. 323 jämte där anförda hänvisningar.

[52] Se omtryck den 1 mars 1830 av JO:s instruktion. Närmare om den inte okomplicerade frågan om vilket utskott som skulle granska JO:s verksamhet, se Melander, 1909, s. 108 ff. och Alexanderson, 1935, s. 108 ff.

[53] Alexanderson, 1935, s. 193.

Om JO fann att någon lag eller annan författning var obsolet eller stred mot i övrigt gällande rätt, skulle han enligt 20 § anmäla till Kungl. Maj:t eller riksdagen att reglerna borde upphävas. Enligt 21 § ålåg det JO att från det kungliga kansliet ta emot och till de olika ståndens kanslier överlämna de resolutioner över riksdags-, stånds-, stads- eller ortsbesvär, som hade meddelats mellan riksdagarna.[54] I instruktionens 22 § upprepades stadgandet i 108 § GRF att det ingick i JO:s uppgifter att vara ordförande i Tryckfrihetskommittén.

Enligt 23 § skulle JO föra en förteckning över alla anmälningar som hade inkommit. Förteckningar skulle föras även över åtgärder som ämbetet vidtog samt över utgående expeditioner. I 24 § fastslogs att JO skulle verka i Stockholm, inte fick inneha någon annan offentlig befattning än JO-ämbetet samt kunde anställa så många skickliga och "för redbarhet kända" personer vid sitt kansli som behövdes. Instruktionens sista paragraf, 25 §, angav att den enligt 98 § GRF utsedde efterträdaren tillfälligt skulle överta JO-befattningen om ombudsmannen drabbades av svår sjukdom eller annat laga förfall.

Under 1800-talets första decennier vidtogs ett flertal smärre, i sak tämligen obetydliga, ändringar av instruktionen. År 1830 utfärdades en ny instruktionstext, som snarast kan betecknas som ett något omarbetat nytryck av 1810 års författning.[55] Efter år 1830 var JO:s instruktion oförändrad till år 1915.

4.2.4 Något om JO:s verksamhet under 1800-talet

Rättsliga institutioners funktioner antas vanligen inte bli påverkade av vem som har hand om den praktiska verksamheten. I början av 1800-talet fanns det emellertid inga rutiner för JO:s ärendehandläggning. Inte heller fanns det någon praxis vad avsåg ämbetets rättspolitiska funktioner eller verksamhetsformer. Hur JO-ämbetets innehavare hanterade sina arbetsuppgifter under 1800-talet är därför inte bara av historiskt utan även av rättsteoretiskt intresse.[56]

Första gången som val av JO ägde rum var den 1 mars 1810, varvid ordföranden i 1809/10 års KU Lars August Mannerheim valdes till JO. Valet av Mannerheim till JO ifrågasattes av en del grupperingar bland

[54] Detta stadgande kvarstod till år 1915 men blev liksom 18 § obsolet under senare delen av 1800-talet.

[55] Se omtryck den 1 mars 1830 av JO:s instruktion, SFS 1830, s. 297. Närmare om de smärre ändringar som under åren 1810–1830 vidtogs i instruktionen, se Melander, 1908, s. 69.

[56] För en mer detaljerad studie av JO-ämbetets innehavare under 1800-talet hänvisas till Nils Alexandersons verk "Justitieombudsmannen". Se Alexanderson, 1935, s. 50 ff.

ständerna. Som argument mot Mannerheims utnämning anfördes bl.a. att han i avsaknad av juristexamen inte var enligt 96 § GRF "för lagkunskap känd" och därför saknade formell kompetens att vara JO.[57] Mannerheim tillträdde emellertid befattningen som JO och kvarstod i denna till år 1823. I praxis tolkades uttrycket "för lagkunskap känd" sålunda otvetydigt enligt sin ordalydelse och inte som ett krav på lagfarenhet. Efter Mannerheim har emellertid alla personer som har utsetts till JO haft en juristexamen och i allmänhet någon sorts domaremeriter.[58]

I verksamhetsberättelserna för åren 1810–1822 redovisas endast 35 åtal. Anledningen därtill är bl.a. att Mannerheim i sina verksamhetsberättelser endast redovisade sådana åtal som han ansåg var av allmänt intresse. Enligt vad Alfred Bexelius uppger synes dock i själva verket totalt över 86 åtal ha kommit till stånd under Mannerheims ledning, varav ett var ett i avsnitt 4.2.5 nedan närmare nämnt riksrättsåtal.

Liksom flertalet av sina efterträdare förefaller Mannerheim ha uppfattat kontrollen av lagarnas efterlevnad som ombudsmannens huvuduppgift.[59] En del kritik riktades emellertid mot hans verksamhet som JO. Detta förhållande torde delvis ha haft sin grund i att ämbetet var en nyhet i 1809 års regeringsform. Skilda personer hade fäst olika förhoppningar vid ämbetet. Ingen hade någon klar uppfattning om vad befattningens innehavare borde eller kunde uträtta. Sålunda var de liberala grupperingar som hade hyst förhoppningar om att ombudsmannen skulle fungera som något av en motvikt till den förment lagvrängande konservativa ämbetsmannaklassen vanligen besvikna över den mer eller mindre opolitiska inriktning som JO:s verksamhet kom att få. I den liberala pressen avbildades ombudsmannen under 1800-talet därför ibland såsom försjunken i djup sömn.[60]

Under åren 1823–1834 var häradshövdingen Carl Peter Törnebladh JO. Törnebladh underlät ibland att väcka åtal till följd av bagatellartade lagöverträdelser, om den försumlige befattningshavaren ersatte uppkommen skada och förklarade sig villig att inte upprepa den av JO kritiserade åtgärden. Förfarandet att en enligt JO:s uppfattning felande befattningshavare, om denne vidgick att han hade tolkat lagen felaktigt, kunde und-

[57] Närmare om Mannerheim, se Bexelius, 1981 och Alexanderson, 1935, s. 51 ff.

[58] Alexanderson, 1935, s. 58 och Wieslander, 1995, s. 44. Utbildningskvaliteten vid de juridiska fakulteterna var vid denna tid emellertid inte alltid särskilt hög. Lagkunnighetsbegreppet skulle därför kunna diskuteras med utgångspunkt i ett ifrågasättande av de svenska juristernas professionalisering i början av 1800-talet. Jfr Modéer, 1989, s. 94, Björne, 1995, s. 95 ff. och 2002, s. 20.

[59] Se uttalanden i t.ex. inledningen till Mannerheims ämbetsberättelse för åren 1820 och 1821 i bihanget till 1823 års riksdagsprotokoll.

[60] Jfr Alexanderson, 1935, s. 173 ff. och Zaremba, 1995, s. 25.

gå åtal och istället få en s.k. erinran ansågs smidigt och effektivt. I motsats till JK hade JO emellertid ingen uttrycklig befogenheten att utan åtal ingripa genom krav på "rättelse".[61]

Törnebladh efterträddes som JO av hovrättsrådet Carl Ludvig Landin. Landin, som var JO under åren 1834–1848, fastslog att JO ibland kunde åstadkomma "ofördröjd rättelse" vid oaktsamhetsförsummelser, som ombudsmannen då kunde låta "vid iakttagen rättelse bero".[62] Under Landins tid som JO utvecklades sålunda erinringsförfarandet till en fast handläggningspraxis. Landin förde under 1840-talets första år talan i en omfattande av KU initierad riksrättsprocess. Åtalet, som inte bifölls, rörde ett stort antal påstådda olagligheter och riktades mot ett flertal personer som hade medverkat i beslut av Kungl. Maj:t. Det friande slutet motiverades av riksrätten med att de förmenta brotten inte omfattades av 1810 års ansvarighetslag, varför åtalen enligt 6 § ansvarighetslagen inte kunde upptas till prövning. Såsom har nämnts i avsnitt 4.2.2 ovan var denna process ett led i kampen mellan de liberala och de konservativa riksdagsgrupperingarna.[63]

JO deltog ibland i förberedandet av ny lagstiftning såsom t.ex. remissinstans. I mitten av 1840-talet förbereddes under bl.a. Johan Gabriel Richerts ledning ett flertal liberala lagstiftningsreformer. En del konservativt sinnade personer betraktade detta reformarbete med oro och önskade därför att JO-befattningen skulle innehas av någon som kunde tänkas motarbeta liberala idéer i allmänhet och Richert i synnerhet. Under 1848 års riksdag lyckades dessa grupperingar få häradshövdingen Sven Lorens Theorell vald till JO. För vissa av de konservativa som genomdrev detta val torde dennes främsta merit ha varit att det rådde motsättningar mellan honom och Richert.[64] Theorell var emellertid en odiskutabelt kunnig jurist, som under sin tid som JO ägnade tillsynen över rättsskipningen åtskillig omsorg. Ibland redogjorde han därvid för hur Högsta domstolen

[61] Närmare om 8 § i 1809 års JK-instruktion, se avsnitt 4.1.2 ovan. Redan under Mannerheims ämbetstid förekom ansatser till att tjänsteförsummelser handlades genom ett erinringsförfarande. Någon formaliserad handläggningsstrategi torde det emellertid inte ha varit frågan om vid denna tid. Alexanderson, 1935, s. 95.

[62] Se t.ex. uttalanden i inledningen till JO:s ämbetsberättelse för åren 1834 och 1835. Om en ämbetsman som JO hade förelagt att förklara sig genast erkände sig ha felat och visade att rättelse hade vidtagits brukade JO under tidigare delen av 1800-talet uppge sig "låta därmed bero". Under slutet av 1800-talet formaliserades emellertid förfarandet i någon mån genom att JO vanligen avgav en skrivelse med underrättelse att åtal inte skulle väckas, men att JO förväntade sig att felet inte skulle upprepas i framtiden. Alexanderson, 1935, s. 189.

[63] Fahlbeck, 1924, s. 321 f., JO 1840/41 s. 4 f. och JO 1844 s. 4.

[64] Närmare om de skeenden som föregick valet av Theorell till JO, se Alexanderson, 1935, s. 149 ff.

enligt hans förmenande hade dömt fel i olika mål. Detta förfarande väckte på en del håll viss förvåning. LU uttryckte redan vid 1850/1851 års riksdag viss tveksamhet om det lämpliga i att JO vakade över rättsskipningen på det sätt som skedde.[65] År 1854 förde Theorell talan i det sista riksrättsåtal som ägde rum i Sverige.[66]

Under åren 1857–1861 kom JO-ämbetet att tillträdas av i tur och ordning fem olika personer. Den femte av dessa var Nils August Fröman, som kvarstod som ombudsman till år 1884.[67] I JO:s ämbetsberättelse till 1859 års riksdag gavs en återblick på ämbetets då 50-åriga verksamhetshistoria. Den dåvarande JO:n, häradshövdingen Karl Wester, förde därvid en tämligen omfattande diskussion om JO:s befogenheter då det gällde mindre allvarliga ämbetsfel. I huvudsak följande anfördes.

Trots att JO:s instruktion hade varit i kraft under nästan femtio år var det oklart hur ombudsmannen borde agera när han uppdagade mindre ämbetsfel. Några klargörande uttalanden från riksdagen hade inte givits i frågan. I 2 § i instruktionen av år 1810 angavs att JO framför allt borde ägna sig åt försummelser som antingen "härröra ifrån egennytta, wrångvisa, wäld och grof försumlighet" eller skapade "en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter". Om JO fick kännedom om försummelser som hade begåtts av oaktsamhet och utan ond avsikt kunde han enligt 3 § i instruktionen nöja sig med att informera JK om händelsen. Om ett ärende rörande en mindre försummelse överlämnades från JO till JK skulle emellertid två högt kvalificerade ämbetsmän ägna tid åt att sätta sig in i ett och samma ärende. Ur arbetsekonomisk synpunkt var det därför tveklöst bäst att JO hanterade sådana försummelser genom det i praxis utvecklade förfarandet att låta en tjänsteman undgå åtal om han sade sig inte skola upprepa misstaget.[68]

LU noterade i anledning av att JO-ämbetet hade funnits i 50 år att JO var "årsbarn med den återinförda lagbundna friheten och skapades såsom ett af denna frihets säkraste värn. Varnadt af erfarenheten från förflutna tider, därunder så täta ombyten af styrelseformer ägt rum, och öfvertygadt att all frihets yttersta grundval är lagen, kunde fäderneslandet icke undgå att söka säkra garantier för beståndet af det nydanade samhälls-

[65] Se LU 1850/51:4 och t.ex. LU 1853/54:4. I LU 1853/54:4 anförde lagutskottet avslutningsvis att JO:s granskning av Högsta domstolen "ej öfverensstämmer med den aktning, man är skyldig den högsta dommaremakten i det lagbundna samhället".

[66] Närmare om detta åtal, se JO 1854 s. 1.

[67] De första fyra personerna som innehade befattningen under åren 1857–1861 var följande. Pehr Erik Bergfalk, som avsade sig befattningen. Johan August Södergren, som efter sex månader utnämndes till justitieråd. Gerhard Lagerstråhle, som efter en kortare tid inträdde i de Geers ministär, och Karl Wester, som var JO fram till sin död år 1861.

[68] Se JO 1859 s. 5 ff. Se även JO 1860 s. 5 ff.

skicket. En af dessa garantier blef tillsättandet af en Justitie-Ombudsman. Denna institution är således ett af uttrycken för den omsorg om lagarnas helgd, den ömtålighet för maktmissbruk, som är ett egendomligt karaktärsdrag hos Svenska folket. Den är ett nationens lefvande valspråk, som innebär, äfven det att 'land skall med lag byggas'. Den eger icke och har knappast egt sin motbild hos andra folk, om man icke vill anse den för en ombildning i ädlare form af det Romerska folktribunatet. Djup är derföre betydelsen af detta embete, högt det kall att vara ett fritt folks ombud vid värnandet af dess heligaste rättigheter."[69] Även om utskottet såg JO som ett konstitutionellt rättsinstitut och en av garantierna för "beståndet af det nydanade samhällsskicket" hade det inga invändningar mot den av Wester framförda uppfattningen att det var mer rationellt att JO handlade mindre försummelser genom ett s.k. erinringsförfarande än att sådana ärenden överlämnades till JK. Erinringspraxisen kan därmed sägas ha blivit statsrättsligt legitimerad om än inte lagfäst.

JO:s tillsyn över tjänstemännen inom den statliga förvaltningen utövades på 1800-talet liksom senare i första hand genom inspektioner och på grundval av klagomål från enskilda. Vidare uppdagades ibland försummelser inom anstaltsväsendet genom ombudsmannens granskning av fångförteckningar. Redan under 1800-talet förekom dessutom att JO inledde utredningar på grundval av uppgifter i pressen.[70] Ett av de sätt som JO kom att använda för att enligt 15 och 16 §§ i instruktionen förebygga oklarheter och missförstånd i samband med t.ex. tillämpningen av nya lagar var muntliga påpekanden i samband med de inspektioner som företogs. Därvid kunde företeelser som felaktig internpraxis åtgärdas utan infordrande av förklaringar eller väckande av åtal.[71]

Av såväl 99 § GRF som 6 § i instruktionen framgick att JO i allmänhet kunde befullmäktiga annan att föra sin talan. Redan i början av 1800-talet brukade ombudsmannen låta det vanliga åklagarväsendet föra de åtal som väcktes i anledning av tillsynsärenden. Mot slutet av 1800-talet torde JO själv knappast någonsin ha ägnat sig åt aktivt processande inför rätta.[72]

Under JO:s första verksamhetsår, dvs. år 1810, inkom 22 klagoskrifter till ämbetet. Först år 1887 översteg antalet till JO under ett år ingivna klagomål 100.[73] Under hela de första hundra åren av ämbetets verksam-

[69] LU 1859:4.

[70] Se t.ex. JO 1859 s. 9.

[71] Alexanderson, 1935, s. 187 f. Alexanderson framhåller att inspektionsresorna enligt 1810 års instruktion var "blott *tillåtna*; tillåtelsen togs emellertid från början i regelbundet bruk". Alexanderson, 1941, s. 633.

[72] JO 1911, bilaga B, s. 13.

[73] Antalet till JO inkomna klagoskrifter under åren 1810–1910 redovisas i JO 1911, bilaga B, s. 285. Se även Ekroth, 2001, s. 76.

het uppgick det sammanlagda antalet inkomna klagoskrifter till endast ca 7.000. Detta antal kan jämföras med de 4.000–5.000 klagomål som under 1990-talet vanligen har inkommit per år.

Antalet av JO väckta åtal uppgick under hela 1800-talet i allmänhet till ca 10 per år. Åtalsbenägenheten skilde sig emellertid åt mellan olika ombudsmän. Så väckte Theorell, som såsom har nämnts ovan granskade domstolarna synnerligen nitiskt, i genomsnitt ca 20 åtal per år. Under Mannerheims, Törnebladhs och Landins respektive ämbetsinnehav väcktes däremot i genomsnitt något färre än 10 åtal per år.[74]

Alfred Bexelius uppger att JO under åren 1810–1910 initierade ca 1.050 åtal, av vilka många dock var riktade mot flera tilltalade. Vidare uppger Bexelius att av dessa 1.050 åtalsbeslut "äro enligt en av mig verkställd, icke kontrollerad snabbräkning 649 riktade mot domare samt 150 mot landsstatstjänstemän (i de flesta fall landshövdingar, landssekreterare och landskamrerare). Av återstående 251 åtal ha 91 väckts mot andra befattningshavare inom rättsväsendet, såsom kronofogdar, länsmän, andra åklagare, polismästare, auditörer, exekutorer och fångvårdstjänstemän. 65 åtal ha riktats mot präster. I sistnämnd siffra ingå icke 5 mot domkapitel anställda åtal. Åtalssiffrorna för övriga tjänstemannagrupper äro väsentligt lägre. Men praktiskt taget alla tjänstemannagrupper finns representerade i förteckningen. Antalet åtal mot militärer utgjorde under de första 100 åren endast 20. Till denna siffra bör dock läggas 7 åtal mot ledamöter av krigsrätter. Antalet åtal mot tjänstemän inom den egentliga förvaltningen vid sidan av landsstaten uppgick endast till 20."

Dessa siffror är enligt Bexelius "nog så klargörande i ett hänseende, nämligen för att belysa den huvudsakliga inriktningen av JO-ämbetets tidigare verksamhet. Det finnes givetvis icke anledning tro, att domare skulle låta fel och försummelser komma sig till last i större utsträckning än andra befattningshavare. Förklaringen till de återgivna siffrorna är helt enkelt att åtalen – särskilt tidigare – till helt övervägande del grundats på iakttagelser vid granskning av fångförteckningar och vid inspektioner, som till huvudsaklig del avsett domstolarna. Att kontrollverksamheten hade denna inriktning är, såvitt avser äldre tid, förklarligt. Den lokala förvaltningen hade under hela 1800-talet en liten omfattning."[75]

Av de uppgifter som Bexelius presenterar framgår tydligt att ombudsmannen inte i nämnvärd utsträckning påverkade den konstitutionella maktbalansen utan istället huvudsakligen ägnade sig åt en juridisk-professionalistisk, politiskt neutral, legalitetskontroll. Vidare framgår att det vid denna tid var främst den traditionellt judiciella verksamheten som

[74] En översikt över de åtal som väcktes under 1800-talet lämnas i JO 1911, bilaga B.
[75] Bexelius, 1960, s. 87 f.

JO granskade. Detta förhållande föranledde redan i början av 1900-talet LU att anföra att JO borde uppmärksamma all statlig verksamhet och inte bara rättsväsendet i vid bemärkelse.[76]

4.2.5 JO:s funktion under 1800-talet

Såsom har nämnts i avsnitt 4.2.1 ovan var det år 1809 en del riksdagsledamöter som befarade att funktionskollisionen mellan JO och JK skulle skapa problem. Några konflikter mellan de båda ämbetena tycks emellertid inte ha uppstått. Det förhållandet att JK och JO såvitt avsåg statlig verksamhet hade parallella tillsynsuppgifter löstes i praktiken genom att de båda befattningshavarna samarbetade. Nils Alexanderson anför att konflikter mellan JO och JK "uteblevo alldeles, vartill väl i viss mån bidrog, såsom det under Trolle-Wachtmeisters ämbetstid framhölls, att 'kloka personer nu bekläda dessa båda sysslor'."[77]

JO:s uppgift var enligt 96 § GRF att ha tillsyn över att tjänstemännen inte åsidosatte sina ämbetsplikter. Av JO-instruktionen följde emellertid att ombudsmannen även kunde avge förbättringsförslag beträffande dels lagar och andra författningar, dels den allmänna hushållningen. Försök att utveckla JO till ett kontrollorgan beträffande Kungl. Maj:ts ekonomiska lagstiftning gjordes under 1800-talet men lämnade inga bestående spår.[78] En bidragande orsak därtill kan ha varit att ombudsmännen tämligen genomgående hade en bakgrund som domstolsjurister och därför hade svårt att finna det naturligt att engagera sig i frågor om Kungl. Maj:ts anslagsfördelning och andra ekonomiska spörsmål.

Under senare delen av 1800-talet förefaller rent politiska hänsynstaganden ha slutat göra sig gällande vid valet av JO.[79] I praktiken synes ombudsmännen emellertid alltid ha bedrivit sin tillsynsverksamhet på ett gentemot riksdagen tämligen självständigt sätt. Även om politiska aspekter ännu i slutet av 1800-talet ibland spelade roll vid valet av JO har ombudsmannakontrollen således aldrig kunnat ses som ett led i en av riksdagen utövad parlamentarisk kontroll över förvaltningen.

Det förhållandet att JO granskade den under Kungl. Maj:t lydande verksamheten å riksdagens vägnar torde ha haft konstitutionell betydelse

[76] LU 1904:1 s. 3. Se vidare avsnitt 6.1.1 nedan.

[77] Hans Gabriel Trolle-Wachtmeister var JK under Mannerheims tid som JO. Alexanderson, 1935, s. 90 f.

[78] Petrén, 1948, s. 28 f. och där anförda hänvisningar.

[79] Alexanderson, 1935, s. 168. Sterzel påpekar att skilda politiska riksdagsgrupperingars synpunkter "spelade in vid JO-valen långt fram i tiden, åtminstone till 1898 då den fungerande JO slogs ut med lottens hjälp. Det väsentliga var emellertid, att ingen JO lät sig vägledas av politiska synpunkter i sin ämbetsutövning". Sterzel, 1969, s. 176.

främst under tidigare delen av 1800-talet, eftersom riksdagen då sammanträdde endast vart femte år. Sedan riksdag genom 1866 års reform började att hållas årligen hade riksdagsledamöterna knappast samma behov av ett ombuds kontinuerliga vakande över förvaltningstjänstemännen. Genom att riksdagen under slutet av 1800-talet började att ta över utövandet av den styrande makten från Kungl. Maj:t ersattes dessutom den tidigare juridiskt konstitutionalistiska maktbalansen av en rent politisk maktbalans. Behovet av att upprätthålla regeringsformens maktbalanssystem genom judiciella garantier, såsom riksrättsinstitutet och JO, upphörde därmed.

I vilken utsträckning som JO effektivt kunde motverka att tjänstemännen åsidosatte lagar därför att Kungl. Maj:t hade givit dem olagliga direktiv kan diskuteras. Existensen av ett JO-ämbete förefaller emellertid ha bidragit till att öka medvetenheten om att all offentlig makt skulle utövas under lagarna. Av JO uppmärksammade försök från regentens sida att utöva sin styrande makt i lagstridiga former synes ha förekommit framför allt på 1810-talet, dvs. under Mannerheims tid som JO.[80] Mannerheim uppmärksammade nämligen vid flera tillfällen olagliga myndighetsåtgärder som vid närmare utredning visade sig härröra från befallningar av kronprins Karl Johan. I allmänhet underlät Mannerheim i sådana fall att väcka åtal mot de tjänstemän som hade följt kronprinsens direktiv och försökte istället att få det olagliga förfarandet korrigerat utan ett formellt JO-ingripande.[81] Vid det enda tillfälle som Mannerheim kom att föra ett riksrättsåtal kan det av KU initierade åtalet emellertid sägas ha haft sin udd riktad mot Karl Johan, som den 5 februari 1818 tillträdde som kung.

Den riksrättsprocess som ägde rum år 1818 hade sin grund i att KU ansåg att statsrådsledamoten och generaladjutanten för flottan Rudolf Cederström hade gjort sig skyldig till brott genom att medverka då Kungl. Maj:t i kommandoväg hade utfärdat en instruktion rörande bevakningen och behandlingen av smugglare. Enligt KU var utfärdandet av instruktionen grundlagstridigt eftersom detta borde ha ägt rum i statsrådet. Karl XIV Johan ogillade av förklarliga skäl åtalet mot Cederström och vidtog därför en del åtgärder för att processen skulle utmynna i en friande dom. Bl.a. till följd av den styrande maktens något kontroversiella agerande frikändes Cederström. Han befanns emellertid ha handlat felaktigt och ålades att betala skadestånd.[82]

[80] Jfr dock JO 1975 s. 50 och 55 samt det i avsnitt 14.3.4 nedan nämnda förhållandet att såväl JK som JO på 1970-talet gjorde lönlösa försök att utreda ärenden med anknytning till IB.

[81] Närmare om sådana händelser, se Alexanderson, 1935, s. 67 ff. Ärenden som avslutades genom sådana mer eller mindre informella ingripanden omnämndes normalt sett inte i JO:s verksamhetsberättelser. Bexelius, 1981, 232 ff.

[82] JO 1819 s. 3 samt Alexanderson, 1935, s. 91 f. och Bexelius, 1981, s. 244 ff.

Ibland anförs att JO:s ursprungliga funktion egentligen var att kontrollera att Kungl. Maj:t inte missbrukade sin styrande makt genom att ge den statliga förvaltningen olagliga direktiv. Om sådant missbruk uppdagades skulle enligt denna uppfattning JO:s verksamhet visserligen formellt riktas endast mot den tjänsteman som hade felat men egentligen vara riktad mot Kungl. Maj:t. Med hänsyn till den instabilitet som ibland präglade de konstitutionella förhållandena under den gustavianska tiden vore det knappast förvånande om 1809 års KU-ledamöter hoppades att JO:s tillsyn skulle kunna hindra Kungl. Maj:t och riksstyrelsen från att åsidosätta i regeringsformen fastslagen maktdelning. Några egentliga uttalanden från KU föreligger emellertid inte i denna fråga.[83]

I verket "Riksdagens kontrollmakt" (1969) anför Fredrik Sterzel att man ofta har "velat framställa det historiska sammanhanget så, att JO från början var ett led i en konstitutionell kontroll och hans tillsyn riktad ytterst mot kungamakten som förvaltningens överhuvud. Detta framstår närmast som en konstruktion, om man tar del av de ursprungliga bestämmelserna, vilkas huvudinnehåll återgetts här. Det enda konstitutionella inslaget var, att JO skulle fungera som åklagare vid riksrättsåtal mot statsråd. Åtalsbesluten skulle dock fattas av KU, och JO:s roll inskränkte sig till ombudets."[84]

Sterzels beskrivning av JO:s befogenheter är förvisso korrekt. Det förhållandet att JO:s tillsyn över tjänstemännen egentligen endast på 1810-talet hade en tydligt konstitutionell funktion genom att indirekt riktas mot Kungl. Maj:t torde emellertid bero framför allt på att det endast var under denna tid som det från den styrande maktens sida gjordes några mer påtagliga försök att på ett författningsstridigt sätt rubba i regeringsformen angiven maktbalans. Åtminstone såvitt numera är känt avhöll sig Kungl. Maj:t därefter i stort sett från att initiera förvaltningsåtgärder som JO hade anledning att ingripa mot. I beaktande härav är det föga förvånande att JO sedermera har kommit att vanligen sakna funktioner inom det konstitutionella kontrollsystemet. Så hade dock knappast blivit fallet om t.ex. den statsrättsliga demokratiseringen under 1900-talets första decennier hade innefattat öppet revolutionära konflikter mellan

[83] Se avsnitt 4.2.1 ovan. Om JO-ämbetet inrättades delvis, eller t.o.m. uteslutande, för att vaka över att den styrande makten inte försökte att rubba den konstitutionella maktbalansen, är det emellertid föga förvånande att KU inte öppet redovisade detta motiv. Uttryckliga påståenden om att kungamakten var opålitlig och behövde övervakas skulle knappast ha blivit särskilt populära hos de rojalistiska riksdagsgrupperingarna och skulle sålunda säkerligen ha försämrat riksdagens möjligheter att nå enighet om den nya regeringsformen.

[84] Sterzel, 1969, s. 175.

regent och folkrepresentation istället för att under jämförelsevis lugna former äga rum inom ramen för de bestående politiska institutionerna.[85]

Sedan parlamentarismen i slutet av 1910-talet hade accepterats som regeringsprincip förelåg vanligen sådan samstämmighet mellan styrande och lagstiftande makt att riksdagen på ett teoretiskt plan kan sägas i allmänhet ha varit huvudman för regeringen i ungefär samma utsträckning som för JO. Detta förhållande föranledde inom den statsrättsliga doktrinen uttalanden om att JO:s tillsyn i vissa fall kunde antas vara tämligen ineffektivt då det gällde att vaka över att "medborgarnas rättigheter icke kränkas. Ty kan det antagas, att myndigheternas åsidosättande av dessa rättigheter äger rum med regeringens goda minne och att regeringen i sin tur äger riksdagsmajoritetens stöd, är uppenbarligen något ingripande till medborgarnas skydd icke att förvänta från riksdagens ombudsmän."[86]

4.3 JO i 1809 års regeringsform – sammanfattning och avslutande synpunkter

Regeringsformen av år 1809 byggde på tanken att statsmakten skulle vara delad mellan skilda organ, som balanserade varandra. Den statliga maktutövningen organiserades därvid så att den styrande makten tillkom kungen, den lagstiftande makten var delad mellan kungen och riksdagen, makten över rikets finanser tillkom riksdagen och den dömande makten tillkom domstolarna. Kontrollmakten tillkom i huvudsak riksdagen genom KU och det nya JO-ämbetet.

Under det att JK, som har funnits sedan 1700-talet, löd under kungen, löd JO enligt 96 § GRF under riksdagen. Ett av skälen till inrättandet av en JO var att det ansågs önskvärt att tjänstemännen övervakades av ett ämbete som var oberoende av den styrande makten. I praktiken kom JO-ämbetet emellertid att inta en så självständig ställning i förhållande till riksdagen att ombudsmannens tillsynsverksamhet inte kunde betraktas som ett led i en av riksdagen direkt utövad parlamentarisk kontroll över förvaltningen.

År 1810 antogs en JO-instruktion. I denna angavs att JO borde överlämna ärenden som rörde mindre förseelser till JK, vars myndighetsinterna tillsynsfunktion framgick bl.a. genom att ämbetet hade givits en ut-

[85] Jfr Nergelius, 2000, s. 16 f. Såsom framgår av avsnitt 13.3 nedan aktualiserades förhållandet mellan kravet på legalitet vid offentlig maktutövning och tjänstemännens lydnadsplikt under 1990-talet i Danmark genom den av folketingets ombudsmand (FO) initierade s.k. tamilsagen, se U 1995.672.

[86] Fahlbeck o.a., 1947, s. 31. Jfr avsnitt 14.3.4 nedan.

trycklig rätt att gripa in i förvaltningarnas beslutsfattande och tillse att fel "warder rättadt" utan att väcka åtal. Redan under tidigare delen av 1800-talet började JO emellertid att på samma sätt som JK beivra lindriga försummelser genom att förment felande befattningshavare som vidgick sitt misstag, ersatte eventuell skada och lovade att bättra sig "erinrades" istället för att åtalas. Detta handläggningsförfarande kom att benämnas JO:s erinringspraxis. Den på frivillighet baserade korrigerande funktion som erinringspraxisen innebar lagfästes aldrig under 1800-talet men kan sägas ha accepterats av riksdagen genom ett utlåtande av 1859 års LU.

Under det att JK hade ett flertal olika arbetsuppgifter var legalitetskontrollen JO:s enda uppgift. De båda ämbetenas respektive instruktioner var i början av 1800-talet utformade så att JK skulle syssla med en individuellt inriktad tillsynsverksamhet genom bl.a. handläggning av klagomål från enskilda under det att JO skulle utöva en övergripande, konstitutionellt inriktad, tillsyn över den statliga verksamheten. Allmänheten kom emellertid att uppfatta JO som ett värn mot maktmissbruk i betydligt högre grad än JK. En av anledningarna därtill kan vara att JK:s ställning som Kungl. Maj:ts ombudsman med tillsyn som endast en av flera arbetsuppgifter gav JK:s granskningsfunktion en mindre "folklig" prägel än JO:s verksamhet. Även det förhållandet att vissa motsättningar förekom mellan JO och Kungl. Maj:t i slutet av 1810-talet kan ha bidragit till att hos allmänheten skapa uppfattningen att JO tog principen om likhet inför lagen på allvar och sålunda kunde fungera som ett reellt skydd för medborgarnas rättssäkerhet.

Riksdagen stärkte under senare delen av 1800-talet successivt sin politiska maktposition på bekostnad av kungamakten. Förespråkarna för parlamentarism önskade inte upprätthålla den statsrättsliga balans som hade skapats år 1809. Vad som hände då parlamentarismen vann insteg i den konstitutionella praxisen var istället att just denna balans sattes ur spel.[87] Huruvida JO ursprungligen hade avsetts att vara ett mot den styrande makten riktat kontrollorgan är oklart. Under alla förhållanden medförde parlamentarismens genombrott i början av 1900-talet att förekomsten av reell maktdelning mellan styrande och lagstiftande makt upphörde. Därmed fanns inte längre något behov av institutioner som upprätthöll regeringsformens statsrättsliga balans. Uppgiften att kontrollera att tjänstemännen inte åsidosatte gällande rätt, som alltid har varit JO:s huvudfunktion, var emellertid av samma vikt oavsett om förvaltningen kunde sägas höra till Kungl. Maj:ts eller riksdagens maktsfär.

[87] Även om parlamentarismen inte kan anses ha blivit slutligt erkänd förrän hösten 1917 brukar bildandet av Staaffs första ministär år 1905 räknas som den parlamentariska regeringsprincipens första genombrott i Sverige. Sterzel, 1983, s. 11. Redan på 1880-talet kan detta genombrott emellertid sägas ha varit främst en fråga om tid.

Under 1800-talet hyste tidvis en del liberala grupperingar förhoppningar om att JO:s tillsyn skulle bedrivas på ett sådant sätt att åtminstone vissa element inom den vanligen konservativa ämbetsmannaklassen diskrediterades. Om så hade skett skulle ombudsmannens verksamhet nämligen ha kunnat i någon mening utgöra ett led i den liberala oppositionsstrategin mot de rådande samhällsförhållanden. Det förhållandet att JO inte kom att påverka den statsrättsliga maktbalansen utan främst ägnade sig åt en politiskt neutral legalitetskontroll väckte därför ibland kritik och det förekom att JO:s bristande intresse för att ifrågasätta de rådande samhällsförhållandena uppfattades som ett mer eller mindre – möjligen omedvetet – konservativt ställningstagande. I slutet av 1800-talet synes JO dock ha fått en fast position i det allmänna rättsmedvetandet som utövare av en generell legalitetskontroll över rättsskipningen och den judiciellt inriktade förvaltningen. Eftersom många vanliga medborgare under 1800-talet inte var skrivkunniga och redan därför hade små chanser att hävda sig mot myndigheterna, torde möjligheten att påkalla JO:s uppmärksamhet vid denna tid på en del sätt ha varit av större vikt för vanliga folk än nuförtiden.[88]

Något förenklat kan JO:s verksamhet för att förbättra enskildas rättssäkerhet sägas ha bestått av tre olika delar enligt följande. För det första utövade JO en efterhandskontrollerande tillsyn över tjänstemännen. Eftersom straffrättsligt ansvarsutkrävande inte sällan var kopplat till utkrävande av skadestånd hade denna tillbakablickande tillsyn en reparativ såväl som repressiv funktion.[89] För det andra bedrev JO en preventiv verksamhet genom dels inspektioner under vilka regler och handläggningspraxis granskades, dels avgivande av erinringar med både repressiv och vägledande funktion. För det tredje ägnade sig JO åt att på ett preventivt sätt genom påpekanden till lagstiftaren försöka att avhjälpa brister i lagstiftningen. Någon uttryckligen korrigerande funktion t.ex. genom en direkt befogenhet att ändra felaktiga beslut har JO däremot aldrig haft. Detta förhållande hindrar emellertid inte att både det repressiva ansvarsutkrävandet och det preventiva vägledandet hade korrigerande effekter genom att enskilda beslutsfattare ibland ändrade tidigare fattade beslut p.g.a. JO:s ingripanden.

[88] I Maktutredningens huvudrapport noteras emellertid att 10 procent av befolkningen "varken själva har förmågan eller känner någon som kan hjälpa dem att överklaga ett myndighetsbeslut". SOU 1990:44 s. 236.

[89] Om svårigheterna att hålla i sär å ena sidan preventiva och å andra sidan repressiva funktioner, se avsnitt 5.3 nedan.

5 JO och ämbetsansvaret i början av 1900-talet

5.1 Ämbetsansvaret m.m.

5.1.1 Oavsättlighetsprincipen

Enligt det liberala synsätt som kom att vinna acceptans under 1800-talet borde den privata arbetsmarknaden regleras genom fria avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare.[1] Sedan näringsfrihet hade införts genom dels 1846 års fabriks- och hantverksförordning, dels 1864 års näringsfrihetsförordning fanns det i Sverige ingen lagstiftning som förbjöd arbetare att t.ex. strejka.[2] Av den liberala näringsfriheten följde emellertid inte bara att arbetstagare inom den privata sektorn hade rätt att strejka, utan även att arbetsgivarna var fria att säga upp övertaliga eller av annan anledning misshagliga anställda.

Avtalsfrihet beträffande anställningsvillkor förelåg i början av 1900-talet inte för tjänstemän utan endast för arbetstagare som arbetade antingen inom den privata sektorn eller inom den offentliga sektorn utan vara tjänstemän. Tjänstemännens anställningsvillkor var däremot lagreglerade i sådan utsträckning att litet eller inget utrymme fanns för arbetsrättsliga förhandlingar mellan dem och statsmakten. Så avvek t.ex. lönesystemet inom den offentliga förvaltningen från vad som eljest i allmänhet förekom. I början av karriären, innan han hade erhållit en ordinarie tjänst, hade en tjänsteman nämligen ofta ingen lön alls utan endast vissa gratifikationer vid t.ex. större helger. Inte sällan kunde icke-ordinarie tjänstemän emellertid skaffa sig inkomster genom att vikariera för avlönade ordinarie befattningshavare. Eftersom väntan på en ordinarie, avlönad tjänst kunde uppgå till tio år eller mer, var många befattningshavare formellt sett oavlönade under det att de avlönade tjänsterna i viss utsträck-

[1] Närmare om arbetsmarknadens liberalisering, se Henning, 1984, s. 35 ff.

[2] Från medeltiden och fram till slutet av 1800-talet fanns det emellertid regler om tjänstetvång. Den som inte hade arbete saknade s.k. laga försvar och kunde bli föremål för ingripanden från samhällets sida. Se t.ex. Kumlien, 1997, s. 223 ff.

ning innehades av personer som lät en vikarie eller annan underordnad personal utföra större delen av det faktiska arbetet.[3]

Genom fullmakt utnämnda tjänstemän omfattades av grundlagstadgad oavsättlighet och kunde varken genom entledigande eller tvångsförflyttning avlägsnas från sina anställningar annat än under särskilda förhållanden. Tjänstemännen hade dessutom en ämbetsplikt som gjorde att de utförde sina arbetsuppgifter under specifikt straffansvar i form av ämbetsansvar. Eftersom det kunde innebära tjänstefel att inte utföra sina arbetsuppgifter var de förhindrade att strejka. Arbetsgivaren var å sin sida vanligen förhindrad att genom lockout hålla inne tjänstemännens löner, eftersom oavsättligheten ansågs innefatta en lönegaranti.

Redan i Gustav II Adolf:s kungaförsäkran av år 1611 tillerkändes vissa högre ämbetsmän oavsättlighet genom att de inte kunde bli "degradere eller afsättie, med mindre än han för rätte ifrån sitt embete lagligen dömbd blifver".[4] Under det karolinska enväldet hade Kungl. Maj:t emellertid rätt att fritt såväl anställa som avskeda flertalet offentliga befattningshavare. När ämbetsmannabyråkratin under frihetstiden övertog den politiska makten kom riksstyrelsens maktutövning att utövas framför allt genom rådskollegiet. Detta förhållande begränsade möjligheterna för enskilda statsråd att ägna sig åt ministerstyrelse, något som var av betydelse för uppkomsten av oavsättlighets- och självständighetsprinciperna.[5]

I frihetstidens kungaförsäkringar fastslogs att ingen skulle avskedas utan rannsakning och dom så länge han förmådde sitt ämbete "skickligen förvalta".[6] Därigenom grundlades principen att ämbetsmän som huvudregel var oavsättliga, varvid utkrävande av ämbetsansvar alltså var det enda sätt som en förvaltning kunde befrias från olämpliga befattningshavare. Frihetstidens ämbetsmannabyråkrati hade olika motiveringar till varför offentliga befattningshavare inte borde kunna avsättas annat än om de hade åsidosatt sitt ämbetsansvar. Inte sällan ansågs att ämbetsmännen hade en sorts äganderätt till sina anställningar. Även argumentet att oavsättlighet måste ingå i ämbetsmännens arbetsvillkor om den statliga förvaltningen skulle kunna rekrytera välmeriterad och skicklig arbetskraft figurerade dock i den rättspolitiska debatten.

[3] Kvarnström, 1996, s. 17 och 119, Tobisson, 1973, s. 26 f. och SOU 1992:60 s. 83. I vilken utsträckning som icke-ordinarie tjänster var oavlönade eller avlönade var inte lagreglerat utan skiftade från verksamhet till verksamhet. Tobisson framhåller att antalet personer i icke ordinarie tjänst ibland har "varit betydande. Den tidigare nämnda statistiska utredningen visar, att av 1.481 tjänstemän (inkl. betjänte) i den centrala statsförvaltningen år 1903 var 785 ordinarie och 696 icke-ordinarie". Tobisson, 1973, s. 26.

[4] Myrberg, 1925, s. 1 ff. och Nilsson, 1999, s. 114.

[5] Jfr Nygren, 2001, s. 29 och Haralds, 1923, s. 369.

[6] Under frihetstiden avlades kungaförsäkran av tre olika regenter, nämligen av Ulrika Eleonora år 1719, av Fredrik I år 1720 och av Adolf Fredrik år 1751.

När Gustav III stärkte kungamaktens ställning åren 1772 och 1789 modifierades oavsättlighetsprincipen till att omfatta endast en del ämbetsmän.[7] I 1809 års regeringsform inflöt emellertid denna princip i 36 § GRF, som hade följande lydelse.

De som bekläda Domare-Embeten, så högre som lägre, samt alle andre Embets- och Tjenstemän än de, i föregående §. nämnde, kunna icke, utan medelst Rannsakning och Dom, i från sine innehafwande syslor af Konungen afsättas, ej heller, utan efter egna ansökningar, til andre Tjenster befordras eller flyttas.

Av bestämmelsen följde att ämbets- och tjänstemän som huvudregel kunde entledigas eller på annat sätt förflyttas från sina anställningar endast om de dömdes att avsättas. Oavsättligheten stod således i ett nära samband med ämbetsansvaret och de i 16 och 47 §§ GRF lagfästa kraven på legalitet, som i sin tur kom att ge upphov till den i avsnitt 5.1.6 nedan närmare avhandlade självständighetsprincipen. Ämbetsmän som innehade en viss befattning därför att de hade kungens förtroende var emellertid inte oavsättliga. I 35 § GRF stadgades nämligen att bl.a. statsråden, kollegie- och verkscheferna, landshövdingar, ståthållare och JK "hafwa förtroende syslor, hwarifrån Konungen må dem entlediga, när Han pröfwar Rikets tjenst det fordra. Konungen kungöra dock sådane beslut i Statsrådet, hwars Ledamöter ware skyldiga, at deremot göra underdånige föreställningar, om de finna sig dertil skäl äga".

Lars F. Tobisson noterar i verket "Framväxten av statstjänstemännens förhandlingsrätt" (1973) att regleringen av de svenska statstjänstemännens ställning ursprungligen var "av privaträttslig natur. Ett avtal ansågs föreligga mellan konungen och hans medhjälpare i statsstyrelsen. Förhållandet mellan de båda parterna påminde om det som rådde mellan husbonde och tjänstefolk vid samma tid. Mot slutet av 1800-talet började i Sverige den avtalsrättsliga synen på förhållandet mellan stat och tjänsteman undanträngas av ett nytt betraktelsesätt med rötter i främst tysk och fransk doktrin. Man betonade statstjänstens offentligrättsliga karaktär och framställde anställningen som en ensidig höghetsakt. I sin yttersta konsekvens innebar denna teori, att staten kunde göra till tjänsteman vilken medborgare som helst även mot dennes vilja. I sekelskiftets Sverige satte läran om en ensidig förvaltningsakt sin prägel på bedömningen av statstjänstemännens ställning. Statstjänsten uppfattades som ett statusförhållande av ungefär samma slag som medborgarskapet.[8] Ifråga om

[7] Närmare om oavsättlighetsprincipens uppkomst, se Jägerskiöld, 1956, s. 248 ff.

[8] Om statstjänstemannaförhållandet såsom uppkommet genom en ensidig akt av statsmakten, vilken dock normalt förutsatte tjänstemannens samtycke, se Myrberg, 1930, s. 33. Inslagen av statusrelation i det svenska anställningsavtalet undersöks av Mats Kumlien i studien "Continuity and Contract", vilken är under publicering.

både skyldigheter och rättigheter skilde sig statstjänstemannen från andra arbetstagare. Han hade en vidsträckt lydnadsplikt gentemot sin arbetsgivare, han utövade sitt ämbete under straffansvar, och han kunde inte lämna sin tjänst utan att först erhålla entledigande. Å andra sidan hade han grundlagsenliga garantier mot godtycklig avsättning och förflyttning samt åtnjöt förhöjt skydd mot ärekränkning, våld och missfirmelse."[9]

Oavsättlighetsprincipens utformning under tidigare delen av 1900-talet har studerats bl.a. av Israel Myrberg i avhandlingen "Om statstjänstemäns oavsättlighet. En rättsdogmatisk undersökning" (1930) och av Stig Jägerskiöld i verket "Svensk tjänstemannarätt" (del I, 1956). Jägerskiöld anför därvid att argumentationen för oavsättlighet i Sverige under 1800-talet dominerades av hänsynen till tjänstemännen och att till "skillnad från den tyska debatten saknas ofta den synpunkten, att oavsättligheten är en fördel ur allmän synpunkt. De svenska uttalandena te sig vid en jämförelse med den tyska doktrinen som krassa försörjningskrav". Kravet på oavsättlighet "såsom ett nödvändigt led i en äganderätt till tjänst" förlorade enligt Jägerskiöld emellertid under 1800-talet "sin teoretiska grund och därmed sin övertygande kraft", varvid "diskussionen om oavsättligheten naturligt förskjutits till ett resonemang om klokhet och skälighet", såsom att "en tryggad position" för tjänstemännen gjorde det möjligt för dem att arbeta långsiktigt samt underlättade för staten att rekrytera god arbetskraft. Vidare uppger han följande. "Med dessa ofta anförda skäl förenar sig tidigt en annan synpunkt, nämligen den konstitutionella. Tjänstemännens tryggade ställning uppfattas alltfort som ett skydd mot en expansionsvillig kunga- eller regeringsmakt. Argumenten ha anförts redan vid debatten om förvaltningsreformen vid 1823 års riksdag. De upprepas av den liberala oppositionen mot Karl XIV Johans regering."[10]

Jägerskiöld anför även att utformningen av 36 § GRF under tidigare delen av 1900-talet kritiserades av riksdagens radikala politiska grupperingar, eftersom stadgandet sågs som "ett hinder för effektiv organisation,

[9] Tobisson, 1973, s. 25 ff. Tobisson anför vidare att tjänstemännen endast förfogade "över en petitionsrätt gentemot myndigheterna, och någon tillgång till stridsmedel var det inte tal om. Förhållandet mellan staten och dess tjänstemän präglades givetvis av den allmänt restriktiva inställningen till medinflytande för arbetstagarna under denna tid. Men denna restriktivitet förstärktes för statstjänstemännens del av föreställningen om statens höghetsrätt. Doktrinen om statstjänstens offentligrättsliga karaktär uteslöt varje form av partsförhållande mellan tjänstemännen och deras arbetsgivare. En av de förra vidtagen stridsåtgärd skulle inte endast vara ett brott mot lydnadsplikten – den skulle även vara ett försök till intrång i statssuveräniteten." Tobisson, 1973, s. 249. Tanken att tjänstemännens ställning omgärdades av specifika rättsregler hade starka förespråkare inom den statsrättslig doktrinen. Se t.ex. Herlitz, 1952, s. 73 ff. och där anförd litteratur.

[10] Jägerskiöld, 1956, s. 284 och 286 ff.

ändamålsenligt personval och snabba reformer, i senare tid även som en fara vid politiska kriser, då icke pålitliga tjänstemän ej kunde avlägsnas".[11] Torbjörn Nilsson har i uppsatsen "Staten och den oavsättlige ämbetsmannen – ett komplicerat förhållande" (1999) studerat riksdagsdebatterna om oavsättlighetsprincipen. Han noterar på samma sätt som Jägerskiöld att oavsättlighetsprincipen ogillades av allehanda politiska grupperingar som eftersträvade en flexibel, effektiv och mot den styrande makten otvetydigt lojal förvaltning. Enligt Nilsson medförde detta förhållande att företrädare "för vitt skilda politiska och ideologiska läger" i denna fråga kunde komma fram till samma ståndpunkt och "finna allierade som i vanliga fall tillhörde motståndarlägret". Så förelåg enligt Nilsson en "överraskande samstämmighet" mellan t.ex. de pragmatiska liberalerna vid 1800-talets mitt, den s.k. unghögern vid sekelskiftet och folkhemmets vänster vid 1900-talet mitt, vilka alla ville ha "en flexibel och styrbar statsapparat".[12]

Oavsättligheten innebar en ekonomisk garanti. Däremot innebar den inte att tjänstemannen kunde göra anspråk på att under alla förhållanden fullgöra vissa arbetsuppgifter. Den offentliga förvaltningen kunde omorganiseras och befattningar förändras utan att 36 § GRF åsidosattes.[13]

När det under senare delen av 1800-talet började växa fram en tydlig förvaltningsprocessuell rättegångsordning uppstod frågan om det var förenligt med 36 § GRF att fastställa entlediganden i disciplinprocesser. Temporärt entledigande genom suspension beslutad i administrativa former tycks därvid ha godtagits. Avsättning, dvs. ett permanent skiljande från tjänsten, genom disciplinprocess ansågs däremot i allmänhet inte grundlagsenligt.[14]

Ämbets- och tjänstemannabegreppet i 36 § GRF omfattade i princip endast den personkrets som hade fullmaktstjänster. Genom lagstiftning, analog rättstillämpning och avtalsrättsliga konstruktioner kom visserligen flertalet ordinarie tjänstemän att få ett med de fullmaktsanställda befattningshavarna likartat, om än vanligen något svagare, anställningsskydd.[15] Eftersom det kommunalväsende som växte fram under senare delen av

[11] Jägerskiöld, 1956, s. 295.

[12] Nilsson, 1999, s. 113 ff. Israel Myrberg kritiserar i sina båda verk "Om tjänstemäns oavsättlighet. En redogörelse för svensk praxis" (1925) och "Om statstjänstemäns oavsättlighet. En rättsdogmatisk undersökning" (1930) oavsättlighetsprincipens successivt minskade betydelse.

[13] Se t.ex. NJA 1920 s. 653.

[14] Myrberg, 1930, s. 12 samt Jägerskiöld, 1956, s. 298 och 309.

[15] Närmare om 36 § GRF och anställningsformerna konstitutorial och förordnande, se Myrberg, 1930, s. 58 ff., Jägerskiöld, 1956, s. 251 ff., 318 ff. och 326 ff., SOU 1992:60 s. 81 ff och Nilsson, 1999, s. 122 ff.

1800-talet inte i egentlig mening var underställt Kungl. Maj:t var kommunaltjänstemän emellertid oavsättliga endast om de anställdes med fullmakt.[16] Det förvaltnings- och arbetsrättsliga tjänstemannabegreppet avgränsades sålunda utifrån framför allt anställningsakten. Såsom framgår av avsnitt 5.1.2 nedan korresponderade detta tjänstemannabegrepp därför inte med den personkrets som hade straffrättsligt ämbetsansvar.[17]

5.1.2 Ämbetsansvaret

Lagen av år 1734 har karakteriserats som en konservativ lag, grundad i en vid dess tillkomsttid traditionell teleologisk-normativ handlingsteori.[18] De brottsbeskrivningar som förekom i bl.a. missgärnings- och utsökningsbalkarna var i huvudsak rent kasuistiskt utformade. En viss medvetenhet om att ämbetsbrotten var gärningar av en särskild art torde ha förelegat vid tiden för framställandet av 1734 års lag. Någon närmare systematisering av dessa brott utifrån brottens skyddsobjekt vidtogs emellertid inte. I första hand innebar den nya lagstiftningen endast att diverse äldre stadganden om ämbetsbrott inflöt i missgärnings-, utsöknings- och rättegångsbalkarna. Dessa kompletterades under 1700-talet av olika specialförfattningar om specifika ämbetsbrott.[19]

Redan på 1700-talet kunde utkrävande av ansvar för ämbetsförsummelser ske dels administrativt, dels straffprocessuellt. Det administrativa påföljdssystemet kan sägas ha varit en föregångare till dagens disciplinansvar men torde vid denna tid inte ha betraktats som i egentlig mening avskilt från den straffrättsliga processformen. Visserligen uppfattades en rättegång inför domstol som en annan sak än en handläggningsprocess som sköttes internt av ett ämbetsverk. Tanken att förfarandena hade olika innebörd och kunde äga rum parallellt torde emellertid inte ha uppkommit förrän i samband med den straffrättsliga legalitetsprincipens genombrott på 1800-talet.[20]

Om det på 1700-talet kunde anses utrett att en ämbetsman hade begått ett fel kunde denne vanligen straffas oavsett om förfarandet hade varit direkt lagstridigt eller inte. Påföljden utmättes därvid inte sällan efter vad som befanns lämpligt på grundval av en analog tillämpning av en lagfäst

[16] NJA 1948 s. 717 och Sundberg, 1928, s. 139. Närmare om 36 § GRF och de kommunala befattningshavarna inom t.ex. de rättsvårdande verksamheterna samt medicinal- och undervisningsväsendena, se Myrberg, 1930, s. 42 ff.
[17] Jägerskiöld, 1956, s. 193 ff. och 212 ff.
[18] Peterson, 1985, II, s. 273 ff.
[19] Närmare om de äldre straffstadganden som kan sägas ha motsvarat senare tiders ämbetsbrott, se SOU 1928:7 s. 149 ff.
[20] Jägerskiöld, 1959, s. 152.

bestämmelse. I allmänhet torde huvudstadgandet om domares ämbetsansvar i 1 kap. 12 § rättegångsbalken ha betraktats som en lämplig utgångspunkt för bestraffning av ämbetsförsummelser inom den offentliga förvaltningen.[21]

I 1809 års regeringsform stadgade 47 § bl.a. att domstolarna skulle döma efter lag och laga stadgar. Något förbud mot att domarna kompletterade lagstiftningens innehåll med rätts- och laganalogier fanns inte. Legalitetsprincipen i dess upplysningsideologiska version, dvs. idén att straff aldrig kan utmätas utan stöd i gällande lag, började under 1800-talet dock att vinna insteg i den svenska straffrättsdoktrinen. Denna princip lagfästes visserligen först år 1965, då brottsbalken trädde i kraft, men synes i praktiken ha ansetts gälla alltsedan 1864 års strafflag började tillämpas.[22]

Såsom har nämnts ovan fanns straffstadganden som rörde ämbetsförsummelser i början av 1800-talet både i olika balkar i 1734 års lag och i specialstraffrättsliga reglementen, myndighetsinstruktioner och särskilda förordnanden. Det förhållandet att oavsättlighetsprincipen inflöt i 36 § GRF utgjorde emellertid ett visst incitament att systematisera de vid denna tid oenhetliga och på skilda författningar splittrade ämbetsbrotten. Under större delen av 1800-talet pågick olika försök att modernisera 1734 års strafflagstiftning. År 1832 lade Lagkommittén fram ett förslag till ny straffbalk. Därefter framställde den s.k. gamla Lagberedningen år 1844 ett lagförslag. Lagberedningens arbete kan sägas ha kommit att ligga till grund för 1864 års strafflag. Denna skilde sig inte från tidigare lagstiftning så mycket beträffande utformningen av de särskilda brotten. Däremot innefattade den nya strafflagen en betydligt mer genomtänkt juridisk-teknisk systematik än 1734 års lagstiftning. I 1864 års lag hade dessutom den medeltida effektstraffrätten i någon mån subjektiviserats och ett latitudsystem införts vad avsåg frihetsstraffen.

I Lagkommitténs utkast var flertalet ämbetsbrott samlade i 28 kapitlet, som innefattade 18 olika straffbud. Av dessa utgjorde flertalet, 16 stycken, ämbetsförbrytelser genom specifika handlingar, såsom t.ex. felaktigt dömande, fångspillan och mutbrott. Kapitlets övriga två ämbetsbrott hade mer allmänt hållna brottsbeskrivningar. Den ena bestämmelsen rörde att

[21] Jägerskiöld, 1959, s. 157. I huvudstadgandet om tjänstefel av domare, 1 kap. 12 § rättegångsbalken, angavs att vårdslöst eller "oförståndigt" felaktigt dömande skulle straffas med böter och ämbetets förlust. För orätta domar "af hat och illvilja, eller för vänskap, eller muta och vinning" skulle en domare enligt bestämmelsen emellertid mista ämbetet på livstid samt ersätta den skada som hade uppstått. Hade någon genom orätt dom mist liv eller ära angavs att även domaren skulle mista liv eller ära.

[22] Närmare om legalitetsprincipen i svensk straffrättshistoria, se Sundell, 1994–95, s. 98 ff. Om legalitet, se dock även Sterzel, 1998, s. 57.

ämbetsman uppsåtligen missbrukade sin befattning till sin egen fördel eller för att annan skada eller gynna eller eljest till kränkning av allmän eller enskild rätt eller säkerhet. Den andra generella bestämmelsen straffbelade att ämbetsman av oaktsamhet försummade sina plikter.[23]

Såvitt avsåg ämbetsbrotten inflöt Lagkommitténs utkast utan större ändringar i Lagberedningens strafflagsförslag av år 1844, som med i stort sett oförändrade huvuddrag överfördes till 1864 års strafflag (SL).[24] I denna inordnades ämbetsbrotten i 25 kapitlet, vars innehåll behandlas närmare i avsnitt 5.1.3 nedan.

Ur systematisk synpunkt var det karakteristiska för brotten i 25 kap. SL att de straffbara handlingarna innefattade ett hot mot upprätthållandet av en samhällsfunktion. För att en handling skulle vara straffbar som ämbetsbrott fordrades i många fall att gärningen hade begåtts i ämbetet eller tjänsten. Vissa typer av gärningar, såsom t.ex. mutbrott, förutsatte emellertid inte att gärningsmannen tjänstgjorde vid brottstillfället.[25] En befattning vars innehavare kunde göra sig skyldig till ämbetsbrott betecknades som en befattning varmed ämbetsansvar var förenad.

Av den enskilde hålls inte sällan de personer som fullgör offentligrättsliga uppgifter personligen ansvariga för maktutövningens effekter. Ämbetsansvaret åtföljdes därför av ett i stort sett korresponderande skydd mot förgripelser och omotiverade tillvitelser.[26] Förbrytelser mot ämbets- och tjänstemän genom t.ex. våld och ärekränkning upptogs i 1864 års strafflag bland brotten mot allmän ordning i tionde kapitlet. Dessutom följde fr.o.m. senare delen av 1800-talet av 110 § GRF att riksdagsmän, som i och för sig inte hade ämbetsansvar, och funktionär vid riksdagens institutioner, såsom bl.a. JO, ur straffskyddssynpunkt räknades som ämbetsmän.

Ämbetsman var enligt 10 kap. 1 § SL den som "med kungens fullmakt å ämbetet försedd är, eller ämbete av lika värdighet innehaver, eller i sådan ämbetsmans ställe lagligen satt är; så ock domare, ändå att han ej blivit av kungen förordnad". Flertalet innehavare av s.k. förtroendebefattningar enligt 35 § GRF ansågs ha ämbeten "av lika värdighet" som fullmaktstjänster och kunde sålunda göra sig skyldiga till ämbetsbrott. Ledamöter i taxerings- och prövningsnämnder hade däremot inte ämbetsansvar, eftersom de enligt 113 § GRF inte kunde ställas till ansvar för beslutad debitering eller taxering.

[23] Se 28 kap. 17 och 18 §§ i 1832 års straffbalksförslag.
[24] Närmare om skillnaderna mellan 28 kap. i Lagberedningens arbete och 25 kap. i 1864 års strafflag, se SOU 1928:7 s. 168 f.
[25] Se Agge, 1940, s. 76 ff. och där angivna rättsfall.
[26] Jfr dock NJA 1917 s. 68.

Tjänstemän var statliga och kommunala befattningshavare i lägre position än ämbetsmän. Av 25 kap. 22 § SL följde att alla till förvaltningsmyndigheter knutna tjänstemän, såsom kommunaltjänstemän och offentliga funktionärer vid t.ex. järnvägs- och postväsendena, normalt sett omfattades av strafflagens regler om ämbetsbrott.[27] Av denna bestämmelse följde vidare att även funktionärer vid privata kommunikationsanstalter i vissa fall omfattades av dessa regler.[28] Den som vikarierade för en ämbets- eller tjänsteman var ur straffrättslig synpunkt likställd med befattningens ordinarie innehavare.[29]

Tjänster som fullgjordes uteslutande genom helt osjälvständig verksamhet ansågs i praxis vara förenade med ämbetsansvar om fråga var om arbete som innefattade offentlig maktutövning.[30] En arbetstagare med en utifrån tjänstebeteckningen föga uppsatt position kunde sålunda ha ämbetsansvar till följd av sina arbetsuppgifters myndighetsutövande beskaffenhet. Ämbetsansvaret avgränsades alltså på grundval av en offentlig funktionärs såväl formella befattning som arbetsuppgifter. Såsom framgår av avsnitt 5.1.1 ovan anknöt det förvaltnings- och arbetsrättsliga tjänstemannabegreppet däremot främst till 36 § GRF och den anställningsform genom vilken en person hade anställts.[31] Eftersom de arbetstagare som sysslade med offentlig maktutövning inte alltid var fullmaktsanställda var det totalt sett betydligt fler personer som hade ämbetsansvar än som omfattades av 36 § GRF.

5.1.3 Ämbetsbrotten

För en del ämbets- och tjänstemannakategorier fanns det under senare delen av 1800-talet särskilda författningar som fastställde hur befattningen skulle utövas och hur försummelser skulle bestraffas. Så reglerades t.ex. försummelser av personer som var verksamma inom försvaret i en särskild strafflag för krigsmakten.[32] Vidare fanns från år 1889 en speciallag

[27] Såsom framgår av avsnitt 7.2.1 nedan överfördes avgränsningen av de personkretsar som enligt 10 kap. 1 § samt 25 kap. 22 § SL hade fullständigt ämbetsansvar vid 1940-talets strafflagsrevision tämligen oförändrade till 1948 års utformning av 25 kap. 11 § 1 st. SL. Om ämbetsansvaret för kommunala funktionärer, se t.ex. NJA 1898 s. 1 och Jägerskiöld, 1956, s. 226 ff.

[28] Jfr 25 kap. 15 § och 22 § SL jämfört med 19 kap. 11, 12 och 14 §§ SL. Närmare om skillnaden mellan å ena sidan ämbets- och å andra sidan tjänstemän, se Carlén, 1866, s. 165 ff.

[29] Se 10 kap. 1 § 2 st. SL och Bergendal, 1928, s. 194 och 562.

[30] Se t.ex. NJA 1903 s. 436, NJA 1931 s. 377 och NJA 1943 s. 26.

[31] Jägerskiöld, 1956, s. 193 ff. och 212 ff.

[32] Strafflagen för krigsmakten av år 1881, SFS 1881:55, ersattes genom SFS 1914:324 av en ny strafflag för krigsmakten.

om ämbetsbrott av präster. Flertalet offentliga befattningshavare omfattades emellertid av den ordinära strafflagens bestämmelser om ämbetsbrott.

I huvudsak hade 25 kapitlet i 1864 års strafflag följande innehåll. I 1 och 2 §§ straffbelades att uppsåtligen åstadkomma orätt i dom eller beslut. Olaga åtal avhandlades i 3 §. I 4 § var ursprungligen olaga vigsel kriminaliserat. Denna paragraf kompletterades emellertid år 1889 med den ovan nämnda lagen om ämbetsbrott av präster och upphävdes år 1915.[33] I 25 kap. 5–8 §§ SL straffbelades tagande av mutor och vissa andra gärningar, som innebar att en befattningshavare tog emot eller försökte att få en obehörig ekonomisk förmån. I 9 och 10 §§ kriminaliserades felaktigheter i fråga om utskylder till den offentliga förvaltningen. Därefter avhandlades i 11–13 §§ tillgrepp och förskingring samt vissa till sådana förfaranden knutna gärningar. Fångspillan var straffbelagt i 14 §. Av 15 § följde att grövre försummelser vid skötseln av såväl offentliga som privata kommunikationsinrättningar var straffbart. I 25 kap. 18–22 §§ SL fanns diverse bestämmelser av processuell och påföljdsteknisk art.[34]

I 25 kap. 16 och 17 §§ SL fanns två mer generella bestämmelser om ämbetsbrott. Dessa två paragrafer motsvarade de i avsnitt 5.1.2 ovan nämnda, mer allmänt hållna, straffbud som hade funnits redan i 1832 års lagutkast. I 25 kap. 16 § SL straffbelades uppsåtliga ämbetsfel som hade begåtts i syfte att antingen skapa fördelar för gärningsmannen eller åstadkomma vissa närmare angivna sorters orätt.[35] I 25 kap. 17 § SL avhandlades däremot bl.a. oaktsamhetsfel enligt följande.

Visar ämbetsman vårdslöshet, försummelse, oförstånd eller oskicklighet i sitt ämbete, och är ej särskilt ansvar därå satt; straffes med böter eller mistning av ämbetet på viss tid. Äro omständigheterna synnerligen försvårande; må till avsättning dömas.

[33] SFS 1889:2 samt SFS 1915:438.

[34] I 25 kap. 18 § SL fanns bestämmelser om sammanträffande av brott. I 19 § fastslogs att befattningshavare som hade varit frånvarande från sitt arbete olovligen i mer än tre månader sedan kallelse hade kungjorts kunde avsättas. Av 20 § följde att befattningshavare som hade begått brott för vilket stadgades straffarbete eller strängare straff kunde drabbas av påföljden avsättning från ämbetet även om fråga inte var om ett ämbetsbrott. I 21 § reglerades bl.a. bötesmaximum för ämbetsbrotten och genom 25 kap. 22 § SL utvidgades, såsom har nämnts i avsnitt 5.1.2 ovan, strafflagens bestämmelser om ämbetsansvar till att omfatta bl.a. tjänstemän vid förvaltningsmyndigheter och offentliga kommunikationsanstalter samt privatanställda funktionärer vid enskilda kommunikationsanstalter.

[35] I 25 kap. 16 § SL stadgades följande.
Begår ämbetsman uppsåtligen, på annat sätt, än förut sagt är, förbrytelse i sitt ämbete, för egen fördel, eller för att annan gynna eller skada, eller eljest till kränkning av allmän eller enskild rätt eller säkerhet, eller underlåter ämbetsman uppsåtligen, i avsikt som sagt är, sin ämbetsplikt; varde avsatt och, om brottet det förtjänar, tillika förklarad ovärdig att i rikets tjänst vidare nyttjas: var det av förhastande, som ämbetsmannen sig förgick, och kom därav ingen eller ringa skada; då må till böter eller mistning av ämbetet på viss tid dömas.

Tjänstefel enligt 25 kap. 17 § SL kunde alltså begås inte bara genom vårdslöshet eller försummelse, utan även genom "oförstånd eller oskicklighet" i ämbetet.[36] För domstolarna torde det i praktiken ha varit omöjligt att betrakta varje av "oförstånd eller oskicklighet" vidtagen felaktig åtgärd av en tjänsteman som ett brott. Inte sällan fastslogs därför att ett handlande visserligen hade varit felaktigt men att det ändå inte var av så allvarlig beskaffenhet att straffansvar enligt 25 kap. 17 § SL skulle utmätas.[37] Brottsbeskrivningen konstituerade sålunda ett så strängt straffansvar att dess ordalydelse tycks ha tolkats påtagligt restriktivt.

De särskilda ämbetsstraffen reglerades närmare i 2 kap. 15–19 §§ SL och bestod av bl.a. avsättning, dvs. avsked, och mistning av ämbetet på viss tid, dvs. suspension. Om den dömde såsom påföljd förklarades "ovärdig att i rikets tjänst vidare nyttjas" skulle han enligt dessa bestämmelser fråntas varje offentlig anställning eller annan allmän befattning. Innehavare av förtroendeuppdrag, såsom t.ex. riksdags- och kommunfullmäktigeledamöter, kunde enligt dessa bestämmelser under vissa förutsättningar avlägsnas från sin befattning om vederbörande dömdes för brott. Sådana förtroendeuppdrag innehades emellertid inte under ämbetsansvar. Således kunde varken riksdags- eller kommunfullmäktigeledamöter göra sig skyldiga till tjänstefel genom sitt politiska beslutsfattande. Vid 1940-talets strafflagsrevision utformades emellertid 25 kap. SL så att innehavare av politiska förtroendeuppdrag uttryckligen omfattades av ämbetsansvar såvitt avsåg mutbrott och brott mot tystnadsplikt.[38]

5.1.4 Disciplinansvaret

Skillnader och likheter mellan å ena sidan straffrättsligt och å andra sidan disciplinärt ansvar kan diskuteras utifrån olika uppfattningar. Disciplinansvaret kan anses åsyfta att upprätthålla önskvärd grad av effektivitet på en arbetsplats och alltså ses som ett led i arbetsgivarens avtalsrättsliga befogenheter. Enligt detta synsätt är disciplinansvar en civilrättslig sank-

[36] Se Agge, 1940, s. 78 ff. Själva beteckningen tjänstefel för det ämbetsbrott som kriminaliserades genom detta straffbud uppkom formellt sett först på 1940-talet.

[37] Bergendal, 1928, s. 557. Se även t.ex. JO 1910 s. 4. De tämligen höga krav som brottsbeskrivningen i 25 kap. 17 § SL enligt sin ordalydelse ställde på tjänstemäns arbetsprestationer medförde att en person som i skarpa ordalag förklarade sig missnöjd med en tjänstemans arbetsinsats inte sällan kunde anses ha anklagat denne för att genom att ha misskött sitt arbete ha begått tjänstefel. Jfr 16 kap. 7 § SL, 10 kap. 2 och 5 §§ SL, eller, om fråga varit om yttrande i tryckt skrift, 3 § 8 mom. TFF. Se även Alexius, 1997, s. 254 ff.

[38] Prop. 1948:80 s. 342. Om riksdagsmäns åtalsimmunitet, se 110 § GRF. Närmare om kommunala funktionärers straff- respektive skadeståndsansvar, se t.ex. JO 1936 s. 130 och Sundberg, 1928, s. 133 ff.

tion, som saknar egentliga likheter med de påföljder som kan utmätas i en brottmålsprocess. Vidare kan disciplinansvar i form av t.ex. löneavdrag sägas ha en främst reparativ funktion och alltså ha vissa likheter med civilrättsligt utkrävande av skadestånd. Inte sällan brukar disciplinära sanktioner emellertid ses som en sorts lindriga straff, vars huvudsyfte är att på ett individual- och allmänpreventivt sätt motverka arbetsplatsinterna försummelser.[39]

Såsom har nämnts i avsnitt 5.1.2 ovan torde de administrativa förfaranden genom vilka myndigheter kunde bestraffa försumliga anställda inte ha betraktats som väsensskilda från brottmålsprocesser förrän i samband med den straffrättsliga legalitetsprincipens genombrott under 1800-talet. Stig Jägerskiöld anför i verket "Svensk tjänstemannarätt" att man under 1700-talet visserligen noga uppmärksammade "skillnaderna mellan domstolsförfarande och rent förvaltningsförfarande. Men befogenheten att bestraffa ämbetsmän synes snarare ha sammanhållits såsom en enhet, där man dock sökte att av olika skäl och i skilda politiska samband kvalificera förfarandena eller, å andra sidan, strävade efter att vinna större handlingsfrihet. Någon distinktion mellan de båda förfarandena av innebörd, att det disciplinära skulle kunna stå vid sidan av det judiciella, fanns däremot ingalunda."[40]

I de under 1800-talet vidtagna försöken att revidera 1734 års rättegångsbalk tycks förekomsten av administrativa påföljder ha betraktats som ett led i den offentlige arbetsgivarens utövande av förmanskap över de anställda. Så anför Lagberedningen i sitt förslag till rättegångsbalk att förekomsten av en "disciplinmakt öfwer de embets- och tjenstemän, som wäl för sjielwa tjienstgöringen äro dem underordnade" utgjorde ett "nödwändig willkor för utöfningen af ett werksamt förmanskap och för tjenstgöromålens tillbörliga gång".[41] I motiven till lagförslaget framhölls att myndigheters utövande av ett disciplinärt förmanskap inte fick innebära att myndigheten inträdde i en domstolsfunktion. En tydlig differentiering gjordes således mellan brottmålsprocesser och förvaltningsmyndigheters beivrande av försummelser.

I praxis och doktrin ansågs i allmänhet på 1800-talet att en överträdelses svårighetsgrad var av avgörande vikt för valet mellan de två ansvarsformerna. Allvarliga fel samt skadeståndsgrundande tjänsteförsummelser skulle därvid normalt sett prövas av domstol. Disciplinära förfaranden ansågs däremot lämpliga när fråga var om mindre allvarliga försummelser som inte hade drabbat någon enskild utan främst hade rört myndig-

[39] Jägerskiöld, 1959, s. 170 ff. och t.ex. Riberdahl, 1979, s. 120.
[40] Jägerskiöld, 1959, s. 152.
[41] Se Lagberedningens förslag till Rättegångs-Balk, 1849, motiver, s. 94 f.

hetsinterna förhållanden.[42] Genom fullmakt tillsatta befattningshavare, som ju kunde avsättas endast genom dom, hade under tidigare delen av 1900-talet ofta inte disciplin- utan endast straffansvar, varvid ansvarsfrågan i vissa fall skulle prövas i forum privilegiatum, vanligen i form av hovrätt. Avsaknad av disciplinansvar korresponderade emellertid inte fullt ut med fullmaktsinnehav och därmed förknippad oavsättlighet.[43]

Enligt Jägerskiöld är det påfallande "att i svensk förvaltning någon systematisk genomarbetning av den disciplinära rätten aldrig ägt rum. Disciplinärrätten har, sedan den under hand begynt utformas som något från jurisdiktionen avskilt, blivit tämligen slumpartat utbildad. Den disciplinära bestraffningsmakten har därför kommit att omfatta olika myndigheter alltefter behov, varvid ofta kasuellt avgjorts, i vilken omfattning tjänstemän skola vara underkastade disciplinärmakt. Ej sällan ha författningar slentrianmässigt utformats efter mönster av redan givna bestämmelser utan att förhållandena i och för sig kanske föranlett sådan efterbildning".[44]

Såsom framgår av Jägerskiölds ovan citerade synpunkter har den svenska disciplinrätten aldrig varit, och är alltjämt inte, enhetligt reglerad. Regler om disciplinansvar fanns istället i bl.a. olika instruktioner och stadgor för skilda yrken. Disciplinära beslut inom statliga myndigheter kunde emellertid vanligen överklagas till Kungl. Maj:t, som under större delen av 1900-talet i detta sammanhang i allmänhet representerades av Regeringsrätten.[45] Såsom har nämnts i avsnitt 4.2.2 ovan uppfattades kommunerna under slutet av 1800-talet och tidigare delen av 1900-talet inte sällan som en slags i princip privata föreningar, som agerade som offentligrättsliga subjekt främst då de utförde statliga åligganden. Utanför det statligt lagreglerade området hade kommunala funktionärer därför inte sällan ett avtalsreglerat disciplinansvar.[46]

Trots avsaknaden av enhetliga bestämmelser hade vissa allmänna regler för offentligrättsliga disciplinförfaranden tagit form redan under tidigare delen av 1900-talet. En sådan allmän princip var att utredandet av vad som hade förevarit, i avsaknad av åklagare och målsägande, ankom på den i disciplinärendet beslutande myndigheten.[47] I princip skulle samma krav på bevisning upprätthållas vid disciplinförfaranden som inom straff-

[42] Bergendal, 1928, s. 538 samt Jägerskiöld, 1959, s. 169.
[43] Jägerskiöld, 1959, s. 329 ff.
[44] Jägerskiöld, 1959, s. 330.
[45] Se Agge, 1940 s, 76 och där i not 3 anförda rättsfall samt 29 § i 1955 års allmänna verksstadga (1955:3) och prop. 1965:60 s. 220.
[46] Närmare om disciplinansvar för kommunaltjänstemän, se Jägerskiöld, 1959, s. 417 ff.
[47] SOU 1946:69 s. 73 ff. och Jägerskiöld, 1959, s. 389. Närmare om förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet, se Edelstam, 1995.

processer.[48] Även att den förment försumliga tjänstemannen gavs tillfälle att yttra sig över de påståenden som myndigheten lade honom till last betraktades som ett grundläggande rättssäkerhetskrav.[49] Dessa grundläggande krav iakttogs emellertid inte alltid. Uppenbart missbruk av disciplinärrätten uppdagades och beivrades således ibland av JO.[50]

Handlingar som kunde föranleda disciplinära sanktioner var oftast brottsliga enligt 25 kap. 17 § SL. Exakt i vilket förhållande som disciplinansvaret egentligen stod till tjänstefelsansvaret enligt 25 kap. 17 § SL var emellertid oklart. Förespråkare fanns för att lokutionen i 25 kap. 17 § SL om att ansvar enligt paragrafen förutsatte att "ej särskilt ansvar därå" var utsatt skulle tolkas som att paragrafen var subsidiär i förhållande såväl till andra straffbud som disciplinbestämmelser. Någon allmän enighet om att så var fallet förelåg emellertid inte.[51] Således var det osäkert i vilken utsträckning som dubbelbestraffning för samma försummelse borde, eller ens kunde, undvikas.[52] I allmänhet synes det ha varit den myndighet som hade att utöva disciplinära befogenheter som avgjorde om en försummelse skulle föranleda disciplinstraff eller anmälas för åtal.[53] Enligt Jägerskiöld "sökte och vann man nådevägen" lösningen på de problem som i praktiken kunde uppstå om en tjänsteman åtalades för en förseelse för vilken vederbörande redan hade tilldelats en disciplinär sanktion.[54] Såsom framgår av avsnitt 7.2.1 nedan kom det vid 1940-talets strafflagsrevision emellertid att anges i 25 kap. SL att domstol vid straffmätningen för ämbetsbrott skulle beakta om förvaltningsmyndighet redan hade ålagt den tilltalade disciplinstraff för genom åtalet prövad gärning.

JO:s verksamhet vad avsåg utkrävande av disciplinansvar författningsreglerades inte uttryckligen förrän år 1967.[55] En befogenhet för ombudsmannen att vid uppdagande av mindre allvarliga fel överlåta till en tjänstemans chef att vidta lämpliga åtgärder ansågs emellertid följa av

[48] SOU 1946:69 s. 79 f.

[49] I slutet av 1920-talet dömdes således ledamöter av SJ:s distriktsförvaltning för tjänstefel efter åtal av JO p.g.a. att de hade utmätt en disciplinpåföljd mot en tjänsteman utan att ha givit honom möjlighet att yttra sig i saken. JO 1929 s. 46.

[50] Se t.ex. JO 1926 s. 223. Detta ärende rörde det förhållandet att två ämbetsmän vid Riksräkneskapsverket hade tilldelats disciplinstraff i form av varning därför att de i en skrift ställd till Kungl. Maj:t hade riktat kritik mot samt påvisat felaktigheter i uppgifter som bl.a. verkets generaldirektör hade lämnat. Eftersom disciplinbeslutet mot dem hade saknat laglig grund dömdes på åtal av JO de tre högre ämbetsmän, bl.a. verkets generaldirektör, som hade fattat beslutet av Svea hovrätt för tjänstefel enligt 25 kap. 17 § SL till böter.

[51] Se t.ex. Wetter, 1947, s. 322 och 334.

[52] SOU 1944:69 s. 424.

[53] Wetter, 1947, s. 330.

[54] Jägerskiöld, 1959, s. 430.

[55] Se avsnitt 9.2.4 nedan.

JO:s erinringspraxis.[56] Sålunda förekom redan på 1800-talet att JO istället för att väcka åtal eller meddela en erinran valde att informera den förment felandes överordnade om vad som hade förevarit. Denne antogs därefter tillse att någon utifrån situationen lämplig disciplinåtgärd vidtogs men torde teoretiskt sett ha kunnat välja att handlägga saken genom att anmäla försummelsen till polisen för utredning genom det ordinarie rättsväsendets försorg. Om disciplinmyndigheten enligt JO:s uppfattning agerade alltför milt i anledning av en försummelse stod det JO fritt att väcka det åtal som ursprungligen hade underlåtits till förmån för en disciplinanmälan.[57]

5.1.5 Skadeståndsansvaret

Förekomsten av ett skadeståndsansvar för felaktiga myndighetsåtgärder anses vanligen ha ett i första hand reparativt syfte. Att närmare utreda de principer för skadestånd som i äldre tider gällde i förhållandet mellan å ena sidan det allmänna contra tjänstemännen och å andra sidan medborgarna contra dels det allmänna, dels tjänstemännen är inte möjligt inom ramen för detta arbete.[58] Vid en översiktlig skiss av rättsläget kan emellertid sägas att möjligheten att kräva skadestånd p.g.a. en felaktig tjänsteåtgärd fram till 1970-talet i allmänhet betraktades som ett viktigt inslag i den enskildes rättsskydd. I början av 1900-talet fanns inga generella regler om vare sig skadeståndsansvar eller principalansvar för det allmänna. Om en skada hade uppstått p.g.a. ett felaktigt myndighetsbeslut eller annan försummelse som stod i samband med utövandet av offentliga maktbefogenheter kunde det allmänna således normalt sett inte göras ansvarigt.[59] Istället var det ofta uteslutande den för skadan ansvarige tjänstemannen som blev skadeståndsskyldig.

Bertil Bengtsson anför att tankegångarna bakom det allmännas ansvarsfrihet vid utövande av offentlig makt inte är "fullt klarlagda. Delvis har väl tanken på statens 'höghetsmakt' eller liknande legat bakom invändningarna mot ett ansvar för statens del, och det har sedan tett sig naturligt med en motsvarande regel beträffande kommunernas myndighetsutövande verksamhet.[60] Argument av den typen framfördes från

[56] Alexanderson, 1935, s. 189.

[57] Jfr JO 1975/76 s. 475.

[58] Närmare om dessa skadeståndsrättsliga frågor, se t.ex. Jägerskiöld, 1959, s. 376 och 1961, s. 15 ff., SOU 1958:43 s. 133 ff. samt Hellner, 1960, s. 641 ff.

[59] Se dock även t.ex. NJA 1936 s. 141.

[60] Uttrycket myndighetsutövning hade under tidigare delen av 1900-talet i allmänhet en likartad, om än inte identisk, innebörd som i de olika lagar där begreppet numera förekommer. Inom den skadeståndsrättsliga doktrinen ansågs utövande av offentlig makt vanligen utgöras av handlingar som innebar utövning "av ämbetsmyndighet eller som

svenskt håll vid den nordiska debatten i frågan under 1800-talets senare del; de hade sin motsvarighet i bl.a. tysk doktrin och kan misstänkas vara påverkade därifrån.[61] Ännu när frågan diskuterades vid nordiska juristmötet 1931 framhölls att i Sverige, där man annars i princip inte tillät någon domstolsprövning av förvaltningsakters giltighet, det skulle te sig 'mycket stötande, något som strider mot statsmaktens auktoritet och mot god ordning' att en förvaltningsakt medan den bestod och utövade sina rättsverkningar skulle konstateras vara rättsstridig och medföra skadeståndsansvar." Enligt Bengtsson hade det inom svensk rätt emellertid i slutet av 1800-talet överhuvudtaget inte utvecklats några klara grundsatser om principalansvar ens beträffande person- och sakskador, varför det var naturligt att den skadevållande tjänstemannen själv och inte dennes arbetsgivare skulle ersätta uppkomna skador.[62]

Såsom framgår av avsnitt 5.1.3 ovan var brottsbeskrivningen för tjänstefel i 25 kap. 17 § SL så vid att den, åtminstone teoretiskt sett, kunde anses omfatta nästan varje p.g.a. en tjänstemans agerande uppkommet fel. En enskild skadelidandes möjligheter att göra en tjänstemans skadeståndsskyldighet gällande var således ofta goda. Mot högre tjänstemän såsom t.ex. domare och landshövdingar, för vilkas ämbetsbrott talan väcktes i forum privilegiatum, kunde enskilda dock inte väcka enskilt åtal eller en enskild talan om skadestånd. Dessa regler berodde bl.a. på att högre tjänstemän ansågs skola skyddas mot omotiverade åtal och andra anspråk i anledning av deras ämbetsutövning. Det förhållandet att åtal för ämbetsbrott i vissa fall skulle handläggas omedelbart i högre instans, dvs. hovrätt eller Högsta domstolen, berodde däremot på både en strävan att undvika jävsproblematik och att det ansågs lämpligt med hänsyn till tjänstemännens värdighet och anseende.[63]

Några särskilda bestämmelser om att JO skulle medverka till att personer som hade drabbats av myndighetsförsummelser fick skadestånd fanns inte. I JO:s befogenheter synes emellertid alltid ha ansetts ingå att genom

---

innefatta verkställighetsåtgärder i anslutning till ett sådant myndighetsbeslut". Hellner, 1960, s. 643 f. och där anförd litteratur.

[61] Även Jan Kleineman framhåller att det allmännas ansvar enligt svensk rätt är "präglat av historiska särdrag. En vag – om än ofta hävdad – föreställning om *principiell immunitet* för det 'allmänna' synes ha varit den förhärskande uppfattningen vad gäller tiden före skadeståndslagens tillkomst". Kleineman, 1991–92, s. 78.

[62] Bengtsson, 1976, s. 10 ff. Se även Hellner, 1960, s. 643.

[63] Se t.ex. Lagberedningens förslag till Rättegångs-Balk, 1849, motiver, s. 93, 10 kap. 26 § i 1734 års rättegångsbalk samt den ursprungliga utformningen av 2 kap. 2 §, 3 kap. 3 §, 20 kap. 10 § och 22 kap. 8 § RB. Reglerna om forum privilegiatum genomgick omfattande förändringar under 1800- och 1900-talen. Se Jägerskiöld, 1959, s. 194 ff., 210 ff. och 471, Ds Ju 1980:13 s. 24 ff. samt Lindberg, 2001–02.

åtals väckande eller på annat sätt tillse att enskilda som hade drabbats av fel ersattes för den skada som de hade lidit. Så noterade redan 1906 års LU utan närmare kommentarer vid granskningen av JO:s ämbetsberättelse att ombudsmannen "omnämnt trenne ärenden, i hvilka ersättning för liden skada förskaffats vederbörande, utan att åtal ansetts böra anställas".[64] Om ett fel hade begåtts vid en myndighet utan att det gick att fastställa vem som var ansvarig för felet förekom dessutom att JO gjorde framställning till Kungl. Maj:t om betalande av ett skadestånd "ex gratia" till den drabbade.

Bengtsson anför att JO i sin praxis vad avsåg sådana framställningar till regeringen fäste avsevärd vikt vid att den skadelidande skulle ekonomiskt gottgöras för skada som hade vållats av fel från myndigheternas sida. Flertalet framställningar skedde enligt Bengtsson "när den skadevållande tjänsteåtgärden objektivt sett varit oriktig men någon enskild tjänsteman inte ansågs kunna eller böra göras ansvarig för felet; i allmänhet brukade JO åberopa billighetsskäl, ofta 'starka billighetsskäl'. Att den skadelidande sades 'oförskyllt' ha drabbats av skadan var också vanligt; det hände dock att ersättning utgick även i anledning av beslut som denne kunnat överklaga. Framställningen byggde i regel på förutsättningen att laglig skyldighet saknades för det allmänna att utge skadestånd i dessa fall. När den skadelidandes förlust motsvarats av vinning för det allmänna har JO någon gång ansett sig böra göra framställning trots att enskild tjänsteman bort kunna krävas på skadestånd. Framställningarna har i de flesta fall bifallits av regeringen, som beviljat ett skäligt belopp i gottgörelse. Förfarandet synes ha blivit något vanligare på senare år fram till SkL:s ikraftträdande, men det är svårt att få fram några klara linjer i praxis."[65]

Såsom har nämnts i avsnitt 4.2.4 ovan förutsatte åtalsunderlåtelse genom att JO avgav en erinran att skadelidande enskilda gottgjordes av den påstått felande tjänstemannen. Om JO ansåg att en försummelse inte borde föranleda åtal utan endast en erinran, gavs den försumlige tjänstemannen därför tillfälle att ersätta den presumtive målsäganden innan JO avgjorde huruvida ärendet kunde avskrivas genom en erinran eller inte. I skriftväxlingen mellan JO och tjänstemännen angavs därvid i allmänhet tydligt att betalande av skadestånd var en förutsättning för att JO-ärendet inte skulle utmynna i ett åtal.[66] Ibland kritiserades denna JO-praxis, eftersom förfarandet kunde medföra att en tjänsteman för att undgå åtal såg sig tvingad att betala den skadelidande ett kanske alltför högt skade-

[64] LU 1906:1 s. 2.

[65] Bengtsson, 1976, s. 16 samt s. 6 och 196 ff.

[66] Se t.ex. JO 1943 s. 67. Då ombudsmannen själv vid ett tillfälle genom ett förbiseende i en rättsfråga hade åsamkat statsverket skada ansåg han sig skyldig att betala skadestånd till det allmänna. Se FLU 1957:1 s. 5.

stånd.[67] Denna problematik torde ha blivit alltmer påtaglig under 1900-talet, eftersom JO successivt i allt högre utsträckning kom att ersätta väckandet av åtal med erinringar.

5.1.6 Lydnadsplikt och självständighet

Såsom framgår av avsnitt 4.1.1 ovan angavs i 47 § GRF att ämbets- och tjänstemännen skulle följa Kungl. Maj:ts "bud och befallningar" och alltså var underställda den styrande makten. Varken de enskilda statsråden eller andra höga ämbetsmän hade emellertid befogenhet att på egen hand utöva konstitutionell styrande makt över underordnade myndigheter och tjänstemän. Den maktutövning som enligt 47 § GRF tillkom regenten kunde enligt 4 § GRF vanligen inte utövas annat än av Kungl. Maj:t i statsrådet.[68] S.k. ministerstyre, som var och alltjämt är vanligt i andra stater, saknade konstitutionellt stöd i 1809 års regeringsform.[69]

I ingressen till ansvarighetslagen av den 10 februari 1810 fastslogs att det ålåg statsrådsledamöterna att "wårda" bl.a. medborgarnas "fri- och rättigheter, alt efter hwad härom i Rikets Lagar och Författningar är stadgat och förordnat". Motsvarande förpliktande att efterleva allmän lag och laga stadgar följde för kungens del av kungaförsäkran.[70] Dessa åliggande kompletterades av att den styrande makten enligt 16 § GRF inte utan lagstöd kunde vidta ingrepp i enskildas rättigheter. I ärenden som rörde enskildas rätt eller annan lagtillämpning kunde tjänstemän således aldrig åläggas att agera på annat sätt än som följde av rättsordningen.

I 47 § GRF angavs att ämbets- och tjänstemännen var "Konungen i laga ordning ansvarige, om något utav dem underlåtes och försummas el-

[67] Se t.ex. Reuterskiölds reservation till FLU 1920:1 och Bexelius, 1960, s. 85. I verket "Medborgarrätt" (1947) konstateras emellertid i denna fråga endast att JO ibland "såsom villkor för att låta vid vad som förekommit bero fordrat skadestånd för drabbad enskild part; härom är icke annat att säga, än att JO givetvis icke bör tillägga sig domarfunktionen att avgöra skadeståndets belopp". Fahlbeck o.a., 1947, s. 23. Huruvida det i egentlig mening fanns en enskild målsäganden vid ämbetsbrott, som ju systematisk alltid har betraktats som brott mot allmänheten och staten, är en processuell fråga som faller utanför ramen för detta arbete. Se vidare Lindberg, 2002, s. 22.

[68] JO 1958 s. 207, särskilt s. 217, samt JO 1975 s. 50 och 55.

[69] Karl-Göran Algotsson anför att man bör skilja mellan å en sidan ministerstyre, dvs. att enskilda ministrar och inte endast regeringen kollektivt kan fatta beslut, och å andra sidan ministerförvaltning, dvs. att förvaltningsbeslut kan fattas i regeringskansliet på ministrarnas ansvar. Algotsson, 2000, s. 296. Med ministerstyre avser jag i detta arbete dock att förvaltningsbeslut kan fattas i eller med stöd av direktiv från regeringskansliet på en ministers ansvar, något som i sin tur förutsätter att enskilda ministrar och inte endast regeringen kollektivt kan fatta beslut.

[70] Fahlbeck o.a., 1947, s. 11.

ler olagligen behandlas". Eftersom ämbetsansvaret var personligt, måste den befattningshavare som var straffrättsligt ansvarig för rättsligt reglerad verksamhet normalt sett utöva denna självständigt. Genom sin i statsrådet utövade befälsrätt över förvaltningen kunde Kungl. Maj:t emellertid i princip ge anvisningar som avvek från bestämmelser som inte hade tillkommit med riksdagens medverkan. Exakt vilken omfattning som tjänstemännens självständighet egentligen hade är därför oklart.[71]

Den svenska instansordningens uppdelningen i dels allmänna domstolar, dels förvaltningsdomstolar kan sägas ha inletts redan i slutet av 1600-talet genom uppkomsten av en kammarrätt i Stockholm. Fram till inrättandet av Regeringsrätten år 1909 var emellertid Kungl. Maj:t i statsrådet vanligen högsta beslutande organ i förvaltningsrättsliga ärenden.[72] De allmänna domstolarna ansågs under 1800-talet inte kunna legalitetspröva administrativa besvärsmål. Detta förhållande torde delvis ha berott på att det framstod som ologiskt att skapa en prövningsordning som ytterst kunde innebära att Kungl. Maj:t genom Högsta domstolen överprövade vad Kungl. Maj:t i statsrådet hade beslutat. Eftersom man vid denna tid redan hade en förvaltningsrättslig instansordning, inom vilken såväl myndigheter och domstolar som Kungl. Maj:t var bundna av gällande rätt, måste det dessutom ha förefallit onödigt att överföra prövningen av förvaltningsärendens lagenlighet till de allmänna domstolarna.[73] Förvaltningsärenden handlades emellertid på tämligen olika sätt inom skilda verksamheter. Inte förrän genom 1971 års förvaltningslag slutfördes ett på 1940-talet inlett arbete med att skapa ett gemensamt handläggningsförfarande för de svenska förvaltningsmyndigheterna.[74]

Det förhållandet att Kungl. Maj:t genom statsrådet och regeringskansliet hade ett övergripande ansvar för förvaltningsverksamheten samtidigt som myndigheternas ärendehandläggning vanligen hanterades självstän-

[71] Se t.ex. Stjernquist, 1984, s. 217 ff. och där anförd litteratur. Om den stats- och förvaltningsrättsliga doktrinen, se Björne, 2002, s. 156 ff. och 410 ff. Det förhållandet att självständighetsprincipens omfattning före ikraftträdandet av 1974 års regeringsform är oklar är inte ägnat att förvåna, eftersom även den närmare innebörden av 11 kap. 7 § RF är såväl oklar som omdiskuterad. Se Wennergren, 1998, s. 97 ff. samt avsnitt 10.5 nedan.

[72] Herlitz, 1957, s. 217 och 274.

[73] SOU 1964:27 s. 62 ff. Närmare om den historiska bakgrunden till att de svenska förvaltningsdomstolarna prövar såväl laglighet som lämplighet, under det att förvaltningsrättsskipningen utomlands vanligen är inriktad på uteslutande laglighetsprövning, se Nordquist, 2001, s. 72 ff. Jfr även SOU 1966:70 s. 798 ff. samt Nergelius, 2000, s. 32 f. Om lagprövning m.m. i ett historiskt perspektiv, se Hammarskjöld, 1907, Fahlbeck o.a., 1947, s. 32 ff., Nergelius, 1996, s. 660 ff. och 2000, s. 17 och 24 ff.

[74] Jfr SOU 1946:69. Samtidigt som förvaltningslagen (1971:290) antogs även lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och förvaltningsprocesslagen (1971:291).

digt gjorde att makt- och ansvarsfördelning mellan den politiska sfären och tjänstemännen ibland framstod som otydlig. Så har anförts att det är tveksamt om man kan använda begreppet "styrning" som "en beskrivning på 1800-talsregeringens förhållningssätt till statsförvaltningen".[75] När frågan om förhållandet mellan förvaltningen och den politiska makten på 1980-talet studerades av bl.a. Förvaltningsutredningen anförde denna att de svenska myndigheternas självständighet hade skapat en dualism i statsförvaltningen, som ofta framställs "som ett särdrag i vår konstitutionella tradition. Varken i den tidigare eller i den nuvarande regeringsformen finns emellertid något starkt stöd för denna uppfattning".

Denna klyvning av makt mellan regeringen, dvs. Kungl. Maj:t, och ämbetsverken förstärktes enligt Förvaltningsutredningen under 1800-talet men var "inte resultatet av någon i grundlagen förankrad strävan efter maktdelning utan snarare en följd av det vankelmod som präglade seklets förvaltningsreformer. 1809 års regeringsform tilldelade Kungl. Maj:t vidsträckta befogenheter att styra förvaltningen, men försåg inte regeringsmakten med tillräckliga resurser för att utnyttja dessa befogenheter. Den obalans som därigenom uppstod mellan regeringsnivån och myndigheterna uppfattades under den tidigare delen av 1800-talet allmänt som en nackdel och en olägenhet, och en rad försök gjordes att ersätta den med en mer genomfört hierarkisk organisation. Trots att såväl riksdagen som regeringen i flera omgångar uttalade sitt stöd för reformer i den riktningen ledde dessa ansträngningar inte till några fundamentala resultat. 1840 års departementsreform stannade i en halvmesyr, och senare försök att stadga upp regeringsmakten misslyckades."[76]

Uppfattningen att den dualistiska maktdelningen mellan regering och myndigheter var "en följd av det vankelmod som präglade seklets förvaltningsreformer" kan enligt min mening ha visst fog för sig. Förbudet mot att Kungl. Maj:ts styrande makt utövades annat än i statsrådet torde emellertid, på samma sätt som motsvarande bestämmelse i 7 kap. 3 § RF, ha medfört att det av praktiska skäl skulle ha varit svårt för den styrande makten att fortlöpande blanda sig i förvaltningarnas praktiska arbete.[77] Dessutom måste beaktas att ämbetsansvarets utformning medförde att det hade varit svårt att anse ett statsråd på det ena eller andra sättet ansvarigt för all offentlig verksamhet som sorterade under vederbörandes departement. På ett likartat sätt skulle det ha varit svårt att ställa de enskilda tjänstemännen, som vid straffansvar var skyldiga att avhålla sig t.o.m. från "oförståndigt" agerande, i ett absolut subordinationsförhål-

[75] Tarschys, 1990, s. 227.
[76] SOU 1983:39 s. 96. Se även Haralds, 1923, s. 365 ff.
[77] Se 4 och 7 §§ GRF. Jfr Bull, 1999, s. 112 f.

lande gentemot sina överordnande chefer eller de politiska makthavarna utan att ämbetsansvaret i dess dåvarande utformning hade urholkats.[78] Direkta subordinationsförhållanden skulle i och för sig ha kunnat skapas om bestämmelser om ansvarsfrihet vid förmans befallning och andra liknande ansvarsfördelningsregler hade arbetats in i 25 kap. SL. En förändring av den svenska förvaltningens dualistiska karaktär skulle dock otvetydigt ha förutsatt en parallell straff- och arbetsrättsreform av den art som genomfördes på 1970-talet.[79]

Även om tjänstemännen var självständiga vid t.ex. lagtillämpande beslutsfattande och annan rättsskipning innefattade bl.a. den rättsliga regleringen av myndigheternas interna förhållanden vanligen en subordinationsordning. Vilka befattningshavare som var över- respektive underordnade i förhållande till varandra kunde därvid utläsas ur myndighetsinstruktioner och andra arbetsorganisatoriska föreskrifter eller anses framgå redan av en myndighets organisatoriska uppbyggnad.[80] Författningar som reglerade t.ex. beslutskompetens kunde dock i allmänhet inte åsidosättas genom direktiv från överordnade befattningshavare.[81]

Lydnadsplikten hade sin grund i både effektivitets- och säkerhetskrav men även i det förhållandet att tjänstemännen ursprungligen var en slags av Kungl. Maj:t anställda "tjänare", som om de överskred sina befogenheter kunde straffas av sin "husbonde".[82] En överordnads befallning kunde vara mer eller mindre ovillkorligen bindande. Fråga var emellertid inte om absolut, s.k. blind, lydnad utan lydnadspliktens omfattning och utformning varierade i praktiken beroende på verksamhetens art.[83]

Krav på tämligen strikt lydnad gjorde sig gällande främst inom offentlig verksamhet som till följd av effektivitetskrav var hierarkiskt organiserad. Så var kommunikationsväsendet och polismakten förvaltningsområden med omfattande lydnadsplikt. Lydnadsplikten inom försvarsväsendet kan i något förenklade ordalag sägas ha präglats av att framgångsrik krigföring ibland kunde antas fordra att soldaterna var mer rädda för konsekvenserna av att underlåta att lyda order än för den mot dem framryckande fien-

[78] Jfr Petrén o.a., 1980, s. 283.

[79] Se avsnitt 11 nedan.

[80] Jägerskiöld, 1959, s. 44 ff.

[81] Det förhållandet att lydnadsplikt förelåg endast inom den överordnades befogenhetsområde blev under 1900-talet av särskilt intresse inom den kommunala förvaltningen. Tjänstemän som fullgjorde förvaltningsuppgifter som hade ålagts kommunerna genom lag torde nämligen ha stått i ett subordinationsförhållande uteslutande till den statliga förvaltningen. De kommunala organen kunde sålunda vanligen ge närmare verksamhetsdirektiv endast inom området för den i författningshänseende oreglerade kommunala verksamheten. Se t.ex. NJA 1915 s. 10.

[82] Om paternalism i anställningsförhållanden, se t.ex. Kumlien, 1997, s. 223 ff.

[83] Se SOU 1946:83 och t.ex. NJA 1892 s. 338.

den. Inom militiestraffrätten är lydnadspliktens omfattning och utformning därför så pass särpräglad att jag i detta arbete i stort sett bortser från denna del av den statliga sektorn.[84]

Någon bestämmelse om ansvarsfrihet till följd av befallning från överordnad befattningshavare fanns inte i 1864 års strafflag. Frågan om i vilken utsträckning som en lydnadsplikt förelåg även om ett givet direktiv framstod som rättsstridigt var därför komplicerad. Å ena sidan förutsatte effektivitet och säkerhet inom en förvaltning att direktiv från överordnade befattningshavare i allmänhet följdes utan att sättas i fråga. Å andra sidan var alla, såväl de högsta politiska organen som samtliga förvaltningstjänstemän, skyldiga att följa gällande rätt.[85]

I samband med 1940-talets stora strafflagsrevision uttalades följande. Av allmänna rättsgrundsatser följde att lydnadsplikten inte var obegränsad om en anbefalld handling var brottslig eller på annat sätt lagstridig. I sådana fall blev lydnadspliktens omfattning beroende av en avvägning mellan det genom lagregler skyddade intresset och intresset av att upprätthålla disciplin. Intresset av att upprätthålla disciplin kunde därvid motivera mindre lagbrott, såsom t.ex. att beträda en åker, men inte svårare lagbrott. Om en tjänsteman gjorde sig skyldig till en svårare lagöverträdelse blev han enligt dessa förarbetsuttalanden själv straffrättsligt ansvarig för sina handlingar, även om han hade agerat på direkt order. Skyldigheten att lyda en lagstridig befallning var således i varje särskilt fall beroende av huruvida den anbefallda handlingen var brottslig eller på annat sätt felaktig i sådan utsträckning att det kunde motivera ett åsidosättande av lydnadsplikten.[86]

Inom sådan statlig verksamhet där lydnadsplikten generellt sett var stark ansågs eventuellt ansvar för utförda befallningar i regel vila på den som hade utfärdat ett direktiv. Inom polis- och militärväsendet var det sålunda i allmänhet självklart att det i första hand var den som gav en

[84] Jfr dock Wennergren, 1992, s. 154. För närmare uppgifter om militärstraffrättens utformning hänvisas till Rolf Nygrens verk "Subordination och enskild integritet. Studier kring ett militärt rättssäkerhetskomplex" (1981). Nygren anför i detta verk att målet med den militärrättsliga disciplinen under 1600- och 1700-talen "var att förvandla soldaten till ett fullständigt passivt redskap för förmannens vilja. Utbildningen skedde med hjälp av prygel och fuktel, varigenom disciplinen bokstavligen slogs in i soldaternas kroppar." Nygren, 1981, s. 34. Detta disciplinsystem kom enligt Nygren emellertid att förlora sin legitimitet under 1800-talet, eftersom det var knutet till "en statsform av oligarkisk eller fursteabsolutistiska art. Med de stora revolutionerna under senare delen av 1700-talet underminerades både den socioekonomiska och politiska grunden för det klassiska preusseriet. De revolutionära staternas, främst Frankrikes, krigsmakter kom till skillnad från föregångarna att byggas på folkhärar." Nygren, 1981, s. 49.

[85] Om s.k. konstitutionell nödrätt, se Jermsten, 1992.

[86] SOU 1946:83 s. 71 f.

viss order som hade ansvaret för dess konsekvenser. Den underlydande befattningshavare som gjorde sig skyldig till en försummelse då han följde en befallning från någon som han hade lydnadsplikt mot kunde i ett sådant fall ställas till svars för sin åtgärd endast om handlingens straffbara karaktär måste ha framstått som uppenbar för honom.[87]

För en tjänsteman var det knappast lätt att i en situation som kanske präglades av tidsnöd veta om och i vilken utsträckning som hans lydnadsplikt borde åsidosättas p.g.a. ett direktivs innebörd.[88] Detta förhållande gav domstolarna möjligheter att till följd av bristande subjektiva förutsättningar frikänna från både lydnadsbrott och i tjänsten begångna brott. Om en tjänsteman hade åsidosatt sin lydnadsplikt eftersom han hade uppfattat det givna direktivet som lagstridigt, kunde han nämligen ofta frikännas från disciplinbrott p.g.a. bristande uppsåt även om en lydnadsplikt i efterhand konstaterades ha förelegat. Vidare kunde på ett likartat sätt en tjänsteman som hade begått ett brott genom att följa en felaktig anmaning ofta frikännas p.g.a. bristande uppsåt, även om lydnadsplikt i efterhand konstaterades inte ha förelegat.

Vid ansvarsutkrävande fanns det ibland anledning att skilja mellan domare, som skulle "efter lag och laga stadgar döma", och förvaltningstjänstemän, som skulle "lyda Konungens bud och befallningar". Inom verksamhet med endast relativ lydnadsplikt hade den enskilde befattningshavaren nämligen alltid ett ansvar för sitt agerande oavsett om detta hade föranletts av direktiv från överordnade eller inte.[89] Ju självständigare som en tjänsteman skötte sina arbetsuppgifter desto strängare ansvar hade han alltså för de fel som begicks. För JO var subordinationsförhållandena inom myndigheterna därför ofta av viss betydelse och enligt Alfred Bexelius såg ombudsmannen det vanligen som "sin huvuduppgift att ha tillsyn över de högre tjänstemän som ha forum i hovrätt."[90]

[87] Jfr NJA 1949 s. 75 och NJA 1951 s. 111.

[88] Se t.ex. NJA 1899 s. 299, NJA 1907 s. 399, NJA 1931 s. 183 och NJA 1945 s. 720.

[89] Jfr 47 § GRF och 11 kap. 2 § RF. Domare sysslade ju i princip uteslutande med sådant lagtillämpande beslutsfattande beträffande vilket även förvaltningstjänstemän var självständiga. En domare kunde sålunda i princip aldrig frias från ämbetsfel i sin dömande verksamhet p.g.a. lydnadsplikt. På ett likartat sätt hade t.ex. läkare ett ansvar för patientens bästa, som knappast kunde åsidosättas ens genom otvetydiga direktiv från överordnade befattningshavare. Närmare om lydnadsplikten inom svensk förvaltningsrätt, se t.ex. Jägerskiöld, 1959, s. 41 ff.

[90] Bexelius anför att det vid "JO-ämbetets tillkomst gjordes gällande, att åtalen helt visst skulle komma att i huvudsak rikta sig mot befattningshavare i de lägsta graderna och att de s.k. höga tjänstemännen skulle gå fria. Denna förmodan har även senare framförts. De här åberopade siffrorna från ämbetets hela historia visa oriktigheten av dylika antaganden. Det torde istället förhålla sig så att alla ombudsmän uppfattat såsom sin huvuduppgift att ha tillsyn över de högre tjänstemän som ha forum i hovrätt." Bexelius, 1960, s. 90.

5.2 Något om JO:s verksamhet i början av 1900-talet

I den politiska debatten har det ända sedan JO-ämbetet inrättades då och då anförts att ombudsmannen inte i önskvärd utsträckning förmår att hävda sig mot den offentliga byråkratin.[91] Så framställdes år 1898 en motion, vari det gjordes gällande att det till JO inte borde kunna utnämnas någon som genom innehav av statlig befattning själv var inkorporerad i ämbetsmannaväsendet. JO var enligt 1898 års motionären tänkt att vara en motvikt till och en folkets företrädare gentemot byråkratin, varför lagändringar borde vidtas som så mycket som möjligt "frånskilja JO-befattningen från den allmänna ämbetsmannakarriären och ämbetsmannaklassen". Enligt KU:s uppfattning, i vilken riksdagen instämde, vore det emellertid märkligt att inskränka riksdagens fria val av ombudsman på det sätt som motionären föreslog. En sådan inskränkning skulle enligt utskottet från valbarhet till JO utesluta just den kategori av personer "inom vilken representanter för lagkunskap ovedersägligen lättast stode att finna".[92]

Uppfattningen att JO:s benägenhet att utöva sina tillsynsbefogenheter minskade om ämbetsinnehavaren själv hade verkat inom, och därför troligen hade kommit att identifiera sig med, ämbetsmannaväsendet framfördes även i början av 1920-talet. I en år 1922 framställd motion påstods således att JO istället för att vara "ett värn för medborgarna" hade kommit att "gestalta sig som ett bålverk för byråkratien". Enligt motionären var anledningen därtill följande. Eftersom det "till ifrågavarande syssla konsekvent utses personer ur byråkratien själv", kände sig ombudsmannen "alltjämt som en bland andra ämbetsmän", för vilken tiden som JO var "blott som ett mellanled i marschen mot de byråkratiska höjderna. Någon anledning att genom alltför stor åtalsnit eller efterhängsen kontroll förarga dem, som hava inflytande över karriärens fortsättning, eller att röja upp med fördomar och ovanor, som för ämbetsmän i allmänhet blivit kära, funne JO av denna kategori ej". Om JO skulle kunna "återföras till dess i grundlagarna avsedda funktion, måste uppenbarligen sysslan avkopplas från byråkratien". Enligt motionären borde det därför utredas om det var möjligt att införa ett förbud mot att utse statsanställda personer till JO. Såväl KU som riksdagen tillbakavisade emellertid på samma sätt som år 1898 uppfattningen att statliga befattningshavare bor-

[91] Jfr det i avsnitt 4.2.4 ovan nämnda förhållandet att JO i den liberala pressen ibland avbildades såsom försjunken i djup sömn.

[92] Mot. AK 1898:50 och KU 1898:1. Jfr även mot. AK 1901:164 och KU 1901:4. Möjligheten att välja en s.k. sakförare, dvs. en advokat, till JO diskuterades inte av utskottet. Om advokatyrkets professionalisering, se Modéer, 1989, s. 51 ff.

de uteslutas från valbarhet.[93] Såsom framgår av avsnitten 7.1.2 och 12.2.5 nedan återkom emellertid denna typ av kritik mot JO åtskilliga gånger under 1900-talet.

Under 1900-talets första decennier ingrep JO vid många tillfällen mot myndighetspersoner som ansågs inte ha respekterat socialistiska, syndikalistiska och anarkistiska grupperingars yttrandefrihet. Fråga var om åtal mot t.ex. poliser som utan laga grund hade försökt att hindra agitatorer med förment olämpliga politiska åsikter från att tala till allmänheten.[94] På 1910-talet refererades vissa år 4–5 åtal av denna sort i ämbetsberättelserna, vilket antal dessa år motsvarade ca 25 procent av det totala antalet åtal. Andra år var det emellertid inga eller bara enstaka åtal som rörde denna typ av yttrandefrihetskränkningar.

Det förhållandet att JO:s verksamhet ibland grep in i den pågående kampen mellan höger- och vänstergrupperingar var inte okontroversiellt utan väckte kritik. Så gjorde professorn i statskunskap, tillika högerpolitikern och riksdagsledamoten, Rudolf Kjellén gällande att JO-ämbetet påverkade de politiska skeendena på ett ur konstitutionell synpunkt olämpligt sätt. Dessutom riktade han bl.a. i tal i Andra kammaren åren 1908 och 1911 kritik mot JO:s erinringspraxis.

Förfarandet att underlåta åtal för mindre försummelser om den förment felande förklarade sig inte skola upprepa sitt handlande var enligt Kjellén felaktigt. I och för sig ansåg han det inte önskvärt att JO agerade i enlighet med ordalydelsen i 1810 års instruktion. Vad Kjellén önskade var istället att riksdagen genom lagstiftning skulle ändra instruktionen. Genom sådana ändringar ansåg han att JO borde ges en uttrycklig rätt att agera mot smärre försummelser genom antingen åtal eller formaliserade erinringar som skulle innefatta tydligt motiverade konstateranden av att ett fel begåtts.[95] Kjelléns kritik tillbakavisades emellertid i Andra kammaren av bl.a. den liberale ledaren Karl Staaff och bemöttes även av processrättsprofessorn, sedermera justitierådet, Nils Alexanderson och den dåvarande JO:n, sedermera hovrättspresidenten och justitieministern, Berndt Hasselrot. Dessa menade att JO:s erinringspraxis var helt lagenlig och att Kjellén "alldeles misstolkat" det i avsnitt 4.2.4 ovan nämnda LU-utlåtande av år 1859.[96] Endast ett par år efter den av Kjellén initierade debatten kom JO:s erinringspraxis att lagfästas genom den i avsnitt 6.1.3

[93] Mot. AK 1922:197 och KU 1922:7.

[94] Se t.ex. JO 1910 s. 4 samt Alexius, 1997, s. 142 f.

[95] AK 1908:8 s. 4 ff. och FK 1911:4 s. 12. Se även Carl Gustaf Melanders artikel "Justitieombudsmannen och ämbetsmännen. Ett a-propos för dagen" i StvT 1908, s. 105 ff., Kjelléns av riksdagstalet sammansatta uppsats "Justitieombudsmannen och författningen" (1911) samt Haller, 1964, s. 182 ff.

[96] Alexanderson, 1935, s. 190.

nedan behandlade JO-instruktionen av år 1915. JO:s befogenhet att främja rättssäkerheten genom att göra allmänna uttalanden om att ett visst förfarande hade varit olämpligt om än inte direkt olagligt lagfästes dock först i slutet av 1960-talet.[97]

Hasselrot kan som JO under åren 1906–1913 sägas ha betonat erinringspraxisens preventiva effekter genom att han i inte obetydlig omfattning redovisade erinringsärenden som han ansåg var av allmänt intresse i ämbetsberättelsen. Dessutom framhävde han JO:s möjligheter att verka preventivt även genom att i ämbetsberättelsen under rubriken "Anmärkningar angående lagskipningen m.m." redogöra för sin syn på särskilda, t.ex. i samband med inspektioner aktualiserade, rättsfrågor. Fram till år 1915 redovisas i JO:s ämbetsberättelser dock endast vilka myndigheter som har inspekterats och antalet åtal i anledning av inspektionsiakttagelser men inte antalet initiativärenden. Inspektions- och andra initiativärenden som efter närmare utredning inte föranledde åtal framgår därför inte av statistiken. Först i 1916 års ämbetsberättelse anges det totala antalet tillsynsärenden per år.[98]

Såsom har nämnts i avsnitt 4.2.4 var antalet till JO årligen ingivna klagomål fler än 100 stycken för första gången år 1887. I början av 1900-talet ökade allmänhetens benägenhet att klaga hos JO emellertid tämligen kontinuerligt. Fr.o.m. år 1903 var antalet klagomål regelmässigt fler än 100 stycken per år och fr.o.m. år 1908 var antalet klagomål vanligen mellan 200 och 300 stycken per år. JO väckte åren 1900–1914 i snitt

[97] Såsom framgår av avsnitt 9.2.4 nedan kom 1 § i 1967 års JO-instruktion att ange att JO bl.a. skulle verka för att "enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning främjas". I en artikel av år 1961 anför Bexelius att ombudsmännens "befogenhet att göra dylika uttalanden har emellertid varit och tycks alltjämt vara omtvistad. År 1908 kritiserade JO, Hasselrot, några domare i Stockholms rådhusrätt för en åtgärd, som han fann stå i mindre god överensstämmelse med gällande lag. Med hänsyn till att lagen icke var fullt tydlig kunde åtgärden dock icke anses innefatta tjänstefel, varför han lät bero vid vad i saken förevarit. Vederbörande rådmän svarade med en gruvlig salva, vari de bestred JO:s befogenhet att göra dylika uttalanden, undanbad sig alla påtryckningar och begärde lagförklaring. Det senare yrkandet avspisades av Hasselrot med att enstaka domares missförstånd av lag icke utgjorde skäl att påkalla lagförklaring. Även eljest har det gång på gång under ämbetets historia riktats häftiga angrepp mot ombudsmännen för deras s.k. skrapor." Bexelius, 1961, s. 210.

[98] Det förhållandet att JO:s statistik över nya ärenden ursprungligen omfattade endast klagomålsärenden under det att åtal väcktes i såväl klagomåls- som initiativärenden noteras inte alltid. När Jesper Ekroth i sitt verk om JO anger att förekomsten av åtal bland de hos JO avgjorda ärenden för t.ex. verksamhetsåret 1870 uppgick till hela 25 procent, beror det sålunda på att han jämför samtliga de 16 åtal som väcktes med de 63 under året inkomna klagomålen. Se Ekroth, 2001, s. 221. Eftersom endast 6 av nyssnämnda 16 åtal härrörde från dessa 63 klagomålsärenden torde den korrekta siffran för den procentuella förekomsten av åtal i klagoärendena emellertid snarare vara ca 10 procent.

12,5 åtal per år.[99] Även om något fler åtal väcktes under 1910–talet jämfört med under 1890-talet ökade åtalen inte alls lika mycket som antalet klagomål, vilkas antal ju nästan tredubblades under dessa decennier. Såväl i slutet av 1800-talet som under åren fr.o.m. 1900 t.o.m. 1914 härrörde i allmänhet ungefär två tredjedelar av de åtal som JO väckte från klagomålsärenden och den resterade tredjedelen från initiativärenden.[100]

Att belägga hur många erinringsbeslut som avgavs under en viss tidsperiod är av intresse framför allt eftersom det gör det möjligt att beräkna hur stor andel av de ärenden vari någon typ av fel uppdagades som föranledde åtal respektive endast erinran. Erinringsförfarandet var i början av 1900-talet emellertid inte närmare reglerat utan formellt sett var erinringsbesluten avskrivningsbeslut med visst innehåll. I förvaltningsredogörelserna redovisas i och för sig ofta en grupp klagomålsärenden som anges ha "föranledt annan åtgärd än åtal".[101] Dessa troliga erinringsärenden omfattar dock inte initiativärenden och kan antas uppta även ärenden i vilka åtal underlåtits till förmån för disciplinär bestraffning.

Redan i början av 1900-talet refererades erinringsärenden som rörde rättsfrågor av allmänt intresse i ämbetsberättelserna. Antalet refererade erinringsärenden varierar emellertid p.g.a. vad den vid tillfället verkande ombudsmannen ansåg motiverat att uppta i berättelsen och saknar helt samband med antalet totalt sett meddelade erinringar. Således är det inte möjligt att på grundval av dessa uppgifter klarlägga hur stor andel av de JO-ärenden varigenom fel uppdagades som i början av 1900-talet föranledde å ena sidan åtal och å andra sidan erinringar.

Antalet personer som dömdes för ämbetsbrott är inkommensurabelt med antalet JO-ärenden som föranledde ett sedermera kanske ogillat åtal, eftersom fråga är om helt skilda företeelser. Såsom en fingervisning om vilken vikt som JO:s åtalsbefogenhet hade för det totala beivrandet av ämbetsbrott har jag emellertid ansett det vara av intresse att åtminstone såvitt avser vissa tidsperioder jämföra åtalsfrekvensen hos JO med antalet personer som totalt sett dömdes för ämbetsbrott i första instans. Därvid kan

[99] Såsom framgår av de statistiska sammanställningarna i detta arbete var antalet väckta åtal ovanligt högt i början av 1900-talet. Trots den oerhörda ökningen av ärenden under senare delen av 1900-talet väcktes under hela 1900-talet i snitt färre än 10 åtal per år.

[100] Av det totala antalet klagomål tycks under åren 1900–1914 vanligen mellan 3 och 5 procent ha föranlett åtal.

[101] Under åren fr.o.m. 1900 t.o.m. 1914 finns i JO:s statistik över klagomålsärenden som förefaller ha föranlett erinringar eller motsvarande kritik diverse statistiska ärendegrupper som rubriceras på litet skilda sätt olika år. Ibland uppges en ärendegrupp bestå av fall vari "rättelse åstadkommen i ärendet härutinnan utan åtal", ibland talas om ärenden som "på grund däraf, att klaganden erhållit godtgörelse eller eljest rättelse vunnits, avskrivits" och ibland redovisas en ärendegrupp som "föranlett annan åtgärd en åtal".

konstateras att antalet personer som i första instans lagfördes såsom skyldiga till brott enligt 25 kap. SL under tiden fr.o.m. år 1900 t.o.m. år 1914 var i genomsnitt nästan 80 stycken per år. Om man bortser från att många av JO väckta åtal kanske ogillades, kan av JO beivrade brott sålunda proportionellt sett sägas ha motsvarat ca 15 procent av det totala antalet i första instans lagförda ämbetsbrott.[102]

5.3 JO och ämbetsansvaret i början av 1900-talet – sammanfattning och avslutande synpunkter

Även om det ytterst var Kungl. Maj:t och riksdagen som ansvarade för de offentliga funktionernas duglighet gentemot medborgarna så hade tjänstemännen i början av 1900-talet ett omfattande individuellt ansvar för fullgörandet av sina arbetsuppgifter. P.g.a. att de hade anförtrotts utövandet av offentliga funktioner hade tjänstemännen jämfört med andra arbetstagare särpräglade anställningsvillkor i form av oavsättlighet, självständighet, ämbetsansvar och bristande arbetsrättslig förhandlingsfrihet. Antalet anställda inom den offentliga sektorn var i början av 1900-talet totalt sett ganska begränsat och av dessa utgjorde tjänstemännen i sin tur en liten del. Kommunerna betraktades under slutet av 1800-talet och tidigare delen av 1900-talet därvid ibland som en slags privata föreningar, som agerade som offentligrättsliga subjekt främst då de utförde statliga åligganden. Eftersom ämbetsansvaret i 1864 års strafflag avgränsades på grundval av beskaffenheten av en funktionärs såväl formella befattning som arbetsuppgifter omfattades stats- och kommunaltjänstemän emellertid av samma straffansvar.

Enligt 1809 års regeringsform åtnjöt kungen åtalsimmunitet. Kungl. Maj:ts styrande maktutövning var emellertid underkastad legalitet enligt såväl 16 § GRF som 1810 års s.k. ansvarighetslag om statsrådens skyldigheter. Av 47 § GRF följde att förvaltningen hade en lydnadsplikt mot Kungl. Maj:ts i statsrådet meddelade direktiv. Samtidigt ansågs att tjänstemännens beslutsfattande i ärenden som rörde enskildas rätt eller lagtillämpning skulle utövas självständigt från den styrande makten.

Den s.k. självständighetsprincipens exakta uppkomst är inte klarlagd. Det förhållandet att tjänstemännen var underkastade rättsordningen i högre grad än sina överordnades befallningar synes emellertid i viss mån ha berott på en ända fram till 1600- och 1700-talen kvardröjande medel-

[102] Många JO-åtal var emellertid riktade mot högre ämbetsmän som lagfördes i hovrätt som första instans, och omfattas alltså inte av statistiken över brott lagförda i härads- och rådhusrätterna.

tida rättsuppfattning med innebörd att Kungl. Maj:t var underordnad lagen.[103] Att självständighetsprincipen på 1800- och 1900-talen stod i samband med de i bl.a. 16 § GRF angivna kraven på legalitet inom den offentliga verksamheten är uppenbart, eftersom legalitetskravet medförde att en tjänsteman inte ens av Kungl. Maj:t kunde åläggas att fatta beslut som stred mot de av riksdagen stiftade lagarna. Därigenom omöjliggjordes förekomsten av en generell lydnadsplikt i lagreglerade ärenden.

Tjänstemännens åliggande att självständigt och på eget ansvar följa gällande lagar förstärktes av att de hade ett strängt straffansvar för åsidosättanden av ämbetsplikten. Detta ansvar hade emellertid inte sin grund endast i legalitetskraven utan även i att med fullmakt anställda tjänstemän enligt 36 § GRF kunde avsättas endast som en brottspåföljd. Det förhållandet att tjänstemän ofta kunde avsättas endast som en brottspåföljd gjorde nämligen ett strängt straffansvar för den som åsidosatte sin ämbetsplikt oundgängligt.[104] Trots att de personkretsar som omfattades av å ena sidan ämbetsansvar och å andra sidan oavsättlighet i och för sig inte var helt kongruenta förelåg sålunda ett nära samband mellan självständighetsprincipen, ämbetsansvaret, oavsättlighetsprincipen och uppfattningen att alla, även Kungl. Maj:t, var skyldiga att följa lagarna.[105]

P.g.a. de likartade arbetsvillkor som i straff-, förvaltnings- och arbetsrättsliga hänseenden förelåg för allehanda ämbets- och tjänstemän förefaller det inte motiverat att i mer övergripande analyser försöka att klassificera olika sorters offentliga befattningshavare i skilda kategorier. Såsom har nämnts i avsnitt 1.3 ovan låter jag därför tjänstemannabegreppet i detta arbete omfatta både höga ämbetsmän, såsom domare, och lägre förvaltningstjänstemän.[106] Äldre tiders tjänstemannarätt innefattade emellertid en mångfald av komplicerade bestämmelser i bl.a. tillsättnings-, befogenhets- och ansvarsfrågor, vilka reglerades på olika sätt för skilda kategorier ämbets- och tjänstemän.

Ur konstitutionell synpunkt kan å ena sidan domstolarnas och å andra sidan andra ämbetsverkens ställning sägas ha skilt sig åt genom att doma-

[103] Jfr Ross, 1946, s. 17 f. och 20 ff. samt SOU 1999:76 s. 265 ff.

[104] Jfr prop. 1948:80 s. 315 ff.

[105] De äldsta företeelserna torde enligt min mening därvid ha varit oavsättlighetsprincipen och legalitetskravet, vilka båda kan sägas ha stått i visst samband med den svenska kungamaktens tidvis jämförelsevis svaga maktposition. Legalitetskravet innebar ju att kungen liksom adeln, prästerna, borgarna och bönderna lydde under lagarna och det förhållandet att oavsättlighetsprincipen började att förankras på 1600-talet berodde främst på att personer inom adeln lyckades genomdriva sina ekonomiskt motiverade önskningar om att få mot Kungl. Maj:t tryggade positioner.

[106] Även om de personkretskategorier som omfattas av det här nyttjade tjänstemannabegreppet var synnerligen oenhetliga, så var det inte ovanligt att statstjänstemän hade juristexamen. Jfr Björne, 2002, s. 20.

re enligt 47 § GRF skulle "efter lag och laga stadgar döma" under det att övriga tjänstemän inom ramen för gällande rätt skulle "lyda Konungens bud och befallningar". Sålunda kan domarna sägas ha varit mer tydligt självständiga än övriga befattningshavare. Av denna höga grad av självständighet följde ett ovanligt strängt ansvar för begångna fel. Så var JO ursprungligen i hög grad fokuserad på att granska domstolarnas verksamhet och i huvudstadgandena om JK respektive JO i 27 och 96 §§ GRF användes lokutionen domare "och" ämbetsmän som om fråga vore om skilda sorters befattningshavare. I 36 § GRF fastslogs däremot att oavsättlighet tillkom dem "som bekläda Domare-Embeten, så högre som lägre, samt alle andre Embets- och Tjenstemän".

JO ägnade sig i början av 1900-talet på samma sätt som på 1800-talet åt att förbättra medborgarnas rättssäkerhet genom att väcka åtal, avge erinringar och tillse att enskilda fick skadestånd om de hade lidit skada av en tjänsteförsummelse. Förutom den s.k. repressiva, tillbakablickande, tillsynen ägnade sig JO även åt en preventiv kontrollverksamhet genom att i skilda, ibland i ämbetsberättelsen publicerade, erinringar och andra uttalanden verka för enhetlig rättsskipning samt avge framställningar om att lagändringar borde vidtas. Något förenklat kan själva JO-institutionen ses som en rättslig aktör genom vilken kravet på legalitet inom all statlig verksamhet knöts samman med å ena sidan ämbetsansvaret och å andra sidan självständighets- och oavsättlighetsprinciperna. Ur denna synpunkt sett är det tämligen naturligt att JO:s tillsynsverksamhet inte kom att utgöra en del i en av riksdagen utövad parlamentarisk kontroll utan bedrevs som en självständig legalitetskontroll av de under Kungl. Maj:t lydande tjänstemännen. Denna sorts legalitetskontroll kan få stor konstitutionell betydelse om de åsidosättanden av gällande rätt som uppdagas har sin grund i motsättningar mellan lagstiftande och styrande makt. Sveriges övergång från konstitutionell monarki till parlamentarisk demokrati ägde emellertid rum utan sådana konflikter mellan riksdag och Kungl. Maj:t som JO skulle ha kunnat ta aktiv del i såsom representant för riksdagen.

Antalet klagomål till JO började under 1900-talets första decennium att uppgå till mer än 300 stycken per år från att under slutet av 1800-talet sällan ha varit fler än ca 100 stycken per år. JO väckte i början av 1900-talet emellertid inte särskilt många fler åtal än på 1800-talet. Eftersom antalet åtal förblev tämligen oförändrat trots att klagomålen mångdubblades synes erinringarna ha blivit det alltmer dominerande sanktionsmedlet redan i början av 1900-talet.

Erinringarna var vid denna tid en sorts åtalsunderlåtelser och var sålunda av tydligt såväl efterhandsgranskande som förebyggande karaktär. Enligt min mening kan man därför inte påstå att JO:s nyttjande av erinringar redan på 1910-talet innebar att den tillbakablickande, repressiva

åklagarfunktionen hade börjat att ersättas av en preventiv, framåtriktad tillsyn. Dessutom medför vad jag här benämner repressivt ansvarsutkrävande nästan alltid ett visst mått av preventiv avskräckning, samtidigt som särskilt i JO:s ämbetsberättelse publicerade erinringar inte sällan uppfattas som så stigmatiserande att fråga kan sägas vara om en sorts straff. Närmare analyser av den kriminologiska frågan om åtskiljande av å ena sidan preventiva och å andra sidan repressiva sanktionsfunktioner faller emellertid utanför ramen för detta arbete.

6 JO och ämbetsansvaret efter 1915 års reform

6.1 Lagändringarna av år 1915

6.1.1 Bakgrunden till 1915 års reform

I början av 1800-talet var tjänstemännen sysselsatta med i första hand traditionella myndighetsuppgifter såsom rättsskipnings-, uppbörds-, exekutions- och inskrivningsverksamhet. Förvaltningen bestod alltså av främst sådant som kan betecknas som judiciell verksamhet. Folkskoleundervisning samt sociala företeelser såsom fattigvård bedrevs av lokala organ i form av bl.a. socknar, som inte i egentlig mening löd under Kungl. Maj:t och som knappast betraktades som förvaltningsmyndigheter. Såsom har nämnts i avsnitt 4.2.2 ovan hade JO, i motsats till JK, tillsyn endast över de myndigheter som löd under Kungl. Maj:t. Angivandet i 96 § GRF av att JO skulle ha tillsyn över "lagarnas efterlevnad av domare och ämbetsmän" hade troligen inte avsett att utesluta delar av den offentliga verksamheten från ombudsmannens befogenhetsområde. I början av 1900-talet var JO:s tillsyn emellertid på samma sätt som på 1800-talet i väsentlig mån inriktad på att granska rättsväsendet och straffanstalterna,[1] trots att offentlig verksamhet bedrevs inom många andra samhällssektorer.

Såsom har nämnts i avsnitt 4.2.4 ovan uppger Bexelius att av de ca 1.050 åtal som JO initierade under åren 1810–1910 var ca 650 stycken riktade mot domare, under det att endast 27 åtal rörde försummelser av militärer eller ledamöter av krigsrätter. JO ägnade således tämligen uppenbart inte den militära sektorn samma uppmärksamhet som den civila rättsskipningen. En förklaring till JO:s begränsade intresse för försvarsväsendet kan ha varit att ämbetets innehavare vanligen tidigare hade varit domare vid allmän domstol. Ombudsmannen hade därför ofta begrän-

[1] Av 17 § i 1810 års JO-instruktion följde att ombudsmannen skulle hålla sig underrättad om häktade personers hållande i fängsligt förvar samt besöka fängelser och granska fånglistor. Denna tillsynsverksamhet var således på samma sätt som tillsynen över rättsväsendet uttryckligen lagreglerad.

sad erfarenhet av militieväsendet och saknade närmare kännedom om vilka delar av försvarsverksamheten som borde inspekteras för att försummelser skulle uppdagas. Möjligen ansåg ombudsmannen dessutom inte sällan att förhållandena inom armén var så speciella att de borde granskas av JO främst om klagomål framställdes beträffade någon viss åtgärd eller företeelse.[2]

Försvarsutgifterna var fr.o.m. 1890-talet och under tiden fram till Första världskrigets utbrott föremål för återkommande politiska konflikter. Från den konservativa högerns sida gjordes gällande att försvaret borde stärkas. Vänsterliberaler och socialdemokrater framställde däremot ofta krav på lättnader i de under dessa år ökande s.k. försvarsbördorna. I detta sammanhang anfördes ibland från både liberalt och socialdemokratiskt håll att de värnpliktiga saknade ordentlig rättssäkerhet gentemot sina överordnade, vilka inte sällan kunde utmäta mer eller mindre godtyckliga disciplinstraff. Påståenden av denna art tillbakavisades av de försvarsvänliga högeranhängarna. Diskussionen om den eventuella avsaknaden av rättssäkerhet inom militieväsendet kom därigenom att inordnas i den allmänna politiska strid som pågick under 1900-talets första decennier. Således kom debatten att knytas an till både rösträttsfrågan, frågan om försvarsutgifternas storlek och till frågan om förekomsten av antimilitaristiska strömningar.[3]

Bland de etablerade politiska grupperingarna rådde i stort sett enighet om att t.ex. försvarsnihilistisk revolutionspropaganda borde motverkas. Däremot förelåg ingen enighet mellan å ena sidan högeranhängare och å andra sidan liberaler och socialdemokrater om vilka metoder som borde användas för att motverka antimilitaristiska ideologiers spridning.[4] Liberaler och socialdemokrater ansåg i allmänhet att det lämpligaste sättet att motverka förekomsten av värnpliktsvägran och annan antimilitarism var att behandla de värnpliktiga väl. Från detta håll anfördes därvid ibland att man inte kunde tvinga värnpliktiga till större fosterländskhet än vad militieväsendet i sig uppväckte och befälen genom sitt uppträdande framkallade. Förvarsvänliga högeranhängare betonade däremot vikten av att militären var pålitlig och rikets försvar starkt samt framhöll att det saknades anledning att anta annat än att militärstraffrätten tillämpades på ett oklanderligt sätt.[5]

[2] Bexelius, 1960, s. 88 f.

[3] Jfr Henkow, 1962, s. 4 f., Nygren, 1981, s. 360 ff. och Granström, 2002, s. 39 ff.

[4] Närmare om socialistisk försvarsnihilism, se Alexius, 1997, s. 94 ff. och Granström, 2002, s. 83 ff.

[5] Se t.ex. den debatt som fördes år 1915 i anledning av lagförslag om utvidgningar av straffbudet mot uppvigling i 10 kap. 14 § SL, vilka lagförslag avslogs av Andra kammaren. AK 1915:88 s. 71 ff.

År 1901, samma år som allmän värnplikt infördes, framställde den liberale ledaren Karl Staaff i Andra kammaren en motion vari han kritiserade det godtycke som enligt honom ibland förekom inom militiestraffrätten. I motionen anfördes följande. Den nya försvarsorganisationen innebar en väsentlig ökning av medborgarnas såväl ekonomiska som personliga offer för förvaret. Det var därför av vikt att de stora på försvarsändamål nedlagda summorna användes på bästa möjliga sätt och att medborgarnas personliga bördor blev till största möjliga nytta. I andra länder hade ibland förekommit en fördärvlig militär "kastanda" som frambringade upprörande fall "af rått öfvermod, gående ända till svår misshandel gent emot underordnade". Sådant kunde medföra att det uppstod motsättningar mellan befäl och manskap, som undergrävde en del samhällsmedlemmars intresse för försvaret. Militärstraffrätten borde befrias från allt som kunde hänföras till nyck och godtycke. Som ett led i nationens försvarsberedskap borde därför rättssäkerheten inom de militära verksamhetsområdena höjas genom inrättandet av en militieombudsman. Enligt Staaff kunde ett militieombudsmannaämbete (MO) i princip utformas enligt samma mönster som JO. Ett direkt efterliknande av JO ansåg han emellertid inte lämpligt, bl.a. eftersom MO i motsats till JO borde utreda ärenden främst genom egna initiativ och själv skulle agera aktivt inom hela tillsynsområdet.[6]

Framför allt den försvarsvänliga högern kritiserade Staaffs förslag enligt följande argumentationslinjer.[7] Ett MO-ämbete skulle på ett oklart och egendomligt sätt ha uppsikt över bl.a. militära förvaltningsåtgärders lämplighet. Dennes tilltänkta verksamhetsområde skulle sålunda omfatta militära fackfrågor, ekonomisk förvaltning och juridiska spörsmål. Ett så vidsträckt verksamhetsområde kunde emellertid inte rimligen behärskas väl av en enda person. MO:s ingripanden kunde därför antas komma att präglas av en ytlighet och dilettantmässighet, som skulle göra att ämbetet blev till mer skada än nytta. Dessutom utövade JO redan tillsyn över lagars och författningars efterlevnad inom hela den statliga sektorn. Själva idén med inrättandet av en MO var enligt många därför ett uttryck för ett orättvist och obefogat misstroende mot officerskåren.

KU avstyrkte motionen och den avslogs av riksdagen.[8] Av Staaff framställda likartade motionsförslag avslogs därefter vid 1903, 1904 och 1908 års riksdagar.[9] Idén om ett MO-ämbete rönte vid denna tid alltså föga

[6] Mot. AK 1901:185 s. 2 och 4 ff. samt mot. AK 1901:187.

[7] Se t.ex. AK 1901:40 s. 17 ff.

[8] KU 1901:10, FK 1901:32 s. 18 och AK 1901:40 s. 11 ff. I KU ville ett antal reservanter att MO-idén skulle utredas, något som bifölls av Andra kammaren.

[9] Närmare om Karl Staaffs syn på behovet av en MO och av en reformering av den militära rättsskipningen, se Nygren, 1977, s. 55 ff.

framgång. Debatten om MO initierade emellertid en diskussion om huruvida JO var alltför inriktad på att utöva tillsyn över uteslutande det civila rättsväsendet och fångvården. Vid 1904 års riksdag anförde således LU vid granskningen av JO:s verksamhet att ombudsmannen i väsentlig mån tycktes ha utövat tillsyn över myndigheter med anknytning till det ordinarie rättsväsendet. Utskottet fann därför anledning att "uttala önskvärdheten däraf" att JO skulle "ägna sin uppmärksamhet jämväl åt de administrativa verkens och myndigheternas ämbetsförvaltning, i hvilken händelse torde kunna förväntas goda uppslag till för allmänheten nödiga och nyttiga reformer i nämnda förvaltning".[10] Att LU kritiserade JO:s verksamhet var ovanligt.[11] Uttalandet av 1904 års LU var därför en tydlig markering av att JO enligt riksdagen borde granska all verksamhet inom sitt befogenhetsområde.

År 1908 tillsatte Kungl. Maj:t en civilkommission som skulle utöva tillsyn inom försvaret. Denna kommission, vars existens redan från början var tidsbegränsad, ägnade sig under fem år åt att på olika sätt utreda den påstådda förekomsten av missförhållanden inom militärväsendet. Anledningen till att kommissionen tillsattes var framför allt att det hade uppdagats en del ekonomiska oegentligheter inom delar av militieförvaltningen. Civilkommissionens arbetsuppgifter sammanföll emellertid i huvudsak med det av Staaff förespråkade MO-ämbetet. En skillnad var dock att kommissionen inte hade rätt att kalla folk till förhör. Dessutom var kommissionen utsedd av Kungl. Maj:t, dvs. regeringen, och alltså inget av riksdagen förordnat kontrollorgan.[12]

Samma år som Första världskriget bröt ut ersattes den gamla militärstrafflagen från år 1881 av en ny strafflag för krigsmakten.[13] Tillkomsten av 1914 års strafflag för krigsmakten och en del andra frågor med anknytning till svensk militiestraffrätt i början av 1900-talet behandlas av Rolf Nygren i monografin "Subordination och enskild integritet" (1981). Införandet av allmän värnplikt år 1901 ändrade enligt Nygren förutsättningarna för militärstraffrättens utformning. Anledningen därtill var bl.a. att riksdagens liberala grupperingar för att stödja värnpliktsreformen krävde att militiestraffrätten skulle anpassas till de rättssäkerhetskrav som präglade förhållandet mellan medborgarna och det allmänna inom övrig offentlig verksamhet.[14] Enligt detta synsätt berodde tillkomsten av 1914

[10] LU 1904:1 s. 3.

[11] Se dock Alexanderson, 1935, s. 175, 194 f. och 204.

[12] Närmare om civilkommissionen, se Nygren, 1977, s. 169 ff. samt Henkow, 1962, s. 1 ff.

[13] SFS 1914:324.

[14] Nygren anför följande. "Som villkor för bifall till regeringens förslag till ettårig värnplikt uppställde vänsterföreträdare som Adolf Hedin och Karl Staaff villkor av långtgående art: krigslagstiftningen skulle i sin helhet läggas under samfälld lagstiftningsmakt,

års strafflag för krigsmakten, liksom 1915 års inrättande av en MO, på att införandet av allmän värnplikt förutsatte att den ålderdomliga, strängt hierarkiska och i grunden paternalistiska relationen mellan befälen och soldaterna inom försvarsväsendet ersattes av upplysningstidens medborgarrättsideologi.[15]

Vid 1914 års riksdag framlades en proposition med förslag till sådana grundlagsändringar som inrättandet av ett MO-ämbete fordrade. I detta lagförslag anförde justitieministern, tillika f.d. JO:n,[16] Hasselrot följande. Önskemålet att skapa en ny kontrollmyndighet i form av en MO hade inte uppstått därför att områden där kontroll fordrades var undandragna de nuvarande tillsynsmyndigheternas granskningsrätt utan försvarsväsendet omfattades av t.ex. JO:s befogenhetsområde. Kontrollinstitutionerna var emellertid fortfarande "de samma som bildades vid det nuvarande statsskickets tillkomst för mer än hundra år sedan" och sedan dess hade "den statsverksamhet, som utgör kontrollens föremål, i utomordentligt hög grad utvecklats. Jag vill såsom exempel på nya verk endast erinra om kommunikationsverken och de affärsdrivande verken. Även försvarsbördans överflyttning från jordägarna i deras egenskap av rust- och rotehållare till hela befolkningen såsom värnpliktiga har medfört en högst väsentlig utvidgning av statsverksamheten. Antalet av de tjänstemän, som i början av adertonhundratalet ställdes under justitieombudsmannens tillsyn, utgör säkerligen endast en bråkdel av dem tillsynen nu avser. Det ligger i sakens natur, att denna fortgående förökning av statsförvaltningens och därmed även av statskontrollens uppgifter förr eller senare måste leda till att, om en tillfredsställande kontroll skall kunna utövas å statsförvaltningen i dess helhet, antingen de nuvarande kontrollmyndigheternas arbetskrafter måste förstärkas eller ock vissa områden måste utbrytas för att läggas under någon ny kontrollmyndighet."

Hasselrot anförde vidare. "En fråga, som härefter framställer sig till besvarande, är, varför en förstärkning av kontrollmyndigheterna, om sådan befinnes önskvärd, bör avse just försvarsverket. Under tidigare överläggningar i förevarande ämne har stundom uttalats den meningen, att med samma fog ökad kontroll kunde påfordras för andra områden av statsförvaltningen, t.ex. skolväsendet. Det torde dock icke med rätta kunna för-

---

krigslagarnas personella och sakliga tillämplighet begränsas i största möjliga utsträckning, inga speciella militära brottspåföljder eller rättsgrundsatser tillämpas samt den militära domarmaktens behörighet begränsas. Därtill fogade Staaff sin berömda motion om inrättande av ett särskilt riksdagens militieombudsmannaämbete, varigenom effektiv kontroll över hela det militära fältet skulle kunna åstadkommas." Nygren, 1981, s. 373. Se även Granström, 2002, s. 29 ff.

[15] Nygren, 1981, s. 193 f. och 383 ff.

[16] Se avsnitt 5.2 ovan.

nekas, att försvarsväsendet ur vissa synpunkter intager en mera säregen ställning, som kan utgöra anledning till att träffa särskilda anordningar för kontroll däråå. I personligt avseende medför värnpliktens fullgörande, att stora delar av befolkningen under långa tider underkastas helt andra levnadsförhållanden samt särskilt en annan lagstiftning än befolkningen i övrigt. Att inom försvarsväsendet strafflagstiftningen måste vara strängare och rättegångsordningen i vissa hänseenden medgiva ett mera summariskt förfarande än motsvarande bestämmelser på det civila området lär allmänt erkännas; men härav följer ock att tillämpningen av de militära stadgandena är särskilt ansvarsfull och att man från de tillämpande myndigheternas sida måste kräva ett synnerligen noggrant aktgivande på författningarnas innehåll och syfte. De ekonomiska bördor försvarsverket ålägger upptaga en mycket stor del av statsbudgeten, och härtill kommer, att utgifterna för försvaret merendels äro av en natur, som försvårar tillsynen däråå att de äro behöriga och lämpligt avvägda."[17]

Enligt Hasselrot kunde det diskuteras hur kontrollen över försvarsväsendet bäst skulle kunna förstärkas. Han ansåg det tänkbart "att söka vinna det avsedda ändamålet endast genom en förstärkning av justitieombudsmansexpeditionens arbetskrafter. Denna borde väl särskilt innebära, att till justitieombudsmannens förfogande ställdes en i militärväsendet sakkunnig person, som hade att på detta område bereda förekommande ärenden och tillhandagå med erforderliga upplysningar. Mot en sådan lösning av frågan synes dock invändningar med fog kunna göras. Det måste betecknas såsom i hög grad önskvärt, att justitieombudsmannen vid fullgörande av sin viktiga och grannlaga uppgift kan själv i största möjliga omfattning genomtränga och behärska ärendena. Skulle emellertid försvarsväsendet bibehållas under hans tillsyn samt denna tillika utvidgas och fördjupas i enlighet med vad nu är åsyftat, kunde det säkerligen icke undvikas, att han bleve i väsentlig mån beroende av sin militäre medhjälpare." Sammantaget anförde Hasselrot därför att om "den eftersträvade kontrollen å försvarsväsendet skall vinnas utan att den nuvarande tillsynen å andra områden blir lidande, synes den enda tillfredsställande utvägen vara, att försvarsverket brytes ut från justitieombudsmannens ämbetsförvaltning och ställes under en ny, enligt samma grunder ordnad ämbetsmyndighet, en militieombudsman".[18]

Trots att fråga var om ett spörsmål som hade debatterats på ett ibland agiterat sätt sedan år 1901 fann KU vid sin behandling av propositionen om inrättandet av en MO skäl att föreslå endast en del smärre mer eller

[17] Prop. 1914:B:63 s. 9 f.
[18] Prop. 1914:B:63 s. 12.

mindre språkliga ändringar i lagförslaget. Det förhållandet att inrättandet av en MO alltjämt var kontroversiellt framkom emellertid genom att det avgavs tre olika reservationer mot utskottspluralitetens hemställan att förslaget skulle bifallas. Två högermän anförde därvid att utskottet borde ha avstyrkt propositionen i dess helhet. Ytterligare sju utskottsledamöter tillkännagav en i viss mån kritisk inställning till det nya ämbetet genom att framhålla att de ansåg att utskottet tydligt borde ha klargjort att MO självklart inte i något avseende skulle bedriva tillsyn över försvarets verksamhet i militära frågor. Dessutom reserverade sig fyra socialdemokratiska ledamöter mot utskottspluralitetens utlåtande eftersom de ansåg att MO, p.g.a. sin avsaknad av bredare militär sakkunskap, inte tillräckligt väl skulle kunna bedriva en effektiv tillsyn över försvarsverksamheten, "åtminstone icke på sådant sätt, att önskvärt förtroende inom alla samhällsklasser härigenom kan väckas och vidmakthållas beträffande anordningarna inom försvarsväsendet". Enligt deras uppfattning skulle ett sådant syfte "bättre hava vunnits genom en institution, som kommit att motsvara den nuvarande civilkommissionen, men med ett färre antal ledamöter, valda av riksdagen".[19]

Ändringarna av de grundlagsbestämmelser som berördes av det nya ämbetet antogs efter åtskillig debatt år 1914 och därefter slutligt år 1915.[20] Riksdagens accepterande av MO-ämbetet kan därvid, något förenklat, sägas ha berott främst på att det successiva införandet av parlamentarisk demokrati hela tiden försvagade högerns positioner samtidigt som Första världskrigets utbrott medförde att det i riksdagen i stort sett kom att råda enighet om att riket behövde ett starkt och ur demokrati- och rättssäkerhetssynpunkt legitimt försvar.

6.1.2 JO och MO i 1809 års regeringsform

Tillsynen över den militära förvaltningen och jurisdiktionen flyttades från JO till MO genom ändringar i 96–102 §§ och 110 § GRF samt i 42 § 2 mom. och 68 § GRO.[21] Regeringsformens huvudstadgande om JO-ämbetet i 96 § GRF hade vid 1866 års riksdagsreform ändrats genom att inledningen att "(r)iksens ständer skola vid hvarje riksdag förordna en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd man" hade ersatts av ett fastslående av att "(h)warje lagtima Riksdag skall förordna en för lagkunskap och utmärkt redlighet känd man". År 1915 fick bestämmelsen

[19] KU 1914:B:24 s. 29 f.
[20] SFS 1915:110.
[21] Vidare ändrades 4 § 5 mom. TFF så att vissa tryckfrihetsrättsliga bestämmelser kom att omfatta både JO och MO.

en lydelse, som gjorde gränsen mellan JO:s och MO:s respektive tillsynsområden strikt och otvetydig genom en legaldefinition enligt följande:

Varje lagtima riksdag skall förordna två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända män, den ene såsom justitieombudsman och den andre såsom militieombudsman, att i egenskap av riksdagens ombud, efter den instruktion riksdagen för vardera utfärdat, hava tillsyn över lagars och författningars efterlevnad, militieombudsmannen i vad de skola tillämpas vid krigsdomstolarna samt av ämbets- och tjänstemän med avlöning från de till försvarsväsendet anslagna medel och justitieombudsmannen i vad de eljest skola vid domstolarna samt av ämbets- och tjänstemän tillämpas, ävensom att enligt den fördelning nu är sagd vid vederbörliga domstolar i laga ordning tilltala dem, som uti sina ämbetens utövning av våld, mannamån eller annan orsak någon olaglighet begått eller underlåtit att sina ämbetsplikter behörigen fullgöra. Ombudsmännen vare i all måtto underkastade samma ansvar och plikt, som allmän lag och rättegångsordning för aktorer utstaka.

Såsom har nämnts i avsnitt 4.2.2 ovan flyttades bestämmelserna om val av JO år 1866 från regeringsformen till 68 § i detta års nya riksdagsordning. I 97 § GRF kom därvid att anges att JO skulle väljas på det sätt som stadgades i riksdagsordningen. Vidare angavs att riksdagen skulle utse en suppleant för JO, dvs. "en man af de egenskaper, som hos denna embetsman erfordras, att honom efterträda, i fall han, innan nästföljande lagtima Riksdag anställt nytt wal af Justitie-Ombudsman, skulle med döden afgå, samt att utöfwa embetet under tid Justitie-Ombudsmannen kan wara af swår sjukdom eller annat laga förfall därifrån hindrad". Dessa regler ändrades år 1915 så att de kom att röra dels JO, dels MO.

I 98 § GRF fastslogs efter 1915 års inrättande av MO-ämbetet att respektive efterträdare omedelbart skulle överta uppdraget att vara ombudsman om JO eller MO avled eller avsade sig befattningen.[22] Fastslåendet i 99 § GRF av att JO såsom folkrepresentationens särskilda förtroendeämbete hade rätt till insyn i all statlig verksamhet hade vid denna tid varit i huvudsak oförändrat sedan år 1809.[23] År 1915 fick paragrafen följande lydelse.

Justitieombudsmannen och militieombudsmannen må, en var när han för sitt ämbetes utövning det nödigt anser, kunna övervara högsta domstolens, regeringsrättens, nedre justitierevisionens, hovrätternas, kollegiernas eller i dessas ställe inrättade verks, och alla lägre domstolars överläggningar och be-

[22] Om detsamma inträffade beträffande suppleanten skulle enligt 98 § GRF riksdagen välja "annan behörig man i hans ställe. Inträffar något av dessa fall mellan riksdagarna, skall riksdagens rätt härutinnan genom de av riksdagen valde fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret utövas".

[23] Se omtryck av regeringsformen i SFS 1841:47, SFS 1866:29 och SFS 1909:33.

slut, dock utan rättighet att sin mening därvid yttra, samt äga tillgång till alla domstolarnas, kollegiers och ämbetsverks protokoll och handlingar. Konungens ämbetsmän i allmänhet vare skyldige att lämna justitieombudsmannen och militieombudsmannen laglig handräckning, samt alla fiskaler, att medelst aktioners utförande en var av dem biträda, då han det äskar.

Bestämmelsen i 100 § GRF ålade från år 1915 JO och MO att årligen till riksdagen avge varsin redogörelse för sin ämbetsförvaltning, i vilken redogörelse rättsskipningens tillstånd, brister i lagarna och förbättringsförslag skulle redovisas. Den konstitutionellt starka ställning som rätten att ta initiativ till lagstiftning innebar tillkom således såväl JO som MO. Av 101 och 102 §§ GRF framgick efter år 1915 att åtal inför riksrätt mot ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten beroende på omständigheterna kunde väckas av JO, MO eller JK.[24] Riksrättsåtal enligt 106 § GRF mot bl.a. statsrådsledamöter som av KU ansågs ha agerat olagligt kunde emellertid alltjämt föras endast av JO. I stort sett fick MO dock samma ställning, befogenheter och funktioner som JO. Sedan de grundlagsändringar varigenom MO inrättades hade antagits slutligt i början av år 1915 trädde de i kraft i maj 1915.

Såsom har nämnts i avsnitt 4.2.3 ovan var JO:s instruktion oförändrad under åren 1830–1915. Det förhållandet att den militära förvaltningen och jurisdiktionen år 1915 flyttades från JO:s till MO:s ansvarsområde gjorde emellertid en omarbetning av regelverket kring JO oundviklig. Förslag till instruktioner för JO och MO utarbetades inom justitiedepartementet av de tre riksdagsledamöterna högermannen Gustaf Lagerbjelke, liberalen Nils Edén och socialdemokraten Fredrik Thorsson. Dessa noterade i anledning av sitt uppdrag att inrättandet av en MO förutsatte ändringar av JO:s instruktion samt att grunderna för JO:s och MO:s respektive arbetsuppgifter framgick av 96 § GRF.

Lagerbjelke, Edén och Thorsson anförde vidare att den för JO ”gällande instruktionen är av den 1 mars 1830, men de ändringar i förutvarande bestämmelser, som föranledde, att en ny instruktion då utfärdades, voro av ganska ringa omfattning, och till största delen härleda sig instruktionens stadganden från tiden för justitieombudsmannaämbetets tillkomst. Det är vid sådant förhållande förklarligt, att dessa stadganden delvis blivit föråldrade såväl till innehållet som än mer till formen. Vissa bestämmelser äro byggda på förutsättningar, som icke numera äga någon motsvarighet i verkligheten. Andra äro så avfattade, att olika meningar uppkommit, huruvida den utveckling, justitieombudsmannens verksamhet under tidernas lopp i vissa avseenden erhållit, överensstämmer

[24] Sedan inrättandet av Regeringsrätten år 1909 kunde alltså förutom bl.a. stats- och justitieråd även regeringsråd ställas inför riksrätt.

med deras innehåll och syfte." Det förhållandet att en MO-instruktion skulle framställas gjorde det enligt de sakkunniga "angeläget att nu taga ståndpunkt i dylika frågor rörande innehållet i justitieombudsmannens instruktion."[25]

LU:s granskning av den proposition som de sakkunnigas lagförslag utmynnade i föranledde endast mindre jämkningar av framför allt redaktionell innebörd. Endast en utskottsledamot reserverade sig mot pluralitetens hemställan att propositionsförslaget med av utskottet vidtagna ändringar skulle bifallas. Denne, den socialistiske utskottsledamoten Carl Lindhagen, anförde att ett flertal smärre men enligt hans uppfattning såväl juridiskt som principiellt viktiga justeringar borde vidtas i de båda instruktionsförslagen. Dessutom betonade han att han ansåg att det var ur demokratisk synpunkt olämpligt att man inom utskottet på sätt som nu hade skett "utom protokollet" kompromissvis jämkade samman de meningsmotsättningar som egentligen förelåg, för att på så sätt underlätta kamrarnas votering.[26]

Sedan riksdagen hade antagit de av LU redigerade lagförslagen utfärdades instruktionen för riksdagens JO genom SFS 1915:132 och instruktionen för riksdagens MO genom SFS 1915:133. Båda instruktionerna trädde i kraft i maj 1915.

6.1.3 JO-instruktionen av år 1915

I 1915 års JO-instruktion togs en del föråldrade bestämmelser bort och en del av JO:s praxis lagfästes. Dessutom vidtogs vissa språkligt samt lagtekniskt och redaktionellt motiverade ändringar av de äldre instruktionsbestämmelserna. Många förändringar avsåg endast "att åstadkomma en tydligare och mera tidsenlig avfattning utan att innebära någon olikhet i sak".[27]

Instruktionen av år 1915 innefattade 25 paragrafer med i huvudsak följande innehåll. På samma sätt som tidigare fastslogs inledningsvis i 1 § att JO utövade en allmän tillsyn över lagars, författningars och instruktioners efterlevnad av domare, ämbets- och tjänstemän bl.a. genom möjligheten att väcka åtal. De befattningshavare som hörde till MO:s kontrollområde, liksom JK- och MO-ämbetena, var undantagna från JO:s tillsyn.[28] Av 2 § följde på samma sätt som i 1810 års instruktion att JO

[25] Prop. 1915:5 s. 19 f.
[26] LU 1915:14 s. 30 ff.
[27] Se t.ex. prop. 1915:5 s. 29.
[28] Om någon som stod under MO:s tillsyn hade deltagit i en åtgärd som JO hade befogenhet att åtala, ägde JO emellertid enligt 1 § 2 st. i 1915 års instruktion åtala även denne. Stadgandet i 1 § i 1830 års instruktion om att JK inte kunde väcka åtal i anledning

framför allt borde uppmärksamma och beivra sådana författningsöverträdelser som antingen hade begåtts av "egennytta, vrångvisa, väld eller grov försumlighet" eller skapade "en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter".

I 1915 års instruktion lagfästes för första gången JO:s rätt att underlåta åtal och istället erinra en försumlig befattningshavare om hur en viss fråga rätteligen skulle ha hanterats. Lagerbjelke, Edén och Thorsson framhöll att JO:s "ingripande har i ganska vidsträckt omfattning iklätts även andra former än åtalets. Genom direkt hänvändelse till vederbörande ämbetsman, skriftligen eller särskilt vid inspektioner muntligen, har justitieombudsmannen fäst hans uppmärksamhet därpå att han förfarit felaktigt. Om i sådana fall, då en bestämmelse kunnat vara föremål för olika tolkningar, justitieombudsmannen velat angiva en viss tolkning såsom den enligt han mening riktiga, har han lämnat meddelande jämväl härom. Icke sällan har justitieombudsmannen låtit frågan om åtal bero därav, huruvida ämbetsmannen medgivit felet och förklarat sig ämna för framtiden undvika dess upprepande. Ett villkor för dylika ärendens avveckling utan åtal har ock varit, att om det allmänna eller någon enskild genom förseelsen lidit skada, som kunnat och bort gottgöras, den felande lämnat sådan gottgörelse".

För tjänstemännen innebar det enligt de sakkunniga "i regel en stor fördel, om saken avvecklas under hand; delar han icke justitieombudsmannens mening om förfarandets felaktighet, står det honom alltid fritt att tillkännagiva detta och underkasta sig den härmed förenade risken, att justitieombudsmannen anställer åtal. Och för bevarande av den ställning i det allmänna medvetandet, som bör tillkomma justitieombudsmansämbetet, är det önskvärt att detta icke måtte nödgas alltför ofta anlita åtalsformen i obetydliga frågor. Den nuvarande, på en långvarig utveckling grundande tillämpningen torde hava träffat det ur praktisk synpunkt rätta, i det att den lämnar justitieombudsmannen fria händer och möjlighet att i varje särskilt fall välja det lämpligaste tillvägagångssättet. Syftet med en jämkning av instruktionens bestämmelse i ämnet bör därför vara att bringa dess lydelse till otvetydig överensstämmelse med praxis."[29]

Erinringsförfarandet lagfästes genom att det i 3 § i 1915 års instruktion angavs att om JO fann att någon som stod under hans tillsyn "hava felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt, må han låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit i saken".

---

av JO:s verksamhet uteslöts år 1915, eftersom en bestämmelse av denna art enligt propositionens upphovsmän hade sin plats i JK:s och inte i JO:s instruktion.

[29] Prop. 1915:5 s. 23.

Stadgandet gav alltså JO rätt att såväl åtala som underlåta att åtala oaktsamhetsförsummelser.

I 4 och 5 §§ i 1915 års instruktion reglerades på samma sätt som i den tidigare instruktionen JO:s befogenhet att såsom angavs i 101 och 106 §§ GRF väcka åtal inför riksrätt. Även 6 §, som avhandlade JO:s rätt att befullmäktiga annan att föra åtal, var i huvudsak oförändrad jämfört med motsvarande stadgande i 1810 års instruktion. I korrespondens med rättegångsbalkens bestämmelser om åklagares fullföljdsrätt angavs emellertid i 6 § av år 1915 att JO endast om "synnerliga skäl" förelåg borde fullfölja åtal till Högsta domstolen.[30] Instruktionens 7 § angav liksom dess föregångare att JO hade ansvaret för eventuella försummelser vid handläggningen av ett JO-ärende. I 8 § fastslogs på samma sätt som tidigare i anslutning till 99 § GRF att JO hade rätt till insyn all verksamhet inom tillsynsområdet.

Beträffande JO:s rätt till insyn anförde de sakkunniga följande. Spörsmålet om huruvida JO fick ta del av hemliga handlingar annat än i den mån och den ordning som tryckfrihetsförordningen medgav hade inte utretts närmare i rättstillämpningen. JO hade inte i någon större utsträckning haft behov av tillgång till sådana handlingar. MO:s verksamhet kunde emellertid antas ofta komma att beröra förhållanden som kunde utredas endast om MO hade tillgång till hemliga handlingar. Tryckfrihetsförordningens sekretessbestämmelser gällde emellertid "handlingars utelämnande åt allmänheten, särskilt befordrande till trycket, men de avse säkerligen icke att reglera handlingars tillhandahållande för den enligt andra grundlagstadganden anordnade offentliga kontrollen." Eftersom sekretessregler enligt de sakkunniga sålunda "icke äga tillämpning mot justitieombudsmannen, kan någon tvekan ej heller råda därom, att den genom 99 § regeringsformens och 8 § i instruktionen honom beredda tillgången till ämbetsverkens och ämbetsmännens handlingar avser handlingar av alla slag och även sådana, som för allmänheten äro hemliga. Detsamma skall då gälla om militieombudsmannen. Att genom tillägg till den äldre bestämmelsen låta en uttrycklig föreskrift i ämnet inflyta i instruktionerna anse vi under sådana förhållanden icke vara erforderligt."[31]

Bestämmelsen i 9 § om att klagomål skulle framställas skriftligen kvarstod år 1915 oförändrad, liksom rätten för en klagande att få diariebevis till styrkande av att skriften hade tagits emot. Till klagomålet behövde inte längre fogas "fullständige handlingar och bevis" utan det räckte med att man "med handlingar och bevis" försökte styrka sina påståenden. I 1915 års instruktion fastslogs dessutom att klagande som till

[30] Jfr 30 kap. 6 § 3 mom. i 1734 års rättegångsbalk i lydelse genom SFS 1915:137.
[31] Se prop. 1915:5 s. 17 och 25 ff.

JO gav in klagomål riktade mot någon som stod under MO:s tillsyn av JO skulle anvisas att "söka laga rättelse" hos, dvs. vända sig till, MO.

I instruktionens 10 § angavs att om ett klagomål hade lämnats utan avseende av JK kunde JO "giva den klagande det lagliga biträde, som omständigheterna påkalla". Detta betonande av att de parallella extraordinarie tillsynsorganen kunde komplettera varandra var i sak oförändrat år 1915 jämfört med i den tidigare instruktionen. Av 11 § i 1915 års instruktion följde på motsvarade sätt som av 12 § i 1810 års instruktion att det under vissa förutsättningar ålåg JO att åtala fullmäktige i riksbanken, riksgäldskontoret och ledamöter i styrelsen vid riksbankens avdelningskontor.[32] Stadgandet om att JO skulle företa inspektionsresor överfördes år 1915 till 12 §.[33]

JO:s åliggande att avge en redogörelse för sin förvaltning inflöt i 1915 års instruktion i 13 §. I denna bestämmelse angavs vidare att JO till varje lagtima riksdag skulle anmäla vad som hade hänt i anledning av föregående riksdags beslut och framställningar till Kungl. Maj:t. Det sedan år 1830 rådande förhållandet att den årliga verksamhetsberättelsen skulle granskas av LU lämnades oförändrat år 1915. Berättelsen skulle liksom tidigare innehålla en allmän redogörelse för JO:s verksamhet samt förbättringsförslag beträffande lagar och författningar. Åliggandet i 1810 års instruktion att avge förbättringsförslag rörande den allmänna hushållningen togs emellertid bort år 1915.

I 14 och 15 §§ av år 1915 fanns, liksom tidigare i 15 och 16 §§, bestämmelser om att JO skulle motverka oenhetlig rättstillämpning bl.a. genom att i sin förvaltningsredogörelse yrka att riksdagen skulle antingen stifta nya lagar eller avge lämpliga lagförklaringar. Enligt 16 § i 1915 års instruktion skulle, på samma sätt som enligt den tidigare 18 §, av Högsta domstolen avgivna lagförklaringar granskas av JO. Eftersom Högsta domstolens rätt att avge lagförklaringar upphörde att nyttjas under senare delen av 1800-talet var denna paragraf av begränsad praktisk betydelse.[34]

Om JO ansåg att någon författning var obsolet skulle han enligt 17 och 18 §§ anmäla detta förhållande till riksdagen eller till Kungl.

[32] Bestämmelsen i 11 § i 1810 års instruktion om att JO kunde göra framställning till Kungl. Maj:t om att en allmän granskning skulle vidtas av en domstols, ett kollegiums eller ett ämbetsverks åtgärder, ansågs "till sin innebörd ganska dunkla", varför denna "möjligen vilseledande" bestämmelse togs bort. Prop. 1915:5 s. 28.

[33] En nyhet i 13 § av år 1915 jämfört med motsvarande bestämmelsen av år 1810 var att det förhållandet att JO var berättigad att företa inspektionsresor år 1915 ändrades till att JO årligen skulle företa inspektionsresor.

[34] Alexanderson, 1935, s. 193.

Maj:t.[35] Av 19 § följde att JO skulle besöka fängelser, granska fånglistor och hålla sig underrättad om häktade personers hållande i fängsligt förvar och i 20 § angavs att JO i enlighet med 108 § GRF ingick i Tryckfrihetskommittén. De fem sista paragraferna i 1915 års instruktion, dvs. 21–25 §§, innefattade en del i förhållande till tidigare instruktion i huvudsak oförändrade formella och organisatoriska regler.[36] Bortsett från att erinringspraxisen lagfästes, kom således inga större skillnader i sak att föreligga mellan JO:s instruktion av år 1810 och den av år 1915.

6.1.4 MO-instruktionen av år 1915

I fråga om det nya MO-ämbetet anförde Lagerbjelke, Edén och Thorsson att de vid utarbetandet av förslaget till instruktionen för MO i huvudsak sett sig "böra så nära som möjligt följa det äldre ämbetets instruktion och i alla tillämpliga delar upptaga samma bestämmelser. Skulle erfarenheten giva vid handen, att militieombudsmannen för sitt speciella ämbetsområde behöver även andra och särskilda föreskrifter, måste det bliva framtidens sak att meddela sådana, sedan ämbetet någon tid fått praktiskt verka".[37]

MO:s instruktion innefattade 23 paragrafer med bl.a. följande innehåll. MO skulle enligt de inledande två paragraferna genom bl.a. väckande av åtal utöva en allmän tillsyn över lagars, författningars och instruktioners efterlevnad vid krigsdomstolarna samt över ämbets- och tjänstemän med avlöning från de till försvarsväsendet anslagna medlen. I fråga om tillsynen angavs vidare att MO särskilt skulle vaka över bestämmelser om bl.a. "krigsmäns behandling och omvårdnad", efterlevnaden av strafflagen för krigsmakten (SLK) och vissa andra närmare angivna militära regelsystem.

MO:s tillsyn antogs komma att ibland avse verksamhet som regleradesgenom föga detaljerade militära stadgor. Tillsynen var enligt instruktionens förarbeten därför inte "inskränkt till allenast sådan ämbetsutövning, som är direkt reglerad genom stadganden i författningar. Liksom i

[35] Bestämmelsen i 21 § i 1810 års instruktion om att JO från det kungliga kansliet skulle ta emot och till de olika ståndens kanslier överlämna resolutioner över riksdags-, ståndS-, stads- eller ortsbesvär, befanns år 1915 "alldeles föråldrad och har därför icke upptagits i förslaget". Prop. 1915:5 s. 30.

[36] Dessa stadganden fastslog bl.a. att ärenden, åtgärder och utgående expeditioner skulle registreras, att ombudsmannen, som skulle verka i Stockholm, inte fick inneha någon annan offentlig befattning än JO-ämbetet samt att JO fritt kunde anställa och avskeda sin kanslipersonal. Vidare angavs att JO:s expedition skulle vara öppen för allmänheten under vissa tider och att JO skulle "årligen åtnjuta semester en och en halv månad".

[37] Prop. 1915:5 s. 32.

fråga om justitieombudsmannen ligger det i sakens natur, att där särskild bestämmelse i visst avseende saknas, vederbörande ombudsman likväl skall äga tillse, att ämbetsmännen så förfara, som överensstämmer med gällande författningars grund och mening, så att det allmänna bästa iakttages och på samma gång enskilda åtnjuta rätt och billighet".[38]

I 3 § i MO:s instruktion angavs att det "tillkomme ej militieombudsmannen att ur militärteknisk synpunkt utöva den tillsyn, som i 1 och 2 §§ sägs". Detta stadgande hade tillkommit för att blidka dem som menade att MO troligen skulle försvåra de militära befälens arbete genom att ibland avge kritiska yttranden i frågor som det fordrades militär kompetens och erfarenhet att bedöma. Bestämmelsen, vars slutliga ordalydelse hade utformats av LU, motiverade Lagerbjelke, Edén och Thorsson enligt följande. Av MO fordrades "lagkunskap" men däremot inte "militär fackkunskap", varför "hans kontrollerande myndighet icke kan vara avsedd att omfatta vissa rent fackmässiga sidor" av försvarsväsendet. Å andra sidan kunde gränsen för MO:s verksamhetsområde inte "uppdragas så, att frågor av militärt fackmässig eller, såsom termen lämpligen torde kunna avfattas, militärteknisk natur utan vidare ställas utanför detsamma. De flesta angelägenheter inom försvarsväsendet kunna ju i större eller mindre mån sägas vara av denna natur, och genom deras uteslutande skulle därför militieombudsmannainstitutionen kunna bliva en form utan innehåll." Vad som borde undantas var alltså inte vissa militära frågor utan endast granskning av frågor som fordrade fackkunskap. "Såsom exempel på de förhållanden inom försvarsväsendet, där det militärtekniska måste anses vara dominerande, må nämnas planer för krigsmaktens sammandragning eller verksamhet under krigstid eller vid krigsfara, frågor om övningarnas tekniska anordning, frågor om konstruktionen av vapen och annan för krigsbruk avsedd materiel, av krigsfartyg samt av rikets fästningsverk och andra fasta försvarsanstalter. Att åstadkomma någon fullständig uppräkning är tydligen icke möjligt. Ur andra synpunkter än den militärtekniska skall däremot militieombudsmannen enligt förslaget äga att kontrollera även militära anordningar, som icke äro av så övervägande teknisk natur, att de undandraga sig hans bedömande."[39]

Av 4 § i MO:s instruktion, som delvis korresponderade med 2 § i JO-instruktionen, följde att MO framför allt borde uppmärksamma och beivra sådana författningsöverträdelser som antingen härrörde från "egennytta, vrångvisa, väld eller grov försumlighet", skapade "en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter" eller kunde föranleda att "anstalter

[38] Prop. 1915:5 s. 32 f. Se även Lundström, 1962, s. 267 samt SOU 1946:83 s. 94.
[39] Prop. 1915:5 s. 35 ff. Karl Staaff hade i mot. AK 1915:184 yrkat att 3 § skulle uteslutas ur lagtexten.

inom försvarsväsendet icke uppfylla sitt ändamål". I 5 § angavs på motsvarande sätt som i 3 § i JO-instruktionen att MO om någon som stod under hans tillsyn "hava felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt, må han låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit i saken".

Såsom framgår av vad som har nämnts ovan var MO-instruktionen i huvudsak utformad på samma sätt som JO-instruktionen. Så skulle ämbetsfel av justitieråd i militärrättsliga mål enligt 6 § i MO-instruktionen åtalas inför riksrätt av MO och den följande paragrafen avhandlade MO:s rätt att på ett likartat sätt som JO befullmäktiga annan att föra åtal. Till högsta instans skulle MO därvid på samma sätt som JO fullfölja åtal endast om synnerliga skäl förelåg. Även övriga delar av MO-instruktionen korresponderade med motsvarande bestämmelser för JO.[40]

6.2 Ombudsmännens verksamhet

6.2.1 Något om JK under tidigare delen av 1900-talet

Huvudstadgandet om JK i 27 § GRF, som fastslog bl.a. att JK skulle vara lagfaren, skicklig och oväldig, var oförändrat från år 1809 till år 1949, då stadgandet gjordes genusneutralt. Den i avsnitt 4.1.2 ovan nämnda instruktionen för JK av år 1909 var i kraft till dess att en ny instruktion antogs år 1918.[41] Denna ersattes år 1937 genom SFS 1937:528 av en ny författning.[42] Såsom har nämnts i avsnitt 4.2.2 ovan hade JK redan vid tiden för ämbetets tillkomst i början av 1700-talet tillsyn över allehanda offentliga institutioner och organ. Framväxten av det moderna kommunal-

[40] I 8 och 9 §§ av MO-instruktionen fastslogs MO:s rekonventionsansvar och rätt till insyn inom befogenhetsområdet. I 10 och 11 §§ upptogs en del regler i anslutning till framställandet av klagomål till MO, vilka regler angav bl.a. att en klagande som till MO gav in klagomål riktade mot någon som stod under JO:s tillsyn av MO skulle anvisas att vända sig till JO. Om ett klagomål hade lämnats utan avseende av JK skulle MO på samma sätt som JO "giva den klagande det lagliga biträde, som omständigheterna påkalla". Av 12 § i MO-instruktionen följde att ombudsmannen skulle företa inspektionsresor. I paragrafen därefter fastslogs att det ålåg MO att till riksdagen årligen avge en förvaltningsredogörelse, som granskades av LU. I 14–17 §§ fanns bestämmelser av motsvarande innehåll som i JO:s instruktion om att ombudsmannen skulle försöka avhjälpa uppdagade brister i skilda författningar. Enligt 18 § skulle MO inom militieväsendet utöva tillsyn över häktade personers hållande i fängsligt förvar och granska fängelsernas fånglistor. I de fem sista paragraferna, dvs. 19–23 §§, fanns formella och organisatoriska regler för MO-ämbetet, som i huvudsak överensstämde med 21–25 §§ i JO:s instruktion.

[41] SFS 1909:142 och SFS 1918:827

[42] SFS 1937:528.

väsendet i kombination med att såväl stats- som kommunaltjänstemän hade ämbetsansvar gjorde att inkongruensen mellan JK:s och JO:s tillsynsområden under 1900-talet kom att framstå som alltmer egendomlig.[43]

Genom de fullföljdsreformer som genomfördes i början av 1900-talet kom det att åligga JK att efter hemställan av underordnande åklagare fullfölja åtal till högsta instans.[44] I övrigt var JK:s arbetsuppgifter tämligen oförändrade i början av 1900-talet jämfört med under 1800-talet. Sålunda var JK fram till genomförandet av 1940-talets stora processreform högste åklagare och chef för rikets hela åklagarväsende, vilken funktion under 1900-talets första decennier kom att uppta en allt större del av ämbetets arbetskapacitet. Att utöva tillsyn över i stort sett hela den offentliga sektorn var en av JK:s ytterligare funktioner. Hans tredje huvudfunktion var att föra kronans talan i rättegångar och i en del andra sammanhang bevaka statens rätt.[45] Vidare var det en av hans mer framträdande uppgifter att tillhandahålla Kungl. Maj:t juridiska utredningar och utlåtanden.[46] Dessutom hade JK diverse åligganden av skiftande karaktär enligt skilda, sinsemellan helt fristående författningar, såsom t.ex. att vara åklagare i tryckfrihetsmål.

Trots att tillsynen endast var en av JK:s arbetsuppgifter handlade ämbetet ett inte obetydligt antal tillsynsärenden.[47] Det totala antalet ärenden hos JK uppgick till 244 stycken år 1878, 536 stycken år 1888 och 584 stycken år 1898. Andelen tillsynsärenden utgjorde därvid 23 procent år 1878, 21 procent år 1888 men endast 13 procent år 1898. Andelen JK-ärenden som rörde åklagarväsendet utgjorde däremot 25 procent år 1878, 25 procent år 1888 men hela 34 procent år 1898. När JK tillsammans med JO och MO utreddes i slutet av 1930-talet konstaterades att andelen tillsynsärenden hos JK under 1900-talets första decennium vanligen utgjorde mindre än 15 procent av det totala antalet ärenden.[48]

[43] Jfr JO 1916 s. 188 ff. och LU 1916:1 s. 5 samt JO 1917 s. 11 f. och LU 1917:2 s. 5 f.

[44] Av 30 kap. 7 § rättegångsbalken följde efter en lagändring år 1901 att det vid allmänt åtal i brottmål ankom på JK att avgöra om "sådana omständigheter vara för handen, att talan mot hofrättens utslag bör fullföljas". SFS 1901:38. Från år 1915 angavs i 30 kap. 6 § 3 mom. rättegångsbalken att allmänt åtal inte kunde fullföljas till Högsta domstolen annat än efter förordnande av JK, JO eller MO. SFS 1915:137.

[45] Befogenhet att företräda staten i rättegångar tillkom i och för sig ett flertal olika ämbetsverk och myndigheter. JK skulle emellertid hålla dessa myndigheters verksamhet under uppsikt. Se Berglund, 1956, s. 365 f. och Lännergren, 1974, s. 450.

[46] Jfr SOU 1939:7 s. 94 f.

[47] Såsom har nämnts inledningsvis studeras JK i detta arbete endast översiktligt. Här redovisade statistiska uppgifter om JK:s verksamhet har därför begränsats till sådan information som lämnas i SOU 1939:7, bilaga 4.

[48] I SOU 1939:7 lämnas uppgifter endast för de fem åren 1903 t.o.m. 1907. Anledning saknas dock att anta annat än dessa är representativa för denna tid.

Under de åtta åren fr.o.m. 1931 t.o.m. 1938 förekom hos JK i genomsnitt ca 1.500 ärenden per år. De två största grupperna av ärenden var under dessa åtta år tillsynsärenden samt ärenden som rörde åklagarväsendet. De senare stod för i snitt ca 33 procent av antalet ärenden, under det att tillsynsärendena utgjorde i snitt ca 23 procent av det totala antalet JK-ärenden.[49] Med beaktande av att antalet nya ärenden årligen under tiden 1920–1938 hos JO var i snitt ca 525 stycken och hos MO i snitt ca 330 stycken hade JK:s tillsynsverksamhet, genom vilken i snitt ca 340 tillsynsärenden per år handlades under 1930-talet, en inte obetydlig omfattning.

Ökningen av andelen tillsynsärenden hos JK under 1930-talet jämfört med i början av 1900-talet kan bero på att den offentliga sektorns expansion gjorde att klagomålen mot myndigheter och tjänstemän generellt ökade. Dessutom kan det förhållandet att JK i motsats till JO hade tillsyn över den kommunala verksamheten ha medfört en viss tillströmning av tillsynsärenden.[50] Sammantaget förefaller den ursprungliga tanken hos 1809 års KU att JO skulle syssla med konstitutionell kontroll och JK med bl.a. klagomålshandläggning emellertid ha haft begränsad inverkan på ämbetenas praktiska verksamhet.

6.2.2 Vissa statistiska uppgifter om JO:s och MO:s verksamhet fr.o.m. år 1915 t.o.m. år 1938

I ett så långt tidsperspektiv som behandlas i detta arbete vore det av stort intresse att jämföra antalet klagomålsärenden, åtal och erinringar hos JO med antalet personer som står under JO:s tillsyn. Vidare vore det intressant att jämföra den offentliga verksamhetens omfattning med förekomsten av beivrade ämbetsbrott. Genom jämförelser av dessa olika faktorer skulle nämligen vissa slutsatser antagligen kunna dras om den offentliga sektorns kvalitet och om dels JO:s, dels ämbetsansvarets funktioner. Såvitt jag har kunnat finna är det emellertid inte möjligt att på något enkelt sätt tillförlitligt fastställa vare sig antalet personer som har stått under JO:s tillsyn eller den offentliga verksamhetens totala omfattning.[51]

[49] SOU 1939:7 bilaga 4.

[50] Såsom framgår av avsnitt 8 nedan konstaterades när frågan om JO:s tillsyn över den kommunala sektorn utreddes i mitten av 1950-talet emellertid att det vid denna tid anfördes 30–40 klagomål per år hos JO mot kommunala organ och tjänstemän som inte stod under tillsyn av JO. Hos JK, som hade tillsyn över kommunerna, anfördes vid denna tid däremot årligen endast 10–20 klagomål mot kommunala organ och tjänstemän. SOU 1955:50 s. 61.

[51] Närmare om de problem som det möter att fastställa den offentliga verksamhetens omfattning, se SOU 1975:23 s. 237. Om antalet stats- och kommunalanställda som

Såsom har nämnts i avsnitt 1.2 ovan utgör de ärenden som refereras i JO:s ämbetsberättelser ett urval, varför de inte kan läggas till grund för säkra slutsatser om ämbetets verksamhet. Även de statistiska uppgifterna om JO:s verksamhet kan av flera skäl antas ibland vara missvisande. Så har mina försök att göra sammanställningar av den statistiska information som lämnas i dels ämbetsberättelserna, dels Sveriges officiella statistik försvårats av att uppgifterna under tidsperioden åren 1900–2000 redovisas på olikartade sätt under skilda tidsperioder.[52] Dessutom är de tal som jag har räknat fram i många fall avrundade. Materialets reliabilitet är dock tämligen hög även om en viss risk för smärre felaktigheter i de siffror som redovisas inte har kunnat undvikas. Uppgifter om t.ex. antalet inkomna respektive avgjorda ärenden säger emellertid inte alltid särskilt mycket om vilken arbetsbelastning som ärendena medförde. En del ärenden kan vara få men under en viss tid p.g.a. speciella förhållanden mycket arbetskrävande. Andra ärendetyper kan däremot vara ur kvantitativ synpunkt många men tämligen enkla för respektive ombudsmannaämbete att avgöra.

En sorts statistik som belyser JO:s relation till myndigheter och tjänstemän på ett intressant sätt är antalet av JO förda åtal i förhållande till antalet tillsynsärenden varigenom olika sorters fel uppdagades. I ämbetsberättelserna anges från år 1915 dock vanligen endast att ca 10–20 ärenden årligen avskrevs p.g.a. att klaganden hade "erhållit gottgörelse eller eljest rättelse vunnits" samt att så mycket som vanligen 40–50 procent av ärendena avskrevs efter utredning "med eller utan erinran". Under 1920- och 1930-talen redovisas i och för sig en statistisk ärendegrupp som anges ha föranlett "annan åtgärd än åtal", vilket uttryck vid denna tid normalt sett innebar erinran eller motsvarande kritik.[53] Exakta angivelser av

---

numera står under JO:s tillsyn, se Wennergren, 2000, s. 17. Genom att 20 kap. BrB sedan 1970-talet innefattar även mutbrottslighet begången av privatanställda arbetstagare som inte hör till JO:s befogenhetsområde är det emellertid i viss utsträckning missvisande att jämföra brottsligheten enligt 25 kap. SL med nutidens brottslighet enligt 20 kap. BrB.

[52] I ämbetsberättelserna anges sålunda antalet vidtagna åtal ibland för sig och ibland tillsammans med de ärenden i vilka disciplinanmälan vidtogs. Vidare avses både i offentligt tryck och i ämbetsberättelserna när antalet JO-ärenden för ett visst år redovisas ibland antalet nya ärenden inklusive eller exklusive administrativa ärenden, ibland antalet avgjorda ärenden och ibland antalet ärenden under handläggning totalt antingen exklusive eller inklusive ingående balans från tidigare år. Vad avser SCB:s uppgifter om lagförda personer för s.k. huvudbrott enligt 25 kap. SL respektive 20 kap. BrB bör noteras att statistiken kan innefatta flera personer som tillsammans har begått ett brott eller en person som har begått flera brott. Hos JO skulle fråga i sådana fall ofta vara om endast ett ärende.

[53] I mina statistiska sammanställningar har jag gjort beräkningar på antalet ärenden som föranledde erinran, kritik eller motsvarande fr.o.m. år 1939. Se avsnitt 7.2.3 nedan.

antalet ärenden som föranledde "rättelse, påpekande, erinran eller annan åtgärd" finns emellertid inte i de statistiska uppgifterna förrän fr.o.m. år 1957.

Såsom har nämnts i avsnitt 6.1.2 ovan trädde de författningar genom vilka MO-ämbetet inrättades i kraft i maj 1915. Ombudsmännens respektive instruktioner av år 1915 upphörde att gälla först då de ersattes av nya instruktioner år 1941. Särskilt MO:s verksamhet påverkades emellertid av huruvida mobiliseringstillstånd rådde eller inte. Jag har därför ansett det lämpligt att här uppta statistiska uppgifter för åren 1915–1938 samt att dela upp de statistiska uppgifterna beträffande JO:s och MO:s verksamhet fr.o.m. 1915 t.o.m. 1938 i två delar. Den första delen avser därvid åren 1915–1919, dvs. den tid då Första världskriget pågick. Den andra tidsperiod som redovisas utgörs av mellankrigsåren, dvs. åren 1920–1938.

Antalet nya ärenden hos JO fr.o.m. år 1915 t.o.m. år 1919 var i snitt ca 500 stycken per år. Av det totala antalet ärenden var vanligen ungefär 34 procent inspektions- och övriga initiativärenden. De resterande 66 procenten ärenden hade alltså uppkommit genom klagomål från enskilda personer. I allmänhet var det 12,5 ärenden per år som utmynnade i att åtal väcktes, vilket antal motsvarar ca 2 procent av det totala antalet JO-ärenden.

Hos MO inkom under tidsperioden fr.o.m. den 19 maj år 1915 t.o.m. år 1919 i genomsnitt ca 730 nya ärenden per år, varvid det högsta antalet nya ärenden, 1.075 stycken, uppnåddes år 1917. De lägsta antalen nya ärenden, 436 respektive 555 stycken, inkom åren 1915 och 1919, dvs. i början och slutet av mobiliseringstillståndet. Det förhållandet att det inkom endast 436 ärenden år 1915 berodde dock troligen delvis på att MO-ämbetet inte fanns under de första månaderna av detta år.

Av det totala antalet MO-ärenden var vanligen ungefär 60 procent inspektions- och övriga initiativärenden, under det att ca 40 procent av ärendena härrörde från klagomål från enskilda. Hos MO var det under åren 1915–1919 vanligen 19 ärenden per år som hänvisades till åtal, vilket antal motsvarar ca 3 procent av det totala antalet MO-ärenden.

Vid en jämförelse mellan uppgifterna om ärenden hos å ena sidan JO och å andra sidan MO under tiden för Första världskriget framgår att ärendetillströmningen hos MO var betydligt mer omfattande än den hos JO. Den stora tillströmningen av MO-ärenden kan ha berott på flera saker. De främsta orsakerna torde emellertid ha varit att mobiliseringstillstånd rådde samtidigt som många värnpliktiga kan antas ha haft god kännedom om MO:s existens p.g.a. pressens uppmärksammande av det nya ämbetet. Av uppgifterna om å ena sidan JO och å andra sidan MO framgår vidare att det i bl.a. förarbetena angivna önskemålet att MO:s

arbete i högre grad än JO:s skulle bestå av egna initiativ redan från början präglade det nya ämbetets verksamhet.

Antalet nya ärenden per år hos JO var under mellankrigsåren, dvs. fr.o.m. år 1920 t.o.m. år 1938, i genomsnitt ca 525 stycken per år. Klagomål från enskilda utgjorde under denna tidsperiod 82 procent av JO-ärendena. Inspektioner och andra myndighetsinterna ärenden stod således för i snitt endast 18 procent av ärendena. I allmänhet var det under dessa nitton år 14 ärenden per år som föranledde åtal, vilket antal motsvarar ca 2,5 procent av det totala antalet JO-ärenden.

Antalet nya ärenden hos MO under de nitton åren fr.o.m. år 1920 t.o.m. år 1938 var i genomsnitt ca 330 stycken. Mellankrigstidens ur försvarssynpunkt lugna samhällsförhållanden gjorde alltså att ärendetillströmningen hos MO under dessa år minskade påtagligt jämfört med antalet ärenden hos JO. Av det totala antalet MO-ärenden utgjorde inspektions- och motsvarande ärenden ca 70 procent och klagomålen från enskilda personer endast ca 30 procent. I allmänhet var det under dessa nitton år ca 7,5 MO-ärenden per år som hänvisades till åtal, vilket antal motsvarar ca 2 procent av det totala ärendeantalet.

Den mest uppenbara skillnaden mellan tiden för Första världskriget jämfört med mellankrigsåren var att antalet MO-ärenden sjönk påtagligt. Av det totala antalet nya ärenden hos riksdagens ombudsmän var under mellankrigsåren i princip två av tre ett JO-ärende och endast ett av tre ett MO-ärende. Andelen klagomålsärenden hos JO ökade samtidigt från 66 till 82 procent medan andelen klagomålsärenden hos MO sjönk från 40 till 30 procent. Det förhållandet att MO:s tillsynsverksamhet i högre grad än JO:s präglades av egna initiativ blev sålunda allt mer utpräglat.

6.2.3 Något om MO:s verksamhet

Såsom framgår av de i avsnitt 6.2.2 ovan redovisade statistiska uppgifterna hade MO hög arbetsbelastning under de första verksamhetsåren. MO:s tillsynsverksamhet skilde sig på en del sätt från den verksamhet som JO bedrev. Så fördes hos MO ett särskilt diarium över hemliga ärenden.[54] Dessutom ansågs vissa militära förvaltningsärenden fordra att MO biträddes av någon med speciell teknisk utbildning och erfarenhet. Från år 1916 hade han därför en byråintendent med militär bakgrund som medarbetare.[55]

[54] Alexanderson, 1935, s. 217.

[55] Det förhållandet att MO utrustades med en militärt utbildad medarbetare kan i viss mån ses som en kompromiss mellan 1915 års utformande av MO som en uteslutande lagkunnig person och 1901 års ursprungliga MO-idé, enligt vilken MO skulle ha militär fackkunskap. Jfr Henkow, 1962, s. 3.

De flesta ingripanden som MO gjorde härrörde från inspektioner och inte från klagomål. När MO bestämde vilka myndigheter som skulle inspekteras torde emellertid vikt ha fästs vid information om påstådda missförhållanden i tidningarna och i anonyma klagomål. Förutom att MO synes ha tagit emot åtskilliga anonyma klagomål förekom att värnpliktiga vid ett personligt besök, s.k. personlig hänvändelse, anförde muntliga klagomål. Förfaringssättet med personlig hänvändelse berodde på att en del värnpliktiga befarade repressalier från sina överordnade om klagomål på ett dokumenterbart sätt anfördes skriftligen och saknade direkt motsvarighet i JO:s praxis.[56]

Hugo Henkow har i en studie av MO:s verksamhet anfört att MO vid tiden för Första världskriget handlade "ett tämligen stort antal ärenden, i vilka gjordes gällande att värnpliktiga felaktigt inkallats till krigstjänstgöring eller annan militärtjänst, samt ärenden angående ekonomiska förmåner åt inkallade och deras familjer. Det övervägande antalet ärenden rörde emellertid straff- och processrättslig lagstiftnings tillämpning av krigsrätter eller bestraffningsberättigade militära chefer. Bland de åtal som anställdes avsåg påfallande många dröjsmål av krigsrätt med expedierande av straffuppgifter till fångvårdsstyrelsen. Den allvarliga bedömningen av sådana försummelser var föranledd av ofta oefterrättliga förhållanden med skedde givetvis med hänsyn till gällande regler om iteration ('första resan stöld' etc.). Övergrepp av befäl mot underlydande i form av smädelse eller misshandel ledde också till ingripanden, men inte i en omfattning som efter nutida erfarenheter kan betecknas som anmärkningsvärd."[57]

MO:s erinringsbeslut synes på samma sätt som JO:s sådana beslut under 1920- och 1930-talen ha övergått från att vara uttryckliga åtalsunderlåtelser till att bli mer formlösa. De i MO:s ämbetsberättelser refererade erinringsfallen, som ju dock inte säger särskilt mycket om det egentliga antalet erinringar, uppgick vanligen till mellan 30 och 40 stycken såväl under som efter Första världskriget.

Såsom framgår av avsnitt 6.2.2 ovan sjönk antalet MO-ärenden påtagligt under mellankrigsåren, vilket förhållande medförde att nyttan av MO sattes ifråga. Redan i mitten av 1920-talet anfördes i riksdagen att MO av besparingsskäl borde avskaffas. Som skäl för att MO inte behövdes anfördes därvid att MO-ärendena inte fordrade en särskild expedition av nuvarande omfattning utan mycket väl kunde handläggas av JO. Vidare anfördes att inrättandet av MO hade varit knutet till förstärkningar av

[56] Henkow, 1965, s. 163. Se även t.ex. MO 1958 s. 17.

[57] Henkow, 1965, s. 162. För närmare kännedom om MO:s verksamhet, se t.ex. Olle Lundströms uppsats "Om riksdagens militieombudsman" (1962) i vilken han redovisar studier av MO:s ämbetsberättelser under åren 1951–1962.

krigsmakten, varför de neddragningar som sedermera hade vidtagits av försvarsväsendet rimligen borde innebära att ämbetet nu hade blivit onödigt.[58] KU uttalade emellertid i utlåtanden som bifölls av riksdagen att förekomsten av en särskild kontrollmyndighet för försvarsväsendet i form av en MO var av sådant värde att t.ex. besparingssynpunkter inte kunde tillmätas någon större vikt i frågan.[59]

Under 1930 års riksdag anfördes motionsvis att arbetsfördelningen mellan JO och MO borde ändras genom att delar av JO:s kompetensområde flyttades till MO. Sedan KU hade inhämtat yttranden i frågan från JO och MO anförde utskottet emellertid att gällande bestämmelser, som var jämförelsevis välkända för allmänheten, hade den fördelen att de var klara och otvetydiga. Utskottet ansåg det visserligen önskvärt med en jämnare arbetsfördelning mellan JO och MO. En förändring i föreslagen riktning skulle enligt KU:s av riksdagen bifallna utlåtande dock göra ämbetenas kompetensgränser otydliga, något som var olämpligt.[60] Ett år senare, år 1932, begärde KU emellertid att möjligheten att slå samman MO och JO skulle utredas.

Den dåvarande MO:n, Holger Elliot, ansåg i sin analys av konsekvenserna av en sådan sammanslagning att ett avskaffande av MO-ämbetet skulle medföra att kontrollen över militieväsendet blev oacceptabelt bristfällig. Elliot betonade i sitt yttrande till KU att MO:s arbetsbelastning inte kunde avläsas endast genom ärendeantalet samt framhöll att det allmänt ansågs oundgängligt att "en riksdagens ombudsman vid fullgörande av sin viktiga och krävande uppgift själv personligen skall kunna i största möjliga omfattning genomtränga och behärska de föreliggande ärendena". Om JO och MO slogs samman skulle ett vidhållande av utredningskvaliteten enligt Elliot alltså fordra ett ämbete med två ombudsmän, varvid de besparingar som kunde uppnås skulle bli tämligen marginella.[61] Dessa synpunkter godtogs av riksdagen. Diskussionerna om möjligheten att uppnå rationaliseringsvinster genom en sammanslagning av JO och MO föranledde vid denna tid sålunda inga lagändringar.

6.2.4 Något om JO:s verksamhet efter 1915 års reform

JO-ämbetet hade när 1915 års instruktion trädde i kraft funnits i mer än 100 år. Syftet med 1915 års lagändringar var emellertid inte att förändra JO:s arbetsuppgifter utan endast att modernisera reglernas utformning

[58] Mot. AK 1926:210.
[59] KU 1926:6. Se även mot. AK 1928:420 och KU 1928:13.
[60] Mot. FK 1930:241 och KU 1930:28.
[61] MO:s yttrande till 1932 års KU finns intaget i MO 1933 s. 223 ff.

samtidigt som tillsynen över försvarsverksamheten flyttades från JO till MO. JO:s tillsynsområde krympte sålunda under det att obsoleta instruktionsstadganden togs bort och erinringspraxisen lagfästs.

Erinringsförfarandet i 3 § i JO-instruktionen tillämpades sedan 1915 års instruktion hade trätt i kraft på så sätt att tjänstemän som enligt JO hade begått oaktsamhetsfel gavs möjlighet att medge felet, vidta rättelse och ersätta den skada som eventuellt hade uppkommit. Om inte samtliga dessa tre förutsättningar förelåg ansåg den förste JO:n som tillämpade den nya instruktionen, Victor Petrén, att åtal skulle väckas. I LU anfördes att denna rättstillämpning kunde ses som en skärpning jämfört med den tidigare praxis som 1915 års lagstiftning hade avsett att lagfästa, men efter viss diskussion godtogs förfaringssättet av utskottet.[62] Under 1920- och 1930-talen upphörde emellertid erinringarna att alltid vara formulerade som uttryckliga åtalsunderlåtelser och blev istället alltmer oformaliserade.[63] Eftersom instruktionstexten stadgade att JO kunde låta ärenden som rörde oaktsamhetsförsummelser "bero vid" vad som hade uppnåtts i form av "rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit i saken" var ombudsmannens möjligheter att fritt bestämma under vilka omständigheter som ett ärende skulle avskrivas tämligen omfattandet. Ett angivande av att ombudsmannen hade valt att låta ärendet "bero vid" kritik innebar emellertid i princip alltid att åtal hade övervägts.

Såsom framgår av avsnitt 4.2.4 ovan väckte JO:s relation till domstolsväsendet viss uppmärksamhet på 1850-talet under Theorells tid som JO. Även i början av 1900-talet föranledde JO:s tillrättavisningar av domare ibland diskussioner. Så framhöll LU bl.a. åren 1917 och 1923 att JO-utlåtanden över domslut borde utformas med försiktighet, så att det inte verkade som att JO ägnade sig åt att överpröva lagakraftvunna domar.[64] Utskottets syn på domstolarna såsom konstitutionellt självständiga framkom även när JO i mitten av 1910-talet initierade en diskussion om tillsynsbefogenheterna över kommunaltjänstemän. LU betonade då nämligen att det varken var JO:s eller utskottets utan endast domstolarnas sak att fastställa huruvida en viss befattningshavare omfattades av JO:s tillsyn eller inte.[65]

Ämbetsberättelserna bestod redan på 1910-talet vanligen av ca 500 sidor. Redogörelserna för väckta åtal och t.ex. erinringsärenden som bedömdes vara av allmänt intresse var i allmänhet utförliga. Inte sällan innefattade ärendereferaten i huvudsak all skriftväxling som hade ägt rum

[62] LU 1916:1 s. 5 f.
[63] Jfr Alexanderson, 1935, s. 203.
[64] LU 1917:2 s. 7 och FLU 1923:2 s. 5 f. Efter uppkomsten av två lagutskott år 1919 ankom det på Första lagutskottet (FLU) att granska ombudsmännens ämbetsförvaltning.
[65] LU 1916:1 s. 5 och LU 1917:2 s. 5 f.

samt omfattande utredningar om författningstexter och rättsfrågor som var av relevans i ärendena. Ärendereferatens omfång och pedagogiska inriktning berodde naturligtvis på att JO-besluten skulle kunna läsas och förstås av juridiskt oskolade personer i form av såväl lägre tjänstemän som vanliga medborgare. Enligt min mening torde ämbetsberättelsernas omständliga utformning emellertid ha medfört att ärendereferaten, kanske framför allt av gemene man, ibland uppfattades som ostrukturerade och svårtillgängliga.

Såsom framgår av t.ex. avsnitt 11.2.5 nedan kan JO:s benägenhet att granska främst rättsväsendet i vid bemärkelse, dvs. domstolar, åklagare, polis och fångvård, knappast sägas ha förändrats förrän under senare delen av 1900-talet. Bland de tjänstemän som JO under tidigare delen av 1900-talet åtalade för ämbetsbrott återfinns således främst domare, åklagare och poliser. Även lantmätare, utmätningsmän, landskamrerare, tull-, post- och universitetstjänstemän samt diverse kyrkliga befattningshavare figurerar emellertid i ämbetsberättelserna för åren 1915–1938. De ärenden som utmynnade i åtal mot sådana tjänstemän härrörde visserligen vanligen från klagomål men ibland även från JO:s inspektionsverksamhet.

Inspektionerna var under tidigare delen av 1900-talet inte såsom numera inriktade mot vissa verksamhetsområden utan rörde snarare olika geografiska områden. När JO inspekterade den statliga förvaltningen i en viss landsända besökte han således alla där belägna myndigheter som han ansåg det vara av intresse att granska. I första hand uppmärksammades därvid domstolar samt åklagar-, polis-, fängelse-, uppbörds- och exekutionsväsendet. Även t.ex. länsstyrelser, domkapitel och ungdomsvårdsanstalter omnämns emellertid bland ombudsmannens inspektionsobjekt. Det förhållandet att JO vid denna tid inte ägnade den s.k. välfärdsadministrativa förvaltningen någon egentlig uppmärksamhet torde till inte ringa del ha berott på att förekomsten av en sådan var en jämförelsevis ny och föga omfattande företeelse, som det inte ingick i JO:s tradition att granska. Att JO vid denna tid betraktades som en auktoritet även inom den administrativa förvaltningsrätten framgår i och för sig av att Svensk Juristtidning redan år 1916 publicerade ett JO-uttalande rörande kommunala handlingars offentlighet.[66] Beträffande offentlighetsprincipen synes JO i egenskap av Tryckfrihetskommitténs ordförande emellertid alltid ha betraktats som en auktoritet.

Såsom framgår av avsnitten 5.2 och 6.2.2 ovan ökade antalet klagomålsärenden påtagligt hos JO i början av 1900-talet. Vad som styr allmänhetens benägenhet att klaga till JO kan knappast fastställas tillförlitligt. Att frekvensen klagomålsärenden står i samband med den offentliga

[66] SvJT 1916, s. 437 f.

sektorns omfattning måste emellertid hållas för visst. Dessutom måste allmänhetens genomsnittliga bildningsnivå antas spela åtskillig roll för både medborgarnas förmåga att inse att tjänstemän begår fel och deras förmåga att klaga hos tillsynsorgan. Det förhållandet att klagomålsärendena hos JO ökade under 1900-talets första decennier är sålunda föga förvånande med beaktande av att medborgarna vid denna tid generellt hela tiden blev mer välutbildade samtidigt som den offentliga verksamheten blev mer omfattande. Eftersom en del politiska grupperingar vid denna tid skarpt ifrågasatte de rådande samhällsförhållandena var vissa medborgare dessutom av politiska skäl synnerligen benägna att ifrågasätta myndigheters agerande.

Såsom har nämnts i avsnitt 5.2 ovan rörde under några år av 1900-talets första decennier ca 25 procent av den totala mängden av JO väckta åtal per år politiskt relaterade ärenden i form av t.ex. yttrandefrihetskränkningar. Den politiska kamp som ägde rum under den parlamentariska demokratins genombrott avspeglade sig under särskilt slutet av 1910-talet även i LU:s utlåtanden över JO:s ämbetsförvaltning, bl.a. i de reservationer som olika utskottsledamöter avgav.[67] Möjligen under viss påverkan av de konfliktfyllda politiska skeendena var dessutom utväxlandet av synpunkter mellan JO och LU om ombudsmannens befogenheter och ämbetsberättelsens utformning jämförelsevis intensivt under åren 1915–1918.[68] Efter år 1923 kom dialogen mellan JO och utskottet dock att helt avstanna för att inte återupptas förrän i slutet av 1940-talet. Under såväl 1920- som 1930-talen framställdes i och för sig vid några tillfällen motioner i vilka förändringar av JO-ämbetet föreslogs.[69] Sammantaget måste antalet genom JO:s verksamhet aktualiserade frågor som under åren 1915–1938 anknöt till någon sorts partipolitik emellertid sägas ha varit tämligen begränsat.

[67] Se den diskussion som fördes om val av tryckfrihetsjurymedlemmar i LU 1917:2 samt reservationerna av dels Nils Alexanderson till LU 1917:2, dels Carl Lindhagen till LU 1916:1 och LU 1917:2. Se även Alexanderson, 1935, s. 175 och 204.

[68] Se t.ex. LU 1918:4, vari både JO:s ärendehandläggning och ämbetsberättelsens utformning kritiserades på ett flertal punkter. De jämförelsevis intensiva diskussionerna mellan LU och JO under dessa år kan i viss mån dock även ha berott på att JO:n vid denna tid, Viktor Petrén, ägnade sig åt en tämligen offensiv ämbetsutövning.

[69] Se t.ex. i avsnitt 7.1.2 nedan omnämnda mot. AK 1936:359 och mot. AK 1936:397.

6.3 JO och ämbetsansvaret efter 1915 års reform – sammanfattning och avslutande synpunkter

I samband med att omfattande försvarsreformer genomfördes i början av 1900-talet började liberaler och socialdemokrater att kräva att förhållandet mellan manskap och befäl åtminstone i teorin skulle anpassas till de rättssäkerhetskrav som präglade förhållandet mellan medborgarna och det allmänna inom övrig offentlig verksamhet. För att tillgodose det ökade behovet av legalitetskontroll inom försvarsväsendet inrättades år 1915 ett särskilt militieombudsmannaämbete (MO). I diskussionerna om inrättandet av MO framkom en del frågor som under hela 1900-talet därefter har återkommit i de rättspolitiska diskussionerna om riksdagens ombudsmän. Så debatterades huruvida det var rimligt att försöka upprätthålla ombudsmannakontrollen över den expanderande offentliga sektorn genom att öka antalet ombudsmän samt huruvida det i sådant fall var lämpligt att vissa förvaltningsområden granskades av "specialombudsmän", såsom en MO.

Vid denna tid synes det ha ansetts självklart att varje ärende skulle granskas av en ombudsman personligen. Sålunda torde det ha varit uppenbart att de successiva utökningarna av offentliga åtaganden i längden skulle göra det omöjligt för en ensam JO att hinna både bedriva en effektiv inspektionsverksamhet och samtidigt granska alla klagomål som gavs in. Om det ansågs lämpligt att bryta ut delar av det offentliga verksamhetsområdet för att granskas av "specialombudsmän" var det enligt vissa debattörer emellertid inte självklart att just försvaret var den sektor som var i störst behov av en egen ombudsman, utan även t.ex. skolväsendet påstods i sådant fall behöva särskild tillsyn.

Det förhållandet att just försvarsverksamheten år 1915 bröts ut från JO:s tillsynsområde berodde framför allt på att det allmännas maktbefogenheter var ovanligt vidsträckta inom denna sektor samtidigt som det förelåg ett stort behov av att kunna legitimera förekomsten av allmän värnplikt trots avsaknaden av allmän rösträtt. Inrättandet av en MO var en tydlig manifestation av att den tidigare strängt hierarkiska, av krav på strikt lydnad präglade, relationen mellan befäl och manskap inte antogs fungera i en folkarmé, i vilken soldaterna såsom medborgare slogs för sitt land av fri vilja. Riksdagens åtgärd att flytta försvarsväsendet från JO:s till MO:s tillsyn kan således sägas ha varit en konsekvens av införandet av allmän värnplikt och underströk ombudsmannainstitutionens nära anknytning till rättsstatsideologin och principen att den offentliga makten utövas under lagarna.

MO förutsattes av riksdagen utöva tillsyn främst genom egna initiativ istället för att som JO i hög grad utreda klagomål. Detta förhållande visar

tämligen tydligt att riksdagen var väl medveten om att de hierarkiska förhållandena inom försvaret kvarstod i tillräckligt hög grad för att klagomål till MO skulle kunna antas framkalla repressalier från överordnade befattningshavare.[70] MO:s tillsyn avsåg dock vad som kan benämnas myndighetsinterna förhållanden under det att JO utredde klagomål från personer som inte alltid hade någon fortgående kontakt med den myndighet som de var missnöjda med. Det är därför föga förvånande att det var endast MO:s effektivitet som antogs förutsätta en tydlig inriktning mot initiativärenden.

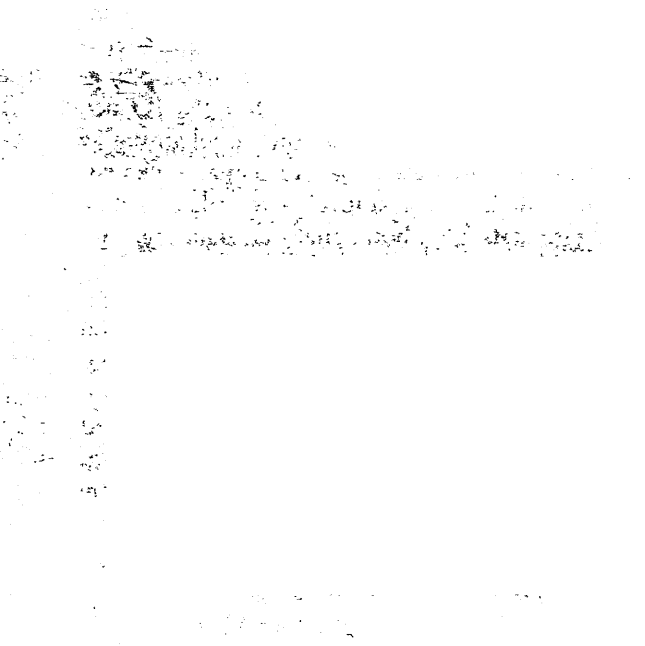
Efter att ha genomgått vissa smärre ändringar var 1810-års JO-instruktion i huvudsak oförändrad från år 1830 till år 1915. Det faktum att JO-instruktionen var oförändrad under nästan 100 år berodde dock knappast på att den redan ursprungligen var anpassad till samhällsutvecklingen och det sätt på vilket JO kom att bedriva sin verksamhet. Istället torde anledningen därtill ha varit att instruktionen inte var särskilt detaljerad samtidigt som varken riksdagen eller JO-ämbetets innehavare tolkade dess innehåll särskilt bokstavligt. Såsom Bertil Wennergren påpekar är det få institutioner som har haft så lätt att följa med i samhällsförändringarna som JO, eftersom det har varit en liten institution vars "verksamhet aldrig blivit föremål för någon stramare reglering. Uppdraget som JO har från första början betraktats som ett förtroendeuppdrag och dess innehavare har ansetts böra ha stor frihet att utforma verksamheten efter eget omdöme".[71]

Överflyttandet av tillsynen över den militära förvaltningen och jurisdiktionen från JO:s till MO:s ansvarsområde gjorde en omarbetning av regelverket kring JO oundviklig. År 1915 utfärdades sålunda dels en JO-instruktion, dels en MO-instruktion. JO och MO hade skilda kanslier men kom att ha i stort sett samma arbetsuppgifter och befogenheter inom sina respektive tillsynsområden. I de båda instruktionerna lagfästes den från början av 1800-talet härrörande erinringspraxisen. Fr.o.m. 1920- och 1930-talen förekom dock att erinringarna inte utformades som åtalsunderlåtelser utan istället som en sorts mer formlösa kritikförfaranden.

De första åren efter inrättandet av MO handlade det nya ämbetet nästan 50 procent fler ärenden än JO. Sedan mobiliseringstillståndet upphört i samband med Första världskrigets slut blev MO-ärendena emellertid allt färre medan framför allt klagomålsärendena hos JO blev allt fler. Under mellankrigstiden kom därför att diskuteras om inte MO av besparingsskäl borde avskaffas eller slås samman med JO. Det förhållandet

[70] Om den militära hierarkin vid denna tid, se t.ex. Granström, 2002, s. 211 och där anförda hänvisningar.
[71] Wennergren, 1977, s. 205.

att antalet JO-ärenden hela tiden ökade samtidigt som ärendena hos MO minskade uppfattades därvid allmänt som ett problem. Om inte intresset för rättssäkerhetsfrågor inom militieväsendet i slutet av 1930-talet hade ökat väsentligt p.g.a. Andra världskrigets utbrott förefaller det enligt min mening därför ganska sannolikt att en sammanslagning av JO och MO skulle ha ägt rum redan på 1940-talet.



7 JO och ämbetsansvaret vid 1900-talets mitt

7.1 JO under 1940-talet

7.1.1 Bakgrunden till 1941 års utformning av JO- och MO-ämbetena

År 1937 framställdes flera, mot det rådande rättsläget kritiska, motioner angående utformningen av JK-, JO- och MO-ämbetena.[1] I motionerna gjordes gällande att det borde utredas hur kontrollen över rättsskipningen och förvaltningen skulle kunna effektiviseras samt hur JK, JO och MO skulle kunna ges en starkare ställning. KU anförde i anledning av dessa synpunkter att det "synes utskottet att dessa ämbetsmän, vilka enligt grundlag och instruktion skola utöva kontroll över rikets högsta myndigheter med undantag för statsrådet, böra erhålla en ställning, som minst motsvarar den, som tillkommer justitie- och regeringsråd. Både med hänsyn till utövningen av kontroll under ämbetstiden och med hänsyn till önskvärdheten att dessa ämbeten icke, såsom ofta varit fallet, bli genomgångsplatser till de högsta administrativa och judiciella ämbetena, finner utskottet en reglering av förhållandet till dessa senare önskvärd. Utskottet anser uteslutet att ytterligare valbarhetsvillkor utöver vad grundlag redan stadgar skulle uppställas, men finner utredning önskvärd, om och vilka åtgärder möjligen kunde vidtagas för att vidga den krets av personer, ur vilken man skall kunna finna de för uppgiften lämpligaste."

Eftersom JO och MO skulle väljas av varje lagtima riksdag hade enligt KU "naturligen uppstått fråga, om icke de båda sistnämnda skulle kunna väljas för längre tid exempelvis 4 år, motsvarande andrakammarperioden. Utan att taga ställning till denna fråga anser utskottet, att densamma bör vid utredningen upptagas till närmare prövning, varvid dock bör beaktas, att i någon form riksdagens årliga kontroll över sina ombudsmäns allmänna ämbetsförvaltning bevaras. Oavsett om en förlängning

[1] Mot. FK 1937:141, AK 1937:51, AK 1937:293 samt AK 1937:187.

av valperioden genomföres eller ej, lärer ock vara nödvändigt undersöka, om och på vad sätt pension må kunna beredas en avgående" JO och MO efter vissa års tjänstgöring. Även reglerna för utskottsgranskningen av ombudsmännens ämbetsberättelser och sättet att välja JO och MO genom valmän borde enligt KU utredas.[2]

Riksdagen antog KU:s hemställan och den utredning som tillsattes avgav två år senare ett betänkande angående JK:s, JO:s och MO:s allmänna ämbetsställning m.m., SOU 1939:7. Betänkandet innefattade en allmän översikt över främst JO:s och MO:s arbetsuppgifter och konstitutionella ställning. I denna översikt noterades att JO-ämbetet vid dess tillkomst hade varit ifrågasatt men att det i allmänhet torde kunna "sägas att såväl JO-ämbetets ivrigaste förespråkare som dess argaste vedersakare hyste en uppfattning om det nya ämbetets betydelse som, enligt vad senare utveckling givit vid handen, var betydligt överdriven. Bland annat tilltrodde man JO insatser ifråga om laginitiativ och på de ekonomiska författningarnas område som icke rimligen kunde effektueras av en ensam man".

I betänkandet anfördes vidare följande. "Såsom förut antytts skulle JO utgöra en av de konstitutionella garantierna. Han hade att hålla ett vakande öga på riksstyrelsen så att denna icke genom missbruk av sin auktoritet inspirerade underlydande ämbetsmän till olagligheter och övergrepp. JO:s aktion kom i dylika fall till det yttre att rikta sig mot vederbörande ämbetsman, i själva verket emellertid mot den regering som ansågs hava föranlett lagbrottet.[3] Denna sida av JO:s verksamhet minskade helt naturligt i betydelse allteftersom den av 1809 års grundlagsstiftare förutsatta dualismen regering-riksdag uppmjukades. Målsmän ha icke heller saknats för den uppfattningen att, sedan det parlamentariska systemet numera vunnit burskap i vårt land, ombudsmannainstitutet vore överflödigt, ja, olämpligt och oändamålsenligt. Här kan också nämnas att i Finland, som sedan 1919 har ett JO-ämbete efter svenskt mönster, detta ämbetes bestånd under senare tid ifrågasatts just med ett sådant resonemang som utgångspunkt. År 1932 föreslog sålunda den finska regeringen i en proposition till riksdagen – under uttalande, att det ej kunde förnekas att en särskild övervakning av statsorganens verksamhet från riksdagens sida i ett parlamentariskt styrt land icke vore obetingat nödvändig – att JO-befattningen måtte indragas. Den finska riksdagen biföll dock icke propositionen."

[2] KU 1937:20 s. 6 f.

[3] Såsom framgår av avsnitt 4.2.1 ovan saknas tydliga motivangivelser i frågan om inrättandet av JO i förarbetena till 1809 års regeringsform. Enligt min mening är det således svårt att veta i vilken utsträckning som inrättandet av JO motiverades av önskemålet att skapa en konstitutionell kontroll över regeringsmakten.

Då "den svenska opinionen" enligt betänkandet "för visso icke skulle vilja ansluta sig till ett förslag om JO-ämbetets avskaffande, beror väl detta väsentligen på att ämbetet vunnit sitt berättigande hos oss på ett annat område än den konstitutionella kontrollens. Redan vid ämbetets tillkomst torde önskemålet att bereda befolkningen ett skydd mot byråkratien i allmänhet – alltså alldeles oavsett om denna i sitt handlande stödde sig å riksstyrelsen eller ej – ha spelat en avgörande roll. Det föll sig naturligt att kontrollen över ämbetsmännen icke utgick från regeringen, då för tiden byråkratiens huvud, utan från folkrepresentationen. Genom sin verksamhet efter denna linje har också ämbetet under tidernas lopp vuxit sig fast i det allmänna medvetandet. JO har blivit en modern folktribun, hos vilken den enskilde vet sig kunna påräkna hjälp och stöd mot godtyckligt ämbetsmannavälde. Visserligen har statsskickets demokratisering och parlamentarismens genombrott medfört förstärkta garantier för de medborgerliga rättigheter vilkas skyddande var en så betydelsefull uppgift för JO under tidigare skeden av ämbetets historia. Men om ock en viss förskjutning därigenom inträtt i fråga om arten av de ärenden, som sysselsätta ämbetets innehavare, finnes ingen anledning att förutse en fortgående minskning av ämbetets betydelse. I och med att den statliga verksamheten spänner över allt flera områden av samhällslivet och därmed den statliga förvaltningen vidgas, torde tvärtom behovet av en sådan, utanför byråkratien stående kontrollinstans göra sig i ökad grad gällande. Vid bedömandet av ämbetets betydelse är även att märka att denna endast i mindre mån låter sig mätas i det årliga antalet erinringar och åtal mot domare och ämbetsmän, som expedieras av ombudsmannen. Den största vikten har ämbetet genom sin blotta tillvaro. Ty – såsom lagutskottet vid 1859–60 års riksdag uttryckte det – ju mindre anledningar för JO att gripa in med sin ämbetsmyndighet, desto säkrare är ändamålet med institutionen uppnått."[4]

I betänkandet framhölls vidare att en betydande expansion av försvaret för närvarande ägde rum "och några inskränkningar härvidlag synas icke vara att förvänta inom den närmaste framtiden". De ifrågasättanden av MO-ämbetets existens som hade framförts i början av 1930-talet förlorade sålunda sin aktualitet genom den utrikespolitiska oro som föregick Andra världskrigets utbrott.[5] För att närmare studera frågan om en sammanslagning av JO och MO vore lämplig hade de sakkunniga emellertid granskat en sammanställning av antalet av ombudsmännen behandlade ärenden under senare delen av 1930-talet.

Sammanställningen visade att det till MO inkom väsentligt mycket

[4] SOU 1939:7 s. 26 f.

[5] Betänkandet färdigställdes i mitten av mars 1939.

färre klagomål än till JO, varför man enligt de sakkunniga kunde hävda att MO borde överta en del arbetsuppgifter från JO. Även om antalet klagomål hos MO från enskilda var ganska ringa borde man enligt betänkandet emellertid "bemärka att dessa klagomål som regel äro av den art att de föranleda skriftväxling. Det relativa antalet framställningar från notoriska kverulanter och sinnessjuka är betydligt mindre hos MO än hos JO. Överhuvudtaget torde man kunna säga att inom militärväsendet den enskilde är mindre benägen för klagomål än annorstädes, vare sig detta beror på vanan vid disciplin eller har annan orsak; detta hindrar icke att allvarliga missförhållanden kunna föreligga, vilka påkalla MO:s ingripande. Undersökningarna inom det militära området äro icke sällan mera besvärliga och tidsödande än å det civila, beroende icke minst av att MO ofta själv måste ombesörja den behövliga utredningen. Författningsföreskrifterna inom försvarsväsendet äro merendels ganska svårtillgängliga samt till form och innehåll stundom oklara".[6]

Sammantaget ansåg de sakkunniga att det inte vore lämpligt att försöka vare sig flytta arbetsuppgifter från JO till MO eller åstadkomma besparingar genom att slå samman JO:s och MO:s kanslier. Inte heller ansåg de det meningsfullt att lagfästa den samverkan som redan förekom mellan ombudsmännen. Istället framfördes i betänkandet ett flertal, i avsnitt 7.1.2 nedan närmare redovisade, förslag om hur riksdagens båda ombudsmannaämbeten skulle få bättre arbetsorganisationer och en starkare ställning såväl arbets- som statsrättsligt.

7.1.2 Förslag till grundlagsändringar i 1939 års betänkande angående JK:s, JO:s och MO:s allmänna ämbetsställning m.m.

I det i avsnitt 7.1.1 ovan nämnda betänkandet av år 1939 diskuterades bl.a. JK-, JO- och MO-ämbetenas anställningsförhållanden och grundläggande uppgifter. Därvid noterades att frågan om huruvida JO i önskvärd utsträckning kunde hävda sig mot den offentliga byråkratin hade uppmärksammats flera gånger tidigare. Såsom framgår av avsnitt 5.2 ovan hade påståenden om att JO-befattningen inte borde innehas av en förutvarande statstjänsteman vid dessa tillfällen tillbakavisats av både KU och riksdagen. Under senare delen av 1930-talet aktualiserades denna fråga åter genom att det år 1936 väcktes två motioner, i vilka det gjordes gällande att JO inte visade önskvärt civilkurage i sin tillsyn över höga ämbetsmän såsom t.ex. ledamöterna i Högsta domstolen.

[6] SOU 1939:7 s. 31 ff.

Den ena av dessa motioner, mot. AK 1936:359, tog sin utgångspunkt i de förmenta fel som Högsta domstolen påstods ha begått i samband med det år 1935 avgjorda s.k. Hörnströmska arvsmålet.[7] I den andra motionen, mot. AK 1936:397, fördes argumentation i anslutning till såväl det Hörnströmska arvsmålet som Högsta domstolens hantering av det s.k. Högbroforsmålet.[8] I båda motionerna, som saknade enhetlig partipolitisk grund, påstods att JO:s oförmåga att på allvar granska försummelser av Högsta domstolen måste antas bero på att det till JO enligt fast praxis utnämndes gentemot justitieråden underdåniga karriärdomare, som vanligen hoppades att själva så småningom bli justitieråd.[9] Enligt vad som anfördes i motionerna borde det därför snarast utredas vilka åtgärder som kunde vidtas för att förbättra och stärka JO:s ställning. KU ansåg liksom vid tidigare tillfällen då påståenden av denna art hade framförts att inga åtgärder borde vidtas, något som riksdagen instämde i.[10] När denna fråga återkom i 1939 års betänkande om JK:s, JO:s och MO:s allmänna ämbetsställning m.m. anfördes emellertid följande om rekryteringen till JO- och MO-befattningarna.

"Under senare tid ha från olika håll framförts krav att JO- och MO-ämbetena måtte stärkas. Dessa krav ha till en del motiverats med att det förefunnits en mera allmän känsla av att dessa ämbeten icke ägde den självständighet och den tyngd, som vore nödvändiga förutsättningar för fyllandet av de viktiga samhälleliga funktioner som anförtrotts dem. Orsaken härtill har man menat vore att söka i den nu tillämpliga ordningen enligt vilken JO- och MO-befattningarna tjäna såsom passageplatser till högre ämbeten inom domstolsväsendet eller administrationen." De sakkunniga betonade i sitt betänkande att hittillsvarande ombudsmän enligt deras uppfattning alltid hade "med bestämdhet" ingripit mot försumliga ämbetsmän oavsett om dessa haft höga positioner eller inte. Några konkreta exempel på tillfällen då sådana ingripande hade ägt rum anfördes i och för sig inte.[11] I betänkandet framhölls emellertid att det inte fanns

[7] Denna motion framställdes av den vid denna tid kommunistiske medlemmen i Socialistiska partiet Nils Flyg. Närmare om det Hörnströmska arvsmålet, se JO 1936 s. 230 samt NJA 1935 s. 1. Högsta domstolen hade i detta mål meddelat en felaktig dom i en fråga som rörde tolkning och tillämpning av testamente. JO:s utredning av ärendet utmynnade i att ombudsmannen, med hänsyn till det begångna felets beskaffenhet och de upplysningar som hade erhållits rörande utbetalade ersättningar, ansåg att ärendet inte föranledde vidare åtgärd.

[8] Denna motion framställdes av högervilden Nils Christiernsson. Närmare om Högbroforsmålet, se NJA 1933 s. 724 och t.ex. Svensson, 1994, s. 497 ff.

[9] Jfr SOU 1939:7 s. 36 och 63.

[10] KU 1936:41.

[11] JO-åtal mot höga ämbetsmän förekom otvivelaktigt. Se t.ex. JO 1926 s. 223 och JO 1929 s. 46. Även om JO såsom har nämnts i avsnitt 4.2.4 ovan riktade åtskillig kritik

något fog för påståenden att "ombudsmannaämbetena skulle förfallit i ett tillstånd av svaghet och beroende. Därmed är icke sagt att varje risk för att så framledes kunde bli fallet är utesluten. Den nuvarande stora skillnaden såväl i lönehänseende som ur trygghetssynpunkt mellan ombudsmannaämbetena och de högre ämbeten, vartill ombudsmännen regelmässigt i sinom tid vinna befordran, kan onekligen ur olika synpunkter anses mindre lämplig. Den misstanken får icke insmyga sig hos allmänheten att en ombudsman vid handläggningen av ett ärende skulle kunna låta sig ledas av hänsyn till dem som ha att besluta om eller inverka å hans kommande karriär".[12]

Enligt de sakkunniga hade "under senare tid så gott som undantagslöst" domstolsjurister i form av revisionssekreterare valts till JO respektive MO. Detta förhållande ansåg de sakkunniga naturligt eftersom revisionssekreterarna "utgöra en elitkår bland landets jurister". Ändå framhölls följande i betänkandet. Möjligheterna att besätta ombudsmannaämbetena med skickliga jurister "utom domstolskarriären", såsom t.ex. advokater och rättsvetenskapsmän, borde vidgas. Dessutom var det olyckligt att det förekom misstankar, om än ogrundade sådana, om att JO:s verksamhet till följd av ämbetsinnehavarens förhoppningar om framtida befordringsmöjligheter inte bedrevs med tillbörlig självständighet. Om JO och MO blev slutposter fanns det emellertid en risk för att "de själva hemfalla åt den byråkratism, de äro satta att bekämpa". Ämbetsinnehavet förutsatte nämligen "en viss ungdomlighet och initiativkraft. Intresset och vakenheten hos en ombudsman som under mycket lång tid beklätt ämbetet kunde komma att slappna". Att helt eliminera det nuvarande passagesystemet och göra ombudsmannaämbetena till slutposter var därför inte lämpligt. Ombudsmännens ämbetsinnehav borde enligt de sakkunniga emellertid göras mer beständigt.[13] I betänkandet anfördes därför följande.

Enligt 96 § GRF skulle en JO förordnas av varje riksdag. Lagtima riksdag skulle ursprungligen hållas vart femte år. I fråga om verksamhetstid hade således JO:s arbetsvillkor förändrats påtagligt genom att riksdag sedan år 1866 hölls årligen. Denna omständighet hade emellertid inte ägnats någon särskild uppmärksamhet vid antagandet av 1866 års riksdagsordning. Förslag om att lagändringar skulle vidtas så att nyval av JO inte skulle äga rum vid varje riksdag framställdes under senare delen av 1800-talet flera gånger utan att nå framgång.[14] "Då nu frågan

---

mot Högsta domstolen på t.ex. 1850-talet har, såvitt jag kunnat finna, JO dock aldrig fört ett riksrättsåtal mot ledamöter i Högsta domstolen.

[12] SOU 1939:7 s. 37.

[13] SOU 1939:7 s. 38 ff.

[14] SOU 1939:7 s. 40 ff. Se även mot. FK 1868:9, mot. AK 1874:178, mot. AK 1898:154 och mot. AK 1899:223.

om förlänande av ökad stabilitet åt ombudsmannaämbetena ånyo framföres, finna de sakkunniga det lämpligt att först undersöka angelägenheten och möjligheten av att förlänga mandattiden för ombudsmännen. Under den tid, som förflutit sedan sekelskiftet, ha innehavarna av JO-ämbetet haft en genomsnittlig funktionstid av något över 4 år. Militieombudsmännen ha i medeltal fungerat ungefär 3 år. Även om de nyare tidsförhållandena fört med sig en större rörlighet på alla områden, synes det uppenbarligen vara otillfredsställande med så korta tjänsteperioder. De sakkunniga kunna emellertid icke underlåta att påpeka att förhållandena under vissa tidigare skeden varit betydligt sämre. Sedan JO Fröman efter att ha utövat ämbetet i 23 år lämnat detsamma, innehades befattningen under åren 1884–1898 av icke mindre än 8 ombudsmän, vilket i genomsnitt utgör allenast 1 3/4 års ämbetsinnehav för varje."[15]

För en förlängning av ombudsmännens mandattider talade enligt de sakkunniga det förhållandet att en ny ombudsman alltid borde ha en viss tid på sig att sätta sig in i arbetsuppgifterna och "förvärva nödig erfarenhet och vana. Skulle den nyvalde kunna uträtta något av vikt" fick han inte ha alltför kort tid på sig att t.ex. läsa in svårtillgängliga författningsföreskrifter och på andra sätt skaffa sig erfarenhet. Det främsta argumentet för en förlängning av ombudsmännens valperioder ansåg man emellertid vara att en sådan skulle ge JO och MO en mer tryggad ställning, varvid de skulle få bättre arbetsro.[16] Följande anfördes.

"Ett längre mandat ger vidare ombudsmannen tillfälle att visa sin förmåga, hans duglighet blir känd, han kan i vidare kretsar förvärva förtroende och sympatier. En tillfällig misstämning, som till följd av någon hans ämbetsåtgärd må uppstå inom någon grupp av riksdagens ledamöter, kan få tid att lämna rum för en mera objektiv granskning av hans verksamhet i dess helhet. Härvid är särskilt att märka att ombudsmannens åligganden ofta äro av grannlaga och ömtålig natur; han riskerar stundom att stöta en opinion för huvudet. Ombudsmannens prestige skulle vinna, därest man tillförsäkrade honom en stabilare position. De nu angivna omständigheterna ha sin betydelse icke bara då det gäller ämbetsutövningen utan även, och kanske särskilt, då det för riksdagen gäller att förvärva och behålla en lämplig förmåga".[17]

Visserligen hade kompetenta kandidater till ombudsmannabefattningarna enligt betänkandet aldrig saknats. Emellertid hade "ofta en eftersträvad, högt kvalificerad person visat sig ovillig antaga kandidaturen huvudsakligen på grund av osäkerheten i förordnandets längd". Alla dessa

[15] SOU 1939:7 s. 46.
[16] SOU 1939:7 s. 46 ff.
[17] SOU 1939:7 s. 48.

olika nackdelar med de nuvarande mandattiderna föranledde de sakkunniga att föreslå att val av ombudsmän skulle verkställas en gång under varje valperiod till andra kammaren, dvs. vart fjärde år. Eftersom riksdagens ställning i förhållande till ombudsmännen var densamma som en huvudmans ställning till sitt ombud borde enligt de sakkunniga förlängningen av mandattiderna kombineras med ett införande av bestämmelser som gjorde det möjligt för riksdagen att vid behov omgående skilja en ombudsman från ämbetet.[18] Förlängningen av JO:s och MO:s mandatperioder samt införandet av en möjlighet att skilja ombudsmännen från deras respektive befattning föreslogs i betänkandet ske genom ändringar i 96, 97 och 98 §§ GRF samt i 42 § 2 mom. och 68 § GRO.[19]

Av 68 § GRO borde enligt de sakkunniga följa bl.a. att JO och MO skulle "väljas å lagtima riksdag för tiden från valet till dess sådant val under fjärde året därefter försiggått" och i 96 § GRF skulle orden "varje lagtima riksdag" bytas ut mot "riksdagen". Dessutom ansåg man att grundsatsen om likställighet mellan män och kvinnor i fråga om JO- och MO-befattningarna borde fastslås genom att lokutionen i 96 § GRF om förordnande av "två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända män" ändrades till att avse att riksdagen skulle förordna "två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare". Såsom framgår av avsnitt 6.1.2 ovan angavs sedan år 1915 i 97 § GRF att val av JO och MO jämte suppleanter skulle ske på sätt som stadgades i riksdagsordningen. I 1939 års betänkande föreslogs att 97 § GRF skulle utökas med ett andra moment. Av detta skulle följa att om någon av ombudsmännen eller deras respektive suppleanter inte längre åtnjöt riksdagens förtroende, denne av riksdagen skulle entledigas på hemställan av det utskott, dvs. LU, som hade granskat ämbetsförvaltningen. Stadgandet i 98 § GRF om förutsättningarna för att JO:s och MO:s respektive suppleanter skulle träda in i ämbetena borde enligt de sakkunniga därvid vidgas till att omfatta varje tillfälle som innebar att "ombudsmans ämbete eljest bliver ledigt", dvs. t.ex. att riksdagen genom misstroendevotum skilt en ombudsman från befattningen.[20]

En förlängning av ombudsmännens mandatperioder till fyra år gjorde enligt de sakkunniga det angeläget att "reglerna för utseendet av ombudsmännen så utformas att de i görligaste mån garanterar att valet träf-

[18] SOU 1939:7 s. 48 ff.

[19] Bestämmelsen i 42 § 2 mom. GRO borde enligt vad som föreslogs i SOU 1939:7 ange bl.a. att om LU skulle "finna, att ombudsman eller hans suppleant icke är förtjänt av riksdagens förtroende och fördenskull bör skiljas från sin befattning utan avbidan å utgången av den tid för vilken han blivit vald, skall utskottet i sitt utlåtande hos riksdagen härom göra hemställan". SOU 1939:7 s. 8.

[20] SOU 1939:7 s. 7 f. och 105 ff.

far en lämplig person". De valregler som i slutet av 1930-talet gällde för JO och MO var med smärre ändringar i stort sett desamma som hade tillämpats för val av JO sedan början av 1800-talet. De sakkunniga hade dock i huvudsak inga anmärkningar mot det rådande systemet, så när som på att man ansåg att utseendet av elektorer borde ske i samma ordning som val till utskott, dvs. enligt proportionell valmetod, och att själva omröstningsreglerna borde ersättas av 1921 års föreskrifter för val av riksdagens talmän och vicetalman.[21]

Utöver förlängningen av ombudsmännens mandattider till fyra år borde JO:s och MO:s ställning enligt de sakkunniga stärkas genom förbättringar av deras löne- och pensionsvillkor. I betänkandet lämnades en historisk tillbakablick över JO:s och MO:s ställning i löne- och pensionshänseende från respektive ämbetes uppkomst till slutet av 1930-talet. Därvid konstaterades att det under 1809–1810 års riksdag hade fastslagits att om innehavaren av JO-ämbetet förut hade haft statlig tjänst, han skulle kunna återgå till denna "på det staten icke måtte graveras, att honom sedermera särskilt pensionera", men att riksdagen ändå ofta beviljade avgående ombudsmän pension. Vidare noterades i betänkandet att JO:s lön sedan år 1810 hade höjts i ungefär samma takt som den allmänna löneutvecklingen inom staten men att det, framför allt i olika motioner, med jämna mellanrum hade gjorts gällande att JO:s lönevillkor påtagligt borde förbättras.[22]

Enligt de sakkunniga vore det lämpligt att i lönehänseende likställa JO och MO med justitie- och regeringsråden. En sådan förändring skulle vid denna tid, dvs. i slutet av 1930-talet, innebära en höjning av JO:s respektive MO:s årslön från ca 17.000 kr till ca 21.000 kr, något som innebar en ökning med nästan 25 procent.[23] I betänkandet uttalades att "(l)ikställighet i löneavseende med justitieråden kan antagas medföra ökad benägenhet hos ombudsmannen att kvarstanna i sitt ämbete. Det kan också antagas att en dylik förbättring av ombudsmännens löneställning skall möjliggöra förvärv till JO- eller MO-ämbetet av en ledamot i någon av våra högsta domstolsinstanser eller av en framstående advokat eller vetenskapsman." Även om mandattiden förlängdes från ett till fyra år

[21] SOU 1939:7 s. 8 och 66 ff. JO och MO valdes var för sig av 48 särskilda elektorer, av vilka vardera kammaren hade utsett 24 stycken. Enligt praxis förrättades valet snarast möjligt efter det att FLU:s utlåtande över respektive ombudsmans ämbetsförvaltning hade behandlats av riksdagen. Dessa utskottsutlåtanden hörde i allmänhet till de första som behandlades, varför valproceduren normalt ägde rum i början av riksdagen.

[22] SOU 1939:7 s. 52 ff. och 59.

[23] För en uppfattning om ombudsmännens samt justitie- och regeringsrådens lönevillkor jämfört med normalt löneläge i Sverige vid denna tid, se "Vad kostade det?" (1993) av Lars Lagerqvist och Ernst Nathorst-Böös.

hade ordinarie domare en betydligt mer trygg ställning än ombudsmännen. Detta förhållande kunde enligt de sakkunniga anföras som skäl för att ombudsmännen borde ha högre lön än justitie- och regeringsråden. Mot sådana löneförhöjningar talade emellertid att det inte kunde "förbises att ett ämbetes åtråvärdhet ej är beroende enbart av den rang, lön, pension etc. som följer detsamma" samt att man inte borde "alldeles eliminera lusten hos vederbörande ombudsman att, sedan han under en rimlig tid fyllt sitt värv som sådan, söka sig till en annan befattning. Såsom tidigare framhållits böra nämligen ombudsmannabefattningarna icke göras till slutposter".[24]

Det förhållandet att JO och MO saknade pensionsrätt i egenskap av ombudsmän var enligt de sakkunniga olyckligt, särskilt om man "avser att vidga kretsen av dem som kunna aspirera å ombudsmannabefattningarna även till andra än statstjänstemän". För t.ex. "en advokat måste nämligen – förutom befattningens trygghet och löneställning – pensionsfrågan spela en mycket viktig roll. Detta gäller särskilt ifall hans utövning av ombudsmannaämbetet blir mera långvarig". De sakkunniga ansåg därför att den som hade innehaft en ombudsmannabefattning under åtta år alltid skulle vara berättigad viss pension.[25]

Eftersom JO:s och MO:s respektive instruktioner av år 1915 skulle behöva ändras i anslutning till de föreslagna grundlagsändringarna hade de sakkunniga framställt förslag till nya instruktioner, som behandlas närmare i avsnitt 7.1.3 och 7.1.4 nedan. Vidare hade de sakkunniga utrett JK:s arbetsuppgifter och konstitutionella ställning. Betänkandets innehåll såvitt detta avser JK behandlas i avsnitt 7.1.5 nedan.

Betänkandet av år 1939 om JK:s, JO:s och MO:s allmänna ämbetsställning m.m. remitterades för yttrande till JK, JO och MO samt ett flertal andra offentliga myndigheter och institutioner. Den dåvarande JO:n, Nils Ljunggren, var mycket positiv och framhöll att de sakkunnigas förslag skulle innebära en betydelsefull förstärkning av ämbetets ställning. Inte heller någon av de andra remissinstanserna hade något att erinra mot de sakkunnigas idéer.[26]

En proposition med förslag till ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen framställdes på grundval av de sakkunnigas betänkande. Samlingsregeringens justitieminister, bondepartisten Karl Gustaf Westman, uppgav därvid att de sakkunnigas förslag hade underkastats endast "vissa ändringar av formell natur". KU ansåg att de föreslagna grundlagsändringarna var "väl ägnade att bidraga till det stärkande av JO:s och

[24] SOU 1939:7 s. 63.
[25] SOU 1939:7 s. 64 ff.
[26] Prop. 1940:152 s. 26 f.

MO:s ställning, för vilket riksdagen år 1937 uttalat sig". Ändringarna av 96, 97 och 98 §§ GRF samt 42 och 68 §§ GRO biträddes sålunda av ett enhälligt KU och antogs av riksdagen först år 1940 och därefter slutligt i början av år 1941.[27]

7.1.3 JO-instruktionen av år 1941

Såsom framgår av avsnitt 7.1.2 ovan förutsatte de grundlagsändringar som antogs slutligt år 1941 att JO:s och MO:s respektive instruktioner ändrades. Under år 1941 utarbetades därför en proposition med förslag till nya instruktioner. Enligt vad justitieminister Westman anförde i propositionen var av 1937 års sakkunniga utarbetade instruktionsförslag i stort sett "tillfredsställande ur de synpunkter, från vilka granskningen av desamma bör ske från Kungl. Maj:ts sida".[28] Vissa framför allt redaktionella justeringar vidtogs emellertid.[29] Propositionen granskades av FLU. Utskottet, som var enhälligt, hade i huvudsak inget att erinra mot lagförslagen.[30] De instruktionsförslag som år 1941 antogs av riksdagen överensstämde sålunda i stort sett med vad som hade förslagits i 1939 års betänkande.

I 1–5 §§ i 1915 års JO-instruktion reglerades bl.a. JO:s arbetsuppgifter, verksamhetsområde och befogenheten att avge erinringar. Dessa bestämmelser hade likartat innehåll i 1941 års instruktion som i den tidigare instruktionen, trots att utformningen i 4 § av JO:s plikt att enligt 101 § GRF anställa riksrättsåtal hade blivit föremål för diskussion i samband med det Hörnströmska arvsmålet.[31]

I 6 § i 1941 års instruktion fanns, på motsvarande sätt som i 11 § i 1915 års instruktion, bestämmelser om att det ålåg JO att efter förordnande från riksdagen, dess Bankoutskott eller revisorer åtala eller genom

[27] KU 1940:18 s. 7 och SFS 1941:89. KU framhöll emellertid i sitt utlåtande att den nya utformningen av 97 § 2 st. GRF samt 42 § 2 mom. GRO "böra förstås så, att hemställan om JO:s eller MO:s entledigande endast skall kunna göras i vederbörande utskotts utlåtande angående granskningen av ombudsmännens förvaltning och på grund av iakttagelser, gjorda vid denna granskning".

[28] Prop. 1941:10 s. 16.

[29] Så ansåg justitieministern t.ex. att för "den person, som nu benämnes ombudsmans 'efterträdare', synes böra användas beteckningen 'ställföreträdare', vilken torde vara att föredraga framför den av de sakkunniga föreslagna benämningen 'suppleant'." Prop. 1940:152 s. 29.

[30] Vissa mer eller mindre redaktionella jämkningar vidtog FLU dock. Så kom bestämmelser som rörde ombudsmännens semestrar och avlöningsförmåner i enlighet med vad som hade förespråkats av de sakkunniga att upptas i avlöningsregementet för riksdagens verk. Jfr SOU 1939:7 s. 116. Även förbuden för ombudsmännen att utöva bitjänster upptogs i avlöningsregementet för riksdagens verk. FLU 1941:8 s. 8.

[31] Jfr SOU 1939:7 s. 108 f.

ombud låta åtala bl.a. fullmäktige i riksbanken eller riksgäldskontoret.[32] I 7 § angavs att det ålåg JO att föra åtal för sådana angrepp mot riksdagen eller till dess organ knutna rättssubjekt som var straffbara enligt 110 § GRF. Vidare inflöt i 7 § ett stadgande om att JO efter anmälan av kamrarnas respektive talman skulle föra åtal vid fall av "störande uppträdande av åhörare" till riksdagens överläggningar, dvs. för sådana överträdelser som sedan år 1933 kunde straffas enligt 23 § i kamrarnas ordningsstadgor.[33]

I 8 §, som i stort sett motsvarade 6 § i den tidigare instruktionen, fastslogs bl.a. JO:s rätt att befullmäktiga annan att föra åtal. Eftersom 1940-talets förestående stora processreform skulle innebära "ett mera allmänt införande av muntlig procedur i högsta instansen" hade de sakkunniga önskat ta bort bestämmelsen att endast ombudsmannen själv, om synnerliga skäl förelåg, kunde föra talan vid Högsta domstolen.[34] Denna bestämmelse kvarstod emellertid i enlighet med FLU:s uppfattning i frågan oförändrad år 1941.[35] Bestämmelserna i instruktionens 9 och 10 §§ avhandlade JO:s rekonventionsansvar samt ombudsmannens rätt till insyn i statlig verksamhet. Den nya instruktionens 11 §, som motsvarade 9 § av år 1915, angav att klagomål skulle vara skriftliga samt om möjligt kompletterade med handlingar och bevis.

Om klagomål hos JO var riktade mot någon som stod under MO:s tillsyn skulle JO enligt 9 § av år 1915 anvisa den klagande att hos MO "söka laga rättelse". Uttrycket "söka laga rättelse" var enligt 1939 års betänkande mindre lyckat eftersom det kunde tolkas som "att JO resp. MO ägde makt att ändra ett felaktigt beslut. Så är ju emellertid som bekant icke fallet. Ofta torde det vara lämpligt att överklaga beslutet, eftersom den omständigheten att ett beslut till äventyrs kan befinnas vara oriktigt icke såsom en given följd föranleder ersättningsskyldighet för den som meddelat beslutet, än mindre statsverket". Detta stadgande ändrades därför i 11 § av år 1941 till att fastslå att JO borde ge en klagande anvisning att "hänvända sig till" MO.[36]

[32] Ämbetsansvaret för denna personkrets reglerades genom SFS 1936:324. Instruktionsbestämmelsen redigerades år 1941 om så att den korresponderade med 1936 års lag.
[33] Denna typ av åtal var ovanlig men förekom ibland. Se t.ex. JO 1958 s. 14.
[34] SOU 1939:7 s. 110 f.
[35] FLU 1941:8 s. 6. Jfr 1915 års utformning av 30 kap. 6 § 3 mom. rättegångsbalken. Av 1948 års utformning av 54 kap. 10 § RB följde att talan mot hovrätts dom eller slutliga beslut kunde fullföljas till Högsta domstolen endast om prövningstillstånd meddelades. Samtidigt följde dock av 54 kap. 9 § RB att JO, MO, JK och RÅ kunde fullfölja mål till Högsta domstolen utan prövningstillstånd. I samtliga dessa ämbetens respektive instruktioner angavs emellertid att sådan fullföljd skulle ske endast om "synnerliga skäl" förelåg.
[36] SOU 1939:7 s. 112.

Bestämmelsen i 12 § av år 1941 motsvarade 10 § i den tidigare instruktionen. I denna hade angivits att JO, om ett klagomål hade lämnats utan avseende av JK, kunde "giva den klagande det lagliga biträde, som omständigheterna påkalla". För att det tydligare skulle framgå att bestämmelsen endast upplyste om att den omständigheten att JK hade lämnat ett klagomål utan avseende inte inverkade på JO:s rätt att göra en egen bedömning av frågan, kom stadgandet år 1941 att ange att om ett klagomål hade lämnats utan avseende av JK, "utgöre detta icke hinder" för JO att ge klaganden det biträde som JO "må finna utav omständigheterna påkallat".

Stadgandet i 12 § av år 1915 om att JO skulle företa årliga inspektionsresor inflöt år 1941 i 13 §. Bestämmelsen utvidgades år 1941 genom ett tillägg att JO kunde förordna en tjänsteman vid sin expedition att verkställa en viss undersökning eller utredning. JO:s åliggande att årligen avge en verksamhetsberättelse inflöt i 1941 års instruktion i 14 §.

Bestämmelserna i 14 och 15 §§ i 1915 års instruktion om JO:s verksamhet för att motverka bristande enhetlighet inom rättsskipning och förvaltning framstod enligt 1939 års betänkande som ålderdomliga. Paragrafernas utformning hade enligt de sakkunniga "sin förklaring däri att de leda sitt ursprung ända till den första instruktionen för JO. Sedan mer än tjugo år tillbaka ha riksdagens ombudsmän icke gjort några direkta framställningar till riksdagen av ifrågavarande beskaffenhet. Därest ombudsman funnit brister föreligga i lagar och författningar, har han hänvänt sig omedelbarligen till Konungen, varjämte han sedermera i sin berättelse till riksdagen redogjort för hänvändelsen."[37] Eftersom JO själv saknade resurser att framställa lagförslag var detta förfaringssätt enligt de sakkunniga det uppenbart mest praktiska. De gamla bestämmelserna ersattes således av en ny paragraf, 15 §, som angav att om JO ansåg det "föreliggа brister i lagar och författningar eller att eljest någon anstalt är nödig till främjande av allmänt gagn, må han därom göra framställning omedelbarligen till Konungen, redogöre ock i sin berättelse till riksdagen för alla dylika framställningar."[38]

Det i praktiken obsoleta stadgandet om att det ålåg JO att granska och till riksdagen anmäla av Högsta domstolen avgivna lagförklaringar inflöt år 1941 utan närmare kommentarer i 16 § i instruktionen.[39] I 17 § angavs att JO förutom att vaka över "kvarhållanden och häktande av personer" skulle "öva vaksam tillsyn" över "andra frihetsberövanden". Vidare

[37] SOU 1939:7 s. 113 f.

[38] FLU betonade vid sin granskning av instruktionsförslaget att JO "givetvis fortfarande äger att – där så finnes lämpligt – vända sig till riksdagen". FLU 1941:8 s. 7.

[39] Jfr Alexanderson, 1935, s. 193.

byttes lokutionen att JO skulle "besöka fängelserna för att göra sig underrättad om fångarnas skötsel och underhåll" år 1941 ut mot att det ålåg JO att "besöka fångvårds- och liknande anstalter" för att kontrollera verksamheten. Anledningen till dessa ändringar var att det hade uppkommit olika sorters administrativa frihetsberövanden, som "därest de missbrukas, kunna innebära en allvarlig fara för medborgarnas rättigheter. I sistnämnda hänseende tänka de sakkunniga bl. a. på sådana fall då förment sinnessjuka, alkoholister, lösdrivare m. fl. provisoriskt omhändertagas, ofta efter beslut av allenast underordnad polismyndighet, eller då utlänningar hållas i förvar i avvaktan på tillfälle att sända dem till annat land. Icke endast fängelser utan även förvarings-, internerings- och andra fångvårdsanstalter böra besökas".[40]

Åliggandet för JO att såsom angavs i 108 § GRF ingå i Tryckfrihetskommittén flyttades år 1941 oförändrat från 20 § till 18 §. De arbetsorganisatoriska reglerna upptogs i 1941 års instruktion i 19–23 §§. De flesta av dessa bestämmelser behövde enligt de sakkunniga ändras endast i språkligt hänseende jämfört med motsvarande paragrafer i 1915 års instruktion. I 21 § av år 1941 fanns emellertid en ny bestämmelse som åsyftade att effektivisera JO-ämbetets arbete. "Nuvarande JO" hade nämligen framhållit för de sakkunniga "såsom ett angeläget önskemål att JO bereddes möjlighet att anlita sin suppleant icke endast vid ledighet till följd av semester, sjukdom eller annat laga förfall utan även då särskilda omständigheter påkallade en uppdelning av de JO åvilande ämbetsbestyren. Med den nuvarande arbetsbelastningen kunde JO svårligen utan särskild ledighet från de löpande ärendena medhinna den mera omfattande utredning som någon enstaka gång kunde erfordras i en speciell fråga. Och medan JO företoge sina ämbetsresor i landsorten, hopade sig lätt inkommande klagomål och andra ärenden å expeditionen i Stockholm. Även i dylika fall vore det av betydelse att suppleanten kunde få inträda och övertaga utövningen av de löpande göromålen".[41]

Dessa synpunkter beaktades år 1941 genom att JO enligt 21 § i instruktionen kunde överlåta en del löpande arbete till sin ställföreträdare. I bestämmelsen angavs att JO för att kunna "bereda ärenden av särskilt vidlyftig eller invecklad beskaffenhet, vilket kräver justitieombudsmannens odelade arbetskraft under viss sammanhängande tid", fick uppdra åt sin ställföreträdare att "förrätta övriga å ämbetet ankommande göromål". Ett sådant tillfälligt insättande av ställföreträdaren fick pågå under sammanlagt högst en månad årligen och i ämbetsberättelsen skulle redovisas när JO "begagnat sig av sådan tjänstledighet".

[40] SOU 1939:7 s. 115. Paragrafens slutliga redaktionella utformning ägde rum i lagutskottet. FLU 1941:8 s. 8.
[41] SOU 1939:7 s. 116 f.

I 24–27 §§ av år 1941 fanns diverse administrativa regler om JO-ämbetets praktiska verksamhet. Bestämmelserna om ställföreträdarens befogenheter samt om expeditionspersonalens tjänsteåligganden och anställningsvillkor var utformade på ett likartat sätt som tidigare. De sista paragraferna, 26 och 27 §§, var emellertid nya. Dessa reglerade en del frågor om disciplin- och ämbetsansvar för de anställda vid JO-ämbetet. Därvid angavs bl.a. att ombudsmannen kunde besluta om disciplinära påföljder i form av varning, mistning av lön eller suspension. Försummelser av byråchef, som var en sådan högre ämbetsman som inte hade disciplinansvar, skulle emellertid prövas i forum privilegiatum av Svea hovrätt. I huvudsak var dessa nya bestämmelser föranledda av att flertalet expeditionsbefattningar vid JO-ämbetet hade upptagits som s.k. ordinarie statliga anställningar.[42]

7.1.4 MO-instruktionen av år 1941

Det i 1939 års betänkande framlagda förslaget till ny MO-instruktion justerades på samma sätt som JO-instruktionen i en del smärre avseenden i samband med propositionsarbetet och därefter av FLU.[43] Endast några få stadganden i 1941 års MO-instruktion saknade motsvarighet i den samtidigt antagna instruktionen för JO. I huvudsak hade MO-instruktionen följande innehåll.

I de två inledande paragraferna reglerades på samma sätt som tidigare MO:s arbetsuppgifter och verksamhetsområde. Dessa bestämmelser var i sak oförändrade jämfört med motsvarande paragrafer i 1915 års instruktion. I 3 § av år 1915 hade fastslagits att det inte tillkom MO att utöva tillsyn ur "militärteknisk" synpunkt. Såsom framgår av avsnitt 6.1.4 ovan hade detta stadgande motiverats av att MO hade "lagkunskap" men däremot inte "militär fackkunskap". I 1939 års betänkande anförde emellertid de sakkunniga att för "JO-ämbetet, varifrån MO-ämbetet på sin tid utbröts, fanns icke stadgad någon liknande inskränkning i behörigheten liksom ej heller så är händelsen beträffande andra åklagare. Det ligger i sakens natur att en åklagare ofta kommer att sakna egen fackkunskap i de ämnen han har att överväga. Därest åklagaren i ett sådant fall, utan stöd från sakkunnigt håll, likväl skrider till aktion, blir resultatet ett bakslag inför domstolen. Någon som helst risk att borttaga den ifrågavarande undantagsbestämmelsen föreligger alltså ej. Då därtill kommer att densamma i något fall kan tänkas stå hindrande i vägen för MO:s verksamhet – de sakkunniga tänka härvid å t.ex. sådana fall då det gäller beskaffenheten av krigsmaterielleveranser varvid ett MO:s överskridande av

[42] SOU 1939:7 s. 118.
[43] FLU 1941:8.

gränsen till det 'militärtekniska' området ligger snubblande nära – anse de sakkunniga att en moderniserad instruktion icke bör innehålla en dylik formell behörighetsinskränkning för MO."[44] Bestämmelsen att det inte tillkom MO att utöva tillsyn ur "militärteknisk" synpunkt togs därför bort i 1941 års instruktion.

Utformningen av 3, 4 och 5 §§ av år 1941 svarade i stort sett mot 4, 5 och 6 §§ i 1915 års instruktion. Dessa paragrafer fastslog att MO särskilt skulle uppmärksamma förekomsten av vissa sorters allvarliga försummelser, att han kunde avge erinringar samt att han skulle föra riksrättsåtal i militärstraffrättsliga mål. I 6, 7 och 8 §§ av år 1941 reglerades på motsvarande sätt som i JO:s instruktion MO:s rätt till insyn i all verksamhet inom kontrollområdet samt befogenheten att föra åtal genom ombud, för vars agerande ombudsmannen svarade. Liksom beträffande JO var det emellertid endast MO själv som kunde föra åtal till högsta instans. Även 9–16 §§ i MO:s instruktion av år 1941 utformades i överensstämmelse med 11–15, 17, 19 och 20 §§ i 1941 års JO-instruktion. Såsom framgår av avsnitt 7.1.3 ovan reglerade dessa paragrafer alltså bl.a. klagomålshandläggning, inspektionsverksamhet samt åliggandet att avge dels förslag om författningsändringar, dels en årlig verksamhetsberättelse.

Genom 17 § i 1941 års instruktion gavs MO på inrådan av FLU samma möjlighet som JO att partiellt överlåta arbetsuppgifter till sin ställföreträdare för att själv kunna ägna sig åt särskilt arbetskrävande ärenden.[45] De arbetsorganisatoriska bestämmelserna för MO inflöt år 1941 i 18–23 §§, vilka stadganden i huvudsak överensstämde med 22–27 §§ i JO:s instruktion.[46] Sedan riksdagen hade bifallit FLU:s betänkande trädde ombudsmannaämbetenas nya instruktioner i kraft i april 1941.[47]

7.1.5 JK vid 1900-talets mitt

Såsom framgår av avsnitt 6.2.1 ovan hade JK under tidigare delen av 1900-talet ett flertal uppgifter utöver tillsynsfunktionen. Under 1930-talet var det främst JK:s ställning som chef för åklagarväsendet som tilldrog sig intresse i samhällsdebatten. De administrativa göromål som följde av denna uppgift åsamkade nämligen vid denna tid JK allt högre arbetsbelastning.

[44] SOU 1939:7 s. 119.
[45] FLU 1941:8 s. 9.
[46] De sakkunniga föreslog i 1939 års betänkande även vissa förändringar i de militära tjänstgöringsreglementena. Dessa lagförslag kom emellertid att behandlas i administrativ ordning och berördes inte närmare vid riksdagsbehandlingen av JO- och MO-ämbetenas utformning. Prop. 1940:152 s. 29.
[47] SFS 1941:140 och SFS 1941:141.

Såsom chefsåklagare var JK disciplinmyndighet över samt hade hand om både tillsättandet och entledigandet av åklagare. Vidare tog han viss befattning med beviljandet av tjänstledighet vid t.ex. semestrar samt deltog i förordnandet av vikarier och i en del löneadministrativa frågor inom åklagarväsendet.[48] JK:s funktion som högste åklagare uppmärksammades inte bara p.g.a. arbetsuppgiftens tidsödande beskaffenhet. Från en del håll gjordes dessutom gällande att JK:s ställning som både ej oavsättlig förtroendeämbetsman enligt 35 § GRF och chef för åklagarväsendet var märklig i beaktande av att åklagarna på samma sätt som domarna borde vara politiskt obundna.[49] Denna typ av påståenden tillbakavisades emellertid av KU. Utskottet framhöll därvid att JK-ämbetet, som i många sammanhang skulle utföra Kungl. Maj:ts befallningar, var en förtroendebefattning på samma sätt som JO- och MO-ämbetena, vilkas innehavare ju inte var oavsättliga utan av riksdagen valdes för begränsad tid.[50]

År 1937 ersattes den i avsnitt 6.2.1 ovan nämnda JK-instruktionen från år 1918 av en ny instruktion, i vilken befattningens tillsynsfunktion var i stort sett oförändrad jämfört med tidigare.[51] Detta år anfördes motionsvis att det borde utredas om det var möjligt att genom stadganden i regeringsformen stärka JK:s position, helst så att denne fick en bättre ställning än justitie- och regeringsråden, samt betona dennes speciella tillsynsansvar för brister inom den offentliga förvaltningen. På sätt som har redovisats i avsnitt 7.1.1 ovan fördes vid denna tid en diskussion om även JO:s och MO:s funktioner och arbetsuppgifter, vilken föranledde tillsättandet av den utredning som utmynnande i 1939 års betänkande om JK:s, JO:s och MO:s konstitutionella ställning m.m.[52]

I 1939 års betänkande anfördes följande om JK. För närvarande förbereddes en processreform som skulle innebära bl.a. ett stadfästande av muntlighets- och omedelbarhetsprinciperna. En sådan reform skulle medföra stora förändringar av åklagarnas arbetssätt. I såväl Processkommissionens som Processlagberedningens betänkanden av år 1926 respektive år 1938 hade föreslagits att JK:s uppgifter i fråga om att leda och ha uppsikt över åklagarväsendet skulle göras mer omfattande. De resonemang som motionsvis hade förts om att JK i egenskap av högste chef för åklagarna borde vara oavsättlig kunde i detta sammanhang inte helt frånkännas betydelse. Åklagarfunktionen stod emellertid på ett annat plan än den dömande verksamheten. Obehöriga politiska influenser på åklagarmakten kunde knappast antas medföra obefogade åtal, som ju endast

[48] Jfr SOU 1939:7 s. 77 f.
[49] Närmare om 35 och 36 §§ GRF, se avsnitt 5.1.1 ovan.
[50] Mot. AK 1934:158 och KU 1934:7.
[51] Se 1 § i 1937 års JK-instruktion, SFS 1937:528.
[52] Mot FK 1937:141 och mot. AK 1937:293 samt KU 1937:20.

skulle utmynna i frikännande domar. Möjligen skulle obehörig, t.ex. politisk, påverkan inom åklagarväsendet kunna medföra att "åtalsvapnet icke begagnas då så bort ske". I Sverige var underlåtenhet av denna art emellertid eliminerad genom JO:s och MO:s åtalsbefogenheter, som dessutom i allmänhet kompletterades av en möjlighet att väcka enskilt åtal.[53]

JK var, anfördes vidare i 1939 års betänkande, chef för åklagarväsendet men vakade även över stora delar av den offentliga verksamheten, uppträdde som Kungl. Maj:ts juridiske expert samt hade hand om en del av statens civila rättegångar och om t.ex. allmänna tryckfrihetsåtal. En utvidgning av JK:s arbetsuppgifter som chefsåklagare förutsatte därför en påtaglig minskning av ämbetets övriga arbetsuppgifter. En sådan avlastning kunde enligt de sakkunniga åstadkommas antingen genom en förstärkning av JK:s resurser eller genom att vissa av ämbetets funktioner fördes över till andra myndigheter. Efter att ha diskuterat de olika arbetsuppgifternas innehåll och anledningen till att de hade hänförts till JK-ämbetet konstaterades i betänkandet att antalet uppgifter som framstod som lämpliga att överföra till andra myndigheter var begränsat. Enligt de sakkunniga skulle den minskning av JK:s arbetsbörda som en utvidgning av åklagaruppgifterna förutsatte därför vara enklast att skapa genom en klyvning av JK i två ämbeten. Av dessa ämbeten borde till det ena "förläggas åklagaruppgifterna och till det andra uppgifterna såsom kronjurist". Eftersom frågan om på vilket sätt som JK-ämbetet reformerades var knuten till införandet av en ny rättegångsbalk ansåg de sakkunniga sig emellertid böra avstå från att framlägga förslag till sådana lagändringar.[54] Den stora reform som år 1941 vidtogs av JO- och MO-ämbetena kom således inte att sätta några spår i utformningen av JK-ämbetet.[55]

När 1942 års nya rättegångsbalk trädde i kraft den 1 januari 1948 började muntlighets- och omedelbarhetsprinciperna att tillämpas vid brottmålsprocesser i samtliga instanser.[56] Reformen medförde att åklagarna

[53] SOU 1939:7 s. 78 ff. och 90 ff.

[54] SOU 1939:7 s. 95 ff. Om JK:s ställning i löne- och pensionshänseende, se SOU 1939:7 s. 102 ff.

[55] Prop. 1940:152 s. 27 och 29 f.

[56] Ikraftträdandet av nya rättegångsbalken år 1948 innebar väsentliga förändringar av domstolarnas arbetssätt. Enligt 1734 års rättegångsbalk var processförfarandet i brottmål i huvudsak inkvisitoriskt samt dels muntligt, dels protokollariskt. Vad som hade förevarit under en förhandling antecknades således i rådhus- eller häradsrättens dombok, vars innehåll lades till grund för utslaget. Överinstanserna avgjorde normalt målen på handlingarna efter att ha tagit del av en avskrift av de protokoll som hade förts i första instans. I början av 1900-talet blev det möjligt för hovrätterna att hålla egna muntliga förhör. Se SFS 1901:38. Muntlig överrättsprocess såsom normalförfarande infördes dock först när 1948 års rättegångsbalk, SFS 1942:740, trädde i kraft.

inför rätta förutsattes kunna hålla en koncentrerad sakframställning, bemöta motpartens argumentation och hålla muntliga förhör. Åklagarna blev alltså tvungna att behärska hela processmaterialet i varje mål. Detta förhållande medförde en påtaglig ökning av arbetsuppgifterna för den högste åklagaren. Redan i slutet av år 1946 hade därför avgivits ett sakkunnigbetänkande med förslag om hur JK-ämbetet borde omorganiseras i anledning av processreformen.

I betänkandet noterades att förekomsten av muntliga brottmålsförhandlingar i Högsta domstolen i framtiden i första hand skulle komma att hanteras av JK samt att JK även skulle komma att ha en viss befattning med advokatväsendet.[57] Sammantaget fann de sakkunniga därför att "oavsett de administrativa ärendena – vilka kunna beräknas avsevärt öka i antal – kommer ledningen av åklagarväsendet att i hög grad taga högste åklagarens tid och arbetskraft i anspråk. Sålunda må erinras om att den nya processordningen i motsats till den nuvarande är utpräglat ackusatorisk, och att såväl förundersökningen som handläggningen inför domstol i högre grad än vad nu är fallet bygger på åklagarens verksamhet. Det sätt, på vilket åklagarväsendet förmår fylla de ökande krav som härigenom ställas på detsamma, är av den allra största betydelse och kräver högste åklagarens oavlåtliga uppmärksamhet och tillsyn".[58]

Enligt vad som anfördes i betänkandet var en uppdelning av JK-ämbetet ofrånkomlig. Mest logiskt ansågs därvid vara att samla de arbetsuppgifter som rörde åklagarväsendet hos en särskild, nyinrättad myndighet. De sakkunniga föreslog därför att det för ledningen av åklagarväsendet skulle inrättas ett särskilt ämbete med beteckningen riksåklagarämbetet (RÅ). JK borde enligt de sakkunniga emellertid alltjämt ha tillsyn över åklagarväsendet, eftersom det annars inte skulle utövas någon effektiv granskning av "en stor del av åklagarverksamheten i riket, nämligen den som högste åklagaren själv utövar eller som bedrives i enlighet med de direktiv han lämnat".[59]

År 1947 avgavs en proposition, som hade utarbetats på grundval av 1946 års betänkande. Justitieministern anförde därvid att stora krav skulle komma att ställas på innehavaren av det nya RÅ-ämbetet, eftersom redan verksamheten som åklagare vid Högsta domstolen skulle bli tidskrävande. Vidare framhölls i propositionen att RÅ:s uppgift att utöva en "enhetlig och effektiv ledning" över åklagarväsendet genom att vara chef för samt utöva tillsyn över åklagarna skulle fordra mycket arbete.[60] RÅ bor-

[57] Om JK:s befattning med fullföljd av mål till Högsta domstolen, se 7 kap. 8 § RB samt 54 kap. 9 § samma lag.
[58] SOU 1946:92 s. 15.
[59] SOU 1946:92 s. 21.
[60] Prop. 1947:268 s. 17.

de enligt vad som angavs i propositionen "ha enahanda befogenhet som justitiekanslern att i fråga om ringare fel av ämbets- och tjänstemän låta bero vid vunnen rättelse eller avgiven förklaring eller vad eljest förekommit. För ernående av erforderlig enhetlighet i tillämpningen av denna grundsats är det önskvärt att samråd äger rum mellan riksåklagaren och justitiekanslern. Befogenhet att vid underrätt väcka åtal för tjänstefel bör tillkomma de allmänna åklagarna på sätt nu gäller. Jag finner icke tillräcklig anledning föreligga att, på sätt antytts i ett remissyttrande, uppställa särskilda regler hur det bör förfaras i fall då överåklagare med avseende å begånget tjänstefel finner åtal böra underlåtas. I förhållande till justitiekanslern bör riksåklagaren intaga en fullt fristående ställning. Härmed torde icke vara oförenligt att riksåklagaren skall vara skyldig att såsom andra allmänna åklagare biträda justitiekanslern liksom riksdagens ombudsmän med talans utförande i de mål, som dessa överlämna till riksåklagaren."[61]

I slutet av år 1947 utfärdades en ny instruktion för JK. I denna framhölls i 1 § att JK under Kungl. Maj:t var särskild åklagare i fråga om ämbetsbrott. Vidare fastslogs i liknade ordalag som i JO:s och MO:s instruktioner en rätt att avge erinringar istället för att väcka åtal.[62] Samtidigt med 1947 års JK-instruktion utfärdades en instruktion för RÅ.[63] Såväl JK som den nya RÅ-befattningen kom vid 1947 års reform att på samma sätt som JO och MO bli i lönehänseende likställda med justitie- och regeringsråd.

I 1948 års nya rättegångsbalk (RB) fogades genom ett stadgande i 8 kap. 6 § RB delar av advokatväsendets verksamhet till JK:s tillsynsområde.[64] Vidare följde av 7 kap. 4 och 8 § RB att endast RÅ, JK, JO och MO kunde besluta att åtal skulle väckas vid eller fullföljas till Högsta domstolen. I 2 § i RÅ-instruktionen angavs dessutom att JK var åklagare vid ämbetsbrott som skulle åtalas i forum privilegiatum, såvitt fråga inte var om RÅ underställd befattningshavare.

[61] Prop. 1947:268 s. 25.

[62] Den i 8 § i 1809 års JK-instruktion angivna befogenheten att utan åtal ingripa genom "rättelse" var alltså inte uttryckligen lagfäst under åren 1878–1947. Såsom framgår av ovan citerade delar av 1947 års proposition fick RÅ rätt att på samma sätt som JO, MO och JK avge erinringar. Se 3 § 3 st. i 1947 års JK-instruktion samt 2 § 2 st. i RÅ-instruktionen.

[63] SFS 1947:1014 och SFS 1947:1015. Se även SFS 1947:1004.

[64] I 8 kap. 6 § 2 st. RB angavs att JK hos advokatsamfundets styrelse ägde påkalla åtgärd mot advokat, som hade åsidosatt sin plikt eller inte längre var behörig att vara advokat. I 1 § 4 st. i JK-instruktionen av år 1947 upptogs en med 8 kap. 6 § RB korresponderande bestämmelse om att vissa aspekter av advokatväsendets verksamhet skulle granskas av JK. Om JK:s tillsyn över advokater, se Alsén, 1962, s. 145 ff.

7.2 Ämbetsbrotten m.m. under 1940-talet

7.2.1 Ämbetsbrotten efter 1948 års strafflagsrevision

Under 1900-talets första decennier utreddes straffsystemet av professor Johan Thyrén, som framställde ett omfattande förberedande utkast till strafflag.[65] Därefter tillsattes i slutet av 1930-talet två kommittéer med uppgift att reformera 1864 års lag. Straffrättskommittén, som tillsattes år 1937, arbetade med att reformera brottsbeskrivningarnas utformning. Den år 1938 tillsatta Strafflagsberedningen hade däremot till uppgift att förnya och till ett sammanhängande system foga samma påföljdsreglerna. År 1948 genomfördes på grundval av ett betänkande från Straffrättskommittén en fullständig revision av bl.a. brotten mot staten och allmänheten.[66] Strafflagen av år 1864 ersattes emellertid först sedan den på grundval av de båda utredningarnas arbete framställda brottsbalken trädde i kraft år 1965.[67]

Genom 1948 års strafflagsrevision omarbetades ämbetsbrotten fullständigt.[68] I förarbetena till 1948 års utformning av 25 kap. SL uppgavs att "(e)rfarenhet visar, att de nu i 1–15 §§ av 25 kap. upptagna bestämmelserna om speciella ämbetsbrott sällan komma till användning". Den utformning som ämbetsbrotten nu föreslogs få skilde sig därför "väsentligt från gällande lag. Kommittén utgår från att de allmänna straffbuden mot olika brottsliga gärningar böra vara tillämpliga även om brottet begås i tjänsten. Häröver erfordras emellertid särskilda regler dels om skärpning av det allmänna straffet med hänsyn till ämbetsmannens ställning, dels ock om möjlighet att skilja ämbetsmannen från tjänsten".[69] Särskilda regler om ämbetsbrott fordrades enligt detta synsätt endast för gärningar som var straffbelagda uteslutande om de begicks av ämbets- eller tjänstemän, varför den kasuistiska uppräkningen av en mångfald av olika ämbetsbrott försvann år 1948.

Ursprungligen angav flertalet kriminaliseringar av ämbetsbrott i 1864 års strafflag att en gärning skulle ha begåtts av en befattningshavare "i sitt ämbete". Det enligt Straffrättskommittén "flertydiga och obestämda" rekvisitet "i sitt ämbete" togs emellertid bort i 1948 års utformning

[65] Förberedande utkast till strafflag, allmänna delen, 1916, samt förberedande utkast till strafflag, speciella delen, 1917–1933, publicerades såsom 12 stycken olika SOU.
[66] SOU 1944:69, prop. 1948:80 och SFS 1948:448.
[67] SOU 1953:14, prop. 1962:10 och SFS 1962:700.
[68] Dessförinnan hade de särskilda kriminaliseringarna mot ämbetsmannaförskingring i 25 kap. 11 och 12 §§ SL tagits bort i samband med att de allmänna förmögenhetsbrotten reformerades år 1942. SFS 1942:378.
[69] Prop. 1948:80 s. 47 f. och 315.

av brottsbeskrivningarna i 25 kap. SL. Istället knöts den för ämbetsbrotten gemensamma förutsättningen för straffbarhet uteslutande till ett åsidosättande av ämbetsplikten.[70]

Den reformerade strafflag som trädde i kraft år 1949 innefattade endast fyra särskilda kriminaliseringar av ämbetsbrott. De fyra brottstyper som upptogs i 25 kap. 1–4 §§ SL hade beteckningarna tjänstemissbruk, tagande av muta, brott mot tystnadsplikt samt tjänstefel. Dessa s.k. självständiga ämbetsbrott var subsidiära i förhållande till andra straffbud.[71] De två brottstyperna tjänstemissbruk och tjänstefel motsvarade i huvudsak de i avsnitt 5.1.3 ovan behandlade ämbetsbrott som tidigare hade funnits i 25 kap. 16 och 17 §§ SL.

Tjänstemissbruk begicks enligt 25 kap. 1 § SL av år 1948 genom att en tjänsteman till förfång för det allmänna eller någon enskild missbrukade sin ställning genom handling eller underlåtenhet.[72] Tjänstefel enligt 25 kap. 4 § SL begicks på ett likartat sätt som det äldre straffbudet genom att en befattningshavare "av försummelse, oförstånd eller oskicklighet" åsidosatte vad som enligt "lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet" ålåg honom. Normalpåföljden för tjänstefel var böter eller suspension. Grovt tjänstefel kunde emellertid straffas med avsättning eller suspension jämte fängelse.[73] Frågan om vilka krav som egentligen kunde ställas på en offentlig befattningshavare fick liksom tidigare avgöras genom avvägningar i varje särskilt fall. Tjänstefelsbrottet var subsidiärt i förhållande till allehanda andra brott inklusive tjänstemissbruk.

Av 25 kap. 2 § SL av år 1948 följde att tjänsteman som tog emot, lät sig utlova eller begärde muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, om gärningen inte var straffbar på annat sätt, skulle dömas för tagande av muta. För personer inom näringslivet motsvarades mutbrottet vanligen av reglerna i lagen (SFS 1931:152) med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens. Brott mot tystnadsplikt i 25 kap. 3 § SL konstituera-

[70] Prop. 1948:80 s. 313.

[71] Så kunde t.ex. straff för tjänstemissbruk inte utmätas om en befattningshavare hade misskött sin tjänst genom att förskingra eller stjäla. I ett sådant fall var det endast för det senare brottet som vederbörande skulle dömas.

[72] Påföljden för tjänstemissbruk var avsättning eller suspension, eventuellt i kombination med fängelse eller straffarbete i högst två år. För grovt tjänstemissbruk kunde straffarbete i högst sex år utmätas.

[73] I 25 kap. 4 § SL stadgades följande.
Åsidosätter ämbetsman av försummelse, oförstånd eller oskicklighet vad honom åligger enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet, dömes, där ej gärningen utgör tjänstemissbruk eller eljest är särskilt belagd med straff, för tjänstefel till böter eller suspension. Är felet grovt, vare straffet avsättning eller suspension: om skäl äro därtill, skall tillika dömas till fängelse.

des genom att en tjänsteman yppade eller på annat sätt utnyttjade sådant som han var skyldig att hålla hemligt.[74]

Enligt 25 kap. 5 § SL kunde befattningshavare som hade åsidosatt sin tjänsteplikt genom andra brott än de i 25 kap. SL straffas med fängelse högst två år, även om t.ex. endast böter var stadgat för det allmänna brottet. Av 25 kap. 6 § SL följde bl.a. att även tjänste- och ämbetsmän som hade bytt befattning kunde dömas till suspension eller avsättning. Detsamma gällde enligt den följande bestämmelsen befattningshavare som dömdes till straffarbete för ett allmänt brott, eller som genom allmänt brott hade skadat tjänstens anseende eller visat sig vara uppenbart olämplig att inneha sin befattning. Om en ämbetsman suspenderades eller avsattes skulle det men som denne därigenom åsamkades beaktas vid straffmätningen.[75]

Såsom framgår av avsnitt 5.1.4 ovan var förhållandet mellan straff- och disciplinrätten ursprungligen inte lagreglerat. Av 1948 års utformning av 25 kap. 8 § SL följde emellertid att domstol vid straffmätningen för ämbetsbrott alltid skulle beakta om förvaltningsmyndighet för samma försummelse redan hade utmätt "bestraffning" samt att förvaltningsmyndighetens beslut skulle "förfalla, om det ej helt eller delvis verkställts då åtal för brottet väckes".[76] En brottmålsdom hade sålunda full materiell rättskraft gentemot disciplinansvaret.

Tjänstemän kunde p.g.a. oavsättlighetsprincipen vanligen inte entledigas för civilrättsliga avtalsbrott utan endast såsom en straffprocessuell påföljd. I 25 kap. 9 § SL angavs därför att tjänsteman som olovligen hade uteblivit från sin anställning kunde dömas att avsättas, om han inte återkom "innan tre månader förflutit från det kallelse som domstolen utfärdat å honom införts i allmänna tidningar".[77] I 25 kap. 10 § SL fanns regler om medverkan till självständiga ämbetsbrott och i 25 kap. 12 och 13 §§ SL, som var de sista paragraferna i 1948 års utformning av kapitlet om ämbetsansvar, fanns regler om allmänt åtal och om möjlighet att i vissa fall väcka särskild talan om avsättning eller suspension.

Hur den personkrets som var underkastad fullständigt ämbetsansvar

[74] Till skillnad från dagens kriminalisering av brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § BrB straffbelade 25 kap. 3 § SL vidarebefordrande av allt som en ämbets- eller tjänsteman var "pliktig att hemlighålla" oavsett om tystnadsplikt följde av en författning eller av t.ex. interna myndighetsdirektiv. Se vidare SOU 1953:14 s. 306 ff. och Jägerskiöld, 1959 s. 99 ff.

[75] Jfr NJA 1956 s. 445.

[76] I fråga om t.ex. preskription och andra processuella spörsmål var ett disciplinbeslut inte bindande för en domstol. Se t.ex. NJA 1949 s. 242. Närmare om förhållandet mellan straff- och disciplinrätt, se Jägerskiöld, 1959, s. 423 ff. och Wetter, 1947, s. 314 ff. Se även SOU 1944:69 s. 406 f. och prop. 1948:80 s. 336 ff.

[77] Jfr 25 kap. 19 § i 1864 års utformning av strafflagen.

var avgränsad reglerades i 25 kap. 11 § 1 st. SL, som i stort sett innebar att tidigare gällande rätt bestod. Det förhållandet att rättsläget i detta hänseende bibehölls i huvudsak oförändrat berodde på att justeringar av dessa regler ansågs skola ha fått svåröverskådliga återverkningar inom arbetsrätten.[78] Stadgandet angav att följande tre personkretsar omfattades av strafflagens särskilda regler för ämbetsmän. För det första hade alla ämbets- och tjänstemän som omfattades av 35 eller 36 §§ GRF ämbetsansvar. Den andra kretsen bestod av personer som "förvaltade" allmänna institutioners "angelägenheter" samt tjänstemän som lydde under en förvaltningsmyndighet.[79] Den sista personkretsen bestod av personer som hade i uppdrag att "förrätta ämbete eller tjänsteärende". Sådana uppdrag kunde bestå i att förordnas som åklagare i ett visst mål eller i att p.g.a. särskilt förordnande ha tillsyn över hur statliga föreskrifter följdes.[80] På samma sätt som tidigare omfattades även personer vars tjänsteutövning bestod av mer eller mindre helt osjälvständig verksamhet av ämbetsansvar om arbetsuppgifterna innefattade direkt offentlig maktutövning. Således kunde t.ex. exekutionsbiträden och underordnade polismän göra sig skyldiga till ämbetsbrott, trots att deras arbetsuppgifter ofta var av ganska osjälvständig beskaffenhet.[81]

I 25 kap. 11 § 2 st. SL angavs att den som var ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling eller satt i jury eller beskattnings-

[78] Prop. 1948:80 s. 340 ff. Bestämmelsen i 25 kap. 11 § SL hade följande lydelse.
Med ämbetsman förstås i denna lag domare, annan statens befattningshavare som endast medelst rannsakning och dom kan avsättas från sin tjänst samt den som har förtroendesyssla, från vilken Koungen må entlediga honom. Vad som sägs om ämbetsman gälle ock om dem, som äro satta att förvalta städers, menigheters eller allmänna av Konungen stadfästade kassors, verks eller andra inrättningars eller stiftelsers angelägenheter, om de tjänstemän som under ämbets- eller förvaltningsmyndigheterna lyda och om andra som förordnats att förrätta ämbete eller tjänsteärende.

Den som är förordnad eller vald till ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling eller sitter i jury eller beskattningsnämnd skall ock vara underkastad ämbetsansvar efter 2, 3 och 5–7 §§; dock må suspension ej ådömas, och må den som är vald till ledamot av beslutande statlig församling eller kommunal församling ej enligt 7 § dömas till avsättning i annat fall än då han dömes till straffarbete eller, för brott som avses i 8 kap., till fängelse.

Där innehavare av befattning vid företag för allmän samfärdsel, vilket enligt Konungens förordnande skall åtnjuta skydd som i 10 kap. 1 § sägs, åsidosätter vad honom åligger till förekommande av olyckshändelse, gäller vad i 5 och 7 §§ stadgas.

[79] Vilka institutioner som var allmänna var inte alltid lätt att avgöra. Normalt sett betraktades inrättningar som hade konstituerats genom en förvaltningsakt, stadfäst av Kungl. Maj:t eller som utövade en offentlig funktion, tjänade ett allmännyttigt ändamål eller hade grundats genom eller drevs med hjälp av allmänna medel som allmänna institutioner. Se t.ex. SOU 1944:69 s. 433 och NJA 1937 s. 656.

[80] Se t.ex. NJA 1933 s. 203 och NJA 1939 s. 216.

[81] SOU 1955:50 s. 51. Se t.ex. NJA 1931 s. 377, NJA 1932 s. 361 och NJA 1943 s. 26.

nämnd omfattades av straffansvar för mutbrott och brott mot tystnadsplikt. Däremot kunde denna typ av utövare av offentlig makt inte göra sig skyldiga till tjänstemissbruk eller tjänstefel. Fråga var alltså om ett partiellt ämbetsansvar.[82] Påföljden suspension kunde inte drabba dessa funktionärer. Reglerna om avsättning gällde emellertid, under vissa förutsättningar, även dem och flertalet av dem stod under JK:s men inte JO:s tillsyn.[83]

Det med ämbetsansvaret korresponderande särskilda skyddet för ämbets- och tjänstemän mot förgripelser och omotiverade tillvitelser kvarstod efter 1948 års reform i tämligen oförändrat skick. Bland brotten mot allmän verksamhet i strafflagens tionde kapitel fanns således liksom tidigare straffbud om bl.a. våld och ärekränkning mot ämbets- eller tjänsteman i eller för hans ämbete. Den tidigare differentieringen i påföljdslatituderna vid brott mot å ena sidan ämbetsmän och å andra sidan tjänstemän försvann dock vid 1948 års revision.[84]

7.2.2 Disciplinansvaret m.m.

Inom den civila statsförvaltningen bestod disciplinstraffen i slutet av 1940-talet vanligen av varning, löneavdrag, böter, suspension och avsättning. Inom den kommunala sektorn saknades helt närmare systematisk reglering av disciplinfrågor. För vissa specialreglerade kommunala verksamheter, såsom t.ex. sjukvården och polisverksamheten, fanns emellertid ett författningsreglerat disciplinansvar.[85]

Folke Wetter anför i uppsatsen "Om förhållandet mellan disciplinärt och allmänt ansvar för civila tjänstemän" (1947) att det av hans undersökning "framgår att den gällande rätten icke blott företer en för rättssäkerheten föga betryggande ofullständighet och obestämdhet utan även medför dubbelförfarande och dubbelbestraffning i betydande omfattning. Såvitt angår strafflagstiftningen har en ny grund för regleringen av förhållandet till de disciplinära bestämmelserna lagts genom strafflagsförslagets 25 kap. Men därmed har allenast den ena sidan av problemet erhållit en lösning. De i en mångfald författningar splittrade och på skilda tider tillkomna disciplinbestämmelserna av vilka endast vissa huvudtyper kunnat beaktas i den föregående framställningen äro så skiftande, ofullständiga och präglade av tillfälligheter, att en betryggande reglering av förhållan-

[82] Prop. 1948:80 s. 342.
[83] Riksdagsmän, som ju enligt 110 GRF åtnjöt immunitet mot allmänt åtal, stod naturligtvis inte under JK:s tillsyn.
[84] Prop. 1948:80 s. 154.
[85] Se 29 § sjukhusstadgan (1940:1045) samt 29–39 §§ i polisreglementet (1948:332).

det till den allmänna straffrätten endast kan förverkligas i samband med en genomgripande unifiering av disciplinstraffrätten."[86]

Stig Jägerskiöld noterade att den utveckling av de offentliganställda tjänstemännens förhandlingsrätt som ägde rum under 1950-talet påverkade disciplinansvarets utformning och anförde sålunda följande. "Tjänstemannaförening äger väl icke förhandlingsrätt i fråga om de konkreta disciplinära fallen, däremot om disciplinära principfrågor. Gränsdragningen är givetvis icke fullt betryggande, då en konkret situation lätt kan tagas upp ur principiell synpunkt. Men exempel finnas ock på att förening överskridit även denna gräns och bemött myndighets hot om disciplinär bestraffning för arbetsvägran (i tvistigt fall) med hot om blockad av tjänster hos myndigheten (JO 1953 s. 280 ff.)."[87]

I mitten av 1950-talet ägde en viss samordning av de statliga myndigheternas disciplinregler rum genom 1955 års allmänna verksstadga.[88] Denna var enligt 1 § tillämplig vid de myndigheter som Kungl. Maj:t föreskrev. För tjänstemän vid myndigheter utanför stadgans tillämpningsområde gällde i allmänhet särskilda instruktioner, vars disciplinregler dock ofta överensstämde med stadgans bestämmelser. I 5 § verksstadgan, som var huvudbestämmelsen om arbetet inom en myndighet, fastslogs att för fullgörandet av myndighetens arbetsuppgifter var dess chef "ansvarig. Han skall tillse att personalen med nit och noggrannhet fullgör sina åligganden". I 23 § i stadgan angavs att tjänsteman som av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosatte sina åligganden enligt lag, verksstadgan eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet kunde dömas till disciplinstraff. Sådant kunde enligt samma bestämmelse fastställas även för uppvisande av klandervärt uppförande i tjänsten eller vanvördnad mot förman.[89] Vidare följde av 22 och 23 §§ i stadgan att chef för eller ledamot av myndighet samt byråchefer och andra högre tjänstemän som omfattades av bestämmelserna om forum privilegiatum inte hade disciplinansvar.[90] Flertalet tjänstemän omfattades emellertid av såväl disciplin- som ämbetsansvar.

Jägerskiöld menar i fråga om valet mellan straff- och disciplinansvar att myndighets prövning av huruvida ett disciplinförfarande skulle inledas gjordes på grundval av "andra synpunkter än de, vilka en allmän åklagare

[86] Wetter, 1947, s. 343.
[87] Jägerskiöld, 1959, s. 344.
[88] SFS 1955:3.
[89] Jfr RÅ 1933 s. 258.
[90] Närmare om dessa regler, se Jägerskiöld, 1959, s. 329 ff. samt Ds Ju 1980:13 s. 24 ff. Om övergången från status- till rättssubjektsläran i samband med ståndssamhällets upplösning, se Björne, 1998, s. 348 ff. och där anförda hänvisningar.

kan anlägga. Myndigheten äger handla efter ett mera fritt bedömande och är ej i samma mån som åklagaren bunden av en legalitetsprincip. Detta innebär givetvis icke, att myndigheten i sin prövning äger visa partiskhet eller taga hänsyn till personliga eller andra ovidkommande synpunkter. Men myndigheten kan eftergiva disciplinärt förfarande, om godtagbara skäl ur förvaltningens egen synpunkt härför föreligga och fråga icke är om brott, vilka äro av den innebörd, att de skola anmälas till åklagare (JO 1954, s. 26). Sålunda kan myndigheten taga hänsyn till en förseelses bagatellartade natur, något som numera kan föranleda även åtalseftergift, men myndigheten kan även beakta tjänstemannens allmänna hållning, sannolikheten för att ett upprepande ej sker. En åklagare däremot äger endast bedöma handlingen ur mera straffrättsligt begränsade synpunkter och kan eftergiva åtal blott om laga stöd härför finnes (jfr JO 1955, s. 205). Den disciplinära myndighetens avgörande av bestraffningsfrågan är emellertid i sin tur underkastad kontroll och åtkomlig genom de möjligheter till ansvar för de beslutande tjänstemännens åtgärd, som må finnas. JO äger sålunda föranstalta om åtal, därest beslut att eftergiva disciplinär bestraffning fattats av icke godtagbara skäl."[91] JO:s av Jägerskiöld betonade möjlighet att väcka åtal om en myndighet omotiverat underlät att utkräva disciplinansvar kvarstod till dess att ämbetsansvaret avskaffades.

7.2.3 Vissa statistiska uppgifter om JO:s och MO:s verksamhet fr.o.m. år 1939 t.o.m. år 1956

Eftersom särskilt MO:s verksamhet påverkades av huruvida mobiliseringstillstånd rådde eller inte har jag ansett det lämpligt att dela de statistiska uppgifterna om ärendehanteringen vid riksdagens ombudsmannaämbeten fr.o.m. år 1939 t.o.m. år 1956 i två delar. Den första delen avser åren 1939–1945, dvs. den tid då Andra världskriget pågick. Den andra tidsperioden består av efterkrigstiden fram till dess att JO:s tillsynsområde utsträcktes till att omfatta den kommunala sektorn, dvs. åren 1946–1956.

Antalet nya ärenden hos JO fr.o.m. år 1939 t.o.m. år 1945 var i genomsnitt ca 625 per år. Ärendetillströmningen ökade således något jämfört med åren 1920–1938. Av de nya ärendena var under Andra världskriget i snitt ungefär 36 procent initiativärenden under det att ca 64 procent av ärendena härrörde från enskildas klagomål. Ca 20 procent av ärendena avslutades med "annan åtgärd än åtal", dvs. rättelse, påpekande, erinran eller motsvarande åtgärd, medan i snitt ca 1,5 procent av ärendena, ca 10, föranledde åtal eller disciplinanmälan. Av de ärenden vari fel av

[91] Jägerskiöld, 1959, s. 343 f.

någon sort uppdagades utmynnade således nästan 7 procent i åtal eller disciplinanmälan.

Hos MO inkom under tidsperioden fr.o.m. år 1939 t.o.m. år 1945 i snitt över 1.400 nya ärenden per år, dvs. mer än dubbelt så många som hos JO. Ungefär 35 procent av ärendena var initiativärenden eller motsvarande och ca 65 procent härrörde sålunda från enskildas klagomål. Över 30 procent av ärendena avslutades genom erinringsförfaranden antingen efter kritik i form av s.k. "annan åtgärd" eller p.g.a. att "klaganden erhållit gottgörelse eller rättelse eljest vunnits". Antalet ärenden som utmynnade i anmälan för disciplinansvar eller föranledde åtal var i genomsnitt ca 55, dvs. nästan 4 procent av de årligen avgjorda ärendena. Av de ärenden vari fel uppdagades föranledde sålunda över 12 procent åtal eller disciplinanmälan.

Under tidsperioden fr.o.m. år 1946 t.o.m. år 1956 var det i genomsnitt ca 685 nya JO-ärenden per år. I snitt uppkom ca 75 procent av JO-ärendena genom klagomål från enskilda personer. De resterande ca 25 procenten var alltså olika typer av initiativärenden jämte interna, t.ex. arbetsorganisatoriska, ärenden. Andelen ärenden som föranledde rättelse, påpekanden, erinran eller liknande åtgärd var i genomsitt ca 20 procent per år. I allmänhet var det något under 7 ärenden per år som hänvisades till åtal eller disciplinförfarande. Andelen ärenden som föranledde väckande av åtal eller anmälan för disciplinansvar utgjorde under dessa elva år mindre än 1 procent av det totala antalet JO-ärenden men nästan 5 procent av antalet ärenden vari försummelser uppdagades.

Hos MO var det i snitt nästan 680 nya ärenden per år under tiden 1946–1956. På samma sätt som under mellankrigsåren påverkades således ärendetillströmningen hos MO av att det inte längre rådde mobiliseringstillstånd. Av ärendena hos MO var vanligen ungefär 85 procent initiativ- eller myndighetsinterna ärenden, under det att de resterande i snitt ca 15 procenten ärenden härrörde från klagomål från enskilda personer. Andelen ärenden som föranledde gottgörelse, rättelse, påpekanden, erinran eller liknande åtgärd var över 35 procent. Antalet ärenden som årligen hänvisades till åtal eller disciplinförfarande var i snitt 12 stycken, dvs. något mindre än 2 procent av det totala ärendeantalet. I de ärenden varigenom fel uppdagades var det ca 5 procent som föranledde åtal eller disciplinanmälan, vilket antal var betydligt färre än under krigsåren.

Andelen ärenden som föranledde åtal eller disciplinanmälan minskade hos både MO och JO under åren 1946–1956 jämfört med åren 1939–1946. Andelen klagomåls- respektive initiativärenden var under tiden för Andra världskriget ungefär densamma hos de båda ombudsmännen. Under tiden 1946–1956 steg emellertid andelen klagomålsärenden hos JO till 75 procent medan den hos MO däremot sjönk till ca 15 procent.

Mobiliseringstillståndets upphörande medförde således att MO i stor utsträckning kunde ägna sig åt inspektioner och dylik initiativverksamhet. Eftersom ett initiativärende vanligen uppkommer därför att det finns ganska tydliga indikationer på att missförhållanden har förekommit är det föga förvånande att MO under efterkrigstiden uppdagade fel i betydligt högre andel av ärenden än JO.

7.2.4 Något om JO:s verksamhet m.m. vid 1900-talets mitt

JO:s ämbetsberättelser var under åren 1939–1956 liksom tidigare utförliga och omfattade dels i stort sett all skriftväxling som hade ägt rum i de refererade ärendena, dels smärre rättsutredningar rörande relevanta regler. Ett ärende som är av visst statsrättsligt intresse är JO 1945 s. 167, som rörde säkerhetstjänstens tillämpning av bestämmelserna om bl.a. telefonavlyssning och brevcensur enligt den under Andra världskriget gällande lagen (1940:3) om vissa tvångsmedel vid krig eller krigsfara m.m. JO noterade därvid att säkerhetstjänsten under ledning av underståthållare Eric Hallgren ibland "på ett vidsträckt sätt utnyttjat de befogenheter lagen medgiver. Exempelvis hava under vissa omständigheter rena åsikts- eller meningsyttringar ansetts utgöra sådana förhållanden" som hade medfört tillämpning av de i lagen medgivna tvångsmedlen. Verksamheten hade emellertid "ända från dess början utförts i samförstånd med regeringen, särskilt chefen för socialdepartementet", dvs. Gustav Möller, och JO ansåg att någon anmärkning inte kunde riktas mot säkerhetstjänsten. Av beslutsmotivering framgår inte huruvida det faktum att säkerhetstjänsten hade agerat i samråd med regeringen var av beskaffenhet att mildra JO:s omdöme om lagtillämpningen. Enligt min mening ligger det dock nära till hands att anta att så var fallet.[92]

JO:s ointresse för att avge yttranden som kunde ses som direkta inlägg i den politiska debatten torde ha varit en bidragande orsak till att FLU inte förrän i slutet av 1940-talet fann anledning att återuppta den i början av 1920-talet avstannade dialogen med JO om dennes ämbetsförvaltning. I 1947 års utskottsutlåtande anfördes emellertid att JO på ett enligt utskottets mening felaktigt sätt hade påstått att Högsta domstolens domar av underrätterna "borde utan vidare följas". FLU anförde gentemot detta påstående att Högsta domstolens domar självfallet "äga den allra största betydelse som vägledning för underrätterna" men att man såsom allmän princip borde "fasthålla den uppfattningen, att endast tyngden av de skäl som av högsta domstolen åberopas till motivering för domsluten bör vara avgörande för högsta domstolens inflytande på rättstillämpningen i de

[92] Jfr FK 1947:7 s. 6.

lägre instanserna".[93] Utskottet noterade även med tillfredsställelse att man vid genomgång av JO:s registratur hade funnit ett ärende, vari JO hade erinrat en domare om innehållet i Olaus Petris domareregler.[94] Även KU fann år 1947 anledning att kommentera JO:s verksamhet genom att utskottet i samband med ett avstyrkande av en nedan närmare kommenterad motion framhöll att JO borde stärka kontrollen över den s.k. civilförvaltningen, dvs. den icke rättsskipande administrationen.[95]

Påföljande år, dvs. år 1948, anförde FLU att man vid granskningen av inspektionsprotokollen hade noterat att JO i förvaltningsrättsliga frågor "ej sällan gjort uttalanden av principiell innebörd med betydelse utöver det enskilda fallet", såsom att det av handlingarna i ett ärende alltid borde framgå på grundval av vilka uppgifter som ärendet hade avgjorts. Enligt utskottet vore det "värdefullt, om uttalanden av denna art kunde bringas till mera allmän kännedom" t.ex. genom att de återgavs i en egen avdelning av ämbetsberättelsen.[96] Utskottsledamöterna förutsatte således att JO-uttalanden lästes av myndigheterna och hade sådan auktoritet att tjänstemännen tog intryck av de synpunkter som anfördes i ärendena.

JO tog fasta på utskottets positiva uppfattning om JO-uttalandenas rättskällefunktion och fr.o.m. år 1949 innefattade ämbetsberättelserna vanligen en avdelning med anmärkningar angående lagskipningen m.m. Så redovisade JO år 1949 under denna rubrik en praxisundersökning av olika frågor som stod i samband med införandet av den nya rättegångsbalken. År 1950 redovisades på ett likartat sätt inspektionsiakttagelser beträffande tillämpningen av s.k. kvalificerad villkorlig dom och påföljande år redogjordes för vissa förhållanden inom fångvården. JO:s inspektioner omfattade under dessa år emellertid alltjämt myndigheter och domstolar

[93] FLU 1947:1 s. 3 f. Uttalandet att det endast var domskälens tyngd som var avgörande för de högsta instansernas inflytande på rättstillämpningen väckte debatt och har ansetts omöjliggöra "varje möjlighet till prejudikatlära". Sundberg, 1990, s. 257 och där anförda hänvisningar.

[94] JO:s förhållande till domstolsväsendet såsom, å ena sidan, granskare av domarnas eventuella fel och, å andra sidan, åklagare och part initierade inga direkta rättspolitiska diskussioner under åren 1939–1957. Den kritik som JO riktade mot domare uppfattades således inte som överprövande av lagakraftvunna domar. År 1956 framförde FLU i och för sig indirekt kritik mot JO:s lagtolkning i en fråga om förordnande av offentlig försvarare. Utskottet instämde emellertid i den av ombudsmannen, ställföreträdande JO:n Alfred Bexelius, uttalade meningen i själva sakfrågan. FLU 1956:4 s. 4. Se även FLU 1957:1 s. 6.

[95] KU 1947:22 och 23.

[96] FLU 1948:1 s. 5 f. Förfarandet att under rubriken "Anmärkningar angående lagskipningen m.m." redogöra för JO:s syn på vissa, t.ex. i samband med inspektioner aktualiserade, rättsfrågor hade tidigare förekommit i början av 1900-talet under den tid då Berndt Hasselrot var JO, dvs. åren 1906–1913. Se avsnitt 5.2. ovan.

inom vissa geografiskt avgränsade områden och inte i första hand offentliga organ med viss inriktning.

År 1948 undersökte FLU till vilka myndigheter och verk i JO-ärendena granskade tjänstemän var knutna. Av undersökningen framgick att av 1947 års ärenden rörde 46,5 procent domstols-, polis-, åklagar- och exekutionsväsendet, 31 procent fång- och övrig anstaltsvård inklusive medicinalväsendet och 15 procent övrig administrativ förvaltning. Resterande 7,5 procent ärenden hade avvisats eftersom fråga var om klagomål mot bl.a. kommunaltjänstemän och andra befattningshavare som inte stod under JO:s tillsyn. Det förhållandet att nästan hälften av tillsynsärendena rörde traditionellt judiciell verksamhet föranledde FLU att påpeka att riksdagen genom KU föregående år hade framhållit att JO borde stärka kontrollen över förvaltningen.[97] Även år 1949 fann FLU anledning att framhålla vikten av att JO granskade administrativa myndigheters verksamhet, särskilt som dessa saknade "motsvarighet till det fasta regelsystem, som enligt bl.a. rättegångsbalken med tillhörande författningar gäller för domstolsförfarandet".[98]

När 1954 års FLU på samma sätt som 1948 års utskott studerade vilka myndigheter och verk som i JO-ärenden granskade tjänstemän var knutna till, konstaterades att ärendena rörde till 50 procent domstols-, polis-, åklagar- och exekutionsväsendet, till 26 procent fång- och övrig anstaltsvård inklusive medicinalväsendet, till 17 procent övrig administrativ förvaltning och till 7 procent bl.a. befattningshavare som inte stod under JO:s tillsyn. Trots att JO:s benägenhet att granska främst rättsväsendet i vid bemärkelse flera gånger hade kritiserats av riksdagen var tillsynen således alltjämt inriktad mot den judiciella verksamheten.[99] Det förhållandet att andelen ärenden som rörde traditionellt judiciell verksamhet år 1954 hade ökat med ett par procent jämfört med år 1948 föranledde emellertid inte utskottet att anföra några särskilda synpunkter.[100]

Under 1940-talet började att utredas hur man skulle kunna skapa "en mera enhetlig, fullständig och i övrigt ur rättssäkerhetens synpunkt tillfredsställande lagstiftning angående förfarandet hos förvaltningsdomstolar och hos övriga förvaltningsmyndigheter, då de avgöra frågor som angå

[97] FLU 1948:1 samt KU 1947:22 och 23.

[98] FLU 1949:3. I anslutning till diskussionen om JO:s funktion som rättskälla inom förvaltningsrätten anförde utskottet dessutom i 1950 och 1951 års utlåtanden att ämbetsberättelsernas praktiska användbarhet skulle öka väsentligt om de innefattade sakregister. FLU 1950:1 och FLU 1951:1. I slutet av 1950-talet började ämbetsberättelserna att vissa år innefatta fleråriga sakregister.

[99] Jfr Bexelius, 1960, s. 89 och Wennergren, 1977, s. 205 ff.

[100] FLU 1954:1.

enskild rätt".[101] Såsom har nämnts i avsnitt 5.1.6 ovan blev handläggningen av förvaltningsärenden emellertid varken systematiskt eller kongruent lagreglerad förrän på 1970-talet. JO var den enda rättsliga institution som i avvaktan på lagstiftning genom egna initiativ kunde verka för större enhetlighet inom den administrativa ärendehandläggningen. Det är därför föga förvånande att både FLU och KU, såsom har nämnts ovan, i slutet av 1940-talet började att tillkännage förhoppningar om att förvaltningsmyndigheternas behov av vägledning och riktlinjer skulle kunna fyllas genom JO:s rättskällefunktion. Dessutom inrättades i Danmark i början av 1950-talet ett ombudsmannaämbete, som inte hade vare sig åtalsbefogenheter eller tillsyn över domstolarna, utan vars huvudfunktion alltid har varit att uttala vägledande kritik mot förvaltningsmyndigheter.[102] Under 1950- och 1960-talen bedrev detta ämbete, folketingets ombudsmand, en av såväl medborgarna som det allmänna uppskattad och av medierna uppmärksammad tillsyn över de danska förvaltningsmyndigheterna. Denna utveckling torde i inte obetydlig utsträckning ha ökat intresset i Sverige för att stärka JO:s tillsyn över förvaltningen.

Gustaf Petrén anförde i en år 1953 publicerad studie att JO:s uppmärksamhet överhuvudtaget inte föreföll vara inriktad på myndigheternas förvaltningsverksamhet i andra fall än då ingripanden påkallades av någon klagande.[103] Att uttala något bestämt omdöme om JO:s betydelse som rättssäkerhetsgarant inom detta område fann Petrén därför vanskligt. I och för sig var det enligt honom tänkbart att "JO:s uttalanden och åtgärder i de förvaltningsrättsliga ärenden, varom nu är fråga, ha relativt sett större tyngd än deras numerära andel av det totala antalet ärenden (omkring 20 %) låter förmoda. Otvivelaktigt spela JO:s uttalanden om författningars tolkning en betydande roll."[104] Petrén förespråkade att JO:s tillsyn generellt skulle effektiviseras framför allt genom ett utökande av inspektionsverksamheten. Dessutom ansåg han att befogenhetsområdet, på sätt som kom att ske i slutet av 1950-talet, borde utvidgas till att omfatta dels allehanda frihetsberövanden, dels kommunal förvaltningsverksamhet.[105]

[101] Se SOU 1946:69 s. 11.

[102] Se avsnitt 13 nedan.

[103] Se även Petrén, 1948, s. 28 ff. Klagomålen mot den polisiära verksamheten ökade under 1950-talet, något som möjligen kan ha haft ett visst samband med den s.k. rättsrötedebatt som uppstod i anslutning till Haijby-, Kejne- och Lundquistaffärerna.

[104] Petrén, 1953, s. 86 f. I sammanhanget bör observeras att den tämligen stora andel JO-ärenden som enligt FLU:s undersökningar rörde fång- och övrig anstaltsvård, dvs. bl.a. sinnessjukvården och alkoholistanstalter, avsåg frihetsberövande verksamheter som Petrén betraktade som av JO traditionellt granskad judiciell verksamhet.

[105] Petrén, 1953, s. 91 ff.

Debatten om JO:s bristande tillsyn över den icke rättsvårdande förvaltningen belyser de problem som i mitten av 1900-talet uppstod när välfärdsstatens förvaltningssektorer växte fram och t.ex. den sociala sektorn inte längre distribuerade "allmosor" utan ekonomiska medel som medborgarna hade rätt till och skulle tillhandahållas under rättssäkra former. Redan 1937 års sakkunniga uppgav i det i avsnitt 7.1.2 ovan nämnda betänkandet av år 1939 att "(d)et förtjänar nämnas att förslag även framkastats om tillskapande av ett nytt sådant ämbete, avsett speciellt för tillsynen över den sociala förvaltningen. Då uppgiften för en 'socialombudsman' skulle vara mindre att genom åtal eller på dylik väg ingripa mot vederbörande än att genom råd och hjälp ställa till rätta, skulle ett sådant ämbete givetvis erhålla en annan karaktär än de hittillsvarande ombudsmännens. De sakkunniga ha icke ansett denna fråga falla inom området för deras utredning".[106]

På 1940- och 1950-talen motionerades flera gånger om att JO:s bristande tillsyn över de sociala förvaltningsverksamheterna borde kompenseras genom inrättandet av en "socialförsäkringsombudsman". Även förslag om att en "medicinal-", en "kommunal-" och en "skolombudsman" borde inrättas framfördes. Vidare föreslogs vid denna tid att en särskild ombudsman, en "anstaltsombudsman", skulle övervaka frihetsberövanden samt att kontrollen över att medborgarna inte på statens bekostnad tillskansade sig otillbörliga sociala förmåner borde stärkas t.ex. genom inrättandet av en "ekonomiombudsman".[107] Dessa olika förslag saknade enhetlig partipolitisk grund. Så framställdes motioner om en anstaltsombudsman av dels socialdemokraten Schlyter, dels folkpartisten Rylander och förslaget om en socialförsäkringsombudsman av socialdemokraten Lindberg, under det att förslagen om stärkandet av kontrollen över de offentliga utgifterna framställdes av högermannen Herlitz.[108]

Tanken att fler specialombudsmän av MO:s slag borde inrättas härrörde från en redan år 1915 aktualiserad, under 1950- och 1960-talen återkommande, idé om att en intensifierad tillsyn över skilda samhällssektorer borde åstadkommas genom ett splittrande av JO:s befogenhetsområde på ytterligare ombudsmän. Eftersom de föreslagna nya ombudsmannainstitutionernas tillsyn skulle riktas mot sådant som redan omfattades av JO:s verksamhetsområde var KU och riksdagen emellertid genomgående negativa till dessa förslag.[109] Motiveringen för att avvisa dessa förslag kan sägas

[106] SOU 1939:7 s. 33.
[107] KU 1947:22 s. 11 och Nilsson-Stjernquist, 1947, s. 320 ff. och där anförda hänvisningar.
[108] Se mot. FK 1943:114, mot. FK 1947:15, mot. FK 1947:17, mot. AK 1947:28 och mot. AK 1952:14.
[109] Se bl.a. KU 1947:22 och 23 samt KU 1952:11.

ha innefattat ett indirekt tillkännagivande av att JO i ökad omfattning borde granska bl.a. frihetsberövanden och den sociala sektorn. Riksdagens avvisande av t.ex. socialförsäkringsombudsmannaidén under åberopande av att JO redan hade tillsyn över dennes tilltänkta verksamhetsområde synes emellertid även visa att de medborgare som berördes av socialförsäkringsrätten ansågs mindre behjärtansvärda än vad de meniga soldaterna hade ansetts vid 1915 års inrättande av MO. En av anledningarna därtill kan ha varit att den parlamentariska demokratins genombrott i slutet av 1910-talet medförde att det offentligrättsliga systemet i dess helhet blev demokratiskt legitimt. Att framgångsrikt argumentera för att rättssäkerheten måste stärkas genom inrättandet av "specialombudsmän" för vissa samhällssektorer torde därför ha varit svårare vid tiden efter Andra världskriget än på 1910-talet. Om allmänhetens rättssäkerhet var eftersatt inom en viss sektor torde det efter parlamentarismens genombrott nämligen inte sällan ha legat närmare till hands att kräva omfattande förbättringar av den lagstiftning som generellt reglerade verksamheten än att argumentera för inrättandet av en ny ombudsmannabefattning.

I början av 1950-talet kom Sveriges första offentligrättsliga s.k. intresserepresentativa ombudsmannaämbete att inrättas i form av ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor.[110] Denne, 1953 års s.k. näringsfrihetsombudsman (NO), hade som främsta uppgift att vaka över näringslivet och inför det likaledes år 1953 inrättade näringsfrihetsrådet påkalla förhandling om förekomsten av otillåtna konkurrensbegränsningar. NO, som sedermera kom att uppgå i det år 1993 inrättade konkurrensverket, hade emellertid ingen egentlig anknytning till ombudsmannaidén såsom denna kom till uttryck i JO-ämbetet. I motsats till JO hade NO nämligen till uppgift att vaka över privata subjekt inom näringslivet och liksom senare tiders olika intresserepresentativa ombudsmän tillsattes NO av Kungl. Maj:t.[111] Inrättandet av en NO kan sålunda inte sägas ha haft något samband med en sådan uppsplittring av JO-funktionen som föreslogs i de ovan nämnda motionerna. På ett mer övergripande plan har dock samtliga offentligrättsliga ombudsmannabefattningar till funktion att verka för att olika typer av lagar upprätthålls. Den legalitetsupprätthållande funktionen var sålunda densamma hos såväl JO och NO som hos senare tiders intresserepresentativa ombudsmän i form av Konsumentombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

[110] Se SFS 1953:603, SFS 1953:731 och SFS 1953:732. Närmare om bakgrunden till inrättandet av en NO, se prop. 1953:103.
[111] Jfr Alexius Borgström, 1999, s. 971 och 984.

7.3 JO och ämbetsansvaret vid 1900-talets mitt – sammanfattning och avslutande synpunkter

Under senare delen av 1930-talet anfördes vid ett flertal tillfällen i den politiska debatten att JO inte i önskvärd utsträckning förmådde att utreda försummelser av tjänstemän i högre position än vad ombudsmannen själv hade haft före sitt tillträde som ombudsman. År 1941 reformerades därför JO- och MO-ämbetena i syfte att stärka ombudsmännens ställning i förhållande till överrättsdomare och andra höga ämbets- och tjänstemän. Reformen innebar bl.a. att ombudsmännens ämbetsperiod förlängdes från ett till fyra år samt att deras löne- och pensionsvillkor förbättrades. Hos JO ökade ärendetillströmningen kraftigt vid denna tid. Genom de nya instruktioner som utfärdades år 1941 gavs ombudsmännens respektive ställföreträdare därför rätt att i begränsad utsträckning tjänstgöra samtidigt som ombudsmännen, istället för som tidigare endast vid laga förfall.

Det förhållandet att ombudsmännen gavs rätt att i viss utsträckning tjänstgöra parallellt med sina ställföreträdare visar att den expanderande offentliga sektorn redan i början av 1940-talet genererade så många klagomål att framför allt JO:s arbetsbelastning började att bli ohanterlig. Till den begynnande välfärdsstaten knuten problematik framskymtade i 1941 års JO-instruktion även genom att JO nu uttryckligen ålades att ha tillsyn över inte bara straffrättsliga frihetsberövanden utan över även preventiva frihetsberövanden såsom medicinskt motiverade omhändertaganden av sinnessjuka och alkoholister m.fl.

Ett av syftena med 1941 års reform var att bredda kretsen av personer som rekryterades till JO respektive MO så att inte endast lagfarna domare i karriären valdes till ombudsmän. Denna del av reformen kan emellertid knappast sägas ha fallit särskilt väl ut. Under de mer än 60 år som har gått sedan dessa lagändringar vidtogs har såvitt jag har kunnat finna endast två personer som inte har varit någon sorts domstolsjurister utsetts till ombudsmän, varav endast en var anställd inom den privata sektorn vid tiden för utnämningen.[112]

I vilken utsträckning som 1941 års lagändringar medförde att ombudsmännen i högre grad än tidigare kom att kritisera och på andra sätt ingripa mot försummelser av höga ämbetsmän är svårt att veta utan att vidta omfattande empiriska studier. Lagändringarna stärkte dock utan tvekan JO:s och MO:s arbetsrättsliga positioner. Dessutom visar själva vidtagandet av reformen att det politiska etablissemanget ansåg det önsk-

[112] Dessa två personer var dels professorn i offentlig rätt Hans Ragnemalm, som utsågs till JO år 1987, dels advokaten Suzanne Knöös, som utsågs till JO år 1997.

värt att ombudsmannaämbetena framstod som otvetydigt effektiva och kraftfulla.

Såsom framgår av bl.a. avsnitt 9.4 nedan har vid analyser av JO:s verksamhet under senare delen av 1900-talet tämligen ofta diskuterats förekomsten av ett s.k. personligt moment i JO-funktionen. Detta moment synes bestå främst i att ämbetet utövas av någon som är personligen vald av riksdagen och själv sätter sig in i varje ärende och som dessutom allmänt anses så saklig och kunnig att medborgare, tjänstemän och politiker inom alla sociala grupperingar litar på vederbörandes omdöme. Eftersom en ombudsmans möjlighet att allmänt anses besitta vissa egenskaper i regel måste antas stå i ett nära samband med längden av dennes ämbetsinnehav, lades enligt min uppfattning förvånansvärt liten vikt vid det s.k. personliga momentet i samband med 1940-talets reform. Å ena sidan anfördes visserligen i debatten att en av fördelarna med långvariga ämbetstider var att sådana gav ombudsmannen tillfälle att under en lång tidsperiod visa sin kompetens i skilda sammanhang. Å andra sidan framhölls även att ombudsmannabefattningarna inte borde vara slutposter, bl.a. eftersom ombudsmännen då troligen skulle "hemfalla åt den byråkratism, de äro satta att bekämpa".[113]

Stor vikt har alltid lagts vid att allmänhetens klagomål skall "nå fram" till ombudsmannen personligen. Så framhölls redan vid 1915 års reform att det var önskvärt att ombudsmannen "själv i största möjliga omfattning genomtränga och behärska ärendena".[114] Det s.k. personliga momentet i JO-funktionen i den bemärkelsen att en ombudsman helst bör vara allmänt känd ute i samhället synes dock inte i någon högre utsträckning ha uppmärksammats förrän dubbleringar av befattningen började att diskuteras på 1950- och 1960-talen. Detta förhållande är i och för sig föga förvånande, eftersom anledning att diskutera detta spörsmål uppstod främst sedan en dubblering av JO-befattningen började att anses oundviklig. Med beaktande av att det vid 1941 års reform framhölls att ombudsmannabefattningarna inte borde vara slutposter tycks JO:s auktoritet under den tidigare delen av 1900-talet emellertid ha varit knuten framför allt till den demokratiska legitimitet som uppstod genom att ombudsmannen valdes av riksdagen och inte till en juridiskt professionalistisk legitimitet.

[113] SOU 1939:7 s. 39.

[114] Se citat ur prop. 1914:B:63 s. 12 i avsnitt 6.1.1 ovan. Även i 1932 års MO-yttranden till KU anfördes att det allmänt ansågs oundgängligt att "en riksdagens ombudsman vid fullgörande av sin viktiga och krävande uppgift själv personligen skall kunna i största möjliga omfattning genomtränga och behärska de föreliggande ärendena". Se MO 1933 s. 223 ff. och avsnitt 6.2.2 ovan.

Ett skäl till att det personliga momentet i JO-funktionen under den senare delen av 1900-talet alltmer ofta diskuterades med fokus på ombudsmannens juridisk-professionalistiska legitimitet torde vara JO:s successiva övergång från åtal till preventiv kritik som arbetsredskap. Användandet av kritik som sanktionsmedel medförde nämligen att det blev allt viktigare för ombudsmännen att allmänt betraktas som oantastligt kompetenta och i kunskapshänseende auktoritativa personer. När det personliga momentet diskuterades i samband med 1915 och 1941 års reformer talades däremot främst om betydelsen av att ombudsmannen personligen granskade ärendena. Vad som betonades var därvid sålunda vikten av att varje medborgare var garanterad att få ett klagomål granskat av ombudsmannen själv och inte av en, måhända mot ovidkommande intressen lojal, underordnad tjänsteman. Något förenklat kan alltså antas att en ombudsman som, såsom den ursprunglige JO:n, i första hand är agerar som åklagare måste vara notoriskt okorrumperad, under det att en ombudsman som i första hand agerar som en preventiv vägledare måste vara notoriskt såväl okorrumperad som juridisk-professionalistiskt kompetent.[115]

Under senare delen av 1940-talet framställdes ett flertal av riksdagen avvisade motioner om att nya ombudsmannainstitutioner borde granska skilda samhällssektorer särskilt noga. Tanken att JO-funktionen skulle splittras genom ett inrättande av nya specialombudsmän kan ses som ett förespråkande av att det ovan diskuterade personliga momentet borde bibehållas trots att en välfärdsstats expansiva förvaltningsverksamhet inte kunde granskas av en ensam justitieombudsman.[116] Vilka sektorer som var i störst behov av skärpt tillsyn rådde det emellertid inte enighet om bland motionärerna. Sålunda menade vänsterpolitiker att tillsynen över t.ex. den sociala sektorn borde skärpas under det att högerpolitiker argumenterade för ökad tillsyn över även de offentliga utgifterna. Några partipolitiska skiljelinjer beträffande synen på JO:s grundläggande funktioner och arbetsuppgifter förelåg dock inte.

JK:s ställning som högste åklagare blev under 1900-talets tidigare del successivt alltmer arbetskrävande. Eftersom den högste åklagarens arbetsuppgifter ökade ytterligare i samband med ikraftträdande av 1948 års rättegångsbalk genomfördes vid denna tid en klyvning av JK-ämbetet. En ny befattning i form av riksåklagarämbetet (RÅ) övertog därvid alla uppgifter som JK tidigare hade haft som chef över åklagarväsendet. JK:s verksamhet omfattade emellertid även efter klyvningen ett flertal skilda arbets-

[115] Jfr Petréns i avsnitt 9.3.4 nedan citerade uttalande om att JO:s s.k. vägledande uttalanden ger uttryck endast "för en enda individs ofta ganska personliga värdering". JO 1973 s. 611 f.

[116] Jfr Lundström, 1962, s. 285 ff.

uppgifter. Den med åtalsbefogenheter förknippade tillsynsfunktionen, som omfattade i stort sett all såväl statlig som kommunal förvaltning, påverkades inte av reformen. Det sedermera kontroversiella förhållandet att JK utövade tillsyn över tjänstemännen samtidigt som han företrädde staten i mål om skadestånd för fel i det allmännas verksamhet diskuterades inte vid 1940-talets revidering av ämbetet. Eftersom det ända fram till 1970-talet vanligen inte var det allmänna utan de enskilda tjänstemännen själva som svarade för skador p.g.a. tjänsteförsummelser var denna intressekonflikt emellertid inte av något större intresse vid denna tid.

Samma år som den nya rättegångsbalken trädde i kraft reformerades strafflagen, varvid flertalet s.k. speciella ämbetsbrott togs bort. I 25 kap. SL av år 1948 upptogs de fyra brotten tjänstemissbruk, tagande av muta, brott mot tystnadsplikt samt tjänstefel. Vidare fanns regler om straffskärpning för tjänstemän som hade begått allmänna brott, om skiljande från tjänsten såsom påföljd, om vilka befattningshavare som hade ämbetsansvar samt om straffrättens relation till de disciplinära sanktionerna.

Disciplinrätten var vid denna tid inte enhetligt reglerat. Genom 1955 års allmänna verksstadga samordnades emellertid i någon mån statstjänstemännens disciplinansvar. Stadgans disciplinregler var tämligen vida och omfattade bl.a. klandervärt uppförande i tjänsten och uppvisande av vanvördnad mot förman. Teoretiskt sett synes ingenting ha hindrat att typiskt myndighetsinterna förseelser som uppvisande av vanvördnad mot förman konstituerade tjänstefel. I praktiken torde det uttryckliga uppräknandet av myndighetsinterna handlingar i disciplinbestämmelserna emellertid ha medfört att sådana i första hand hänfördes under dessa.[117]

De statliga disciplinreglernas socialt hierarkiska prägel framgick inte bara av att vanvördnad mot överordnad var uttryckligen sanktionerat utan även av att sådana högre tjänstemän som skulle åtalas vid forum privilegiatum inte hade disciplinansvar samtidigt som ämbetsbrottsåtal mot dem vanligen kunde väckas endast av RÅ, JK, JO och MO. Dessa regler hade sin grund i såväl ett hänsynstagande till ämbetenas värdighet och anseende som en strävan att undvika den jävsproblematik som skulle uppstå om disciplinansvar utkrävdes av befattningshavare inom myndigheternas högsta ledning. För brott utanför tjänsten gällde emellertid såsom alltjämt är fallet vanliga forumregler, något som knappast var ur jävssynpunkt okomplicerat.[118] Dessutom medförde de speciella åtalsreglerna att väckande av åtal för högre tjänstemäns ämbetsbrott på ett för dessa förmånligt sätt alltid handlades av befattningshavare som, i motsats till vanliga allmänna åklagare, kunde ersätta åtal med erinringar.

[117] Jfr Agge, 1940, s. 84.
[118] Jfr Lindberg, 2001–02, s. 336.

I slutet av 1940-talet hade uppbyggnaden av den svenska välfärdsstaten påbörjats och efterkrigstidens expansion av de offentliga funktionerna inletts. Trots de omfattande förändringar som samhället genomgick hade ämbets- och disciplinansvaret ungefär samma utformning vid denna tid som i början av 1900-talet. Även de bestämmelser som reglerade JO- och MO-befattningarnas verksamhet var i stort sett oförändrade jämfört med på 1910-talet. Såväl i riksdagsutskotten som inom doktrinen hade man emellertid börjat att uppmärksamma ombudsmännens preventivt vägledande rättskällefunktion. Ytterligare en faktor som belyser samhällsutvecklingens inverkan på ombudsmannaämbetena är den debatt som fördes om JO:s benägenhet att granska främst rättsväsendet i vid bemärkelse istället för att i samma utsträckning utöva tillsyn över förvaltningsmyndigheterna.

8 JO och kommunerna

8.1 Bakgrunden till 1950-talets utformning av JO-ämbetet

Inom den statsvetenskapliga debatten anförs inte sällan att kommunernas funktioner och organisatoriska utformning har förändrats så påtagligt under efterkrigstiden att fråga är om ett paradigm- eller systemskifte. I avhandlingen "Debatten om den kommunala självstyrelsen 1964–1994" (1998) uppger Urban Strandberg apropå dessa förändringar att de politiska uppfattningarna om vad kommunerna är och hur de bör fungera kan sägas härröra från idéer om en antingen gemenskaps-, kontrakts-, statsorganism- eller förvaltningskommun. Begreppet gemenskapskommun innebär därvid att en kommun ses som en sorts organiskt lokalsamhälle som på samma sätt som äldre tiders socknar och byalag tar tillvara en lokal gemenskap mellan människor inom ett visst område. Om kontraktskommuner talar man däremot när en kommun ses som en association eller korporation som har uppstått genom att vissa människor har slutit sig samman i ett lokalt samhällskontrakt genom att bilda en sorts ekonomisk förening.[1]

Personer som diskuterar den kommunala självstyrelsen utifrån gemenskaps- eller kontraktskommunala idéer torde vanligen anse att statlig tillsyn över den kommunala verksamheten skall förekomma sparsamt och endast om det av någon anledning förefaller nödvändigt. Utifrån s.k. statsorganiska eller förvaltningskommunala idéer kan statlig tillsyn över den kommunala sektorn däremot sägas innebära att det allmänna i form av staten utövar tillsyn över sin egen verksamhet. Ur ett statsorganiskt eller

[1] Strandberg, 1998, s. 1 ff. och 26 f. samt där anförd litteratur. Strandbergs analys utgår delvis från skillnaden mellan en organisk respektive mekanisk samhällssyn. Då denna indelning är av begränsad betydelse för en juridisk analys av det kommunala självstyret bortser jag här från denna del av resonemanget.

förvaltningskommunalt perspektiv uppfattas kommunerna nämligen som riksdagen underordnade delar av den allmänna verksamheten. Kommunerna ses därvid alltså som offentliga organ som av staten har anförtrotts att handha vissa av det allmännas förvaltningsuppgifter. Med ett sådant synsätt anses det i regel självklart att statliga institutioner skall granska den kommunala verksamheten.

Strandberg anför i det ovannämnda verket att socialdemokraterna under efterkrigstiden och fram till mitten av 1970-talet, under vilken tid de ju innehade regeringsmakten, i sina politiska program såg kommunerna som i förhållande till staten hierarkiskt underordnade förvaltningsenheter. Enligt Strandberg var detta förvaltningskommunala perspektiv på självstyrelsen en naturlig följd av att socialdemokraterna förutsatte att kommunerna på samma sätt som andra offentliga institutioner skulle verkställa den välfärdsstatliga reformpolitiken. För att kommunerna skulle kunna fullgöra de åligganden som förverkligandet av välfärdsstaten innefattade fordrades att varje kommun hade ett funktionellt skatteunderlag och en på grundval av befolkningsmängdens storlek rationellt utnyttjad kommunal service. Antalet kommuner, som år 1964 var över 1.000 stycken, minskades därför genom kommunblockreformens i många fall tvångsvisa sammanslagningar till 278 stycken år 1974.[2] Det förhållandet att riksdagspolitiken under särskilt 1960- och 1970-talen byggde på uppfattningen att kommunerna var statsmakten underordnade förvaltningsorgan hindrade emellertid inte att det under hela senare delen av 1900-talet förekom såväl gemenskaps- som kontraktskommunalt orienterad argumentation i debatten om den statliga tillsynen över den kommunala sektorn.

JK utövade redan på 1800-talet tillsyn över i stort sett hela den offentliga sektorn. Såsom framgår av avsnitt 4.2.2 ovan utövade JO ifråga om kommunal verksamhet däremot tillsyn endast över kommunaltjänstemän med fullständigt ämbetsansvar och arbetsuppgifter inom statligt reglerad verksamhet. Det förhållandet att åtskilliga kommunaltjänstemän hade ämbetsansvar utan att stå under JO:s tillsyn uppmärksammades alltmer ofta under efterkrigstiden.[3] Så framställdes under 1954 års riksdag ett antal motioner, vari det anfördes att möjligheten att dels utvidga, dels effektivisera JO:s verksamhet borde utredas.[4] I anledning av dessa motioner

[2] Strandberg, 1998, s. 48 f., 103 ff. och 108. Strandberg framhåller emellertid att socialdemokraternas syn på kommunernas karaktär fr.o.m. slutet av 1970-talet i viss mån förändrades och att ett propagerande för "kommunala medborgarvärden" sedermera har influtit i partiets programskrifter. Strandberg, 1998, s. 199 ff.

[3] Se t.ex. FLU 1949:15 s. 7 f.

[4] Mot. FK 1954:134, mot. AK 1954:316, mot. FK 1954:229 och mot. AK 1954:307.

avgav ett sammansatt konstitutions- och första lagutskott ett betänkande, i vilket följande anfördes. Den offentliga verksamheten förändrades kontinuerligt. Vissa frågor rörande JO:s verksamhet var därför i behov av utredning. Eftersom likformighet borde råda mellan de båda ombudsmannainstitutionerna borde även MO:s verksamhet utredas. Några förändringar av JO:s allmänna natur och huvudsakliga arbetsuppgifter borde inte vidtas. Vid en översyn av JO:s ställning vore det emellertid naturligt att diskutera om ämbetets befogenheter över den kommunala förvaltningen borde utsträckas eller om det fanns skäl att bibehålla skillnaden mellan JO:s och JK:s kompetens i detta hänseende.

Utskottet ansåg att behovet av JO som extraordinärt kontrollorgan hade ökat under senare år samt anförde. En intensifiering av JO:s tillsynsverksamhet fordrade att ämbetet organiserades så att ombudsmannen fick tid att såväl behandla klagomål som utföra inspektioner och andra uppgifter på eget initiativ. En omorganisation kunde sålunda ske t.ex. genom att underordnad personal gavs utökade beslutsbefogenheter eller genom att vissa tidsödande uppgifter flyttades från JO till andra myndigheter. Eventuellt kunde vissa ärendetyper flyttas från JO till MO. Dessutom kunde övervägas om en förlängning borde vidtas av den tid om för närvarande en månad per år som JO kunde låta sin ställföreträdare överta den löpande ämbetsutövningen.[5]

Utskottsutlåtandet bifölls av riksdagen. De sakkunniga som tillsattes avgav i slutet av år 1955 ett betänkande om justitieombudsmannainstitutionen m.m., SOU 1955:50, vilket innefattade förslag till dels ändringar i regeringsformen, dels en ny instruktion för riksdagens ombudsmän. I betänkandet redogjordes för ämbetsansvarets räckvidd samt för det förhållandet att kommunaltjänstemän omfattades av JK:s men ibland inte av JO:s tillsyn. Rörande JO:s befogenheter över den kommunala förvaltningen anförde de sakkunniga följande.

Skillnaden mellan JO:s och JK:s kompetens över kommunaltjänstemän gick inte att utläsa av vare sig grundlagen eller av någon av ämbetenas instruktioner utan hade sin grund uteslutande i en fast praxis. Det faktum att det kommunala polisväsendet men inte andra kommunala områden med lika tydligt statliga uppgifter, såsom t.ex. nykterhetsvården, omfattades av JO:s tillsyn framstod som märkligt. "Skilda ombudsmän har ansett sig icke kunna underlåta att under sin tillsyn föra vissa fall av kommunalt bedriven verksamhet. Därvid har man varit nödsakad att på något sätt karakterisera verksamheten eller dess utövare som statlig. Vissa

[5] Sammansatta utskottet år 1954:1.

inkonsekvenser har varit ofrånkomliga och skilda ombudsmän har haft olika uppfattningar om hur långt man har kunnat gå."[6]

Det förhållandet att JO endast utövade tillsyn över statlig verksamhet berodde på att han såsom riksdagens ombudsman skulle ha tillsyn uteslutande över sådan verksamhet som konstitutionellt sett styrdes av Kungl. Maj:t. Den av 1809 års grundlagstiftare förutsatta maktdelningen mellan riksdag och regering var sedan parlamentarismens genombrott emellertid av begränsad betydelse. För övrigt hade JO inte ens under tidigare delen av 1800-talet fått den betydelse för den konstitutionella maktbalansen som hade avsetts. "Som en följd av samhällsutvecklingen efter införandet av 1809 års statsskick har av skilda skäl offentligrättsliga uppgifter i allt större omfattning ansetts böra anförtros åt kommunala organ. Att den sålunda framvuxna kommunala självförvaltningen i tillsynshänseende ej bör behandlas på annat sätt än om staten själv ombesörjt dessa uppgifter förefaller välmotiverat."[7]

Behovet av tillsyn var visserligen inte lika stort inom hela den kommunala förvaltningen. JO borde emellertid ha tillsyn över samtliga kommunala organ och tjänstemän som hade ämbetsansvar enligt 25 kap. 11 § 1 st. SL. "Därvid må åter betonas att reglerna för gränserna för tillsynen bör vara så klara och enkla som möjligt. Sålunda bör från tillsyn ej undantagas någon myndighet eller tjänsteman, som är underkastad ämbetsansvar, med mindre det finnes ett klart påvisbart skäl till sådant undantag. Den enskilde, som ej vet skillnaderna mellan JK:s och JO:s behörighet att utöva tillsyn, skall ej heller behöva tveka i valet mellan att vända sig till JK eller JO." I vilken utsträckning som personer som tillfälligt hade till sin art offentliga uppdrag skulle jämställas med statliga och kommunala befattningshavare berodde däremot på huruvida de hade ämbetsansvar eller inte och var alltså beroende av omständigheterna i de särskilda fallen.[8]

De ledamöter av kommunala församlingar som enligt 25 kap. 11 § 2 st. SL hade partiellt ämbetsansvar kunde åsidosätta sin ämbetsplikt endast genom att göra sig skyldiga till tagande av muta eller brott mot tystnadsplikt. Gentemot sådana funktionärer förelåg alltså inget utrymme för den

[6] SOU 1955:50 s. 54 ff. och 57. De sakkunniga noterade att under "åren 1950–1954 anfördes hos JO klagomål mot respektive 41, 34, 41, 32 och 37 kommunala organ och tjänstemän, vilka var underkastade ämbetsansvar enligt 25 kap. 11 § strafflagen men vilkas verksamhet ej stod under tillsyn av JO. Av de sålunda anförda klagomålen riktade sig de ojämförligt flesta mot självförvaltningsorgan och tjänstemän. SOU 1955:50 s. 61.

[7] SOU 1955:50 s. 58.

[8] SOU 1955:50 s. 62 f. Jfr JO 1916 s. 188, JO 1939 s. 113 och NJA 1928 s. 324. Det s.k. trafikansvaret i 25 kap. 11 § 3 st. SL var däremot inte något egentligt ämbetsansvar. Sådant ansvar var därför inte förknippat med varken JK:s eller JO:s tillsyn.

sorts "skrapor", dvs. kritik, som JO vanligen gav "då han anser att någon tjänsteman felat men finner felet icke vara av den beskaffenhet att åtal behöver följa därå". Välgrundad misstanke om nyssnämnda brott borde alltid föranleda att åtal väcktes. JO skulle i ett sådant fall inte uppträda annorlunda än vad JK eller en allmän åklagare redan hade befogenhet att göra. Den kommunala självstyrelsen skulle därför inte hotas om kommunala funktionärer som hade partiellt ämbetsansvar omfattades av JO:s kontrollområde. "Övervägande skäl synes sålunda tala för att även de organ och personer som omfattas av andra stycket i 25 kap. 11 § strafflagen bör stå under JO:s tillsyn. Det ligger i sakens natur att JO – lika lite som JK – skall företaga inspektioner beträffande verksamheten av valda förtroendemän annat än då särskild anledning därtill föreligger, såsom på grund av en hos JO gjord anmälan".[9] Vidare noterade de sakkunniga följande.

Huruvida varje straffrättsligt eller administrativt frihetsberövande oavsett huvudmannaskap borde kunna granskas av JO hade diskuterats sedan 1940-talet. Begreppet administrativa frihetsberövanden hade visserligen ingen fullt entydig innebörd. Emellertid hade Andra lagutskottet år 1947 definierat detta begrepp på följande, i princip "allmänt förhärskande", sätt. Under beteckningen administrativa frihetsberövanden sammanföras "sådana frihetsberövanden, som beslutade i första instans av annan myndighet än domstol fullfölja ett självständigt ändamål vanligen av social natur – såsom att meddela vård eller verka uppfostrande och utbildande – och icke äro allenast av provisorisk art. Härigenom avskäras å ena sidan de judiciella frihetsberövandena, om vilka beslut fattas av domstolarna i den för brottmål stadgade ordningen, och å andra sidan de personella säkringsmedlen såsom häktning och förvar, vilka såsom hjälpmedel anknutits till olika administrativa förfaranden och oftast äro av kort varaktighet. Till de administrativa frihetsberövandena, sålunda bestämda, pläga föras tvångsintagning å sinnessjukhus, å sinnesslöanstalt, å allmänt sjukhus, å epidemisjukhus och å alkoholistanstalt, tvångsarbete, intagning och kvarhållande å fattigvårdsanstalt, frihetsberövanden efter arbetsföreläggande och omhändertagande för skyddsuppfostran".[10]

Enligt denna definition frihetsberövande verksamheter kunde äga rum vid institutioner som var statliga, kommunala eller enskilda, varvid JO hade tillsyn endast över de förstnämnda. Personal som verkställde administrativa frihetsberövanden vid icke statliga institutioner hade emellertid i princip alltid ämbetsansvar och övervakades av statliga tillsynsmyndigheter såsom länsstyrelserna, skolöverstyrelsen eller medicinal-

[9] SOU 1955:50 s. 60 ff.
[10] ALU 1947:16 s. 1.

styrelsen, som i sin tur stod under JO:s tillsyn. Enligt 1955 års förslag till instruktion för riksdagens ombudsmän borde allehanda frihetsberövanden därför omfattas av JO:s befogenhetsområde.[11]

De sakkunniga ansåg det inte möjligt att åstadkomma någon mer väsentlig minskning av JO:s arbetsbelastning genom att flytta uppgifter från JO till MO eller någon annan myndighet.[12] Inte heller ansåg man det lämpligt att ändra gränsen mellan JO:s och MO:s kontrollområden eller att dela upp JO-befattningen i flera ämbeten. Istället föreslog de att JO:s arbetsbörda skulle minskas genom följande åtgärder. Den tid som JO kunde uppdra åt sin ställföreträdare att ta hand om ämbetets löpande verksamhet skulle ökas från en till tre månader årligen. Dessutom borde all förberedande behandling av JO-ärendena flyttas från ombudsmannen till en ämbetsman som kunde ges beteckningen kanslichef. Förutom att bereda, föredra och avfatta förslag till skrivelser och beslut i mer komplicerade ärenden, borde kanslichefen kunna ta hand om redigeringen av JO:s ämbetsberättelse samt såsom personalchef sköta fördelningen av arbetet inom ämbetet.[13]

8.2 Grundlagsändringarna av år 1957

Efter 1941 års, i avsnitt 7.1.2 ovan redovisade, ändring av 96 § GRF hade denna paragraf ändrats år 1949 genom en språklig justering i avgränsningen av MO:s befogenhetsområde.[14] I 1955 års betänkande om justitieombudsmannainstitutionen m.m., för vars grundläggande idéer har redogjorts i avsnitt 8.1 ovan, angavs följande. Vilken av riksdagens båda ombudsmän som skulle utöva tillsyn över ett visst område behövde inte regleras i regeringsformen. I denna borde istället endast anges att det skulle finnas två ombudsmän, vilkas huvudsakliga verksamhetsområden framgick genom titelprefixen justitie och militie. Om gränsdragningen mellan JO:s och MO:s tillsynsområden inte reglerades i regeringsformen skulle det bli möjligt att genom vanlig lag justera gränsen mellan deras tillsynsområden "då särskilda förhållanden påkallar att så sker. Så kan vara fallet vid väsentliga förskjutningar i ombudsmännens arbetsbördor, t.ex.

[11] SOU 1955:50 s. 63 ff.
[12] SOU 1955:50 s. 113.
[13] SOU 1955:50 s. 114 ff.
[14] I bestämmelsen angavs därefter att MO skulle ha tillsyn över lagars och författningars efterlevnad "i vad de skola tillämpas i mål, som i den ordning 87 § 1 mom. stadgar förklarats vara att hänföra till militära mål, samt i övrigt av ämbets- och tjänstemän med avlöning från de till försvarsväsendet anslagna medel". Av de grundlagstadganden som rörde JO och MO hade även 100 och 101 §§ GRF ändrats år 1949 i anledning av bl.a. reformen av det militära rättegångsväsendet. SFS 1949:111 och 112.

under en kristid". Eftersom ombudsmännens verksamhetsområden kunde behöva förändras borde dessutom en gemensam instruktion utfärdas för de båda ombudsmännen.[15]

Vidare anfördes följande i 1955 år betänkande. Det planerade utsträckandet av JO:s kompetens till den kommunala sektorn fordrade egentligen ingen ändring av 96 § GRF, vars ordalydelse ju inte begränsade JO:s kontrollområde till statlig verksamhet. Däremot förutsatte en sådan utvidgning av JO:s kompetens ändringar i JO-instruktionen. Att ändra instruktionen utan att samtidigt justera 96 § GRF framstod emellertid som nära nog grundlagstridigt. "Riksdagen torde visserligen vara oförhindrad att uttala sin mening om hur ett lagbud bör tolkas, men det får ej ske med anspråk på att den uttalade meningen skall lända dem det vederbör till efterrättelse". I 96 § GRF borde därför stadgas att JO och MO, "efter den instruktion riksdagen för dem utfärdat" skulle ha tillsyn över lagars och författningars efterlevnad "i vad de skola av dem, som äro underkastade ämbetsansvar, tillämpas". I 99 § GRF borde enligt de sakkunniga ombudsmännens rätt till insyn i all verksamhet som hörde till respektive tillsynsområde moderniseras och förtydligas. Eftersom gränsen mellan ombudsmännens verksamhetsområden enligt de sakkunnigas förslag skulle fastställas i instruktionen och inte i 96 § GRF föreslogs vidare att vissa smärre justeringar skulle ske av 100 och 101 §§ GRF.[16]

De sakkunnigas betänkande mottogs inte odelat positivt. Mot uppfattningen att JO skulle ha tillsyn över hela den kommunala sektorn anfördes att hänsynen till JO:s arbetsbörda och angelägenheten av att han bereddes möjlighet att ägna sig åt väsentliga rättssäkerhetsuppgifter talade mot en utökning av ämbetets kontrollområde utöver vad som kunde motiveras av praktiskt påvisbara behov. Vidare anfördes att ett utökande av JO:s kompetens över kommunerna var onödigt, eftersom dessas verksamhet, som successivt i allt högre grad hade författningsreglerats, redan stod under tillsyn av dels olika andra statliga myndigheter, dels medborgarna. Enligt betänkandets kritiker var de enskildas rättsskydd inom den kommunala sektorn sålunda redan utmärkt. Mot 1955 års betänkande anfördes även att ett genomförande av dessa lagförslag skulle medföra att JO:s arbetskapacitet kunde komma att tas i anspråk för att utreda ur rättssäkerhetssynpunkt betydelselösa kommunalpolitiska partitvister samt befordrings- och lönetvister inom den privaträttsliga kommunala egenförvaltningen.[17]

I den proposition som år 1956 framlades på grundval av 1955 års betänkande tillbakavisade justitieministern farhågor av ovannämnd art

[15] SOU 1955:50 s. 131 f.
[16] SOU 1955:50 s. 129 och 7 ff.
[17] Jfr SOU 1957:2 s. 50 ff.

enligt följande. Åstadkommandet av en rationell och enhetlig avgränsning av JO:s tillsynsområde framstod som en angelägen uppgift. En avgränsning utifrån förekomsten av ett påvisbart praktiskt tillsynsbehov skulle medföra att olika verksamheter med likartade funktioner på ett egendomligt sätt blev underkastade respektive inte underkastade JO:s tillsyn beroende på huruvida det tidigare hade varit möjligt att konstatera ett konkret tillsynsbehov. Sammantaget ansåg justitieministern att det såsom de sakkunniga hade förespråkat föll sig naturligt att på sätt som gällde för JK:s tillsyn knyta JO:s befogenhetsområde till förekomsten av ämbetsansvar.[18]

Den proposition som framställdes på grundval av 1955 års betänkande behandlades av ett sammansatt KU och FLU. Det sammansatta utskottet ansåg att det kraftigt borde understrykas att kommunernas självbestämmande inte på något sätt fick inskränkas av JO:s verksamhet, varför självstyrelsen borde tryggas genom instruktionsföreskrifter som uttryckligen begränsade JO:s befogenheter. Dessutom ansåg man att JO inte borde utöva tillsyn över personer som hade endast partiellt ämbetsansvar. Till stöd för denna åsikt anfördes att om partiellt straffansvariga funktionärer hade begått ett ämbetsbrott, dvs. gjort sig skyldiga till tagande av muta eller brott mot tystnadsplikt, de under alla förhållanden skulle bli föremål för åtal. I motsats till de sakkunniga ansåg utskottet det därför onödigt att hänföra denna personkrets till JO:s kontrollområde.[19] Mot denna uppfattning reserverade sig emellertid åtta utskottsledamöter, varav två socialdemokrater, en högerpartist, en centerpartist och fyra folkpartister. Från reservanternas håll anfördes därvid i huvudsak att man ansåg att samma tillsynsregler borde gälla för den kommunala som för den statliga förvaltningen, varför JO sålunda på samma sätt som JK borde ha tillsyn över alla som hade antingen partiellt eller fullständigt ämbetsansvar.[20]

Riksdagen biföll utskottsutlåtandet. Det förslag till ändring av 96 § GRF som antogs innebar sålunda att riksdagens ombudsmän skulle ha tillsyn över endast dem som "i allo" var underkastade ämbetsansvar. I övrigt godtog riksdagen de ändringar av 99–101 §§ GRF som hade framlagts i den på 1955 års betänkande grundade propositionen. År 1957 bifölls grundlagsändringarna slutligt.[21] Därefter var således gränsen mellan ombudsmännens befogenhetsområden inte längre grundlagsreglerad och JO hade tillsyn över alla med fullständigt ämbetsansvar.

[18] Prop. 1956:161 s. 32 ff.
[19] Sammansatta utskottet 1956:2 s. 12.
[20] Sammansatta utskottet 1956:2 s. 14.
[21] SFS 1957:164.

8.3 Instruktionen av år 1957

8.3.1 Bakgrunden till instruktionen

Såsom har nämnts i avsnitt 8.2 fastslogs i samband med antagandet av 1957 års grundlagsändringar att utsträckandet av JO:s befogenhetsområde till att omfatta kommunal verksamhet fordrade föreskrifter som garanterade att den kommunala självstyrelsen inte inskränktes. År 1956 tillkallades därför sakkunniga för att utreda hur en ny ombudsmannainstruktion skulle vara utformad. I mitten av januari 1957 lade kommittén, som hade arbetat i samråd med kommunförbunden, fram sitt betänkande "JO och kommunerna", SOU 1957:2, vilket innefattade en omarbetning av 1955 års instruktionsförslag. Såsom har nämnts i avsnitt 8.2 ovan hade behovet av att i framtiden på ett smidigt sätt kunna flytta arbetsuppgifter mellan ombudsmännen ansetts medföra att JO och MO borde ha en gemensam instruktion.[22] Kommittén anförde följande.

En allmän enighet förelåg om att JO:s tillsyn inte fick inkräkta på den kommunala självstyrelsen samt om att JO borde ha oinskränkt tillsyn över alla sorters frihetsberövanden. Det sistnämnda borde i instruktionen betonas genom ett uttryckligt angivande av att JO kunde granska frihetsberövanden som verkställdes av personer med befattningar varmed ämbetsansvar var förenat. De kommunala förtroendemännen utsågs genom val för endast viss tid och var i princip oavlönade. Deras verksamhet var föremål för insyn från kommunmedlemmarnas sida på ett helt annat sätt än den statliga förvaltningen och den lokala pressen hade mycket större möjligheter att genom kritik påverka missförhållanden inom den kommunala sektorn än inom statlig verksamhet. Särskilt i de mindre kommunerna kunde det dessutom antas att en kommunmedlem som var missnöjd med någon kommunal åtgärd kunde framföra sina synpunkter genom att ta kontakt direkt med ordföranden eller någon annan nämndledamot eller motsvarande som han kände. Vidare kunde kommunerna förbättra rättssäkerheten inom sin verksamhet genom att få råd och anvisningar från de kommunala förbunden. JO, som ju ändå inte kunde ändra ett beslut, borde p.g.a. nyssnämnda förhållanden aldrig agera i kommunalrättsliga ärenden förrän möjligheten till rättelse genom antingen förnyad prövning av kommunal myndighet eller överprövning genom kommunalbesvär hade uttömts. Om möjlighet att uppnå rättelse i ordinär ordning hade försuttits borde JO ingripa endast om det förelåg särskilda skäl som motiverade att en granskning ägde rum. Allmänheten fick inte vänja sig vid att anlita JO istället för att anföra besvär.[23]

[22] Eftersom MO inte handlade ärenden mot kommunala myndigheter eller funktionärer uppmärksammade de sakkunniga nästan uteslutande JO:s verksamhet.
[23] SOU 1957:2 s. 57 f.

Kommunalrättsliga undantagsfall som motiverade att JO ingrep trots att möjligheterna att uppnå rättelse i ordinär ordning inte hade uttömts kunde antas uppstå främst om fråga var om sådana försummelser som angavs i 2 § av JO:s instruktion, dvs. försummelser som hade antingen drabbat grundläggande rättigheter eller begåtts av "egennytta, vrångvisa, väld eller grov försumlighet". Såväl felaktiga frihetsberövanden som uppenbara rättsövergrepp i form av t.ex. missbruk av tjänsteställning borde JO granska oavsett om ett ärende hade överprövats eller inte. Kommunala befattningshavare kunde emellertid, åtminstone innan de hade fått viss erfarenhet, lätt göra sig skyldiga till oaktsamhetsfel. Sådana försummelser borde behandlas mildare än motsvarande fel begångna av välutbildade statliga ämbetsmän. Om kommunala funktionärer p.g.a. bristande erfarenhet gjorde sig skyldiga till fel borde det således nästan alltid vara fullt tillräckligt att JO tilldelade den felande en erinran.[24]

Den folkliga självstyrelsens natur medförde att den kommunala verksamheten bedrevs under något friare former än den statliga förvaltningen. JO borde därför aldrig ta ställning i kommunalrättsliga skälighetsfrågor eller t.ex. sådana frågor om kommunal kompetens som föll inom Regeringsrättens jurisdiktion. Inte heller borde JO på eget initiativ inspektera kommunala myndigheter rutinmässigt annat än om fråga var om frihetsberövande verksamheter. Att i JO:s instruktion detaljreglera vilka typer av kommunala ärenden som ombudsmannen borde ägna sig åt var inte möjligt. Risken för att JO-anmälningar användes för att diskreditera politiska motståndare eller för att i skandaliseringssyfte angripa förtroendemän måste emellertid minimeras.

Ibland kunde det enligt 1957 års betänkande vara ur kommunalrättslig synpunkt fördelaktigt om undersökningen av ett påstått fel utfördes av JO istället för av en allmän åklagare. De sakkunniga ansåg nämligen att JO kunde antas ha bättre insikter i de kommunalpolitiska frågornas principiella betydelse än vanliga åklagare. I detta sammanhang framhölls även att JO:s rätt att efterge åtal var mer vidsträckt än vanliga åklagares rätt att meddela åtalsunderlåtelse, eftersom JO vid denna tid inte hade åtalsplikt. Sammantaget föreföll det enligt betänkandet riskfritt att ge JO en avsevärd frihet att efter eget omdöme bedriva tillsyn på det kommunala området.[25]

I den proposition som framställdes på grundval av betänkandet framhölls att förslaget till instruktion för riksdagens ombudsmän byggde på grundtanken att JO:s tillsyn inte fick utövas så att den kommunala självstyrelsen utsattes "för intrång eller den kommunala verksamheten onö-

[24] SOU 1957:2 s. 58 och 60.
[25] SOU 1957:2 s. 59.

digt hämmas. Beträffande frihetsberövanden är det däremot avsikten att JO:s tillsyn skall vara oinskränkt". De sakkunnigas lagförslag överfördes därför i stort sett oförändrat till propositionen,[26] om vilken ett enhälligt FLU anförde. Det framlagda lagförslaget byggde på en kompromiss mellan olika uppfattningar om hur ombudsmännens tillsyn på det kommunala området borde utformas. Anledning att invända mot uppfattningen att ombudsmännen inte skulle ta befattning med "smärre felaktigheter" på det kommunala området saknades. De praktiska erfarenheterna av tillsynen fick därvid avgöra "huruvida i framtiden någon mindre justering" behövde vidtas i stadgandet om ombudsmännens förhållande till kommunerna. Utskottet fann därför ingen anledning att i sin granskning av propositionen göra annat än smärre, i huvudsak redaktionella, ändringar i lagförslaget.[27]

8.3.2 Instruktionen för riksdagens ombudsmän av år 1957

Genom 1957 års reform fick JO och MO för första gången en gemensam instruktion. Såsom framgår av avsnitt 8.3.1 ovan var den nya instruktionens främsta syfte att reglera JO:s vidgade tillsyn över den kommunala sektorn.[28] De nya bestämmelsernas utformning var i stor utsträckning en följd av sammanslagningen av de två tidigare instruktionerna.[29] Således hade ordningsföljden mellan paragraferna förskjutits. Vidare hade en viss modernisering av språkbruket skett t.ex. genom att begreppen befattning respektive befattningshavare genomgående hade ersatts med uttrycken tjänst respektive tjänsteman.[30] I stort sett hade emellertid de tidigare författningsbestämmelserna behållits oförändrade. En del instruktionsstadganden kunde därför kritiseras för att vara tämligen ålderdomliga. En grundlig revidering ur språklig och formell synpunkt ansågs emellertid skola ha inneburit "en nästan genomgående omformulering av de olika bestämmelserna utan att medföra nämnvärda sakliga fördelar".[31]

I 1 § av instruktionen för riksdagens ombudsmän, SFS 1957:165, reglerades ombudsmännens arbetsuppgifter och befogenhetsområden. På

[26] Prop. 1957:127 s. 19 f.
[27] FLU 1957:33 s. 34 ff.
[28] Jfr prop. 1964:140 s. 179.
[29] De närmare motiven till varje instruktionsbestämmelse framgår av SOU 1955:50 s. 132 ff. och SOU 1957:2 s. 60 ff.
[30] I 1955 års verksstadga, SFS 1955:3, användes genomgående uttrycken tjänst och tjänsteman, varför det ansågs lämpligt att använda korresponderande uttryckssätt i ombudsmännens instruktion. Se SOU 1955:50 s. 132.
[31] SOU 1955:50 s. 132.

samma sätt som tidigare angavs därvid att MO och JO inte stod under vare sig varandras eller JK:s tillsyn. En förändring jämfört med tidigare var att JO skulle utöva tillsyn över lagars, författningars och instruktioners efterlevnad i vad de tillämpades "av dem, som äro underkastade fullständigt ämbetsansvar". MO skulle enligt 1 § i instruktionen ha tillsyn över lagars, författningars och instruktioners efterlevnad i vad de tillämpades "i militära mål samt i övrigt av ämbets- och tjänstemän inom försvarsväsendet ävensom av dem som under ämbetsansvar fullgöra uppgifter inom sammanslutningar eller stiftelser, vilka samverka med försvarsväsendet".[32]

Instruktionens 2 § hade ett likartat innehåll som 2 § i 1941 års MO-instruktion.[33] I 3 § av 1957 års instruktion angavs i sedan år 1810 tämligen oförändrade ordalag att "ombudsman bör förnämligast anmärka och beivra" sådana fel som antingen skapade "en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter" eller hade begåtts av "egennytta, vrångvisa, väld eller grov försumlighet". I ett nytt andra stycke angavs dessutom att frihetsberövanden verkställda av personer med ämbetsansvar stod under ombudsmännens tillsyn.

Den i 1915 års instruktioner för första gången lagfästa erinringspraxisen upptogs år 1957 i 4 §. De två följande paragraferna, 5 och 6 §§, slog i enlighet med 101 och 106 §§ GRF fast att det under vissa förutsättningar ålåg ombudsmännen att föra riksrättsåtal. I 7 och 8 §§ fanns bestämmelser om att ombudsmännen under vissa förutsättningar skulle åtala bl.a. fullmäktige i riksbanken eller riksgäldskontoret samt personer som misstänktes för högförrädiska våldsangrepp mot riksdagen eller för överträdelser av kamrarnas ordningsstadgor.

I 9 § av 1957 års instruktion angavs i enlighet med de i avsnitt 8.2 och 8.3.1 ovan redovisade principerna om det kommunala självstyret att JO:s tillsyn över den kommunala sektorn skulle "ske med beaktande av de särskilda betingelser, under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar, och med iakttagande av att den kommunala verksamheten icke onödigt hämmas". Vidare angavs att JO, såvitt fråga inte var om ett "frihetsberö-

[32] Gränsen mellan ombudsmännens befogenhetsområden hade i 1 § av år 1957 luckrats upp genom att respektive ombudsman om särskilda skäl förelåg kunde avgöra ärenden som hörde till den andre ombudsmannens kontrollområde. Dessutom kunde, om omständigheterna föranledde det, ärenden som egentligen hörde endast till den ene ombudsmannens område av denne överlämnas till den andre ombudsmannen.

[33] Såsom framgår av avsnitt 6.1.4 och 7.1.4 ovan stadgades i 2 § i 1915 och 1941 års MO-instruktioner att MO särskilt skulle vaka över efterlevnaden av strafflagstiftning för krigsmakten (SLK), militära rättegångslagen, värnpliktslagen och vissa andra närmare angivna militära regelsystem samt bestämmelser om bl.a. "krigsmäns behandling och omvårdnad".

vande eller uppenbart övergrepp", ej borde "ingripa innan möjligheten till rättelse genom hänvändelse till kommunal myndighet eller överklagande av sådan myndighets beslut prövats".

Ombudsmännens möjlighet att befullmäktiga annan att föra åtal jämte en del regler som knöt an till åtalsförfaranden reglerades i 10 § av instruktionen. Det vitesbelopp som ombudsmännen enligt denna bestämmelse kunde förelägga vid infordrande av förklaring eller upplysning under en utredning höjdes år 1957 till 500 kr. I förarbetena påpekades att vitesbeloppet, som ursprungligen hade varit 5–30 riksdaler, i slutet av 1800-talet fastställdes till 100 kr, något som var "med vår tids penningvärde alltför lågt". Visserligen hade ombudsmännen enligt de sakkunniga såvitt känt aldrig "behövt begagna sig av rätten att förelägga vite. Möjligheten därtill synes dock ej böra borttagas".[34]

I instruktionens 11 § fastslogs ombudsmännens rekonventionsansvar i ärendehandläggningen. I 12 § behandlades den situationen att det i ett ärende framkom misstankar om att någon som stod under ombudsmannens tillsyn hade förövat ett brott utom tjänsten. Bestämmelsen skilde därvid mellan brott som kunde anses tämligen obetydliga och brott som i avsevärd mån skadade det anseende som innehavaren av tjänsten borde äga. Endast om någon misstänktes för att ha begått ett brott av den senare, stigmatiserande, arten skulle ombudsmannen överlämna alla för sakens bedömande relevanta handlingar till behörig åklagarmyndighet.[35]

I 13 § i 1957 års instruktion behandlades den situationen att en enskild i ett ombudsmannaärende på grund av ett preskriberat ämbetsbrott framställde ett inte preskriberat skadeståndsanspråk.[36] I sådana ärenden skulle JO och MO enligt denna nya bestämmelse biträda den enskilde med utredning om brottet om anspråket riktade sig mot sådan högre ämbetsman vars försummelser prövades i forum privilegiatum, varvid målsäganden ju inte kunde väcka egen skadeståndstalan. Om skadeståndsanspråket skulle upptas i första instans och det "måste anses vara av

[34] SOU 1955:50 s. 136 f. Valutaenheten en riksdaler hade på 1870-talet ersatts av ett hundra öre respektive en krona.

[35] Såsom framgår av avsnitt 7.2.1 ovan kunde tjänsteman som genom allmänt brott hade skadat tjänstens anseende eller visat sig vara uppenbart olämplig att inneha sin befattning enligt 1948 års utformning av 25 kap. 7 § SL dömas till ämbetsstraffen suspension eller avsättning. I beaktande härav var det naturligt att ombudsmännen skulle agera vid misstankar om allmänt brott som i avsevärd mån skadade det anseende som innehavaren av tjänsten borde äga. Tidigare hade MO och JO emellertid haft olika praxis beträffande klagomål som rörde tjänstemäns gärningar utom tjänsten. SOU 1955:50 s. 100 ff. Se även Petrén, 1953, s. 94.

[36] Av 5 kap. 15 § SL av år 1948 följde att brott enligt 25 kap. 1–5 §§ SL vanligen preskriberades efter fem år. Skadestånd i anledning av brott hade däremot i allmänhet en preskriptionstid om tio år enligt SFS 1862:10.

ringa betydelse för den som framställt anspråket att hans talan vinner prövning" behövde ombudsmännen däremot inte låta verkställa någon utredning.[37]

Bestämmelserna i 14–18 §§ i 1957 års instruktion var i stort sett oförändrade jämfört med motsvarande stadganden i 1941 års instruktioner. Av 14 § följde i anslutning till 99 § GRF att ombudsmännen hade rätt till insyn i all verksamhet inom sina respektive kontrollområden. Den följande instruktionsparagrafen slog fast att klagomål skulle framställas skriftligen och att en klagande kunde få ett diariebevis till styrkande av att skriften tagits emot. I 16 § hade regeln att ombudsmännen till utredning kunde uppta klagomål som hade lämnats utan avseende av JK influtit. Ombudsmännens skyldighet att företa inspektionsresor fanns i 17 § i instruktionen och den närmare regleringen av ombudsmännens åliggande att avge en ämbetsberättelse fanns i 18 §.[38]

I 19 § av 1957 års instruktion ålades ombudsmännen att påpeka eventuella brister i lagar och författningar för Kungl. Maj:t. Enligt den följande paragrafen skulle ombudsmännen, vardera inom ramen för sitt kontrollområde, granska och till riksdagen anmäla Högsta domstolens lagförklaringar.[39] I 21 § angavs att ombudsmännen skulle besöka anstalter och inrättningar "där personer vilka berövats friheten äro intagna".[40] För att markera att tryckfriheten var en av de viktigaste medborgerliga rättigheterna angavs i 22 § av 1957 års instruktion att både JO och MO skulle "med synnerlig uppmärksamhet och nit iakttaga vad till skyddande av tryckfrihet är stadgat".[41]

Enligt 23 § i instruktionen skulle på ett jämfört med tidigare instruktioner oförändrat sätt anteckningar föras över ombudsmännens ärenden, åtgärder och utgående expeditioner samt över vad som förekommit vid inspektions- och andra tjänsteresor. I 24 § angavs att JO- och MO-äm-

[37] Närmare om skälen för detta stadgande, se SOU 1955:50 s. 106 ff. Jfr den ursprungliga utformningen av 20 kap. 10 § och 22 kap. 8 § RB.

[38] I 1957 års författningstext talades för första gången uttryckligen om ett avlämnande av en "ämbetsberättelse" istället för "en allmän redogörelse".

[39] I 1955 års betänkande noterades att lagförklaringsinstitutet i och för sig var obsolet men att framställandet av förslag om att detta borde avskaffas föll utanför de sakkunnigas uppdrag. SOU 1955:50 s. 130 f.

[40] Såsom har nämnts ovan framgick det förhållandet att ombudsmännen utövade tillsyn över allehanda frihetsberövanden, oavsett vem som var huvudman för verksamheten, redan av 3 § 2 st. i instruktionen. JO:s från år 1810 härrörande skyldighet att granska fånglistor togs bort år 1957 sedan myndigheternas skyldighet att till JO sända avskrifter av bl.a. anhållningsliggare hade upphävts i mitten av 1950-talet. MO skulle enligt 21 § 2 st. i instruktionen däremot alltjämt granska denna typ av uppgifter om frihetsberövanden.

[41] Såsom framgår av avsnitt 4.2.2 ovan avskaffades Tryckfrihetskommittén, i vilken JO var ordförande, när 1949 års tryckfrihetsförordning trädde i kraft.

betena under ombudsmännens semestrar och andra sorters laga förfall skulle förestås av respektive ställföreträdare. I denna bestämmelse inflöt vidare den år 1941 införda rätten att låta ställföreträdaren ta över delar av det löpande arbetet. För att effektivisera framförallt JO-ämbetet förlängdes år 1957 den tid som ett tillfälligt insättande av respektive ställföreträdare fick äga rum från en till tre månader per år. Vidare blev det möjligt för ombudsmännen och deras respektive ställföreträdare att samtidigt arbeta med det löpande arbetet. Enligt 1955 års betänkande var det p.g.a. JO:s ökande arbetsbelastning nödvändigt att ombudsmannen och dennes ställföreträdare kunde tjänstgöra parallellt. Om inte större möjligheter för JO att tjänstgöra samtidigt som ställföreträdaren skapades återstod enligt de sakkunniga nämligen endast att dela upp ämbetet på flera olika befattningshavare. Trots att MO inte hade samma behov av avlastning som JO ansågs anledning saknas att skapa skilda regler för de båda ämbetena.[42]

I 25–33 §§ av 1957 års instruktion fanns diverse arbetsorganisatoriska bestämmelser. Åtskilliga skiljaktiga meningar framlades rörande den exakta utformningen av dessa paragrafer. Det förslag till instruktion för riksdagens ombudsmän som antogs av riksdagen var i dessa frågor i huvudsak utformat i enlighet med 1957 års betänkande.[43]

I vilken utsträckning som JO:s nya arbetsorganisation var sådan att det skulle bli möjligt för ombudsmannen att utföra sina åligganden på ett tillförlitligt och effektivt sätt var oklart när den nya instruktionen antogs. Särskilt om antalet klagomålsärenden ökade samtidigt som JO förväntades bedriva en omsorgsfull inspektionsverksamhet måste det ha varit uppenbart att ämbetets arbetsbelastning kunde antas bli svårhanterligt. I själva verket torde de flesta personer som medverkade i arbetet med 1957 års reform ha varit medvetna om att JO även efter reformen kunde komma att förfoga över otillräckliga resurser. Eventuella behov av ytterligare förstärkningar av JO-ämbetet ansågs vid 1957 års reform emellertid böra utredas närmare först sedan den framtida utvecklingen av antalet ärenden m.m. hade varit möjlig att studera.[44]

Redan år 1959 beslutade riksdagen att förlänga den tid som JO fick tjänstgöra parallellt med sin ställföreträdare från tre till sex månader per år. Därefter gjordes år 1963 ytterligare ett försök att bemästra JO:s växande arbetsbelastning genom att ombudsmannen och dennes ställföreträdare gavs möjlighet att arbeta parallellt nio månader per år.[45] Såsom

[42] SOU 1955:50 s. 140 f.
[43] Jfr SOU 1957:2 s. 31 ff. och prop. 1957:127 s. 19 f. Närmare om den administrativa struktur som ombudsmannaämbetena fick genom 1957 års reform, se prop. 1967:32 s. 8.
[44] Jfr sammansatt utskott 1956:2 s. 12.
[45] SFS 1959:71 och SFS 1963:117.

framgår av avsnitt 9.2.1 nedan var dessa lagändringar emellertid inte på långa vägar tillräckliga för att åtgärda den alltmer pressade arbetssituation som JO drabbades av under 1960-talet.

8.4 JO och ämbetsbrotten efter 1957 års reform

8.4.1 Vissa statistiska uppgifter om JO:s och MO:s verksamhet fr.o.m. år 1957 t.o.m. år 1967

Uppgifter om JO:s och MO:s ärendehantering redovisas här för de elva åren fr.o.m. år 1957, dvs. tiden för utsträckandet av JO:s tillsynsområde till den kommunala sektorn, t.o.m. år 1967, dvs. det sista år som JO och MO var varsitt ämbete.

JO:s tillsyn omfattade efter 1957 års reform alla tjänstemän som hade fullständigt ämbetsansvar. Reformen kan sägas ha inneburit ett tydligt tillkännagivande av att JO borde vaka över både rättsväsendet och de administrativa, så att säga välfärdsdistribuerande, myndigheterna. Fr.o.m. år 1957 innefattade JO:s ämbetsberättelser en översikt över de verksamhetsområden som hade berörts av de under året diarieförda ärendena. Sålunda är det tämligen enkelt att bilda sig en uppfattning om antalet ärenden inom olika samhällssektorer. Dessutom redovisas sedan denna tid ärenden rörande skilda sorters verksamhet under separata rubriker i själva berättelsen. Ett problem därvid är emellertid att framför allt klagomålsärendena ibland rör flera olika myndighetsområden samtidigt. Vidare ägnar sig en del myndigheter åt såväl judiciella som mer administrativa ärenden. Det är därför inte alltid lätt att överhuvudtaget skilja mellan å ena sidan rättsligt inriktad verksamhet och å andra sidan administrativt, inte traditionellt judiciell, förvaltning.[46]

JO:s traditionella tillsynsområden i form av dels judiciella, dels frihetsberövande verksamheter, stod året före 1957 års reform, dvs. år 1956, för 72 procent av klagomålen och 69 procent av initiativärendena medan den s.k. övriga administrativa förvaltningen stod för 20 procent av klagomålen och 31 av initiativärendena. Tio år senare, dvs. år 1966, stod de sistnämnda områdena för 25 procent av klagomålen och 33 procent av initiativärendena. De dels judiciella, dels frihetsberövande verksamheterna stod år 1966 för 63 procent av klagomålen och 67 procent av initiativ-

[46] Dessutom hänförs både t.ex. uppbördsverksamhet och frihetsberövanden såsom sinnessjukvården och viss smittskyddsvård till JO:s traditionellt judiciella tillsynsområde, trots att dessa verksamheter numera betraktas som tydligt förvaltningsrättsliga, eftersom de hör till förvaltningsdomstolarnas kompetensområde.

ärendena. Även om JO:s traditionella fokus på judiciella verksamheter under dessa tio år i viss mån överflyttades till andra samhällssektorer tycks således varken ombudsmannens eller allmänhetens intresse i någon större utsträckning ha riktats mot den s.k. övriga förvaltningen.[47]

Såsom framgår av avsnitt 7.2.3 ovan inkom i snitt ca 685 ärenden per år, varav ca 75 procent var klagomål, till JO åren 1946–1956. Antalet nya JO-ärenden under tiden fr.o.m. år 1957 t.o.m. år 1967 var emellertid i snitt nästan 1.300 per år, varav ca 85 procent hade uppkommit genom klagomål från enskilda personer. De resterande ungefär 15 procenten var alltså olika typer av initiativ- jämte t.ex. arbetsorganisatoriska ärenden. Andelen ärenden som föranledde erinran eller annan kritik var i genomsnitt ca 20 procent per år. I allmänhet var det ca 6,5 ärenden per år som hänvisades till åtal eller disciplinförfarande. Andelen ärenden som föranledde väckande av åtal eller anmälan för disciplinansvar utgjorde i snitt mindre än 0,5 procent av det totala antalet JO-ärenden och nästan 2,5 procent av antalet ärenden i vilka fel hade uppdagats.

JO var vid denna tid oroad över ärendeutvecklingen och framhöll för 1965 års FLU att arbetsbördan gjorde att det inte kunde undvikas "att avgörandet av vissa ärenden fördröjts". Enligt en av JO utförd studie över första halvåret 1964 avgjordes emellertid mer än hälften av ärendena slutligt inom en månad efter anhängiggörandet. Endast 9 procent av ärendena handlades hos JO under mer än ett år. Dessa ärenden avsåg enligt JO omfattande eller av andra skäl särskilt svårutredda ärenden samt inspektionsärenden, vilka "av naturliga skäl i allmänhet tages i sista hand".[48]

Hos MO inkom under tidsperioden fr.o.m. år 1957 t.o.m. år 1967 i genomsnitt ca 690 nya ärenden per år, varav ca 87 procent var initiativ eller myndighetsinterna ärenden och 13 procent klagomålsärenden. Dessa siffror var endast marginellt förändrade jämfört med åren 1946–1957. Andelen ärenden som föranledde erinran eller liknande åtgärd ökade under denna tid till över 50 procent från att under åren 1946–1956 ha utgjort ca 35 procent av ärendena. Antalet ärenden som föranledde väck-

[47] Andelen klagomål år 1956 rörde därvid till 49 procent domstols-, polis-, åklagar- och exekutionsväsendet, till 23 procent anstaltsväsendet, dvs. främst fång-, sinnessjuk-, nykterhets- och viss barn- jämte ungdomsvård, till 20 procent övrig administrativ förvaltning och till 8 procent personer som inte stod under JO:s tillsyn. Motsvarande siffror för initiativärendena var beträffande de tre första grupperna 68, 1 och 31 procent. År 1966 rörde andelen klagomålsärenden hos JO till 35 procent domstols-, polis-, åklagar- och exekutionsväsendet, till 28 procent anstaltsväsendet, till 25 procent övrig administrativ förvaltning och till ca 12 procent personer som inte stod under JO:s tillsyn. Motsvarande siffror för initiativärendena var beträffande de tre första grupperna 44, 23 och 33 procent under år 1966.

[48] FLU 1965:1 s. 5.

ande av åtal eller disciplinanmälan var i snitt under åren 1957–1967 ca 7,5 stycken per år, dvs. ca 1 procent av det totala ärendeantalet och ca 2 procent av antalet ärenden vari någon typ av felaktigheter hade uppdagats.

Av uppgifterna om ärenden hos å ena sidan JO och å andra sidan MO under åren 1957–1967 framgår att antalet erinringsbeslut proportionellt sett var väsentligt större hos MO än hos JO. I beaktande därav kan det anses något förvånande att ärenden vari försummelser uppdagades föranledde åtal eller disciplinanmälan i något lägre grad hos MO än hos JO. Möjligen medförde MO:s jämförelsevis höga inspektionsintensitet att ämbetet i hög grad kunde förlita sig på att befattningshavare rättade sig efter ombudsmannens erinringar, varför åtal ofta kunde underlåtas.

8.4.2 Något om JO:s verksamhet efter 1957 års reform

Uppbyggnaden av den svenska välfärdsstaten gjorde att den kommunala sektorn expanderade påtagligt under 1960-talet. Kommunala förvaltningsåtgärder blev sålunda av allt större betydelse för medborgarna. Den omständigheten att JO:s tillsyn år 1957 utsträcktes till att omfatta alla tjänstemän med fullständigt ämbetsansvar tycks emellertid inte ha fått någon större betydelse för ämbetets verksamhet. Antalet klagomålsärenden som rörde kommunala förhållanden var relativt få och några konflikter mellan JO:s tillsyn och kommunernas självbestämmanderätt synes inte ha uppstått.[49]

JO:s inspektionsverksamhet utvecklades under 1960-talet i riktning mot att omfatta verksamheter av samma art i flera län istället för som tidigare olika myndigheter inom mer begränsade geografiska områden. Detta förhållande torde ha berott bl.a. på att JO under efterkrigstiden på sätt som har nämnts i avsnitt 7.2.4 ovan efter anmodan från LU började att bedriva praxisundersökningar samt redovisa redogörelser för bl.a. inspektionsiakttagelser av allmänt intresse.[50] Redovisandet i ämbetsberättelsen av dels allmänna iakttagelser, dels praxisundersökningar torde ha medfört att tjänstemännens kännedom om det materiella innehållet i olika JO-uttalanden förbättrades. Ämbetsberättelsernas rättskällefunktion kan därför antas ha ökat under 1950- och 1960-talen. Så uppger Olle Lundström i uppsatsen "Om riksdagens militieombudsman" (1962) att trots att ombudsmännens åsikter inte är juridiskt bindande torde tjänstemän p.g.a. risken för åtal eller andra reprimander inte i onödan handla i

[49] Jfr SOU 1965:64 s. 130 ff.

[50] Dessutom kan JO:s möjligheter att inspektera verksamheter av samma slag i flera län under senare delen av 1900-talet ha underlättats av fortskaffningsmedlens successiva förbättringar.

strid med "ombudsmannens klart deklarerade ståndpunkt", varför ombudsmännen enligt honom hade "en ställning som ej är långt från lagstiftarens".[51]

Den dialog mellan FLU och JO om ombudsmannens verksamhet och ämbetsberättelsernas utformning som hade inletts år 1947 kan sägas ha avslutats år 1958 för att, såsom framgår av avsnitt 9.3.4 nedan, på sätt och vis återkomma först i mitten av 1970-talet.[52] I 1958 års utskottsutlåtande betonade FLU vikten av att domare, på sätt som JO hade framhållit i ett ärende, avhöll sig från bisysslor som kunde rubba allmänhetens förtroende för domstolsväsendet.[53] Vidare uttryckte utskottet sin tillfredsställelse över JO:s bedrivande av praxisundersökningar.[54] Praxisundersökningarna utmynnade ibland i framställningar till regeringen med lagstiftningsförslag. Sådana framställningar gjordes emellertid på samma sätt som tidigare även i anledning av enskilda ärenden.

Fr.o.m. slutet av 1950-talet, då Alfred Bexelius tillträdde JO, började ämbetet att alltmer ofta ange sin syn på gällande rätt även i ärenden som inte föranledde kritik. En bidragande orsak därtill torde ha varit att 1957 års FLU hade anfört att det föreföll önskvärt att ombudsmännen ibland motiverade beslut att inte vidta någon åtgärd i ett visst ärende.[55] Såväl praxisundersökningarna som analyserandet av rättsläget även i ärenden som inte föranledde kritik kunde, om tjänstemännen verkligen tog del av JO:s ämbetsberättelser, i hög grad antas främja medborgarnas framtida rättssäkerhet. I vilken utsträckning som JO:s rättskällefunktion egentligen fick mer påtagliga effekter är emellertid svårt att veta.[56]

Såsom framgår av avsnitt 8.4.1 ovan vidtogs väckande av åtal eller disciplinanmälan vid denna tid i ca 2,5 procent av de ärenden i vilka fel uppdagades. Förhållanden som utifrån vad som angavs i ämbetsberättelserna tillmättes avgörande betydelse för om JO nöjde sig med att avge en erinran istället för att väcka åtal eller vidta en disciplinanmälan var,

[51] Lundström, 1962, s. 280.

[52] Närmare om hur utskottsgranskningarna utfördes, se Lundström, 1962, s. 283 ff.

[53] Att JO tillrättavisade domare i såväl materiella som formella rättsfrågor förekom kontinuerligt. JO:s förhållande till domstolsväsendet såsom, å ena sidan, granskare av domarnas eventuella fel och, å andra sidan, åklagare och part diskuterades emellertid inte i egentlig mening av FLU efter 1920-talet.

[54] FLU 1958:4 s. 5 f. Se även Bexelius, 1961, s. 206 och Sterzel, 1969, s. 185.

[55] FLU 1957:33 s. 36.

[56] Sålunda kan det ibland ha förhållit sig så att "JO:s uttalanden i många fall kan gå tämligen spårlöst förbi". Lidberg, 1968, s. 314. Lidberg anförde i slutet av 1960-talet att den omständigheten att JO alltmer ofta underlät att väcka åtal innebar en risk för att ämbetsansvaret "knappast längre framstår som någon realitet för tjänstemännen; 'skrapor' och 'ukaser' av JO kan nog f.ö. i det enskilda fallet ej sällan med framgång bortförklaras av vederbörande". Lidberg, 1968, s. 315.

såsom följde av 3 § i instruktionen, huruvida det verkade ha förekommit grov försumlighet eller direkta kränkningar av medborgerliga rättigheter genom t.ex. intrång i enskildas integritet. Av avgörande betydelse var naturligtvis också huruvida en tjänsteman förklarade sig godta ombudsmannens rättsliga bedömning. JO:s åtalspraxis preciserades emellertid aldrig genom officiella riktlinjer. Inte heller är det enligt min mening möjligt att på grundval av uppgifter i ämbetsberättelserna skönja en tydlig åtalspraxis genom en förekomst av konsekventa bedömningar.

JO:s erinringsförfarande var inte närmare formaliserat. Under 1950- och 1960-talen angavs dock ibland på samma sätt som på 1800-talet att en tjänsteman hade begått fel som i och för sig hade kunnat föranleda straffansvar, men att åtal hade befunnits onödigt och därför underlåtits. I andra fall framställde JO däremot mer allmänt hållen kritik mot en tjänstemans åtgärder eller mot t.ex. hur en viss verksamhet hade organiserats, utan att fråga var om en egentlig åtalsunderlåtelse.

Under efterkrigstiden blev det allt vanligare att erinringsbesluten inte innefattade ett direkt ställningstagande i den formella ansvarsfrågan genom ett uttryckligt påstående att brott hade begåtts. Trots att olika nyanser i erinringsbesluten förekom redan på 1800–talet blev skillnaden mellan erinringar som utgjorde åtalsunderlåtelser och annan kritik alltså allt mindre under 1950- och 1960-talen. Anledningen därtill var troligen främst att den offentliga sektorns expansion med åtföljande kontinuerlig uppkomst av ny lagstiftning gjorde det allt svårare att veta om ett fel hade inneburit sådan "försummelse, oförstånd eller oskicklighet" som konstituerade tjänstefel. Det förhållandet att JO dels proportionellt sett väckte allt färre åtal, dels formulerade allt otydligare erinringar torde enligt min mening således ha berott på att välfärdsstatens allt större och allt fler myndigheter ägnade sig åt alltför mångskiftande verksamheter för att det skulle vara möjligt att göra säkra bedömningar av tjänstefelsansvarets i teorin mycket omfattande men i praktiken betydligt snävare räckvidd.

Delvis till följd av att skillnaden mellan erinringar som utgjorde åtalsunderlåtelser och annan kritik blev allt mindre förekom vid denna tid diskussioner om ombudsmännens befogenheten att göra dels allmänna uttalanden om gällande rätt, dels lämplighetsbedömningar av tjänstemäns åtgärder. Så noterades motionsvis under 1950- och 1960-talen att det för en kritiserad tjänsteman kunde vara bekymmersamt att denne varken kunde besvära sig över ett ombudsmannauttalande eller kräva att bli åtalad för att därefter kunna försvara sitt agerande inför rätta. Riksdagen ansåg emellertid att det var ur rättssäkerhetssynpunkt tillfyllest att tjänstemän som ansåg sig felaktigt behandlade kunde anmärka på ombudsmännens ämbetsförvaltning hos FLU. Någon anledning att förtydliga

eller på annat sätt ändra ombudsmannainstruktionen ansågs därför inte föreligga.[57]

Vidare motionerades i mitten av 1960-talet om att det genom lagändring eller på annat sätt borde fastslås att ombudsmännen saknade rätt att utfärda anvisningar eller uttala sin uppfattning om företeelser som inte konstituerade tjänstefel. Även dessa synpunkter tillbakavisades av riksdagen, och FLU framhöll i denna fråga att ombudsmännens undersökningar och mer allmänna uttalanden om gällande rätt hade en "utomordentligt stor betydelse för upprätthållandet av enhetlighet och följdriktighet i myndigheternas handlande".[58]

8.5 JO och kommunerna – sammanfattning och avslutande synpunkter

JO hade ursprungligen tillsyn över kommunaltjänstemän endast om de hade fullständigt ämbetsansvar och principiellt sett statliga arbetsuppgifter. Trots att det inte av regeringsformen kunde utläsas någon skillnad mellan JK:s och JO:s respektive befogenhetsområden omfattade JK:s tillsynsområde enligt praxis däremot såväl statliga som kommunala funktionärer oavsett om dessa hade fullständigt eller endast partiellt ämbetsansvar. År 1957 ändrades regeringsformen så att gränsen mellan JO:s och MO:s tillsynsområden inte längre reglerades i grundlag. Vidare utsträcktes JO:s tillsyn till att omfatta delar av den kommunala sektorn. Vidgandet av tillsynsområdet till att omfatta kommunerna var kontroversiellt och argumentation fördes både för och emot att JO på samma sätt som JK skulle kunna granska all kommunal verksamhet. Såsom en sorts kompromiss kom tillsynen att begränsas till att omfatta endast personer som hade fullständigt ämbetsansvar. Ledamöter av beslutande kommunala församlingar och beskattningsnämnder samt andra som inte hade fullständigt ämbetsansvar undantogs sålunda från befogenhetsområdet. Kommunala styrelser och nämnder samt kommunaltjänstemän kunde emellertid normalt sett granskas av JO.

Syftet med 1950-talets reform var att vidga JO:s befogenhetsområde till att omfatta kommunalförvaltningarna samt alla sorters frihetsberövanden. Eftersom JO enligt riksdagen dessutom generellt borde intensi-

[57] Mot. AK 1957:609, FLU 1957:33 s. 36, mot. AK 1961:224 och 263, FLU 1961:44 s. 4 samt Lundström, 1962, s. 280 f.
[58] Mot. AK 1964:263, FLU 1964:15 s. 12 och JO 1965 s. 201. Se även Sterzel, 1969, s. 185 och 231 f. samt t.ex. JO 1975 s. 273.

fiera sin inspektionsverksamhet kunde reformen antas medföra att JO:s arbetsbelastning ökade påtagligt. När det år 1957 utfärdades en gemensam, till grundlagsändringarna anpassad, instruktion för JO och MO, förstärktes därför ombudsmännens personalorganisationer bl.a. genom att rätten att dubblera ämbetena genom ställföreträdarnas arbetsinsatser utvidgades.

I den nya ombudsmannainstruktionen angavs i 9 § att JO:s tillsyn över den kommunala sektorn skulle ske "med beaktande av de särskilda betingelser, under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar, och med iakttagande av att den kommunala verksamheten icke onödigt hämmas". Dessutom angavs att JO, såvitt fråga inte var om ett "frihetsberövande eller uppenbart övergrepp", inte borde utreda kommunalrättsliga ärenden innan de ordinarie rättsmedlen hade uttömts. För den enskilde medborgaren var det dock, om så var möjligt, normalt sett alltid betydligt bättre att överklaga ett felaktigt beslut än att klaga till JO. Att allmänheten av JO råddes att i första hand uttömma de ordinarie rättsmedlen torde därför ha förekommit i alla tider.[59] Det uttryckliga angivandet i 9 § av att JO:s klagomålsprövning vanligen förutsatte att de ordinarie rättsmedlen var uttömda medförde emellertid att frågor om den kommunala kompetensens räckvidd och andra spörsmål som kunde prövas av Regeringsrätten i viss mån avgränsades bort från JO:s befogenhetsområde.

Av förarbetena till 1957 års reform framgår tydligt att stadgandet i 9 § var avsett att blidka dem som motsatte sig att JO:s tillsyn över kommunerna alls utvidgades. Instruktionen innefattade emellertid inga detaljerade riktlinjer för tillsynens bedrivande. I princip var 9 § utformad så att JO kunde antingen utreda eller underlåta att utreda klagomål beroende på huruvida ombudsmannen själv ansåg att fråga var om någonting som rörde väsentliga rättssäkerhetsintressen eller inte.

Beaktandet av "den folkliga självstyrelsens" arbetsbetingelser kunde antas ske i första hand genom att JO underlät att kritisera verksamhet som innebar ett lagenligt verkställande av kommunalpolitiska beslut eller direktiv. Eftersom regeringen och riksdagen på samma sätt som fullmäktigeförsamlingarna var uteslutna från JO:s granskningsområde torde ombudsmännen dock vanligen ha utövat en restriktiv tillsyn över även statliga politiska besluts innehåll.[60] Vidare torde JO:s tillsyn över även den statliga sektorn normalt sett ha skett på ett sådant sätt att denna inte "onödigt" hämmades. Således torde det i vissa avseenden ha varit tämli-

[59] Jfr sammansatt KU och FLU 1956:2 s. 16.

[60] På ett teoretiskt plan skulle JO i och för sig ha kunna granska regeringsdirektiv och lagstiftning ur såväl lämplighets- som konstitutionell laglighetssynpunkt. I praktiken har ombudsmännen emellertid normalt sett undvikit att göra vad som skulle kunna tolkas

gen oklart på vilket sätt som JO:s tillsyn över å ena sidan den statliga och å andra sidan den kommunala sektorn egentligen skulle skilja sig åt.

Det förhållandet att JO:s tillsyn över kommunerna skulle utövas med beaktande av "de särskilda betingelser, under vilka den folkliga självstyrelsen arbetar" motiverades under lagstiftningsprocessen utifrån argumentationslinjer som i vissa delar måste sägas ha innefattat högt ställda förväntningar på det kommunala beslutsfattandets demokratiska förankring. Så betonades i många sammanhang att kommunmedlemmarna hade så god insyn i och så goda möjligheter att genom fortlöpande kritik påverka den kommunala verksamheten att de vanligen inte hade något behov av den extra rättssäkerhetsgaranti som JO:s tillsyn innebar. De argument som anfördes till stöd för att JO skulle ges en endast begränsad tillsyn över kommunerna kan sålunda i inte oväsentlig mån sägas ha härrört från vad Urban Strandberg i den i avsnitt 8.1 ovan nämnda avhandlingen om debatten om den kommunala självstyrelsen benämner dels gemenskaps-, dels kontraktskommunala idéer. Enligt min mening förefaller det tveksamt om den därvid tillkännagivna uppfattningen om medborgarnas möjligheter att påverka det kommunala beslutsfattandet ens på 1950-talet var realistisk annat än såvitt avsåg socialt väletablerade samhällsmedlemmar i mindre kommuner. Särskilt väl anpassad till dagens moderna storkommuner var denna syn på lokaldemokratins förverkligande under alla förhållanden inte.

De gemenskaps- respektive kontraktskommunalt idealiserande synsätt som enligt min uppfattning i hög grad låg till grund för att JO-instruktionen kom att innefatta ett stadgande om att "den folkliga självstyrelsen" skulle beaktas och inte "onödigt hämmas" kom alltmer i skymundan under framför allt 1960- och 1970-talen. Anledningen därtill är att kommunerna såsom har nämnts i avsnitt 8.1 ovan av de under senare delen av 1900-talet styrande rikspolitikerna vanligen sågs som staten hierarkiskt underordnade förvaltningsorgan, i vars uppgifter det ingick att verkställa den statliga välfärdspolitiken. Kommunblocksreformens skapande av storkommuner torde i inte ringa mån ha underminerat möjligheten att hävda de från 1800-talet härrörande uppfattningarna om kommunerna som antingen lokala samhällsgemenskaper eller medlemskorporationer för medborgare som har slutit sig samman i en slags ekonomisk förening. Fr.o.m. 1980-talet har hävdandet av den kommunala självstyrelsen, med åtföljande kritik mot förekomsten av statlig tillsyn, enligt Strandberg emellertid ofta härrört framförallt från ett snarast gemenskapskommu-

---

som politiska ställningstaganden. Jfr, å ena sidan, JO 1975 s. 50 och 55 och, å andra sidan, såvitt avser 1810-talet avsnitt 4.2.5 ovan.

nalt orienterat hyllande av lokaldemokrati genom bl.a. brukarinflytande.[61]

I 1974 års regeringsform anges i 1 kap. 1 § att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Trots att förekomsten av "kommunal självstyrelse" anges som en principiell förutsättning för det demokratiska statsskicket definieras inte detta begrepps innebörd eller räckvidd i regeringsformen. Gränserna för vad kommunerna kan bestämma avgörs därför juridiskt sett ytterst av riksdagen, som genom lagstiftning kan ålägga kommunerna de uppgifter som staten anser lämpligt.[62] Någon tvekan kan sålunda inte råda om att det är den förvaltningskommunala uppfattningen att kommunerna är staten underordnade förvaltningsorgan som har inkorporerats i grundlagen och i stora delar av det övriga rättssystemet.[63]

Den kontraktskommunala tanken att kommunerna är en sorts av medlemmarna upprätthållna ekonomiska föreningar var tämligen väl rättsligt förankrad ända fram till senare delen av 1900-talet. I slutet av 1800-talet och i början av 1900-talet betraktades kommunerna sålunda ibland som en slags civilrättsliga institutioner, som agerade som offentligrättsliga subjekt främst då de utförde statliga åligganden.[64] Såsom har nämnts i avsnitt 5.1.4 ovan har kommunaltjänstemän aldrig haft lagreglerat disciplinansvar vid fullgörandet av rent kommunala åligganden. Enligt min mening kan det otvetydigt sägas vara s.k. kontraktskommunala idéer som ligger till grund för att det har ansetts som ett orimligt ingrepp i det kommunala självstyret att föra in statlig tillsyn i disciplinförfaranden, i vilka

[61] Strandberg, 1998, s. 359 ff. Strandberg uppger därvid att såväl Vänsterpartiet och Socialdemokraterna som de borgerliga partierna fr.o.m. 1980-talet har ägnat sig åt ett "romantiserande tillbakablickande på äldre tiders kommunala självstyrelse". Wiweka Warnling-Nerep noterar i sitt verk om kommuners lag- och domstolstrots att "den statliga kontrollen har minskat i såväl omfattning som betydelse under de senaste decennierna". Warnling-Nerep, 1995, s. 382. Om brukarinflytande och decentralisering, se t.ex. SOU 1990:44 s. 232 f.

[62] Närmare om självstyrelseideologin som grund för förekomsten av kommunalt s.k. lag- och domstolstrots, se Warnling-Nerep, 1995, s. 103 ff.

[63] Strandberg menar att det under tidsperioden åren 1964–1994 kan sägas finnas tre huvudsakliga kommunideologier, nämligen den servicedemokratiska, den medborgardemokratiska och den gemenskapsdemokratiska kommunidelogin. Han framhåller därvid att om "man vill centralisera politisk makt, och lyckas med det, är detta mycket väl förenligt med att inrätta förvaltningskommuner och betona servicevärden. Om man däremot strävar efter att decentralisera politisk makt, så blir det nödvändigt att lägga tonvikt vid medborgarvärden eller gemenskapsvärden." Strandberg, 1998, s. 370 ff. och 376.

[64] Jfr Warnling-Nerep, 1995, s. 472. Jägerskiöld betonar i sitt verk om svensk tjänstemannarätt emellertid att kommunerna inte är "privata subjekt utan tvångsmässiga, genom statlig rätt skapade organisationer". Se vidare Jägerskiöld, 1959, s. 326 ff.

kommunerna ju agerar arbetsrättsligt. Sålunda kan det sägas vara mer eller mindre kontraktskommunala synsätt som ligger till grund för att JO och JK ännu nu på 2000-talet kan begära att en kommunaltjänsteman åläggs disciplinpåföljd eller avskedas men saknar möjlighet att föra talan mot beslutet i ärendet.[65]

I praktiken synes den numera i 3 § 2 st. JO-instruktionen fastslagna inskränkningen i tillsynen med hänsyn till lokaldemokratin ha medfört att JO inte ur lämplighetssynpunkt kritiserar åtgärder som innebär ett lagenligt verkställande av de beslutande kommunala församlingarnas direktiv.[66] I vilken utsträckning som verkställandet av kommunalpolitiska direktiv i ett särskilt fall är "lagenligt" eller inte är emellertid tämligen ofta en tolkningsfråga. Även om JO generellt måste antas utöva en restriktiv tillsyn över det alltmer krympande område där obligatorisk lagstiftning helt saknas, torde gränserna för JO:s tillsyn över den kommunala sektorn i allmänhet avgöras från fall till fall beroende på de särskilda omständigheterna i varje ärende. Detta förhållande medför att kritik ibland riktas mot att JO:s befogenheter över kommunerna förefaller ha uppfattats "olika av olika ombudsmän under tidernas lopp". Eftersom begreppet kommunal självstyrelse såsom har påpekats ovan saknar entydig innebörd vore det enligt min mening emellertid i det närmaste förvånande om inskränkningen av JO:s tillsyn över kommunal verksamhet inte i viss mån hade uppfattats olika av olika ombudsmän under tidernas lopp.[67]

Anledningen till att JO:s tillsynsområde avgränsades till att omfatta bara tjänstemän med fullständigt ämbetsansvar var enligt vad som framgår av de officiella förarbetena att funktionärer som hade endast partiellt ämbetsansvar om de gjorde sig skyldiga till mut- eller tystnadspliktsbrott kunde åtalas av det ordinarie åklagarväsendet likaväl som av JO.[68] Utskottets uppfattning att personer som under alla förhållanden skulle bli föremål för åtal inte behövde hänföras till JO:s kontrollområde kritiserades sedermera av Fredrik Sterzel, som menar att den utformning som å ena sidan 27 § GRF och å andra sidan 96 § GRF hade efter 1957 års reform företedde "en anmärkningsvärd motsättning mellan ordalag och verklighet. Då 96 § klart ger vid handen, att alla med fullständigt ämbetsansvar står under JO:s tillsyn, borde det kunna slutas e contrario, att JK:s befogenheter är mera begränsade: de borde rimligen inte avse dem med partiellt ansvar, eftersom de varken kan betecknas som domare eller

[65] Se vidare avsnitt 14.2.3 nedan.

[66] Såsom framgår av avsnitt 12.1.4 nedan skall JO alltjämt "beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas". Närmare om tolkningen av detta stadgande, se Ekroth, 2001, s. 122 ff. och 140 ff.

[67] Jfr Warnling-Nerep, 1995, s. 379 ff. och 570 ff.

[68] Sammansatta utskottet 1956:2 s. 12.

som ämbetsmän, och dessa ord täcker inte heller vare sig ledamöter av kommunala styrelser och nämnder eller befattningshavare vid allmänna inrättningar m.fl. som har fullständigt ansvar. Likafullt har alltså JK ett mera omfattande tillsynsområde än JO."[69]

Riksdagens ståndpunkt vid avgränsandet av JO:s tillsyn till endast befattningshavare med fullständigt ämbetsansvar tycks ha grundat sig på uppfattningen att kritiska JO-uttalanden fyllde en funktion främst om underlåtenhet att rätta sig efter JO var förenad med åtalshot. Eftersom erinringsbesluten vid denna tid alltjämt kunde ses som en sorts åtalsunderlåtelser var denna uppfattning juridisk-tekniskt sett i och för sig korrekt. Om man beaktar att skillnaden mellan erinringar som utgjorde åtalsunderlåtelser och annan kritik i praktiken inte sällan var nästan obefintlig var riksdagens ståndpunkt i denna fråga emellertid inte självklar.

Av den i avsnitt 8.4.1. ovan nämnda statistiken för åren 1957–1967 framgår att väckande av åtal eller anmälan för disciplinansvar vidtogs i endast ca 2,5 procent av de ärenden vari någon typ av felaktigheter uppdagades. I 97,5 procent av de utredningar där JO konstaterade att ett fel hade begåtts avslutades ärendet således genom erinran eller annat kritiskt yttrande. Uppfattningen att JO:s tillsyn var meningsfull främst om ämbetets kritiska uttalanden var kopplade till en reell möjlighet att väcka åtal måste därför sägas ha byggt på en något föråldrad uppfattning om JO:s funktion.[70] Genom exkluderandet av personer med partiellt ämbetsansvar från tillsynsområdet hindrades emellertid JO, som ju ytterst var en representant för riksdagen, från att gripa in i den lokalpolitiska sfären genom att kritisera olämpliga men inte uppenbart olagliga kommunfullmäktigebeslut. Även om det inte uttryckligen anges i förarbetena kan 1957 års utformning av dels 96 § GRF, dels 9 § i ombudsmannainstruktionen sålunda ha åsyftat att begränsa JO:s möjligheter att kritisera ur legalitetssynpunkt diskutabla men ur demokratisk synpunkt legitima kommunalpolitiska ställningstaganden.[71]

[69] Sterzel, 1969, s. 199.

[70] Enligt Sterzel framgick tydligt av JO:s gällande praxis att "åtalsvapnet inte är nödvändigt. Det kan också nämnas att flera utländska ombudsmannainstitutioner saknar alla sådana maktmedel, däribland den brittiska och den västtyska. Hos oss har det emellertid aldrig ifrågasatts mer än att tillsynen borde vidgas något utöver den åtalbara personkretsen. Resonemanget leder till följdfrågan, om det är naturligt och ändamålsenligt att anknyta ombudsmännens tillsynsområde till ämbetsansvaret." Sterzel, 1969, s. 203.

[71] Halvar G. F. Sundberg anförde att "(m)öjligen skola de dunkla ordlagen upprepa tanken, att man i kommunalförvaltning icke får hålla alltför strängt på att beslut skola hava tillkommit i laga ordning". Enligt honom var JO:s tillsyn över den kommunala verksamhetens sålunda av begränsat värde som "garanti för att lag blir rätt". Sundberg, 1966, s. 42 ff. Se även Sundberg, 1964, s. 308 ff. och avsnitt 14.2.3 nedan.

Antalet klagomål hos JO ökade successivt under hela 1900-talet. Att med säkerhet kartlägga exakt vad som föranledde efterkrigstidens jämförelsevis stora ökning av klagomålsärenden är inte möjligt.[72] Det förhållandet att allmänheten fick allt bättre kännedom om JO:s existens och att detta i sig bidrog till en förstärkt benägenhet att inge klagomål måste emellertid betraktas som uppenbart. Ytterligare en uppenbar delförklaring till ökningen är att den expanderande offentliga sektorn kom att beröra allt större delar av medborgarnas tillvaro och därför alltmer ofta antagoniserade dem. Vidare förefaller det troligt att benägenheten att ifrågasätta de offentliga institutionerna ökade i samband med att 1900-talets politiska demokratisering omvandlade 1800-talets undersåtar till medbestämmandeberättigade medborgare. Även om parlamentarisk demokrati infördes redan i slutet av 1910-talet torde uppfattningen att samhällsmedlemmarna har rättigheter såväl mot som genom staten ha förankrats först under senare delen av 1900-talet, bl.a. i samband med att skattetrycket ökade. Därigenom blev det allt fler personer som under efterkrigstiden kom att inta en mer kritisk och mindre auktoritetsbunden inställning till myndigheter än tidigare, varför antalet personer som var benägna att klaga till JO generellt ökade.

Samtidigt som antalet JO-ärenden under efterkrigstiden ökade minskade det procentuella antalet ärenden som föranledde åtal. Detta förhållande berodde troligen främst på att det i välfärdsstatens expansiva och föränderliga förvaltningsverksamhet blev allt svårare att ha någon klar uppfattning om tjänstefelsansvarets räckvidd. JO-utredningarna härrörde dessutom i allt högre utsträckning från de ständigt ökande klagomålen. Valet av granskade verksamheter torde ur ombudsmannens synpunkt därför ha blivit alltmer slumpartat istället för inriktat mot samhällssektorer som ur rättssäkerhetssynpunkt föreföll i behov av systematiska granskningar.

För ett litet, extraordinärt ämbete som JO måste det ha framstått som svårt att utöva en effektiv legalitetskontroll över den omfattande förvaltning som administrerandet av en välfärdsstat fordrade genom att på grundval av en sporadisk stickprovskontroll väcka åtal mot enskilda tjäns-

[72] Bexelius gör i en artikel av år 1961 gällande att den successiva ökningen av antalet klagomål hos JO fr.o.m. 1950-talet troligen kunde hänföras till såväl den offentliga sektorns expansion som det förhållandet att JO-beslut hade givits ökad publicitet i tidningarna. Denna ökade mediapublicitet berodde enligt Bexelius "på att ämbetet numera i allmänhet motiverar även avskrivningsbeslut och skriver alla beslut ungefär såsom domar med en kort recit. Besluten har härigenom blivit lättillgängliga för TT:s referenter. Förr var det icke så lätt för referenten att sätta sig in i saken. Han hade då ofta endast tillgång till en tjock akt på vars kappa stod: 'föranleder ingen åtgärd'." Bexelius, 1961, s. 203. Se även Sterzel, 1969, s. 185.

temän. Det förhållandet att JO under senare delen av 1900-talet i allt högre grad inriktade sig på preventivt rådgivande och riktlinjeskapande istället för renodlat efterhandsgranskande verksamhet är därför inte förvånande. En tjänsteman var emellertid formellt sett inte skyldig att rätta sig efter JO:s anvisningar, lika lite som han var formellt skyldig att underordna sig de högsta instansernas prejudikat.[73] Möjligheten att genom åtal åstadkomma en fällande dom för t.ex. tjänstefel var alltjämt JO:s främsta möjlighet att genom en reell sanktion effektuera sina anvisningar.[74] Om JO i ett avskrivningsbeslut uttalade kritik men inte angav att fråga var om ett tjänstefel för vilket åtal underläts, hade tjänstemannen således anledning att ta intryck av kritiken endast om han instämde i JO:s synpunkter. Ombudsmännens övergivande av åtalsbefogenheten för kritiken som arbetsredskap var därför inte oproblematiskt.

[73] Se FLU 1947:1 s. 4 och avsnitt 7.2.4 ovan.

[74] Anmälan för vidtagande av disciplinpåföljd var vid denna tid av jämförelsevis underordnad betydelse för JO:s verksamhet både i teorin och i praktiken, bl.a. eftersom ombudsmannen inte annat än genom sin åtalsbefogenhet kunde agera i anledning av arbetsgivarens beslut.

9 JO och ämbetsansvaret i brottsbalken

9.1 Bakgrunden till 1967 års sammanslagning av JO och MO

År 1954 tillsattes en Författningsutredning som utifrån en samlad översyn av den nutida demokratins funktionsproblem skulle modernisera 1809 års alltmer föråldrade regeringsform. Denna utredning avgav genom SOU 1963:16–19 betänkanden med förslag till en total grundlagsrevision i form av en ny regeringsform och en ny riksdagsordning.[1] I förslaget till ny regeringsform motsvarades huvudstadgandena om JO- och MO-ämbetena i 96 och 99 §§ GRF av bestämmelser som hade med dessa stadganden likartat men språkligt moderniserat innehåll. Författningsutredningen framhöll att man inte hade velat ta slutgiltig ställning i fråga om huruvida JO-ämbetet borde effektiviseras t.ex. genom en utökning av antalet ombudsmän. Ett lämpligt sätt att hantera detta spörsmål vore enligt utredningen att regeringsformen och riksdagsordningen utformades så att det i framtiden blev möjligt att förändra antalet ombudsmän utan att ändra dessa lagar.[2]

Såsom har nämnts i avsnitt 8.3.2 ovan var man redan vid 1957 års ombudsmannareform medveten om att den organisation som JO då fick kanske inte skulle kunna hantera ämbetets ökande arbetsbelastning. I början av 1960-talet framlades ett flertal motioner om behovet av att genom bl.a. ökade personalresurser stärka JO-ämbetet. Därvid gjordes bl.a. gällande att gränsdragningen mellan JO:s och MO:s verksamhetsområden borde ändras. Vidare föreslogs att en särskild ombudsman skulle inrättas för den kommunala förvaltningen och att JO-ämbetet skulle förstärkas med en biträdande ombudsman som hade tillsyn över skattemyndigheterna. Dessutom framfördes idén att JO skulle delas upp i två

[1] Prop. 1964:140 s. 21 f.
[2] SOU 1963:17 s. 466 f.

ämbeten, varav det ena skulle syssla med allmänna judiciella ärenden och det andra med förvaltningsrättsliga ärenden.[3]

År 1963 anförde ett sammansatt konstitutions-, banko- och första lagutskott följande. Det stod klart att ärendetillströmningen till JO hade sprängt den personalorganisatoriska ram som hade skapats år 1957 och att ämbetet måste förstärkas. Ombudsmannaämbetenas organisation och verksamhetsformer borde därför utredas. På längre sikt kunde det vara en fördel om gränsen mellan JO:s och MO:s kontrollområden blev helt flexibel. Dessutom borde ombudsmännens arbetsbörda kunna minskas genom ett utökande av antalet ombudsmän till tre samt genom att ombudsmännen gavs rätt att hänvisa en klagande att i första hand vända sig till de ordinarie myndigheterna. Utredningen av ämbetenas organisation och verksamhetsformer borde enligt det sammansatta utskottet emellertid vara allsidig och förutsättningslös, varför anledning saknades att dra upp närmare riktlinjer för dess bedrivande.[4] Riksdagen biföll utskottsbetänkandet och en utredning, 1963 års JO-utredning, tillsattes. De år 1963 tillsatta sakkunniga lade år 1965 fram ett betänkande om riksdagens justitieombudsmän, SOU 1965:64. I betänkandet, som behandlas närmare i avsnitt 9.2.2 nedan, föreslogs att riksdagens ombudsmän skulle få en helt ny arbetsorganisation.

De betänkanden som Författningsutredningen hade lagt fram år 1963 utmynnade påföljande år i en proposition, vari delar av regeringsformen och riksdagsordningen föreslogs bli reviderade. Ombudsmannaämbetena skulle därvid förändras genom justeringar i 96–102 och 106 §§ GRF samt i 42 och 68 §§ GRO. I huvudsak föreslogs i 1964 års proposition att nyssnämnda paragrafer skulle utformas så att det blev möjligt att reformera ombudsmannaämbetenas organisatoriska struktur utan att ändra grundlagarna. I propositionen anförde justitieministern följande.

JO:s arbetsbelastning hade ökat väsentligt under efterkrigstiden. Anledningen därtill var framför allt att samhällsutvecklingen hade medfört

[3] Mot. FK 1962:515 och AK 1962:629, mot. FK 1963:269 och AK 1963:321, mot. FK 1963:306 och AK 1963:359 samt mot. FK 1963:187 och AK 1963:222. Eftersom JO hade tillsyn över dem som var "i allo" underkastade ämbetsansvar och ledamöter i taxerings- och prövningsnämnder enligt 113 § GRF inte fick ställas till ansvar för beslutad taxering, var ämbetets tillsyn över skatteförvaltningarna av betydelse främst såvitt avsåg formella handläggningsfel.

[4] Sammansatt konstitutions-, banko- och första lagutskott 1963:1. Utskottet var inte enigt utan tre folkpartistiska ledamöter och en högerledamot ansåg att den aktuella utredningen inte borde verkställas "genom Kungl. Maj:ts försorg" utan av riksdagen genom talmanskonferensens försorg. Uppfattningen att ändringar av lagstiftning som rör JO bör hanteras av riksdagen istället för av regeringen accepterades sedermera och kan sägas ha realiserats fr.o.m. 1970-talet.

en kontinuerlig utvidgning av den offentliga verksamheten samt att delar av den kommunala förvaltningen hade lagts under JO:s tillsyn. Redan på 1940-talet diskuterades huruvida JO:s växande arbetsbelastning skulle mötas genom en utökning av antalet ombudsmän. Det personliga momentet i JO:s ämbetsutövning ansågs dock under både 1940- och 1950-talen vara av ett sådant värde att en utökning av antalet ombudsmän inte borde vidtas med mindre än att det visade sig vara oundgängligen nödvändigt.[5] Istället förstärktes ämbetets personalorganisation. Antalet diarieförda ärenden hade emellertid fördubblats under de senaste tio åren. Numera stod det därför klart att arbetsvolymen hos JO hade sprängt ramen för den organisation som hade skapats genom 1957 års reform. Troligen skulle 1963 års JO-utredning utmynna i förslag om en ökning av antalet ombudsmän eller en omfördelning av arbetsuppgifterna mellan de nuvarande ombudsmännen. För att riksdagen redan under nästa valperiod skulle kunna ta ställning till de förslag som JO-utredningen kunde komma att lägga fram fordrades att regeringsformen och riksdagsordningen ändrades så att grundlagarna inte fixerade vare sig antalet ombudsmän eller fördelningen av arbetsuppgifter mellan ombudsmännen. Enligt justitieministern borde frågor av denna art i framtiden regleras uteslutande i den av riksdagen utfärdade ombudsmannainstruktionen.[6]

Sedan ett, såvitt avsåg ombudsmannaämbetenas utformning, enhälligt KU tillstyrkt propositionen antog riksdagen de föreslagna ändringarna av dels 96–102 och 106 §§ GRF, dels 42 och 68 §§ GRO vilande år 1964 och slutligt år 1965.[7] Ändringarna innebar i huvudsak följande. Stadgandet i 96 § GRF om att "(r)iksdagen skall förordna två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare, den ene såsom justitieombudsman och den andre såsom militieombudsman" ändrades till att riksdagen till ombudsmän skulle förordna "minst två för lagkunskap och utmärkt redlighet kända medborgare". På ett likartat sätt ändrades 97–102 och 106 §§ GRF samt 42 och 68 §§ GRO så att stadgandena inte längre rörde JO och MO utan istället det mer obestämda begreppet "riksdagens ombudsmän". Så reglerades i t.ex. 98 § GRF inte längre när JO:s respektive MO:s ställföreträdare skulle träda in i ämbetena utan vad som skulle hända om "ombudsman avsäger sig det erhållna förtroendet eller ombudsmans ämbete eljest bliver ledigt". Enligt 1965 års utformning av 42 § GRO tillkom det lagutskottet att granska av "riksdagens ombuds-

[5] Jfr sammansatt KU och FLU 1956:2 s. 11 f.
[6] Prop. 1964:140 s. 187 ff.
[7] KU 1964:19 s. 89.

män" avgivna redogörelser och 68 § GRO angav att "(r)iksdagens ombudsmän väljas för tiden från valet till dess sådant val under fjärde året därefter försiggått".[8]

9.2 Instruktionen av år 1967

9.2.1 Bakgrunden till instruktionen

Såsom framgår av avsnitt 8.3.2 ovan blev det under år 1963 möjligt för JO och dennes ställföreträdare att arbeta parallellt nio månader per år. Trots detta blev ämbetets arbetssituation allt mer överbelastad under 1960-talet. Statistiska uppgifter redovisas närmare i avsnitten 8.4.1 och 9.3.3. För att exemplifiera ärendeutvecklingen jämförs emellertid här åren 1956 och 1966 med varandra, varvid följande kan konstateras. År 1956 uppkom 679 nya ärenden, varav 598 klagomålsärenden och 81 initiativärenden. Antalet avgjorda ärenden uppgick till 631 och 207 ärenden balanserades till år 1957. Tio år senare, dvs. år 1966, uppkom 1.719 ärenden, varav 1.555 klagomålsärenden och 164 initiativärenden. Antalet avgjorda ärenden uppgick till 1.689 och 337 ärenden balanserades till följande år.[9]

En konsekvens av att klagomålsärendena under dessa år nästan tredubblades var att inspektionsverksamheten inskränktes. I slutet av 1950-talet hade uttalats att JO-ämbetet borde anslå ungefär åtta veckor om året till inspektioner. Under år 1966 anslogs emellertid endast åtta dagar till reguljär inspektionsverksamhet.[10] Det faktum att antalet balanserade JO-ärenden inte ökade mer än vad som var fallet berodde på att ämbetets arbetskapacitet i viss mån stegrades parallellt med antalet nytillkomna klagomålsärenden. Möjligheterna att anlita extra personal för föredragning av ärenden, biträde vid inspektioner och skrivgöromål utnyttjades i stor utsträckning. Dessutom tjänstgjorde i allmänhet JO:s ställföreträdare de maximalt tillåtna nio månaderna per år samtidigt som ombudsmannen samt under dennes semester. Om även ställföreträdarens semester beaktas, innebar detta arrangemang att ställföreträdaren i stort sett arbetade heltid året om med att utföra ombudsmannauppgifter.[11]

Inom MO-ämbetet var arbetssituationen i princip under kontroll. Antalet ärenden var jämförelsevis stabilt.[12] Dubblering av ämbetet ge-

[8] SFS 1965:47.
[9] Prop. 1967:32 s. 9.
[10] Prop. 1967:32 s. 99.
[11] Prop. 1967:32 s. 16 f.
[12] Vid en jämförelse mellan åren 1956 och 1966 kunde enligt vad som angavs i propositionen följande konstateras om MO:s verksamhet. År 1956 uppkom 573 ärenden, varav

nom att ställföreträdaren tjänstgjorde parallellt med den ordinarie MO:n förekom i begränsad utsträckning. Även om MO:s arbetsbelastning ökade mellan år 1956 och år 1966 var det inte fråga om en så markant stegring av antalet ärenden som hos JO. Den främsta anledningen till att ärendetillströmningen hos ombudsmannaämbetena skilde sig åt torde ha varit att de delar av den offentliga sektorn som JO granskade expanderade kraftigt efter Andra världskrigets slut under det att försvarsväsendets verksamhet vid denna tid blev mer begränsad. MO arbetade dessutom främst med initiativärenden, varför denne i motsats till JO i viss utsträckning kunde anpassa verksamhetens omfattning efter ämbetets arbetskapacitet.

9.2.2 Utredningsbetänkandet

Såsom framgår av avsnitt 9.1 ovan blev det genom 1965 års grundlagsändringar möjligt att ändra antalet ombudsmän och att fördela om arbetsuppgifterna emellan dem genom vanliga, av en riksdag beslutade, lagändringar. År 1965 lade den i avsnitt 9.1 ovan nämnda JO-utredningen av år 1963 fram sitt betänkande om riksdagens justitieombudsmän, SOU 1965:64. De sakkunniga föreslog en mängd olika åtgärder för att minska JO:s arbetsbelastning och effektivisera tillsynen över bl.a. kommunalförvaltningar och skattemyndigheter. I betänkandet anfördes följande.

Troligen skulle ombudsmännens arbetsbelastning minska om besluten i vissa fall gjordes mer kortfattade än vad som nu tycktes vara brukligt. Framförallt många beslut som innebar att klagomål lämnades utan åtgärd torde för närvarande inte sällan vara onödigt utförliga. Principen att även beslut som inte föranledde kritik ibland motiverades borde emellertid bibehållas.[13]

Det förhållandet att delar av den kommunala verksamheten år 1957 lades under JO:s tillsyn föreföll inte ha varit av någon större betydelse för ökningen av ämbetets arbetsbörda. Antalet klagomål till JO rörande kommunala förhållanden var lågt. Några konflikter mellan JO:s tillsyn och kommunernas självbestämmanderätt tycktes inte ha uppstått. Den kommunala förvaltningsverksamheten hade under senare år expanderat och blivit alltmer betydelsefull för medborgarna. Samtidigt saknades inom dessa nya förvaltningsområden ofta fast praxis för såväl formella förfaranden som materiella bedömningar. Möjligheten att kunna klaga

79 klagomålsärenden och 494 initiativärenden. Antalet avgjorda ärenden uppgick till 565 och 74 ärenden balanserades till år 1957. Tio år senare uppkom 739 ärenden, varav 133 klagomålsärenden och 606 initiativärenden. Antalet avgjorda ärenden uppgick till 735 och 127 ärenden balanserades till år 1957. Prop. 1967:32 s. 10 f.

[13] SOU 1965:64 s. 204 ff.

till JO i kommunalrättsliga ärenden var därför av stor vikt för enskilda. Någon utvidgning av ombudsmännens tillsynsområde till att omfatta även kommunala befattningshavare med partiellt ämbetsansvar borde emellertid inte företas. Inte heller borde strafflagen ändras så att t.ex. fullmäktigeledamöter ålades fullständigt ämbetsansvar.[14]

Ett sätt att öka JO:s arbetskapacitet vore att dela upp ämbetet på flera befattningshavare. Denna tanke hade emellertid gång efter annan avvisats under de senaste decennierna. Ändå talade vissa omständigheter för en sådan lösning. Sedan riksdagen senast hade avvisat idén att inrätta ytterligare en ombudsmannabefattning hade antalet till JO årligen inkomna ärenden ökat väsentligt. Dessutom bedrev det allmänna i allt högre utsträckning olika sorters verksamhet på grundval av skilda typer av komplicerad lagstiftning. Således blev det allt svårare för en enda ombudsman att med sakkunskap och auktoritet utöva tillsyn inom JO:s hela kompetensområde. Mot tanken att dela upp JO-ämbetet på flera befattningshavare talade emellertid att särskilda ombudsmannaämbeten för skilda verksamhetsinriktningar kunde komma att resultera i en "alltför snäv och specialinriktad syn på verksamheten inom detta område. Även i övrigt måste utskiftandet av bedömningarna av de slutliga avgörandena på alltför många händer leda till förfång för verksamheten".[15] En uppdelning av JO-ämbetet borde komma ifråga endast om det var oundgängligen nödvändigt. I första hand borde andra åtgärder för att minska JO:s arbetsbelastning övervägas.

I egenskap av extraordinära organ var JO och MO komplement till övriga kontrollfunktioner och borde ägna sig åt angelägna rättssäkerhetsfrågor. Klagomål mot annat än kommunala myndigheter var ombudsmännen emellertid i princip alltid skyldiga att ta upp och pröva. Ett sätt att minska ombudsmännens arbetsbelastning vore därför att genom ett uttryckligt stadgande befria ombudsmännen från bagatellartade ärenden och från ärenden som inte var av egentlig betydelse vare sig för enskilda medborgare eller för den allmänna rättssäkerheten.[16]

Den kommunala förvaltningsverksamhetens expansion gjorde att JO borde ges möjlighet att intensifiera sin tillsyn över framför allt den specialreglerade kommunala sektorn. Någon anledning att inrätta en särskild ombudsman som skulle granska den kommunala förvaltningen förelåg

[14] SOU 1965:64 s. 130 ff. Frågan om huruvida befattningshavare i kommunala och statliga privaträttsliga bolag, stiftelser och föreningar borde omfattas av ämbetsansvar eller genom andra lagändringar ställas under JO:s tillsyn ansåg sig de sakkunniga inte ha anledning att behandla i utredningen, eftersom 1963 års riksdag hade avslagit motioner som hade rört denna frågeställning. SOU 1965:64 s. 143.

[15] SOU 1965:64 s. 181.

[16] SOU 1965:64 s. 64 ff.

emellertid inte. Inte heller förelåg något behov av en särskild ombudsman för tillsynen över taxeringsväsendet. Även om kontrollen av skattemyndigheterna borde öka var denna verksamhet varken så betydande eller tillsynskrävande att det vore motiverat att bryta ut den till ett eget kontrollområde. Ur rättssäkerhetssynpunkt var det emellertid av vikt att JO:s granskning av förvaltningsmyndigheterna intensifierades bl.a. genom en ökad inspektionsverksamhet.[17]

Även om MO:s arbetsbörda hade blivit tyngre så hade detta ämbete inte drabbats av någon sådan ansvällning av klagomålsärenden som JO. Ett tänkbart sätt att förbättra JO:s arbetssituation vore därför att flytta vissa av dennes tillsynsuppgifter till MO. Exempel på tillsynsområden som kunde flyttas från JO till MO var domstolsväsendet, åklagarväsendet, delar av polisväsendet samt kriminalvården och lantmäteriet. I samband med en sådan överflyttning av arbetsuppgifter från JO till MO borde MO:s nuvarande uppgifter göras mindre omfattande. Så kunde t.ex. MO:s kontroll över försvarets ekonomiska förvaltning begränsas avsevärt.[18]

Genom den föreslagna överflyttningen av vissa tillsynsområden från JO till MO skulle prefixen "justitie" och "militie" i ämbetstitlarna inte längre belysa arbetsuppgifterna. De två ombudsmännen borde därför båda ha den i språkbruket fast förankrade titeln "riksdagens justitieombudsman". För att skilja mellan de två ombudsmännen borde den ene kallas för justitieombudsmannen för civilförvaltningen och den andre för justitieombudsmannen för domstols- och försvarsväsendet. I dagligt tal kunde, enligt utredningens majoritet bestående av fyra av de sju sakkunniga, båda ombudsmännen kallas för JO. Utredningens minoritet om tre sakkunniga ansåg däremot att det borde finnas tre ombudsmän, varav en för domstols- och försvarsväsendet, en för den statliga civilförvaltningen och en för den kommunala sektorn.[19]

Ett genomförande av något av dessa lagförslag skulle fordra omfattande ändringar i 1957 års instruktionstext. Betänkandet innefattade därför ett förslag till ny en instruktion, i vilken många i sak oförändrade bestämmelser hade moderniserats.[20]

Nästan femtio olika remissinstanser, däribland JO, MO, JK och RÅ, yttrade sig över betänkandet. Remissinstanserna hade ingen enhetlig uppfattning om hur ombudsmannaämbetena borde vara utformade. Enighet förelåg dock om att JO-ämbetets pressade arbetssituation måste åtgärdas.

[17] SOU 1965:64 s. 170 ff. och 182. Jfr 113 § GRF.
[18] SOU 1965:64 s. 94 ff. och 114 ff.
[19] SOU 1965:64 s. 186 ff. och 248 ff.
[20] SOU 1965:64 s. 9 ff.

I de flesta remissyttranden lämnades utredningsförslagets huvudlinjer utan erinran. En del remissinstanser betvivlade emellertid möjligheterna att skapa förutsättningar för en effektiv tillsynsverksamhet inom en organisation med endast två ombudsmän. Nio remissinstanser anförde därvid att utredningspluralitetens förslag enligt deras uppfattning var uppenbart otillräckliga för att åtgärda JO:s arbetsbelastningsproblematik och att antalet ombudsmän enligt deras uppfattning borde utökas. Till dem som ansåg att antalet ombudsmän borde utökas hörde JO- och JK-ämbetena.[21]

9.2.3 Utskottsbetänkandet

I den proposition som utarbetades på grundval av JO-utredningens i avsnitt 9.2.2 ovan behandlade betänkande anförde chefen för justitiedepartementet följande. JO-utredningens förslag baserades på främst två grundläggande tankegångar. Den ena var att enskildas behov av rättsskydd i första hand borde tillgodoses genom överinstanser och vanliga tillsynsorgan. I betänkandet betonades därvid att JO var ett extraordinärt organ som företrädesvis borde ägna sig åt angelägna rättssäkerhetsfrågor. Den andra grundtanken i utredningsförslaget var att det kunde komma ifråga att ha fler än två ombudsmän endast om det var oundgängligen nödvändigt. Detta spörsmålet framstod som huvudfrågan vid en prövning av utredningens förslag. Av remissinstanserna var det i och för sig en minoritet som ansåg att en effektiv och i övrigt tillfredsställande organisation skulle kräva fler ombudsmän än vad utredningen förespråkade. Bland denna minoritet fanns emellertid åtskilliga remissinstanser vilkas åsikter justitieministern ansåg fick anses väga särskilt tungt i detta sammanhang. Samtidigt som utredningens förslag prövades borde man enligt honom därför överväga en alternativ lösning med tre ombudsmän.[22]

Justitieministern ansåg att det ankom "på riksdagen att själv bestämma organisationen för sin ombudsmannainstitution och att dra upp de närmare riktlinjerna för ombudsmännens verksamhet. Från Kungl. Maj:ts sida bör alltså inte förekomma någon bedömning, om utredningens förslag eller en alternativ lösning är att föredra".[23] Propositionen innefattade därför två skilda förslag till instruktion för riksdagens ombudsmän. Det ena förslaget var JO-utredningens instruktionsförslag. Det andra förslaget var ett inom departementet utarbetat utkast till instruktion.[24] Ut-

[21] Prop. 1967:32 s. 66 ff.
[22] Prop. 1967:32 s. 99 ff.
[23] Prop. 1967:32 s. 102. Jfr de borgerliga politikernas skiljaktiga mening vid tillsättandet av en utredning genom regeringens försorg i sammansatt konstitutions-, banko- och första lagutskott 1963:1.
[24] Prop. 1967:32 s. 105 f.

kastet innefattade inga ställningstaganden i fråga om antalet ombudsmän och utgjorde ett försök "att bredda underlaget vid kommande arbete med instruktionens avfattande".[25]

Riksdagsbehandlingen av propositionen ägde rum i ett sammansatt konstitutions- och första lagutskott. Utskottet framhöll i betänkandet sin tillfredsställelse över att Kungl. Maj:t hade överlämnat ombudsmannainstitutionernas närmare utformning till riksdagen utan att redovisa någon egen ståndpunkt i frågan. Vidare framhöll utskottet att man hade sett det som sin huvudsakliga målsättning att finna principer och praktiska lösningar som kunde bli giltiga för en längre tid framöver än tidigare genomförda reformer. Utskottet ansåg att dess lagförslag innefattade "den mest djupgående förändringen beträffande ombudsmannainstitutionen sedan MO-ämbetet inrättades 1915".[26] I huvudsak anförde utskottet följande.

Sedan JO-ämbetet inrättades år 1809 hade omfattande samhällsförändringar ägt rum utan att komma till uttryck i ändrade grundlagsregler. Det var därför viktigt att klargöra ombudsmännens ställning och funktioner i dagens samhälle. Skapandet av en JO i 1809 års regeringsform hade inte motiverats närmare i grundlagens förarbeten. Otvivelaktigt skulle ombudsmannaämbetet emellertid ses mot bakgrunden av önskemålet att åstadkomma och upprätthålla en statsrättslig maktbalans. "Ombudsmannens uppgift blev att på riksdagens vägnar övervaka myndigheternas efterlevnad av stiftade lagar och rättsenligheten av deras handlande. Verksamheten skulle åsyfta att utöva tillsyn och beivra uppdagade felaktigheter genom åtal. Man tänkte sig närmast att ombudsmannen skulle granska lagskipningens tillstånd i stort och beivra allvarligare missförhållanden. Handläggningen av enskilda klagomål i smärre angelägenheter betraktades som en ovidkommande uppgift, vilken i första hand skulle ankomma på justitiekanslern.

Genom den senare utvecklingen har ombudsmannainstitutionen väsentligt förändrats till både funktioner och verkningssätt. Här skall endast erinras om några av de viktigaste dragen i denna omdaning. Åtalsfunktionen har numera kommit i bakgrunden. Ombudsmännen väcker endast några få åtal om året. Erinringar i skilda former har i huvudsak ersatt beivrande inför domstol, en praxis som befästs genom bestämmelser i instruktionen. Bredare, allmänna undersökningar av myndigheternas praxis på olika områden utgör viktiga inslag i ombudsmännens arbete. De har på denna väg blivit mera av vägledare för myndigheterna än åklagare. Samtidigt har de enskilda klagomålen kraftigt ökat, en utveckling som

[25] Närmare om departementets instruktionsförslag, se prop. 1967:32 s. 123 ff.
[26] Sammansatt KU och FLU 1967:1 s. 5.

blivit särskilt påtaglig under de senaste åren." Dessutom hade JO:s arbetsfält, som ursprungligen hade omfattat främst rättsskipningen, utvidgats och numera svarade den administrativa förvaltningen för huvuddelen av JO:s arbetsbörda.[27]

I den moderna rättsstaten hade ombudsmännens uppgift att bevaka att myndigheterna inte utsatte medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter för övergrepp kommit i bakgrunden. Visserligen var tillsynen över administrativa frihetsberövanden och offentlighetsprincipen viktiga uppgifter som "direkt motsvarar de ursprungliga syftena. Behovet av en extra rättssäkerhetsgaranti av denna typ är emellertid numera väsentligen att söka i andra förhållanden än dem som låg bakom ämbetets inrättande. Det sammanhänger väsentligen med samhällsuppgifternas ökning. Medborgarna ställer i dag större anspråk på det allmänna liksom det allmänna ställer större krav på medborgarna. Ett vittförgrenat komplex av rättigheter och skyldigheter för de enskilda har utbildats. Författningsregleringen och förvaltningsapparaten har undergått en kraftig ansvällning. Samhällets snabba föränderlighet och de växande svårigheterna för de enskilda medborgarna att överblicka författningsregleringen och bevaka sina rättigheter har medfört nya rättssäkerhetsproblem liksom svårigheterna att fylla alla de nya förvaltningsfunktionerna med kvalificerade tjänstemän. Denna utveckling har skapat en ny motivering för ombudsmannainstitutionen. Existensen av en utanför den offentliga förvaltningens hierarki stående, helt självständigt verkande institution, som har sin grund i folkrepresentationens förtroende och fria val och som de enskilda kan vända sig till med sina klagomål mot myndigheterna, bidrar verksamt till att stärka medborgarnas förtroende för rättsordningen. Denna självständighet – som gäller även gentemot riksdagen, som aldrig påverkar ombudsmännens handläggning av ärendena – är institutionens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse. Ett bevis för att den har viktiga uppgifter att fylla även i det moderna samhället är bl.a. det växande intresset utomlands för liknande ämbeten".[28]

JO sysslade numera med att verka för en förbättrad rättssäkerhet inte bara inom rättsväsendet och fångvården utan inom all offentlig verksamhet. Ombudsmannen utvecklade ofta sina synpunkter på rättsläget även i ärenden som tidigare skulle ha lämnats utan åtgärd. JO:s nya praxis i fråga om utvecklande av synpunkter i allehanda ärenden "har ställt skärpta anspråk på ämbetet liksom i än högre grad inriktningen på nya arbetsfält".[29] Vid en bedömning av ombudsmännens värde och funktioner var

[27] Sammansatt KU och FLU 1967:1 s. 5 f.
[28] Sammansatt KU och FLU 1967:1 s. 6 f.
[29] Sammansatt KU och FLU 1967:1 s. 7 f.

det emellertid viktigt att hålla fast vid att de var extraordinära institutioner. De kunde aldrig ersätta de allmänna, grundläggande rättssäkerhetsgarantierna såsom de ordinära rättsmedlen. Den offentliga sektorns allt större omfattning under efterkrigstiden medförde sålunda att behovet av rättssäkerhet uppenbarligen inte kunde tillgodoses genom tillsyn av ett litet, extraordinärt ämbete såsom JO, utan endast genom förbättrad lagstiftning och mer kompetenta tjänstemän. Både ombudsmannainstitutionens karaktär av extraordinär garanti för den enskildes rättssäkerhet och värdet av det personliga momentet i ämbetsutövningen gjorde det angeläget att se till att ombudsmännen inriktade sig på väsentliga frågor.

Vid ett utrönande av vilka frågor som kunde anses väsentliga var det viktigt att notera att ombudsmännen formellt sett inte var skyldiga att pröva inkomna ärenden. Otvivelaktigt hade det varit värdefullt att ombudsmännen hade ansett att de inte skulle "visa från sig de hänvändelser som kommit in från enskilda medborgare". Då JO-ämbetet ursprungligen inrättades hade avsikten emellertid varit att JO huvudsakligen skulle agera "på eget initiativ. Särskilda begränsningsregler gällde länge i fråga om möjligheterna för en enskild att få en hänvändelse beaktad av JO.[30] Dessa har visserligen för länge sedan upphävts, men de har inte ersatts av någon föreskift om skyldighet för ombudsmännen att ta upp och pröva ärenden som kommer in till dem. Belysande är att regeringsformens grundläggande stadgande om ombudsmännen över huvud inte nämner klagomål av enskilda". Sålunda borde en minskning av ombudsmännens arbetsbelastning inte förverkligas i form av undantag från en inte existerande allmän prövningsskyldighet. Istället borde det åsyftade målet uppnås "genom en positiv anvisning om att ombudsmännen regelmässigt bör avvisa eller överlämna ärenden under vissa förutsättningar. Häri ligger att motsvarande förfarande är möjligt även i andra fall".[31]

Frågan om hur många ombudsmän som skulle finnas kunde inte besvaras endast på grundval av ärendetillströmningen utan berodde även på vilken ställning som man tillerkände ombudsmannainstitutionen som sådan. Det gällde alltså att fastställa vad som fordrades för att ombuds-

[30] Påståendet att enskildas möjligheter att få en hänvändelse beaktad av JO länge hade varit begränsade åsyftade antagligen stadgandet i 9 § i 1810 års JO-instruktion om att det till anmälningar skulle fogas "fullständige handlingar och bevis". Såsom har nämnts i avsnitt 4.2.3 ovan torde JO under 1800-talet i praktiken emellertid ha utrett klagomål som föreföll ha fog för sig oavsett om det med anmälningen medföljt "fullständige handlingar och bevis" eller inte.

[31] Sammansatt KU och FLU 1967:1 s. 10 f. Förslag om att JO:s arbetsbelastning borde minskas genom införandet av en generell möjlighet att överlämna ärenden till de ordinarie myndigheterna hade framförts av JO:n Alfred Bexelius redan år 1960. Bexelius, 1960, s. 110.

männen skulle kunna fullgöra de uppgifter som de borde ha i dagens samhälle. Sedan år 1963 hade JO utnyttjat den tid om nio månader som ämbetet kunde dubbleras maximalt. I realiteten hade JO-ämbetet haft två ombudsmän, varför antalet ombudsmän "alltså mot grundlagarnas bokstav varit tre". Någon anledning att öka eller minska antalet ombudsmän i förhållande till det nuvarande faktiska antalet förelåg inte. Ombudsmännen borde således vara tre.[32]

Ombudsmannainstitutionen kunde lämpligen organiseras i ett för de tre ombudsmännen gemensamt ämbete. En sådan konstruktion föreföll nämligen "bäst svara mot den principiella syn på ombudsmännen och deras ställning och uppgifter som utskottet i det föregående utvecklat. Fråga är inte om tre skilda funktioner utan om en. Att handhavandet av denna uppgift i dagens samhälle befunnits kräva tre ombudsmän istället för en, som ursprungligen var fallet, ändrar inte detta förhållande. Genom samordningen i ett ämbete torde också väsentliga fördelar kunna vinnas. Det blir sålunda lättare än nu att åstadkomma en utjämning om utvecklingen ånyo leder till en ojämn arbetsbelastning på ombudsmännen. Samordningen kommer också att möjliggöra att de enskilda ombudsmännens speciella sakkunskap kan tillgodoföras verksamheten utan hinder av formella kompetensgränser". Det gemensamma ämbetet kunde kallas för riksdagens ombudsmannaexpedition. Envar av de tre ombudsmännen borde ha titeln justitieombudsman. Till ställföreträdare för de tre justitieombudsmännen borde två personer utses. Ställföreträdarna skulle även i fortsättningen kunna tjänstgöra samtidigt som ombudsmännen. Sådan dubblering borde emellertid förekomma uteslutande om det var påkallat av särskilda förhållanden.[33]

Arbetsfördelningen mellan de tre justitieombudsmännen borde ske genom att riksdagen fastställde "den huvudsakliga ärendefördelningen" men i instruktionen borde endast anges vilka arbetsuppgifter som ämbetet som sådant borde ägna särskild uppmärksamhet, såsom t.ex. försvaret, frihetsberövanden och tryckfriheten. Den närmare ärendefördelningen kunde ombudsmännen därefter själva fastställa i en arbetsordning för ämbetet.[34] För att underlätta ombudsmännens hantering av frågor om

[32] Sammansatt KU och FLU 1967:1 s. 11 f.

[33] Sammansatt KU och FLU 1967:1 s. 14 f. och 23 f.

[34] Utskottet uttalade vidare följande om arbetsfördelningen mellan ombudsmännen. "Man bör i huvudsak följa sakområden och inte myndigheter. Det är sålunda riktigast att frågor inom samma ämnesområde behandlas av samme ombudsman vare sig de handläggas i en lägre eller en högre myndighet. Denna vertikala fördelning bör emellertid inte hindra att vissa principfrågor som skär genom flera sakområden, t. ex. sådana som avser allmänna handlingars offentlighet, hänförs till en ombudsman." Sammansatt KU och FLU 1967:1 s. 15. Se även Henkow, 1970, s. 463 f.

t.ex. arbetsfördelningen, ställföreträdarnas tjänstgöring och den interna arbetsordningen borde ett samrådsorgan inom riksdagen inrättas. Bestämmelser om detta organ kunde utarbetas av KU och tas in i riksdagsstadgan.[35]

Ombudsmännens inspektionsverksamhet borde intensifieras och inriktas bl.a. på den allmänna förvaltningsverksamheten. Särskilt de centrala tillsynsmyndigheterna samt verksamhet där administrativa frihetsberövanden förekom kunde inspekteras i högre grad än vad som hitintills hade förekommit. Vid sådana inspektioner skulle uppmärksamhet i första hand ägnas åt myndigheternas praxis i principiella förvaltningsrättsliga frågor samt åt t.ex. innehållet i de centrala tillsynsmyndigheternas tillämpningsföreskrifter. Dessutom ansåg 1967 års sammansatta utskott att inspektionerna av det s.k. vårdområdet borde utökas.[36]

Ett antal borgerliga utskottsledamöter anförde reservationsvis att man ansåg att samma tillsynsregler borde gälla inom kommunal som inom statlig verksamhet. Såsom tio år tidigare hade hävdats av ett stort antal utskottsreservanter menade man alltså att JO borde ha tillsyn över den kommunala sektorn utan några särskilda inskränkningar av den art som hade fastslagits år 1957. Reservanterna anförde vidare att kommunal affärsverksamhet borde ställas under ombudsmännens tillsyn. Enligt dem borde JO:s befogenhetsområde sålunda inte överhuvudtaget vara knutet till förekomsten av ämbetsansvar. Eftersom dessa idéer förutsatte grundlagsändringar fann utskottets pluralitet dock inte anledning att överhuvudtaget diskutera den sistnämnda frågan.[37]

JO-utredningens förslag hade bestått av 35 paragrafer.[38] Det sammansatta utskottets uppfattning att bl.a. arbetsorganisatoriska frågor inte borde lagfästas utan i huvudsak avgöras av ombudsmännen själva medförde att utskottsbetänkandets instruktionsförslag innefattade endast 23 paragrafer. Riksdagen antog utskottets författningsförslag. Ett organ för samråd mellan riksdagen och dess ombudsmän inrättades påföljande år i form av en JO-delegation.[39]

[35] Sammansatt KU och FLU 1967:1 s. 23 ff.

[36] Sammansatt KU och FLU 1967:1 s. 16 ff. Med uttrycket "vårdområdet" avsågs därvid bl.a. hälso- och sjukvården, barn- och ungdomsvården samt missbrukarvården.

[37] Se sammansatt konstitutions- och första lagutskottsbetänkande 1967:1 s. 21 och 27 f. Reservanterna bestod av fyra högerpartister och en centerpartist. Se även mot. FK 1967: 734 och mot. AK 1967:915.

[38] Jfr prop. 1967:32 s. 107 ff.

[39] Närmare regler om bl.a. val av ledamöter till JO-delegationen inflöt i 20 § 2 mom. riksdagsstadgan. Se KU 1968:16.

9.2.4 Instruktionen för riksdagens ombudsmän av år 1967

Instruktionen av år 1967 innefattade både redaktionella och sakliga ändringar jämfört med 1957 års författning. Eftersom riksdagen hade ansett att ärendefördelningen mellan ombudsmännen inte skulle anges i instruktionen utan i ämbetets arbetsordning sades i 1 § i 1967 års instruktion för riksdagens ombudsmän, SFS 1967:928, ingenting om befogenhetsområdets uppdelning mellan de tre ombudsmännen. Däremot angavs att ombudsmännen varken stod under varandras eller JK:s tillsyn. Vidare fastslogs att ombudsmännen hade "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 avhjälpes och för att enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning främjas". Den sistnämnda lokutionen innebar ett lagfästande av JO:s funktion som vägledare och producent av riktlinjer för den offentliga förvaltningen.

I 2 § i 1967 års instruktion stadgades att "ombudsmans tillsyn bedrives genom inspektioner och genom sådana undersökningar och beslut som kan anses påkallade med anledning av klagomål, inspektionsiakttagelser eller andra förhållanden".[40] Om försummelser uppdagades angavs att ombudsman kunde väcka åtal eller göra anmäla till den som hade disciplinär bestraffningsrätt.[41] Vidare fastslogs i 2 § att ombudsman kunde göra framställningar till riksdag eller regering om författningsändring "eller annan åtgärd från statens sida" samt att ombudsmännen årligen skulle avge en ämbetsberättelse.

Av 3 § 1 st. följde att ombudsmännen särskilt skulle vaka över rättssäkerheten vid frihetsberövanden, i tryckfrihetsärenden samt vid tillsynen av krigsmäns behandling och omvårdnad. I 3 § 2 st. angavs att ombudsmännen främst borde ingripa "när enskilds rättssäkerhet kränkts eller satts i fara" eller när någon åsidosatt sin tjänsteplikt av "egennytta, mannamån eller grov försummelse". Vidare stadgades på ett liknande sätt som i 9 § av år 1957 att ombudsmans tillsyn över den kommunala sektorn skulle utövas med beaktande av de särskilda betingelser "under vilka den

[40] Stadgandet om att JO:s tillsyn skulle bedrivas genom bl.a. "undersökningar" åsyftade inte i första hand undersökningar av förhållandena i ett särskilt ärenden utan snarare praxisundersökningar. Jfr sammansatt KU och FLU 1967:1 s. 6.

[41] Angivandet i 2 § av år 1967 av att JO, om en gärning kunde beivras genom disciplinärt förfarande, kunde "göra anmälan till den som har disciplinär bestraffningsrätt" innebar ett uttryckligt lagfästande av en praxis som hade tillämpats sedan 1800-talet. Tidigare hade emellertid JO:s rätt att anmäla mindre försummelser till den förment felandes överordnade istället för att föra åtal ansetts följa av den år 1915 lagfästa erinringsrätten. Alexanderson, 1935, s. 189. Jfr prop. 1967:32 s. 59.

folkliga självstyrelsen arbetar. Han bör icke ingripa så, att den kommunala verksamheten onödigt hämmas".

Principerna för det nya ombudsmannaämbetets organisation fastslogs i 4–6 §§ i 1967 års instruktion. I 4 § angavs att ombudsmännen skulle "vara tre. Varje ombudsman skall ha ett tillsynsområde. I arbetsordning meddelas föreskrifter om tillsynsområdes omfattning och om den inbördes fördelningen av tillsynsområdena. Efter överenskommelse mellan berörda ombudsmän får tillfälligt avsteg göras från föreskrifter som meddelats enligt första stycket. På samma sätt bestämmes vilken ombudsman som skall svara för handläggningen av fråga som rör mer än ett tillsynsområde". Den följande paragrafen slog fast att det skulle finnas två ställföreträdare, som kunde tjänstgöra i ombudsmännens ställe under t.ex. semestrar och dessutom "vid behov" ta över göromål från ombudsmännen. I 6 § reglerades den nya ombudsmannaexpeditionens närmare utformning.

Av 7 § följde på samma sätt som i 15 § av år 1957 att klagomål borde framställas skriftligen och att en klagande kunde få diariebevis till styrkande av att klagomålet hade tagits emot av JO. Den äldre instruktionstextens angivande av att klagomål om möjligt skulle vara "med handlingar och bevis styrkta" moderniserades år 1967 till ett angivande av att en klagande som innehade handling som var av betydelse för ärendet borde foga denna till sitt klagomål. Vidare angavs i 7 § att frihetsberövade personer hade rätt att klaga till JO utan hinder av eventuella restriktioner.

Det förhållandet att JO inte hade någon formell skyldighet att pröva inkomna klagomål stadfästes i instruktionens 8 och 9 §§. I 8 § angavs att ombudsman borde lämna klagomål utan åtgärd, "om det från allmän och enskild synpunkt är av ringa betydelse att saken prövas". Stadgandet kan sägas ha inneburit en generalklausul om avvisning och dess ordalydelse skulle, såsom framgår av avsnitt 9.2.3 ovan, enligt riksdagen läggas till grund för analoga tolkningar.[42] I 9 § angavs att klagomål som kunde utredas och prövas av annan myndighet än JO eller JK men som inte tidigare hade handlagts av denna, av JO kunde överlämnas till denna myndighet för vidare handläggning.[43] Klaganden skulle alltid underrättas om att ett klagomål överlämnades till annan myndighet.

I 10–15 §§ av instruktionen fanns allmänna bestämmelser om JO-

[42] Sammansatt KU och FLU 1967:1 s. 11 och 26.

[43] Jfr angivandet i 9 § i 1957 års instruktion av att JO inom den kommunala sektorn, såvitt fråga inte var om ett "frihetsberövande eller uppenbart övergrepp", inte borde "ingripa innan möjligheten till rättelse genom hänvändelse till kommunal myndighet eller överklagande av sådan myndighets beslut prövats".

ämbetets ärendehandläggning. Av 10 § följde att ombudsman skulle verkställa de utredningsåtgärder som fordrades för prövning av klagomål och andra ärenden. Vidare angavs att ombudsman hade rätt till insyn i all verksamhet inom kontrollområdet och att myndigheter och tjänstemän skulle lämna honom de upplysningar och det biträde som han begärde. Det i praktiken sällan eller aldrig nyttjade vitesbelopp som ombudsmännen kunde fastställa och utmäta vid infordrande av förklaring eller upplysning höjdes år 1967 från 500 kr till 1.000 kr.

Bestämmelsen från år 1957 om handläggning av enskildas skadeståndsanspråk på grund av preskriberade tjänsteförsummelser inflöt år 1967 i 11 § i instruktionen.[44] Erinringsförfarandet reglerades i 12 §. Stadgandet hade moderniserats och kan sägas ha anpassats till att åtalsbefogenheten nästan aldrig nyttjades. Tidigare hade angivits att JO kunde "låta bero" vid en erinran om en tjänsteman hade "felat endast av ovarsamhet, utan vrång avsikt". I 1967 års instruktion fastslogs däremot att JO vid fel av ej "allvarlig beskaffenhet och särskilda skäl inte föranleder annat" borde "låta bero vid erinran, vunnen rättelse, avgiven förklaring eller vad som i övrigt förekommit". Lagtexten angav således att väckande av åtal var en undantagsåtgärd vid fel som inte var av allvarlig beskaffenhet.

Ombudsmännens möjlighet att uppdra åt annan att föra åtal reglerades i 13 § i instruktionen. Huruvida det i ett visst mål förelåg sådana synnerliga skäl som motiverade att ett åtal skulle föras till Högsta domstolen kunde därvid alltjämt avgöras endast av ombudsmännen själva. Även i 14 § fanns bestämmelser om hanteringen av åtal.[45] I 15 § fanns diverse formella regler om diariehantering och protokollering. I 16 och 17 §§ av instruktionen reglerades på ett jämfört med tidigare instruktion tämligen oförändrat sätt JO:s åklagarfunktioner vid bl.a. riksrättsprocesser.

Under rubriken "övriga bestämmelser" i 18–23 §§ fanns formella och arbetsorganisatoriska regler, som var i huvudsak oförändrade jämfört

[44] Av denna paragraf följde att ombudsman borde verkställa utredning om ett påstått brott, "om målsäganden enligt 22 kap. 8 § rättegångsbalken ej får föra talan om det enskilda anspråket med mindre talan biträdes av åklagare". Jfr 20 kap. 10 § RB. Fastslåendet av JO:s rekonventionsansvar, som tidigare funnits i 11 §, togs utan närmare kommentarer bort ur instruktionen vid 1967 års reform men följde alltjämt av 96 § GRF. Jfr prop. 1967:32 s. 16, 61 och 127 samt sammansatt KU och FLU 1967:1 s. 25 f.

[45] Om det i ett JO-ärende gjordes påstående eller uppkom misstanke om brott, som inte kunde åtalas av JO men som visade att en offentlig funktionär var enligt 20 kap. 8 § BrB uppenbart inte lämpad att inneha sin befattning, skulle ombudsman enligt 14 § i 1967 års instruktion lämna handlingarna i saken till behörig åklagare. Bestämmelsen torde i första hand ha rört straffbara handlingar utförda av personer med endast partiellt ämbetsansvar, som ju enligt 1957 års utformning av 96 § GRF inte omfattades av JO:s tillsynsområde.

med motsvarande paragrafer i 1957 års instruktion. Vissa stadganden var emellertid föranledda av att JO-ämbetet nu utövades parallellt av tre justitieombudsmän med varsitt ansvarsområde. Så angavs t.ex. i 20 § att ombudsmännen gemensamt skulle fastställa en arbetsordning med sådana bestämmelser som utöver instruktionen fordrades för JO-expeditionens arbete.

Den nya instruktionen utfärdades i december 1967 och trädde i kraft under år 1968. Såsom har nämnts i avsnitt 9.2.3 ovan hade det sammansatta utskott som i väsentlig mån hade utformat den nya instruktionen försökt att skapa en författning utifrån principer och praktiska lösningar som man hoppades skulle bli giltiga för en lång tid framöver.[46] Så blev emellertid inte fallet. Antalet till JO ingivna klagomål ökade i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet i oförutsedd utsträckning. Detta förhållande samt avskaffandet av ämbetsansvar år 1975 påverkade JO-ämbetets verksamhet så påtagligt att 1967 års instruktion var föråldrad redan i mitten av 1970-talet.

9.3 JO och ämbetsbrotten av år 1965 m.m.

9.3.1 Ämbetsbrotten i 20 kap. BrB

Såsom har nämnts i avsnitt 7.2.1 ovan framlade 1937 års Straffrättskommitté år 1953 sitt slutbetänkande, SOU 1953:14, "Förslag till brottsbalk". Betänkandet innefattade både de redan tidigare ändrade delarna av strafflagen och förslag till nya brottsbestämmelser. Det utgjorde således ett systematiskt fullständigt förslag till en ny strafflag. Genom lagstiftning år 1962 trädde den nu gällande brottsbalken i kraft år 1965.[47]

Den gamla strafflagens fyra särskilda kriminaliseringar av ämbetsbrott i 25 kap. 1–4 §§ SL överfördes i stort sett oförändrade till 20 kap. 1–4 §§ BrB.[48] Tagande av muta eller otillbörlig belöning kriminaliserades därvid i 20 kap. 2 § BrB och brott mot tystnadsplikt var straffbelagt enligt 20 kap. 3 § BrB.

Tjänstemissbruk enligt 20 kap. 1 § BrB bestod i att tjänsteman genom handling eller underlåtenhet missbrukade sin ställning till förfång för det allmänna eller någon enskild. Tjänstefel enligt 20 kap. 4 § BrB begicks genom att tjänsteman av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosatte vad som ålåg honom enligt lag, instruktion eller annan för-

[46] Sammansatt KU och FLU 1967:1 s. 5. Se även Sterzel, 1969, s. 213.
[47] SOU 1953:14, prop. 1962:10 och SFS 1962:700.
[48] Prop. 1962:10 s. B 283 f.

fattning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet. Straffet för tjänstefel var liksom tidigare böter eller suspension.[49]

I 20 kap. 5–11 §§ BrB fanns diverse straffmätningsregler, vilka i huvuddrag överensstämde med den gamla strafflagens motsvarande bestämmelser. Så inflöt i 20 kap. 8 § BrB stadgandet i 25 kap. 7 § SL om att tjänsteman för allmänt brott under vissa förutsättningar kunde dömas till avsättning eller suspension. Vidare överfördes till 20 kap. 9 § BrB angivandet i 25 kap. 8 § SL av att hänsyn vid straffmätningen skulle tas till av förvaltningsmyndighet ålagd disciplinpåföljd.

I 20 kap. 12 och 13 §§ BrB hade reglerna i 25 kap. 11 § SL om vilka arbetstagare som hade ämbetsansvar influtit utan några ändringar i sak.[50] Ledamöter av riksdagen, kommunfullmäktige och landsting samt t.ex. valda ledamöter i taxeringsnämnd och jurymedlemmar omfattades sålunda av endast partiellt ämbetsansvar och kunde alltså inte göra sig skyldiga till tjänstemissbruk eller tjänstefel. Dessutom saknade tjänstemän vid kommunala eller statliga bolag och andra mer eller mindre offentligt finansierade institutioner, som inte hade stadfästs av regeringen, alltjämt ämbetsansvar. De hörde således inte till vare sig JO:s eller JK:s granskningsområde.[51]

De sista paragraferna i kapitlet, 20 kap. 14 och 15 §§ BrB, innehöll bestämmelser om åtals väckande och om möjligheten att döma en befattningshavare till avsättning eller suspension bl.a. om han hade tillträtt en ny tjänst innan domen hade vunnit laga kraft. Det med ämbetsansvaret korresponderande skyddet för ämbets- och tjänstemän inflöt år 1965 i 17 kap. BrB.

Subordinationsförhållandena inom den offentliga förvaltningen betraktades som en arbetsrättslig och inte en straffrättslig fråga. På samma sätt som 1864 års strafflag saknade brottsbalken således bestämmelser om

[49] Grovt tjänstefel kunde straffas med suspension eller avsättning jämte fängelse i högst ett år. Ämbetsstraffen, som reglerades i 32 kap. BrB, bestod liksom tidigare av suspension och avsättning. I anslutning till den i avsnitt 9.3.2 nedan berörda tjänstemannalagen av år 1965 angavs i 20 kap. 4 § 3 st. BrB att tjänstefel inte kunde begås genom att tjänsteman deltog i strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd efter beslut av arbetstagarförening som anordnade åtgärden. Närmare om bakgrunden till detta stadgande, se prop. 1965:60 s. 105 ff. och 228 f. I detta arbete behandlar jag inte frågan om förhållandet mellan, å ena sidan, fackliga stridsåtgärder och, å andra sidan, arbetsrättslig förhandlingsfrihet contra avtalsrättsliga sanktioner inom den offentliga sektorn. Bestämmelserna i 20 kap. 1 och 4 §§ BrB var, liksom motsvarande regler i 1864 års strafflag, subsidiära i förhållande till andra straffbud.

[50] Närmare om 25 kap. 11 § SL, se avsnitt 7.2.1 ovan.

[51] Närmare om det begränsade ämbetsansvaret inom företag för allmän samfärdsel, se 20 kap. 13 § BrB.

lydnadsplikt.[52] Den i avsnitt 9.3.2 nedan avhandlade statstjänstemannalagen av år 1965 upptog däremot i 10 § en föreskrift om statstjänstemännens allmänna åligganden, vilka innefattade bl.a. en skyldighet att oberoende av fastställd arbetsfördelning lämna det biträde som förman bestämde. Dessutom angavs i 1965 års verksstadga, på ett likartat sätt som i dess föregångare av år 1955, att en myndighets chef var ansvarig för verksamheten och att han skulle tillse att personalen fullgjorde sina åligganden "med nit och noggrannhet".[53]

Såsom framgår av avsnitt 5.1.6 ovan fanns i 1864 års strafflag ingen särskild bestämmelse om att förmans befallning var en objektiv ansvarsfrihetsgrund.[54] I brottsbalken upptogs emellertid ett sådant stadgande i 24 kap. 6 §. Bestämmelsen har genomgått vissa redaktionella ändringar sedan brottsbalken trädde i kraft men är i stort sett oförändrad. I dag finns stadgandet i 24 kap. 8 § BrB och har följande lydelse.

En gärning som någon begår på order av den under vars lydnad han står skall inte medföra ansvar för honom, om han med hänsyn till lydnadsförhållandets art, gärningens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt har att lyda ordern.

Bestämmelsen om ansvarsfrihet p.g.a. förmans befallning innebar vid sin tillkomst i huvudsak ett lagfästande av den praxis som hade utvecklats. Såsom framgår av avsnitt 5.1.6 ovan avgjordes även tidigare huruvida ansvarsfrihet skulle föreligga genom en bedömning av i vilken utsträckning som en person "med hänsyn till lydnadsförhållandets art, gärningens beskaffenhet och omständigheterna i övrigt hade att lyda" det direktiv som hade meddelats. Av dessa i tämligen vaga ordalag angivna förutsättningar för ansvarsfrihet följer sålunda att en avvägning på samma sätt som enligt äldre rätt företas mellan samhällets intresse av att ett brott inte begås och intresset av att lydnadsplikten upprätthålls.[55]

[52] Däremot fanns, och finns alltjämt, en generell kriminalisering av lydnadsbrott inom krigsmakten. Inom försvarsväsendet lagfästes tidigt att lydnadsplikt endast råder inom den överordnades befogenhetsområde. Se vidare SOU 1946:83 s. 70 ff. Wennergren uppger att bestämmelsen om krigsmans lydnadsplikt, som numera upptas i 21 kap. 5 § BrB, "förtjänar att uppmärksammas i alla lydnadspliktsammanhang." Wennergren, 1992, s. 154.

[53] Vidare angavs att myndigheternas verksamhet skulle bedrivas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt utan att säkerheten eftersattes. Se 5 och 6 §§ i 1965 års verksstadga (1965:600). Jfr 7 § FL.

[54] SOU 1953:14 s. 417 ff.

[55] Om regleringen av lydnadsplikt och ansvarsfrihetsgrunden förmans befallning, se Norée, 2000, s. 249 ff. och Wennergren, 1992, s. 151 ff. Wennergren framhåller att det är självklart att en "underlydande inte får ställas i den situationen att han måste lyda för att undgå ansvar för lydnadsbrott men då istället drabbas av ansvar för den brottsliga handling han utfört. Men det får inte heller hända att han inte kan fällas till ansvar vare sig för ordervägran eller för den brottsliga handlingen". Wennergren, 1992, s. 163. Se även prop. 1962:10 s. 338 B ff.

9.3.2 Disciplinansvaret m.m.

Grunden till den svenska arbetsrätten lades inte genom lagstiftning utan genom en sorts i kollektivavtal stadfäst sedvanerätt mellan arbetsgivare och fackföreningsrörelse. Under 1930-talet lagfästes förhandlingsrätten för arbetstagare inom den privata sektorn. Även stats- och kommunaltjänstemän kom att anses ha förhandlingsrätt såvitt avsåg vissa förhållanden.[56] Tjänstemännens anställningsvillkor var emellertid i stora delar författnings- i stället för avtalsreglerade.

Ett av problemen med uppkomsten av en förhandlingsrätt för tjänstemännen var att rätten att reglera de statliga lönekostnadernas totala omfattning och fördelning samt myndighetsorganisationernas utformning statsrättsligt sett tillkom riksdagen. Lars F. Tobisson framhåller i sitt verk "Framväxten av statstjänstemännens förhandlingsrätt" (1973) att de överenskommelser som "slöts mellan statsmakternas företrädare och statstjänstemännens organisationer måste för att vara meningsfulla betraktas som bindande även för riksdagen. Dess möjligheter till självständig prövning beskars, och reellt om än ej formellt skedde en maktöverflyttning till – förutom tjänstemannaorganisationerna – Kungl. Maj:t och särskilt då till finansdepartementet samt efter 1950 till civildepartementet. Denna utveckling försiggick gradvis och skedde inte utan protester från riksdagens sida."[57] Tobisson uppger att en brytningstid i framväxten av en förhandlingsrätt för statstjänstemän inföll under 1940-talet. Till följd av den återhållsamma lönepolitik som fördes under Andra världskriget började man enligt honom att under krigsåren "tillämpa ett system med regelbundna centraliserade överläggningar, som fick karaktären av förhandlingar genom att överenskommelserna i praktiken betraktades som okränkbara av statsmakterna".[58]

Frågan om reformeringen av tjänstemännens förhandlingsrätt utreddes i olika etapper på 1950- och 1960-talen, varvid skilda uppfattningar framfördes om det inbördes förhållandet mellan oavsättlighetsprincipen, ämbetsansvaret och tjänstemännens förhandlingsrätt.[59] Så anförde 1956 års Förhandlingsrättsutredning i sitt betänkande av år 1960 att ämbets-

[56] Lagen (1936:506) om förenings- och förhandlingsrätt var inte tillämplig på arbetstagare med ämbetsansvar. För dessa reglerades istället flertalet arbetsrättsliga frågor i kungörelsen (1937:292) angående förhandlingsrätt för statens tjänstemän. Några år därefter utfärdades lagen (1940:331) om förhandlingsrätt för kommunala tjänstemän.

[57] Tobisson, 1973, s. 151. Se även Kvarnström o.a., 1996, s. 14 ff. Närmare om Författningsutredningens syn på riksdagens ställning i det nya system för bestämmande av statstjänstemännens anställningsvillkor som uppstod under 1960-talet, se SOU 1963:17 s. 51 ff.

[58] Tobisson, 1973, s. 250 f.

[59] Se bl.a. SOU 1951:54, SOU 1960:10 och SOU 1963:51.

ansvaret inte behövde utgöra något hinder mot kollektivavtalsreglering, medan oavsättligheten däremot innefattade rättsföljder som inte kunde förenas med en konventionell privaträttslig gestaltning av tjänsteförhållandet.[60]

Först i mitten av 1960-talet uppnåddes politisk enighet om en genomgripande revidering av tjänstemannarätten. År 1965 antogs en statstjänstemannalag (1965:274),[61] en kommunaltjänstemannalag (1965:275) jämte en kommunaltjänstemannastadga (1965:602) samt en ny allmän verkstadga (1965:600). Genom dessa lagar fick tjänstemännen viss medbestämmanderätt över sina löne- och anställningsvillkor samt möjlighet att sluta kollektivavtal. Vidare fick de tillgång till konventionella fackliga stridsmedel såsom strejk och blockad på nästan, om än inte helt, samma villkor som andra arbetstagare. Möjligheten för Kungl. Maj:t, dvs. regeringen, att fullgöra sin uppgift att styra riket ansågs inte bli hotad av tjänstemännens strejkrätt, eftersom statsmakten om det framstod som nödvändigt kunde gripa in med tjänstepliktslagstiftning för att trygga vitala samhällsintressen.[62] Enligt Tobisson innebar 1965 års lagstiftning att statsmakterna "accepterade uttryckligen en inskränkning i sin suveränitet. Man avstod från sin rätt att ensidigt besluta om statstjänstemännens löne- och anställningsvillkor och tillerkände organisationerna ställning som likaberättigade parter".[63]

Statstjänstemannalagen omfattade endast sådana arbetstagare som betecknades som tjänstemän.[64] Regler om disciplinärt ansvar för dessa fanns i lagens 18–25 §§.[65] I 19 § angavs att en tjänsteman kunde drabbas av disciplinstraff om han av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsido-

[60] SOU 1960:10 s. 33 ff. och 83 f. samt Lind, 1965, s. 431.

[61] Statstjänstemannalagen kompletterades av en statstjänstemannastadga (1965:601).

[62] Jfr Lind, 1965, s. 432. Så antogs också en lag (1971:43) om förnyad giltighet av vissa kollektivavtal på förekommen anledning i mars 1971. Närmare om s.k. samhällsfarliga konflikter, se Wennergren, 1990, s. 62 f.

[63] Tobisson, 1973, s. 255 f.

[64] Enligt 1 § i statstjänstemannalagen var lagen tillämplig på anställning med staten som arbetsgivare och tjänsteman som arbetstagare. Lagen gällde inte statsrådets, Högsta domstolens eller Regeringsrättens ledamöter, JK, JO samt inte heller personer med prästerlig tjänst. Se vidare prop. 1965:60 s. 138 f.

[65] Tjänstemän skulle enligt denna lag anmälas till åtal om de var skäligen misstänkta för att ha gjort sig skyldiga till brott enligt bl.a. 20 kap. 1–3 §§ BrB eller annat brott i tjänsten, för vilket fängelse var stadgat. Brott i tjänsten av domare och byråchefer m.fl. högre tjänstemän skulle enligt 18 och 19 §§ statstjänstemannalagen emellertid, liksom tidigare, alltid beivras genom åtal eftersom dessa personer inte hade disciplinansvar. Om forum privilegiatum och om åtals- respektive skadeståndstalerätt vid denna tid, se Ds Ju 1980:13 s. 27 samt 1965 års utformning av 2 kap. 2 § RB och 3 kap. 3 §, 7 kap. 4 §, 20 kap. 10 § och 22 kap. 8 § samma lag genom SFS 1965:585.

satte sina åligganden enligt lag eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet. Bestämmelsen var en moderniserad variant av det i avsnitt 7.2.2 ovan nämnda disciplinansvar som hade följt av 23 § i 1955 års verksstadga. Företeelserna att "visa klandervärt uppförande i tjänsten eller vanvördnad mot förman" såsom grund för disciplinstraff överfördes emellertid inte till statstjänstemannalagen. De statsanställda som inte innehade tjänstemannabefattningar omfattades i allmänhet av disciplinansvar enligt olika myndighetsinstruktioner. Saknades författningsreglerat disciplinansvar rådde avtalsfrihet i sådana frågor.

I den proposition som föregick 1965 års statstjänstemannalag anfördes att den i 19 § straffsanktionerade tjänsteplikten för statstjänstemän avsåg "förutom åligganden enligt författning eller särskild föreskrift, även skyldigheter att avhålla sig från sådana i mera allmän bemärkelse klandervärda beteenden som exempelvis att lämna medvetet oriktiga uppgifter i tjänsteutövningen eller att uppträda ohyfsat på arbetsplatsen. Även ett olämpligt uppträdande utom tjänsten kan ifrågakomma att bestraffas i disciplinär ordning. Av betydelse härvidlag är vilka krav i fråga om allmän livsföring som bör ställas på tjänstemän inom skilda verksamhetsområden och i olika tjänsteställning. Tydligt är att det medför särskilda förpliktelser för tjänstemännen, om instruktionen för verken eller annan författning uttryckligen ålägger dem att utom tjänsten generellt eller vid visst tillfälle såsom t.ex. vid bärande av uniform uppträda så att de icke skadar tjänstens anseende.[66] Såsom framhållits i ett par remissvar torde emellertid även utan dylika föreskrifter kunna ifrågakomma att disciplinärt bestraffa klandervärt uppförande utom tjänsten".[67]

De kommunaltjänstemän som hade författningsreglerade arbetsuppgifter och anställningsförhållanden omfattades vanligen av disciplinreglerna i kommunaltjänstemannastadgan, vilka hade i huvudsak samma innehåll som motsvarande regler för statstjänstemän.[68] För kommunalanställda som inte omfattades av denna stadga rådde avtalsfrihet om disciplinansvarets utformning. Sådana frågor reglerades för flertalet av dessa arbetstagare i ett huvudavtal, som antogs genom kommunvis slutna kollektivavtal.[69]

Disciplinstraff ansågs inte kunna utmätas senare än fem år efter det att en försummelse hade ägt rum och hade alltså samma preskriptionstid

[66] Jfr Agge, 1940, s. 75, i not 1 nämnda författningsbestämmelser.
[67] Prop. 1965:60 s. 181.
[68] Av 1 § kommunaltjänstemannalagen följde att lagen ägde tillämpning på anställning med kommun som arbetsgivare och tjänsteman som arbetstagare. Kommunaltjänstemannastadgan gällde däremot endast "i den mån Kungl. Maj:t förordnar, anställning på vilken kommunaltjänstemannalagen den 3 juni 1965 (nr 275) är tillämplig".
[69] SOU 1969:20 s. 21 f.

som enligt 35 kap. 2 § BrB i allmänhet gällde för ämbetsbrott.[70] I stort sett korresponderade således det arbetsrättsliga disciplinansvaret med det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel enligt 20 kap. 4 § BrB. Av 21 § statstjänstemannalagen och 21 § kommunaltjänstemannastadgan följde att disciplinärt förfarande inte fick inledas eller fortsättas rörande en försummelse för vilken åtal hade väckts. Straffrättsliga förfaranden hade alltså full materiell rättskraft i förhållande till disciplinärenden. Dessa hade däremot ingen rättskraft i förhållande till en straffprocess, utan skulle enligt 20 kap. 9 § BrB istället beaktas vid straffmätningen.

De arbetsmarknadsdemokratiska strävanden som vid denna tid gjorde sig gällande inom såväl den privata som den offentliga arbetsrätten kan sägas ha kommit till uttryck inte bara genom att 1965 års lagstiftning skapade avtalsfrihet och strejkrätt i lönefrågor utan även genom ett stadgande i 24 § statstjänstemannalagen. I detta angavs nämligen att en tjänsteman hade rätt att i disciplinärenden anlita biträde, varvid fackligt anslutna tjänstemän kunde antas anlita en facklig funktionär som biträde. I praktiken synes det vid denna tid ha blivit allt vanligare att myndigheter på ett likartat sätt som privata arbetsgivare samrådde med arbetstagarnas organisationer i omplacerings-, disciplinansvars- och uppsägningsfrågor innan någon åtgärd vidtogs.[71]

Både den allmänna samhällsutvecklingen och de krav på medinflytande som arbetstagarna inom näringslivet ställde medförde att statens auktoritativa ställning som arbetsgivare vid denna tid i allt högre grad började att ifrågasättas. Istället för att betrakta av det allmänna uppställda tjänstepliktskrav som konstitutionellt förankrade och därför oifrågasättbara började tjänstemannaorganisationerna sålunda att föra diskussioner om i vilken utsträckning som t.ex. straff- och skadeståndsrättsliga sanktioner var konstruktiva medel att höja tjänstemännens prestationer. Utifrån det nya, arbetsmarknadsdemokratiska, förhållningssättet föreföll det nämligen inte sällan rimligt att hävda att de fel som begicks inom en myndighet i första hand var ett resultat av att staten eller kommunen såsom arbetsgivare inte i tillräcklig grad hade uppmärksammat t.ex. arbetsbelastnings-, organisations- eller kompetensutvecklingsfrågor.

Inslagen av vanlig civilrättslig arbetsrätt inom tjänstemannarätten kom till uttryck bl.a. genom att 36 § GRF i samband med antagandet av 1965 års tjänstemannalagstiftning ändrades så att grundlagstadgad oavsättlighet endast tillkom den som hade utnämnts till domare.[72] För andra tjänstemän ersattes oavsättlighetsprincipen av reglerna i 29–38 §§ stats-

[70] JO 1969 s. 414.
[71] Jfr SOU 1985:26 s. 180.
[72] Prop. 1965:60 s. 195 ff. och SFS 1965:116.

tjänstemannalagen. Av dessa bestämmelser följde att den som dömdes för brott eller visade bristande lämplighet för tjänsten kunde sägas upp.

Lagstiftningen av år 1965 gav i och för sig offentliga tjänstemän delvis samma avtals- och förhandlingsrätt som andra arbetstagare. Någon fullständig avtalsfrihet rådde emellertid inte utan tjänstemännens arbetsvillkor reglerades offentligrättsligt i vissa hänseenden och avtalsrättsligt i andra hänseenden. Så följde t.ex. av 3 § 2 st. statstjänstemannalagen och 2 § 2 st. kommunaltjänstemannalagen att avtal inte fick träffas om inrättande eller indragning av tjänst, om tjänsteorganisationens utformning, om myndighets verksamhet eller om anställnings- eller arbetsvillkor som var författningsreglerat. Inte obetydliga skillnader mellan privaträttsliga och tjänstemannarättsliga anställningsförhållanden kvarstod sålunda på 1970-talet.

9.3.3 Vissa statistiska uppgifter om riksdagens ombudsmäns verksamhet fr.o.m. år 1968 t.o.m. år 1975

Uppgifterna i detta avsnitt omfattar de åtta åren mellan det att JO och MO år 1968 slogs samman till ett ämbete och det att ämbetsansvaret avskaffades, dvs. den 1 januari 1976. JO och MO var separata ämbeten fram till den 28 mars 1968. För att statistiken skall bli kongruent har JO:s och MO:s ärenden fr.o.m. den 1 januari 1968 t.o.m. den 27 mars 1968 därför räknats samman.

I genomsnitt uppgick det totala antalet nya ärenden per år hos riksdagens ombudsmän under tidsperioden fr.o.m. år 1968 t.o.m. år 1975 till ca 3.300 stycken. Tillströmningen nya ärenden ökade således markant jämfört med genomsnittsnivån ca 1.300 per år under åren 1957–1967.[73] Ärendena var under åren 1968–1975 ca 13 procent inspektions- och övriga initiativärenden och ca 87 procent klagomålsärenden. De senare ökade alltså med några procent jämfört med åren 1957–1967. Andelen ärenden som föranledde erinran eller annan liknande åtgärd var åren 1968–1975 i genomsnitt ca 18 procent. Antalet ärenden som föranledde väckande av åtal eller disciplinanmälan var i snitt under dessa åtta år något under 6 stycken per år. Dessa ärenden utgjorde således ca 0,17 procent, dvs. 1,7 promille, av det totala ärendeantalet och ca 0,95 procent, dvs. 9,5 promille, av antalet ärenden vari någon typ av fel uppdagades. I båda hänseendena innebar dessa siffror en mer än halvering jämfört med åren 1957–1968. Försvarsväsendet, som ju fram till år 1968 granskades av

[73] Wennergren talar om att vi fr.o.m. år 1968 uppenbarligen gick "in i en ny typ av samhälle" samt påpekar att en del av ärendenökningen kunde tillskrivas "de paranoidas och rättshaveristernas konto". Wennergren, 1977, s. 208.

MO, stod sedan MO och JO hade slagits samman för en försumbar del av det utvidgade JO-ämbetets verksamhet. Endast 4,5 procent av initiativärendena och ca 3 procent av klagomålsärendena rörde denna sektor under de fyra åren 1972–1975.[74]

Enligt SCB:s statistik över brottslighet lagfördes under tiden fr.o.m. år 1968 t.o.m. år 1975 i genomsnitt nästan 90 personer per år såsom skyldiga till brott enligt 20 kap. BrB. Av JO beivrade brott kan under dessa åtta år således proportionellt sett inte sägas ha motsvarat mer än maximalt ca 6 procent av det totala antalet ämbetsbrott som lagfördes. Såsom har nämnts i avsnitt 5.2 ovan var motsvarande siffra för åren 1900–1914 ca 15 procent. JO:s betydelse för det straffrättsliga beivrandet av tjänsteförsummelser tycks således ha varit mindre i slutet av 1960-talet än vid tiden för sekelskiftet.[75]

9.3.4 Något om JO:s verksamhet efter 1967 års reform

Under åren 1810–1967 fanns endast en JO. Sedan år 1968 har det emellertid funnits flera justitieombudsmän vid JO-ämbetet. Exakt hur denna principiellt sett stora förändring påverkade ämbetets verksamhet och funktioner är svårt att veta utan att vidta någon sorts tämligen omfattande empiriska studier av JO:s faktiska arbete. Även om ombudsmännen har varsitt tillsynsområde är det dock uppenbart att förekomsten av parallella ombudsmän skapar risker för att det i vissa avseenden uppstår en splittrad beslutspraxis inom ämbetet.

Sista gången som FLU framförde några mer preciserade synpunkter på JO:s ämbetsförvaltning var år 1958. Inte heller KU, som genom 1970 års utformning av 10 § riksdagsstadgan övertog granskningen av JO,[76] fann under tiden fr.o.m. år 1971 t.o.m. år 1975/76 anledning att initiera någon närmare diskussion om hur JO skötte sina arbetsuppgifter. I det sistnämnda årets utskottsutlåtande ventilerades emellertid en del synpunkter på den politiskt känsliga IB-affären. Mot KU:s sedvanliga kortfattade anmälan till riksdagen av att JO:s ämbetsförvaltning "inte gett anledning till anmärkning" reserverade sig nämligen utskottets vänsterpartistiske ledamot.[77]

[74] Mina beräkningar av JO-ärendenas ämnesinriktningar är endast översiktliga, varför jag i flertalet fall har nöjt mig med att undersöka de fyra sista åren av aktuella tidsperioder.
[75] JO 1973 s. 563 f.
[76] Närmare om överflyttandet av granskningen av ombudsmännens ämbetsförvaltning till KU, se prop. 1970:40 s. 140 och 153 f. Om tidigare motivering till varför FLU och inte KU skulle granska ombudsmännens verksamhet, se t.ex. SOU 1939:7 s. 72.
[77] Eftersom Vänsterpartiet kommunisterna, VPK, numera har bytt namn till Vänsterpartiet använder jag genomgående det senare namnet.

De närmare omständigheterna kring IB, som under ledning av bl.a. Birger Elmér sysslade med tidvis olaglig åsiktsregistrering, kan av utrymmesskäl inte redovisas närmare här.[78] Förhållanden som föreföll röra IB kom att utredas dels i ärendena JO 1975/76 s. 89 och JO 1975/76 s. 132, dels i ärendet JO 1976/77 s. 49 om 1975 års s.k. sjukhusaffär i Göteborg.[79] I Vänsterpartiets reservation mot 1975/76 års KU-utlåtande över JO:s ämbetsförvaltning anfördes följande.[80]

JO hade vid sin utredning av den s.k. IB-affären i och för sig uppmärksammat åtskilliga anmärkningsvärda förhållanden men i "väsentliga delar endast hänvisat till att frågorna är föremål för underrättelseutredningens uppmärksamhet istället för att enligt sin praxis pröva de kritiserade åtgärdernas laglighet. De erinringar eller andra ingripanden från JO:s sida som hans utredning bort leda till har därför uteblivit."[81] Dessutom fann Vänsterpartiet anledning att kommentera JO:s handläggning av "vissa tjänstetillsättningsärenden (fallet Helmers)". Ärendena visade nämligen "tydligt att ifrågavarande klagande blivit utsatt för orättvis behandling av i första hand befattningshavare vid universitetet i Lund. Trots det graverande materialet har emellertid JO inte funnit anledning till allvarligare kritik eller erinringar mot inblandade myndigheter eller befattningshavare. Detta är otillfredsställande". JO:s "undvikande attityd" gentemot de olika rättsstridiga förfaranden som hade förekommit medförde att "de felaktiga förfarandena inte i något fall har kunnat rättas till". Enligt utskottsreservationen hade "funnits allt fog för JO att använda sin åtalsmöjlighet eller – där så inte varit formellt möjligt – genom särskild framställning möjliggöra, att ärendena på annat sätt kommit under omprövning."

Reservationen väcker vissa frågor om relationen mellan JO och riksdagen. Det förefaller därvid uppenbart att det vore fullt möjligt att göra JO till ett led i en av riksdagen utövad parlamentarisk legalitetskontroll. Ett lämpligt tillvägagångssätt vore enligt min mening emellertid då att först i detalj författningsreglera JO:s verksamhet och därefter genom synpunkter vid utskottsgranskningen ge ombudsmännen närmare direk-

[78] Säkerhetstjänstkommissionens betänkanden och rapporter, i vilka bl.a. kopplingarna mellan den militära säkerhetstjänsten och IB samt dels det socialdemokratiska partiet, dels SÄPO utreds, finns publicerade som SOU 2002:87–95.

[79] Om den p.g.a. SÄPO:s placering av en "spion" vid sjukvårdsförvaltningen i Göteborg uppkomna s.k. sjukhusaffären, se Lars Olof Lampers uppsats i SOU 2002:95 s. 193 ff.

[80] KU 1975/76:31 s. 2 f. Huruvida IB var en förkortning för Informationsbyrån eller för "Inhämtning, Birger" är oklart. Se vidare Kokk, 2001, s. 402 och 411 samt SOU 2002:92 s. 14.

[81] JO:s utredning i dessa ärenden diskuteras även i avsnitt 14.3.4 nedan. Därvid anförda omständigheter stöder Vänsterpartiets uppfattning att JO agerade tämligen passivt. Se även SOU 2002:95 216 ff., Kanger o.a., 1990, s. 161 f. och Persson o.a., 1990, s. 355 ff.

tiv om hur de skall sköta sina arbetsuppgifter. Eftersom JO traditionellt har sysslat med opolitisk legalitetsgranskning har möjligheterna att genom utskottsgranskningen försöka att styra ämbetets verksamhet diskuterats tämligen sällan. Såsom framgår av avsnitten 11.2.6 och 12.2.5 nedan argumenterade dock både Vänsterpartiet och andra partier vid flera tillfällen under 1970-, 1980- och 1990-talen för ett stärkande av riksdagens huvudmannaskap över JO.

I viss mån aktualiserades frågan om riksdagens huvudmannaskap över JO även i de i avsnitten 10.1 och 10.4 nedan nämnda ärendena JO 1975 s. 50 och 55, som rörde olika tjänstemäns agerande i samband med flygkapningen vid Bulltofta år 1972 samt gisslandramat i Kreditbanken vid Norrmalmstorg år 1973. I dessa ärenden angav JO nämligen dels att det inte vore lämpligt att kritisera av "ett enhälligt" KU godtagna företeelser, dels att varken regeringens eller enskilda statsråds handlingar stod under ämbetets tillsyn, även om fråga var om handlingar som tycktes ha föranlett underordnade tjänstemän att agera lagstridigt. Därav måste sägas framgå att JO ansåg sig obehörig att i juridisk ordning överpröva parlamentariskt legitima om än ur legalitetssynpunkt tveksamma beslut. Någon egentlig dialog mellan å ena sidan FLU respektive KU och å andra sidan JO om tillsynens inriktning eller utformning förekom emellertid inte. Däremot diskuterades JO:s funktion i andra sammanhang. Så ingav Gustaf Petrén, som vid denna tid just hade lämnat sin befattning som ställföreträdande JO, i början av 1970-talet en skrivelse till riksdagen om bl.a. JO:s arbetsbelastning och åtalspraxis.

I denna skrift, som bifogats 1973 års ämbetsberättelse, anför Petrén följande.[82] En rent praktisk åtgärd för att öka myndigheternas kunskaper om innehållet i "den allt stridare floden av JO-uttalanden i tolkningsfrågor" vore att ge ut dessa fortlöpande i en måntalig publikation. JO:s s.k. vägledande uttalanden gav emellertid uttryck för en enda individs ofta ganska personliga uppfattning i en rättsfråga. Detta förhållande medförde att de vägledande uttalandena kunde sägas sakna förankring i rättskällehierarkin. JO väckte i början av 1900-talet åtal i 5–10 procent av ärendena men hade numera i princip upphört att nyttja sin åtalsbefogenhet.[83] Eftersom felaktigheter som uppdagades inte längre föranledde åtal hade tjänstemän som JO kritiserade ingen möjlighet att få sitt agerande i egentlig mening sakprövat. Dessutom kom enskilda målsägande som klagade till JO att sakna möjlighet att föra skadeståndstalan i anledning av den försummelse som de hade drabbats av. För att JO-ämbetet skulle

[82] JO 1973 s. 611 ff.

[83] Såsom framgår av avsnitt 5.2 ovan anser jag inte att man utifrån de statistiska uppgifter som i början av 1900-talet angavs i ämbetsberättelserna kan utläsa att JO väckte åtal i så mycket som 5–10 procent av det totala antalet ärenden.

ha en reell funktion att fylla fordrades att dess verksamhet på ett eller annat sätt knöt an till det reguljära dömandet. I första hand borde därför övervägas om inte åtal borde väckas i större omfattning än för närvarande. En annan möjlighet vore att försöka skapa nya former för domstolsprövning.

Eftersom erinringarnas närmare utformning inte var formaliserad innebar det av Petrén påpekade förhållandet att erinringar och annan kritik hade ersatt väckandet av åtal som JO:s huvudsakliga sanktionsmedel otvivelaktigt vissa komplikationer. Så måste det för såväl medborgare som tjänstemän ha blivit allt svårare att ha någon klar uppfattning om innebörden av JO:s olika sorters avskrivningsbeslut. I verket "JO – riksdagens ombudsmän" (1969) anför Bertil Wennergren, som vid denna tid var kanslichef vid JO-ämbetet, att de fel som en tjänsteman begick i tjänsten kunde indelas i gärningar som utgjorde tjänstefel enligt 20 kap. 4 § BrB, gärningar som visserligen formellt föll under lagrummets brottsbeskrivning "men som inte rimligen bör uppfattas som påföljdsgrundande brott i lagens mening samt gärningar som sakligt sett framstår som oriktiga eller ej önskvärda men där försummelse, oförstånd eller oskicklighet inte förekommit. Endast den första gruppen av fel kan beivras genom åtal och det är därför i princip också bara sådana fel som kan föranleda en erinran från JO. En annan sak är att JO samtidigt med ett konstaterande av att tjänstefel inte begåtts begagnar tillfället att göra ett vägledande uttalande, en rekommendation eller en framställning som innefattar kritiska värderingar av tjänstemannens handlande i det aktuella fallet." Även om det enligt Wennergren gick att "teoretiskt dra en gräns mellan fel som utgör tjänstefel och fel som faller utanför tjänstefelsområdet, blir gränsen i praktiken tämligen flytande. För JO saknas anledning att fördjupa sig i denna gränsdragning, eftersom uppgiften att verka för enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning ger JO rätt att kritisera också sådant som inte utgör tjänstefel."[84]

Vidare framhåller Wennergren att det i praxis hade "utbildat sig en rad olika typer av JO-beslut, såsom vägledande uttalanden med eller utan samtidig kritik av myndighet, principuttalanden i tolknings- och tillämpningsfrågor, rekommendationer av åtgärder i den enhetliga och ändamålsenliga rättstillämpningens intresse, framställningar till central myndighet att överväga utfärdande av råd och anvisningar eller att vidta andra åtgärder till säkerställande av enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning. Gemensamt kännetecknas de olika typerna av beslut av syftet att utgöra medel för JO att förkovra rättstillämpningen".[85]

[84] Wennergren, 1969, s. 36 ff.
[85] Wennergren, 1969, s. 34.

Enligt Wennergren skulle valet mellan erinran, åtal och disciplinanmälan ske utifrån en bedömning av ett flertal faktorer såsom effekterna av felet, dess närmare beskaffenhet samt bevisläget i det särskilda fallet. Wennergren framhöll att myndigheter i sitt utövande av disciplinrätt inte var bundna av "JO:s bedömning. Ett beslut av myndigheten att inte bestraffa det fel JO anmält kan inte överklagas av JO, men JO är oförhindrad att åtala istället. Därför bör JO tydligen välja åtalsvägen så snart minsta tvekan råder om felets karaktär av tjänstefel, dvs. brott."[86]

Petrén noterar att erinringarna enligt Wennergren var "utlöpare av JO:s åtalsbefogenhet, d.v.s. erinran kan användas blott i de fall, då JO konstaterat att ett tjänstefel begåtts som kunnat åtalas men där JO låter det bero vid en erinran. Wennergren använder ordet erinran här som en teknisk term med starkt begränsad innebörd. I praktiken torde även annat felaktigt beteende än sådant, som kunnat föranleda åtal för tjänstefel, resultera i erinringar från JO:s sida."[87]

Om en ombudsman hade övervägt att väcka åtal brukade i anslutning till den äldre lagtextens reglering av erinringsförfarandet vanligen anges att ombudsmannen hade valt att låta ärendet "bero vid" kritik. Även om det inom ämbetet sålunda fanns traditioner och praxis för hur man brukade formulera olika sorters avskrivningsbeslut torde det i praktiken ha stått varje ombudsman fritt att formulera sig som han ville. Det är därför föga förvånande att Wennergren och Petrén hade skilda uppfattningar om hur ett avskrivningsbeslut skulle vara formulerat för att betecknas som en erinran. Av Wennergrens uttalande att det saknades anledning att "fördjupa sig i" tjänstefelsbrottets i praktiken "flytande" räckvidd framgår dessutom att han på samma sätt som Petrén antog att erinringar som utgjorde åtalsunderlåtelser hade nästan samma innehåll som mer formlös kritik. Sedan Wennergren i mars 1972 hade tillträtt en av de tre JO-befattningarna angav han enligt min uppfattning emellertid ofta på ett mer koncist sätt än sina kollegor huruvida fråga i ett ärende var om åtalseftergift i form av en erinran eller om endast s.k. vägledande kritik.[88]

[86] Wennergren, 1969, s. 35.

[87] Petrén, 1969, s. 311.

[88] Se t.ex. JO 1973 s. 211, i vilket ärende JO Wennergren framhöll att det stod en kritiserad barnavårdsman som hade underlåtit att ingripa till skydd för ett sedermera avlidet barn "fritt att begära åtals väckande mot sig för att på så sätt få domstols prövning av min bedömning". Se även JO 1973 s. 258, i vilket ärende JO Wennergren anförde att "åtalseftergift varken från individualpreventiv eller allmänpreventiv synpunkt behöver inge några betänkligheter" vad avsåg den ålderdomshemsföreståndarinnan som hade nyttjat olagligt tvång mot pensionärer. Att det inte alltid var lätt för en tjänsteman att förstå skillnaderna mellan JO:s olika yttranden framgår emellertid av t.ex. JO 1975 s. 273.

9.4 JO och ämbetsansvaret i brottsbalken – sammanfattning och avslutande synpunkter

När brottsbalken antogs överfördes den gamla strafflagens fyra särskilda kriminaliseringar av ämbetsbrott i 25 kap. 1–4 §§ SL i stort sett oförändrade till 20 kap. 1–4 §§ BrB. Tjänstefelsbrottet bibehöll alltså samma räckvidd som tidigare och begicks genom att en offentlig befattningshavare av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosatte vad som ålåg honom enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet. Även de tämligen komplicerade reglerna om vilka arbetstagare som hade ämbetsansvar överfördes till brottsbalken utan några ändringar i sak.

Subordinationsförhållandena inom den offentliga förvaltningen var vid denna tid, såsom alltjämt är fallet, främst en arbetsrättslig och inte en straffrättslig fråga. Trots att ett stadgande om ansvarsfrihet till följd av förmans befallning upptogs som en objektiv ansvarsfrihetsgrund i 24 kap. BrB saknades således straffbestämmelser om lydnadsplikt. En allmän skyldighet att lyda överordnade befattningshavare följde emellertid såvitt avsåg statsanställda av 1965 års statstjänstemannalag och i övrigt vanligen av myndighetsinstruktioner och andra interna regelsystem. Direkt ordervägran utan laga stöd kunde dessutom ofta konstituera tjänstefel, genom att det innebar ett försumligt eller oförståndigt åsidosättande av tjänstens beskaffenhet. Att de under ämbetsansvar ställda tjänstemännen hade en lydnadsplikt endast inom lagens gränser betraktades emellertid som självklart.

Under 1950- och 1960-talen utreddes i vilken utsträckning som det skulle vara möjligt att likställa tjänstemännen med andra arbetstagare. Genom 1965 års tjänstemannalagstiftning avskaffades oavsättligheten för alla utom domare och tjänstemännen fick förhandlingsfrihet på likartade villkor som andra arbetstagare. Fackföreningsrörelsen drev under 1900-talet igenom krav på anställningstrygghet för flertalet arbetstagare. Formellt sett bestod arbetsgivarnas fria uppsägningsrätt i och för sig ända fram till dess att 1974 års anställningsskyddslag trädde i kraft.[89] Redan vid mitten av 1900-talet var regler om uppsägningstid m.m. emellertid så vanligt förekommande i de kollektivavtal som slöts att sådana bestämmelser kan sägas ha blivit obligatoriska. Sedan oavsättlighetsprincipen hade begränsats till att omfatta endast domare var anställningstryggheten för å ena sidan övriga tjänstemän och å andra sidan andra arbetstagare så-

[89] Se Henning, 1984, s. 50 ff., 79 ff. och 93 ff. Jfr även AD 1932:100.

lunda tämligen likartad.[90] I såväl arbets- som straffrättsligt hänseende kvarstod dock inte obetydliga skillnader mellan tjänstemannarätten och den vanliga civilrättsliga arbetsrätten.

Det förhållandet att oavsättlighetsprincipen i stort sett avskaffades i samband med 1965 års tjänstemannalagstiftning innebar att uttrycket "statens kaka är liten men säker" kan sägas ha upphört att ha fog för sig. Såsom framgår av avsnitt 5 ovan var tjänstemännens anställningsförhållanden fram till senare delen av 1900-talet emellertid så pass särpräglade i arbets-, straff- och förvaltningsrättsliga hänseenden att det är svårt att säga om de i äldre tider såsom överhetsrepresentanter var privilegierade jämfört med andra arbetstagare eller såsom överhetens "tjänare" sämre lottade än dessa. Inom doktrinen anses dock inte sällan att den offentliga tjänsten före 1960-talet präglades av en paternalistisk ordning med staten som "husbonde" och tjänstemännen som helt underordnade "tjänare", varvid överförandet av huvuddelen av tjänstemannarätten från den offentliga rätten till civilrätten sålunda anses ha varit till påtaglig fördel för tjänstemännen.[91] Det förhållandet att det fr.o.m. mitten av 1900-talet började att uppfattas som förmånligt för tjänstemännen att lyda under samma regelsystem som de avtalsanställda arbetstagarna berodde emellertid naturligtvis i hög grad på att arbetstagarna genom arbetarrörelsens politiska inflytande under 1900-talet generellt kraftigt förbättrade sina positioner på arbetsmarknaden.

Såsom har nämnts i avsnitt 5.1.1 ovan uppfattades statstjänstens karaktär i slutet av 1800-talet ibland som en av statsmaktens överhöghet präglad statusrelation av ungefär samma slag som ett medborgarskap. Synen på tjänsteinnehav som ett statustillstånd istället för ett avtalsförhållande kan sägas ha präglat 1965 års tjänstemannalagstiftning bl.a. såtillvida att det enligt dess förarbeten var självklart att klandervärt uppförande utom tjänsten under vissa omständigheter kunde bestraffas disciplinärt. I anslutning till detta synsätt anförde JO i t.ex. ärendet JO 1971 s. 491 att en tjänsteman generellt var skyldig att privat avhålla sig från sådant som var "ägnat att rubba allmänhetens förtroende för hans tjänsteutövning". Bland arbetstagarna inom den offentliga sektorn är det numera främst polisiära anställningar som kan sägas konstituera en sorts statusrelation, bl.a. genom förekomsten av en plikt att under vissa förhållanden agera som tjänsteman även på fritiden. JO-uttalandet av år 1971,

[90] Närmare om förändringarna av de offentliganställdas anställningsskydd, se Henning, 1984, s. 111 ff. och 137 ff.

[91] Se t.ex. Marcusson, 1996, s. 196 och 198. I den historiska debatten förekommer emellertid även uppfattningen att tjänstemännen proletariserades under 1900-talet. Kvarnström o.a., 1996, s. 117. Närmare om förändringar av tjänstemannarollen, t.ex. Kvarnström o.a., 1996, s. 11 och där anför litteratur.

som korresponderar väl med innebörden av 1 kap. 9 § RF, äger emellertid alltjämt giltighet.[92]

Från mitten av 1950-talet till mitten av 1960-talet nästan tredubblades antalet till JO ingivna klagomål. Trots att man inom JO-ämbetet använde alla tillgängliga medel för att öka arbetskapaciteten gjorde klagomålstillströmningen att inspektionsverksamheten inskränktes och ärendebalanserna växte. I motsats till den civila förvaltningen blev försvarsverksamheten alltmer begränsad under efterkrigstiden. Hos MO ökade arbetsbelastningen därför inte alls i samma utsträckning som hos JO.

Behovet av att öka JO:s arbetskapacitet medförde att sakkunniga tillsattes för att utreda JO:s organisation. Av de sju sakkunniga som tillsattes föreslog fyra att det skulle finnas en ombudsman för domstols- och försvarsväsendet och en ombudsman för civilförvaltningen. Tre sakkunniga ansåg däremot att det dessutom borde finnas en särskild ombudsman som hade tillsyn över den kommunala sektorn. Misstänksamheten mot JO:s förmåga att respektera lokaldemokratin hade endast tio år tidigare föranlett en uttrycklig, alltjämt gällande om än diffust formulerad, inskränkning av JO:s tillsyn över kommunerna.[93] Några konflikter mellan JO:s tillsynsfunktion och det kommunala självstyret tycks dock inte ha uppkommit och det förhållandet att det i slutet av 1960-talet fanns starka förespråkare för att det skulle finnas en särskild "kommunalombudsman" visar hur viktig den kommunala sektorn ansågs vara för välfärdsstatens medborgare.

Riksdagen bestämde att dess ombudsmannafunktion skulle utövas i ett ämbete med tre justitieombudsmän, som i den nya instruktionen av år 1967 gavs rätt att i huvudsak själva fastställa gränserna för sina respektive tillsynsområden. MO-ämbetet avskaffades sålunda. Vissa av de grundläggande motiven för inrättandet av en MO, såsom behovet av att legitimera förekomsten av allmän värnplikt i ett samhälle utan allmän rösträtt, förlorade sin tyngd redan under tidigare delen av 1900-talet. Eftersom det endast var ärendetillströmningen till JO som ökade var det i längden troligen oundvikligt att MO slogs samman med JO.[94] Det förhållandet

[92] Jfr 4 kap. 10 § polisförordningen (1998:1558), Wennergren, 2000, s. 64 ff. och de synpunkter som anförs under rubriken "hövlighet" i Jägerskiöld, 1959, s. 122 ff. Om Statens ansvarsnämnds praxis beträffande fortsatt tjänsteinnehav för befattningshavare som har dömts för brott eller gjort sig skyldiga till andra typer av fel, se SOU 2000:99 bilaga 6 samt promemoria 2001-06-07 om Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m., dnr Ju 1999/205.

[93] Se avsnitten 8.5 och 14.2.3.

[94] Se även Henkow, 1970, s. 462. Henkow uttalade i en artikel år 1962, dvs. endast fem år före sammanslagningen av MO och JO, att MO var en sedan 1920-talet inte längre ifrågasatt "allmänt godtagen samhällsinstitution". Henkow, 1962, s. 14.

att försvarsverksamheten hade förlorat i samhällelig betydelse illustreras därvid av att endast ca 5 procent av initiativärendena och ca 3 procent av JO:s klagomålsärenden under de sista av de sju åren 1968–1975 rörde försvarsväsendet.

Såsom har nämnts i avsnitt 6.3 ovan uppmärksammades redan i början av 1900-talet att kravet på att varje ärende skall granskas av en ombudsman personligen på längre sikt skulle göra det omöjligt för en ensam JO att ha tillsyn över den alltmer omfattande statliga verksamheten. Sålunda diskuterades redan i samband med 1915 års reform huruvida det var rimligt att försöka upprätthålla ombudsmannakontrollen över den växande offentliga sektorn genom att låta antalet ombudsmän expandera samt huruvida det i sådant fall var lämpligt att vissa förvaltningsområden granskades av "specialombudsmän" såsom en MO. Enligt 1967 års instruktion hade de tre ombudsmännen i och för sig varsitt ansvarsområde. Den icke lagfästa arbetsfördelningen emellan ombudsmännen var dock så pass flexibel att fråga enligt min mening inte kan anses ha varit om ett indirekt införande av "specialombudsmän" för skilda samhällssektorer.

Inrättandet av ett JO-ämbete med tre ombudsmän innebar att det s.k. personliga momentet i ärendehandläggningen minskade påtagligt. Detta förhållande kommenterades år 1970 av den f.d. MO:n och JO:n Hugo Henkow, som i en artikel anför att flera olika omständigheter hade "samverkat till ombudsmannainstitutionens respekterade ställning i samhället. Utan tvivel utgör det antydda personliga momentet en betydelsefull sådan omständighet, vilket också starkt framhölls under förarbetet till reformen. Mot bakgrunden härav skulle kunna ifrågasättas om inte 1967 års riksdagsbeslut innebär åtminstone ett litet steg ut på det sluttande planet".[95]

Exakt vari det s.k. personliga momentet i ombudsmannaämbetet har bestått och vad det har haft för funktioner och effekter torde i och för sig vara tämligen oklart. Såsom har nämnts i avsnitt 7.3 ovan tycks det historiskt sett emellertid ha bestått i att varje riksdagens ombudsman var en person som allmänt ansågs ha så stor juridisk-professionalistisk auktoritet och så oantastlig integritet att såväl medborgare som tjänstemän och politiker i alla politiska sfärer och samhällsskikt litade på vederbörandes omdöme, kompetens och opartiskhet. Med utgångspunkt i en sådan uppfattning om det personliga momentet måste detta antas vara av stor betydelse framför allt för JO:s vägledande och riktlinjeskapande verksamhet.

I 1967 års instruktion reglerades erinringsförfarandet på ett sådant

[95] Henkow, 1970, s. 461. Ombudsmän vid det nya ämbetet blev JO:n Alfred Bexelius, justitierådet Ulf Lundvik och MO:n Hugo Henkow, som dock slutade som JO redan i november 1969.

sätt att det framgick att väckande av åtal var en undantagsåtgärd vid fel som inte var av allvarlig beskaffenhet. I praktiken synes erinringar som utgjorde åtalsunderlåtelser ha haft ganska likartat innehåll som mer formlös kritik. Eftersom JO är en utpräglad förtroendebefattning är det inte förvånande att ämbetets handläggningsrutiner för valet mellan erinran, åtal och disciplinanmälan aldrig har lagreglerats. Att upprätthålla en kongruent praxis i dessa tämligen komplicerade rättsliga bedömningsfrågor måste emellertid antas ha blivit svårare ju fler justitieombudsmän som samtidigt hade tillsyn över den offentliga sektorn.

Den nya instruktionen innefattade ett stadgande som klargjorde att JO formellt sett inte var skyldig att pröva alla klagomål som framställdes utan borde lämna klagomål utan åtgärd, om det från varken allmän och enskild synpunkt var av annat än ringa betydelse att saken prövades. Hugo Henkow anmärker dock att det i allmänhet inte var lätt "att förklara att sakprövning är av ringa betydelse från klagandens egen synpunkt; för honom ter sig ju problemet vanligen avsevärt större än det i verkligheten är. Och om, såsom ofta förekommer, ett påstående om ett i och för sig allvarligt fel framstår som alltför osannolikt för att böra föranleda närmare undersökning, kan avvisning knappast tillfredsställande motiveras med att det från allmän synpunkt är av ringa betydelse att saken prövas".[96]

På samma sätt som befogenheten att överlämna klagomål till de ordinarie myndigheterna kan bestämmelsen att ombudmännen ibland borde lämna klagomål utan åtgärd ses som en markering av att JO:s tillsyn var av extraordinär natur. I förarbetena till 1967 års lagstiftning framhölls i denna fråga att om utformningen av författningsbestämmelser, myndigheternas organisationer eller tjänstemännens utbildning var bristfällig kunde rättssäkerhet inte skapas genom ett litet, extraordinärt ämbetets kontrollverksamhet. I viss mening ansågs den offentliga verksamhetens expansion sålunda ha medfört att JO:s tillsyn under senare delen av 1900-talet hade förlorat i betydelse som rättssäkerhetsgaranti jämfört med tidigare.

Vad som avses med påståendet att JO är ett extraordinarie tillsynsorgan är inte alltid självklart.[97] Vanligen åsyftar uttrycket "extraordinärt" organ dock att ämbetet är fristående från den övriga förvaltnings- och rättsskipningsverksamheten. Av denna fristående ställning följer dels att JO:s tillsyn skall vara parallell med de vanliga tillsynsmyndigheternas verksamhet, dels att JO:s verksamhet inte ingår in någon instansordning.[98] Eftersom JO:s åklagarfunktion utövas inom ramen för de allmän-

[96] Henkow, 1970, s. 465.
[97] Jfr prop. 1967:32 s. 100 och sammansatt KU och FLU 1967:1 s. 8.
[98] Jfr Eklundh, 2000, s. 77 f. och Ekroth, 2001, 353 f.

na domstolarnas instansordning torde övergången från åtal till kritik som arbetsredskap ha förstärkt ämbetets ställning som extraordinärt kontrollorgan.

JO:s preventivt vägledande rättskällefunktion uppmärksammades för första gången uttryckligen av lagstiftaren i 1967 års instruktion genom att det i denna angavs att ombudsmännen, förutom att verka för att brister i lagstiftningen avhjälptes, skulle verka för att "enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning främjas". Trots att JO ända sedan erinringspraxisen infördes på 1800-talet har framställt kritik utan att väcka åtal var ämbetets befogenhet att framföra allmänna påståenden om gällande rätt ännu på 1960-talet ifrågasatt. Så anför Alfred Bexelius i en artikel av år 1961 att den "ovilja och irritation över ombudsmännens erinringspraxis, som så ofta under mer än 100 år kommit till uttryck från tjänstemännens sida och stundom fått understöd i pressen" vanligen avsåg JO:s "ingripanden mot oriktig lagtolkning eller olämpliga åtgärder, som icke kunna rubriceras såsom tjänstefel."

Genom bestämmelsen att JO skulle verka för att "enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning främjas" lagfästes en rätt för ombudsmännen att uttala sig om varje rättssäkerhetsrelaterat spörsmål som aktualiseras vid tillsynen. Tillsynen har dock i allmänhet varit inriktad på att granska den typ av formella förfaranderegler och handläggningsfrågor som vanligen inte kommer under överinstansernas prövning. Ibland har en ombudsman sålunda avböjt att uttala sig om en åtgärd som i sak kanske kan uppfattas som olämplig men som juridiskt sett är korrekt eftersom den är laglig. Det finns dock exempel även på ärenden där rena lämplighetsfrågor har bedömts.[99]

Något uttryckligt lagstöd för att JO ingrep mot oenhetlig eller olämpligt lagtolkning fanns inte före det att 1967 års instruktion trädde i kraft. Enligt Bexelius har emellertid uppgiften att vara "en väktare av medborgarnas rättigheter" alltid fordrat att JO verkade "för enhetlig lagtolkning och en ändamålsenlig praxis och härigenom söker förebygga fel och rättsförluster."[100] Det nya instruktionsstadgandet innebar sålunda endast ett lagfästande av den sedan länge rådande praxisen.

[99] Se Ekroth, 2001, s. 182 ff. och där anförda JO-beslut samt SOU 1975:23 s. 135.

[100] Bexelius framhöll vidare att JO självfallet alltid borde "uttrycka sig på ett taktfullt sätt. Den myckna kritiken på denna punkt visar endast, att ombudsmännen tydligen icke alltid förmått skriva på ett – ur tjänstemännens synpunkt – tillräckligt hovsamt sätt. Jag tror emellertid att det i sammanhanget spelar en viss roll att tjänstemännen alltför ofta är benägna att i JO se en gammal arvsfiende. Denna benägenhet medför ofta, att vederbörande tjänsteman till det yttersta försvarar alla positioner, med påföljd att JO tvingas till bemötande, som bara gör intrycket av kritik allt starkare." Bexelius, 1961, s. 208 ff.

10 JO och tjänstemännen i 1974 års regeringsform

10.1 Riksdagens kontrollmakt

Såsom har nämnts i avsnitt 9.1 ovan tillsattes i början av 1950-talet en utredning med uppgift att reformera bl.a. 1809 års alltmer föråldrade regeringsform. Författningsutredningens förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning, SOU 1963:16–18, arbetades under åren 1966–1972 om av en Grundlagberedning. Grundlagberedningens arbete utmynnade år 1969–70 i en partiell reform genom införandet av enkammarriksdag. Därefter remissbehandlades och omarbetades förslagen ytterligare och år 1974 antogs slutligt en ny regeringsform och en ny riksdagsordning. Dessa utfärdades som SFS 1974:152 och 153 och trädde i huvudsak i kraft den 1 januari 1975.

Den demokratiska parlamentarismen, dvs. medborgarnas möjlighet att hålla utövarna av statsrättslig makt politiskt ansvariga för sin verksamhet, regleras i 1974 års regeringsform enligt bl.a. följande.[1] Ansvar av riksdagen för dess åtgärder utkrävs genom allmänna val i vilka de förtroendevaldas mandat kan upphöra eller förnyas. Den folkvalda riksdagen väljer en statsminister, som i sin tur utser ledamöter av regeringen. Riksdagen kan enligt 12 kap. 4 § RF rikta misstroendeförklaring mot respektive statsråd, som om sådan förklaring antas entledigas. Effekten av en misstroendeförklaring kan emellertid enligt 6 kap. 5 § RF omintetgöras av regeringen genom möjligheten att vädja direkt till väljarna i ett extra val. Regeringens maktutövning är dock förenad främst med indirekt, genom folkrepresentationen upprätthållen, politisk ansvarighet. Riksdagens politiska ansvarighet upprätthålls däremot genom direkt i de allmänna valen utövad politisk ansvarighet.[2]

[1] Närmare om bakgrunden till och utformningen av det konstitutionella system som skapades genom 1970-talets författningsrevision, se t.ex. Holmberg o.a., 1980 s. 1 ff. samt prop. 1973:90 s. 84 ff.

[2] Om uttrycket "ansvarighet" i detta sammanhang, se Nordström, 1980, s. 1 ff.

Fredrik Sterzel uppger i verket "Författning i utveckling" (1998) att motiven till 1974 års regeringsform "är torftiga i fråga om principiella resonemang. *Folksuveränitetens princip* är den enda som utvecklas".[3] Vidare anför han att 12 kap. RF innefattar "till en början de fyra konstitutionella institut som under de äldre förhållandena brukade betraktas som uttryck för en riksdagens kontrollmakt: konstitutionsutskottets granskning, interpellationer och frågor, riksdagens ombudsmän samt riksdagens revisorer. Därtill har fogats ett nytt institut, misstroendeförklaring".[4] Den kontroll som riksdagen kan utöva över regeringen, domstolarna samt centrala, regionala och lokala förvaltningsmyndigheter är således delad.

KU:s granskning enligt 12 kap. 1 och 2 §§ RF var egentligen tänkt att vara helt skild från den politiska kontroll som kan utövas genom misstroendeförklaring enligt 12 kap. 4 § RF. Detta förhållande kan sägas framgå bl.a. av att det är statsrådens tjänsteutövning och inte beslutens innehåll som skall granskas. Föga tvivel torde emellertid råda om att utskottets agerande i praktiken styrs i väsentlig mån av realpolitiska överväganden.[5] Någon opolitiskt judiciell granskning av den art som JO bedriver över rättsväsende och förvaltning finns således inte vad avser regeringsverksamheten.

Av 12 kap. 3 § RF följer att KU kan besluta om av JO fört åtal inför Högsta domstolen, om man anser att ett statsråd vid utövningen av sin tjänst genom att grovt åsidosätta sin tjänsteplikt har förfarit brottsligt.[6] Den särskilda forum privilegiatumkonstruktionen i form av en riksrätt för åtal mot bl.a. stats- och justitieråd avskaffades sålunda år 1974. Specialdomstolar borde enligt justitieministern finnas endast "om tungt vägande skäl föreligger. Den nuvarande riksrätten har, som jag förut har nämnt, inte fungerat sedan 1854. Det finns anledning att anta att dess arvtagare i en ny RF endast mycket sällan eller kanske aldrig skulle komma att träda i funktion".

Alltsedan parlamentarismens genombrott har det ansetts lämpligt att i första hand hålla dem som utövar styrande makt politiskt och inte juri-

[3] Sterzel, 1998, s. 17. Se även Karlson, 1999, s. 20 och 28 f. samt Algotsson, 2000, s. 338 ff.

[4] Sterzel, 1998, s. 207. När riksdagen under slutet av 1800-talet i allt högre utsträckning började fordra att regeringen skulle åtnjuta kamrarnas förtroende nyttjades ofta makten över de gemensamma voteringarna för att demonstrera eventuellt missnöje med regeringspolitiken. Misstroendeinstitutet som sätt att utkräva politiskt ansvar av statsråd infördes emellertid genom ändringar i 107 § GRF först i samband med att 1866 års tvåkammarsystem år 1969 ersattes med en enkammarriksdag. SFS 1969:22.

[5] Sterzel, 1998, s. 216 f. och Nergelius, 1999, s. 210 ff., Ekroth, 1999, s. 220 f. och 2001, s. 145 ff.

[6] Jfr 10 § i 1986 års JO-instruktion. Närmare om JO och 12 kap. 3 § RF, se Ekroth, 2001, s. 201 ff.

diskt ansvariga för sin verksamhet. Det förhållandet att statsråds tjänsteansvar utformades på ett annat sätt än motsvarande ansvar för vanliga tjänstemän är därför knappast ägnat att förvåna. Grundlagberedningen anförde att det genom misstroendeförklaringsinstitutet hade "skapats en för det parlamentariska systemet inrättad metod att utkräva politiskt ansvar. Detta institut kvarstår i grundlagberedningens förslag utan ändringar i sak (se 4 §). Riksdagen kan begagna möjligheten till misstroendeförklaring även i fall då en minister har förövat ett brott i sitt ämbete. Det kan hävdas att man i ett parlamentariskt system inte behöver några särregler om juridiskt ansvar för ministrarna. Vad som krävs i ett sådant system skulle vara enbart en möjlighet att skilja ministrarna från deras ämbeten, och en sådan möjlighet finns nu. Frågan om juridiskt ansvar för deras handlande i ämbetet skulle med detta resonemang kunna vara en sak för de ordinära rättsvårdande organen." Enligt Grundlagberedningen ställdes ministrar ofta "i situationer som inte har full motsvarighet för andra tjänstemäns vidkommande. Ministrarna kan inte i samma omfattning som dessa få ledning för sitt handlande i lagregler och andra rättsgrundsatser. Det kan finnas ett behov att dra gränsen mellan straffbart och straffritt på ett annat sätt: s.k. intressekollisioner kan oftare tänkas tala för straffrihet än i andra fall av ämbetsansvar." Med intressekollisioner avsågs därvid att statens intresse av effektivitet eller t.ex. utrikespolitisk stabilitet vägs mot intresset av att rättsordningens regelsystem upprätthålls.[7]

För ett statsråds icke grova åsidosättande av tjänsteplikten kommer enligt 1974 års regeringsform uteslutande politiskt ansvar i fråga. Eftersom åtal av JO mot statsråd för grova tjänsteförsummelser endast kan äga rum efter beslut av KU, där denna typ av frågor blir föremål för politiska kompromisser, kan legalitetsprincipen i detta sammanhang sägas vara tämligen underordnad tron på demokratin som garant för att statsråd inte uppträder på ena eller andra sättet olämpligt.[8] Såsom framgår av avsnitt 4.2.2 ovan kunde emellertid juridiskt ansvar för statsråds åtgärder även enligt 106 § GRF utkrävas endast efter åtalsbeslut av KU, varefter åtalet fördes av JO.

JO hör liksom KU och riksdagens revisorer till de konstitutionella institut som kan sägas åsyfta att på riksdagens och därmed indirekt på

[7] SOU 1972:15 s. 205. Exempel på händelser då sådana intressekollisioner synes anses ha förelegat är de beslut som fattades i samband med flygkapningen vid Bulltofta år 1972 samt i anledning av dels gisslandramat i Kreditbanken vid Norrmalmstorg år 1973, dels sprängningen av Förbundsrepubliken Tysklands ambassad år 1975. Närmare om s.k. konstitutionell nödrätt, se KU 1973:20 s. 16 f., KU 1974:22 s. 17 ff., JO 1975 s. 50 och 55 samt Jermsten, 1992.

[8] Jfr prop. 1973:90 s. 421 ff. och Nordström, 1980, s. 5 ff.

medborgarnas vägnar granska den offentliga verksamheten. Det förhållandet att JO inte ingår i den ordinära statsförvaltningen framgår bl.a. av att ämbetets uppgifter och arbetssätt regleras delvis i regeringsformen och av att såväl förslag till JO-instruktion som ämbetets årliga verksamhetsberättelse behandlas av KU och inte av JuU.[9] Eftersom 1974 års regeringsform bygger på parlamentarism kan JO:s, i motsats till KU:s, tillsyn dock knappast påstås vara riktad mot regeringsmakten. JO:s uppgift är istället att på olika sätt verka för att myndigheterna inte behandlar medborgarna felaktigt.

10.2 JO i 1974 års regeringsform

JK-ämbetet berörs i regeringsformen endast såtillvida att det i 11 kap. 6 § RF anges att JK på samma sätt som RÅ, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna lyder under regeringen. JK:s närmare funktion och befogenheter är sedan år 1974 alltså inte grundlagsreglerade. Anledningen därtill är att JK i motsats till JO ingår i den under regeringen lydande förvaltningen, vars närmare organisation det av praktiska skäl inte ansågs lämpligt att reglera i regeringsformen.[10] Några ändringar av JK:s ställning och arbetsuppgifter vidtogs emellertid inte genom grundlagsreformen.

I samband med 1975 års, i avsnitt 11.2 nedan behandlade, JO-reform anförde KU att JO-ämbetet är ett extraordinärt rättsinstitut,[11] som inte är avsett att ersätta sådan tillsyn och normativ kontroll som utövas av andra samhälleliga institutioner. KU framhöll att JO saknade befogenhet att ändra eller upphäva felaktiga beslut, varför ämbetet väsentligen skiljer sig "från andra organ i den svenska rättsordningen. Utskottet vill erinra om att riksdagen i samband med 1967 års reform av JO-ämbetet underströk att tillgången till en utanför den offentliga förvaltningen stående, helt självständigt verkande institution som har sin grund i folkrepresentationens förtroende och som de enskilda kan vända sig till med sina klagomål mot myndigheternas verksamhet bidrar till att stärka medborgarnas förtroende för rättsordningen. Denna självständighet – som gäller även gentemot riksdagen, som aldrig påverkar ombudsmännens hand-

[9] Jfr KU 1972:19 s. 9. Närmare om överflyttandet av granskningen av ombudsmännens ämbetsförvaltning till KU, se prop. 1970:40 s. 140 och 153 f.

[10] Prop. 1973:90 s. 396 och bilaga 3 s. 248.

[11] Såsom har nämnts i avsnitt 9.4 ovan avses med uttrycket extraordinärt organ vanligen att ämbetet är fristående från den övriga förvaltnings- och rättsskipningsverksamheten. Av denna fristående ställning följer att JO:s verksamhet dels inte är avsedd att ersätta funktioner som bör upprätthållas av andra samhällsorgan, dels inte ingår in någon instansordning. Eklundh, 2000, s. 77 f. och Ekroth, 2001, 353 f.

läggning av ärenden – är institutionens främsta kännetecken och grunden för dess betydelse. Enligt utskottet har detta riksdagsuttalande full giltighet även idag."[12]

Såsom framgår av avsnitt 4.1.1 ovan hör JO på samma sätt som KU till de institutioner som sedan 1800-talet har antagits garantera att riksdagen kan utöva en viss kontroll över andra offentliga institutioner. Eftersom JO till sin karaktär är ett självständigt förtroendeämbete styr riksdagen emellertid vanligen dess verksamhet endast genom de författningsdirektiv som lämnas i JO-instruktionen. Såsom har påpekats i avsnitt 9.3.4 ovan skulle riksdagen i och för sig kunna påverka JO:s verksamhet genom att först detaljreglera i instruktionen angivna åligganden och därefter i de årliga utlåtandena över JO:s ämbetsförvaltning komma med omfattande och koncisa synpunkter på hur ämbetet borde agera i skilda situationer. Ett sådant tydligt indragande av JO i den politiska sfären skulle emellertid helt förändra ämbetets, sedan nästan 200 år allmänt godtagna, juridisk-professionalistiska karaktär.

De bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen som reglerar JO fick genom 1974 års författningsreform en annan utformning än tidigare. Fråga var emellertid om uteslutande språkliga moderniseringar och ändringar av lagtexternas disposition och inte av det materiella rättsläget.[13] JO:s funktion och uppgifter avhandlas i 12 kap. 6 och 8 §§ RF. Dessa paragrafer har inte ändrats sedan år 1974. Av 12 kap. 8 § RF följer att försummelser i tjänsten av justitie- och regeringsråd prövas av Högsta domstolen som första och enda instans, varvid talan kan väckas endast av JK och JO.[14]

Huvudstadgandet om JO i 12 kap. 6 § RF inleds enligt följande.

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 som angives i instruktionen.

Bestämmelsen i 12 kap. 6 § 1 st. RF anger varken antalet ombudsmän eller hur tillsynen skall bedrivas. Riksdagen kan alltså på ett sedan år 1965 oförändrat sätt ändra den närmare utformningen av JO-ämbetets organisation och arbetsformer utan att vara bunden av grundlagsbestämmelser. Även granskningsområdets omfattning inom den offentliga verksamheten lämnas i regeringsformen öppen att beslutas av riksdagen genom vanlig lag. Av fastslåendet att JO "får föra talan som angives i instruktionen"

[12] KU 1975/76:22 s. 48 f.
[13] SOU 1972:15 s. 209.
[14] Närmare om det förhållandet att åtal mot justitieråd prövas av Högsta domstolen, se prop. 1973:90 s. 422 och 441 samt t.ex. Regner, 1999, s. 261.

följer att ombudsmännen kan såväl väcka åtal som föra civilrättslig talan i mål om bl.a. disciplinansvar.[15] Trots att JO:s huvudfunktion sedan länge är främst att avge vägledande yttranden i rättsfrågor har ombudsmännen sålunda en i vart fall indirekt partsställning inom den rättsliga instansordningen.

Av det sätt som 12 kap. 6 § 1 st. RF har utformats kan sägas framgå att varje ombudsman svarar för sin verksamhet endast inför riksdagen. Ombudsmännen fattar beslut i sina respektive JO-ärenden i eget namn. De agerar alltså som separata, självständiga tjänstemän och inte som företrädare för ett ämbetsverk.[16] Några formella kompetenskrav ställs inte på ombudsmännen. Såsom framgår av avsnitten 4.2.4 och 7.3 ovan har emellertid efter 1810 års val av Mannerheim till JO endast två personer som inte har varit någon sorts domstolsjurister utsetts till ombudsmän.[17]

I 12 kap. 6 § 2 och 3 st. RF regleras JO:s befogenheter enligt följande.

Ombudsman får närvara vid domstols eller förvaltningsmyndighets överläggningar och har tillgång till myndighets 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.

Av JO:s rätt till insyn följer att ombudsmännen har rätt att närvara vid t.ex. överläggningar bakom lyckta dörrar för att kontrollera verksamheten samt får ta del av allt skriftligt material hos myndigheter och personer inom tillsynsområdet, oavsett om materialet utgörs av allmänna handlingar eller inte.[18] Den s.k. sanningsplikt som personer inom tillsynsområdet har att tillhandagå ombudsman med upplysningar förstärks av att det ända sedan 1810-talet har varit möjligt för JO att ålägga personer inom tillsynsområdet vite, om de vägrar att tillhandahålla information. Såsom nämns i avsnitt 12.1.4 nedan följer av nu gällande instruktion att JO kan fastställa ett vite om högst 10.000 kr.

Underlåtenhet att låta JO ta del av efterfrågad information är i sig en försummelse som kan föranleda en erinran eller utgöra grund för disci-

[15] Om JO och tillsynen över domstolsväsendet, se avsnitt 14.2.2 nedan.

[16] Jfr RH 1980:54 och Eklundh, 1996, s. 204 och 208.

[17] Se även Sterzel, 1969, s. 215.

[18] JO:s rätt att ta del av skriftligt material omfattar alltså både sekretessbelagd information och handlingar som inte är allmänna men som t.ex. förvaras hos en myndighetsperson. Jfr Holmberg o.a., 1980, s. 415. Hur 12 kap. 6 § RF och tryckfrihetsförordningen förhåller sig till de EG-rättsliga grundfördragen måste emellertid betraktas som oklart. Jfr Nergelius, 2000, s. 61.

plinanmälan.[19] Om personer inom ett offentligt organ önskar hindra JO från att få tillgång till viss information kan det i praktiken emellertid vara svårt för en ombudsman att veta ens vilka handlingar eller motsvarande som skall efterfrågas. Så vidtog, såsom utvecklas närmare i avsnitt 14.3.4 nedan, såväl JK som JO i slutet av 1970-talet ur allmänhetens synpunkt sett resultatlösa försök att utreda 1975 års s.k. sjukhusaffär. Även om det är svårt att dra generella slutsatser av ett enstaka fall väcker dessa JO- och JK-ärenden enligt min mening vissa tvivel om utredningsbefogenheternas faktiska effektivitet.

10.3 JO i 1974 års riksdagsordning

Den nya riksdagsordningen innebar lika litet som den nya regeringsformen några materiella förändringar av JO-ämbetets uppgifter och arbetssätt. I avsnitt 10.2 ovan nämnt stadgande i 12 kap. 6 § 3 st. RF om att "(n)ärmare bestämmelser om ombudsman finns i riksdagsordningen" åsyftar i första hand innehållet i 8 kap. 10 § RO jämte tilläggsbestämmelser. Redan år 1975 vidtogs vissa justeringar i dessa bestämmelser. För att riksdagsordningen skulle korrespondera med den i avsnitt 11.2.4 nedan avhandlade JO-instruktionen av år 1975 togs i 8 kap. 10 § RO nämligen in ett stadgande om att det skulle finnas fyra justitieombudsmän, varav en skulle ha vissa chefsfunktioner. Bestämmelsen har sedermera ändrats bl.a. år 1990, då JO-delegationen avskaffades och dess arbetsuppgifter övertogs av KU.[20] Den senaste ändringen av 8 kap. 10 § RO vidtogs genom SFS 1995:403, varvid möjlighet för riksdagen att välja en eller flera ställföreträdande ombudsmän infogades i lagtexten.[21] Paragrafen har nu följande lydelse.

Riksdagens ombudsmän skall vara fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Chefsjustitieombudsmannen är administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Riksdagen får härutöver

[19] Närmare om den s.k. sanningsplikten i 12 kap. 6 § RF, se Ekroth, 2001, s. 164 ff.

[20] Såsom framgår av avsnitt 9.2.3 ovan inrättades denna delegation år 1968 som ett slags samarbetsinstitut för att underlätta kontakterna mellan ombudsmännen och riksdagen. Vid riksdagsordningens tillkomst reglerades delegationen närmare genom tilläggsbestämmelser till 8 kap. 10 § RO. Antalet delegationsledamöter var emellertid alltför litet för att det skulle vara möjligt att bereda rum för samtliga i KU representerade partier, varför delegationen avskaffades år 1990. Se KU 1990/91:8 och SFS 1990:1506. Om de bestämmelser i RO som ursprungligen rörde JO, se SOU 1985:23 s. 61.

[21] I mitten av 1990-talet ansågs den ökande måltillströmningen ha gjort det oundgängligen nödvändigt att JO-ämbetet vid behov kunde förstärkas av ställföreträdande ombudsmän. Se KU 1994/95:33.

välja en eller flera ställföreträdande ombudsmän. Ställföreträdande ombudsman skall ha tjänstgjort som riksdagens ombudsman.

Chefsjustitieombudsmannen väljes för sig och övriga ombudsmän samt ställföreträdande ombudsmän väljes var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket.[22]

Val av ombudsman gäller för tiden från valet eller senare tidpunkt riksdagen bestämmer till dess nytt val har genomförts under fjärde året därefter. Val av ställföreträdande ombudsman gäller för en tid av två år från valet eller den senare tidpunkt riksdagen bestämmer. På hemställan av konstitutionsutskottet kan riksdagen dock dessförinnan entlediga ombudsman eller ställföreträdande ombudsman som ej åtnjuter riksdagens förtroende.

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

Enligt tilläggsbestämmelsen 8.10.1 av år 1990 skall KU, på eget initiativ eller på begäran av någon av ombudsmännen, samråda med ombudsman om arbetsordningen eller andra organisatoriska frågor. I tilläggsbestämmelsen 8.10.2, vars nuvarande utformning är från år 1995, anges att val av ombudsman och ställföreträdande ombudsman bereds av KU.[23] Ombudsmännen väljs sedan år 1941 för en tid om fyra år. Deras mandatperiod har under den tid som 1974 års riksdagsordning har varit i kraft således inte varit densamma som riksdagens valperiod förrän den senare år 1994 förlängdes från tre till fyra år.[24]

Såsom framgår av avsnitt 7 ovan finns sedan 1941 års reform bestämmelser om att riksdagen kan entlediga ombudsman.[25] Sådant entledigande har i första hand antagits kunna komma att ske i anledning av uppgifter som har framkommit vid utskottsgranskningen av JO:s ämbetsförvaltning.[26] En ombudsman kan emellertid tvingas avgå i förtid oavsett av vilken anledning som riksdagen har tappat förtroendet för vederbörande. Riksdagens huvudmannaskap över JO upprätthålls således genom

[22] Stadgandet i 8 kap. 1 § 2 st. RO reglerar förfarandet vid val av talman.

[23] Se SFS 1995:403 samt KU 1994/95:33. Bestämmelsen i 8.10.1 angav ursprungligen att initiativ till samråd kunde tas endast av ombudsmännen. Vid antagandet av 1986 års JO-instruktion fastslogs emellertid att initiativ till samråd borde kunna tas även av riksdagen, eftersom samrådet ju endast rörde administrativa frågor. SFS 1990:1506 och KU 1986/97:2 s. 44.

[24] SFS 1994:1469.

[25] I 1974 års utformning av 8 kap. 10 § RO talades om att ombudsman kunde entledigas på hemställan "av det utskott" som granskade JO:s ämbetsberättelse. I JO-instruktionen anges emellertid i 25 § att ämbetsberättelsen skall granskas av KU, varför en korresponderande precisering sedermera har gjorts i 8 kap. 10 § RO.

[26] Jfr KU 1940:18 s. 7.

att riksdagen dels granskar ämbetsförvaltningen, dels disponerar över ämbetsinnehavet.[27]

Såväl JK som ombudsmännen har straffrättsligt ansvar för sina åtgärder i tjänsten. Hur tjänsteförsummelser av en ombudsman skall handläggas framgår av 9 kap. 8 § RO.[28] I denna bestämmelse anges att åtal mot bl.a. ombudsman kan beslutas av KU, dvs. indirekt av riksdagen.[29] Disciplinansvar mot personal vid JO-ämbetet prövas av riksdagens ansvarsnämnd enligt lagen (1980:607) om beslutande organ i frågor om disciplinansvar m.m. beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter.

10.4 Självständighetsprincipen i 1974 års regeringsform

I 1974 års regeringsform finns flera stadganden som rör statstjänstemännen. Så följer av 11 kap. 9 § 2 st. RF att "(v)id tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet". Denna bestämmelse motsvarar i stort sett stadgandet i 28 § GRF om att kungen utnämnde och befordrade alla ämbets- och tjänstemän, varvid han skulle fästa "afseende endast å de sökandens förtjenst och skicklighet, men icke på deras börd". Den äldre lagtextens lokution "endast å de sökandens förtjenst och skicklighet" måste emellertid sägas ha varit betydligt mer koncis än uttrycket "endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet". Av lokutionen "såsom förtjänst och skicklighet" följer ju nämligen att de grunder som tillmäts betydelse vid tjänstetillsättningar kan vara i princip vilka som helst, så länge som de inte anses osakliga.

I 11 kap. 10 § RF anges att "(g)rundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i andra hänseenden än som beröres i denna

[27] Fr.o.m. 1970-talet har riksdagens huvudmannaskap över JO markerats även genom att ändringar av lagstiftning som rör JO har hanterats av riksdagen istället för av regeringen genom framställande av propositioner.

[28] Jfr 20 kap. 10 § RB och 3 § i 1994 års LOA. Enligt tidigare gällande rätt omfattades både JK och ombudsmännen i egenskap av ämbetsmän av de straffrättsliga reglerna om ämbetsansvar. Hur tjänsteförsummelser av en ombudsman egentligen skulle handläggas synes emellertid ha varit oklart. SOU 1972:1 s. 161, prop. 1973 s. 437 ff., Wennergren, 1969, s. 63 f. samt JO:s remissyttrande över den nya regeringsformen i JO 1973 s. 579. Se även Lindberg, 2001–02, s. 342 (not 35).

[29] Om åtal skall väckas mot någon av ombudsmännen kan antas att KU väljer att förordna en allmän åklagare att handlägga detta. Jfr KU 1975/76:22 s. 72. Se även KU 1989/90:24 s. 2 f.

regeringsform meddelas i lag". Detta stadgandes innehåll anses vanligen begränsa möjligheterna för dels regeringen, dels de avtalsslutande arbetsmarknadsparterna att i någon högre utsträckning påverka statstjänstemännens av riksdagen fastställda arbetsvillkor.[30] Kravet på lagform i 11 kap. 10 § RF står sålunda i visst samband med den i 11 kap. 7 § RF lagfästa självständighetsprincipen.

Bertil Wennergren anför att självständighetsprincipen för tjänstemän innebär en "både rätt och skyldighet att avvisa underhandsdirektiv från regeringen, enskild minister, överordnad myndighet och förman i tjänsten inom de lagbestämda områdena. Inte bara domarkåren utan också kåren av förvaltningstjänstemän med rättstillämpning som huvuduppgift blir härigenom ett *värn för rättsordningen*. För att rätt fullgöra denna utomordentligt viktiga funktion måste domarna och förvaltningstjänstemännen vara neutrala men lojala mot statsviljan sådan den framträder i rättsordningen."[31]

Såsom framgår av avsnitt 5.1.6 ovan kan sägas ha följt av 16 och 47 §§ GRF att varken Kungl. Maj:t eller någon annan med bindande verkan kunde beordra en tjänsteman att i strid med gällande lagar t.ex. göra ingrepp i medborgerliga rättigheter. Av 47 § GRF följde emellertid även att förvaltningstjänstemän utanför det genom riksdagens lagstiftningsmakt reglerade området hade en lydnadsplikt mot Kungl. Maj:t. I 1974 års regeringsform kan en motsvarighet till den sistnämnda delen av 47 § GRF sägas finnas i dels 1 kap. 6 § RF, dels 11 kap. 6 § RF. I 1 kap. 6 § RF sägs att regeringen "styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen". I 11 kap. 6 § RF anges att JK, RÅ, de centrala ämbetsverken, länsstyrelserna och andra statliga förvaltningsmyndigheter, som inte lyder under riksdagen, lyder under regeringen. Av 7 kap. 3 § RF framgår emellertid att regeringsärenden med undantag för vissa militära ärenden skall avgöras av regeringen vid regeringssammanträde. Ministerstyrelse är således alltjämt förbjudet.

I grundlagspropositionen uppgav justitieministern att den främsta begränsningen i regeringens rätt att meddela direktiv till förvaltningsmyndigheterna ligger i det förhållandet att det i 1 kap. 1 § RF fastslås att "(a)ll offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna". Den sista meningen i bestämmelsen har ansetts kunna ses "som en kompri-

[30] Se t.ex. SOU 1992:60 s. 120 ff. Närmare om 11 kap. 9 och 10 §§ RF ur ett statsvetenskapligt perspektiv, se t.ex. Algotsson, 2000, s. 302 ff.
[31] Wennergren, 1990, s. 25.

merad modernisering av den gamla 16 § 1809 års RF".[32] Fastslåendet av att "(d)en offentliga makten utövas under lagarna" fanns inte med i Grundlagberedningens förslag utan tillkom under remissbehandlingen efter förslag från JO.[33] Det förhållandet att all offentlig makt skall utövas under lagarna innebär att direktiv från den styrande makten alltid skall ha författningsstöd och i övrigt vara lagenliga.

När Författningsutredningen i början av 1960-talet lade fram sitt grundlagsförslag fanns i detta ett stadgande om att förvaltningsmyndigheter skulle fullgöra sina uppgifter efter vad i lag och annan författning stadgades och i enlighet med utfärdade anvisningar. I Grundlagberedningens förslag till ny regeringsform angavs istället att domstolar och förvaltningsmyndigheter skulle handlägga ärenden, träffa sina avgöranden och även i övrigt "handla i enlighet med rättsordningen, sådan denna framgår ur grundlagarna samt ur andra lagar, förordningar, föreskrifter och rättsregler. Ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma, hur domstol eller annan myndighet skall i särskilt fall skipa rätt eller eljest tillämpa rättsregel".[34]

Vid den slutliga utformningen av den nya regeringsformen ansågs att det "av beredningen använda begreppet rättsregel är ganska obestämt. Enligt mångas uppfattning innefattar begreppet bl.a. administrativa bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas interna förhållanden och om förhållandet mellan olika statliga myndigheter inbördes. Det är vidare att observera att förvaltningsmyndigheterna inte bara handlägger ärenden utan också utövar faktisk verksamhet av olika slag. Denna faktiska verksamhet kan vara reglerad genom bestämmelser som är att betrakta som rättsregler".[35] I 11 kap. 7 § RF kom därför beträffande förvaltningsmyndigheternas förhållande till den styrande makten att anges att varken riksdagen, kommuns beslutande församling eller någon myndighet "får bestämma, hur en förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag".[36] Eftersom tillämpning av lag är ett snävare uttryck än tillämpning av rättsregel blev självständighetsprincipens slutliga utformning således mer inskränkt än vad Grundlagberedningen hade föreslagit.

[32] Petrén, 1975 s. 5. Närmare om 16 § GRF, se avsnitt 2.1 ovan.
[33] Prop. 1973:90 bilaga 3 s. 162 f..
[34] Se 4 kap. 10 § i SOU 1963:17 s. 253 ff. samt 10 kap. 5 § i SOU 1972:15 s. 195 f.
[35] Prop. 1973:90 s. 397 f. och KU 1973:26 s. 71.
[36] Prop. 1973:90 s. 397 f. KU har framhållit att stor återhållsamhet måste iakttas vid informella kontakter mellan regeringen och myndigheter, särskilt om fråga är om myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag. Se t.ex. KU 1988/89:30 s. 58.

Utifrån den tes om folksuveränitet som kan sägas ligga till grund för 1974 års regeringsform innebär domstolarnas rättstillämpning ett verkställande av författningar på samma sätt som förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Principiellt sett kan regeringsformen därför knappast sägas betrakta rättsskipning och förvaltning som olika funktioner.[37] Sålunda är det föga förvånande att 11 kap. RF enligt sin rubrik handlar om både "Rättskipning och förvaltning". Självständighetsprincipen avhandlas emellertid för förvaltningsmyndigheter i 11 kap. 7 § RF under det att domstolarna garanteras oberoende genom att det i 11 kap. 2 § RF slås fast att ingen myndighet,[38] ej heller riksdagen, "får bestämma, hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel i särskilt fall". Rättsväsendets självständighet garanteras även genom att den oavsättlighetsprincip som enligt 36 § GRF ursprungligen tillkom tjänstemän generellt såvitt avser domare har influtit i 11 kap. 5 § RF.

Fredrik Sterzel noterar i verket "Författning i utveckling" att det ibland påpekas att "Sverige nog är det enda land som i sin främsta grundlag har fört samman rättsskipning och förvaltning till en rubrik".[39] Det förhållandet att regeringsformen i begränsad utsträckning skiljer mellan domstolars och förvaltningsmyndigheters verksamhet behöver emellertid inte uppfattas som ett markerande av att domstolarna i Sverige anses vara av ringa konstitutionell betydelse. Såsom Eivind Smith anför kan likställandet av domstolar och förvaltningsmyndigheter ses även mot bakgrund av att "förvaltningsmyndigheternas förhållande till politiska organ i större utsträckning än i andra europeiska länder är av samma karaktär som domstolarnas. Detta gäller särskilt förvaltningsdomstolarna, som på viktiga punkter har mer omfattande befogenheter än jämförbara domstolar i andra länder."[40]

När regeringen utfärdar föreskrifter om ärendehandläggning till förvaltningsmyndigheter måste dessa ges i form av generella instruktioner eller t.ex. riktlinjer för användandet av anslag inom verksamheten. Förbudet i 11 kap. 7 § RF mot direktiv i särskilda ärenden gäller emellertid inte myndigheternas faktiska verksamhet i särskilt fall annat än när fråga

[37] Prop. 1973:90 s. 232 f. och KU 1973:26 s. 62 och 68 ff. Se även t.ex. SOU 1997:9 s. 70.

[38] Med uttrycket myndighet menas vanligen varje organ som ingår i den offentligrättsliga statliga och kommunala organisationen. Andra myndigheter än domstolar och regeringen benämns emellertid vanligen förvaltningsmyndigheter. Närmare om svårigheterna att exakt avgränsa myndighetsbegreppet, se. t.ex. JO 1985/86 s. 310. Se även Matz, 1996, s. 665 ff.

[39] Sterzel, 1998, s. 48. Se även Petrén, 1975, s. 5 ff.

[40] Smith, 2000, s. 14. Se även Nordquist, 2001, s. 51.

är om myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Vilken räckvidd som uttrycket "tillämpning av lag" skall anses ha är därvid inte okomplicerat, eftersom stora delar av myndigheternas faktiska verksamhet utgör agerande på grundval av, och därmed i viss mening en tillämpning av, bestämmelser i lag.[41]

I särskilda fall som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag följer av 11 kap. 7 § RF att en tjänsteman har att agera självständigt och även själv ansvarar för sina åtgärder. I verksamhet som inte berörs av 11 kap. 7 § RF måste arbetstagare inom statlig verksamhet emellertid beakta att det är regeringen som "styr riket" samt att förvaltningsmyndigheterna "lyder under regeringen".[42] Dessutom är inte sällan ett särskilt arbetsledningsansvar, och därmed en rätt att ge direktiv, stadfäst i någon typ av särskilda bestämmelser. Den lydnadsplikt som följde av 10 § i 1965 års statstjänstemannalag överfördes visserligen inte till vare sig 1976 eller 1994 års LOA.[43] I t.ex. 7 § verksförordningen (1995:1322) anges emellertid att en myndighets chef skall se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. Vidare är en arbetstagare, oavsett om denne är offentliganställd eller inte, enligt anställningsavtalet och den allmänna arbetsrättsliga lojalitetsprincipen i allmänhet skyldig att följa direktiv från arbetsgivaren.[44] Utanför det område som omfattas av 11 kap. 7 § RF har förvaltningstjänstemän således normalt sett en lojalitets- och lydnadsplikt mot både regeringen och överordnade befattningshavare.[45]

Om en överordnad befattningshavare i föreskriven form meddelar ett inte uppenbart olagligt direktiv rörande t.ex. faktiskt handlande utan inslag av myndighetsutövning eller lagtillämpning skall den underlydande tjänstemannen efterkomma befallningen utan att själv försöka avgöra om åtgärden är lämplig eller inte. Den underlydandes handling kan därvid i regel inte föranleda straffansvar. Istället drabbar en eventuell påföljd för handlingen normalt sett uteslutande den person som har givit direktivet. Exakt vilken person inom ett offentligt organ som i arbets- och straff-

[41] Bull, 1999, s. 120 och SOU 1997:54 s. 5.

[42] Wennergren, 1994, s. 136. Närmare om uttrycket "lyder under", se dock Wennergren, 1998, s. 107 ff. och Algotsson, 2000, s. 296.

[43] Prop. 1975/76:105 bilaga 2 s. 215 f. Se även Wennergren, 1992, s. 151 ff. samt t.ex. JO 1976/77 s. 165.

[44] Om ordervägran m.m. som grund för uppsägning, se t.ex. prop. 1973:129 s. 124. Jfr även AD 1982:18.

[45] Wennergren noterar att man numera istället för lydnadsplikt hellre talar om "*arbetsskyldighet* och istället för om befäl och order hellre om *arbetets ledning och fördelning*. I medbestämmandeavtalet för den statliga sektorn finner man termerna medarbetarroll och ledarroll." Wennergren, 1992, s. 151.

rättslig bemärkelse bär ansvaret för en åtgärd måste således fastställas särskilt i varje speciell situation.

Såsom framgår av avsnitt 9.3.1 ovan stadgas i 24 kap. 8 § BrB ansvarsfrihet till följd av förmans befallning. Intresset av lydnadspliktens upprätthållande är i dag på samma sätt som i äldre tider olika starkt inom skilda delar av den offentliga sektorn. Svårigheterna för den enskilde arbetstagaren att vidta en korrekt intresseavvägning medför därför alltjämt att åtal för både lydnadsbrott och till följd av order begångna brott ibland kan lämnas utan bifall p.g.a. bristande uppsåt.

I vilken utsträckning som tjänstemän inom den offentliga förvaltningen är skyldiga att efterkomma av regeringen givna order som härrör från grundlagstridiga beslut är en komplicerad fråga, som diskuteras i ärendet JO 1975 s. 50 om vissa tjänstemäns agerande i samband med flygkapningen vid Bulltofta år 1972. JO konstaterade därvid följande. En del av de beslut som tjänstemännen under de i ärendet berörda händelseförloppen hade lagt till grund för sina handlingar hade inte fattats i grundlagsenlig ordning. Eftersom KU ansåg att de nödsituationer som hade förelegat medförde att anmärkningar inte kunde framställas mot vare sig regeringen eller enskilda statsråd, vore det enligt JO emellertid föga tilltalande att "lägga tjänstemän till last att de – på informell order från regeringen – vidtagit åtgärder mot vilkas innehåll i sak ett enhälligt konstitutionsutskott inte haft något att erinra".[46] Dessutom var den sakliga innebörden av tjänstemännens åtgärder, även om fråga i något avseende skulle anses ha varit om handlande på eget ansvar och inte på regeringsorder, enligt JO "sådana att straffrihet måste inträda redan enligt 24 kap. 4 § brottsbalken", dvs. enligt ansvarsfrihetsgrunden nöd. Dessa uttalanden överensstämmer enligt min mening väl med det förhållandet att JO:s tillsyn normalt sett omfattar tjänstemän vid departement och riksdag uteslutande såvitt avser åtgärder som dessa fattar egna beslut om, såsom t.ex. utlämnande av allmänna handlingar.

10.5 Debatten om självständighetsprincipen

Sedan 1974 års regeringsform hade trätt i kraft uppstod en debatt om hur förhållandet mellan regering och förvaltning borde vara organiserat. Därvid gjordes bl.a. gällande att i Sverige förekommande funktionsdelning mellan departement och förvaltningsmyndigheter medförde att den offentliga sektorns verksamhet i viss utsträckning saknade demokratisk legitimitet och dessutom blev alltmer "ostyrbar". Denna diskussion

[46] Jfr även avsnitt 9.3.4 ovan.

torde ha aktualiserats bl.a. av det förhållandet att Sverige år 1976 fick en borgerlig regering för första gången sedan början av 1930-talet.[47] Under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet utreddes en del frågor som rörde dels förvaltningens påstådda ostyrbarhet, dels funktionsdelningen mellan politiska och verkställande organ av bl.a. en Förvaltningsutredning och en Verksledningskommitté.

Förvaltningsutredningen anförde i sitt betänkande av år 1983 att det inte fanns någon rent konstitutionell förklaring till de svenska förvaltningsmyndigheternas fristående ställning gentemot den politiska makten utan att fråga snarare var om att "regeringen av olika skäl har valt att avstå från den långtgående styrning som var möjlig enligt 1809 års RF och som är förenlig även med 1974 års RF. Våra regeringar har varken haft ambitioner eller skaffat sig resurser att fullt ut använda de befogenheter som de tillerkänns av grundlagen. Motiven för denna återhållsamhet har också ökat i styrka under utvecklingens lopp. Med den offentliga sektorns expansion och tilltagande komplexitet har förutsättningarna för en detaljstyrning minskat. För att kunna koncentrera sig på övergripande och långsiktiga avgöranden har riksdag och regering istället överlåtit delar av sin författningsenliga beslutskompetens på underställda organ. Genom utbyggnad av förvaltningen, delegering, ramlagstiftning och rambudgetering har de statliga myndigheterna fått allt friare händer i utformningen av offentliga regleringar och verksamheter. Att statsmakterna genom denna utveckling har avhänt sig en del av sin styrförmåga och att statsförvaltningen i motsvarande mån har blivit mer självständig ter sig uppenbart".[48]

Utredningen diskuterade i detta sammanhang inte närmare det historiska samband som har förelegat mellan självständighetsprincipen och den under medeltiden grundlagda, av det karolinska enväldet aldrig helt utplånade, uppfattningen att ingen i Sverige kunde sätta sig över lagen.[49] Inte heller kommenterades närmare det faktum att utformningen av ämbetsansvaret under 1800-talet och större delen av 1900-talet skulle ha

[47] Jfr SOU 1997:15 s. 33 ff. För en statsvetenskaplig redogörelse för debatten om självständighetsprincipen, se Algotsson, 2000, s. 297 ff. och där anförd litteratur. Karl-Göran Algotsson menar emellertid att myndigheterna kan ses antingen "främst som verkställare av riksdagens och regeringens beslut" eller anses såsom självständiga utgöra "en motvikt mot riksdag och regering". Algotsson, 2000, s. 289. Detta synsätt avviker påtagligt från den juridiska synen på självständighetsprincipen, enligt vilken denna princip ju innebär att myndigheterna såsom självständiga slår vakt om den offentliga maktens lagbundenhet och alltså kan utgöra en motvikt mot regeringen och andra aktörer, om dessa försöker att åsidosätta riksdagens lagstiftningsmakt.

[48] SOU 1983:39 s. 96. Se även Ds 1998:56 s. 21 ff.

[49] Se avsnitt 5.3 ovan.

omöjliggjort skapandet av direkta subordinationsförhållanden mellan regeringen eller statsråden och tjänstemännen vid de myndigheter som sorterar under departementen. En förklaring till avsaknaden av en sådan diskussion kan vara att när Förvaltningsutredningen analyserade förhållandet mellan politiker och förvaltning, dvs. i början av 1980-talet, hade ämbetsansvaret redan avskaffats, varför en genomgripande reformering av förbudet mot minsterstyrelse och den svenska förvaltningens dualistiska karaktär vid denna tid hade kunnat genomföras utan en parallell straffrättsreform.

Enligt Förvaltningsutredningen kunde den "ostyrbarhet" som hade kommit att prägla förvaltningsmyndigheternas förhållande till riksdag och regering bemästras genom skilda tillvägagångssätt enligt bl.a. följande. Beslutskompetens kunde återföras till den politiska sfären för att stärka dess styrkapacitet. Vidare var det möjligt att öka det politiska inslaget i förvaltningsmyndigheternas ledningsorgan. Ytterligare ett tillvägagångssätt var att vidga samhällskontrollen underifrån genom kommunalisering och andra utökningar av utrymmet för s.k. brukarinflytande.[50]

Sedan Förvaltningsutredningen hade framlagt sin analys utreddes förhållandet mellan politiska och verkställande organ vidare av Verksledningskommittén, som i sitt huvudbetänkande av år 1985 anförde följande. Regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna borde effektiviseras genom i första hand två metoder. Den ena av dessa var att regeringens direkta styrning av myndigheterna stärktes genom att beslutskompetens återfördes till politikerna. Den andra metoden innebar att regeringens indirekta styrning av myndigheterna förbättrades genom att det politiska inslaget i myndigheternas ledning ökades. Den direkta styrningen kunde effektiviseras bl.a. genom att ramlagar och andra normer som huvudregel underkastades regelbundna omprövningar. Vidare borde inom olika förvaltningsområden normöversyner och regelförenklingar vidtas samt ekonomiska ramar läggas fast genom förbättrad budgetstyrning.[51]

Både Förvaltningsutredningens och Verksledningskommitténs betänkanden utsattes för tämligen skarp kritik av bl.a. Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm. Enligt Ragnemalm var särskilt Verksledningskommitténs rättsliga analys "behäftad med så allvarliga brister och utmynnar i så diskutabla ställningstaganden, att det är befogat att tala om ett angrepp på centrala moment i vårt konstitutionella system. Särskilt allvarligt är att man smygvägen – genom en halsbrytande lagtolkning – söker åstadkom-

[50] SOU 1983:39 s. 80 ff. och 106.

[51] SOU 1985:40 s. 15 ff. Under år 1985 framlades även betänkandet "Affärsverken och deras företag", SOU 1985:41, som behandlade förhållandet mellan den politiska makten och de s.k. bolagiserade delarna av förvaltningen.

ma förändringar utan att grundlagen förelås bli i något avseende reviderad".[52] Ragnemalm menade att kommittén hade missförstått innebörden av 11 kap. 7 § RF, bl.a. eftersom man totalt hade blandat samman de två helt skilda frågeställningarna om å ena sidan ärendehandläggning contra faktiskt handlande och å andra sidan ärendehandläggning i allmänhet contra ärendehandläggning som innefattar myndighetsutövning. Vidare ansåg han att kommittén i fråga om skilda statsrättsliga organs olika styrmöjligheter inte förmådde skilja emellan regeringen som sådan, de enskilda statsråden och departementstjänstemännen. Enligt Ragnemalm var det med beaktande av kommitténs oförmåga att lämna ett konstruktivt bidrag till en analys av de rättsliga förutsättningarna för regeringsingripanden i konkreta myndighetsärenden anmärkningsvärt att den alls framförde några slutsatser i frågan.[53] Petréns argumentation i dessa frågor hade samma inriktning som Ragnemalms.[54]

Bertil Wennergren anför i en artikel av år 1998 att även om Verksledningskommittén förnekade "att man ville överge den hävdvunna ordningen, *låg – utan att man tycktes vara medveten om det – implicit i dess resonemang en rekommendation om ett 'systemskifte'*. Vad man i realiteten rekommenderade var införande – utan grundlagsändring – av minister-styrelse men med bibehållande av en viss självständighet enligt 11 kap. 7 § regeringsformen för myndigheterna visavi regeringen som sådan. Detta kom särskilt fram i kommitténs resonemang om 'informella kontakter'."[55] Wennergren uttalar vidare att den subordination som uttrycket "lyder under" i 11 kap. 6 § RF anger inte nödvändigtvis konstituerar en reell lydnadsplikt mellan regering och förvaltningsmyndigheter. Enligt honom byggde således såväl Förvaltningsutredningens som Verksledningskommitténs rättsliga analyser i väsentliga delar på "bräckliga och ofullständiga grunder". Wennergren anser att grundlagens reglering av självständighetsprincipens innebörd och räckvidd i själva verket är "så lapidarisk att det kan diskuteras om den förtjänar att kallas en *rättslig reglering*".[56]

På grundval av de förslag som lades fram i Förvaltningsutredningens och Verksledningskommitténs respektive betänkanden framställdes år 1986 en proposition om ledningen av den statliga förvaltningen. I propositionen noterades att en del av remissinstanserna hade varit kritiska, medan andra i stort sett delade i betänkandet framförda slutsatser. Vidare anfördes följande. Att förena en mer stringent politisk styrning av förvalt-

[52] Ragnemalm, 1986, s. 1.
[53] Ragnemalm, 1986, s. 3 ff. Jfr Bull, 1999, s. 120 f.
[54] Om Petréns kritik, se SOU 1985:40 s. 37 ff.
[55] Wennergren, 1998, s. 99. Jfr prop. 1986/87:99 s. 27 och KU 1986/87:29 s. 14.
[56] Wennergren, 1998, s. 97, 110 och 118.

ningen med större frihet för myndigheterna att sköta löpande ärenden samt förfaranden som omfattades av självständighetsprincipen i 11 kap. 7 § RF var fullt möjligt. Den politiska sfärens styrning av myndigheterna borde i allmänhet ske i samband med hanteringen av budgetfrågor. Myndigheterna borde därvid redovisa sin verksamhet för regeringen genom att presentera långsiktiga redogörelser och underlag av hög kvalitet. För framställandet av sådana budgetunderlag borde produktivitets- och effektivitetsmått utvecklas.[57]

I propositionen uppgavs även att "regeringsformens regler utgör en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation".[58] Ett likartat påstående hade framförts även av Verksledningskommittén och hade därvid av Ragnemalm karakteriserats som "rent propagandistiskt" och en "orimlighet".[59]

KU godtog 1986 års proposition, som behandlades tillsammans med ett flertal motioner om förhållandet mellan den politiska makten och den verkställande förvaltningen. Borgerliga utskottsledamöter från Moderaterna och Centerpartiet anförde reservationsvis att regeringens möjligheter till politisk styrning av statsförvaltningen inte borde bli mer omfattande, eftersom 11 kap. 7 § RF enligt deras uppfattning inte lämnade utrymme för ökad styrning av myndigheterna. Från Vänsterpartiets håll anfördes däremot att den i propositionen angivna tolkningen av förvaltningsmyndigheternas självständighet var alltför vidsträckt.[60] Riksdagen biföll KU:s betänkande, i vilket de olika förslagen till ökad politisk styrning av sådan förvaltningsverksamhet som varken utgör myndighetsutövning eller tillämpning av lag hade spaltats upp i en mängd skilda ändringar i olika författningar.

Formellt sett påverkade 1987 års lagstiftning genom det s.k. verksledningsbeslutet inte självständighetsprincipen såsom denna regleras i 11 kap. 7 § RF. Regeringens möjlighet att styra förvaltningen t.ex. genom utformningen av budgetramar stärktes emellertid.[61] I allmänhet anses det

[57] Prop. 1986/87:99 s. 14 ff. och 24 ff.

[58] Prop. 1986/87:99 s. 27.

[59] Ragnemalm, 1986, s. 5. Se även t.ex. SOU 1997:9 s. 20 f. Utlåtandet att regeringen kan "styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation" förutsätter att regeringen aldrig i en särskild situation skulle finna det lämpligt att försöka att styra t.ex. lagtillämpande verksamhet som omfattas 11 kap. 7 § RF, vilket påstående enligt min mening är tämligen egendomlig. Jfr t.ex. JO 1975 s. 50. Jag delar därför Ragnemalms synpunkter på det citerade utlåtandet.

[60] KU 1986/87:29 s. 47 ff.

[61] Närmare om verksledningsbeslutets effekter, se SOU 1997:9 s. 20 ff. samt t.ex. SOU 1993:58 s. 23 ff. och SOU 1997:57 s. 48.

införande av s.k. mål- och resultatstyrning, som blev en av följderna av verksledningsbeslutet, ha gjort att regeringens inflytande över förvaltningsmyndigheterna ökade.[62]

Thomas Bull anför i uppsatsen "Självständighet och pluralism – om vertikal maktdelning Sverige" (1999) att det "i någon mån är en bedömningsfråga om en verksamhet skall uppfattas som faktisk verksamhet eller som tillämpning av lag" samt noterar att det saknas empiriska undersökningar beträffande hur stor del av förvaltningsmyndigheternas arbetsuppgifter som f.n. egentligen omfattas respektive inte omfattas av 11 kap. 7 § RF.[63] Dessutom framhåller han att förbudet mot ministerstyrelse i 7 kap. 3 § RF "innebär ett praktiskt hinder för möjligheterna att styra förvaltningen med stöd av RF 11:6. Varje gång regeringen önskar styra en myndighet måste det tas upp på ett regeringssammanträde. I praktiken torde enskilda frågor vid förvaltningen sällan få den digniteten att regeringen i sig lägger sig i just p.g.a. det krångel som detta innebär".[64]

Avgörande för synen på förhållandet mellan den styrande makten och tjänstemännen är i allmänhet vilket rättspolitiskt perspektiv som man anlägger. Inom den statsrättsliga doktrinen brukar man därvid skilja mellan olika förvaltningspolitiska huvudinriktningar som utgår från sins-

[62] Se t.ex. SOU 1997:57 s. 22 f. I Maktutredningens huvudrapport från år 1990 anförs emellertid att myndigheter "lever mer och mer sitt eget liv till följd av starka sektorsintressen och byråkratins egenmakt. Den offentliga sektorn blir genom sin storlek och komplexitet näst intill ostyrbar". SOU 1990:44 s. 248. Om förvaltningsmyndigheternas ledningsorganisation, se SOU 1997:57 s. 117 ff., och om mål- och resultatstyrning av förvaltningen, se SOU 1997:15 samt t.ex. Eklundh, 2001–02, s. 961 ff. Förhållandet mellan den styrande makten och förvaltningen undersöktes även i samband med Sveriges anslutning till EU, varvid det fastslogs att regeringen har de möjligheter som behövs för att styra förvaltningsmyndigheterna i europaarbetet. SOU 1993:80 s. 185 ff. Denna uppfattning har dock inte stått helt oemotsagd, se SOU 1997:30 s. 37 ff. Jfr även Algotsson, 2000, s. 291 och 340 ff.

[63] Enligt Bull kan myndigheternas självständighet, liksom den kommunala självstyrelsen, ses som en form av vertikal maktdelning. En sådan maktdelning kan enligt honom antas ha positiva effekter, bl.a. eftersom den kan antas innebära goda förutsättningar för förnyelse, förbättringar, riskspridning, effektivt ansvarsutkrävande, medborgarinflytande och pluralism inom förvaltningarnas verksamhet. Bull, 1999, s. 108 ff. och 123 f.

[64] Bull, 1999, s. 113 och 119 f. Eivind Smith anför att det inte är "tillräckligt att politiska 'signaler' har ett tillfredsställande innehåll, om de ges en form som inte klargör vem som bär ansvaret för slutresultatet". Smith anser därför att debatten borde "utgå från att det kan vara demokratiskt försvarbart att stänga vissa former av politisk styrning. Domstolar och förvaltningsmyndigheter bör åtnjuta ett självständigt och tydligt avgränsat ansvar. Vi står här inför ett av demokratins dilemman. Utan ett visst mått av självständighet kan olika organ inte förverkliga principer såsom lokal självstyrelse, lagprövning och samband mellan makt och ansvar. Samtidigt finns det en skepsis mot att offentliga organ i vissa avseenden är fristående i förhållande till organ med större demokratisk legitimitet." Smith, 2000, s. 34 f.

emellan skilda idéer om förhållandet mellan medborgarna och det allmänna. Enligt ett synsätt, den s.k. politikerskolan, bör förvaltningen framför allt vara ett instrument för de folkvalda politikernas önskemål. Enligt den s.k. rättssäkerhetsskolan bör förvaltningen däremot i första hand bedriva sin verksamhet objektivt, lagbundet och förutsebart. Enligt ett tredje synsätt, den s.k. intressentskolan, bör förvaltningen främst vara ett redskap för dem som påverkas av den, varför medborgare och intressegrupper på skilda sätt bör beredas möjlighet att delta i och påverka förvaltningarnas verksamhet.[65]

Bull framhåller att "politikerskolan fått avgörande inflytande på hur myndigheternas självständighet uppfattats de senaste femton åren". Han menar emellertid att de skilda synsätten kan anläggas parallellt utan att motsättningar behöver uppstå och framhåller att "en självständig förvaltning gynnar rättssäkerheten och att en pluralistisk förvaltning ger utrymme för delaktighet på ett sätt som är väsentligt för förvaltningens legitimitet och effektivitet".[66] Enligt Lennart Lundquist förhåller det sig t.o.m. så att det är uppenbart att samtliga skolor "måste beaktas för att kraven från vårt offentliga etos ska tillgodoses och för att man ska kunna få en fullständig bild av ämbetsmannarollen".[67]

10.6 JO och tjänstemännen i 1974 års regeringsform – sammanfattning och avslutande synpunkter

År 1974 ersattes 1809 års regeringsform och 1866 års riksdagsordning av nya författningar. Den nya regeringsformen bygger på parlamentarism och kan på ett principiellt plan sägas ha folksuveränitet som huvudsakligt ideal. Grundlagsreformen påverkade emellertid inte JO:s verksamhet. JO:s uppgift är idag således på ett sedan 1800-talet oförändrat sätt att skydda medborgarna mot inkorrekt behandling från det allmännas sida. Ämbetets fristående ställning är därvid av särskild betydelse, eftersom denna medför att JO, i motsats till flertalet andra offentliga organ, kan ta tillvara allmänhetens rättssäkerhetsintressen utan att ta hänsyn till budget- och effektivitetsfrågor inom en verksamhet.

Lagstiftningssystematiskt har JO inordnats bland riksdagens kontrollinstitut i 12 kap. RF. Huvudstadgandet om ämbetet finns i 12 kap. 6 §

[65] Se t.ex. SOU 1997:28 s. 30 ff. och Petersson, 1999, s. 243 ff. Om olika legitimitetsmodeller för offentlig maktutövning, se Rothstein, 1992, s. 49 ff.
[66] Bull, 1999, s. 133.
[67] SOU 1997:28 s. 33 samt Lundquist,1998, s. 106 ff. och 150 ff.

RF. Regeringsformen reglerar dock inte vare sig antalet ombudsmän eller hur deras tillsyn skall bedrivas. Däremot fastslås att JO får föra talan mot försumliga personer, något som medför att ombudsmännen kan sägas alltid agera utifrån en i vart fall potentiell partsställning inom instansordningen.

I den statsrättsliga doktrinen anförs ibland att JO egentligen inte borde ha inordnats bland riksdagens kontrollinstitut i 12 kap. RF. Så uppger Fredrik Sterzel i verket "Författning i utveckling" (1998) att det idag är "litet svårt att på ett naturligt sätt foga in ombudsmännen i bilden av den konstitutionella kontrollmakten. Varför inte likaväl grundlagsfästa justitiekanslern eller myndigheternas normprövningsmakt i 12 kap. regeringsformen? Eller varför inte flytta ombudsmännen till 11 kap., om rättsskipning och förvaltning? Man anar sig kanske till det enkla resonemanget: den här institutionen är bra, den skall vi behålla och varför skulle den inte tas med i kapitlet om kontrollmakten då den en gång i tiden tillskapats just som ett för Sverige unikt kontrollmedel?".[68] Även Joakim Nergelius påpekar i uppsatsen "Kontrollmakten i 12 kap. regeringsformen – några reflexioner" (1999) att "(s)ambandet mellan riksdagen och JO är av rent organisatorisk karaktär och riksdagen styr exempelvis inte JO:s verksamhet annat än genom vissa mycket allmänt hållna riktlinjer. Historiskt har också JO ansetts vara folkets, medborgarnas ombudsman gentemot överheten snarare än något riksdagens kontrollinstrument över förvaltningen. Att en del av denna glans nu falnat hindrar inte att det är mycket svårt att infoga JO-ämbetet i den definition av begreppet kontrollmakt som ges i grundlagsmotiven och en stor del av doktrinen."[69]

Försök att av t.ex. kostnads- och effektivitetsskäl kringgå grundlagar, lagar, förordningar eller andra rättsliga bestämmelser kan i fråga om både enskilda tjänsteåtgärder och generella reglers utformning härröra såväl från den politiska sfären som från enskilda befattningshavare. JO-ämbetet kan därvid i beslut och t.ex. såsom remissinstans motverka förekomsten av felaktigheter bl.a. genom att rikta kritik mot dels enskilda företeelser, dels författningar och föreskrifter som inte är förenliga med gällande rätt. Eftersom man kan ha olika uppfattning om vilken sorts befogenheter som konstituerar kontrollmakt kan emellertid diskuteras huruvida ämbetets verksamhet egentligen innebär ett utövande av en sådan.[70] Enligt min mening utövade JO främst på 1810-talet konstitutionell kontrollmakt i den bemärkelsen att ämbetet grep in i den politiska balansen mellan oli-

[68] Sterzel, 1998, s. 227.
[69] Nergelius, 1999, s. 215.
[70] Se, å ena sidan Nergelius, 1996, s. 543 (not 1) och å andra sidan Eklundh, 2000, s. 77. Jfr även Eklundh, 1996, s. 203, 207 och 211.

ka statsrättsliga organ, mellan vilka intressekonflikter ju sällan har uppstått efter införandet av parlamentarism. Den stora auktoritet som synpunkter från JO i beslut, remissutlåtanden och andra yttranden vanligen åtnjuter gör dock att ämbetet alltjämt kan sägas ibland ha en konstitutionell kontrollfunktion, även om denna funktion inte är förenad med sådana befogenheter att man kan tala om en kontrollmakt.[71]

Av 8 kap. 10 § RO följer numera att det skall finnas en chefs-JO som bestämmer JO-ämbetets verksamhetsinriktning i stort, tre vanliga justitieombudsmän samt en eller flera ställföreträdande ombudsmän. Vidare fastslås på ett sedan 1941 års ombudsmannareform oförändrat sätt att ombudsman som inte åtnjuter riksdagens förtroende kan entledigas. Trots att riksdagen således disponerar över ämbetsinnehavet intar ombudsmännen en helt självständig ställning i förhållande till riksdagen i sin tillsynsverksamhet.

Varje ombudsman agerar självständigt och avslutar sina ärenden genom ett eget beslut. Såsom utvecklas närmare i avsnitt 11.2.6 nedan kan ombudsmännens kritik, vägledande yttranden och andra "uttalandebeslut" därvid sägas utgöra en offentligrättslig beslutskategori sui generis, som saknar rättsverkan. Eftersom JO:s uttalandebeslut inte är bindande kan de inte överklagas. Inte heller torde en fastställelsetalan om att ett sådant beslut är felaktigt kunna upptas till prövning.[72] Att beslut i tillsynsärenden inte kan prövas enligt vare sig lagen (1988:205) om rättsprövning eller bestämmelserna om resning i 11 kap. 11 § RF har fastslagits i bl.a. RÅ 1989 not 131, RÅ 1992 not 113, RÅ 1992 not 221, RÅ 1992 not 280, RÅ 1994 not 243 och RÅ 1995 not 104. Däremot kan en civilrättslig talan om skadestånd riktas mot envar av ombudsmännen personligen.[73] Såsom framgår av rättsfallen RH 1980:54 och NJA 1987 C 35 kan en sådan talan dock antas komma att avvisas eller ogillas om käranden inte förefaller ha goda skäl för sina anspråk. Mot JO-ämbetet riktad skadeståndstalan kan däremot antas komma att avvisas, eftersom

[71] Med beaktande av att 1974 års regeringsform inte innefattar en reell maktdelning är det i själva verket tveksamt om det, utöver vad som följer av dels EG-rätten, dels 11 kap. 14 § RF, i Sverige överhuvudtaget kan anses finnas kontrollorgan med sådana befogenheter att man kan tala konstitutionell kontrollmakt.

[72] Om ordinära offentligrättsliga beslut, se Strömberg, 2002, s. 55 ff. Av 13 kap. 2 § RB följer att talan om fastställelse huruvida visst rättsförhållande består eller icke består under vissa förhållanden må upptas till prövning. Eftersom JO-beslut inte är rättsligt bindande kan de emellertid inte gärna anses konstituera rättsförhållanden i den bemärkelse som avses i 13 kap. 2 § RB. Om talan mot FO-uttalanden, se avsnitt 13.3 nedan.

[73] Jfr dock de talerättshinder som följer av 9 kap. 8 § RO samt 20 kap. 10 § och 22 kap. 8 § RB. Av FLU 1957:1 s. 5 framgår att ombudsman självmant betalade det allmänna skadestånd då han genom ett förbiseende i en rättsfråga hade åsamkat statsverket skada.

ämbetet i sig saknar beslutsbefogenheter och knappast kan vara part i en rättegång annat än i egenskap av t.ex. arbetsgivare.[74]

Det faktum att JO:s uttalandebeslut inte kan överklagas anses ibland egendomligt. Både av JO kritiserade befattningshavare och personer som vänder sig till JO med klagomål ifrågasätter ibland riktigheten i en ombudsmans ställningstaganden. Att skapa en instansordning där t.ex. KU, som ju kan begära att riksdagen entledigar enligt utskottets förmenande olämpliga ombudsmän, också skulle kunna formellt överpröva ombudsmännens beslut förefaller emellertid meningslöst. Den som är missnöjd med ett JO-beslut kan dock begära att få ärendet omprövat eller framställa anmärkning hos riksdagen genom KU. Såsom framgår av avsnitten 7.2.4, 8.4.2 och 9.3.4 ovan har utskottspluraliteten emellertid inte i egentlig mening kritiserat JO:s ämbetsförvaltning sedan 1940-talet.[75]

Av 1 kap. 6 § RF och 11 kap. 6 § RF följer att regeringen styr riket samt att alla statliga förvaltningsmyndigheter som inte lyder under riksdagen lyder under regeringen. Av 7 kap. 3 § RF framgår emellertid att regeringsärenden avgörs av regeringen i dess helhet och inte av enskilda ministrar. Vidare anges i 11 kap. 7 § RF att varken riksdagen, kommuns beslutande församling eller någon myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. En konsekvens av självständighetsprincipen är att såväl JO och JK som de ordinarie tillsynsorganen i princip alltid saknar direkt korrigerande befogenheter. Detta förhållande talar enligt min mening för att det finns ett påtagligt behov av möjligheter till reellt och effektivt ansvarsutkrävande gentemot tjänstemännen inom svensk förvaltning.

Såsom framgår av avsnitt 5.1.6 ovan stod självständighetsprincipen ursprungligen i ett nära samband med det ämbetsansvar som följde av 47 § GRF och strafflagstiftningen. Ett uttryckligt lagfästande av denna princip ägde emellertid rum först genom 1974 års regeringsform. Lagfästandet av självständighetsprincipen framstår enligt min mening som en förstärkning av dennas statsrättsliga position. Med beaktande av det samband som tidigare förelåg mellan tjänstemännens självständighet och deras ämbetsansvar kan det därför anses förvånande att självständigheten lagfästes i stort sett samtidigt som ämbetsansvaret på sätt som framgår av avsnitt 11 nedan avskaffades.

Inget hindrar att tjänstemän i stater med minsterstyrelse har ett vid-

[74] Av 29 § i 1986 års JO-instruktion följer numera att överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller som eljest rör tjänsteman vid JO-expeditionen kan överklagas i enlighet med vad som föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

[75] Jfr KU 1986/87:2 s. 44 och KU 1989/90:24 s. 2 f.

sträckt personligt straffansvar, under förutsättning att det finns regler om t.ex. ansvarsfrihet vid förmans befallning och andra liknande ansvarsfördelningsregler som korresponderar med subordinationsförhållandena. Att tjänstemän har straffansvar endast i samband med myndighetsutövning men är självständiga bl.a. i allehanda ärenden som "rör tillämpning av lag" förutsätter däremot att straffansvaret kompletteras av ett ansvarssystem som är konstruerat för att tillgodose allmänhetens intressen. Såsom utvecklas närmare i avsnitt 11.5 nedan har det disciplinansvarssystem som skapades i mitten av 1970-talet emellertid ingen koppling till erläggande av skadestånd. Dessutom kan enskilda medborgare varken väcka en egen talan om disciplinansvar eller föra talan mot ett disciplinärt beslut. Mot bakgrund därav framstår 1970-talets upphävande av sambandet mellan tjänstemännens självständighet och deras ämbetsansvar som juridisk-systematiskt inkongruent.

Förvaltningsmyndigheter och domstolar prövar i Sverige på ett sinsemellan likartat sätt både lagligheten och lämpligheten i de rättsfrågor som de avgör. Det förhållandet att domstolar och förvaltningsmyndigheter enligt 1974 års regeringsform har likartade befogenheter i fråga om självständighet och normprövningsrätt torde i inte ringa utsträckning ha underminerat det svenska domstolsväsendets möjligheter att accepteras som en "tredje statsmakt" inom ramen för en traditionell maktdelningslära.[76] Förvaltningsdomstolarnas jämförelsevis omfattande prövningsbefogenheter påverkar även JO. I stater där myndighetsärenden i första hand endast laglighetsprövas kan ett ombudsmannainstituts förvaltningsrättsliga lämplighetsbedömningar nämligen antas få stor genomslagskraft p.g.a. ombudsmannens extraordinära funktion. Eftersom JO utan att kunna åstadkomma verkställbara beslut vanligen uttalar sig i samma typ av frågor som kan prövas av domstolarna får denne däremot en jämförelsevis svag ställning som rättsproducent.[77]

I slutet av 1980-talet genomfördes efter antagandet av det s.k. verksledningsbeslutet en förvaltningsreform, som åsyftade att effektivisera den politiska sfärens styrning av förvaltningsmyndigheterna. Vilka effekter som denna reform egentligen fick är svårt att veta. Vilken omfattning som förvaltningsmyndigheternas självständighet har kan nämligen knappast utrönas utan tillgång till empiriska, t.ex. statistiska, uppgifter över hur stor del av den offentliga verksamheten inom olika sektorer som kan anses utgöra, å ena sidan, myndighetsutövning eller tillämpning av lag i särskilda fall och, å andra sidan, faktisk verksamhet m.m.[78]

[76] Jfr 11 kap. 14 § RF samt Smith, 2000, s. 23 ff. och Nordquist, 2001, s. 51. Närmare om förvaltningsrättskipningens historik i andra stater, se SOU 1966:70 s. 798 ff.
[77] Se avsnitten 13.4 och 14.1.3 nedan.
[78] Jfr Bull, 1999, s. 119 f.

Ett ur rättsdogmatisk synpunkt godtagbart preciserande av vilken räckvidd som 11 kap. 7 § RF har i olika situationer kan knappast frambringas annat än genom ställningstaganden från någon av de högsta instanserna eller ett preciserande av lagtextens utformning. Verksledningsbeslutet anses emellertid i allmänhet att ha stärkt den politiska sfärens styrning av förvaltningen bl.a. genom ett utökat användande av ekonomiska styrmedel i form av mål- och resultatstyrning. Förekomsten av mål- och resultatstyrning torde därvid i inte ringa utsträckning ha stärkt behovet av fristående tillsyn som, såsom JO:s granskningsverksamhet, bedrivs utan att hänsyn tas till budget- och effektivitetsfrågor. När en förvaltning ges mer eller mindre helt eget budgetansvar torde de myndighetsinterna incitamenten att premiera rättssäkerhet på bekostnad av effektivitet och uppvisande av s.k. handlingskraft nämligen inte sällan minska påtagligt.[79]

Inom den statsrättsliga doktrinen finns ett flertal olika idéer som kan läggas till grund för hur förhållandet mellan medborgarna och det allmänna bör organiseras. I slutet av 1800-talet kan den s.k. rättssäkerhetsskolan sägas ha varit tongivande. Under efterkrigstiden synes den svenska debatten däremot ha dominerats av den s.k. politikerskolan, som ser förvaltningen främst som ett instrument för de folkvalda politikernas önskemål. Enligt min mening torde synen på förvaltningen som i första hand ett instrument för de styrande politikernas temporära önskemål numera dock ha spelat ut sin roll. Anledningen därtill är att samhällsutvecklingen, bl.a. under inverkan av Sveriges medlemskap i EU, har medfört en fokusering på respekten för enskildas fri- och rättigheter i sådan utsträckning att det generellt torde anses lämpligt att tjänstemännens lojalitet med rättsordningen är överordnad deras lojalitet med den politiska sfären.[80] Möjligheterna att styra genom t.ex. budgetramar synes därvid emellertid motverkas av att tjänstemännens lojalitet med rättsordningen är absolut endast om den politiska sfären försöker agera i strid med gällande regler istället för att först i laga ordning ändra dessa.

[79] Jfr Eklundh, 2001–02, s. 972 f. Om problemen med att utan närmare analys applicera näringslivsidéer inom offentlig verksamhet, se även Madell, 2002, s. 494 ff. För en kritisk diskussion om den s.k. ekonomismens inverkan på förvaltningsfunktionerna, se Lennart Lundquists verk "Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos" (1998). I detta arbete anförs att näringslivets föreställningar om kostnadseffektivitet ytterst syftar till att de minst effektiva företagen skall elimineras, varför denna kostnadseffektivitetsuppfattning överhuvudtaget inte går att applicera på organisationer inom de delar av den offentliga verksamheten som har monopol på sina funktioner. Se vidare Lundquist, 1998, s. 146 f.

[80] Se dock t.ex. Ds 1998:56 s. 30 f. Min uppfattning i denna fråga bygger naturligtvis på den, kanske optimistiska tron, att tjänstemän vanligen förmår att tillämpa författningar och riktlinjer politiskt neutralt och alltså inte utnyttjar sin självständighet till att "sätta käppar i hjulen" för de politiska grupperingar som för tillfället innehar den demokratiskt legitima styrande makten. Jfr SOU 1999:76 s. 148.

11 JO och ämbetsansvarsreformen

11.1 Ämbetsansvarsreformen

11.1.1 Bakgrunden till 1975 års ämbetsansvarsreform

Såsom framgår av avsnitt 5.1.1 ovan kan den offentliga tjänsten i början av 1900-talet sägas ha varit ett statusförhållande som hade sin grund i en konstitutionell relation mellan, å ena sidan, dels det allmänna, dels tjänstemännen såsom representanter för den offentliga makten och, å andra sidan, medborgarna. Under inflytande av den generella utvecklingen mot arbetsmarknadsdemokrati omvandlades emellertid tjänstemannarätten under senare delen av 1900-talet i riktning mot att bli en civilrättslig företeelse, som på samma sätt som andra anställningar hade sin grund i ett avtal mellan arbetstagaren och arbetsgivaren. Den auktoritära, paternalistiska grundsyn som tidigare präglade det allmännas relation till tjänstemännen upphörde sålunda och tjänstemännens arbetsvillkor blev istället någonting som vanligen skulle avgöras genom förhandlingar mellan två likställda arbetsmarknadsparter. Den offentliga tjänstens bitvisa omvandling från en offentligrättslig relation till ett civilrättsligt avtalsförhållande aktualiserade diskussioner om i vilken utsträckning som utnyttjandet av formella sanktioner egentligen var ett konstruktivt sätt att garantera de offentliga funktionernas duglighet.

Mot bakgrund av den arbetsmarknadsdemokratiska utvecklingen anfördes i riksdagen i anslutning till att stats- och kommunaltjänstemannalagarna antogs år 1965 att dessa inte innebar någon sådan fullständig modernisering av de offentliga tjänsteförhållandena som på längre sikt var nödvändig. Sedan riksdagen hade hemställt att en allsidig och förutsättningslös utredning om ämbetsansvarets innebörd och utformning skulle vidtas, tillsattes år 1966 sakkunniga för att närmare utreda ämbets- och disciplinansvaret i offentlig tjänst. I samband med tillsättandet av den s.k. Ämbetsansvarskommittén anförde den dåvarande justitieministern följande.

"Att nå fram till ett mera enhetligt och konsekvent uppbyggt sanktionssystem är en av de angelägnaste uppgifterna i samband med detta

utredningsuppdrag. De sakkunniga bör ta upp även den under förarbetena till tjänstemannareformen uppmärksammade frågan, om enhetlighet kan åstadkommas också på det sättet att samma typ av sanktioner tillämpas vid åsidosättande av både offentligrättsliga och avtalsmässiga förpliktelser. För min del skulle jag anse det tillfredsställande om man i det hela kunde åstadkomma ett ytterligare närmande mellan offentlig och privat arbetsmarknad. Jag räknar dock inte med att man helt skall kunna undvara bestämmelser i brottsbalken om ett särskilt tjänstemannaansvar. Vissa missbruk och felaktiga åtgärder i tjänsten kan vara så allvarliga till sin natur att en kriminalisering är nödvändig för att säkerställa tilltron till samhällets organ."[1]

Ämbetsansvarskommittén avgav år 1969 ett principbetänkande med titeln "Ämbetsansvaret", SOU 1969:20, som tre år senare följdes av ett slutbetänkande med titeln "Ämbetsansvaret II", SOU 1972:1. I principbetänkandet av år 1969 anfördes att ett regelsystem borde skapas som inte ställde väsentligen högre krav på offentliga arbetstagare än på privatanställda arbetstagare, varför området för straffbara förseelser inom offentlig verksamhet borde inskränkas avsevärt. Den offentliga sektorns och den privata arbetsmarknadens sanktionssystem borde enligt kommittén således göras likartade.

I fråga om straffansvaret hade kommitténs principbetänkande följande huvudlinjer. Ämbetsansvaret såsom detta hade utformats på 1800-talet borde i väsentlig mån ersättas av ett utomstraffrättsligt disciplinansvar. Frågan om en försummelse hade begåtts skulle således inte bedömas med utgångspunkt i straffrättsliga resonemang utan som ett brott mot anställningsavtalet, gentemot vilket i första hand civilrättsliga sanktionsmedel skulle tillämpas. I vissa fall kunde det emellertid vara nödvändigt att komplettera de civilrättsliga sanktionerna med ett straffansvar. Ett sådant ansvar borde emellertid koncentreras till de centrala områdena av den offentliga verksamheten dvs. främst fall av oriktig myndighetsutövning.

Kommittén noterade att författningsreglerat ämbets- och disciplinansvar ansågs skapa förpliktelser som uteslöt avtalsfrihet. Detta synsätt var enligt de sakkunniga emellertid "en teoretisk konstruktion" som inte motsvarades av "ett faktiskt behov" och att undanröja det "beroendeförhållande som kan anses bestå mellan ämbetsansvar och avtalsförbud" föreföll därför angeläget.[2] Vidare anförde kommittén.

Det nuvarande ämbetsansvaret var behäftat med åtskilliga brister.[3] Sär-

[1] SOU 1969:20 s. 9.

[2] SOU 1969:20 s. 28 ff.

[3] I Ämbetsansvarskommitténs principbetänkande av år 1969 fanns ett smärre avsnitt om tjänsteansvarsreglerna i andra länder. Se SOU 1969:20 s. 95–102. Några närmare reflexioner om sambandet mellan den svenska förvaltningens självständighet från den politiska

skilt kunde pekas på det förhållandet att varje förseelse i tjänsten, hur obetydlig den än föreföll, var straffsanktionerad. Straffansvaret omfattade emellertid inte alla offentliga funktionärer och gällde för en del av dem dessutom endast vid vissa sorters förseelser. Vilka som egentligen var underkastade ämbetsansvar var avgränsat på ett otydligt och svårtolkat sätt. Även avgränsningen av den personkrets som kunde drabbas av det författningsreglerade disciplinansvaret var diffust utformad. Ämbetsansvaret var avpassat efter en tid då den offentliga förvaltningen främst var av judiciell karaktär. Numera hade myndigheterna emellertid kommit att alltmer inriktas på aktiv samhällsomdaning samt offentlig planering och tjänsteproduktion. Ett enhetligt sanktionssystem, som kunde tillämpas oberoende av den nuvarande formella gränsdragningen mellan tjänstemän och andra offentliga arbetstagare, borde därför skapas. Dessutom borde samma ansvar i princip gälla oavsett om det allmänna uppträdde i traditionell myndighetsform eller om offentlig verksamhet fullgjordes på annat sätt, t.ex. genom ett privaträttsligt subjekt.[4]

"I ett demokratiskt samhälle avser all offentlig verksamhet att tillgodose medborgarnas intressen, sedda i stort. Det är då också ett medborgerligt intresse att all utövning av offentlig verksamhet utan ovidkommande hänsyn uppfyller vad verksamhetens bästa kräver. Fråga blir då närmast om de privaträttsliga sanktionsmedlen är tillräckliga för att säkerställa sistnämnda intresse och i vad mån det är erforderligt med ytterligare medel för att skydda den offentliga verksamhetens behöriga gång. Naturligen kan ett likartat medborgerligt intresse åberopas även då fråga blir om skilda sanktioner inom privat verksamhet. Här må blott erinras om möjligheten av missbruk, ur allmänhetens synvinkel, av exempelvis ekonomisk maktkoncentration i form av monopolföretag, kartellbildningar etc." En samordnad reglering av skyddet mot missbruk av makt i offentlig och privat verksamhet "får – i den mån behov därav föreligger – ske på längre sikt. Kommittén har att med utgångspunkt från den rättsordning som nu gäller för privat verksamhet begränsa utredningsarbetet till det i direktiven angivna området, offentlig verksamhet."

Antalet offentliga funktionärer var "i ständigt ökande, och städse återkommande kontakter med deras myndighetsutövning har blivit ett normalt inslag i den enskildes liv. Mot denna bakgrund av ett kontinuerligt beroendeförhållande mellan samhällsorganen och medborgarna kan otvivelaktigt sägas vara av största vikt att detta beroendeförhållande icke sned-

---

sfären och det förhållandet att flertalet offentliga tjänstemän hade ett vidsträckt juridiskt ansvar för riktigheten av sina åtgärder gjorde kommittén emellertid inte i samband med sin komparativa utblick.

[4] SOU 1969:20 s. 33.

vrides genom missbruk utav myndighetsutövningen. Där sålunda den enskilde icke kan stödja sig på avtal eller annat privaträttsligt rättsförhållande utan till följd av lag eller annan författning är skyldig att ställa sig myndighetsutövning till efterrättelse, där finns det särskilda skäl att med kraftiga sanktioner skydda den enskildes intresse av korrekt myndighetsutövning."[5] Någon anledning för kommittén att slutligt ta ställning till huruvida disciplinansvaret inom den offentliga sektorn borde regleras i lag eller genom avtal förelåg inte.[6] Vidare anförde kommittén följande.

Inom delar av den kommunala sektorn rådde för närvarande avtalsfrihet ifråga om disciplinansvar. Erfarenheterna av denna avtalsfrihet hade i stort sett varit goda. Något behov av att lagstifta om disciplinregler förelåg enligt Svenska kommunförbundet inte. "Det har från förbundets sida också framhållits, att man vid tillämpningen av avtalet i nu avsett hänseende haft som en självklar utgångspunkt att värna om den kommunala tjänstens anseende och att tillgodose de berättigade krav som ur medborgerlig synvinkel kan ställas på korrekt skötsel av offentliga angelägenheter." I sammanhanget borde framhållas "att det allmänt sett saknas anledning att ifrågasätta de fackliga organisationernas vilja att medverka till avtalsbestämmelser om sanktioner. Härvidlag finns skäl att förlita sig till organisationernas känsla av ansvar inför det intresse som alla har av att de offentliga funktionerna fullgörs på ett riktigt sätt."[7] Den föreslagna avkriminaliseringen och den "i samband därmed vidgade betydelsen av disciplinansvaret ställer ökade krav på de organ som har att tillämpa disciplinreglerna".[8] Beslut om disciplinpåföljd liksom om avsked borde "naturligen fattas med största möjliga objektivet och sakkunskap. Det är önskvärt att besluten fattas av kollegiala organ i vilka ingår personer med juridisk kompetens".[9]

Den nuvarande lagstiftningen var bristfällig eftersom den hade en så omfattande räckvidd att den i praktiken inte tillämpades. En avkriminalisering av vanliga tjänstefel skulle stå i god överensstämmelse med JO-

[5] SOU 1969:20 s. 33 f. Området för särskilt tjänstestraffansvar borde enligt 1969 års principbetänkande bestå av tre brottstyper med beteckningarna maktmissbruk, mutbrott och brott mot tystnadsplikt. SOU 1969:20 s. 42 ff. och 89 f. Brottsbeteckningen "maktmissbruk" kallades i 1972 års slutbetänkande "missbruk av myndighet". Anledningen därtill var att åtskilliga remissinstanser hade "ansett ordet maktmissbruk mindre lämpligt, i allmänhet emedan ordet för tanken till mycket allvarliga brott oaktat ansvarsregeln är avsedd att täcka även något mindre svårartade gärningar". SOU 1972:1 s. 136.

[6] SOU 1969:20 s. 40.

[7] SOU 1969:20 s. 39 f.

[8] Begreppet avkriminalisering torde egentligen avse att straffbud upphävs utan att ersättas av andra sanktionsformer. Ämbetsansvarsreformen kan – åtminstone formell sett – därför sägas ha inneburit en depenalisering snarare än en avkriminalisering.

[9] SOU 1969:20 s. 57.

och JK-ämbetenas syn på rättsläget. "Ombudsmännen väcker endast några få åtal om året. I åtalens ställe har trätt erinringar i skilda former. Denna praxis har även befästs i instruktionen för ombudsmännen. Vidare har ombudsmännen ofta utvecklat synpunkter och tagit ställning även i ärenden som icke föranlett direkt kritik mot någon viss tjänsteman. Över huvudtaget kan sägas att ombudsmännens roll som åklagare alltmer trätt tillbaka för en ny funktion, nämligen att vara vägledare för de offentliga organen i frågor som rör rättssäkerhet, lagtolkning, praxis o. dyl." Ombudsmännens rätt att "göra anmälan till den som har disciplinär bestraffningsrätt bör härvid bibehållas. Huruvida en sådan anmälan leder till att disciplinpåföljd eller avsked beslutas eller att funktionären 'frikännes' blir dock en fråga som disciplinmyndigheten har att avgöra. Någon rätt för ombudsman att uppträda som part i disciplinärenden synes icke böra komma ifråga."[10]

Om JO eller JK påstod att en tjänsteman hade begått ett fel "men ej anser disciplinärt ingripande påkallat och följaktligen ej gör anmälan till disciplinmyndigheten, bör funktionären äga själv anmäla frågan för disciplinmyndigheten och få den prövad och avgjord".[11] Ombudsmännen gjorde "i ej ringa utsträckning uttalanden angående praxis m.m. som väl kan innefatta kritik men som ej utgör påståenden om brott eller annat fel i tjänsten av viss tjänsteman. Möjligheten att göra sådana uttalanden torde ej böra betagas ombudsmännen. Det är emellertid i dessa fall av vikt att det av uttalandena klart framgår att det ej är fråga om erinringar i anledning av tjänstefel eller eljest påståenden om att någon viss funktionär åsidosatt sina tjänsteåligganden."

JO:s tillsyn omfattade alla tjänstemän som hade fullständigt ämbetsansvar. Till JK:s tillsynsområde hörde emellertid även tjänstemän med partiellt ämbetsansvar. Om ämbetsansvaret upphävdes borde JO:s och JK:s respektive befogenhetsområden ändras till att omfatta specifika personkretsar såsom bl.a. samtliga arbetstagare hos stat och kommun, vissa uppdragstagare samt personal hos sådana av det offentliga ägda företag

[10] SOU 1969:20 s. 81 f. Uppfattningen att JO inte borde ges någon typ av partsställning i disciplinärenden vidhöll kommittén i sitt slutbetänkande. I detta framhölls att JO däremot alltid borde "beredas tillfälle till yttrande såväl under disciplinärendets handläggning hos myndigheten som under domstols prövning därav. Skulle i något fall en arbetsgivare felaktigt lämna påtalad tjänsteförseelse utan åtgärd synes mot bakgrund av den auktoritet JO-ämbetet tillvunnit sig tillfyllest att JO i sin årliga ämbetsberättelse redovisar sin ståndpunkt". SOU 1972:1 s. 188.

[11] I slutbetänkandet anförde kommittén att man inte fann anledning att lagfästa enskilda tjänstemäns rätt att få en av JO kritiserad åtgärd prövad. Istället ansåg kommittén att JO regelmässigt borde "göra anmälan till disciplinmyndighet i de fall funktionären bestrider och JO ej godtar dennes skäl för bestridandet". SOU 1972:1 s. 188.

som utövade myndighet eller mera väsentliga funktioner eller som innehade monopolställning.[12]

Om handlingar som utgjorde s.k. vanliga tjänstefel medförde uteslutande ett disciplinansvar bröts det samband som tidigare hade ansetts finnas mellan straffrättsliga ansvarsregler och förbudet för stora grupper av offentliganställda att träffa avtal om vissa tjänsteåligganden. Därefter skulle ett arbetsrättsligt likställande av arbetstagare inom privat och offentlig sektor kunna ske, bl.a. genom att avsättning och suspension avskaffades både som straff och som disciplinpåföljd. Om en befattningshavare genom brott eller arbetsrättslig tjänsteförseelse hade visat sig vara uppenbarligen inte lämpad att inneha sin anställning eller sitt uppdrag skulle det allmänna såsom arbetsgivare kunna avskeda vederbörande enligt de civilrättsliga förutsättningarna för avbrytande av ett anställningsavtal. En offentliganställd som var missnöjd med arbetsgivarmyndighetens disciplin- eller avskedandebeslut borde enligt kommittén ges möjlighet att dra sådant beslut inför domstol som tvistemål.[13]

JO-ämbetet anförde följande i sitt remissvar över 1969 års principbetänkande.[14] Av ämbetsansvarets två huvudfunktioner, dvs. att skydda medborgarna från övergrepp och det allmänna mot att tjänstemännen åsidosatte sina plikter, var det förstnämnda skyddsintresset numera "det helt dominerande". För allmänhetens rättssäkerhet var förekomsten av ett straffansvar påkallat, eftersom straffbud i väsentligt högre grad än disciplinansvar verkade "moral- och normbildande". Genom straffansvaret erhölls dessutom "en kontroll över förvaltningen genom de allmänna domstolarna, vilka intar en från regering och förvaltning fristående ställning. För den enskilde medborgarens rättssäkerhet är denna kontroll av stort värde". I detta sammanhang fanns skäl att betona det förhållandet att "ämbetsansvaret även verkar till skydd för tjänstemän gentemot deras överordnade." Om en överordnad funktionär utövade otillbörliga påtryckningar på en underordnad "för att förmå honom att företaga eller underlåta någon tjänsteåtgärd" tillkom enligt JO nämligen "ett betydelsefullt moment: intresset av förvaltningens behöriga gång och av att den enskildes rätt icke trädes för när. Till skydd för detta intresse är straffrättsligt ansvar starkt motiverat." Någon tvekan om att ämbetsansvarets tillämpningsområde behövde reformeras och moderniseras ansåg JO i och för sig inte föreligga. Förslaget att straffansvaret skulle knytas till begreppet "utövning av offentlig myndighet" var enligt JO emellertid alltför opreciserat för att det skulle gå att bilda sig någon uppfattning om den föreslagna kriminaliseringens räckvidd.

[12] SOU 1969:20 s. 81 ff.
[13] SOU 1969:20 s. 82 ff.
[14] JO 1970 s. 484 ff.

11.1.2 Ämbetsansvarsreformen

I Ämbetsansvarskommitténs slutbetänkande av år 1972 vidtogs vissa omarbetningar i anledning av de synpunkter som hade framkommit i olika remissyttranden. Dessutom preciserades lagförslagen. I slutbetänkandet betonades de övergripande målsättningarna enligt följande. Ett av syftena med den nya lagstiftningen var att genom en avsevärd inskränkning av det straffbara området skapa en tydligare och mer lättillämpad lagstiftning. Den personkrets som underkastades det nya straffansvaret skulle därvid avgränsas uteslutande på grundval av en gärnings beskaffenhet. En sådan avgränsningsmetod var mer rationell än att som tidigare avgränsa straffansvarets räckvidd utifrån de anställdas tjänstebeteckningar och befogenheter. Sanktionssystemet inom offentlig verksamhet borde vara enhetligt och "ej såsom f.n. vara begränsat till i huvudsak arbetstagare med tjänstemannaställning hos stat och kommun. Systemet bör så utformas att frågan om lämpligheten av gränsdragningen mellan tjänstemän och andra arbetstagare kan bedömas och ändringar härvidlag göras oberoende av sanktionsfrågan. Utan att göra ändring i maktfördelningen mellan den offentliga sektorns arbetsgivare och arbetstagare synes det offentliga anställningsförhållandet i sin helhet böra formellt behandlas såsom avtalsgrundat. Det skall således kunna ses som en avtalsförpliktelse för arbetstagaren att åtlyda de villkor arbetsgivaren uppställer på de områden där arbetsgivarens ensamma bestämmanderätt ej må inskränkas genom avtal; och varje åsidosättande av denna plikt, dvs. varje tjänsteförsummelse, blir att bedöma som avtalsbrott."[15]

Straffansvarets räckvidd inskränktes i 1972 års betänkande ytterligare jämfört med 1969 års lagförslag genom att vårdslöst missbruk av myndighet föreslogs bli straffbart endast om oaktsamheten hade varit grov.[16] Efter att i 1969 års principbetänkande inte ha tagit slutlig ställning i frågan om de offentliganställdas disciplinansvar borde regleras i lag eller genom avtal, lade kommittén i sitt slutbetänkande fram ett lagförslag med innebörd att bl.a. arbetstagare hos staten eller kommun som åsidosatte åligganden i anställningen om felet ej var ringa skulle kunna bestraffas med disciplinpåföljd.[17] Såsom framgår av avsnitt 11.1.5 nedan omfattade de bestämmelser av denna art som sedermera kom att upptas i 10 kap. i 1976 års LOA kommunalanställda endast om de innehade s.k. statligt

[15] SOU 1972:1 s. 99 f.

[16] Såsom skäl för att begränsa straffansvaret till endast fall av grov oaktsamhet angav Ämbetsansvarskommittén bl.a. att Riksåklagaren i sitt remissyttrande hade anfört att "kriminaliseringen av culpöst missbruk utav myndighet böra, till undvikande av gränsdragningsproblem, inskränkas till grova fall". SOU 1972:1 s. 136.

[17] SOU 1972:1 s. 31.

reglerade befattningar. Dessa kom också att omfattas av de uppsägnings- och avskedandeinstitut som inflöt i 11 kap. LOA. Övriga kommunalanställda berördes istället endast av de civilrättsliga reglerna om uppsägning och avsked i 1974 års LAS.

Innan Ämbetsansvarskommitténs slutbetänkande lades till grund för en proposition inhämtades remissutlåtanden från ett stort antal myndigheter och institutioner. De flesta av remissinstanserna var i huvudsak positiva till kommitténs förslag.[18] En del av dem kritiserade emellertid bl.a. det straffbara områdets snäva omfattning.[19]

Såsom remissinstans anförde JO-ämbetet om 1972 års betänkande att disciplinförfarandena hade sådana brister då det gällde att ta tillvara allmänhetens intressen att det var olämpligt att avskaffa straffansvaret i föreslagen omfattning om inte JO samtidigt gavs en talerätt i de nya disciplinmålen. Dessutom framhöll JO att frågan om den nuvarande förekomsten av tjänstefelsåtal inte kunde bedömas enbart utifrån det förhållandet att JO och JK väckte mycket få åtal. Anledningen till att så få åtal väcktes av dessa befattningshavare var enligt JO-ämbetet nämligen bl.a. att ämbetenas arbetsbelastning gjorde att "mera klara fall av tjänstefel beivras genom de allmänna åklagarnas försorg".[20] Även andra remissinstanser kritiserade betänkandet med argument som låg i linje med JO:s synpunkter.

Justitieminister Geijer ansåg att endast vissa smärre justeringar behövde vidtas i kommitténs lagförslag. I stort sett lades Ämbetsansvarskommitténs slutbetänkande till grund för den proposition, genom vilken 20 kap. BrB totalreviderades år 1975. Vid JuU:s behandling av lagförslaget reserverade sig de moderata ledamöterna mot propositionen. I reservationen anfördes att man ansåg att det författningsreglerade disciplinansvaret borde omfatta alla såväl stats- som kommunalanställda, att Arbetsdomstolen var en olämplig slutinstans för frågor om avskedande av fullmaktsanställda samt att reglerna om rättegångskostnader i disciplinmål borde ha utformats tydligare.[21] Propositionen antogs emellertid av riksdagen.

Såsom framgår av avsnitt 9.3.1 ovan angavs vilka arbetstagare som skulle anses inneha befattningar varmed ämbetsansvar var förenat fram till 1975 års reform genom en uppräkning av olika personkretsar. Inte sällan var det svårt att fastställa om en viss befattning omfattades av den aktuella uppräkningen eller inte. Den egentliga avgränsningen av äm-

[18] SOU 1972:1 s. 98 ff.
[19] Prop. 1975:78 s. 107 och 113 ff.
[20] JO 1973 s. 563 ff.
[21] Jfr JuU 1975:22 s. 120 ff. Genom att arbetsrättsliga sanktioner kom att överprövas såsom en sorts tvistemål uppkom en mängd processuella komplikationer, bl.a. rörande fördelningen av rättegångskostnader. Dessa frågor faller emellertid utanför ramen för detta arbeta att redovisa närmare.

betsansvarets räckvidd fastställdes därför genom rättspraxis istället för genom lagtexten. För att undgå denna typ av problem knöts straffansvaret i 1975 års lagstiftning till en viss verksamhet, nämligen myndighetsutövning. Den personkrets som kunde göra sig skyldig till de nya brotten myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning i 20 kap. 1 § BrB avgränsades således i lagtexten uteslutande genom ett kriterium som hänförde sig till gärningen. En av förtjänsterna med detta sätt att avgränsa straffansvaret var att det framhävde kriminaliseringens skyddsobjekt. Nackdelen med avgränsningen var framför allt att begreppet myndighetsutövning knappast var särskilt entydigt och skarpt avgränsat.

Såsom framgår av avsnitt 11.1.4 nedan vidgades mutbrottet i 20 kap. 2 § BrB genom 1975 års reform till att omfatta även anställda inom den privata sektorn. Kriminaliseringen av brott mot tystnadsplikt av år 1975 riktade sig inte mot tjänstemän utan mot envar som yppade eller utnyttjade någonting som vederbörande till följd av lag eller annan författning var pliktig att hemlighålla. Uttrycket "ämbetsbrott" blev genom 1975 års lagstiftning sålunda en felaktig beteckning för brotten i 20 kap. BrB. Istället fick kapitlet genom SFS 1975:667 rubriken "Om myndighetsmissbruk m.m.".

I kapitlet om myndighetsmissbruk m.m. fanns inga bestämmelser om avsättning eller suspension. Denna typ av påföljder avskaffades inom den straffrättsliga systematiken och ersattes av avstängnings- och avskedandeinstituten i 1976 års LOA och 1974 års LAS.[22] Straffmätning för brott av arbetstagare skulle enligt brottsbalken vidtas med hänsyn till de arbetsrättsliga sanktioner som den tilltalade hade drabbats eller kunde komma att drabbas av.[23] Avskaffandet av avsättnings- och suspensionspåföljderna gjorde att bestämmelserna i kapitlet om myndighetsmissbruk m.m. blev betydligt färre än vad motsvarande paragrafer om ämbetsbrott hade varit. Således realiserades ämbetsansvarsreformens målsättning att skapa en tydligare lagstiftning odiskutabelt åtminstone såtillvida att lagtexten i dessa delar blev kvantitativt mindre omfattande.

Såsom har nämnts i avsnitt 9.3.1 ovan hade det förhöjda straffskydd som tjänste- och ämbetsmän åtnjöt vid utförandet av sina arbetsuppgifter år 1965 influtit i 17 kap. BrB. För att ge dessa bestämmelser en lämplig räckvidd efter avskaffandet av ämbetsansvar reviderades 17 kap. BrB år 1975 så att det kom att innefatta bl.a. straffbud om förgripelser och våldsamt motstånd mot personer som utövade myndighet.[24]

[22] Se dock även reglerna om fullmaktsanställning och 11 kap. 5 § RF om möjligheterna att skilja ordinarie domare från tjänsten.

[23] Se 33 kap. 9 § BrB. Såsom framgår av avsnitt 12.2.3 nedan finns motsvarande bestämmelse numera i 29 kap. 5 § p. 5 BrB.

[24] Se 17 kap. 1–5 §§ BrB.

11.1.3 Myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning

Enligt 1975 års version av 20 kap. 1 § 1 st. BrB skulle den som i myndighetsutövning åsidosatte vad som till följd av lag eller annan författning gällde för myndighetsutövningen, om gärningen för det allmänna eller någon enskild hade medfört förfång eller otillbörlig förmån som inte var ringa, dömas för myndighetsmissbruk till böter eller fängelse i högst två år. Om fråga var om grovt brott kunde fängelse i högst sex år utmätas. Gärning av nyssnämnd art som hade begåtts av grov oaktsamhet medförde enligt 20 kap. 1 § 2 st. BrB ansvar för vårdslös myndighetsutövning. För detta brott kunde böter eller fängelse i högst ett år utmätas.[25]

En grundläggande förutsättning för straffbarhet enligt 20 kap. 1 § BrB var att gärningen hade skett i utövande av myndighet, varvid vad som enligt lag eller annan författning gällde för myndighetsutövningen hade åsidosatts. Med uttrycket lag eller annan författning avsågs enligt förarbetena av riksdagen, regeringen, förvaltningsmyndighet, kommun eller landsting beslutad generell norm såsom denna framträdde i rättskällor som t.ex. förarbeten och prejudikat.[26] Myndighetsutövning innebär utövande av en befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande.[27] Offentlig verksamhet som grundas på samhällets maktbefogenheter utgör myndighetsutövning. Således är författningsreglerade företeelser som innebär en förmån eller en rättighet för den enskilde, t.ex. beviljande av körkort eller någon typ av bidrag, utövande av myndighet. Även faktiska åtgärder, som t.ex. en polismans upprätthållande av allmän ordning, utgör myndighetsutövande verksamhet. Underlåtenhet att agera, liksom befogenhetsöverskridanden, kan utgöra oriktig myndighetsutövning.[28] Om det allmänna uppträder som part i ett avtalsförhållande, t.ex. såsom arbetsgivare, var det enligt förarbetena till ämbetsansvarsreformen inte fråga om ett utövande av offentlig myndighet. Själva rätten

[25] Ansvar för myndighetsmissbruk eller vårdslös myndighetsutövning kunde enligt 20 kap. 1 § 4 st. BrB inte utmätas om en gärning var straffbar enligt andra bestämmelser. Denna subsidiaritet var emellertid av begränsad betydelse. Den tämligen speciella utformning som brotten myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning hade medförde att det i praktiken var sällan som dessa brottstyper konkurrerade med annan brottslighet.

[26] Prop. 1975:78 s. 180.

[27] Se 3 § i 1971 års förvaltningslag (SFS 1971:290) och prop. 1971:30 s. 330 f. Närmare om begreppet myndighetsutövning, se t.ex. Holmqvist o.a., 1998, s. 20:11 ff. och där anförda hänvisningar. Om myndighetsutövningsbegreppet inom kommunal verksamhet, se Lundin, 1999, s. 247 ff. Om JO:s syn på myndighetsutövning och räckvidden av 20 kap. 1 § BrB av år 1975, se t.ex. JO 1985/86 s. 19, JO 1986/87 s. 74 och 242 samt JO 1987/88 s. 19, 43, 50 och 64.

[28] Prop. 1975:78 s. 143 och 181.

för det allmänna att träffa t.ex. ett anställningsavtal är emellertid i allmänhet författningsreglerad i sådan utsträckning att ett missbruk av denna rätt skall bedömas som oriktig myndighetsutövning.[29]

Såsom framgår av avsnitt 11.1.6 nedan korresponderade begreppet myndighetsutövning i 20 kap. 1 § BrB av år 1975 i huvudsak med detta uttrycks innebörd i bestämmelsen om det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207). Den offentliga sektorns skadeståndsansvar enligt 1972 års skadeståndslag omfattar emellertid fel eller försummelse "vid" och inte "i" myndighetsutövning. Skadestånd kan därför utkrävas för olika sorters åtgärder som står i ett nära tidsmässigt och funktionellt samband med utövande av myndighet.[30] Det straffbara området blev i mitten av 1970-talet således inte obetydligt snävare än området för det allmännas skadeståndsansvar.[31]

För att en gärning för det allmänna eller någon enskild skulle ha medfört ett enligt 1975 års version av 20 kap. 1 § BrB inte ringa "förfång" fordrades att mer substantiella nackdelar hade uppstått än endast ett eftersättande av intresset av att författningar tillämpas på ett korrekt sätt. Om ett felaktigt beslut åstadkom en tvångs- eller pliktsituation för en enskild uppstod emellertid nästan alltid ett inte ringa förfång för denne. Sådant förfång kunde i allmänhet antas ha inträtt även om det felaktiga beslutet inte effektuerades t.ex. eftersom det efter besvär hade undanröjts. På samma sätt skulle det med förfångsrekvisitet alternativa uttrycket "otillbörlig förmån" anses föreligga redan genom ett felaktigt gynnande myndighetsbeslut. Bagatellartade konsekvenser av att myndighet hade utövats felaktigt omfattades emellertid aldrig av straffbudet. Huruvida förfånget eller den otillbörliga förmånen var "ringa", och gärningen sålunda straffri, eller inte fick i regel avgöras efter en samlad bedömning av effektens betydelse.[32]

För att någon skulle kunna dömas för myndighetsmissbruk måste vederbörande överbevisas om att ha varit medveten om att han överträdde en regel som gällde för den myndighetsmakt som han genom sitt agerande utövade. Vidare skulle den tilltalade överbevisas om att han hade varit medveten om att hans agerande för det allmänna eller någon enskild hade medfört förfång eller otillbörlig förmån som inte var ringa. Uppsåtet

[29] Jfr AD 1983:129 samt Jareborg, 1986, s. 194. Enligt Ämbetsansvarskommittén var den straffrättsliga innebörden av begreppet myndighetsutövning i princip "densamma då begreppet använts i propositionen (1971:30) med förslag till den förvaltningslag (1971:290) som träder i kraft 1.1.1972". SOU 1972:1 s. 129.

[30] Närmare om myndighetsutövningsbegreppet i skadeståndsrättsliga sammanhang, se avsnitt 11.1.6 nedan samt t.ex. Bengtsson, 1976, s. 53 ff.

[31] Prop. 1975:78 s. 110.

[32] Prop. 1975:78 s. 182.

skulle därvid ha omfattat de faktiska och rättsliga omständigheter p.g.a. vilka ej ringa förfång eller otillbörlig förmån hade uppstått.

Om något av de objektiva rekvisiten för myndighetsmissbruk inte kunde bevisas ha varit täckta av den tilltalades uppsåt kunde istället ansvar enligt 20 kap. 1 § 2 st. BrB för vårdslös myndighetsutövning bli aktuellt. En förutsättning för att ett sådant brott skulle anses ha ägt rum var att gärningen hade begåtts av oaktsamhet som var att beteckna som grov. Enbart en sådan omständighet som att den oriktiga myndighetsutövningen hade medfört allvarligt förfång för enskilda utgjorde inte i sig att fråga ansågs vara om grov oaktsamhet. Istället skulle alla omständigheter som hade påverkat händelsen beaktas.[33]

Enligt vad som angavs i förarbetena till 1975 års lagstiftning kunde förekomsten av politiskt ansvar normalt sett förutsättas vara tillfyllest för förtroendevalda befattningshavare. I 20 kap. 1 § 3 st. BrB fastslogs därför att bl.a. ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling i denna egenskap inte var underkastad straffansvar för myndighetsmissbruk eller vårdslös myndighetsutövning.[34] Den personkrets som var undantagen från straffansvar enligt 20 kap. 1 § BrB var något vidare än den som tidigare hade omfattats av endast partiellt ämbetsansvar, bl.a. såtillvida att kommunfullmäktigeordförande i denna egenskap inte längre hade straffansvar.[35] Såsom Curt Riberdahl har anfört i detta sammanhang hade det politiska ansvaret emellertid "samma förutsättningar och funktioner före tjänstefelets avskaffande som efter. Det politiska ansvaret har således icke vidgats i samband med tjänstefelets avskaffande".[36]

11.1.4 Mutbrott, brott mot tystnadsplikt, skiljande från uppdrag m.m.

Såsom framgår av avsnitt 9.3.1 ovan var brottet tagande av muta i 1965 års version av 20 kap. 2 § BrB utformat på ungefär samma sätt som 25 kap. 5 § SL av år 1948. Avskaffandet av ämbetsansvar medförde emel-

[33] Prop. 1975:78 s. 147.

[34] Se SOU 1972:1 s. 162 ff. samt prop. 1975:78 s. 145, 155 f. och 186. Se dock även SOU 1969:20 s. 44 f. och 52 ff. Den personkrets som omfattades av undantaget var ledamöter i riksdagen, kommunfullmäktige, landstingsfullmäktige och kyrkofullmäktige. Ledamöter av kommunala nämnder och styrelser omfattades däremot av straffansvaret.

[35] Se JO 1976/77 s. 205 f. samt prop. 1973:90 s. 421 ff och prop. 1975:78 s. 145. Stadgandet i 113 § GRF om att taxeringsnämnder inte kunde ställas till ansvar för debitering och taxering saknade motsvarighet i 1974 års RF, något som medförde en utvidgning av JO:s tillsyn över beskattningsverksamheten. Fram till mitten av 1980-talet var den som hade deltagit i taxeringsnämnds beslut emellertid undantagen från straffansvaret för vårdslös myndighetsutövning. Prop. 1984/85:117 s. 16 f.

[36] Riberdahl, 1979, s. 127.

lertid att angivandet av den personkrets som kunde drabbas av straffansvar för att ha tagit mutor år 1975 ändrades till att avse bl.a. arbetstagare hos staten eller kommun, ledamöter av offentliga t.ex. politiska institutioner, uppdragsinnehavare vid myndigheter samt personer som utövade myndighet. Två år senare, år 1977, ändrades lagen så att bestämmelsen om mutbrott utsträcktes till att omfatta även den privata sektorn.[37] Därigenom ändrade denna kriminalisering karaktär från att ha varit ett ämbetsbrott till att vara ett arbetstagarbrott. Lagstiftarens målsättning att sanktionssystemet för alla arbetstagare, oavsett inom vilken sektor de arbetade, skulle bli likartat realiserades såvitt avsåg detta brott således genom en utvidgning av det straffbara området. Bestämmelsen om mutbrott i 20 kap. 2 § BrB är idag i huvudsak oförändrad jämfört med 1977 års version av stadgandet.

Enligt 20 kap. 3 § BrB av år 1975 skulle den som yppade vad han till följd av lag eller annan författning var pliktig att hemlighålla eller som olovligen utnyttjade sådan hemlighet dömas för brott mot tystnadsplikt.[38] Ämbetsansvarskommittén framhöll därvid att disparata och i skilda myndighetsinstruktioner m.m. införda bestämmelser om tystnadsplikt för andra än tjänstemän kunde upphävas i mer än ett hundratal fall, eftersom de år 1975 ersattes av straffbudet om brott mot tystnadsplikt.[39] I detta avseende fick 1975 års reform således en påtagligt systematiserande effekt.[40]

De två sista paragraferna i kapitlet om myndighetsmissbruk m.m. innefattade bestämmelser om skiljande från uppdrag och om åtals väckande. Såsom har nämnts i avsnitt 11.1.2 ovan ersattes ämbetsstraffet avsätt-

[37] SFS 1977:103. Närmare om mutbrottet, se prop. 1975/76:176 och JuU 1976/77:17 samt Holmqvist o.a., 1998, s. 20:34 ff. och där anförda hänvisningar. Om mutbrottslighet inom vårdsektorn, se t.ex. JO 1983/84 s. 146.

[38] Kriminaliseringen av brott mot tystnadsplikt påverkades av att yttrandefrihet enligt 2 kap. 12 § RF är en grundlagsskyddad rättighet som kan begränsas endast genom lag. För att ett åsidosättande av tystnadsplikt skall vara straffbart fordras numera sålunda att fråga är om tystnadsplikt som följer av lag eller genom lag meddelat bemyndigande i annan författning eller motsvarande förordnande. Den som bryter mot en tystnadsplikt som saknar sådant författningsstöd kan sedan 1974 års regeringsform trädde i kraft inte drabbas av vare sig straffansvar eller disciplinära sanktioner. Närmare om exklusivitetsprincipen och om meddelarfriheten, se Axberger, 1984 samt t.ex. NJA 1957 s. 352 och NJA 1999 s. 275.

[39] SOU 1972:1 s. 199. Närmare om de äldre bestämmelserna om tystnadsplikt, se SOU 1953:14 s. 306 ff.

[40] Genom att 1980 års sekretesslag sedermera har ersatt nästan alla tidigare föreskrifter om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet för olika yrkeskategorier finns numera de bestämmelser som kan göra 20 kap. 3 § BrB tillämplig med vissa undantag samlade i en enda lag. I samband med antagandet av 1980 års sekretesslag ändrades 20 kap. 3 § BrB så att det för oaktsamma fall som är ringa inte skall dömas till ansvar. SFS 1980:102, prop. 1979/80:2 och KU 1979/80:37.

ning år 1975 med det arbetsrättsliga begreppet avskedande. Personer som har valts till statliga eller kommunala uppdrag utövar ibland myndighet såsom ett led i det demokratiska förtroendeuppdraget, vilket ju inte innehas genom ett anställningsavtal. Beträffande sådana uppdragstagare ansåg justitieministern det därför nödvändigt att skapa en möjlighet för domstol att entlediga dem från uppdraget.[41] I 20 kap. 4 § BrB kom sålunda att stadgas att den som har valts till ett statligt eller kommunalt uppdrag med vilket myndighetsutövning följer av rätten kan skiljas från uppdraget, om han har begått brott för vilket är stadgat fängelse i två år eller däröver och han genom brottet har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha uppdraget.[42] Prövning av huruvida en uppdragstagare genom brott visat sig uppenbarligen olämplig att inneha ett uppdrag skall ske ex officio om brottet är av sådan svårighetsgrad att det kan straffas med fängelse i två år eller mer.

Såsom har nämnts i avsnitt 11.1.3 ovan följde av 20 kap. 1 § 3 st. BrB att ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling i denna egenskap inte var underkastad straffansvar för myndighetsmissbruk eller vårdslös myndighetsutövning. Även från tjänstefelsansvar enligt 1989 års utformning av 20 kap. 1 § BrB är denna personkrets undantagen.[43] Den situation då 20 kap. 4 § BrB kan komma att tillämpas är således främst då en förtroendevald som sysslar med myndighetsutövning har gjort sig skyldig till ett allmänt t.ex. vålds- eller förskingringsbrott som dels kan straffas med fängelse i två år, dels anses vara av sådan beskaffenhet att allmänheten inte längre kan ha förtroende för vederbörande. Bestämmelsen i 20 kap. 4 § BrB är i stort sett oförändrad sedan mitten av 1970-talet.[44] Den sista paragrafen i kapitlet om myndighetsmissbruk m.m. rörde åtals väckande och motsvarade 1965 års utformning av 20 kap. 14 § BrB.[45]

[41] Prop. 1975:78 s. 151 f., 186 f., 246 och 254. Om möjligheten att entlediga riksdagsledamöter, se även 4 kap. 7 § 3 st. RF.

[42] Skiljande från uppdrag genom entledigande är att betrakta som en särskild rättsverkan av brott och inte som ett straff i vanlig bemärkelse. Jfr prop. 1975:78 s. 151.

[43] Se avsnitt 12.2.2 nedan.

[44] Se dock SFS 1982:102 och SFS 1988:942.

[45] Bestämmelsen i 20 kap. 5 § BrB är i huvudsak oförändrad sedan 1970-talet och anger att åklagare utan hinder av vad som i övrigt är stadgat äger åtala brott varigenom bl.a. arbets- och uppdragstagare hos staten eller kommun har åsidosatt vad som har ålegat honom i anställningen eller uppdraget. Se SFS 1977:103 och SFS 1999:197. I sista stycket av 20 kap. 5 § BrB erinras om att särskilda bestämmelser gäller i fråga om brott i utövningen av tjänsten eller uppdraget som har begåtts av riksdagsledamot, statsråd, justitieråd, regeringsråd eller innehavare av tjänst eller uppdrag hos riksdagen eller dess organ. Vidare innefattar 20 kap. 5 § BrB vissa begränsningar av den allmänna åtalsrätten för mutbrott och brott mot tystnadsplikten.

11.1.5 Disciplinansvaret m.m.

Såsom framgår av avsnitt 9.3.1 ovan var det först genom 1970-talets avskaffande av ämbetsansvar och införande av förhandlingsfrihet för tjänstemän som en i stort sett gemensam arbetsrätt skapades för alla arbetstagare. Så var sådant som rörde den offentliga verksamhetens mål, inriktning, kvalitet och omfattning i 1960-talets tjänstemannalagar avtalsförbjudet område. I 1976 års lag om offentlig anställning (LOA) hänfördes denna typ av frågor emellertid till området för avtalsfrihet.[46] Även rörande valet av anställningsform kom avtalsfrihet att vanligen råda, varför tjänstemännen kan sägas vid denna tid ha upphört att vara en egen arbetstagarkategori.[47]

Tankegångarna bakom 1970-talets arbetsmarknadsdemokratiska medbestämmandereformer framgår av betänkandet "Demokrati på arbetsplatsen. Förslag till ny lagstiftning om förhandlingsrätt och kollektivavtal", SOU 1975:1. I detta fastslog 1971 års Arbetsrättskommitté att den naturliga utgångspunkten för arbetsmarknaden inom såväl privat som offentlig sektor var att det rådde avtalsfrihet mellan arbetsgivare och arbetstagare.[48] Betänkandet, som innefattade förslag om inte obetydliga förstärkningar av arbetstagarnas förhandlingsrättsliga positioner, kom att sedermera ligga till grund för bl.a. 1976 års lag om medbestämmande i arbetslivet (MBL).

Av intresse för detta arbete är främst den utformning och funktion som disciplinansvaret inom offentlig verksamhet kom att få genom 1970-talets reformer. I samband med ämbetsansvarsreformen uttalade JuU i denna fråga att utgångspunkten för det nya sanktionssystemet liksom tidigare självfallet måste "vara samhällsmedlemmarnas intresse av att de offentliga funktionerna utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt och att förvaltningstjänstemännen är självständiga och oväldiga", även om detta grundläggande skäl för en särbehandling av den offentliga tjänsten "i viss mån avtagit i styrka allteftersom ett likartat intresse gjort sig gällande också beträffande den privata verksamheten". Enligt utskottet borde det sålunda "även inom ramen för en ordning, som grundas på en mera privaträttslig syn på den offentliga tjänsten,

[46] Prop. 1975/76:105 bilaga 2 s. 228 f. I princip förutsattes i och för sig att avtal inte skulle träffas om den offentliga verksamhetens mål, inriktning, kvalitet och omfattning. Prop. 1975/76 bilaga 2 s. 150 ff. Enligt s.k. huvudavtal som ingicks skulle meningsskiljaktigheter som kunde sägas röra gränsdragningarna av sådana frågor hänskjutas till en särskild nämnd.

[47] Om statliga tjänstetyper och anställningsformer i kollektivavtal, se Wennergren, 1990, s. 69 ff. För ordinarie domare och andra fullmaktsanställda har dock naturligtvis aldrig förelegat avtalsfrihet rörande t.ex. valet av anställningsform.

[48] SOU 1975:1 s. 621 ff.

vara möjligt att tillgodose rimliga rättssäkerhets- och effektivitetskrav såväl från allmän synpunkt som från den offentlige arbetsgivarens och den enskilda arbetstagarens synpunkt".[49]

I den proposition genom vilken ämbetsansvarsreformen antogs framhöll justitieministern att det mest väsentliga från den enskilde medborgarens synpunkt enligt hans mening var "att överträdelser inom myndighetsutövningens område blir utredda och beivrade på ett tillfredsställande sätt. På denna punkt innebär det förslag till nya straffbestämmelser, som jag tidigare har presenterat, i förhållande till gällande rätt att mindre grova fall av oaktsamhet avkriminaliseras. När det emellertid gäller sådana fall, liksom tjänsteförseelser i övrigt inom offentlig verksamhet, torde medborgarnas skyddsintresse sällan ha en sådan styrka att det inte lämpligen kan tas tillvara inom ramen för arbetsgivarens samlade bedömning."[50]

Vidare anförde justitieministern följande. Frågan om huruvida en tjänsteman skulle förlora sin anställning p.g.a. en försummelse skulle i framtiden inte avgöras inom ramen för en straffprocess utan prövas enligt arbetsrättsliga regler för avskedande. Förutsättningarna för avskedande borde därvid "utformas med beaktande av de särskilda krav som medborgarna har rätt att ställa på statstjänstemän. Det anställningsskydd som f.n. gäller för dessa har nämligen inte tillkommit endast av omsorg om arbetstagarna själva utan motiveras främst av de samhällsintressen som är förenade med en självständig och oväldig kår av förvaltningstjänstemän." Flertalet statstjänstemän var underkastade ett välfungerande författningsreglerat disciplinansvar. Kommunaltjänstemän omfattades däremot inte sällan av ett kollektivavtalsreglerat disciplinansvar, något som också fungerade bra. Med hänsyn härtill och då medborgarnas skyddsintresse utanför området för myndighetsutövning kunde tas tillvara inom ramen för en arbetsgivares samlade bedömning, ansåg justitieministern att den i detta hänseende rådande ordningen borde bestå.[51] Det överförande av tjänstefelsansvaret från straff- till avtalsrätten som var målet för 1975 års depenalisering kan därför sägas ha realiserats för kommunalanställda i ännu högre grad än för statsanställda.

Disciplinbestämmelserna i 1965 års tjänstemannalagstiftning modifierades först parallellt med 1975 års reform och överfördes därefter till lagen (1976:600) om offentlig anställning, LOA, som trädde i kraft den 1 januari 1977. Denna ersattes genom SFS 1994:260 av en ny lag med samma namn, som avhandlas närmare i avsnitt 12.2.3 nedan.

[49] JuU 1975:22 s. 100 f.
[50] Prop. 1975:78 s. 156. Se även prop. 1975/76:105 s. 9 ff.
[51] Prop. 1975:78 s. 157.

I förarbetena till 1976 års LOA betonades att demokratin drog upp ramarna för de offentliganställdas arbetsrättsliga medbestämmande och att reformeringen av deras förhandlingsrätt måste utformas med hänsyn till den politiska demokratins krav.[52] LOA av år 1976 var tillämplig på arbetstagare hos stat, kommun och vissa särskilt uppräknade offentligrättsliga organ samt på arbetstagare vid allmänna inrättningar, om anställningen var statligt reglerad. Den personkrets som omfattades av 1976 års LOA var således omfattande. För arbetstagare hos kommun gällde emellertid lagens bestämmelser om disciplinpåföljd och avskedande endast statligt reglerade anställningar.[53] Bestämmelser om uppsägning och avskedande fanns i 7 och 11 kap. LOA.[54] I 13 kap. LOA fanns regler om avstängning och om åläggande om läkarundersökning.

Disciplinpåföljd för tjänsteförseelse fick enligt 10 kap. 1 § LOA åläggas arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosatte vad som ålåg honom i hans anställning och felet inte var ringa. Disciplinpåföljderna var enligt 10 kap. 2 § LOA varning eller löneavdrag. Av 10 kap. 3 § LOA följde att det var möjligt för arbetsmarknadsparterna att genom kollektivavtal komma överens om andra eller på annat sätt utformade disciplinpåföljder. Av 12 kap. 1 § och 14 kap. 3 § LOA följde att misstankar om att en arbetstagare genom åsidosättande av tjänsteplikt hade gjort sig skyldig till annat än bagatellartat brott skulle anmälas till åtal samt att sådan åtalsanmälan hade materiel rättskraft i förhållande till möjligheten att vidta disciplinära åtgärder. Ingripanden mot befattningshavare som kunde misstänkas ha gjort sig skyldiga till brott skulle alltså i regel ske i straffrättslig ordning.

Av 15 kap. 4 § LOA följde att arbetsrättsliga sanktioner såsom avskedande eller utkrävande av disciplinansvar såvitt avsåg bl.a. domare, åklagare och byråchefer eller därmed jämställda eller högre tjänstemän prövades av Statens ansvarsnämnd. Talan om ansvar eller enskilt anspråk

[52] Prop. 1975/76:105 bilaga 2 s. 144.

[53] Se 2 kap. 1 § i 1976 års LOA. För t.ex. sjukvårdspersonal fanns emellertid ett speciellt disciplinansvar genom att socialstyrelsen som ett led i sin tillsyn hade befogenhet att utdela varning eller erinran. Se vidare prop. 1978/79:220 s. 21 f.

[54] Ett disciplinärt förfarande kunde inte i sig utmynna i att någon avskedades. Avskedande var istället en egen specifik rättsföljd. I 11 kap. 1 § LOA stadgades därvid att arbetstagare fick avskedas om han hade begått brott som visade att han var uppenbarligen olämplig att inneha sin anställning. Enligt 11 kap. 2 § LOA kunde en anställd som t.ex. genom grova eller upprepade tjänsteförseelser hade visat att han uppenbarligen var olämplig att inneha sin anställning avskedas istället för att åläggas disciplinpåföljd. Om avsked enligt LOA, se prop. 1975:78 s. 161 ff., prop. 1993/94:65 s. 93 samt t.ex. AD 1996:78, i vilket rättsfall arbetsdomstolen vid en tolkning av 1976 års LOA ansåg att en polis som på tjänstgöringstid i en polisbil hade haft sexuellt umgänge med en berusad kvinna skulle avskedas, trots att fråga inte hade varit om brottsligt agerande. Jfr RH 1994:70.

p.g.a. någon typ av brott i tjänsten eller uppdraget mot dem som omfattades av den nyssnämnda bestämmelsen kunde enligt 7 kap. 4 § och 20 kap. 10 § RB fr.o.m. år 1976 föras, förutom av JK och JO, endast genom RÅ. Anledningen därtill var att högre tjänstemän på samma sätt som i äldre tider ansågs skola skyddas mot "obefogade och för statsverksamheten störande" angrepp från enskilda.[55] Den personkrets som omfattades av exklusiv talerätt för JO, JK och RÅ var emellertid tämligen vid. Dessutom avsåg talerättsbegränsningen allehanda brott i utövningen av tjänsten eller uppdraget, under det att den tidigare motsvarande regeln hade omfattat endast de särskilda ämbetsbrotten.[56]

Många av de försummelser som sedan 1970-talet kan föranleda disciplinansvar är s.k. arbetsplatsinterna förseelser, såsom t.ex. olovlig frånvaro, sen ankomst, innehav av olovlig bitjänst och olika sorters olämpligt uppträdande mot arbetskamrater eller överordnade. Bertil Wennergren anför följande. "Det faller i ögonen att tillämpningsområdet för det nya disciplinansvaret blir mycket heterogent. Det omfattar både åsidosättande av arbetsdisciplinen, t.ex. vägran (att) lyda order, olämpligt uppträdande mot förman eller arbetskamrater eller för sen ankomst, och åsidosättande av viktiga tjänsteåligganden. Vidare skall disciplinansvaret inte bara tillgodose arbetsgivarens intresse av en lojal arbetsinsats utan också medborgarnas skyddsintressen. Det finns därför inbyggda motsättningar i detta disciplinansvar med dubbelnatur och fråga är om det inte hade varit bättre om två skilda typer av utomstraffrättsligt ansvar konstruerats, ett arbetsdisciplinansvar och ett tjänstepliktansvar. Den valda ordningen får en del oegentliga konsekvenser bl.a. på så sätt att överklagande av ett disciplinbeslut skall ske enligt LRA, vilket lämpar sig väl för arbetsdisciplinfrågor men mindre väl för frågor där medborgarnas skyddsintressen kommer i första hand."[57]

Såsom har nämnts i avsnitt 11.1.1 ovan ansåg Ämbetsansvarskommittén att JO och JK borde ha rätt att göra disciplinanmälningar men däremot inte kunna föra talan mot beslut i sådana ärenden.[58] Denna uppfattning kritiserades, bl.a. eftersom det var väl belagt, t.ex. genom ärendet JO 1975/76 s. 475, att såväl JO:s som domstolarnas syn på försummelser kunde avvika från den myndighetsinterna uppfattningen.[59] Detta initiativärende rörde två tjänstemän vid länsarbetsnämnd som av försumlighet

[55] Prop. 1981/82:34 s. 12 ff. Jfr avsnitt 7.3 ovan.
[56] SFS 1974:573 och SFS 1976:602. Jfr Ds Ju 1980:13 s. 30 och prop. 1948:80, s. 354.
[57] Wennergren, 1990, s. 106. Se även de moderata utskottsledamöternas reservation i detta hänseende mot den proposition genom vilken ämbetsansvarsreformen antogs. JuU 1975:22 s. 122.
[58] SOU 1972:1 s. 188.
[59] Jfr Petrén, 1984, s. 307. Hovrättens dom i målet hade meddelats den 14 mars 1974.

bestyrkt felaktiga närvarorapporter. Sedan JO hade överlämnat handlingarna i ärendet till arbetsmarknadsstyrelsen för vidtagande av arbetsrättsliga sanktioner avskrev denna genom dess generaldirektör ärendet utan åtgärd. JO väckte då talan för tjänstefel mot de två tjänstemännen, för vilket brott de fälldes till ansvar av såväl tingsrätt som hovrätt.

JK betonade i sitt remissyttrande över Ämbetsansvarskommitténs betänkande att utformningen av disciplinansvaret präglades av arbetsgivar- och arbetstagarsynpunkter på bekostnad av de enskilda medborgarnas intressen. Även JO ansåg, såsom har nämnts i avsnitt 11.1.2 ovan, att det vore olämpligt att låta straffansvaret bortfalla i föreslagen omfattning och ersättas av ett disciplinansvar, om inte goda garantier skapades för att disciplinansvar verkligen skulle komma att utkrävas när så var påkallat från allmän synpunkt.[60] Såsom framgår av avsnitten 11.2.4 och 11.3 nedan kom JK och JO sedermera att få en partsliknande ställning i arbetsrättsliga sanktionsärenden inom i första hand statlig verksamhet. Denna partsställning var emellertid på olika sätt inskränkt fram till senare delen av 1980-talet.[61]

11.1.6 Skadestånd p.g.a. försummelser i det allmännas verksamhet

I 1972 års skadeståndslag (SkL) regleras det allmännas ansvar för skador i 3 kap. Huvudbestämmelsen i 3 kap. 2 § SkL anger att staten, kommun, landsting och kommunalförbund skall ersätta "personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar", samt s.k. ideella skador, som har uppstått genom fel eller försummelse vid sådan myndighetsutövning. Dessutom finns numera en bestämmelse i 3 kap. 3 § SkL om skadeståndsskyldighet för det allmänna vid felaktiga upplysningar eller råd.[62] Den närmare innebörden av

[60] I den proposition som Ämbetsansvarskommitténs betänkande lades till grund för anförde justitieministern att både JK:s och JO:s tillsynsverksamhet var föremål för utredning. Han ansåg sig därför inte böra framlägga några lagförslag som kunde komma att föregripa de pågående utredningsarbetena. Prop. 1975:78 s. 107, 135 och 173 f.

[61] Så följde ursprungligen av 16 kap. 3 § LOA att JK:s och JO:s talerätt mot beslut om disciplinansvar kunde resultera i att disciplinpåföljd ålades eller skärptes endast om det var påkallat "från allmän synpunkt". Dessutom fick avskedande eller avstängning enligt 16 kap. 3 § LOA beslutas på talan av JK eller JO endast "om myndighetsutövning är förenad med anställningen samt arbetstagaren har begått eller, vid avstängning, är misstänkt för brott för vilket är stadgat fängelse i minst två år".

[62] Vidare kan enskilda vanligen föra skadeståndstalan på grundval av avtalsrättsliga principer om avgiftsbelagda offentligrättsliga tjänster inte håller förväntad kvalitet. Se Madell, 2002, s. 506 och där anförda hänvisningar.

dessa stadganden har behandlats i ett flertal studier.[63] Anledning saknas därför att här beröra dessa regler annat än översiktligt.

Såsom framgår av avsnitt 5.1.5 ovan hade tjänstemän före ikraftträdandet av 1972 års skadeståndslag ett personligt skadeståndsansvar för sina tjänsteåtgärder, under det att det allmänna endast undantagsvis kunde drabbas av ersättningskrav p.g.a. principalansvar.[64] I förarbetena till den nya skadeståndslagen framhöll departementschefen att ersättningsansvaret p.g.a. av svårigheterna att konstatera subjektiv culpa hos enskilda befattningshavare inte borde vara begränsat till fall "då någon befattningshavare kan ådömas ansvar för ämbetsbrott – en reglering som f.ö. är olämplig också med tanke på en eventuell avkriminalisering av tjänstefelen". Redan av lagtekniska skäl var det enligt departementschefen "uteslutet att man i lagtexten skulle genom en uppräkning ange de kategorier av myndigheter, offentliga funktionärer eller andra rättssubjekt för vilkas göranden och låtanden det allmänna skall svara. Den behövliga avgränsningen av tillämpningsområdet i det hänseendet kommer att ske genom kravet att skadan skall ha vållats vid myndighetsutövning."[65]

När 3 kap. 2 § SkL trädde i kraft innebar det en förbättring för både tjänstemännen, som i många fall kunde undgå personliga skadeståndskrav, och medborgarna, som inte längre var hänvisade till att påvisa att en viss tjänsteman hade varit vårdslös utan kunde få skadestånd av det allmänna även vid anonyma eller kumulerade fel. Således tycks det vid antagandet av skadeståndslagen inte ha ansetts finnas skäl att närmare uppmärksamma att avskaffandet av tjänstefelsansvaret sedermera skulle komma att medföra att medborgarnas möjlighet att få skadestånd vid felaktiga myndighetsåtgärder radikalt beskars. Inte heller i samband med ämbetsansvarsreformen diskuterades närmare depenaliseringens effekter för medborgarnas möjligheter att få skadestånd för sådana försummelser som inte stod i samband med myndighetsutövning. Däremot konstatera-

[63] Se t.ex. Bertil Bengtssons studier i verken "Skadestånd vid myndighetsutövning" del I och II (1976 och 1978), "Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen" (1990) samt "Ersättning vid offentliga ingrepp" del I och II (1986 och 1991) jämte uppsatsen "Skadestånd för oriktig myndighetsinformation" (1999). Regleringen av det allmännas ersättningsansvar för s.k. ideella skador, dvs. fysiskt och psykiskt lidande vid personskador och kränkningar av den personliga integriteten, justerades något genom SFS 2001:732. Närmare om denna lagändring, se prop. 2000/01:68.

[64] Såsom har nämnts i avsnitt 5.1.5 ovan har medborgarnas möjligheter att väcka talan om enskilt anspråk p.g.a. brott i tjänsten såvitt avser högre tjänstemän emellertid alltid varit begränsade. Dessa begränsningsregler, som anknyter till bestämmelserna om forum privilegiatum, rör numera endast ett fåtal höga befattningshavare såsom bl.a. JO, JK, stats-, justitie- och regeringsråd. Om nu gällande bestämmelser om forum privilegiatum, se Lindberg, 2001–02, s. 339 ff.

[65] Prop. 1972:5 s. 496 ff.

de justitieministern att det skadeståndsrättsliga ansvaret för verksamhet "vid" myndighetsutövning sträckte sig längre än det straffrättsliga ansvaret för verksamhet "i" myndighetsutövning. Enligt honom skulle det emellertid "innebära ett alltför långtgående och svårbestämbart straffansvar" att låta den räckvidd som 20 kap. 1 § BrB fick korrespondera med räckvidden av 3 kap. 2 § SkL.[66]

Möjlighet att väcka skadeståndstalan mot en tjänsteman som har vållat en skada föreligger alltjämt. Dessutom kan skadestånd som det allmänna tvingas att utge på grundval av 3 kap. 2 eller 3 §§ SkL medföra ett i anställningsavtalet grundat regressansvar för tjänstemannen mot det allmänna. Enligt 4 kap. 1 § SkL har en arbetstagare emellertid skadeståndsansvar för handlingar i tjänsten endast om synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter. Vanligen är det sålunda arbetsgivaren som p.g.a. principalansvar svarar för sak- och personskador. I andra fall än sådana som omfattas av 3 kap. 2 och 3 §§ ersätts utomobligatorisk ren förmögenhetsskada i regel endast vid brott. Att en skadevållande handling är brottslig kan därvid utgöra sådana "synnerliga skäl" som anges i 4 kap. 1 § SkL.[67]

Såsom nämns i avsnitt 12.2.2 nedan kan uttrycket "vid myndighetsutövning" p.g.a. legalitetsprincipen ibland tolkas mer restriktivt i 1989 års version av 20 kap. 1 § BrB än i 3 kap. 2 § SkL. Ett handlande som har konstituerat den moderna versionen av tjänstefel torde dock vanligen omfattas av 3 kap. 2 § SkL.[68] Att medborgarna kräver skadestånd direkt av en enskild tjänsteman torde således inträffa främst då en tjänsteman har begått brott utan samband med myndighetsutövning.

Det allmännas skadeståndsansvar begränsas enligt 3 kap. 7 § SkL genom att talan om ersättning enligt 3 kap. 2 § SkL inte får föras med anledning av förment felaktiga beslut av riksdagen, regeringen, Högsta domstolen eller Regeringsrätten.[69] Ursprungligen begränsades 3 kap. 2 § SkL dessutom genom att det i den följande paragrafen angavs att det allmänna svarade för fel vid myndighetsutövning endast om de krav som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kunde ställas på dess utövning hade blivit åsidosatta. Denna bestämmelse, den s.k. standardregeln i 3 kap. 3 § SkL, upphävdes emellertid år 1989 tillsammans med bl.a. den likaledes inskränkande s.k. passivitetsregeln i 3 kap. 4 § SkL.[70]

[66] Prop. 1975:78 s. 144 f.
[67] Wennergren, 2000, s. 30 f.
[68] Prop. 1988/89:113 s. 13 f.
[69] Senaste lydelse genom SFS 1995:24.
[70] SFS 1989:926.

År 1999 trädde en utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar i kraft. Denna utvidgning, som inflöt i lagen såsom en ny 3 kap. 3 § SkL, vidtogs bl.a. till följd av att Högsta domstolen i rättsfallet NJA 1987 s. 535 ogillade ett företags skadeståndstalan i anledning av att konsumentverket till skada för företaget hade gjort ett klart felaktigt uttalande i ett pressmeddelande. Det förhållandet att det allmänna i ett fall som detta kunde undgå skadeståndsansvar enligt 3 kap. 2 § SkL därför att informationsverksamhet inte kunde ses som ett led i myndighetsutövning ansågs mindre lyckat.[71] Av 1999 års nya 3 kap. 3 § SkL följer därför att det allmänna skall ersätta ren förmögenhetsskada som har vållats av att en myndighet genom fel eller försummelse har lämnat felaktiga upplysningar eller råd. Skadestånd utgår emellertid endast om det "med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl. Därvid skall särskilt beaktas upplysningarnas eller rådens art, deras samband med myndighetens verksamhetsområde och omständigheterna när de lämnades".[72]

Bertil Bengtsson anför i en studie av nya 3 kap. 3 § SkL att 1972 års införande av ett skadeståndsansvar för det allmänna ägde rum "med ringa entusiasm hos ekonomiskt ansvariga på det allmännas sida. Bara med viss möda lyckades man från justitiedepartementets sida övertyga finansdepartementet om att konsekvenserna inte skulle bli alltför allvarliga, särskilt som en rad undantagsbestämmelser – i ursprungliga 3:3, 3:4 och 3:5 SkL – skulle dämpa effekten av de nya reglerna. Dessa undantag, bl.a. den s.k. standardregeln i 3:3, kom visserligen att avskaffas år 1989, under starkt politiskt tryck från den borgerliga oppositionen, men även då var man på regeringshåll bekymrad för vad reformen skulle kosta."[73] Enligt

[71] Se även NJA 1985 s. 696 och NJA 1983 s. 3. I det sistnämnda rättsfallet, det s.k. Tsesismålet, fastslog Högsta domstolen att Sjöfartsverkets framställande av sjökort, trots att fråga var om en monopoliserad verksamhet, inte medförde några omedelbara rättsverkningar för enskilda och således inte hade karaktär av myndighetsutövning.

[72] SFS 1998:715.

[73] Bengtsson, 1999, s. 35 f. Se även Bengtsson, 1988, s. 610 ff. Bengtsson anför vidare att nya 3 kap. 3 § SkL på samma sätt som 3 kap. 2 § SkL medför "ansvar för annans vållande i en situation där skadevållaren – i allmänhet en offentliganställd – själv inte utan vidare svarar för skadan ens med den ansvarslindring som framgår av 4:1 samma lag. När det gäller skada vid myndighetsutövning lär han dock i många fall ha gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20:1 BrB och följaktligen i princip kunna bli ansvarig för ren förmögenhetsskada enligt 2:4 SkL. Vid felaktig information som inte skett vid myndighetsutövning blir däremot straffbestämmelsen inte aktuell, och i regel kan därför den skadelidande inte vända sig mot skadevållaren själv; skall han hoppas på skadestånd får han kräva staten och åberopa särskilda skäl för ansvar. – En annan sak är att staten eller kommunen i händelse av skadeståndsskyldighet enligt 3:3 SkL kan tänkas ha ett regressanspråk mot den felande tjänstemannen på grund av anställningsförhållandet, som liksom andra avtalsförhållanden medför skyldighet att ersätta även ren förmögenhetsskada på grund av vållande. Men då skyddas tjänstemannen i allmänhet av regeln i 4:1 SkL." Bengtsson, 1999, s. 40.

Bengtsson är utformningen av 3 kap. 3 § SkL knappast helt tillfredsställande, eftersom regeln är besvärlig att hantera och ger de skadelidande dåliga garantier för ersättning.[74]

Sammantaget kan konstateras att det allmännas skadeståndsansvar sedan 1972 års skadeståndslag trädde i kraft successivt har utökats genom ett flertal lagändringar. Bengtsson noterade redan i mitten av 1970-talet att man kunde "räkna med att SkL:s regler så småningom kan tänjas ut i riktning mot en strängare skadeståndsskyldighet för det allmänna" bl.a. eftersom en sådan utveckling vore "naturlig, med tanke på den styrning från myndigheternas sida som kan fordras i morgondagens komplicerade samhälle".[75] Bengtsson anförde även att det allmännas skadeståndsskyldighet i praktiken utgör "den viktigaste pressen utifrån på myndigheterna att hålla uppe aktsamhetsnivån; disciplinära påföljder kan de ju numera väsentligen bestämma över själva, och den enskilde tjänstemannens skadeståndsansvar – traditionellt betraktat som garanti för deras omsorg och pliktkänsla – har numera ingen större betydelse".[76]

Såsom har nämnts i avsnitt 5.1.5 ovan ingick det före ikraftträdandet av 1972 års skadeståndslag i JO:s ordinarie verksamhet att under vissa omständigheter göra framställningar till regeringen om skadestånd "ex gratia" till enskilda. Sammanfattningsvis kan sägas att det för att JO skulle göra en sådan framställning vanligen fordrades att skada hade uppstått p.g.a. en tjänsteåtgärd som objektivt sett hade varit oriktig utan att någon tjänsteman ansågs kunna eller böra göras ansvarig samt att skadestånd av allmänna medel påkallades av starka billighetsskäl.[77] Enligt Bengtsson tycks det som spelade störst roll för JO i fråga om billighet inte ha varit förekomsten av socialt ömmande omständigheter utan snarare "att enskild huvudsakligen utan egen förskyllan drabbats av skada på grund av myndigheternas felaktiga handlande. Att arbete pågått på en reform av skadeståndsansvaret vid myndighetsutövning kan ha gjort JO mera benägen att göra framställningar under 1950- och 1960-talen, då deras antal ökade."[78]

I 4 § i 1986 års JO-instruktion anges att ombudsmännen kan göra framställning till riksdag eller regering om författningsändring eller "an-

[74] Bengtsson, 1999, s. 52.

[75] Bengtsson, 1976, s. 42 f. En anledning till att vidga det tämligen begränsade ansvar som ursprungligen ålåg det allmänna enligt 1972 års lagstiftning var enligt Bengtsson att lagstiftaren vid skapandet av den nya skadeståndslagen visserligen räknade med att ämbetsansvaret skulle förändras, men däremot knappast var medveten om att förändringarna skulle bli så omfattande som 1975 års reform kom att bli. Jfr prop. 1972:5 s. 414 f.

[76] Bengtsson, 1976, s. 44.

[77] Se t.ex. JO 1967 s. 508, särskilt s. 514.

[78] Bengtsson, 1976, s. 200. Se även SOU 1993:55 s. 99 f.

nan åtgärd". Vid antagandet av instruktionen betonades att ombudsmännen i enskilda fall där starka billighetshänsyn talade för skadestånd kunde använda sig av sin rätt att göra framställning till regeringen om ersättning ex gratia till skadelidande enskilda.[79] Enligt uppgift från JO:s kanslichef har det sedan 1972 års skadeståndslag trädde i kraft dock inte förekommit några ärenden i vilka JO har tagit initiativ till att en enskild skall få sådant skadestånd.[80] Sålunda har ombudsmännen uppenbarligen ansett att skadeståndslagen reglerar det allmännas skadeståndsansvar så pass uttömmande att det har saknats anledning att fortsätta att upprätthålla en inte närmare lagreglerad reparativ funktion.

Jesper Ekroth anför i sitt verk "JO-ämbetet. En offentligrättslig studie" (2001) att det för klagomålsframställande medborgare är smidigt och bekvämt att vända sig till JK, eftersom denne har möjlighet att pröva skadeståndsanspråk mot staten. Enligt Ekroth bör därför övervägas om inte även JO skall utrustas med en skadereglerande befogenhet. Mot en sådan befogenhetsutvidgning talar enligt Ekroth främst att JO riskerar att förvandlas till en ordinarie myndighet bland andra, att JK och JO skulle kunna komma att pröva samma skadeståndsyrkanden samt att JK:s och JO:s praxis i skadeståndsfrågor skulle kunna komma att kollidera. Enligt honom är emellertid inget av dessa skäl tillräckligt bärande för att det inte skall vara rimligt att JO ges möjlighet att genom skadereglerande befogenheter kraftfullt markera mot missförhållanden i det allmännas verksamhet.[81]

Eftersom bifallande JO-beslut om skadestånd enligt Ekroths förslag skulle bli oöverklagbara slutliga beslut skulle en skadereglerande befogenhet enligt min mening inte nödvändigtvis i sig urholka JO:s extraordinära karaktär. Om det annat än rent undantagsvis skulle förekomma att anspråk som har avslagits av JO sedermera vinner bifall hos JK eller hos de allmänna domstolarna skulle allmänhetens förtroende för ombudsmännen emellertid troligen sjunka. Nackdelarna av att JK och JO prövar samma ärende och gör olika bedömningar kan därvid i och för sig undvikas genom att de båda ämbetena avstämmer inkommande ärenden med varandra och vanligen avvisar ärenden som redan har prövats eller är under

[79] SOU 1985:26 s. 236 f.

[80] I brev av den 10 maj 2001 till författaren från kanslichefen Kjell Swanström anförs att det enda fallet sedan år 1972 då JO genom skrivelse till regeringen har tagit initiativ till att en enskild skall få skadestånd ex gratia av det allmänna utgörs av ärendet JO 1975 s. 40, vilket ärende rör ett olaga frihetsberövande som inträffade den 23 maj 1972, dvs. ca fem veckor före det att den nya skadeståndslagen den 1 juli 1972 trädde i kraft. Se även Bengtsson, 1976, s. 197.

[81] Ekroth, 2001, s. 352 ff. och 368.

prövning hos det andra ämbetet.[82] Det förhållandet att tolkningar av 3 kap. 2 och 3 §§ SkL genom bifallande av anspråk skulle kunna vidtas i likartade ärenden av både JO, JK och de allmänna domstolarna vore dock knappast till fördel för utvecklandet av en fast praxis i denna typ av skadeståndsfrågor.

Dessutom kan man vid en analys av det allmännas skadeståndsansvar knappast bortse från att JK:s skadereglerande befogenhet är ett utflöde av uppgiften att företräda regeringen och inte ett utflöde av ämbetets tillsynsfunktion.[83] Ett utövande av skadereglerande befogenheter från riksdagens ombudsmäns sida skulle sålunda innebära ett ingrepp i de anspråk på att bestämma över och svara för den statliga förvaltningen som regeringen kan antas vanligen ha. Om JO-beslut i skadeståndsärenden skulle gälla anspråk mot såväl kommunala som statliga myndigheter torde berörda kommuner på ett likartat sätt se det som ett ingrepp i deras självbestämmande att JO skulle kunna godta anspråk mot dem som de kanske ibland anser vara helt oberättigade. Skulle JO:s skadereglerande befogenheter däremot gälla endast anspråk mot staten, kommer till JO klagande personer som riktar anspråk mot kommuner troligen att anse sig missgynnade jämfört med personer som har behandlats felaktigt av statliga myndigheter.

Trots de inte obetydliga juridisk-systematiska komplikationer som en rätt för JO att fatta beslut i skadeståndsärenden skulle föranleda är detta en sorts befogenhetsutvidgning som kan genomföras utan att i egentlig mening förändra JO:s nuvarande funktioner. Såsom framgår av avsnitt 14.3.3 nedan anser jag emellertid att förändringar av disciplin- och straffansvaret skulle stärka de rättssäkerhetsintressen som ombudsmännen skall slå vakt om betydligt bättre än vad utvidgningar av JO:s befogenheter någonsin kan göra. Sammantaget ställer jag mig sålunda tveksam till förslaget att ge JO skadereglerande befogenheter.

[82] Såsom framgår av avsnitt 14.2.1 nedan har det hänt att JK och JO har utrett samma tillsynsärende och därvid gjort olika bedömningar.

[83] Såsom framgår av avsnitt 11.3 nedan föreslogs i slutet av 1970-talet att det "spänningsförhållande" som kan anses råda mellan JK:s tillsynsfunktion och uppgiften att bevaka statens ekonomiska intressen i bl.a. skadeståndsmål skulle undanröjas genom att den senare uppgiften överfördes från JK till en nyinrättad myndighet benämnd statsadvokaten. SOU 1978:59 s. 122 ff. Se även SOU 1993:37 s. 16.

11.2 Instruktionen av år 1975

11.2.1 Bakgrunden till instruktionen

Antalet till JO ingivna klagomål ökade i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet i oförutsedd omfattning. Såsom framgår av avsnitt 11.1 ovan ersattes dessutom ämbetsansvaret år 1975 med ett nytt ansvarssystem. Dessa omständigheter påverkade JO-ämbetets verksamhet i sådan utsträckning att en omfattande revidering av 1967 års instruktion blev oundviklig. De i avsnitt 9.2.3 ovan nämnda förhoppningarna att denna skulle kunna bibehållas för en längre tid än de förut genomförda reformerna visade sig således snabbt felaktiga.

Redan i början av 1970-talet diskuterades hur JO:s arbetsbelastning skulle kunna minskas.[84] År 1972 tillsatte riksdagen en JO-utredning som framför allt skulle undersöka hur man skulle komma till rätta med JO:s tilltagande arbetsbörda.[85] Utredningens arbete ägde rum i stort sett parallellt med Ämbetsansvarskommitténs arbete med att fullständigt reformera de offentliga tjänstemännens straffansvar. Eftersom JO-utredningens ställningstaganden var beroende av den straffrättsliga reformens innehåll, färdigställdes dess betänkande inte förrän propositionen med avskaffandet av ämbetsansvaret hade lagts fram.

11.2.2 Utredningsbetänkandet

År 1975 lade 1972 års JO-utredning fram sitt betänkande med titeln "JO-ämbetet – Uppgifter och organisation", SOU 1975:23. Utredningsbetänkandet innefattade ett förslag till ny JO-instruktion, vars innehåll motiverades enligt följande.

JO-ämbetet fyllde ett viktigt behov. I dagens samhälle ökade den offentliga förvaltningens arbetsuppgifter och lagstiftningen blev alltmer komplicerad. Risken för felaktig rättstillämpning och för att enskilda skulle drabbas av felaktiga tjänsteåtgärder blev därmed allt större. Existensen av ett fristående ämbete med högt kvalificerade innehavare, som ansvarade direkt inför riksdagen, var ägnad att motverka förekomsten av fel inom den offentliga verksamheten. Alltsedan dess tillkomst hade JO-ämbetet varit konstruerat som en åklagarbefattning. Numera uppträdde ombudsmännen emellertid endast sällan som åklagare. Ämbetets främsta funktion var istället att främja rättssäkerheten inom den offentliga sektorn genom att göra auktoritativa uttalanden. För den allmänna debatten hade JO:s utredande verksamhet ett betydande värde. När lagligheten i myn-

[84] Se KU 1970:47 och KU 1972:1.
[85] KU 1972:19.

digheternas hantering i ett särskilt fall sattes ifråga av massmedierna var det väsentligt att en opartisk institution som JO kunde granska vad som hade förekommit och lägga fram fakta och välgrundade omdömen.[86]

JO:s arbete med klagomålsärenden hade kontinuerligt ökat under hela senare delen av 1900-talet. Detta förhållande berodde bl.a. på att den offentliga verksamhet som stod under JO:s tillsyn hade expanderat kraftigt. Troligen skulle JO:s arbetsbelastning fortsätta att öka. Ämbetet måste därför förstärkas väsentligt. JO:s karaktär av extraordinärt organ, som inte kunde överta de ordinarie tillsynsorganens uppgifter, borde emellertid bibehållas. En önskvärd personalförstärkning skulle därför helst konstrueras så att den inte berörde ombudsmännen utan i första hand under dessa lydande tjänstemän.[87]

Före 1967 års reform inkom till JO och MO tillsammans omkring 1.800 klagomål per år. De senaste åren hade antalet klagomål till JO emellertid i allmänhet varit över 3.000 per år. För att få en bättre kännedom om de ärenden som ombudsmännen hade haft att utreda och om möjligt få en förklaring till den kraftiga ärendeökningen hade en stickprovsundersökning av ärendena genomförts. Av stickprovsundersökningen, som avsåg åren 1964, 1968 och 1972, framgick följande. I viss utsträckning var det troligt att frekvensen klagomålsärenden hos JO växte "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".[88]

I undersökningen anfördes vidare följande. Allmänhetens kännedom om JO föreföll ha blivit bättre under senare år, något som i sig sannolikt hade bidragit till en förstärkt benägenhet att klaga hos JO. Både efterkrigstidens förbättrade utbildningsnivå i fråga om de samhälleliga institutionerna och massmediernas uppmärksammande av JO kunde således antas ha ökat allmänhetens benägenhet att vända sig till JO med klagomål. Ökningen av klagomål hos JO var för övrigt inte någon unik före-

[86] SOU 1975:23 s. 77 ff.
[87] SOU 1975:23 s. 99 ff.
[88] SOU 1975:23 s. 237.

teelse, utan de flesta andra institutioner med klagomursfunktion hade genomgått en liknande utveckling. Denna utveckling berodde troligen på bl.a. en alltmer spridd "mer samhällskritisk, mindre auktoritetspräglad inställning till myndigheter och förvaltning".

I detta sammanhang kunde enligt vad som uppgavs i undersökningen noteras en ökad förekomst 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".

Av stickprovsundersökningen framgick, förutom att ökningen av antalet klagomål till JO var större än utbyggnaden av den offentliga förvaltningen, att antalet ärenden där den klagande inte hade en partsställning i det förfarande som klagomålet rörde hade ökat kraftigt. Vidare kunde konstateras att klagomål över det materiella innehållet i myndigheternas beslut hade blivit mer vanligt under de senaste åren jämfört med tidigare. Även klagomålen mot kommunala myndigheter hade ökat. Den sistnämnda ökningen kunde enligt undersökningen bero på att kännedom om att delar av den kommunala verksamheten hörde till JO:s kontrollområde hade blivit allt mer spridd samt på att avståndet mellan förvaltning och medborgare hade ökat sedan den äldre kommunala lekmannaförvaltningen i allt högre grad hade ersatts av en tjänstemannaförvaltning.[89] I 1975 års betänkande anfördes följande.

Eftersom JO:s arbete med att pröva klagomål var en utomordentligt viktig del av ämbetets verksamhet borde en minskning av arbetsuppgifterna i första hand ske genom en begränsning av t.ex. de rutinbetonade inspektionerna av olika myndigheter. Sådan inspektionsverksamhet borde istället bedrivas av de ordinära tillsynsmyndigheterna. Om JO:s rutinmässiga inspektionsverksamhet i viss mån övertogs av andra tillsynsorgan skulle ombudsmännen kunna ägna sig åt andra typer av initiativärenden och klagomål.[90] Även arbetet med klagomålsärendena kunde dock på olika sätt begränsas.

En metod att minska JO:s arbete med klagomålsärendena vore att ställa upp fasta avvisningsregler. Sådana avvisningsregler kunde innebära att

[89] SOU 1975:23 s. 277 ff.
[90] SOU 1975:23 s. 118 ff.

klagomål alltid lämnades utan prövning t.ex. om en viss tid hade förflutit från upptäckten av det påtalade felet, om klaganden hade försuttit möjligheten att besvära sig i ordinarie ordning eller om klaganden inte var personligen berörd av det påtalade felet.[91] Avgränsningsmetoden med fasta avvisningsregler framstod emellertid som olämplig eftersom den var påtagligt oflexibel. För att JO skulle få tillfälle att ägna sig åt de mer väsentliga ärendena borde istället införas en instruktionsbestämmelse som gav ombudsmännen en generell rätt att avskriva klagoärenden från handläggning om det var av mindre vikt att saken utreddes.[92]

Preskriptionstiden för det nya brottet myndighetsmissbruk var fem år.[93] För brott mot tystnadsplikt och för vårdslös myndighetsutövning var preskriptionstiden emellertid två år. Även det arbetsrättsliga sanktionsansvaret preskriberades i allmänhet efter två år.[94] Det föreföll därför lämpligt att JO inte till utredning tog upp förhållanden som hade inträffat längre tillbaka i tiden än två år. Undantag från denna regel borde i både klagomåls- och initiativärenden göras endast om det var från allmän synpunkt väsentligt att saken utreddes.[95]

Ytterligare ett sätt att minska JO:s arbetsbelastning vore att vidga ombudsmännens möjlighet att överlämna klagoärenden till annan myndighet. JO var ett extraordinärt organ och borde inte syssla med ärenden som lika väl kunde utredas och prövas av annan myndighet. Vissa rationaliseringar kunde därvid uppnås t.ex. genom ett förbättrat samarbetet mellan JO och JK.[96]

[91] I början av 1970-talet hade ombudsmännen vid samråd med JO-delegationen framställt önskemål om fasta avvisningsregler enligt dessa tre punkter. KU 1972:19 s. 8.

[92] Jfr 8 § i 1967 års instruktion. Särskilt om en person klagade över någonting som han hade läst om i tidningarna var det enligt de sakkunniga rimligt att ärendet ledde till utredning i mindre utsträckning än andra klagomål såvitt fråga inte var om väsentliga samhällsfrågor. Någon närmare analys av hur det skulle kunna fastställas vad som var "väsentliga samhällsfrågor" gjorde de sakkunniga emellertid inte och ledamoten Nils Berndtson reserverade sig i ett särskilt yttrande mot tanken att en klagande borde vara personligen berörd av det som ett klagoärende rörde. SOU 1975:23 s. 101 ff. och s. 228. Se även Strömberg, 1986, s. 94.

[93] Före 1975 års avskaffande av ämbetsansvaret var fem år den kortaste preskriptionstid som kunde gälla för ämbetsbrott. Se 35 kap. 2 § BrB av år 1965. Eftersom JO:s tillsyn i grunden avsåg att beivra ämbetsbrott utredde ombudsmännen i allmänhet endast ärenden som rörde händelser som hade ägt rum högst fem år tidigare. Genom 1975 års straffrättsreform togs emellertid den särskilda preskriptionstiden för ämbetsbrott bort.

[94] Se 14 kap. 5 § i 1976 års LOA.

[95] SOU 1975:23 s. 102 f. och 159 ff.

[96] Särskilt vissa sorters s.k. myndighetsinterna klagomål kunde JK enligt betänkandet ibland vara mer lämpad att utreda än JO. SOU 1975:23 s. 109 f. Såsom framgår av avsnitt 11.2.4 kom JO enligt 18 § i 1975 års instruktion att efter överenskommelse med JK kunna överlämna ärenden till denne. I övrigt var överlämnandemöjligheterna i 18 § desamma som enligt 9 § i 1967 års instruktion.

JO:s åtals- och erinringspraxis hade varit föremål för diskussioner. I samhällsdebatten hade därvid ibland gjorts gällande att ombudsmännen borde väcka fler åtal än vad som skedde. Avskaffandet av ämbetsansvar aktualiserade dock snarast en diskussion om huruvida JO överhuvudtaget skulle ha kvar en befogenhet att väcka åtal. Åtal medförde att "en stor dyrbar apparat" togs i anspråk samt var dessutom "tidskrävande för ombudsmannen och den som får i uppdrag att utföra åtalet och besvärande för den som åtalet riktar sig mot."[97] Med hänsyn till JO:s funktion föreföll det emellertid lämpligt att ombudsmännen behöll sina åtalsbefogenheter. Deras möjligheter att sedan förundersökning hade inletts underlåta åtal borde därvid på samma sätt som för vanliga åklagare regleras genom rättegångsbalkens bestämmelser om undantag från åtalsplikt.

Genom ämbetsansvarsreformen hade straffansvaret för vanliga tjänstefel i stort sett ersatts av ett arbetsrättsligt ansvar. JO borde därför ha befogenhet att få tjänstemän som genom försummelser satt enskildas rättssäkerhet i fara ålagda disciplinpåföljd eller avskedade. Avskaffandet av tjänstefelsbrottet gjorde att det inte längre var möjligt för ombudsmännen att väcka åtal mot en försumlig tjänsteman om denne hade ålagts en alltför lindrig disciplinpåföljd. Om ett arbetsrättsligt sanktionsbeslut hade föranletts av ett JO-ärende borde JO därför kunna få beslutet prövat av domstol. En sådan talerätt skulle stärka både JO:s ställning och allmänhetens förtroende för förvaltningen. Dessutom borde ombudsmännen ha rätt att bryta den preskriptionsfrist om två år som gällde för arbetsrättsliga sanktioner. JO:s befogenheter att bryta preskriptionen samt att föra talan mot arbetsgivarmyndighetens beslut skulle emellertid endast gälla beträffande arbetstagare som hade särskilt författningsreglerat disciplin- och avskedandeansvar, dvs. statsanställda och sådana kommunalanställda vars tjänster var statligt lönereglerade. Beslut som hade sin grund i mellan arbetsmarknadsparterna träffade avtal vore det däremot inte lämpligt att låta JO gripa in i på annat sätt än genom kritiska uttalanden.[98]

JO-ämbetets uttalanden och beslut var inte bindande föreskrifter eller disciplinära sanktioner utan åsiktsyttringar, som skulle vara myndigheterna till vägledning på grund av tyngden i den sakliga argumenteringen. Således kunde JO:s beslut inte överklagas. Ibland förekom att ombudsmännen formulerade svårbegripliga yttranden som innefattade viss kritik men inga direkta påståenden om att fel begåtts. Sådana beslut borde inte förekomma. Istället borde ombudsmännen begränsa sina uttalanden till vad som framstod som nödvändigt för att klarlägga om en

[97] SOU 1975:23 s. 134.
[98] SOU 1975:23 s. 140 ff. och 165 ff.

tjänsteman hade begått ett brott eller eljest handlat felaktigt eller olämpligt. Till JO:s uppgifter hörde emellertid att verka för en ändamålsenlig rättstillämpning. Därför var man tvungen att godta att JO ibland tog ställning i såväl rättsfrågor som i rena lämplighetsfrågor. Det förhållandet att JO kunde lägga fram sin på sakliga skäl grundade åsikt om hur en tjänsteman skulle förfara i ett särskilt fall kunde utgöra ett värdefullt tillskott i den offentliga debatten. JO:s befogenhet att göra uttalanden borde i ärenden som inte ännu hade avslutats emellertid användas med återhållsamhet.[99]

Avskaffandet av ämbetsansvar gjorde att den personkrets som JO skulle ha tillsyn över måste avgränsas på ett nytt sätt. Ett lämpligt sätt att avgränsa JO:s tillsynsområde vore att föreskriva att JO-ämbetet skulle ha tillsyn över statliga och kommunala myndigheter och inrättningar, tjänstemän och andra befattningsinnehavare vid dessa, vissa militära befattningshavare samt envar annan som innehade tjänst eller uppdrag, varmed myndighetsutövning följde. Ett angivande av personkretsen genom en uppräkning av detta slag skulle förändra det gällande rättsläget genom att t.ex. taxeringsnämnder skulle komma att omfattas av JO:s tillsyn. Riksdagsledamöter, vissa riksdagen underställda organ, regeringen, statsråd, kommunfullmäktige och JK borde JO emellertid inte kunna granska. Dessutom borde ett särskilt stadgande skapas om att JO endast om särskilda skäl förelåg skulle ingripa mot befattningshavare utan självständiga beslutsbefogenheter.[100]

JO-ämbetets organisation med tre jämställda ombudsmän hade vissa brister. Att ha en enda JO vore därför en mycket tilltalande idé, som skulle stämma väl överens med den traditionella uppfattningen om ombudsmannen som en till namnet känd riksdagens och folkets förtroendeman. Eftersom medborgarna i princip kunde antas fordra att varje enskilt klagomål granskades av en ombudsman personligen var en sådan organisationsform av arbetsbelastningsskäl emellertid inte möjlig att införa. I och för sig vore det önskvärt att antalet ombudsmän inte kontinuerligt utökades i takt med att ärendetillströmningen fortsatte att öka. Antalet ombudsmän borde emellertid vara fyra, varvid systemet med ställföreträdande ombudsmän som tjänstgjorde parallellt med de ordinarie befattningsinnehavarna helt kunde avskaffas. Även om ombudsmännen allt-

[99] SOU 1975:23 s. 132 ff.

[100] SOU 1975:23 s. 40 och 147 ff. Genom att som tillsynsobjekt nämna offentliga myndigheter och inrättningar först och därefter nämna vid dessa verksamma befattningshavare markerades enligt de sakkunniga att det i första hand var myndigheter och inrättningar som JO borde granska. Uttrycket inrättningar åsyftade t.ex. museer, kommittéer och vissa typer av nämnder. SOU 1975:23 s. 154 f.

jämt skulle ha varsitt tillsynsområde, skulle ämbetet kunna bli effektivare och "smidigare än nu anpassa sig till den offentliga förvaltningens utveckling" om en av ombudsmännen utsågs till chef. Denne chefsombudsman borde ha den administrativa beslutanderätten inom ämbetet och en befogenhet att ge allmänna riktlinjer för både de övriga ombudsmännens och hela ombudsmannaexpeditionens arbete. Innan han fastställde ämbetets arbetsordning eller begärde anslag för ämbetets verksamhet skulle han emellertid samråda med JO-delegationen.[101]

Ombudsmännens arbetsbelastning borde dessutom kunna minskas genom ökad delegation av arbetsuppgifter till expeditionstjänstemännen. Sålunda borde kansli- och byråcheferna kunna besluta att avvisa eller avskriva ärenden från handläggning. Någon rätt att framföra kritik skulle de emellertid inte ha. Inte heller borde de kunna låta åtala någon eller anmäla någon för disciplinåtgärd. Även om denna typ av delegationsmöjligheter skapades skulle ett stort antal ärenden hänskjutas till ombudsmännen. För att ytterligare begränsa ombudsmännens arbetsbelastning borde det enligt de sakkunniga därför bli möjligt för föredragande tjänstemän att sedan en ombudsman hade fattat ett beslut med innebörd att ett ärende lämnades utan åtgärd helt självständigt ansvara för författandet och utformningen av beslutet.[102]

11.2.3 Utskottsbetänkandet

Riksdagsbehandling av betänkandet ägde rum inom KU. Remissyttrandena gavs in från ungefär 40 olika myndigheter och andra institutioner.[103] I anslutning till betänkandet framställdes dessutom ett flertal motioner om JO-ämbetets utformning. Sedan KU hade tagit del av remissyttrandena anförde utskottet att såväl JO:s växande arbetsbörda som ämbetsansvarsreformen gjorde en översyn av JO-ämbetets uppgifter och ställning i samhället påkallad. Mot bakgrund av att både JK:s uppgifter och delar av de offentliga tjänstemännens arbetsrättsliga ställning alltjämt höll på att utredas antog KU att JO-ämbetet under alla förhållanden skulle behöva reformeras ytterligare i framtiden. Utskottet omarbetade emellertid delar av de sakkunnigas instruktionsförslag och anförde följande.

I den nya regeringsformens parlamentariska system hade JO ingen uppgift att fylla som folkrepresentationens kontrollant av regeringsmaktens utövande. Istället var JO:s huvuduppgift att tillvarata den enskildes

[101] SOU 1975:23 s. 18 och 177 ff.
[102] SOU 1975:23 s. 185 ff.
[103] KU 1975/76:22 s. 4 f. Sakkunnigbetänkandet utmynnade alltså inte i någon proposition utan sedan 1970-talet har lagstiftning som rör JO hanterats av riksdagen. Jfr KU 1972:19 s. 9.

intresse av en lagenlig och korrekt behandling från de offentliga organens sida. Inte minst under senare år hade JO tjänat som förebild för många andra länder som hade inrättat liknande tillsynsorgan. I Sverige hade ämbetet fått ökad betydelse i takt med den offentliga förvaltningens växande omfattning och lagstiftningens alltmer komplicerade karaktär.[104]

Klagomålsprövningen var JO:s viktigaste uppgift. Särskilt under senare år var det på detta område som ämbetets arbetsbelastning hade ökat kraftigt. Att JO regelmässigt avvisade klagomål när klaganden ännu hade kvar sina ordinarie besvärsmöjligheter var i och för sig lämpligt. JO-utredningens förslag att utvidga den nuvarande möjligheten att avvisa klagomål föreföll emellertid onödigt. Någon generell skyldighet för JO att pröva alla ärenden som kom in förelåg inte. En uttrycklig avvisningsbestämmelse var därför av tvivelaktigt värde. För ett organ av så "utpräglad förtroendekaraktär som JO-ämbetet förefaller det mer ändamålsenligt att helt överlämna sådana bedömningsfrågor som om ett ärende skall upptas till prövning eller ej till JO:s eget avgörande. Den avvägning av motstående intressen som här måste ske är enligt utskottets mening inte ägnad att lösas med formella bestämmelser".[105]

De flesta av utredningsförslagen för att minska JO:s arbetsbelastning framstod som väl genomtänkta och hade också godtagits av flertalet remissinstanser. Eftersom disciplinansvar preskriberades efter två år föreföll det lämpligt att JO normalt avvisade anmälningar som avsåg förhållanden som låg mer än två år tillbaka i tiden, om det inte var från allmän synpunkt väsentligt att saken utreddes. Även förslaget i utredningsbetänkandet att JO:s inspektionsverksamhet borde begränsas var väl motiverat. Även om JO:s generella undersökningar av särskilda rättsfrågor var en viktig verksamhet, så borde JO inte ägna sig åt inspektionsåtgärder som lika gärna kunde skötas av andra myndigheter. I och för sig var JO:s s.k. rutinmässiga inspektionsverksamhet, såsom hade framhållits av många remissinstanser, av stort värde ur bl.a. preventiv synpunkt. I allmänhet kunde denna typ av inspektioner emellertid överlåtas till bl.a. de centrala tillsynsmyndigheterna. JO borde inte utvecklas till ett stort ämbetsverk och därmed förlora den personliga karaktär som ämbetet hittills haft. Med denna målsättning var det "nödvändigt att viss verksamhet inom JO-ämbetet prioriterades. Mot bakgrund av den betydelse utskottet tillmäter klagomålsprövningen blir det ofrånkomligt att inskränka på inspektionsverksamheten och i första hand på de rutinmässiga inspektionerna".[106]

[104] KU 1975/76:22 s. 48 ff.
[105] KU 1975/76:22 s. 51 ff.
[106] KU 1975/76:22 s. 54.

I fråga om avgränsningen av ombudsmännens tillsynsområde hade JO-utredningens betänkande godtagits av de flesta remissinstanser. Ämbetet borde därför såsom hade föreslagits ha tillsyn över statliga och kommunala myndigheter och inrättningar, tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa samt envar annan som innehade tjänst eller uppdrag, varmed myndighetsutövning följde. Inte heller i fråga om utformningen av JO:s sanktionsmöjligheter och åtalsbefogenheter fanns något att erinra mot betänkandets förslag.[107] Enligt JO-utredningen borde JO emellertid ha talerätt mot arbetsgivarmyndigheters beslut endast i ärenden som hade föranletts av en JO-anmälan, trots att även andra beslut kunde förefalla alltför milda. En sådan åtskillnad var "inte motiverad. Utskottet anser sålunda att JO bör ha talerätt även om han själv inte initierat saken". Inom det särskilt författningsreglerade ansvarsområdet skulle JO alltså generellt kunna vara tjänstemannens motpart i arbetsrättsliga sanktionsärenden.[108] Någon anledning att, såsom hade förslagits motionsvis, ge JO rätt att hos de högsta domstolsinstanserna väcka talan om hur en rättslig fråga skulle bedömas förelåg emellertid inte. Befogenhetsutökningar av denna art borde inte utredas förrän erfarenheterna av hur ämbetsansvarsreformen påverkade JO:s arbete hade kunnat utvärderas.[109]

För upprätthållandet av den auktoritet som ämbetets verksamhet förutsatte var det av utomordentlig betydelse att JO:s beslut var väl underbyggda och nyanserat formulerade. Ämbetets utpräglade förtroendekaraktär gjorde emellertid att det helt måste överlämnas till ombudsmännens eget omdöme att utforma sin praxis i fråga om såväl uttalanden i rättstillämpningsfrågor som i frågor av mera omdömes- eller lämplighetskaraktär. En tjänsteman som av JO konstaterades ha gjort sig skyldig till straffvärt fel skulle ha rätt att bli åtalad om han begärde det.[110] Ett annat synsätt borde emellertid anläggas om JO hade funnit att en tjänsteman hade handlat felaktigt eller olämpligt utan att förfarandet var straffbart eller så försumligt att det borde anmälas till arbetsgivaren för ansvarsutkrävande. I sådana fall kunde tjänstemannen inte kräva att JO anställde åtal eller gjorde en disciplinanmälan.

JO-utredningens uppfattning att systemet med ställföreträdande ombudsmän borde avskaffas och en av ombudsmännen ges en chefsposition över de andra ombudsmännen, som skulle vara tre stycken, hade blivit föremål för delade meningar bland remissinstanserna. Mot bakgrund av

[107] KU 1975/76:22 s. 56 ff.
[108] KU 1975/76:22 s. 61 f.
[109] KU 1975/76:22 s. 50 och mot. 1975:2179. I remissyttranden från JO, Högsta domstolen och Regeringsrätten anfördes synpunkter som låg i linje med den i motionen framförda idén.
[110] KU 1975/76:22 s. 57. Jfr JO 1974 s. 577, särskilt s. 602 f.

JO:s funktion och de senaste årens ärendeutveckling ansåg KU emellertid att utredningens uppfattning i frågan borde godtas. Förslaget att tjänstemän vid JO-expeditionen skulle ges rätt att fatta beslut om avvisning och avskrivning av klagomål fann KU, liksom flertalet av remissinstanserna, däremot inte acceptabelt. Enligt utskottet var det nämligen av vikt för allmänhetens förtroende för JO-ämbetet att de som klagade hos JO verkligen nådde fram till en ombudsman.[111]

KU:s ende vänsterpartistiske ledamot reserverade sig i vissa avseenden mot utskottspluralitetens uppfattning om JO-ämbetet och anförde följande. Vare sig riksdagen eller regeringen ägnade sig i tillräcklig grad åt en kontinuerlig och systematisk uppföljning av rättstillämpningen. Särskilt som Sverige saknade ett system med "överprövning i civildomstol av förvaltningsbeslut" var detta förhållande oroande. JO-ämbetet borde därför byggas ut och bli ett "mera aktivt och systematiskt arbetande uppföljnings- och kontrollorgan". Om JO fick tillräckliga resurser och befogenheter för att "kunna fylla rollen av ett verkligt kontrollorgan för riksdagen" skulle nämligen garantier kunna skapas "för att lagstiftarens verkliga intentioner kom till uttryck i rättstillämpningen".

Utskottets två moderata ledamöter betonade i ett särskilt yttrande att vardera av de fyra ombudsmännen alltjämt skulle vara självständiga trots skapandet av en chefsfunktion, att det var av stor vikt att "varje klaganden får sin sak prövad av en JO direkt" samt att en "vidsträckt inspektionsverksamhet" borde utövas i så hög grad som möjligt. Vidare menade de att JO:s rätt att om det från allmän synpunkt var väsentligt kunna utreda förhållanden som låg mer än två år tillbaka i tiden var olämplig med hänsyn till "tjänstemännens berättigade krav på rättstrygghet" samt att inordnandet av JO i det arbetsrättsliga sanktionssystemet hade skett på ett osystematiskt sätt, som innefattade "lösningar av varje detaljfråga för sig".[112]

11.2.4 Instruktionen för justitieombudsmännen av år 1975

Det i avsnitt 11.2.3 ovan redovisade utskottsbetänkandet med förslag till ny instruktion antogs av riksdagen. Instruktionen trädde i huvudsak i kraft samtidigt som ämbetsansvarsreformen, dvs. den 1 januari 1976.[113] Den nya instruktionen hade följande innehåll.

[111] KU 1975/76:22 s. 64 ff. Jfr avsnitt 12.3 nedan.
[112] KU 1975/76:22 s. 80 ff.
[113] Vissa delar av instruktionen trädde emellertid i kraft dagen efter den dag då val av justitieombudsmän förrättades under 1975/76 års riksdag. Se lagen (1975:1057) med instruktion för riksdagens ombudsmän.

I 1 § fastslogs att justitieombudsmännen i den omfattning som angavs i 2 § skulle ha tillsyn "över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden". Därefter angavs i 2 § av instruktionen hur tillsynsområdet var avgränsat genom en i enlighet med utskottsbetänkandet utformad uppräkning, bl.a. av olika personkretsar, i sammanlagt nio skilda punkter.[114] Av 3 § följde att tillsynen över kommunala myndigheter skulle ske med beaktande av den kommunala självstyrelsen. Vidare angavs att ombudsmännen särskilt skulle "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". Denna paragraf, som korresponderade med 1 kap. 1 och 9 §§ RF samt 2 kap. RF, kan sägas ha motsvarat angivandet i 2 § i tidigare instruktioner av att JO framför allt borde ägna sig åt felaktigheter som antingen "härröra ifrån egennytta, wrångvisa, wäld och grof försumlighet" eller skapade "en allmän osäkerhet för medborgares rättigheter".

Av 4 § i instruktionen följde på ett likartat sätt som i 2 § 3. st. i 1967 års instruktion att JO kunde göra framställningar till riksdag eller regering om författningsändringar eller annan åtgärd från statens sida. I den följande bestämmelsen angavs att ombudsmännens "tillsyn bedrives genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade". Den ordning i vilken arbetsuppgifterna omnämndes markerade enligt KU att JO i första hand skulle ägna sig åt klagomål och inte åt inspektioner.[115]

JO:s sanktionsmöjligheter reglerades i 6 och 7 §§. I 6 § angavs inledningsvis att ombudsman "avgör ärenden genom beslut, vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning". Paragrafen reglerade även JO:s åtalsplikt, som år 1976 blev densamma som andra åklagares, och befogenhe-

[114] Under JO:s tillsyn stod, såsom framgår av avsnitt 11.2.2 och 11.2.3 ovan, statliga och kommunala myndigheter och inrättningar samt tjänstemän och andra befattningsinnehavare vid dessa myndigheter och inrättningar samt envar annan som innehade tjänst eller uppdrag, med vilka myndighetsutövning var förenat, jämte vissa typer av krigsmän. En del tjänstemän vid mer eller mindre privaträttsliga men av Kungl. Maj:t eller regeringen stadfästa institutioner, vilka tjänstemän tidigare hade haft ämbetsansvar, stod sålunda inte längre under JO:s tillsyn. Undantagna från tillsynen var vidare vissa riksdagsorgan, JK och ledamöter av beslutande kommunala församlingar. Om begreppet av myndighetsutövning i JO-instruktionen, se t.ex. JO 1977/78 s. 242.

[115] KU 1975/76:22 s. 69.

ten att göra anmälan om disciplinförfarande, avstängning eller avskedande. Förstärkningen av ämbetets sanktionsmöjligheter genom bl.a. rätten att inom det särskilt författningsreglerade området föra talan mot arbetsgivares sanktionsbeslut fanns i 7 §.[116]

I 8 § i 1975 års instruktion stadgades att JO inte borde ingripa mot befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det ej var påkallat av särskilda skäl. Såsom framgår av avsnitt 9.3.1 ovan hade tjänstemän med osjälvständiga arbetsuppgifter i allmänhet inte haft ämbetsansvar, varför en sådan bestämmelse tidigare inte hade behövts. I 9 och 10 §§ fanns bestämmelser om ombudsmännens åklagarfunktioner vid brottsmisstankar mot funktionärer inom de högsta statsrättsliga organen.[117] JO:s skyldighet att till riksdagen avge en årlig ämbetsberättelse följde av 11 § av instruktionen.

I 12–16 §§ i instruktionen fanns arbetsorganisatoriska regler. En del av dessa bestämmelser var tämligen oförändrade jämfört med motsvarande regler i 1967 års instruktion. Det förhållandet att JO-funktionen nu utövades av fyra justitieombudsmän, varav en var administrativ chef, hade emellertid påverkat en del stadganden. Så angavs i 12 § att den administrative chefen skulle bestämma "inriktningen i stort av verksamheten". Vidare följde av 15 § att denne efter samråd med de andra ombudsmännen kunde i arbetsordning eller genom särskilt beslut föreskriva att ett särskilt ärende eller en grupp av ärenden skulle hänskjutas till antingen honom själv eller viss annan ombudsman, oberoende av de fastställda tillsynsområdena.[118]

I 17 § fanns vissa, jämfört med tidigare oförändrade, regler om klagomål. Av 18 § följde på samma sätt som enligt 9 § av år 1967 JO:s rätt att

[116] Av 7 § 2 och 3 st. i instruktionen följde att ombudsmannen, om en arbetstagare förde talan mot ett sanktionsbeslut som hade tillkommit på anmälan av JO, ensam var arbetstagarens motpart i tvisten och att bl.a. LRA skulle tillämpas.

[117] I 9 § angavs endast att det i regeringsformen fanns föreskrifter "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". Av 10 § följde att ombudsman var skyldig att föra åtal mot statsråd på anmodan av KU eller mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ i enlighet med vad som var särskilt föreskrivet.

[118] I 13 § fanns bestämmelser om ombudsmannaexpeditionens organisation. Enligt 14 § skulle den ombudsman som var administrativ chef efter samråd med JO-delegationen och övriga ombudsmän fastställa ämbetets arbetsordning. Av 16 § följde att de fyra ombudsmännen i allmänhet förväntades kunna ta över varandras arbetsuppgifter, om någon av dem var tillfälligt hindrad att utöva sin tjänst. Blev ombudsman så långvarigt hindrad att utöva sin tjänst att den administrative chefen ansåg att det fanns behov av en ersättare skulle han anmäla detta förhållande till riksdagen. Därefter ankom det på riksdagen att enligt 8 kap. 10 § RO förordna en ställföreträdare för den frånvarande ombudsmannen.

lämna över klagomål till annan myndighet för vidare handläggning. Enligt 1975 års instruktion kunde emellertid klagomål lämnas över även från JO till JK, om denne hade samtyckt till förfarandet. Den skyldighet som JO hade haft enligt 9 § av år 1967 att underrätta klaganden om att klagomålet överlämnades till annan myndighet ersattes år 1975 med ett nytt stadgande i 19 §. Av denna bestämmelse följde att ombudsman alltid skyndsamt borde lämna klaganden besked om huruvida ett klagomål avvisats, avskrivits från handläggning, överlämnats till annan myndighet eller upptagits till utredning.[119]

Såsom KU hade föreslagit togs den s.k. generalklausulen om avskrivning bort och istället angavs i 20 § att ombudsman inte till utredning borde uppta förhållanden som låg mer än två år tillbaka i tiden, om det inte var från allmän synpunkt väsentligt att saken utreddes. Vidare reglerade denna bestämmelse JO:s hantering av skadeståndsanspråk på grund av preskriberade brott i tjänsten.[120]

Av 21 § följde att JO skulle verkställa de utredningsåtgärder som varje ärende fordrade, hade rätt till insyn i all verksamhet inom befogenhetsområdet samt ägde förelägga samarbetsovilliga tjänstemän ett vite om högst 1.000 kr. I denna bestämmelse hade även ombudsmännens nytillkomna rätt att avge sådan anmaning som hindrade preskription av arbetsrättsliga förseelser influtit. Den följande paragrafen avhandlade JO:s åklagarbefogenheter på ett jämfört med 13 § i den tidigare instruktion tämligen oförändrat sätt. I 23 och 24 §§ reglerades bl.a. ärendenas handläggning. Stadgandena i 25–28 §§ av instruktionen hade givits rubriken "Övriga bestämmelser". Bland dessa organisatoriska och formella bestämmelserna fanns bl.a. regler om öppettider och om tjänstetillsättningar vid ombudsmannaexpeditionen.

11.2.5 Vissa statistiska uppgifter om JO:s verksamhet fr.o.m. år 1976 t.o.m. år 1988/89

Såsom har nämnts i avsnitt 11.2.4 ovan trädde både de lagändringar som ämbetsansvarsreformen medförde i 20 kap. BrB och huvuddelarna av 1975 års JO-instruktion i kraft den 1 januari 1976. Instruktionen upphörde att gälla år 1987. Brottstyperna myndighetsmissbruk och vårdslös

[119] Närmare om bl.a. uttrycket "skyndsamt", se Sundin, 1992, och Swanström, 1992.

[120] Om JO:s bristande skyldighet att inleda utredningar, se den s.k. generalklausulen om avskrivning i 8 § i 1967 års instruktion. Ombudsmännens möjlighet att utreda brottsliga gärningar som hade preskriberats vidgades år 1975 jämfört med tidigare genom att utredning kunde verkställas inte bara om ett skadeståndsanspråk förelåg utan även om det var "från allmän synpunkt väsentligt" att saken utreddes.

myndighetsutövning fanns emellertid kvar till den 1 oktober 1989. Eftersom detta arbete rör JO:s tillsyn beträffande tjänsteförsummelser, har jag ansett det lämpligt att här redovisa uppgifter om JO:s verksamhet under tidsperioden fr.o.m. år 1976 t.o.m. år 1988/89.[121]

De fyra sista åren av här studerad tidsperiod, d.v.s. fr.o.m. verksamhetsåret 1985/86 t.o.m. verksamhetsåret 1988/89, rörde i genomsnitt nästan 80 procent av initiativärendena och ca 57 procent av klagomålen s.k. administrativa förvaltningsmyndigheter.[122] JO:s mer traditionella tillsynssektorer i form av domstols-, försvars-, polis-, kriminalvårds-, exekutions- och uppbördsväsendena stod däremot för endast ca 20 procent av initiativärendena men utgjorde ca 43 procent av klagomålsärendena. Det höga antalet initiativärenden rörande förvaltningsmyndigheter var dock inte slumpmässigt utan torde ha berott på att JO vid denna tid bedrev praxisundersökningar, s.k. projekt,[123] vid en mängd myndigheter såsom t.ex. socialförvaltningarna.

Antalet nya ärenden steg i slutet av 1970-talet men sjönk under senare delen av 1980-talet. I genomsnitt uppgick antalet nya tillsynsärenden under de 14 åren fr.o.m. år 1976 t.o.m. år 1988/89 dock till ca 3.350 per år.[124] Av det totala antalet ärenden var vanligen ungefär 4 procent inspektions- och övriga initiativärenden. De resterande 96 procenten av ärendena uppkom alltså genom klagomål från enskilda personer. I snitt ca 15 procent av ärendena föranledde erinran, kritik eller motsvarande. De ärenden, ca 4,5 stycken per år, som föranledde åtal eller disciplinanmälan utgjorde ca 0,13 procent, dvs. 1,3 promille, av det totala ärendeantalet och ca 0,9 procent, dvs. 9 promille, av antalet ärenden varigenom någon

[121] P.g.a. omläggningen från kalenderårsvisa redovisningar till årsvisa redovisningar per 30 juni omfattar statistiken i ämbetsberättelsen för år 1976 ärenden endast för tiden fr.o.m. den 1 januari 1976 t.o.m. den 30 juni 1976. För att inte antalet ärenden för första halvåret år 1976 skall snevrida genomsnittssiffrorna har jag försökt åstadkomma rättvisande siffror genom att dubbla de statistiska uppgifterna för verksamhetsåret 1976.

[122] Såsom har nämnts i avsnitt 9.3.3 ovan är mina beräkningar av JO-ärendenas ämnesinriktningar endast översiktliga, varför jag har nöjt mig med att undersöka de fyra sista åren av aktuella tidsperioder. Eftersom de statistiska gruppernas innehåll ändrades i flera avseenden under 1900-talet är denna typ av uppgifter från 1970-talet under alla förhållanden mer eller mindre inkommensurabla med uppgifter från 1950- och 1960-talen. Så redovisades t.ex. anstaltsväsendet i form av sinnessjukvård, medicinalväsendet och alkoholistanstalter fr.o.m. år 1968 inte längre som egna statistiska grupper utan ingick i generell sjukvårds- och socialtjänstsverksamhet. Stora delar av anstaltsväsendet flyttades sålunda från det traditionella tillsynsområdet frihetsberövande verksamheter till förvaltningsmyndigheterna.

[123] Se vidare avsnitt 11.2.6 nedan.

[124] Fr.o.m. slutet av 1970-talet redovisas inte längre administrativa ärenden i ämbetsberättelsernas statistik, vilket förhållande torde ha minskat ärendeantalet något.

typ av felaktighet uppdagades. Åren 1968–1975 var dessa siffror ca 1,7 respektive ca 9,5 promille och alltså endast marginellt högre.[125]

Andelen disciplinanmälningar bland de ärenden som föranledde åtal eller disciplinanmälan tycks ha ökat från ca 25 procent under tidigare delen av 1970-talet till ca 50 procent åren närmast efter ämbetsansvarsreformen.[126] Om alla ärenden i den statistiska gruppen med åtal eller disciplinanmälningar skulle ha bestått av åtal som ledde till fällande domar, skulle av JO beivrade brott under dessa 14 år dock proportionellt sett ha motsvarat så mycket som uppåt 20 procent av det totala antalet enligt 20 kap. BrB lagförda brott. Enligt SCB:s statistik över brottslighet lagfördes under tiden fr.o.m. år 1976 t.o.m. år 1989 nämligen i genomsnitt endast något över 18 personer per år såsom skyldiga till brott enligt 20 kap. BrB.[127] Jämfört med de föregående åtta åren, för vilka avsnitt 9.3.3 ovan upptar statistiska uppgifter, minskade denna typ av brottslighet alltså med ca 80 procent efter år 1975. Den depenalisering som ämbetsansvarsreformen medförde fick således betydligt mer påtagliga effekter på de ordinära åtalen enligt 20 kap. BrB än på JO:s benägenhet att vidta åtals- eller disciplinanmälningar.

11.2.6 Något om JO:s verksamhet efter 1975 års reform

Genom avskaffandet av ämbetsansvar ändrades utgångspunkten för JO:s erinringsbefogenhet. Det är därför inte förvånande att det under senare delen av 1970-talet framkom tydliga tendenser hos JO att medvetet ägna sig åt renodlat preventiva informationsåtgärder istället för efterhandsgranskande tillsynsåtgärder. Så anfördes ibland att inspektioner hade "varit av uteslutande informativ karaktär".[128] Vidare började JO att ha policyskapande "hearings" med företrädare för tjänstemannakårer samt att sprida kunskap om ämbetet till allmänheten genom direkta hänvändelser till media bl.a. i form av årligen anordnade journalistseminarier.[129] Det förhållandet att ombudsmannaämbetet trots avskaffandet av ämbetsansvar

[125] Såsom JO påpekade i sitt remissutlåtande över Ämbetsansvarskommitténs slutbetänkande kan en av anledningarna till att JO och JK under 1950- och 1960-talen väckte allt färre åtal dock ha varit att ämbetenas arbetsbelastning gjorde att "mera klara fall av tjänstefel beivras genom de allmänna åklagarnas försorg". JO 1973 s. 563 f.

[126] Jfr Ds Ju 1983:7 s. 179.

[127] Eftersom ansvar enligt 20 kap. BrB sedan 1977 års utvidgning av mutbrottet kan riktas mot personer inom privat verksamhet är det dock inte rättvisande att jämföra brott enligt 20 kap. BrB med äldre tiders ämbetsbrott.

[128] Se t.ex. JO 1978/79 s. 17 f.

[129] Se t.ex. JO 1982/83 s. 17 f. Även om verksamhet av liknande art i och för sig hade förekommit även på 1960-talet blev JO:s rent informativa åtgärder i slutet av 1970-talet enligt min mening mer uttryckligt policyskapande än tidigare.

hade en viktig funktion att fylla i det moderna välfärdssamhället betonades i ämbetsberättelserna bl.a. genom att dessa åren 1976/77 och 1978/79 innefattade redogörelser för ombudsmannainstitutionens utbredning runt om i världen.[130]

Såsom framgår av avsnitt 11.2.3 ovan uttalade KU i samband med 1975 års reform att klagomålsprövningen var JO:s viktigaste uppgift men att ombudsmännen även borde prioritera inspektioner med inriktning på studier av särskilda rättsfrågor.[131] Under intryck av dessa uttalanden började JO att ägna sig åt s.k. projektverksamhet, som dock snarast var en sorts modernisering av de praxisundersökningar som har utförts sedan slutet av 1940-talet.[132]

Projektens närmare beskaffenhet redovisas i JO 1983/84 s. 15 enligt följande. "Under senare år har i JO:s arbete på området för tillsyn av skatte- och kronofogdemyndigheterna liksom av de allmänna förvaltningsdomstolarnas arbete med skattemål de traditionella verksamhetsformerna kompletterats med systematiska undersökningar av bestämda delar av en myndighets ansvarsområde – s.k. projekt – vilka redovisats som särskilda beslut under den gemensamma titeln 'JO om ...'. Projekten har initierats av enskilda anmälningar, gjorda iakttagelser eller av önskemålet att få en bild av hur en viss lagstiftning fungerar främst mot bakgrund av de övergripande kraven på enhetlighet och effektivitet i tillämpningen. Som ett viktigt och naturligt led i detta arbete ingår besök hos myndigheter där intresset koncentreras till just den eller de aktuella frågorna. Vidare förekommer i dessa sammanhang mera formlösa besök hos myndigheter m.m."

Såsom framgår av bl.a. avsnitt 9.3.4 ovan var det oklart om erinringsförfarandet var en direkt utlöpare av åtalsbefogenhet eller om även avskrivningsbeslut som inte innefattade en direkt eller indirekt åtalsunderlåtelse kunde betecknas som erinringar. Oavsett om erinringarna tidigare teoretiskt sett alltid hade inneburit en åtalsunderlåtelse eller inte, så hade

[130] Se JO 1976/77 s. 14 ff. och JO 1978/79 s. 20 ff. Ombudsmännen deltar sedan 1960-talet i olika typer av internationell informationsverksamhet rörande JO och svensk förvaltningsrätt, vilken verksamhet vanligen redovisas i ämbetsberättelserna i skrivelsen till riksdagen under rubriken "internationellt samarbete".

[131] KU 1975/76:22 s. 54. Se även Vänsterpartiets uppfattning att JO borde fungera som ett "verkligt kontrollorgan för riksdagen" genom att tillse att "lagstiftarens verkliga intentioner kom till uttryck i rättstillämpningen". KU 1975/76:22 s. 80 ff. Om projektverksamheten, se t.ex. JO 1977/78 s. 15 f., JO 1982/83 s. 217 ff., JO 1983/84 s. 265 ff., JO 1984/85 s. 16 och JO 1986/87 s. 272 ff. Ett flertal av 1980-talets projekt finns utgivna som separata skrifter med beteckningen "JO om ...".

[132] Se t.ex. JO 1982/83 s. 15. Fr.o.m. 1970-talet bedrevs inspektionsverksamheten på ett tydligt ämnesinriktat sätt. Eftersom ombudsmännen redan enligt 1967 års instruktion hade varsitt ansvarsområde blev inspektionerna emellertid i viss mån ämnesinriktade redan då.

den nya brottsbeskrivningen i 20 kap. 1 § BrB så pass begränsad räckvidd att beslut som avslutades med kritik efter år 1975 endast mycket sällan innefattade en åtalsunderlåtelse. Efter ämbetsansvarsreformen, i samband med vilken JO:s åtalsplikt formellt sett ju gjordes absolut, förelåg sålunda inget som helst samband mellan åtalsbefogenheten och JO:s möjlighet att enligt 6 § i instruktionen i beslut uttala sig om huruvida en åtgärd "strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig". Däremot kunde t.ex. vägledande kritik ibland innefatta en antydan om att JO hade övervägt att anmäla den försumlige för disciplinansvar.[133]

Ett avstående från att hemställa att någon skall åläggas disciplinpåföljd har ingen specifik formell innebörd på det sätt som begreppet åtalsunderlåtelse har. Så har den enskilde medborgare som anser sig illa behandlad av en tjänsteman ingen partsställning i en disciplinprocess och kan inte, såsom vanligen fallet är med åtal, väcka en egen talan om han anser att JO:s underlåtenhet att vidta en disciplinanmälan är felaktig. I motsats till straffansvaret saknar disciplinansvaret dessutom samband med en rätt till ersättning för genom den felaktiga åtgärden vållad skada. Huruvida JO har övervägt att anmäla någon för disciplinansvar men av särskilda skäl nöjer sig med att uttala kritik har således ingen egentlig betydelse.

Enligt 6 § i JO-instruktionen avgjordes ärenden "genom beslut" som kunde innefatta t.ex. kritik eller tillrättavisande uttalanden, samtidigt som det av 19 § i instruktionen framgick att ärendena kunde avvisas, avskrivas, överlämnas eller upptas till utredning. Av dessa regler, som överfördes till 1986 års JO-instruktion, följer att JO-beslut om avskrivning numera är endast beslut i ärenden som av skilda skäl inte upptas till utredning utan avskrivs såsom ogrundade. Erinringsbeslut är sålunda inte längre en sorts avskrivningsbeslut. Ärenden som utmynnar i kritik, vägledande yttranden eller motsvarande synpunkter avslutas istället genom uttalanden som enligt JO-instruktionen betecknas som beslut, trots att de inte är bindande. Såsom har nämnts i avsnitt 10.6 ovan blev JO:s "uttalandebeslut" genom 1975 års lagstiftning sålunda ett slags offentligrättsliga beslut sui generis utan rättsverkningar.[134]

[133] I t.ex. JO 1989/90 s. 23 anförs att ombudsmannen "med tvekan avstår från att gå vidare i saken" endast av den anledningen att den enskilde som hade drabbats av den felaktiga rättstillämpningen "inte torde ha drabbats av något faktiskt förfång av mer än ringa art". Det förhållandet att förekomsten av "förfång" alls diskuteras i beslutet indikerar att JO efter övervägande hade kommit fram till att fråga inte var om brott enligt 20 kap. 1 § BrB. Huruvida fråga har ansetts vara om fel som borde beivras genom disciplinansvar diskuteras dock inte närmare.

[134] Närmare om, å ena sidan, ordinära offentligrättsliga beslut och, å andra sidan, andra uttalanden av myndigheter, se Strömberg, 2002, s. 55 ff. Utomlands talas vanligen om ombudsmäns rapporter och nästan aldrig om ombudsmannabeslut.

Redan år 1967 utformades JO-instruktionen så att det framgick att ombudsmännen kunde uttala sig om i stort sett varje ur rättssäkerhetssynpunkt relevant spörsmål som aktualiserades vid tillsynen. En uttrycklig rätt för JO att uttala sig i såväl laglighets- som lämplighetsfrågor lagfästes emellertid först genom 1975 instruktion. I praktiken kritiserar ombudsmännen sällan åtgärder som är olämpliga men juridiskt sett korrekta eftersom de är lagliga. Anledningen därtill torde vara bl.a. att ombudsmännen åtnjuter auktoritet vad avser juridiska tolkningar medan de däremot inte nödvändigtvis kan anses ha kompetens att bättre än andra bedöma de lämplighetsfrågor som uppkommer inom allehanda offentliga verksamhetsområden. Såsom Bertil Wennergren framhåller vore det i längden katastrofalt för förtroendet för ombudsmännen om t.ex. förvaltningstjänstemäns tillämpning av s.k. fritt skön utsattes för kritiska JO-uttalanden, som tjänstemännen inte fann "mera övertygande än att vederbörande anser sig kunna strunta i dem".[135]

Utifrån en teleologisk tolkning av ämbetsansvarsreformen borde förändringarna av 20 kap. BrB ha medfört att JO kom att vidta anmälan för disciplinansvar i många fall där åtal tidigare skulle ha övervägts. Avskaffandet av ämbetsansvar synes dock främst ha medfört en generell höjning av den försummelsenivå då JO nöjde sig med att endast uttala kritik istället för att även diskutera möjligheten att påkalla en reell sanktion.[136] Eftersom antalet åtal procentuellt sett var synnerligen begränsat redan före 1975 års reform är detta förhållande enligt min mening knappast ägnat att förvåna.

Före ämbetsansvarsreformen indikerade det vanligen att en ombudsman allvarligt hade övervägt att väcka åtal om det i ett beslut i anslutning till den äldre lagtextens reglering av erinringsförfarandet angavs att JO hade låtit ett ärende "bero vid" kritik eller motsvarande.[137] Fr.o.m. senare delen av 1970-talet agerade ombudsmännen emellertid ibland med att endast påpeka att den granskade åtgärden var felaktig även när fråga var om överträdande av sådana grundläggande fri- och rättigheter som JO

[135] Wennergren, 1977, s. 213. Om JO-beslut som innefattar lämplighetsbedömningar, se Ekroth, 2001, s. 182 ff. och där anförda beslut.

[136] Se t.ex. JO 1978/79 s. 34, JO 1988/89 s. 19 och JO 1988/89 s. 178. I JO 1989/90 s. 363 konstateras att vissa tjänstemän utan lagstöd hade ägnat sig åt informationsutbyte av sekretessbelagda uppgifter, något som i och för sig innebar brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB. Utan någon närmare angivelse av om fråga ansågs vara om ringa brott uppger JO sig emellertid ha funnit omständigheterna vara "sådana att det inte finns skäl för mig att uttala mig vidare i denna sak". Jfr dock även JO 1972 s. 298, i vilket ärende åtal inte heller väcktes trots att enligt JO tämligen allvarligt felande personer hade ämbetsansvar. Om JO:s, i praktiken snarast relativa, åtalsplikt, se Ekroth, 2001, s. 200.

[137] Jfr Ds Ju 1983:7 s. 180 f.

enligt 3 § i 1975 års instruktion särskilt skulle slå vakt om. Så nöjde sig ombudsmannen i ärendet JO 1979/80 s. 459 med att uttala "allvarlig kritik" mot en tjänsteman som genom att i ett anställningsförfarande utfråga arbetssökanden om deras politiska åsikter "inte levt upp till det krav på saklighet som myndigheterna enligt regeringsformen (1 kap. 9 §) skall iaktta i sin verksamhet".

Såsom redovisas närmare i avsnitten 11.4 och 14.1.3 nedan ansåg bl.a. Gustaf Petrén att ämbetsansvarsreformen med nödvändighet minskade JO:s befogenheter på ett sätt som gjorde det nästan meningslöst för allmänheten att vända sig till ämbetet. I praktiken hade JO:s efterhandskontrollerande granskningsåtgärder emellertid redan tidigare i hög utsträckning fungerat främst som preventivt verkande riktlinjer för myndigheterna. JO:s av ämbetsansvarsreformen formellt sett otvetydigt minskade auktoritet i enskilda ärenden kan enligt min mening därför mycket väl ha kompenserats av att ämbetets betydelse som rättskälla ökade.

Bertil Wennergren anförde i slutet av 1970-talet att JO:s uttalanden hade kommit att spela "en allt större roll i förvaltningsrättslig praxis allteftersom JO befäst sin ställning som rättsgarant också på förvaltningsområdet. Antalet hänvisningar till JO-uttalanden är i våra dagars förvaltningsrättsliga arbeten ojämförligt mycket större än de var för 15–20 år sedan. JO kan numera nästan mäta sig med regeringsrätten som vägledare av rättstillämpningen inom den offentliga förvaltningen".[138]

Den rättssociologiska frågan om JO-beslutens faktiska effekter faller i och för sig utanför ramen för detta arbete. I här aktuellt sammanhang kan emellertid konstateras att Wennergrens uppfattning att JO:s uttalanden hade ökat i betydelse inom förvaltningsrätten uppenbarligen hade fog för sig såtillvida att JO under tidsperioden 1976–1989 ägnade förvaltningsmyndigheterna inom bl.a. den sociala sektorn allt mer uppmärksamhet. Följaktligen uttalade sig ombudsmännen i fler och fler rättsfrågor som var relevanta för inom dessa sektorer verksamma tjänstemän. JO överträffade därför sannolikt, åtminstone ur kvantitativ synpunkt, Regeringsrätten som vägledare för den offentliga sektorn.[139] I vilken utsträckning som JO-besluten genom att läsas av tjänstemän och citeras i förvaltningsrättsliga arbeten också fick reell genomslagskraft i förvaltningarnas faktiska arbete är i och för sig svårt att veta. En sådan problematik föreligger dock även beträffande Regeringsrättens och Högsta domstolens avgöranden.

[138] Wennergren, 1977, s. 209 f.

[139] Så kan nämnas att nästan 60 procent av initiativärendena verksamhetsåret 1985/86 rörde socialförvaltningarna, medan endast ca 12 procent av klagomålsärendena detta år rörde denna sektor. Detta höga antal initiativärenden berodde på bl.a. det faktum att JO Sverne i mitten av 1980-talet granskade delar av socialnämndernas verksamhet såsom särskilt projekt.

KU riktade under de fjorton åren fr.o.m. 1975/76 t.o.m. 1988/89 inga anmärkningar mot JO:s ämbetsförvaltning. Inte heller fann utskottspluraliteten vid något tillfälle anledning att närmare diskutera enskilda ärenden, JO:s funktion eller ombudsmännens agerande i särskilda sammanhang. JO:s legalitetskontroll fortfor således att vara självständig och avskild från den politiska sfären. Detta förhållande kan sägas ha markerats av att KU fr.o.m. 1977/78-års betänkande inte längre uttalade att årets granskning inte hade "gett anledning till anmärkning" utan istället angav att utskottsgranskningen inte hade "gett anledning till något särskilt uttalande från utskottets sida". Av denna formulering synes nämligen framgå att kritik mot JO knappast antogs förekomma.

Såsom har nämnts i avsnitt 9.3.4 ovan började Vänsterpartiet i mitten av 1970-talet att argumentera för att riksdagen skulle utöva ett mer aktivt huvudmannaskap över JO än vad som ditintills hade varit fallet. Så kritiserade partiet, som år 1977 saknade representant i KU, i motionen 1977/78:17 vissa JO-beslut och framhöll därvid att JO borde ha agerat med större handlingskraft än vad som skett.

KU anförde följande beträffande motionen.[140] I samband med 1975 års reform av JO-ämbetet fastslogs att man inte kunde besvära sig över JO-beslut samt att hänvändelser till KU inte kunde behandlas som besvärsärenden av utskottet. "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 antagandet att ombudsman ej längre åtnjuter riksdagens förtroende."

KU hemställde att riksdagen med avslag på motionen 1977/78:17 skulle lägga JO:s ämbetsberättelse till handlingarna med gillande av vad utskottet hade anfört, vilket man också gjorde. Vänsterpartiet vidhöll emellertid sin uppfattning att det vore önskvärt att riksdagen utövade ett mer aktivt huvudmannaskap för JO. T.o.m. år 1987 återkom partiet således då och då med motioner, respektive, vid de tillfällen då man var representerad i KU, reservationer samt särskilda yttranden, i vilka man utan framgång argumenterade för sin uppfattning i denna fråga.[141]

[140] KU 1977/78:1. Se även SOU 1975:23 s. 138.

[141] Se mot. 1978/79:25, mot. 1979/80:89, mot. 1982/83:29, reservation i KU 1982/83:3, mot. 1984/85:50, särskilt yttrande i KU 1984/85:1 samt särskilt yttrande i KU 1987/88:7. Se även de mot JO-ämbetet kritiska förslagen i mot. 1977/78:493 och mot. 1978/79:1093. Såsom framgår av avsnitt 12.1.3 nedan betonade KU i samband med 1986 års reform att det vid utskottsgranskningen av JO:s verksamhet inte var aktuellt att granska enskilda ärenden i sak utan endast att "utröna om något förhållande föreligger som är ägnat att påverka riksdagens förtroende för JO". KU 1986/87:2 s. 44.

11.3 JK och ämbetsansvarsreformen m.m.

Antalet tillsynsärenden hos JK ökade under senare delen av 1900-talet inte i tillnärmelsevis samma utsträckning som ärendena hos JO. JK-ämbetet var under 1970-talet därför alltjämt organiserat på ett ungefär likadant sätt som på 1800-talet. Innehavaren av JK-befattningen fattade personligen alla beslut varigenom ärenden avgjordes, men uppdrog åt andra att föra ämbetets talan i processer. Ärendena förbereddes dock av byråchefer och annan kanslipersonal. I avsnitt 7.1.5 ovan nämnd JK-instruktion av år 1947 ersattes år 1965 av en ny instruktion. Ämbetets funktioner och arbetsuppgifter var i början av 1970-talet emellertid i stort sett desamma som efter 1947 års reform.

Såsom har nämnts i avsnitt 7.1.5 ovan hade JK även efter inrättandet av RÅ-ämbetet arbetsuppgifter med flera olika inriktningar, av vilka tillsynen över den offentliga förvaltningen bara var en.[142] Det förhållandet att JK:s verksamhet innefattade skilda funktioner av skiftande karaktär gjorde att det ibland kunde sägas föreligga intressekonflikter mellan de olika uppgifterna.[143] Så framstod den tillsyn över advokatväsendet som sedan slutet av 1940-talet har ankommit på JK som märklig i beaktande av att JK kunde uppträda som part i såväl civil- som brottmål. I samband med att 1972 års skadeståndslag antogs uppmärksammades att JK:s befogenhet att väcka åtal för tjänsteförsummelser kunde stå i ett motsatsförhållande till dennes ställning som företrädare för regeringen i mål enligt 3 kap. 2 § SkL om skadestånd i anledning av fel vid myndighetsutövning. De tidigare restriktionerna i RÅ:s talerätt beträffande ämbetsbrott togs därför bort.[144]

Såsom framgår av avsnitt 10.2 ovan berörs JK-ämbetets ställning och arbetsuppgifter inte i 1974 års regeringsform. JK:s verksamhet regleras numera istället i huvudsak genom två olika författningar som båda tillkom år 1975. Bakgrunden till dessa två författningar är att justitieministern i slutet av år 1974 fastslog att JK:s uppgifter borde utredas, eftersom den rådande ordningen inte var "resultatet av en samlad bedömning av hur

[142] Under senare delen av 1900-talet utökades dessutom arbetsuppgifterna bl.a. genom att JK enligt 25 § i 1973 års datalag (1973:289) för att tillvara ta "allmänhetens rätt" kunde anföra besvär över datainspektionens beslut. Även i kreditupplysningslagen (1973:1173) och inkassolagen (1974:182) stadgades att JK under en del förhållanden hade en talerätt i ärenden enligt respektive lag. Till JK:s övriga åliggande hörde vidare att vara exklusiv åklagare vid allmänt åtal i tryckfrihetsbrott samt i mål enligt 1991 års yttrandenfrihetsgrundlag. Närmare om JK:s s.k. övriga åligganden, se SOU 1978:59 s. 38 ff. samt 8 § i JK-förordningen.

[143] Närmare om intressekonflikter mellan JK:s skilda funktioner, se Lännergren, 1974, s. 456 ff. och Gullnäs, 1988, s. 256.

[144] SFS 1972:417.

arbetsuppgifterna bör avgränsas på ett ändamålsenligt sätt. Istället torde inte sällan historiska skäl och svårigheterna att finna annan lämplig myndighet ha varit avgörande för att uppgifterna har lagts på JK. Det är inte bara så att flertalet av JK:s uppgifter saknar inbördes samband. Mellan vissa av dem råder dessutom ett spänningsförhållande. I sin verksamhet för att tillvarata statens enskilda rätt kommer sålunda JK i kontakt med domare och advokater, personer som samtidigt är underkastade hans tillsyn. Detta förhållande är knappast tillfredsställande. Av större praktiskt intresse är att JK:s funktion att öva tillsyn över statliga tjänstemän och att åtala dem för ämbetsbrott lätt kan komma i konflikt med hans ställning som statens ombudsman i mål om skadestånd på grund av ämbetsbrott".[145]

Den utredning som tillsattes, 1974 års JK-utredning, noterade att JK:s granskningsområde fram till dess att ämbetsansvaret avskaffades hade omfattat arbetstagare som hade fullständigt eller partiellt ämbetsansvar samt att tillsynsfunktionen, trots att JK på samma sätt som JO endast väckte ett par åtal per år, präglades av åklagarrollen. Även om åtal sällan väcktes hade nämligen det förhållandet att JK hade kunnat välja att väcka åtal istället för att avge kritik enligt utredningen givit hans uttalanden särskild tyngd. Sammantaget ansåg utredningen därför att den förestående ämbetsansvarsreformen skulle komma att påverka JK:s arbete i sådan utsträckning att det var omöjligt att avge fullständiga lagförslag före denna reforms genomförande.[146] Hösten år 1975 avgavs emellertid två författningsförslag rörande JK-ämbetet.

I den proposition som föregick 1975 års JK-författningar framhölls att arbetet med att revidera JK:s befogenheter och uppgifter inte hade avslutats, varför JK:s verksamhet troligen ganska snart skulle förändras ytterligare.[147] Vidare anfördes att JK borde ha enahanda sanktionsbefogenheter och ställning i disciplinprocesser som JO, och med vissa undantag även samma tillsynsområde.[148] Eftersom JK före avskaffandet av ämbetsansvar i motsats till JO hade haft tillsyn över funktionärer med partiellt ämbetsansvar, såsom t.ex. kommunfullmäktigeledamöter, kom samordnandet av JK:s och JO:s befogenhetsområden därvid att ske genom en inskränkning av JK:s tillsyn.

Den författningstekniska utformningen av JK:s verksamhet kompliceradesav den nya regeringsformens bestämmelser. I 1975 års proposition noterade justitieministern således att bestämmelsen i 8 kap. 5 § RF om att

[145] SOU 1978:59 s. 28 ff.
[146] Jfr SOU 1978:59 s. 9 ff.
[147] Prop. 1975/76:52 s. 15.
[148] Sålunda borde bl.a. riksdagsförvaltningen enligt utredningen undantas från JK:s tillsyn och granskas uteslutande av JO. Prop. 1975/76:52 s. 15 och 21.

föreskrifter om kommuners åligganden måste meddelas i lag gjorde att bestämmelser som gav JK rätt att granska kommunala myndigheter och befattningshavare "kräver lagens form. Vidare framgår av 8 kap. 3 § RF att bestämmelser av de slag som nu återfinns i 11 § JK-instruktionen i princip måste tas upp i lag, såvitt de är sanktionerade av vitespåföljd som kan drabba enskilda tjänstemän.[149] Det kan också med fog göras gällande att vissa av föreskrifterna om JK:s befogenheter i disciplinförfarandet påkallar lagreglering. Med hänsyn till det anförda föreslår jag att grundläggande föreskrifter om JK:s uppgifter och befogenheter samlas i en särskild lag av provisorisk karaktär".

Vidare anfördes i propositionen att man borde "hålla fast vid att JK främst är regeringens organ för kontroll av rättsenlighet och effektivitet inom rättsskipning och förvaltning. Det bör därför ytterst vara regeringens sak att ange JK:s tillsynskompetens inom den statliga sektorn. Jag förordar på grund härav att i lagen endast anges en ram för JK:s tillsyn över statliga myndigheter och funktionärer. Precisering av tillsynsområdet får sedan göras av regeringen genom JK-instruktionen."[150]

Den på grundval av 1974 års JK-utredning framställda propositionen bifölls av riksdagen, varefter lagen (1975:1339) om JK:s tillsyn utfärdades. Samtidigt utfärdades förordningen (1975:1345) med instruktion för JK. Båda författningarna trädde i kraft den 1 januari 1976 och gäller alltjämt.

JK-utredningen av år 1974 avgav år 1978 ett slutbetänkande med titeln "JK-ämbetet. Översyn av justitiekanslerns arbetsuppgifter och statens tvistemålshandläggning", SOU 1978:59. I betänkandet redovisades bl.a. en genomgång av myndighetsinstruktioner och andra bestämmelser som reglerade vem som i olika sammanhang bevakade statens rätt. Vidare anfördes följande.

Att utöva tillsyn borde vara JK:s "huvudsakliga arbetsuppgift tillsammans med de viktiga funktionerna som i övrigt följer av att han är regeringens högsta ombudsman och juridiska rådgivare. För att frigöra krafter för sistnämnda uppgift men även för att undanröja det spänningsförhållande som nu råder mellan JK:s tillsynsfunktion och hans uppgift att bevaka statens ekonomiska intressen föreslår utredningen att JK:s andra huvuduppgift att ta tillvara statens intressen i tvister skall frångå JK och istället tilläggas en nyinrättat myndighet benämnd statsadvokaten.[151] Här-

[149] I 8 kap. 3 § RF stadgas bl.a. att föreskrifter "om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag".

[150] Prop. 1975/76:52 s. 23 f.

[151] Att ett statsadvokatämbete borde inrättas hade i början av 1970-talet förespråkats av f.d. JK:n Bengt Lännergren, som framhöll att ett sådant ämbete fanns i t.ex. Norge. Lännergren, 1974, s. 457.

igenom möjliggörs en intensifiering av JK:s tillsyn, främst inspektionsverksamheten". Uppgiften att företräda staten inför allmän domstol och andra rättsskipande organ borde hanteras genom att affärsverken, diverse centrala ämbetsverk samt länsstyrelserna gavs processbehörighet inom sina verksamhetsområden. I alla övriga fall samt i frågor som rörde statens skadereglering skulle statens talan föras av statsadvokaten.[152]

Förslaget att konflikten mellan JK:s tillsynsfunktion och uppgiften att bevaka statens ekonomiska intressen skulle undanröjas genom att den senare verksamheten överfördes till en statsadvokat genomfördes inte. Enligt regeringen kunde i och för sig en del principiella skäl åberopas till stöd för förslaget. Utan att närmare diskutera de intressekonflikter som låg till grund för den föreslagna klyvningen av JK-funktionen ansåg man emellertid att inrättandet av en statsadvokat skulle föra med sig ökade kostnader utan att några större praktiska fördelar skulle uppnås.[153]

Frågan om utformningen av JK:s arbetsuppgifter återkom i den rättspolitiska debatten under 1980-talet. I JK:s arbetsredogörelse för år 1987 anförde den dåvarande JK:n Hans Stark att "djupgående åtgärder" borde övervägas för att långsiktigt säkra ämbetets effektivitet och förutsättningar att hantera sina arbetsuppgifter. Han ansåg att effektivitetsökningar borde kunna uppnås om verksamheten koncentrerades till uppgifter som ämbetet hade särskilda förutsättningar att utföra. Frågan återkom i följande års publikation av JK-beslut.[154] Sedan KU hade uttalat att det regelsystem som rörde JK borde granskas tillsatte regeringen i slutet av år 1991 en utredning som bl.a. skulle undersöka risken för intressekonflikter mellan JK:s olika arbetsuppgifter samt möjligheten att öka JK:s ändamålsenlighet och effektivitet genom att renodla verksamheten.[155]

JK-utredningen av år 1991 framlade år 1993 ett betänkande benämnt "En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m.", SOU 1993:37. I detta konstaterades att den beskrivning av JK:s verksamhet som 1974 års JK-utredning hade gjort i stora delar alltjämt var aktuell, varför nya analyser hade utförts endast beträffande förhållanden som hade ändrats sedan 1970-talet.[156] Dessutom anfördes följande.

JK:s uppgift att vara regeringens särskilda rådgivare i juridiska frågor fungerade väl och borde inte förändras. Även uppgiften att företräda staten vid domstolar och utom rätta, när detta inte ankom på någon annan

[152] SOU 1978:59 s. 9 f. och 89 ff.
[153] Prop. 1980/81:100 bilaga 5 s. 85. Endast frågan om ett utvidgande av myndigheternas rätt att företräda sig själva i rättsprocesser ansåg regeringen borde utmynna i författningsändringar.
[154] JK-beslut 1987 s. 9 och JK-beslut 1988 s. 10 f.
[155] KU 1989/90:15.
[156] SOU 1993:37 s. 30.

myndighet, fungerade väl och borde ändras endast genom vissa justeringar av arbetsfördelningen mellan JK och övriga myndigheter.[157] JK:s tillsynsfunktion åsyftade att garantera enskilda rättssäkerhet och att tillgodose regeringens ständiga behov av att kontrollera den offentliga verksamheten för att effektivt kunna styra riket. Detta behov skiftade emellertid från område till område och från tid till annan. Föreskrifterna från år 1976 om att JK skulle ha tillsyn över nästan hela den offentliga sektorn borde därför tas bort och JK borde ges stor frihet att avgöra om ett enskilt klagomål skulle utredas eller inte. JK:s tillsyn kunde därvid koncentreras till områden där den "motiveras av kvalificerade rättsskyddsintressen". Inspektionsverksamheten borde generellt prioriteras framför klagomålsprövningen. Granskningen av ärendeförteckningar borde ske i mer selektiva former än vad som nu skedde.[158]

Vidare anfördes följande i betänkandet. I vissa sammanhang gjorde arbetsuppgifternas olika inriktningar att det kunde uppstå situationer i vilka JK skulle bevaka skilda intressen som framstod som motstående. Bland allmänheten kunde därför uppkomma misstankar om att JK "inte alltid samtidigt kan fullgöra uppgifter inom olika ansvarsområden. Sådana föreställningar kan dessvärre skada JK:s anseende och i ett vidare perspektiv inverka menligt på hans funktion. Det är oftast när JK:s tillsynsuppgift är inblandad som denna komplikation uppträder. Som en i och för sig olustig eftergift åt i själva verket ogrundade misstankar föreslår utredningen att JK generellt skall kunna underlåta att fullgöra en tillsynsuppgift om den kan uppfattas som svårförenlig med annan uppgift som åvilar honom". JK:s arbetsuppgifter rörande bl.a. tryck- och yttrandefrihet samt enligt t.ex. data-, kreditupplysnings- samt inkassolagarna var visserligen oenhetliga. Någon anledning att ändra dessa åligganden förelåg emellertid inte. Inte heller behövde JK:s arbetsorganisation förändras annat än marginellt.[159]

Flertalet av de förslag som framlades i 1993 års betänkande ansågs otillräckligt genomarbetade i såväl konstitutionellt som juridisk-systematiskt hänseende.[160] Vissa förändringar av arbetsfördelningen mellan JK och övriga myndigheter i skadeståndsfrågor genomfördes emellertid. Uppfattningen att JK inte bör prioritera klagomålsprövningen har dessutom sedermera stadfästs genom att det sedan år 1998 stadgas i 15 § i JK-instruktionen att JK skall pröva klagomål "endast om frågans beskaf-

[157] SOU 1993:37 s. 63 ff. och 101 ff.
[158] SOU 1993:37 s. 115 ff. Om JK:s granskning av ärendeförteckningar, se även Nilsson, 1969, s. 306 ff.
[159] SOU 1993:37 s. 15 f.
[160] Prop. 1993/94:100 bilaga 3 s. 14 ff.

fenhet ger Justitiekanslern anledning att ta upp saken till prövning".[161] I och för sig har JK, lika litet som JO, aldrig varit skyldig att pröva alla inkommande klagomål, varför det nya stadgandet kan förefalla onödigt. Detta torde dock tydliggöra för allmänheten att det är till de ordinarie tillsynsmyndigheterna, eller möjligen till JO, och inte till JK som man bör inge klagomål mot offentlig verksamhet.

Både JK-instruktionen och lagen om JK:s tillsyn har i stora drag ungefär samma innehåll idag som vid sin tillkomst år 1975. Lagen om JK:s tillsyn reglerar således alltjämt JK:s verksamhet och befogenheter såvitt avser frågor som rör förundersökning, åtal och disciplinanmälan på ett sätt som i stort sett korresponderar med motsvarande bestämmelser för JO. Förordningen med instruktion för JK reglerar däremot JK-ämbetets närmare verksamhet, uppgifter samt arbetsorganisatoriska ram. Ämbetsansvarsreformen innebar för JK på samma sätt som för JO att sambandet mellan åtalsbefogenheten och kritikuttalandena upphörde, eftersom erinringar p.g.a. straffansvarets inskränkta räckvidd numera mycket sällan innefattar en åtalsunderlåtelse. JK saknar uttrycklig rätt att fatta s.k. uttalandebeslut men i förarbetena till 1975 års JK-instruktion anförs att praxisen i fråga om beslutens innehåll i form av erinringar m.m. antas bestå.[162]

11.4 Kritiken mot ämbetsansvarsreformen

Regeringsrådet och tidigare ställföreträdande JO:n Gustaf Petrén anförde i en analys av ämbetsansvarsreformens inverkan på JO att reformen "torde komma att markera en vändpunkt i det svenska JO-ämbetets historia. Genom att JO upphörde att i sin centrala funktion vara en åklagare förlorade ämbetet sitt rotfäste i rättsordningen. Så länge JO i princip var åklagare, kunde han genom att vid domstol väcka åtal när som helst foga in sin tillsynsverksamhet inom den allmänna rättsordningens ramar. Genom att detta band till den ordinära rättsliga verksamheten klipptes av, kom JO att bli en utanför det löpande rättslivet i stort sett helt fritt svä-

[161] SFS 1998:1304. I den proposition som föregick denna lagändring framhölls att det vore önskvärt att JK:s tillsyn fick "en bredare inriktning än för närvarande och att tillsynen mer tar sikte på rättsliga systemfrågor", varför JK inte längre skulle ha "en skyldighet att pröva klagomål som har väckts av enskilda". Prop. 1998/99:1, utgiftsområde 1 ang. centrala myndigheter, s. 22.

[162] Prop. 1975/76:52 s. 26. I fråga om utredningsbefogenheter kan JO efter en lagändring år 1997 vid begäran om information i andra ärenden än sådana där han beslutat att inleda förundersökning förelägga och utmäta ett vite om högst 10.000 kr. JK kan i motsvarande situation däremot alltjämt förelägga och döma ut ett vite om högst endast 1.000 kr.

vande institution". Eftersom JO:s uttalanden inte var bindande ansåg Petrén att dessa "närmast reduceras till en intressant meningsyttring att beakta bland andra" och att JO-beslutens tyngd inom rättskälleläran snarast kunde jämföras med den rättsvetenskapliga doktrinens. Vidare anförde han att betydelsen "för den enskilde tjänstemannen av ett kritiskt uttalande kan bedömas oftast vara större för den som befinner sig relativt långt ned i den byråkratiska hierarkin än för topparna i denna. De senares ställning beror vanligen av faktorer som inte påverkas av ett eller annat JO-uttalande. I verkligheten har det också visat sig att en generaldirektör kan ganska fritt sätta sig över ett mot honom riktat kritiskt JO-uttalande." Sammantaget ansåg Petrén att JO:s avsaknad av reella maktmedel innebar en "ohållbar" situation.[163]

Enligt Petrén innebar dessutom tjänstemannarelationens omvandling från ett offentlig- till ett civilrättsligt förhållande att medborgarintressena inte längre kunde hävdas, eftersom det p.g.a. fackliga rättvisekrav avskaffade tjänstefelsbrottet hade ersatts av ett i praktiken mer eller mindre betydelselöst straffstadgande. En felaktig handling som var ett utslag av en tjänstemans "nitälskan" kunde enligt honom nämligen ur myndighetens synpunkt "vara berömvärd men ter sig ur den berörde medborgarens synpunkt klandervärd. I alla de fall då tjänstemannens eventuella fel består i att denne alltför ensidigt hävdat myndighetens intresse på bekostnad av medborgarens rätt finns ingen anledning att ur arbetsrättslig synpunkt ingripa mot tjänstemannen".[164]

Petréns uppfattning om ämbetsansvarsreformen framstår som tämligen kategoriskt negativ. Kritik mot 1975 års ändringar av 20 kap. 1 § BrB framfördes emellertid från flera håll. Redan i slutet av år 1977 anförde justitieministern att det visserligen var för tidigt att utvärdera den nya lagstiftningens effekter men att en närmare granskning omgående borde vidtas av vissa aspekter av disciplinreglerna. Särskilt på mindre arbetsplatser kunde det enligt justitieministern nämligen finnas en viss risk för bristande objektivitet i det myndighetsinterna hanterandet av försummelser, något som kunde vara negativt för såväl medborgare som tjänstemän.[165] En utredning tillsattes om förfarandet i vissa disciplinärenden m.m. Den-

[163] Petrén, 1984, s. 306 ff. Jfr det i avsnitt 11.1.5 ovan nämnda JO-beslutet JO 1975/76 s. 475.

[164] Petrén, 1976, s. 380 och 383.

[165] Vad som skulle utredas var i första hand "förhållandena inom de mindre myndigheterna med begränsade personaladministrativa resurser. Det kan bland dessa ofta inte undvikas att disciplinära frågor handläggs av personal som dagligen arbetar tillsammans med den arbetstagare mot vilken disciplinåtgärder har ifrågasatts. En sådan ordning aktualiserar inte bara riskerna för misstankar om bristande objektivitet utan återverkar också på frågan om arbetstagarens rättssäkerhet." SOU 1979:71 s. 17.

na avgav ett betänkande om handläggningen av anmälningar mot polispersonal, SOU 1979:71. I detta redovisades vissa försök att studera tillämpningen av det nya disciplinansvarssystemet vid mindre myndigheter med begränsade personaladministrativa resurser. Av de 22 olika myndigheter med 5–100 anställda som hade tillfrågats om sina erfarenheter av den nya lagstiftningen visade det sig emellertid att ingen överhuvudtaget hade inlett utkrävande av disciplinansvar sedan 1975 års lagstiftning hade trätt i kraft. Vidare visade en enkät från länsstyrelserna "att disciplinpåföljd enligt LOA inte meddelats i något fall beträffande annat än polispersonal".[166] Dessa uppgifter överensstämmer väl med det faktum att det i början av 1980-talet konstaterades att antalet disciplinpåföljder som årligen fastställdes, på samma sätt som antalet lagförda brott enligt 20 kap. BrB, hade minskat efter avskaffandet av ämbetsansvar.[167]

Den kritik som riktades mot 1975 års reform rörde i allmänhet inte tanken att tjänstemän skulle ha straffansvar uteslutande i de fall som den offentliga verksamhetens särart motiverade det. Vad som i första hand anfördes var istället att en särart som motiverade att särskilda rättssäkerhetskrav borde upprätthållas gjorde sig gällande inom betydligt större delar av den offentliga sektorn än vad Ämbetsansvarskommittén hade antagit. Ofta anfördes att tillräcklig hänsyn inte hade tagits till skillnaderna mellan offentlig och enskild verksamhet och att lagstiftaren i högre grad än vad som hade skett borde ha beaktat medborgarnas intresse av att verksamheten inom den offentliga sektorn generellt, och inte bara vid direkt maktutövning, håller en hög standard.[168] Vidare anfördes inte sällan att avgränsningen i 1976 års LOA och 7 kap. 4 § RB av den personkrets som omfattades av exklusiv talerätt för JK, JO och RÅ var alldeles för vid. Inskränkningen av straffansvaret i kombination med att målsäganden saknade talerätt gentemot denna personkrets påstods därvid ibland ha medfört att flertalet högre tjänstemän hade gjorts mer eller mindre helt oåtkomliga för utkrävande av ansvar för tjänsteförsummelser.[169]

Såsom exempel på kritik mot 1975 års reform kan nämnas uttalanden av den dåvarande JK:n, Ingvar Gullnäs, i ett av JuU inhämtat remissyttrande över ett antal motioner rörande allmänhetens behov av bättre rättsskydd mot försummelser av myndigheter. JK gjorde därvid gällande att inte något av de skäl som hade åberopats till stöd för ämbetsansvarsreformen hade varit "bärande; visst behövdes en inskränkning av det straffbara

[166] SOU 1979:71 s. 51 och 54.
[167] Ds Ju 1983:7 s. 136 och 140.
[168] Jfr Ds Ju 1983:7 s. 195 ff. och prop. 1988/89:113 s. 6 ff.
[169] Jfr avsnitt 11.1.5 ovan. Närmare om denna kritik, se Ds Ju 1980:13 s. 49 ff. Närmare om förekomsten av enskild målsägande vid tjänstefelsbrottslighet, se Lindberg, 2002, s. 22.

området för de offentliga funktionärerna men det hade varit lätt att avhjälpa denna brist utan att därmed avskaffa hela det bestående systemet". Även problemet med att avgränsa den personkrets som skulle vara underkastad ämbetsansvar ansåg JK hade kunnat justeras utan ett avskaffande av hela det gamla ansvarssystem. Den i samband med 1975 års reform hävdade uppfattningen att i princip samma ansvarssystem borde gälla inom såväl offentlig som privat sektor var enligt hans uppfattning "helt felaktig". Den främsta bristen i det nya ansvarssystemet var enligt vad JK anförde emellertid att prövningen ofta anförtroddes arbetsgivare, som därigenom fick en kombinerad åklagar- och domarfunktion och som dessutom inte sällan saknade erforderliga juridiska kunskaper rörande de frågor som behandlades.[170]

JuU noterade i sitt utlåtande över de ovannämnda motionerna att flera remissinstanser utöver JK hade uttalat sig för en översyn av 1975 års ansvarssystem medan andra remissinstanser hade ansett att det ännu var för tidigt att göra en sådan översyn. Utskottet ansåg att det föreliggande materialet inte gav "underlag för att anse att ämbetsansvarsreformen har sådana brister att den har negativt påverkat utövandet av de offentliga funktionerna. Under remissförfarandet har emellertid pekats på en rad problem som redan uppkommit under tillämpningen av det nya systemet". Såsom exempel på problem nämnde utskottet bl.a. domstolarnas restriktiva tolkning av begreppet "grov" oaktsamhet i 20 kap. 1 § BrB samt en del oklarheter som hade uppstått vid myndigheternas handläggning av disciplinärenden.[171]

I slutet av år 1979 uttalade regeringen att tiden var inne för att utreda om det fanns behov av en översyn av ämbetsansvarsreformen. Såsom framgår av avsnitt 12.2.1 nedan sammankallades därför en kommitté med uppdrag att kartlägga tillämpningen av straff- och disciplinansvarssystemet och att pröva om lagändringar var påkallade. Trots att 20 kap. 1 § BrB sedermera har utvidgats är det emellertid alltjämt endast verksamhet med anknytning till myndighetsutövning som omfattas av straffansvar.

I den debatt som fördes om 1970-talets tjänstemannareformer stöddes uppfattningen att ämbetsansvarsreformen borde revideras främst av politiker inom de borgerliga partierna. Frågan synes därvid inte sällan ha knutits till en allmän kritik mot dels den offentliga sektorns expansion och "högskattesamhället", dels en förment förekomst av bristande lag och ordning i samhället. Utformningen av 20 kap. BrB kom under 1980-talet

[170] JuU 1979/80:5 s. 13. Likartade, om än något mjukare formulerade, synpunkter på ämbetsansvarsreformen framfördes i slutet av 1980-talet av JO. Se remissyttrandet över Ds 1988:32 i JO 1989/90 s. 403 ff.
[171] JuU 1979/80:5 s. 24 ff.

sålunda att i viss mån inordnas i den allmänna politiska debatten mellan de två riksdagsblocken. Genomförandet av reformen mötte ursprungligen dock inget särskilt omfattande motstånd från det borgerliga hållet. Politiseringen av frågan om dessa reglers utformning måste enligt min mening sålunda i inte obetydlig utsträckning sägas ha uppstått först i efterhand.

Såsom har nämnts i avsnitt 11.1.2 ovan reserverade sig i och för sig de moderata justitieutskottsledamöterna mot propositionen med ändringarna i 20 kap. BrB redan vid dess antagande. Anledningen därtill var emellertid i huvudsak att man ansåg att det författningsreglerade disciplinansvaret borde omfatta såväl stats- som kommunalanställda samt att Arbetsdomstolen var en olämplig slutinstans för frågor om avskedande av fullmaktsanställda.[172] Inget parti var sålunda helt emot reformen. Eftersom de borgerliga partierna vann 1976 års val och då bildade regering skulle de dessutom ha kunnat låta revidera 20 kap. BrB tämligen omgående, om en enigt negativ inställning till ämbetsansvarsreformen hade varit rådande inom det borgerliga blocket.

11.5 JO och ämbetsansvarsreformen – sammanfattning och avslutande synpunkter

De arbetsmarknadsdemokratiska strävanden som medförde att 1965 års tjänstemannalagstiftning innefattade avtalsfrihet liksom strejkrätt i lönefrågor fullföljdes på 1970-talet genom dels avskaffande av ämbetsansvaret, dels införande av avtalsfrihet i frågor som rörde tjänsteåligganden. Under det att den offentliga verksamhetens mål, inriktning, kvalitet och omfattning i 1960-talets tjänstemannalagar var avtalsförbjudet område, hänfördes denna typ av spörsmål i 1976 års lag om offentlig anställning (LOA) till sådant som vanligen kom att regleras genom s.k. huvudavtal mellan arbetsmarknadsparterna. Även om reminiscenser av äldre tiders tjänstemannarätt finns kvar för fullmaktsanställningar, upphörde tjänstemännen att i formell mening vara en egen arbetstagarkategori genom att 1976 års LOA stadgade avtalsfrihet ifråga om såväl arbetsuppgifter som anställningsformer.

Ämbetsansvaret avskaffades genom en totalrevidering av 20 kap. BrB år 1975. Den tidigare ordningen, enligt vilken tjänstemän hade kunnat göra sig skyldiga till brott genom i princip varje fel i tjänsten, upphörde. Istället infördes ett ansvarssystem som byggde på uppfattningen att försummelser inom den offentliga sektorn som ansågs inte egentligen skilja sig från vad som kunde förekomma inom den privata sektorn skulle be-

[172] JuU 1975:22 s. 120 ff.

straffas på samma sätt som inom denna, dvs. genom disciplinpåföljder. Avsikten med 1975 års ämbetsansvarsreform kan sammanfattningsvis sägas ha varit att avgränsa den personkrets som omfattades av 20 kap. BrB tydligare samt att inskränka det straffbara området genom att flytta ansvarsutkrävandet för icke grova tjänsteförsummelser från straff- till civilrätten.

Avskaffandet av ämbetsansvar berodde i hög grad på att synen på arbetsrättsliga sanktioner hade påverkats av de generella förstärkningarna av arbetstagarnas inflytande över arbetsvillkoren. Bland tjänstemannaorganisationerna hävdades därvid ofta att straff- och skadeståndsrättsliga sanktioner inte bidrog till att på ett konstruktivt sätt förbättra den offentliga verksamheten. När fel begicks inom en myndighet var det enligt denna uppfattning oftast ingenting som borde läggas en enskild arbetstagare till last utan istället en följd av att staten eller kommunen såsom arbetsgivare inte i tillräcklig grad uppmärksammade t.ex. arbetsbelastnings-, organisations- och kompetensutvecklingsfrågor.

I 1975 års version av 20 kap. BrB fanns fyra brott, nämligen myndighetsmissbruk, vårdslös myndighetsutövning, mutbrott och brott mot tystnadsplikt. De två sistnämnda straffbuden ändrades en del på 1970-talet men hade samma grundstruktur som motsvarande kriminaliseringar i 1864 års strafflag. Myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning var däremot helt nya brottstyper som saknade nämnvärda likheter med de tidigare ämbetsbrotten tjänstemissbruk och tjänstefel. Myndighetsmissbruk innebar enligt 20 kap. 1 § 1 st. BrB ett åsidosättande i myndighetsutövning av vad som till följd av lag eller annan författning gällde för myndighetsutövningen, om gärningen för det allmänna eller någon enskild hade medfört förfång eller otillbörlig förmån som inte var ringa. Om inte samtliga objektiva rekvisit kunde bevisas ha varit täckta av den tilltalades uppsåt kunde fråga istället bli om ansvar enligt 20 kap. 1 § 2 st. BrB för vårdslös myndighetsutövning, under förutsättning att gärningen hade begåtts av oaktsamhet som kunde anses som grov.

I den nya utformningen av 20 kap. 1 § BrB hade straffansvarets räckvidd knutits till utövandet av offentlig makt, s.k. myndighetsutövning, och inte som ämbetsansvaret till personkretsar. Även om ämbetsansvarets omfattning teoretiskt sett hade bestämts genom personkretsar hade dessa emellertid i praxis avgränsats på grundval av såväl den offentliganställdes tjänstebeteckning och anställningsform som beskaffenheten av vederbörandes arbetsuppgifter. Skillnaden mellan 1975 års brottsbeskrivning och det tidigare rättsläget var således främst att straffansvaret, som tidigare hade avgränsats utifrån ett flertal faktorer, nu kom att omfatta endast agerande i myndighetsutövning.

I praxis visade det sig att myndighetsutövningsbegreppet ibland var

svårtolkat och därför besvärligt att avgränsa. Ämbetsansvarsreformen medförde därför knappast något förtydligande av det straffbara områdets omfattning. De nya brottsbeskrivningarnas utformning kom dessutom att medföra att försummelser som saknade inslag av offentlig maktutövning men som ändå framstod som påtagligt olämpliga utifrån en verksamhets beskaffenhet inte omfattades av straffansvaret.[173] Eftersom ett av syftena med 1975 års lagstiftning var att inskränka straffansvarets räckvidd måste det sistnämnda ur teleologisk synpunkt dock betraktas som en avsiktlig och inte en negativ effekt av reformen.

Den avtalsrättsliga synen på mindre allvarliga tjänsteförsummelser som 1975 års reform åsyftade att realisera genomfördes inom den kommunala sektorn i ännu högre grad än inom den statliga sektorn. För flertalet kommunalanställda bibehölls nämligen det kollektivavtalsreglerade disciplinansvaret under det att disciplinreglerna för dels statstjänstemän, dels kommunaltjänstemän med statligt reglerade befattningar överfördes från 1965 års tjänstemannalagar till 1976 års LOA. Disciplinpåföljd för tjänsteförseelse kunde enligt LOA åläggas om en arbetstagare uppsåtligen eller av oaktsamhet hade åsidosatt vad som enligt författningsbestämmelse eller avtal ålåg honom i hans anställning. Påföljderna avsättning och suspension avskaffades inom det straffrättsliga systemet år 1975 och ersattes av instituten avstängning och avskedande i dels LOA, dels 1974 års lag om anställningsskydd (LAS).

Enligt det synsätt som låg till grund för ämbetsansvarsreformen skall allmänheten skyddas mot tjänsteförsummelser genom myndigheters möjligheter att såsom arbetsgivare komma till rätta med sådant som utgör avtalsbrott i tjänstemännens anställningsförhållanden. Avskedande och disciplinpåföljd används alltså som sanktioner för försummelser i relationerna mellan både, å ena sidan, arbetstagare och arbetsgivare och, å andra sidan, arbetstagare och enskilda medborgare. Den enskilde som har drabbats av en försummelse har emellertid ingen partsställning i sådana ärenden utan dennes intresse i saken antas tillgodoses av arbetsgivaren, som i detta sammanhang ofta representeras av myndighetens personalansvarsnämnd. Således kan den enskilde som har farit illa av en felaktig myndighetsåtgärd varken väcka en egen talan om arbetsrättsliga sanktioner eller föra talan mot beslut i sådana frågor. Normalt sett kan denne inte ens kräva att bli hörd i ärendet.[174] Ytterligare en påtaglig skillnad mel-

[173] Jfr RH 1994:70.

[174] I och för sig är handläggande myndighet självklart skyldig att iaktta officialprincipen i dessa ärenden. I 1976 års LOA stadgades dessutom att enskilda medborgare kunde höras som vittnen genom tillämpning av reglerna om bevisupptagning i rättegång utom huvudförhandling. Denna, sällan nyttjade, bestämmelse togs emellertid bort i 1994 års LOA. Se SOU 1992:60 s. 265 samt Wennergren, 1990, s. 115 ff.

lan straff- och disciplinansvar är att det senare inte har någon koppling till en skyldighet att ersätta genom en i och för sig ansvarsgrundande försummelsen vållad skada. Det förhållandet att de enskildas möjlighet att få skadestånd vid felaktiga myndighetsåtgärder radikalt beskars genom 1975 års depenalisering uppmärksammades dock i ringa utsträckning vid ämbetsansvarsreformens genomförande.

Förvaltning av offentliga medel är vanligen en myndighetsintern företeelse som saknar samband med myndighetsutövning. Ämbetsansvarsreformens begränsningar av straff- och skadeståndsansvaret medförde sålunda att misshushållning med allmänna medel inte längre är generellt straffsanktionerat. Mer eller mindre eget budgetansvar för enskilda statliga myndigheter förekom emellertid inte i någon högre utsträckning på 1970-talet utan blev vanligt först genom införandet av mål- och resultatstyrning under 1990-talet. Det förhållandet att det inte i samband med ämbetsansvarsreformen uppmärksammades att t.o.m. allvarliga fall av misshushållning med allmänna medel nu depenaliserades är därför föga förvånande.[175]

En omständighet som anfördes mot avskaffandet av ämbetsansvar var att garantier saknades för att allmänhetens rättssäkerhet verkligen beaktades vid hanteringen av de arbetsrättsliga sanktionerna. Eftersom enskilda åtal var sällsynt förekommande kunde i och för sig hävdas att medborgarnas möjlighet att väcka en egen talan om straffansvar alltid har varit av ringa betydelse. Även ordinära straffprocesser var enligt reformens kritiker emellertid gynnsamma för de enskildas rättssäkerhet jämfört med utkrävandet av disciplinansvar, som ju handläggs genom ett myndighetsinternt utövande av en kombinerad polis-, åklagar- och domstolsfunktion.

Kritiken mot försvagningarna av allmänhetens rättssäkerhet medförde att både JO och JK för att bevaka allmänhetens rätt fick talerätt och i viss utsträckning en sorts partsställning i särskilt författningsreglerade disciplin- och avskedandeprocesser. Den talerätt i bl.a. disciplinärenden som JK och JO kom att tillerkännas i sina respektive instruktioner var fram till senare delen av 1980-talet emellertid på olika sätt begränsad.[176] Dessutom måste det redan från början ha stått klart att varken JK eller JO hade möjlighet att aktivt vaka över tillämpningen av de myndighetsinterna sanktionerna inom de särskilt författningsreglerade sektorerna. Exakt på vilket sätt som förutsättningarna för disciplinansvar och avskedande egentligen hade knutits till de särskilda krav som medborgarna enligt de i avsnitt 11.1.5 ovan citerade förarbetsuttalandena har rätt att ställa på

[175] Se dock Riberdahl, 1979, s. 139 ff. och 1986, s. 103 ff.
[176] Se avsnitt 12.1.2 nedan.

offentliga institutioners funktioner måste enligt min mening därför sägas ha varit oklart.[177] Ansvarssystemet av år 1975 förutsätter nämligen i princip att myndigheterna i sin arbetsgivarroll inte har några problem med att samtidigt beakta såväl myndighetens som allmänhetens intressen. Såsom Bertil Bengtsson noterar har försumliga befattningshavare numera således inte "så mycket att frukta" så länge som myndigheterna av den ena eller andra orsaken anser sig ha skäl att godta i viss mån felaktiga förfaranden.[178]

Någon närmare analys av i vilken utsträckning som den s.k. arbetsplatsinterna synen på försummelser ibland kan tänkas avvika från medborgarnas rättsuppfattning vidtogs inte i samband med 1975 och 1976 års lagstiftning. Redan det förhållandet att JO och JK för att tillgodose allmänhetens intressen gavs talerätt i vissa arbetsrättsliga sanktionsärenden visar enligt min uppfattning att lagstiftaren var väl medveten om att det nya ansvarssystemet kunde uppfattas som betydligt mer fördelaktigt för tjänstemännen och myndigheterna än för medborgarna. Såsom Gustaf Petrén påpekade utgör JK och JO såsom representanter för allmänhetens intressen emellertid egentligen ett "främmande element" i den avtalsrättsliga process som utkrävandet av arbetsrättsliga sanktioner är. Om arbetsgivaren inte anser att tjänstemannen har gjort någonting felaktigt är det ur civilrättslig synpunkt nämligen egendomligt att en i förhållande till anställningsavtalet helt utomstående person såsom JO eller JK kan göra gällande att ett sanktionsgrundande avtalsbrott har ägt rum.[179]

Såsom framgår av avsnitt 11.2.5 ovan minskade antalet enligt 20 kap. BrB lagförda brott med ungefär 80 procent efter avskaffandet av ämbetsansvar. Utifrån lagstiftarens intentioner skulle det ha varit naturligt om antalet disciplinärenden hade ökat efter år 1975. Så skedde emellertid inte. Istället minskade antalet disciplinpåföljder som årligen fastställdes.[180] Detta förhållande torde i väsentlig mån ha berott på att den generella arbetsmarknadsdemokratiseringen medförde att formella sanktioner alltmer ofta ersattes av mer arbetstagarvänliga åtgärder såsom tillrättavisningar och frivilliga omplaceringar.

[177] Jfr prop. 1975:78 s. 156 f.

[178] Bengtsson, 1978, s. 241. Se även Ds Ju 1983:7 s. 233 ff. och 396, JO 1975/76 s. 475 samt prop. 1975/78 s. 135 f. Även om ärendehandläggning inför t.ex. Statens ansvarsnämnd har en domstolsliknande karaktär är fråga enligt min mening ändå om ett myndighetsinternt utövande av en kombinerad polis-, åklagar- och domstolsfunktion. Närmare om ansvarsnämndens praxis m.m., se promemoria 2001-06-07 om Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m., dnr Ju 1999/205.

[179] Petrén, 1976, s. 383 f. Jfr även AD 1982:18. Närmare om JO:s partsställning, se t.ex. AD 1985:10 och JO 1994/95 s. 115.

[180] Ds Ju 1983:7 s. 136 och 140 samt SOU 1996:173 s. 64. Se även avsnitt 12.2.3 nedan.

Ämbetsansvarsreformen kritiserades både i samband med och efter dess genomförande. I den debatt som fr.o.m. slutet av 1970-talet fördes om reformens fel och förtjänster anfördes ofta att den nya lagstiftningen borde utvärderas innan dess effekter diskuterades närmare och att belägg saknades för att den offentliga verksamhetens standard hade sjunkit p.g.a. depenaliseringen av s.k. vanliga tjänstefel.[181] Eftersom ämbetsansvarsreformen inte föregicks av empiriska studier av den offentliga verksamhetens kvalitet framstår det senare påståendet emellertid som något märkligt. Resonemang om straffansvarets inverkan på den allmänna verksamhetens standard förutsätter enligt min mening nämligen dels ett angivande av hur denna standard antas kunna mätas,[182] dels en närmare analys av straffansvarets brottspreventiva effekter. I vilken utsträckning som ett straffbud antingen uppnår eller misslyckas med att skapa handlingsdirigerande effekter är ett spörsmål som sålunda knappast kan analyseras utan att knytas an till teorierna om individual- respektive allmänprevention, särskilt som antalet lagförda brott vanligen påverkas främst av upptäcksfrekvensen rörande gärningar av aktuell art. Om man inte först redovisar sin syn på denna typ av frågor måste det därför vara ganska svårt att analysera eventuella samband mellan tjänsteansvarets utformning och frekvensen inom den offentliga förvaltningen begångna fel.

Utkrävandet av ansvar för myndighetsförsummelser brukar för det mesta åsyfta främst att sanktionera förkastliga beteenden, oavsett hur vanliga eller sällsynta som dessa beteenden är. Enligt min uppfattning synes fråga i inte obetydlig mån vara om av allmänpreventivt moralbildande skäl motiverade kriminaliseringar.[183] Så anförs i t.ex. JO:s remissyttrande över Ds 1988:32 att det förhållandet att "klart straffvärda förfaranden i samband med myndighetsutövning" i praxis hade visat sig falla utanför det straffbara området "synes ha lett till att allmänheten fått ett i viss mån minskat förtroende för den offentliga verksamheten".[184] Sammantaget kan enligt min mening konstateras att det är svårt att med säkerhet uttala sig om huruvida avskaffandet av ämbetsansvar påverkade den offentliga verksamhetens standard. Det sedan 1970-talet rådande förhållandet att tjänstemäns agerande endast i samband med myndighetsutövning kan utlösa straffansvar har i vissa sammanhang emellertid fått konsekvenser som har föranlett ganska mycket kritik.[185]

[181] Se t.ex. prop. 1988/89:113 s. 8 f.

[182] Jfr Eklundh, 2001–02, s. 972 f. och Madell, 2002, s. 494 ff.

[183] Sålunda synes denna brottstyp anknyta till det sedan 1988 års påföljdsreform använda straffvärdesbegreppet i högre grad än till förekomsten av traditionell kriminologisk individual- eller allmänprevention.

[184] JO 1989/90 s. 403 ff.

[185] Se t.ex. SOU 1996:173 s. 145, RH 1994:70 och Norée, 2000, s. 326.

Den arbetsmarknadsdemokratiska anda som låg till grund för ämbetsansvarsreformen påverkade naturligtvis även synen på JO:s verksamhet och funktioner. Även om ombudsmännen enligt 1972 års JO-utredning borde ha kvar sina åtalsbefogenheter framhölls sålunda i dess betänkande att JO:s åtalsförfaranden föreföll onödiga såväl ur arbetsekonomisk synpunkt som med beaktande av att väckandet av åtal var "besvärande för den som åtalet riktar sig mot." Utredningens uttalande bör i och för sig ses mot bakgrund av att flertalet utländska ombudsmannainstitutioner har anmälnings- istället för åtalsbefogenheter, varför det är tämligen uppenbart att de åtal som väcks för myndighetsförsummelser inte behöver föras av just JO. Att man i en diskussion om JO:s befogenheter fann anledning att alls framhålla att ansvarsutkrävande är obehagligt för den som påstås ha felat visar emellertid att arbetstagarsynpunkter hade hög prioritet.

En nyhet i den JO-instruktion som antogs år 1975 var att ämbetet expanderade till att bestå av fyra ombudsmän, varav en var administrativ chef. Dessutom flyttades det lagstiftningstekniska förfarandet att avgränsa genom personkretsangivelser år 1975 från brottsbalken till reglerna om JK och JO. Dessas tillsyn avgränsas nämligen sedan 1970-talet genom uppräkningar av objekts- och personkretsar, såsom bl.a. dels befattningshavare och uppdragstagare vid myndigheter, dels personer som utövar myndighet. Hänsynen till det kommunala självstyrets demokratiska legitimitet utsträcktes därvid så att JK inte längre hade tillsyn över kommunfullmäktigeledamöter och andra som tidigare hade haft partiellt ämbetsansvar. Såväl JK:s som JO:s befogenhetsområde var efter 1975 års lagändringar betydligt mer omfattande än straffansvarets räckvidd.

Eftersom erinringar har varit JO:s huvudsakliga sanktionsmedel under hela 1900-talet påverkades ombudsmännens praktiska verksamhet i ganska ringa utsträckning av ämbetsansvarsreformen. Principiellt sett innebar 1975 års depenalisering av vanliga tjänstefel emellertid att sambandet mellan erinringarna och JO:s möjlighet att väcka åtal upphörde. Det i praktiken redan rådande förhållandet att JO:s huvudfunktion var att genom kritik i enskilda ärenden ange generella, preventivt verkande, riktlinjer för myndigheternas verksamhet lagfästes således genom 1970-talets lagändringar. I vilken utsträckning som den minskning av JO:s auktoritet som ämbetsansvarsreformen otvetydigt medförde i enskilda ärenden kompenserades av att ämbetets uttalandebeslut, trots att de saknar rättsverkan, fick en ökad betydelse som rättskälla är dock svårt att veta utan tillgång till rättssociologiska studier av dessa förhållanden. I förarbetena till 1975 års JO-instruktion betonades att JO:s uttalanden inte var bindande föreskrifter eller disciplinära sanktioner utan på grund av tyngden i den sakliga argumenteringen vägledande åsiktsyttringar. Några närmare reflexioner om det förhållandet att även såväl prejudikat

som förarbeten i svensk rätt åtminstone formellt sett tillmäts vikt endast på grund av tyngden i den sakliga argumenteringen gjordes dock inte i sammanhanget.[186]

KU riktade i sina betänkanden under tiden fr.o.m. 1976/77 t.o.m. 1989/90 inga anmärkningar mot JO:s ämbetsförvaltning. Däremot argumenterade Vänsterpartiet fr.o.m. mitten av 1970-talet t.o.m. slutet av 1980-talet för att riksdagen skulle kritiskt granska och diskutera JO:s verksamhet.[187] Uppfattningen att JO borde knytas närmare till riksdagen, som i sin tur borde utöva ett aktivt huvudmannaskap över ombudsmännen, vann ingen framgång i riksdagen. Denna idé stod emellertid inte nödvändigtvis i strid med den vedertagna tesen att JO skall bedriva en självständig kontrollverksamhet. Trots att riksdagen formellt är JO:s huvudman pågick således diskussioner mellan JO och LU fram till 1920-talet utan att JO:s självständighet därigenom ansågs hotad. Inte heller synes JO:s statsrättsliga position ha ansetts hotad av att FLU under såväl 1940- som 1950-talen anförde synpunkter på dels utformningen av verksamhetsberättelserna, dels olika enskilda ärenden.[188]

Mot uppfattningen att JO:s verksamhet bör debatteras av riksdagen på grundval av en detaljgranskning kan anföras att den parlamentariska demokratins genombrott och dess formella fullbordande genom 1974 års författningsreform torde ha medfört att offentliga institutioner är mer lyhörda för den politiska sfärens signaler nuförtiden än för 50 år sedan. Särskilt som ombudsmännen sedan 1940-talet fortlöpande måste åtnjuta riksdagens förtroende skulle enligt min mening både allmänhetens och tjänstemännens uppfattning om JO som en saklig och juridisk-professionalistiskt opartisk institution sålunda urholkas om KU årligen nyttjade sin möjlighet att diskutera olika JO-ärenden i sak. Formellt sett saknar uttalandebesluten dessutom rättsverkan. Om en riksdagsmajoritet finner ett JO-beslut otillfredsställande torde det därför inte sällan vara mer rationellt att påverka rättsutvecklingen genom att vidta lagändringar än genom att ha synpunkter på JO:s synpunkter.

[186] SOU 1975:23 s. 135 f. Närmare om JO-beslut som rättskälla, se avsnitt 14.1.3 nedan.

[187] Idén att man inom den moderna statsrätten borde kunna "återknyta till ursprungstanken 1809 med JO som ett instrument för riksdagens kontrollmakt" har framförts även av Fredrik Sterzel. Sterzel, 1998, s. 235. Se även Ekroth, 1999, s. 225 ff.

[188] Se avsnitten 7.2.4 och 8.4.2 ovan. Om Vänsterpartiets synpunkter, se även avsnitt 11.2.6 ovan.

12 JO och det moderna tjänstefelsansvaret

12.1 Instruktionen av år 1986

12.1.1 Bakgrunden till instruktionen

Såsom framgår av avsnitt 11.2.3 ovan förutsattes när 1975 års JO-reform genomfördes att denna skulle utvärderas så snart som tillräckliga erfarenheter hade vunnits av bl.a. avskaffandet av ämbetsansvar. I början av 1980-talet framfördes önskemål om granskning av det sätt på vilket riksdagens kontrollmakt var utformat i 1974 års regeringsform.[1] Någon sådan granskning ansågs inte erforderlig. I slutet av år 1982 beslöt riksdagen emellertid att JO:s verksamhet och organisation skulle ses över och i början av år 1983 tillsattes en JO-utredning. Dennas uppgift var enligt direktiven att förutsättningslöst pröva både principiella frågor om ombudsmännens verksamhet och frågor som rörde JO:s organisation.[2]

12.1.2 Utredningsbetänkandet

År 1985 lade 1983 års JO-utredning fram ett betänkande med titeln "JO-ämbetet. En översyn", SOU 1985:26. Betänkandet innefattade ett förslag till ny JO-instruktion. Som motiv till detta lagförslag anförde 1983 års JO-utredning följande.

Upprätthållandet av rättssäkerhet i det svenska samhället fordrade inte bara välfungerande kontrollorgan utan även att allehanda författningar var av hög kvalitet och att rättstillämpande myndigheter fungerade väl. Det var således den samlade effekten av flera faktorer som avgjorde hur starkt rättssäkerheten var skyddad. För medborgarna var det emellertid av stor vikt att ha tillgång till ett sådant fristående och oberoende granskningsorgan som JO-ämbetet utgjorde. Ombudsmännen skulle dels ingripa mot redan begångna fel i den offentliga verksamheten, dels genom

[1] Se t.ex. KU 1981/82:11.
[2] KU 1982/83:7.

vägledande uttalanden hindra att fel uppstod. Med några få undantag stod alla statliga och kommunala myndigheter jämte alla andra som utövade myndighet under JO:s tillsyn. Någon anledning att utsträcka JO:s tillsyn inom det privaträttsliga området förelåg däremot för närvarande inte.[3]

Principiellt sett stod det JO-ämbetet fritt att bestämma tillsynens inriktning. Klagomålsprövningen var emellertid av stor betydelse för allmänhetens förtroende för ämbetet. För närvarande hade JO en generös praxis då det gällde att ta upp klagomål till prövning. I stort sett vore det önskvärt att denna praxis bestod. Regeln från år 1975 att JO inte borde utreda förhållanden som låg mer än två år tillbaka i tiden borde emellertid bibehållas. Den möjlighet som ombudsmännen redan hade att lämna över ärenden till andra myndigheter borde alltid utnyttjas om det framstod som lämpligt. Överlämnandemöjligheterna kunde dessutom vidgas genom att JO gavs rätt att till Sveriges advokatsamfund lämna över klagomål mot advokater som stod under JO:s tillsyn, dvs. sådana som var anställda vid allmänna advokatbyråer.[4]

Med hänsyn till den expansion som på senare år hade skett inom den kommunala sektorn borde JO intensifiera sin granskning av lagreglerad kommunal verksamhet. Arbetet med rutininspektioner borde däremot begränsas. Om rutininspektionerna blev färre skulle mera tid kunna ägnas åt ämnesinriktade inspektioner och projektverksamhet. Genom att granska t.ex. en viss typ av myndigheter eller en viss sorts lagstiftning kunde JO såväl uppdaga försummelser som förebygga att fel begicks. Även om det i princip stod JO fritt att bestämma verksamhetens närmare inriktning fanns det anledning att framhålla att vidtagandet av praxisundersökningar i form av projekt borde öka. För att en sådan ökning skulle kunna ske utan att arbetet med klagomålen blev lidande måste dock tillräckliga resurser ställas till JO:s förfogande.[5]

JO:s brottsutredningar borde i huvudsak regleras av samma bestämmelser som andra förundersökningar, varvid t.ex. sekretessen i sådana ärenden borde ha samma omfattande räckvidd hos JO som hos de allmänna åklagarna.[6] Om man genom lagstiftning säkerställde att myndighetsutövningsbegreppet i 20 kap. 1 § BrB i praxis gavs den vidsträckta innebörd som Tjänsteansvarskommittén hade förslagit i början av 1980-talet skulle dessutom JO:s tillsynsfunktion på ett önskvärt sätt stärkas.[7]

[3] SOU 1985:26 s. 139 ff. och 151.
[4] SOU 1985:26 s. 156 ff.
[5] SOU 1985:26 s. 172 ff.
[6] Närmare om sekretess i JO:s tillsynsverksamhet, se Ekroth, 2001, s. 172 ff.
[7] SOU 1985:26 s. 188. Om Tjänsteansvarskommitténs förslag, Ds Ju 1980:13 och Ds Ju 1983:7, se avsnitt 12.2.1 nedan.

Vidare borde JO:s f.n. alltför sällan nyttjade partsställning i arbetsrättsliga sanktionsärenden stärkas. Så borde JO alltid ges tillfälle att yttra sig över nytt material i ärendena och de begränsningar i talerätten som följde av 16 kap. 3 § LOA borde avskaffas. Istället kunde det anförtros JO att avgöra vilka ärenden som borde prövas av domstol.[8]

Dessutom borde JO:s, och även JK:s, befogenheter i ärenden enligt de särskilda disciplinansvarsreglerna för veterinärer och personal inom hälso- och sjukvården stärkas genom att inkludera en rätt att anmäla och föra talan mot beslut i yrkesbehörighetsfrågor. Det förhållandet att JO kunde begära att kommunaltjänstemän ålades disciplinpåföljd eller t.ex. avskedades men saknade möjlighet att föra talan mot den kommunala myndighetens beslut hos domstol var i och för sig inkonsekvent. Frågans anknytning till principiella kommunalrättsliga spörsmål gjorde emellertid att den borde utredas i särskild ordning.[9]

I samhällsdebatten hade förts fram olika förslag som syftade till att ge JO nya möjligheter att hjälpa enskilda personer som hade drabbats av fel eller försummelser från det allmännas sida. Förslagen hade bl.a. gått ut på att ombudsmännen borde ges rätt att besluta om dels skadestånd, dels inhibition. Dessutom hade anförts att JO borde ha en extraordinär rätt att överklaga myndighetsbeslut. Befogenheter av denna art skulle emellertid urholka JO:s ställning som ett extraordinärt organ vid sidan av de ordinarie myndigheterna. Anledning saknades därför att försöka realisera någon av dessa idéer. Vidare hade anförts att JO borde kunna få rättsfrågor tolkade av Högsta domstolen och Regeringsrätten. Införandet av någon slags s.k. lagförklaringsinstitut stod dock i samband med komplicerade processuella frågor, som kunde redas ut endast i samband med en allmän analys av bl.a. rättegångsbalken. Någon anledning att för närvarande uppta en sådan rätt till tolkningsbesked i JO:s instruktion förelåg inte.[10]

JO-ämbetet utövades sedan år 1975 av fyra ombudsmän, av vilka en var administrativ chef. Chefsombudsmannens roll hade emellertid inte blivit den som avsågs vid 1975 års reform. I praktiken hade dennes möjlighet att ge allmänna riktlinjer för verksamheten och på andra sätt utöva

[8] Dessutom borde enligt vad som anfördes i utredningen JO:s skyldighet att förhandla med arbetstagarens fackliga organisation innan han initierade ett disciplinärende hos domstol tas bort. SOU 1985:26 s. 185, 199 ff. och 213 ff. Jfr prop. 1984/85:117 s. 27 f. Närmare om de begränsningar i JK:s och JO:s talerätt som 16 kap. 3 § i 1976 års LOA innebar, se avsnitt 11.1.5 ovan.

[9] SOU 1985:26 s. 187 ff. och 208 ff.

[10] SOU 1985:26 s. 233 ff. Såsom exempel på förslag som syftade till stärka JO:s befogenheter kan nämnas av folkpartisten Olle Wästberg anförda synpunkter i mot. 1980/81:404.

sina chefsbefogenheter inte utnyttjats. Istället hade ämbetet kommit att bestå av fyra fristående ombudsmän, som var och en inom sin avdelning självständigt disponerade över verksamhet och personal. En organisation med flera parallella chefer medförde typiskt sett en risk för att det uppstod problem i form av t.ex. splittrad beslutspraxis och bristande flexibilitet till följd av att varje chef var obenägen att ta initiativ som påverkade övriga chefers arbetsförhållanden. Sådan bristande flexibilitet medförde att det i allmänhet blev svårt att t.ex. inom en enhet dra fördelar av en tillfällig överkapacitet inom en annan enhet. JO-ämbetets nuvarande utformning borde därför ersättas med en organisation med en justitieombudsman. Vid sin sida borde denne ende JO ha kvalificerade medarbetare med titeln rättschefer. Dessa skulle bl.a. ha rätt att efter delegation fatta beslut i de ca 80 procent av JO-ärendena som inte föranledde rättsliga ställningstaganden i sak från ämbetets sida.[11]

Under senare år hade ibland påstått att JO:s uttalanden hade minskat i auktoritet. Något belägg för denna uppfattning hade emellertid inte gått att finna. Istället var det tydligt att uttalandena efterlevdes.[12] JO:s rätt att uttala sig om tjänstemäns handlande i både rättstillämpningsfrågor och i frågor av lämplighetskaraktär var av stor betydelse. För närvarande lade ombudsmännen ned mycket arbete på att avge väl utformade beslut med utförliga motiveringar. I varje fall i mindre komplicerade ärenden borde emellertid besluten vanligen innefatta endast sådant som hade haft omedelbar betydelse för ombudsmannens bedömning. I den årliga ämbetsberättelsen kunde recitdelen av besluten därefter begränsas ytterligare och större tonvikt läggas vid JO:s egen bedömning. JO:s iakttagelser av t.ex. brister i lagstiftningen på särskilda områden kunde däremot göras mer utförlig i ämbetsberättelsen. Även JO:s pågående projekt och vad JO under kommande verksamhetsår avsåg att ägna sig åt kunde ägnas mer utrymme i ämbetsberättelsen än vad som för närvarande var fallet.[13]

[11] SOU 1985:26 s. 245 ff.

[12] SOU 1985:26 s. 140 och 223 ff. Något empiriskt material som belade att det var "tydligt" att uttalandena efterlevdes presenterades emellertid inte i anslutning till detta påstående. Påståendets grund förefaller därför något oklar. Någon uppföljningsverksamhet i egentlig mening torde nämligen inte bedrivas inom JO-ämbetet och att myndigheterna direkt uppger att de inte avser att följa JO:s uttalanden synes inte vara särskilt vanligt. Se dock JO 1988/89 s. 378.

[13] SOU 1985:26 s. 166, 224 f., 239 ff. och 266. Reservationer och särskilda yttranden avgavs av fyra av de sju utredningsledamöterna. En ledamot anförde därvid att han ansåg att antalet ombudsmän alltjämt borde vara fyra, under det att två ledamöter förespråkade att JO:s talerätt inom den kommunala sektorn borde utökas. Slutligen avgav en ledamot ett särskilt yttrande vari han förespråkade att påtagliga förstärkningar av JO:s sanktionsbefogenheter skulle vidtas.

12.1.3 Utskottsbetänkandet

Remissyttranden över 1985 års betänkande inhämtades från över femtio olika myndigheter och institutioner.[14] Vid utskottsbehandlingen, som ägde rum inom KU, anfördes följande.

Under de senaste 20 åren hade JO-ämbetet varit föremål för översyn vid tre tillfällen. Reformerna hade åsyftat att anpassa ämbetet till den offentliga förvaltningens växande omfattning och lagstiftningens ökade komplexitet. Enighet hade förelegat om att JO skulle förbli en extraordinär institution. Behovet av att stärka den enskildes rättsskydd och ställning i förhållande till det allmännas organ hade därför tillgodosetts på andra sätt än genom förstärkningar av den tillsyn som JO och JK utövade. Exempel på lagstiftningsåtgärder som hade vidtagits för att trygga den enskildes ställning inom ramen för den ordinära rättsliga verksamheten var förankrandet av offentlighetsprincipen, 1986 års förvaltningsreform samt olika regelförenklingar, decentraliseringar och ökningar av lekmannainflytandet i myndigheternas verksamhet.

Klagomålsprövningen var såsom hade framhållits vid 1975 års reform JO:s viktigaste uppgift. Såsom 1983 års JO-utredning hade anfört föreföll det visserligen lämpligt att JO intensifierade sin granskning av bl.a. kommunala och landstingskommunala organ. Skärpningar av tillsynen över särskilda förvaltningsområden kunde emellertid vidtas av ombudsmännen själva när behov av sådan skärpt tillsyn framkom.[15] JO:s självständighet i förhållande till riksdagen var viktig att bevara. Vid KU:s årliga granskning av ämbetets verksamhet var det sålunda inte aktuellt att granska enskilda ärenden i sak utan endast att "utröna om något förhållande föreligger som är ägnat att påverka riksdagens förtroende för JO".[16]

Såsom hade påpekats av 1983 års JO-utredning saknades anledning att utan noggranna överväganden av bl.a. processuella spörsmål ge JO en befogenhet att begära s.k. rätts- eller lagförklaringar av Högsta domstolen och Regeringsrätten. Inte heller borde JO ges befogenhet att besluta om skadestånd från det allmänna, att på särskilt sätt överklaga myndighetsbeslut eller att besluta om inhibition. Sådana utvidgningar av JO:s arbetsuppgifter skulle "innebära ett avsteg från den grundläggande tanken att

[14] I anslutning till betänkandet framställdes fyra s.k. följdmotioner. Dessutom fann KU skäl att i sitt betänkande behandla ytterligare 18 olika motioner som rörde JO:s verksamhet och därmed sammanhängande frågor. Närmare om de sammanlagt 22 motioner som KU tog upp till behandling i anslutning till SOU 1985:26, se KU 1986/87:2 s. 7 ff.
[15] KU 1986/87:2 s. 15 ff. Utskottet framhöll att den på senare år uppmärksammade förekomsten av kommunalt lag- och domstolstrots utreddes särskilt och därför inte borde behandlas i samband med reformen av JO-ämbetet. KU 1986/87:2 s. 23 f.
[16] KU 1986/87:2 s. 43 f.

JO skall vara ett extraordinärt organ som står utanför den ordinarie förvaltningsorganisationen".[17]

Såväl 1967 som 1975 års reform hade främst syftat till att göra det möjligt för ombudsmännen att bemästra den kontinuerligt ökande arbetsbördan. Ämbetets gradvisa förändring till att bestå av först tre och sedan fyra ombudsmän hade dock motiverats av även andra skäl. Så kunde t.ex. det stora arbetsfält som numera låg under JO:s tillsyn knappast i längden med önskvärd grad av auktoritet och sakkunskap behärskas av endast en eller två personer. Såsom hade noterats på 1970-talet skulle ett enmansämbete emellertid medföra en del fördelar jämfört med den nu rådande ordningen. Så vore t.ex. en sammanhållen och effektiv organisation lättare att åstadkomma inom ett enmansämbete än inom den nuvarande verksamheten. Ett ämbete med en JO skulle också vara väl ägnat att upprätthålla den för JO:s funktion viktiga auktoriteten samtidigt som det skulle vara en garant för en enhetlig praxis. JO-utredningens förslag till ny organisation bestående av en justitieombudsman med kvalificerade medarbetare förutsatte emellertid en omfattande delegation av beslutanderätt från ombudsmannen till de s.k. rättscheferna. Sådana vidgade delegationsmöjligheter skulle leda till att JO själv tog befattning med endast en mindre del av ärendena. Därmed skulle "alltför mycket av JO-ämbetets särskilda karaktär gå förlorad. Detta leder enligt utskottets mening till att JO måste biträdas i sitt arbete av personer som valts till sina ämbeten av riksdagen. De bör lämpligen vara tre till antalet. I fråga om benämningarna av ombudsmännen har utskottet beslutat förorda att ombudsmannen med den ledande ställningen kallas chefsjustitieombudsman och de övriga kallas justitieombudsmän".

Chefsjustitieombudsmannen borde meddela närmare regler om hur personalen skulle disponeras antingen i en arbetsordning eller på annat sätt. Denne skulle även kunna ta initiativ till inspektioner och projekt inom ämbetets hela verksamhetsområde. Innan en justitieombudsman väckte fråga om en författningsändring eller en annan åtgärd från statens sida, borde han samråda med chefsjustitieombudsmannen. Någon form av överprövning från dennes sida av de övriga ombudsmännens beslut borde emellertid inte få förekomma.[18]

Vad avsåg JO:s roll i disciplinärenden och vissa sekretessfrågor ansåg KU att det i och för sig saknades anledning att frångå de förslag som hade förts fram av 1983 års JO-utredning. Enligt KU fordrades emeller-

[17] KU 1986/87:2 s. 35 f. Se även t.ex. mot. 1985/86:172, mot. 1991/92:K320 och KU 1992/93:8.
[18] KU 1986/87:2 s. 37 ff.

tid en noggrannare översyn av dessa delar av utredningens lagförslag än vad som för närvarande förelåg.[19] Dessa frågor utreddes därför vidare.

Särskilda yttranden avgavs av KU-ledamöter från dels Vänsterpartiet, dels Folk- och Centerpartiet. Från borgerligt håll betonades därvid att det borde anges att de förstärkningar som skulle vidtas av JO:s partsställning i disciplinärenden skulle syfta till att ombudsmännen skulle få samma fullföljdsrätt på det kommunala som på det statliga området. Vidare anfördes att JO-utredningens förslag om att ämbetet borde ha endast en justitieombudsman borde genomföras. Vänsterpartiets utskottsledamot hade anmärkningar mot utskottsbetänkandet endast såtillvida att man i sitt särskilda yttrande påpekade att riksdagen borde vara mer aktiv vid den årliga granskningen av JO:s ämbetsberättelse än vad som för närvarande var fallet.[20]

Riksdagen biföll KU:s betänkande med förslag till ny instruktion för riksdagens ombudsmän och instruktionen utfärdades i slutet av år 1986. Den trädde i kraft den 4 december 1986, vilket var dagen efter den dag då val av chefsjustitieombudsman första gången förrättades, och gäller alltjämt.[21]

År 1987 framlades en proposition som byggde på de förslag i SOU 1985:26 som av KU hade ansetts böra utredas vidare. I propositionen förslogs således att JO och JK i sin brottsutredande verksamhet, bl.a. i fråga om sekretess, skulle omfattas av samma regler som åklagare i allmänhet samt att JO:s och JK:s partsställning skulle stärkas i vissa ärenden om disciplinansvar m.m. Dessutom anfördes att JK:s tillsyn skulle utvidgas till att i vissa fall omfatta arbets- och uppdragstagare vid de statliga affärsverken.

I propositionen motiverades det sistnämnda förslaget enligt följande. Ofta var det nödvändigt att tjänstemän och uppdragstagare i affärsverk utförde uppdrag i verkens dotterbolag. Dessa personer agerade i bolagen utifrån den offentligrättsliga ställning som de hade i verken och skulle därvid bl.a. se till att regeringsdirektiv och andra förvaltningsrättsliga riktlinjer följdes. Sålunda föreföll det naturligt att tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgjorde uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande, stod under JK:s tillsyn. KU anförde i sitt betänkande över propositionen att JO:s och JK:s tillsynsområden borde sammanfalla, varför JO:s befogenheter i det berörda hänseendet borde utvidgas på samma

[19] KU 1986/87:2 s. 27 ff.
[20] KU 1986/87:2 s. 56 f.
[21] SFS 1986:765 och JO 1987/88 s. 9. Den nya organisationen med en chefsjustitieombudsman medförde ändringar även i riksdagsordningen. Se SFS 1986:764.

sätt som JK:s.[22] De lagändringar som föreslogs i propositionen och KU:s betänkande genomfördes därefter såvitt avsåg JK genom ändringar av 3, 5, 6, 7 och 10 §§ i lagen (1975:1339) om JK:s tillsyn och såvitt avsåg JO genom justeringar i 2, 6, 7, 21 och 22 §§ i JO-instruktionen.[23]

12.1.4 Instruktionen för riksdagens ombudsmän av år 1986[24]

I 1 § i 1986 års instruktion fastslås att JO-ämbetets uppgift är att ha tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Vidare anges på samma sätt som även följer av 8 kap. 10 § RO att riksdagens ombudsmän är fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän, samt att det kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.[25] Vilka rättssubjekt som hör till JO:s tillsynsområde anges i instruktionens 2 §. Av denna bestämmelse följer i huvudsak att JO utövar tillsyn över alla tjänstemän och befattningshavare vid statliga och kommunala myndigheter samt över andra som ägnar sig åt myndighetsutövning. Såsom framgår av avsnitt 12.1.3 ovan kan dessutom anställda i aktiebolag, i vilka staten utövar ett bestämmande inflytande, granskas av JO. Ombudsmännen står enligt 2 § inte under varandras tillsyn. Inte heller omfattar granskningsområdet t.ex. JK, riksdagsledamöter, kommunfullmäktigeledamöter, regeringen eller statsråd.[26] Mot tjänstemän vid departement och riksdag kan JO däremot ingripa såvitt avser åtgärder som dessa fattar egna beslut om, såsom t.ex. utlämnande av allmänna handlingar.[27] Ombudsmän såsom t.ex. Jämställdhetsombudsmannen och Diskrimineringsombudsmannen står under JO:s tillsyn på samma sätt som JO-ämbetet i egenskap av arbetsgivare står under dessas tillsyn.[28]

[22] Prop. 1986/87:160, KU 1987/88:6 och Ekroth, 2001 s. 139 f. KU:s folk- och centerpartistiska ledamöter vidhöll reservationsvis sin uppfattning att JO borde ges samma disciplinära fullföljdsrätt inom det kommunala som inom det statliga området.

[23] SFS 1987:995 och SFS 1987:996.

[24] JO-ämbetets organisation och befogenheter m.m. har ur ett rättsdogmatiskt perspektiv undersökts av Jesper Ekroth i avhandlingen "JO-ämbetet. En offentligrättslig studie" (2001), till vilket verk hänvisas vad avser närmare juridisk-teknisk analys av gällande rätt.

[25] Närmare om den för närvarande gällande arbetsordning, se Ekroth, 2001, s. 176.

[26] Uttryckligen uteslutna från tillsynen är även riksdagens styrelse, valprövningsnämnd, besvärsnämnd, kammarsekreterare samt bl.a. riksbanksfullmäktige. Dessutom begränsas befogenhetsområdet genom att det i 6 § anges att JO inte äger väcka åtal i tryck- och yttrandefrihetsmål, vilken typ av mål ju hör till JK:s speciella kompetensområde. Närmare om JO:s tillsynsområde, se Ekroth, 2001, s. 103 ff.

[27] Jfr KU 1973:1 samt t.ex. JO 1964 s. 453 och JO 1976/77 s. 205. Om JO:s tillsyn över lagrådet, se JO 1989/90 s. 435.

[28] Så framställs kritik mot Jämställdhetsombudsmannen i JO 1993/94 s. 173. Se även kritik mot Diskrimineringsombudsmannen i JO 1994/95 s. 547.

Bestämmelserna i 3 och 4 §§ av år 1986 är i stort sett oförändrade jämfört med i 1975 års instruktion. Enligt 3 § skall JO se till att domstolar och förvaltningsmyndigheter är sakliga och opartiska och att medborgarnas fri- och rättigheter inte träds förnär inom den offentliga verksamheten. Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall JO enligt 3 § beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas. Såsom framgår av avsnitten 8.5 och 14.2.3 granskar JO emellertid vanligen kommunal verksamhet på ungefär samma sätt som statlig verksamhet.

Om anledning framkommer att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida kan JO enligt 4 § göra framställning därom till riksdag eller regering. JO kan enligt 5 § inspektera alla rättssubjekt som står under ämbetets tillsyn. Såväl särskilda framställningar som inspektioner och andra specifika undersökningar skall vidtas i samråd med chefsjustitieombudsmannen.

I 6 § regleras JO:s sanktionsmöjligheter.[29] Stadgandet slår på ett sedan år 1975 oförändrat sätt fast att ett JO-ärende avgörs genom beslut. Vidare anges att ombudsman kan kritisera myndighetsåtgärder och som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som har begått brott i tjänsten.[30] Grunden för ombudsmännens befogenhet att avge erinringar och andra uttalandebeslut utgörs i 1986 års instruktion av den i 6 § uttryckta rätten att ange om en åtgärd strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig samt att göra andra uttalanden som främjar enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.[31]

Befattningshavare som kan avskedas, avstängas eller tilldelas disciplinpåföljd får JO enligt 6 § anmäla till den som har rätt att besluta om sådan åtgärd, dvs. vanligen befattningshavarens arbetsgivare. Om personer som är legitimerade eller behöriga att utöva yrke inom bl.a. veterinär-, tand-

[29] Paragrafens nu gällande lydelse är i huvudsak från år 1987. Vissa justeringar i bestämmelsen ägde emellertid rum genom SFS 1998:540.

[30] I motsats till polis- och åklagarväsendet är en ombudsman aldrig tvungen att inleda en utredning. Om JO påbörjar en utredning varigenom brottslighet uppdagas gäller i och för sig vanliga förundersökningsregler och t.ex. bestämmelserna om åtalsplikt respektive åtalsunderlåtelse. I praktiken är JO:s åtalsplikt dock i ett flertal hänseenden så begränsad att den snarast kan sägas vara relativ istället för absolut. Se vidare Ekroth, 2001, s. 200. Av 54 kap. 9 § 2 st. RB följer att ett åtal som förs av JO skall prövas av Högsta domstolen utan prövningstillstånd. I 6 § i instruktionen anges emellertid på ett sedan år 1915 oförändrat sätt att JO bör föra ett mål till Högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

[31] Om uttalandebeslut, se avsnitt 10.6 och 11.2.6 ovan. Både hänsynen till JO-ämbetets extraordinära karaktär och arbetsekonomiska skäl talar för att ombudsmännen normalt sett inte bör utreda förhållanden som kan komma att prövas inom den vanliga instansordningen. Klagomål om att en myndighets handläggningstider är orimligt långa utreds emellertid innan lagakraftvunnet avgörande föreligger. Se förarbetsuttalanden redovisade i avsnitt 11.2.2 ovan. Jfr dock Sundin, 1992, och Swanström, 1992.

eller hälso- och sjukvård har varit grovt oskickliga eller på annat sätt visat sig uppenbart olämpliga i sin yrkesutövning kan de sedan år 1987 av JO anmälas till den som handhar yrkesbehörighetsfrågor.[32] Det förhållandet att sådana myndighetsärenden handläggs utifrån officialprincipen medför ingen begränsning av JO:s partsställning eller möjligheter att enligt 7 § föra talan mot beslut inom det särskilt författningsreglerade området.[33]

I 8 § i instruktionen anges på ett jämfört med 1975 års instruktion oförändrat sätt att ombudsman bör ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter endast om det föreligger särskilda skäl. Bestämmelserna i 9 och 10 §§ reglerar JO:s särskilda uppgifter i fråga om bl.a. åtal mot statsråd och ledamöter av Högsta domstolen eller Regeringsrätten. Dessa paragrafer återger i oförändrat skick 9 och 10 §§ i instruktionen av år 1975.

I 11 § fastslås att JO senast den 15 november skall tillställa riksdagen en ämbetsberättelse för tiden den 1 juli till den 30 juni.[34] I berättelsen skall bl.a. anges om JO till följd av brister i lagstiftningen har vidtagit framställningar med förslag till författningsändringar eller andra åtgärder. Vidare skall den innehålla redogörelser för väckta åtal, anmälningar om disciplinpåföljd och andra viktigare beslut samt en översikt över den verksamhet som har bedrivits. I allmänhet omfattar ämbetsberättelsen 500–700 sidor.[35]

I instruktionens 12–16 §§ finns bestämmelser om JO-ämbetets organisation. Såsom framgår av avsnitt 10.3 ovan utövas riksdagens ombudsmannaämbete numera av dels chefsjustitieombudsmannen, dels tre justitieombudsmän, dels en eller flera ställföreträdande justitieombudsmän som skall ha tidigare varit ordinarie ombudsmän. Förutom en del ändringar av snarast redaktionell innebörd medförde 1986 års instruktion en förstärkning av ämbetschefens arbetsledande funktioner bl.a. genom att det enligt instruktionens 12 § tillkommer honom att i arbetsordning

[32] Närmare om JO:s befogenheter enligt 6 §, se Ekroth, 2001, s. 203 ff.

[33] Närmare om JO:s partsställning med åtföljande rättegångskostnadsansvar i arbetsrättsliga sanktionsärenden, se JO 1992/93 s. 110, JO 1994/95 s. 115, AD 1985:10, Ekroth, 2001, s. 210 ff. samt promemoria 2001-06-07 om Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m., dnr Ju 1999/205, i vilken justeringar av JO:s och JK:s respektive talerätt föreslås. Eftersom 1994 års LOA inte innefattar särskilda bestämmelser om avskedande och avstängning saknar JO:s befogenhet att föra talan om sådana sanktioner numera vanligen betydelse. Se dock 7 och 10 § § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

[34] Genom SFS 1988:355 ändrades det datum då JO senast skall tillställa riksdagen sin ämbetsberättelse från den 15 oktober till den 15 november.

[35] Om JO:s praxis att namnge myndighetspersoner i ämbetsberättelsen, se JO 1965 s. 201 ff.

meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen. Enligt 13 § bestämmer han om personalens tjänstgöring. Vidare kan chefsjustitieombudsmannen enligt 14 § komplettera instruktionen och arbetsordningen med råd och anvisningar. I organisationsfrågor av större vikt skall han emellertid samråda med KU. Bestämmelserna i 15 och 16 §§ reglerar en del arbetsorganisatoriska spörsmål på ett likartat sätt som motsvarande paragrafer i 1975 års instruktion.

Stadgandet i 17 § rör JO:s hantering av klagomålsärenden.[36] Instruktionens 18–24 §§ har rubriken "Allmänna bestämmelser om handläggningen". Dessa paragrafer har i stort sett samma innehåll som motsvarande bestämmelser i 1975 års instruktion. Efter en år 1997, på begäran av JO vidtagen, ändring kan ombudsmännen emellertid enligt 18 § lämna över inte bara klagomålsärenden, utan alla ärenden som kan utredas och prövas av ordinära myndigheter, till dessa för vidare handläggning.[37]

Varje ombudsman avgör självständigt och genom ett inte överklagbart beslut huruvida ett ärenden skall överlämnas till annan myndighet, avvisas, avskrivas eller utredas. Beslut att överlämna, avvisa eller avskriva ett ärende behöver inte motiveras.[38] En klagande skall enligt 19 § i och för sig skyndsamt få besked om hur klagomålet handläggs. Denne har emellertid ingen partsställning i JO-ärendet, något som överensstämmer med den vanliga förvaltningsrättsliga principen att den som anmäler någonting till myndigheterna inte betraktas som part i saken genom sin anmälan. Eftersom JO:s ärendehandläggning sålunda normalt sett inte utgör myndighetsutövning är den ej författningsreglerade frågan om huruvida JO omfattas av förvaltningslagens tillämpningsområde knappast av något större intresse.[39]

I 20 § anges på ett likadant sätt som i 20 § i 1975 års instruktion att JO inte till utredning bör uppta förhållanden som ligger mer än två år

[36] Närmare om JO:s klagomålsprövning, se Ekroth, 2001, s. 174 ff.

[37] SFS 1997:561 och KU 1996/97:28. Jfr SOU 1975:23 s. 109.

[38] Jfr SOU 1975:23 s. 107 f. och t.ex. JO 1994/95 s. 607. Beslut att avvisa eller avskriva ett ärenden kan enligt 23 § i instruktionen fattas i enklare ordning utan föredragning.

[39] I icke författningsreglerade tolkningsfrågor rörande tillsynens bedrivande är ombudsmännens rättsliga bedömningar enligt min uppfattning emellertid vanligen den enda rättskälla som finns att tillgå utöver doktrinen. Vid JO-ämbetet anser man på sätt som framgår av uttalanden i JO 1996/97 s. 505 f. att ämbetet inte omfattas av förvaltningslagens tillämpningsområde. Eftersom jag, såsom framgår av avsnitt 14.1.3 nedan, tillerkänner JO-beslut högre dignitet än doktrinen bör denna åsikt enligt min uppfattning betraktas som gällande rätt. Se vidare Ekroth, 2001, s. 157 ff. samt, å ena sidan, JO 1996/97 s. 505 f. och Eklundh, 1996, s. 203 ff. och, å andra sidan, Hellners, 1996 s. 133 ff. FO omfattas inte av den danska förvaltningslagen, se Andersen, 1997, s. 164.

tillbaka i tiden om inte särskilda skäl föranleder det.[40] Ombudsmännen skall enligt 21 § vidta de utredningsåtgärder som ett ärende fordrar och kan med preskriptionsavbrytande verkan underrätta en arbetstagare om att viss försummelse anförs mot honom. Närmare bestämmelser om hur ombudsmännen skall gå till väga för att utreda påstådda missförhållanden saknas emellertid. Om en ombudsman begär information i andra ärenden än sådana där han har beslutat att inleda förundersökning kan han sedan en lagändring genom SFS 1997:561 enligt 21 § förelägga, och sedermera utmäta, ett vite om högst 10.000 kr. Den vitessanktionerade s.k. sanningsplikten synes emellertid aldrig ha föranlett utmätande av vite.[41] Instruktionsbestämmelserna i 22–29 §§ reglerar organisatoriska och processuella frågor, som är av begränsat vikt för de mer övergripande spörsmål som avhandlas i detta arbete.

12.2 Återinförandet av brottet tjänstefel

12.2.1 Bakgrunden till 1989 års reform

Såsom framgår av avsnitt 11.4 ovan framfördes krav på en utvärdering av ämbetsansvarsreformen tämligen omgående efter det att den hade trätt i kraft. Därvid gjordes bl.a. gällande att det straffrättsliga ansvaret borde utvidgas, eftersom reformen kunde antas ha inverkat negativt på de offentliga funktionernas kvalitet. I de justitieutskottsutlåtanden som framställdes i frågan anfördes att varken remissyttranden eller något annat material tydde på att ämbetsansvarsreformen hade haft sådana negativa effekter att det föreföll motiverat att utvidga straffansvaret.[42] Såsom

[40] Om preskriberade tjänstefelsbrott, se KU 1986/87:2 s. 52 f. Såsom framgår av avsnitt 11.2.4 ovan kortades 20 § i 1986 års JO-instruktion ned jämfört med 20 § i 1975 års författning bl.a. genom att det särskilda påpekandet att preskriberade tjänsteförsummelser kunde utredas om skadeståndsanspråk förelåg togs bort. Sista delen av stadgandet att ombudsman till utredning inte bör uppta förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden "om det ej är från allmän synpunkt väsentligt att saken utredes" ändrades dessutom till "om ej särskilda skäl föreligger".

[41] SOU 1955:50 s. 136 f. och Wieslander, 1995, s. 51. Se dock även JO:s och JK:s respektive utredningar av förhållanden med anknytning till IB i avsnitt 14.3.4 nedan. Om en ombudsman nyttjar sin i 12 kap. 6 § RF fastslagna rätt att närvara vid överläggningar får han enligt 21 § sista stycket i instruktionen inte försöka påverka den materiella handläggningen av ett särskilt ärenden genom att yttra sin mening. Denna sedan år 1810 tämligen oförändrade bestämmelse stämmer väl överens med självständighetsprincipen såsom denna kommer till uttryck i 11 kap. 2 och 7 §§ RF.

[42] Se utskottsutlåtandena över olika motioner i denna fråga i JuU 1976/77:9, 1977/78:9, 1978/79:5 och 1979/80:5 samt t.ex. Carle, 1987, s. 61 ff.

har nämnts i avsnitt 11.4 ovan noterade utskottet emellertid i slutet av 1970-talet att en del praktiska problem hade uppkommit vid tillämpningen av det nya ansvarssystemet. I slutet av år 1979, dvs. ungefär fyra år efter lagändringarnas ikraftträdande, tillsattes därför en Tjänsteansvarskommitté, som skulle utreda om det var möjligt att förbättra reglernas utformning.

Tjänsteansvarskommittén avgav ett delbetänkande, Ds Ju 1980:13, som föranledde lagändringar varigenom möjligheterna att föra dels talan om skadestånd, dels enskilt åtal för brott i tjänsteutövning utvidgades.[43] Därigenom undanröjdes grunden för tidigare framförda påståenden om att 1970-talets lagstiftning hade gjort flertalet högre tjänstemän oåtkomliga för ansvar genom att målsägandens talerätt hade avskurits samtidigt som straffansvaret hade inskränkts. Sedermera avgav kommittén även ett slutbetänkande, Ds Ju 1983:7, med titeln "Tjänsteansvar i offentlig verksamhet". I detta anfördes följande. Av empiriska studier framgick "tydligt att någon ökning av antalet disciplinärenden inte skett efter genomförandet av ämbetsansvarsreformen. Hos de flesta myndigheter där disciplinärenden är regelbundet förekommande har antalet ärenden tvärtom minskat".[44] De principer som hade fastslagits genom 1975 års lagstiftning var emellertid genomtänkta och välfungerande. För att förtydliga lagstiftningen kunde dock begreppet "myndighetsutövning" i 20 kap. 1 § BrB ersättas av uttrycket "verksamhet för vars fullgörande det allmänna har att svara", vilket var en beskrivning av vad som avsågs.[45] Vidare ansåg kommittén att vissa förändringar skulle vidtas av förfångsrekvisitet och av utformningen av bestämmelsen om straffrihet för ringa fall.

I den proposition som Tjänsteansvarskommitténs slutbetänkande föranledde anfördes följande. Uttrycket "i myndighetsutövning" i 20 kap. 1 § BrB borde åtminstone tills vidare inte ändras till t.ex. "i verksamhet för vars fullgörande det allmänna svarar". Begreppet myndighetsutövning var nämligen väl inarbetat och användes med likartad betydelse i många olika lagar. En ändring i den riktning som Tjänsteansvarskommittén hade föreslagit skulle därför rubba den kongruens som för närvarande förelåg mellan 20 kap. 1 § BrB och andra lagrum där uttrycket myndig-

[43] Prop. 1981/82:34 och SFS 1981:1312. Endast en tämligen begränsad personkrets, bl.a. stats-, justitie- och regeringsråd samt JO och JK, omfattas numera av reglerna i 20 kap. 10 § samt 22 kap. 8 § RB.

[44] Ds Ju 1983:7 s. 136.

[45] Ds Ju 1983:7 s. 242 ff. Såsom påpekades av en del remissinstanser skulle ett skiftande från myndighetsutövningsbegreppet till uttrycket "i verksamhet för vars fullgörande det allmänna har att svara" i 20 kap. 1 § BrB sannolikt ha inneburit en utvidgning av det straffbara området. All verksamhet för vars fullgörande det allmänna svarar har nämligen inte samband med utövande av offentlig makt. Jfr Ds 1988:32 s. 26.

hetsutövning förekom.[46] Kapitlet om myndighetsmissbruk m.m. lämnades därför oförändrat. Istället vidtogs justeringar av bl.a. en del regler i 1976 års LOA.[47]

Under senare delen av 1980-talet återkom krav på att ämbetsansvarsreformen skulle revideras i den rättspolitiska debatten. Sedan riksdagen år 1986 hade begärt att tjänsteansvaret skulle ses över avgav justitiedepartementet år 1988 ett förslag till en reell utvidgning av 20 kap. 1 § BrB. I förslaget, Ds 1988:32 med titeln "myndighetsmissbruk", betonades att 1983 års JO-utredning hade anfört att det vore lämpligt att genom en lagändring säkerställa att 20 kap. 1 § BrB fick en mer vidsträckt innebörd än vad lagrummet för närvarande hade. Vidare diskuterades ett flertal olika tänkbara sätt att avgränsa och utforma tjänsteansvaret. Därvid noterades att det från principiella utgångspunkter kunde finnas "skäl att utsträcka det straffrättsliga ansvaret också till ärenden som innebär tillämpning av lag; där myndigheterna handlar självständigt är också ett särskilt straffansvar motiverat."[48] Analysen kom emellertid att utmynna i att det tydligaste kriteriet för den offentliga verksamhetens särart var det redan använda begreppet myndighetsutövning, vilket antogs skapa klara avgränsningar för det straffrättsliga ansvaret. Straffansvaret borde enligt promemorian därför omfatta verksamhet dels "i myndighetsutövning", dels ärendehandläggning "som har samband med myndighetsutövning".[49] Dessutom borde de delar av brottsbeskrivningen som fordrade uppkomst av "förfång eller otillbörlig förmån som inte var ringa" tas bort och oaktsamhet av normalgraden bli straffbar.

Sedan promemorian hade remissbehandlats framställdes en proposition. I denna anfördes att avgränsningen av det straffbara området borde ske genom ett användande av prepositionen "vid" istället för "i" myndighetsutövning. I propositionen sades följande. De huvudprinciper som hade legat till grund för 1975 års reform hade alltjämt samma giltighet som när reformen genomfördes. På områden inom den offentliga verksamheten där det var frågan om myndighetsutövning borde man av hänsyn till rättssäkerheten dock kunna ställa särskilda krav på noggrannhet

[46] Prop. 1984/85:117 s. 14 ff. Enligt departementschefen förelåg dessutom ett så nära samband mellan straffbudet i 20 kap. 1 § BrB och JO:s befogenhetsområde, att det inte föreföll lämpligt att justera strafflagen före det att 1983 års JO-utredning hade avgivit sitt betänkande. Denna uppfattning är enligt min mening något förvånande, eftersom sambandet mellan JO:s befogenhetsområde och straffansvaret upphävdes år 1975.

[47] Prop. 1984/85:117, JuU 1985/86:8 och SFS 1986:50.

[48] En kriminalisering av fel vid all lagtillämpning var enligt promemorian emellertid av bl.a. juridisk-tekniska skäl svårgenomförd och kunde dessutom i vissa sammanhang få märkliga konsekvenser. Se vidare Ds 1988:32 s. 31 och 41 ff.

[49] Ds 1988:32 s. 44 ff.

och omsorg. Såsom bl.a. JO och JK hade framhållit i sina remissvar hade rekvisitet "grov oaktsamhet" vid vårdslös myndighetsutövning i praxis tolkats restriktivt. Straffansvarets begränsade räckvidd hade inneburit att lagligheten av myndighetsåtgärder på t.ex. rättsväsendets område hade kommit att prövas disciplinärt i en omfattning som från principiella synpunkter knappast var lämplig.[50] Enligt departementschefen fanns det emellertid inga belägg för att standarden på den offentliga verksamheten hade sänkts som en följd av 1975 års lagstiftning. Anledning ansågs sålunda saknas att utvidga straffansvaret till att omfatta också fel som hade begåtts helt utan samband med myndighetsutövning. Hon anförde följande.

"Det finns sålunda ingenting som tyder på att de offentliga funktionärerna i någon ökad utsträckning skulle göra sig skyldiga till uppsåtliga eller oaktsamma felaktigheter. Och det gäller trots att allt större krav ställs på deras effektivitet och produktivitet. Undersökningar visar också att offentligt anställda allmänt sett håller en hög standard i fråga om såväl kunskaper som skicklighet. Från denna synpunkt föreligger som jag ser saken inte något behov av skärpta straffregler.

Jag vill också gärna instämma i uppfattningen att en intensifierad utbildning och annan kompetensutveckling liksom andra åtgärder för att förbättra myndigheternas verksamhet ofta kan vara väl så effektiva medel mot att fel begås som hot om straff.

Det går å andra sidan inte att bortse från att verksamheten hos det allmänna i åtskilliga hänseenden har en annan karaktär än den som bedrivs inom den privata sektorn. Myndigheternas verksamhet är av hänsyn främst till de enskilda medborgarna underkastade särskilda rättssäkerhetskrav och bedrivs i stor utsträckning på grundval av andra regler än dem som tillämpas inom den enskilda sektorn.

Det är därför enligt min mening klart att man inte kan vara utan ett ändamålsenligt utformat, speciellt sanktionssystem. För att allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten skall kunna bevaras är det viktigt att bestämmelserna är tillräckligt effektiva i situationer då ett ingripande är påkallat. Remissutfallet ger enligt min mening stöd för att de nuvarande straffbestämmelserna inte i alla hänseenden uppfyller de krav som bör ställas. Det är också möjligt att dessa bestämmelser i praxis har fått ett snävare tillämpningsområde än avsikten ursprungligen har varit. Det gör att vissa ändringar av reglerna är motiverade.

Det är mot denna bakgrund som mina förslag skall ses. Förslagen innebär en viss skärpning av gällande straffbestämmelser. Men jag vill samtidigt betona att förslaget inte innebär att utgångspunkterna för det nuvarande systemet ändras på något grundläggande sätt."[51]

[50] Prop. 1988/89: 113 s. 18.
[51] Prop. 1988/89:113 s. 8 f.

I propositionen betonades sålunda att motivet för lagändringen var behovet av att upprätthålla allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten. Därav kan i viss mån anses framgå att regeringen inte ansåg att en utvidgning av straffansvaret egentligen var oundgängligen påkallad men att man p.g.a. den kritik som hade framförts i samhällsdebatten ansåg det lämpligt att ändra lagstiftningen. Av uttalandena att de nuvarande straffbestämmelserna inte i alla hänseenden uppfyllde de krav som borde ställas, möjligen eftersom de "i praxis har fått ett snävare tillämpningsområde än avsikten ursprungligen har varit", måste emellertid sägas framgå att utformningen av 20 kap. 1 § BrB faktiskt även ansågs alltför snäv.

När lagrådet granskade 1989 års revidering av 20 kap. 1 § BrB hade man inte några direkta anmärkningar men ansåg ändå att reformen borde betraktas som temporär. Anledningen därtill var framför allt att man ansåg att frågorna om det allmännas skadeståndsansvar jämte bl.a. ansvaret för kommunalt domstolstrots borde utredas vidare, varefter "hela frågan om ansvar i den offentliga verksamheten" borde prövas på nytt när "erforderligt utredningsunderlag föreligger". Enligt lagrådet förelåg nämligen ett behov av att "i ett sammanhang pröva frågorna om ett utvidgat straffrättsligt tjänsteansvar för offentligt anställda, det straffrättsliga ansvaret för ledamöter i kommunala nämnder och enskildas rätt till ersättning för skada som vållats av felaktigt handlande från myndigheternas sida". Det disciplinära systemet borde enligt lagrådet "också uppmärksammas i det sammanhanget".[52]

JuU delade regeringens uppfattning att anledning saknades att utvidga straffansvaret till att omfatta också fel som hade begåtts helt utan samband med myndighetsutövning och framhöll i sitt betänkande att 1975 års JuU "enhälligt" hade ställt sig bakom ämbetsansvarsreformen "i stort".[53] Utskottet hemställde att riksdagen skulle anta propositionen men uttalade samtidigt att det kunde finnas anledning att i framtiden åter utreda straffansvarets omfattning. Mot det sistnämnda påståendet reserverade sig i och för sig de socialdemokratiska ledamöterna. Moderaterna ansåg däremot reservationsvis bl.a. att kommunaltjänstemän borde ges en sorts beslutanderättslig reservationsmöjlighet av den art som finns i 19 § FL samt att det var "nödvändigt att understryka att arbetsbelastningen är en viktig faktor när det gäller att bedöma graden av försumlighet som kan läggas den enskilde tjänstemannen till last".[54] Propositionen antogs och trädde i kraft den 1 oktober 1989.[55] Därvid erhöll 20 kap. BrB den lydelse som detta kapitel i stort sett alltjämt har.

[52] Prop. 1988/89:113 s. 33.
[53] JuU 1988/89:24 s. 7.
[54] JuU 1988/89:24 s. 17 ff.
[55] SFS 1989:608.

12.2.2 Tjänstefelsansvaret fr.o.m. år 1989

Genom 1989 års lagstiftning ändrades kapitelrubriken för 20 kap. BrB från "Om myndighetsmissbruk m.m." till "Om tjänstefel m.m." Enligt 20 kap. 1 § 1 st. BrB av år 1989 skall den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften, dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa skall inte dömas till ansvar. Grovt tjänstefel fordrar enligt 20 kap. 1 § 2 st. BrB uppsåt och kan, liksom tidigare grovt myndighetsmissbruk, straffas med fängelse i högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt skall beaktas om den tilltalade har allvarligt missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande.[56]

Den som är ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling är enligt 20 kap. 1 § 3 st. BrB inte underkastad straffansvar för tjänstefel för åtgärder som vederbörande företar i denna egenskap. Den personkrets som omfattas av detta undantag korresponderar med den som inte kunde göra sig skyldig till myndighetsmissbruk eller vårdslös myndighetsutövning. Av 20 kap. 1 § 4 st. BrB följer att tjänstefelsbrottet är subsidiärt mot andra brott.

Den nya kriminalisering som skapades år 1989 gavs på förslag av JO beteckningen tjänstefel.[57] Tjänstefelsbrottet av år 1989 är emellertid betydligt snävare utformat än vad brottsbeskrivningen i 20 kap. 4 § BrB av år 1965 var. Jämfört med 1975 års utformning av 20 kap. 1 § BrB innebar 1989 års lagstiftning dock en utvidgning av det straffbelagda området. Tjänstefel av år 1989 begås "vid" och inte såsom myndighetsmissbruk "i" myndighetsutövning. Under det att myndighetsmissbruk fordrade ett åsidosättande av "vad som till följd av lag eller annan författning gäller för myndighetsutövningen" konstitueras tjänstefel genom ett åsidosättande av vad som "gäller för uppgiften". Den del av brottsbeskrivningen för myndighetsmissbruk som fordrade att "gärningen för det allmänna eller någon enskild medfört förfång eller otillbörlig förmån som inte var ringa" har idag sin motsvarighet endast såtillvida att sådana omständig-

[56] Se t.ex. NJA 1994 s. 325. Strafflatituden för grovt myndighetsmissbruk var "fängelse i högst sex år" utan angivande av minimistraff, under det att straffet för grovt tjänstefel är fängelse "lägst sex månader och högst sex år".

[57] Prop. 1988/89:113 s. 20 och JO 1989/90 s. 405. Justitieutskottet uttryckte då lagändringen antogs sitt gillande av att den äldre brottsbeteckningen återinfördes. JuU 1988/89:24 s. 10.

heter kan konstituera grovt tjänstefel. Dessutom kan tjänstefel av år 1989 begås av oaktsamhet av normalgraden, under det att vårdslös myndighetsutövning i 20 kap. 1 § 2 st. BrB av år 1975 fordrade grov oaktsamhet.[58]

En person som beredde eller på annat sätt biträdde någon som utövade myndighet på ett felaktigt sätt kunde inte göra sig skyldig till myndighetsmissbruk. Möjligen kunde ansvar för medverkan enligt 23 kap. 4 § BrB komma ifråga. Genom bytet av "i" till "vid" blev avgränsningen till förekomsten av myndighetsutövning mindre strikt. En gärning måste i och för sig alltjämt ha varit knuten till utövandet av offentlig myndighet. Anknytningen kan emellertid ha varit mer eller mindre nära. I princip omfattar det straffbara området allehanda åtgärder som har haft betydelse för hur myndighetsutövning har kommit att ske, även om en åtgärd inte självständigt i sig kan anses utgöra utövande av myndighet.[59]

Såsom har nämnts i avsnitt 11.1.6 ovan förekommer uttrycket "vid myndighetsutövning" även i 3 kap. 2 § SkL. Enligt förarbetena till 1989 års reform skall uttrycket "vid myndighetsutövning" anses ha samma betydelse i 20 kap. 1 § BrB som i 3 kap. 2 § SkL. Skadeståndsansvaret i 3 kap. 2 § SkL har emellertid en främst reparativ funktion, vilket förhållande gör att en vid tolkning ibland kan accepteras. En straffbestämmelse såsom 20 kap. 1 § BrB bör däremot p.g.a. legalitetsprincipen vanligen tolkas restriktivt. I en del situationer kan det därför tänkas att en gärning som i och för sig är straffri föranleder skadeståndsansvar.[60]

För att en gärning skall utgöra tjänstefel måste den ha inneburit ett åsidosättande av vad som "gäller för uppgiften". Vad som anses gälla för uppgiften måste inte ha fastslagits i lag eller annan författning. I 1989 års proposition framhålls att den offentliga sektorns verksamhet är mångskiftande och kontinuerligt förändras, varför författningar ibland anger bara vissa riktlinjer och principer för hur verksamheten skall bedrivas. Underlåtenhet att följa sådana allmänna riktlinjer och principer kan framstå som så uppenbart oriktig att den enligt dessa förarbetsuttalanden

[58] Närmare om bedömningen av huruvida straffbar oaktsamhet har förelegat, se prop. 1988/89:113 s. 19 och t.ex. NJA 1990 s. 542.

[59] Prop. 1988/89:113 s. 11 ff. Även vissa typer av uteslutande faktiska åtgärder kan konstituera tjänstefelsansvar om åtgärden grundar sig på eller står i nära samband med ett utövande av samhälleliga maktbefogenheter. Jfr dock RH 1994:70. I NJA 2001 s. 755 ogillades i och för sig en talan om skadestånd p.g.a. mobbning, men Högsta domstolen ansåg att skadan hade uppstått "vid myndighetsutövning" eftersom mobbningen hade ägt rum när käranden p.g.a. skolplikt vistades i skolan.

[60] Prop. 1988/89:113 s. 23 f. Närmare om begreppet myndighetsutövning och om tjänstefelsbrottet, se t.ex. Holmqvist o.a., 1998, s. 20:11 ff. med där anförda hänvisningar.

måste anses innebära ett åsidosättande av vad som gäller för uppgiften även om den specifika situationen inte uttryckligen har reglerats.[61]

Huruvida ett tjänstefelsbrott har varit av normalgraden eller ringa, och sålunda ej straffbart, avgörs genom en sammanvägning av samtliga förhållanden i det särskilda fallet. Om någon enskild har drabbats av skada eller om det har förelegat påtaglig risk för att sådan skada skulle uppstå är normalt av beskaffenhet att påverka bedömningen. Vidare är det av betydelse huruvida den tilltalade har haft självständiga befogenheter eller har intagit en underordnad ställning. Inom delar av den offentliga sektorn där verksamhetens art generellt är sådan att kraven på noggrannhet och korrekt handläggning är stora kan anledning finnas att göra en strängare bedömning än i andra fall.[62] Hård arbetsbelastning kan emellertid ibland godtas såsom grund för att ett begånget fel skall anses som ringa.[63]

12.2.3 Disciplinansvarets nuvarande utformning

År 1994 ersattes 1976 års LOA av en ny lag (1994:260) om offentlig anställning. Denna kompletteras av en lag (1994:261) om fullmaktsanställning och en anställningsförordning (AF) med tillämpningsföreskrifter.[64] Såsom har nämnts i avsnitt 11.1.5 ovan upphörde tjänstemän i princip att vara en egen arbetstagarkategori genom att ämbetsansvaret avskaffades samtidigt som valet av anställningsform i 1976 års LOA vanligen hörde till området för avtalsfrihet. Denna utveckling fullbordades i 1994 års LOA genom att uttrycket "tjänst" i denna utmönstrades och ersattes med begreppet "anställning".[65]

I princip innehåller 1994 års LOA bara regler som är av mer central betydelse för statsanställda och anställda vid försäkringskassorna. Den har således ett något mer begränsat tillämpningsområde än sin företrädare. Dessutom har delar av regelsystemet förenklats. Så togs uppsägning och avskedande bort som specifika rättsföljder, varför sådana frågor numera i allmänhet prövas enligt 1982 års LAS för såväl privat- som offentliganställda arbetstagare.[66] Stadgandet i 1976 års LOA om att arbetstagare fick avskedas om han hade begått brott eller genom grov eller upprepad tjäns-

[61] Prop. 1988/89: 113 s. 15. Jfr NJA 1994 s. 325, RH 1994:86 och RH 1996:24.
[62] Närmare om bedömningen av huruvida en gärning har varit ringa eller inte, se t.ex. Holmqvist o.a., 1998, s. 20:25 ff. och Ekroth, 2001, s. 233 ff.
[63] Se t.ex. NJA 1996 s. 307.
[64] SFS 1994:373. Närmare om skillnaderna mellan 1976 och 1994 års LOA, se Marcusson, 1996, s. 199 ff.
[65] Närmare om det funktionella respektive organisatoriska tjänstebegreppet, se SOU 1992:60 s. 146 ff.
[66] Se dock även lagen (1994:261) om fullmaktsanställning och 11 kap. 5 § RF.

teförseelse visat att han var uppenbarligen olämplig att inneha sin anställning ersattes sålunda av bestämmelsen i LAS om att arbetstagare som har grovt åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren får avskedas. I förarbetena till 1994 års LOA angavs att dock lagtexternas olika utformning inte hindrade att ett avskedande måste antas komma ifråga för samma sorts felaktiga beteende enligt båda stadgandena.[67]

I fråga om arbetskonflikter och periodiska hälsoundersökningar innefattar 1994 års LOA regler för såväl stats- som kommunal- och landstingsanställda. Enligt 3 § gäller lagen emellertid inte bl.a. statsråden och riksdagens ombudsmän och till största delen inte heller JK eller justitie- och regeringsråd. Kommunalanställda omfattas vanligen inte av disciplinansvaret i LOA utan har istället kollektivavtalsreglerat disciplinansvar. Arbetstagare inom försvaret, hälso- och sjukvården samt veterinärverksamhet har emellertid disciplinansvar i första hand enligt särskilda författningar.[68]

Bestämmelsen om disciplinpåföljd i 10 kap. 1 § i 1976 års LOA överfördes år 1994 till 14 § i den nya lagen. I detta stadgande anges att en "arbetstagare, som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Är felet med hänsyn till samtliga omständigheter ringa, får någon påföljd inte meddelas. Disciplinpåföljd får inte meddelas en arbetstagare för att han deltagit i en strejk eller en därmed jämförlig stridsåtgärd".

Om inte annat är särskilt föreskrivet hanteras disciplinärenden enligt LOA på samma sätt som inom kommunal respektive privat sektor av arbetsgivaren, dvs. i regel den myndighet där arbetstagaren är anställd. Talan mot beslut om disciplinansvar handläggs därvid på vanligt sätt enligt LRA. För myndighetspersonal som är anställd av regeringen är emellertid särskilt föreskrivet i 34 § LOA att disciplinansvar prövas av Statens ansvarsnämnd.[69]

Såsom framgår av avsnitt 12.2.2 ovan kan 1989 års version av tjänstefel begås genom ett åsidosättande av någon typ av offentligrättslig norm eller riktlinje. En tjänsteförseelse enligt 14 § LOA konstitueras däremot genom ett åsidosättande av skyldigheterna i anställningen. I en anställds skyldigheter ingår normalt sett alltid att följa de normer och riktlinjer

[67] Prop. 1993/94:65 s. 92 f.

[68] Se 2 och 21 §§ LOA och bl.a. lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m., lag (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket samt 5 kap. i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Försummelser som inte omfattas av det särreglerade disciplinansvaret kan dock omfattas av LOA:s tjänsteförseelseansvar.

[69] Inom bl.a. rättsväsendet omfattas p.g.a. särskilda instruktionsbestämmelser även andra arbetstagargrupper av ansvarsnämndens behörighet.

som följer av vad som enligt 20 kap. 1 § BrB gäller för uppgiften. Skyldigheterna i anställningen är emellertid vidare och omfattar även allehanda avtalsreglerade och allmänna arbetsrättsliga åligganden. Ytterligare en skillnad mellan straff- och disciplinansvar är att tjänstefelsbrottet är knutet till verksamhet som står i ett nära samband med myndighetsutövning. Disciplinansvar kan däremot fastställas oavsett vilken typ av verksamhet som den anställde har misskött. Det disciplinära tjänsteförseelseansvaret har således i flera hänseenden en större räckvidd än tjänstefelsbrottet. I princip kan tjänsteförseelser på ett liknande sätt som äldre tiders tjänstefel begås genom fel p.g.a. oförstånd eller oskicklighet som kan anses utgöra oaktsamhet.[70] Ett agerande vid myndighetsutövning som inte kan föranleda straffansvar enligt 20 kap. 1 § BrB eftersom fråga är om en straffri ringa gärning kan därför ibland föranleda ansvar enligt 14 § LOA.[71]

Disciplinpåföljder är enligt 15 § i 1994 års LOA såsom tidigare varning och löneavdrag, om inte annat har angivits i kollektivavtal. Det förhållandet att disciplinpåföljderna är kollektivavtalsdispositiva är inte helt okomplicerat, med beaktande av att det av 11 kap. 10 § RF följer att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning skall meddelas i lag.

Bestämmelsen att disciplinpåföljd får meddelas endast om arbetstagaren inom två år från förseelsen skriftligen har underrättats om vad som anförs mot honom inflöt i 1994 års lag i 17 §. Om åtgärd har vidtagits för väckande av åtal mot en arbetstagare får arbetsgivaren enligt 18 § 1 st. LOA inte inleda eller fortsätta ett disciplinärt förfarande med anledning av samma händelse. Om en gärning har prövats i straffrättslig ordning får ett disciplinärt förfarande enligt 18 § 2 st. LOA inledas eller fortsättas bara om gärningen av någon annan orsak än bristande bevisning inte har ansetts vara ett brott. Disciplinpåföljd kan alltså inte åläggas i anledning av en försummelse, för vilken åtal har antingen underlåtits eller ogillats p.g.a. att bevisningen har ansetts alltför svag. Anledningen därtill är att åläggande av disciplinpåföljd i en sådan situation har ansetts innebära en olämplig överprövning av en åklagares eller en domstols bevisvärdering.[72] För att motverka uppkomsten av misstankar om att man

[70] Jfr prop. 1975:78 s. 192 ff.

[71] I 1976 års LOA hade ansvarsfriheten vid "ringa" förseelser i praxis knutits endast till förseelsens objektiva beskaffenhet. I 1994 års LOA anges därför att det är försummelsen i dess helhet, dvs. såväl subjektiva som objektiva faktorer, som skall bedömas vid prövningen av huruvida fråga har varit om en ringa förseelse. Prop. 1993/94:65 s. 85 f. och 124 f. Jfr även prop. 1988/89:113 s. 17.

[72] Se prop. 1993/94:65 s. 86 och AD 1986:15. Disciplinansvar enligt författningar som saknar motsvarighet till 18 § LOA kan åläggas oberoende av om straffansvar redan har utmätts. Se t.ex. RH 1995:140.

hos myndigheterna av t.ex. prestigeskäl försöker dölja missförhållanden stadgas i 22 § LOA att den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott skall anmälas till åtal, om misstanken avser brott som kan antas föranleda annat än ett bötesstraff eller om fråga är om tjänstefel, mutbrott eller icke oaktsamt brott mot tystnadsplikt.[73]

Av 29 kap. 5 § p. 5 BrB följer att straffmätningen för brott av arbetstagare skall ske med beaktande av de arbetsrättsliga åtgärder som har drabbat eller kan komma att drabba den tilltalade. Stadgandet i 29 kap. 5 § p. 5 BrB förutsätter inte att brottet har varit av visst slag. Även sanktioner som ännu inte har beslutats men som med all säkerhet kommer att vidtas av arbetsgivaren skall om möjligt beaktas vid straffmätningen. I allmänhet bör domstolen även beakta om den anställde har sagt upp sig frivilligt istället för att bli avskedad till följd av de förhållanden som är under straffrättslig prövning.[74]

Inom statlig verksamhet är anställningsbeslut författningsreglerade i sådan utsträckning att de ses som myndighetsutövning. Eftersom sådana anställningars upphörande genom uppsägning eller avskedande däremot vanligen regleras civilrättsligt i LAS är tjänstemannarätten numera i vissa avseenden på ett inkongruent sätt splittrad mellan å ena sidan avtalsrättsliga och å andra sidan offentligrättsliga regler.[75] Så menar Lena Marcusson att den offentliga arbetsrätten i dess nuvarande utformning lider av en "något besvärande" brist på "genomtänkt systematik". Enligt henne verkar en särskild reglering med rekvisit som tar sikte på just den offentliga anställningens särart "fortfarande motiverad. Och det förefaller å andra sidan omotiverat att det statliga disciplinansvaret i den mån det helt motsvarar ett sedvanligt arbetsrättsligt ansvar skall regleras i offentligrättslig ordning. Här skulle möjligen en särskild offentligrättslig reglering

[73] Prop. 1993/94:65 s. 89 f. Om det anses osäkert huruvida fråga är om ett brott som kan antas föranleda annan påföljd än böter skall brottsmisstankarna föranleda en anmälan. SOU 1992:60 s. 271. Bestämmelser om anmälningsskyldighet fanns även i 1955 års verksstadga, 1965 års statstjänstemannalag och 1976 års LOA.

[74] Jfr prop. 1975:78 s. 190. Bestämmelsen i 29 kap. 5 § 5 p. BrB rör alla gärningar som medför att en arbetstagare drabbas av en enligt avtal eller lagstiftning medgiven sanktion i anställningen. Den som utövar uppdrag åt annan är likställd med arbetstagare. Någon skillnad mellan privata och offentliga anställnings- eller uppdragsförhållanden föreligger inte.

[75] Jfr prop 1993/94:65 s. 93. Ibland synes dock såväl anställnings- som avskedandebeslut alltjämt uppfattas som myndighetsutövning, se Wennergren, 2000, s. 27. Eftersom kommunerna inte omfattas av LOA:s regler om anställningsförfaranden ses kommunala anställningsbeslut vanligen som rent civilrättsliga företeelser. Det generella kravet i 1 kap. 9 § RF på saklighet och objektivitet inom offentlig förvaltning gäller emellertid inom all kommunal förvaltning och alltså även anställningsförfaranden.

vid sidan av tjänsteansvaret vara mer slagkraftigt än disciplinansvaret i sin nuvarande tvetydiga form."[76]

Vidare anser Marcusson att när det gäller befattningshavare som har stora möjligheter att "påverka myndighetens agerande i det allmännas tjänst, kan man fråga sig om inte också t.ex. ekonomiska transaktioner utan inslag av myndighetsutövning borde kunna omfattas av ett ansvar vid sidan av det straffrättsliga med vidhängande skadeståndsmöjlighet. Disciplinansvaret kanske i dag genom sin dubbla karaktär inte fungerar som en 'signal' om särskilda krav på offentligt anställda som har hand om skattemedel och stort ansvar, inte minst p.g.a. den långtgående delegering av befogenheter, som kännetecknat den offentliga förvaltningen under senare år. Även uppsåtliga underlåtenheter att rätta till felaktigheter som påpekats av revisionsgranskare och andra kontrollinstanser hamnar oftast utanför myndighetsutövningen. Det är möjligt att någon motsvarighet till det särskilda disciplinansvaret för t.ex. hälso- och sjukvårdspersonalen skulle behövas för andra statligt anställda, vars yrkesutövning är av stor betydelse ur allmän synpunkt."[77]

Även i en av bl.a. Marcusson utarbetad rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen om de offentliga tjänstemännens ställning och ansvar påpekas att ansvarssystemet för försummelser inom offentlig förvaltning är komplicerat och därför svåröverskådligt. Det myndighetsinterna disciplinansvaret för statsanställda borde enligt vad som anförs i rapporten helt kunna föras över till det avtalsreglerade området, varefter de grundläggande krav som ställs på personer med offentlig tjänst borde kunna slås fast i en ny "lag om offentlig tjänst, som utgår från regeringsformens och förvaltningslagens syn på förhållandet mellan den offentliga förvaltningen och enskilda (medborgare och juridiska personer). I en sådan lag kan regleras någon form av utomstraffrättsligt sanktionssystem, som utgår från att det vid sidan av myndighetsutövningen finns andra offentliga förvaltningsuppgifter av stor betydelse för att det allmänna skall kunna sägas bedriva verksamheten på ett lagenligt, rättfärdigt och effektivt sätt. Även avseende sådan verksamhet måste man kunna ställa krav från rättslig synpunkt. Regleringen bör därmed utgå från att missgrepp och försummelser kan skada det allmänna direkt och enskilda direkt eller indirekt, inte därför att det allmänna har en arbetsgivarfunktion utan i kraft av att stat och kommun skall representera medborgarintresset och verkställa de demokratiska besluten. Den offentliga verksamheten har därvid en annan

[76] Marcusson, 1996, s. 206 f.

[77] Marcusson, 1996, s. 205. Se även JK:s rapport "Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning" (1997).

betydelse än den privata, även utanför det område som brukar beskrivas som kärnan i denna verksamhet, nämligen myndighetsutövningen."[78]

I rapporten till Förvaltningspolitiska kommissionen om de offentliga tjänstemännens ställning och ansvar studeras hanteringen av disciplinärenden inom polisväsendet, länsstyrelserna och Statens järnvägar (SJ) från mitten av 1980-talet t.o.m. år 1995. Därvid konstateras att polisväsendet och SJ redovisade väsentligen mycket fler ärenden än länsstyrelserna, något som emellertid anses föga förvånande eftersom huvuddelen av ärendena hos polisen och SJ avsåg fel som anknöt till respektive verksamhets särart. Andra faktorer som enligt rapporten kan antas påverka antalet disciplinärenden hos de undersökta myndigheterna är "de olika sätten som finns att hantera problem inom organisationerna" samt möjligheten inom en verksamhet att "genom social kontroll och andra metoder än repression avhålla medarbetare från otillbörligheter".[79]

Såsom framgår av avsnitt 12.1.4 ovan är JO i disciplinansvars-, behörighetsinskränknings-, avstängnings- och avskedandeärenden som har uppkommit p.g.a. ett JO-ärende arbetstagarens motpart. Inom det särskilt författningsreglerade området kan ombudsmännen dessutom föra talan mot arbetsrättsliga sanktionsbeslut, oavsett om fråga från början har varit om ett JO-ärende eller inte. På sätt som framgår av t.ex. JO 1992/93 s. 110 är det ur ämbetets synpunkt emellertid av bl.a. processekonomiska skäl tämligen orimligt att ombudsmännen ägnar sig åt att föra talan mot denna typ av myndighetsbeslut. Enligt uppgift från JO:s kanslichef har det under tidsperioden fr.o.m. år 1989/90 t.o.m. år 1999/00 aldrig inträffat att en justitieombudsman har fört talan mot ett myndighetsbeslut i ett arbetsrättsligt sanktionsärende.[80] Det förhållandet att JK och JO år 1975 gavs talerätt i denna typ av ärenden tycks sålunda ha inneburit en tämligen marginell förstärkning av allmänhetens ställning inom disciplinrätten.[81]

[78] SOU 1996:173 s. 8 f. Se även prop 1997/98:136 s. 25 f.

[79] SOU 1996:173 s. 102 f. och 104. Empiriska undersökningar av handläggningen av disciplinärenden redovisas även i t.ex. SOU 1979:71 s. 51 ff och Ds Ju 1983:7 s. 134 ff. Vidare finns i promemoria 2001-06-07 om Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m., dnr Ju 1999/205, en redogörelse för nämndens praxis under 1990-talet.

[80] Uppgift av kanslichefen Kjell Swanström i brev av den 10 maj 2001 till författaren. Se även Ekroth, 2001, s. 213.

[81] Jfr Petrén, 1976, s. 383 f.

12.2.4 Vissa statistiska uppgifter om JO:s verksamhet fr.o.m. år 1989/90 t.o.m. år 2001/02

De tre första månaderna av den trettonåriga tidsperioden fr.o.m. år 1989/90 t.o.m. 2001/02, dvs. juli, augusti och september 1989, fanns alltjämt brottstyperna myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning. Under tre fjärdedelar av JO:s verksamhetsår 1989/90, dvs. fr.o.m. den 1 oktober 1989, var emellertid i dag gällande utformning av 20 kap. 1 § BrB i kraft. Således har det framstått som naturligt att låta statistiken i detta avsnitt omfatta uppgifter från år 1989/90 och så långt fram i tiden som varit möjligt.[82]

Såsom framgår av avsnitt 11.2.5 ovan rörde under senare delen av 1980-talet i genomsnitt över 80 procent av initiativärendena och ca 56 procent av klagomålen sådana förvaltningsmyndigheter som inte kan sägas höra till JO:s traditionella tillsynssektorer. De fyra sista verksamhetsåren av här undersökt tidsperiod, d.v.s. fr.o.m. år 1998/99 t.o.m. år 2001/02, rörde emellertid i genomsnitt ca 46 procent av initiativärendena och nästan 60 procent av klagomålen sådana förvaltningsmyndigheter. JO:s traditionella tillsynsområden, dvs. bl.a. domstols-, polis-, kriminalvårds-, exekutions- och uppbördsväsendena, stod däremot för ca 54 procent av initiativärendena och ca 40 procent av klagomålsärendena.

I genomsnitt uppgick antalet nya tillsynsärenden under tidsperioden fr.o.m. år 1989/90 t.o.m. 2001/02 till ca 4.640 per år. Som högst inkom 5.115 nya ärenden, något som ägde rum året 1995/96. Det lägsta antalet nya ärenden inkom i periodens början, dvs. året 1989/90, då endast ca 3.650 nya ärenden inkom. Av det totala antalet ärenden var vanligen ungefär 3 procent inspektions- och övriga initiativärenden. De resterande 97 procenten ärenden uppkom alltså genom klagomål från enskilda personer. Av klagomålsärendena var det under dessa tretton år emellertid i genomsnitt ca 40 procent som avvisades eller på annat sätt avgjordes utan särskild utredning samt ca 1,5 procent som överlämnades till annan myndighet.[83]

I genomsnitt ca 13,5 procent av ärendena föranledde erinran, kritik eller motsvarande.[84] Förekomsten av erinringar m.m. är emellertid påtagligt hög i initiativärendena jämfört med i klagomålsärenden. Av de

[82] Eftersom JO-beslut publiceras i ämbetsberättelsen tämligen långt efter det att i ärendena utredda händelser har ägt rum, dröjer det dock vanligen flera år innan effekterna av strafflagsändringar kan utläsas av ämbetsberättelserna.

[83] Jfr JO 1996/97 s. 18 och Ekroth, 2001, s. 171.

[84] Den statistiska gruppen "erinringar eller annan kritik" omfattar fr.o.m. 1998/99 års ämbetsberättelse, dvs. fr.o.m. verksamhetsåret 1997/98, även "vägledande uttalanden". Se även SOU 1985:26 s. 224.

sistnämnda avslutades nämligen endast ca 11,5 procent med erinran eller motsvarande. Motsvarande siffra i initiativärendena var däremot ca 74 procent.

Antalet ärenden som föranledde åtal eller disciplinanmälan, i snitt 4,5 per år, utgjorde mindre än 0,1 procent av det totala ärendeantalet och ca 0,7 procent, dvs. ca 7 promille, av de ärenden vari fel uppdagades. Som mest, verksamhetsåret 1990/91, var det 11 ärenden som utmynnade i åtal eller disciplinanmälan. Eftersom detta var året efter det att 1989 års utvidgning av 20 kap. 1 § BrB trädde i kraft berodde det höga antalet åtal troligen på att viss osäkerhet rådde om det nya straffansvarets räckvidd.[85]

Enligt SCB:s statistik lagfördes under de elva åren fr.o.m. 1990 t.o.m. 2000 i genomsnitt ca 31 personer per år såsom skyldiga till skilda sorters brott enligt 20 kap. BrB.[86] Om alla JO-ärenden i den statistiska grupp som utmynnade i åtal eller disciplinansvarsanmälan ledde till fällande brottmålsdomar, skulle av JO beivrade brott under dessa elva år proportionellt sett kunna sägas ha motsvarat ca 15 procent av det totala antalet brott enligt 20 kap. BrB som lagfördes.

Såsom har nämnts i avsnitt 11.2.5 ovan sjönk antalet till JO ingivna nya klagomål under senare delen av 1980-talet. Så var antalet nya klagomål, som verksamhetsåret 1985/86 hade varit 3.323 stycken, år 1986/87 endast 2.899 stycken. Året 1987/88 sjönk antalet nya klagomål ytterligare till 2.803. År 1988/89 inkom 2.855 klagomål men först år 1989/90 ökade dessa till 3.477, vilket antal innebar en ökning jämfört med fyra år tidigare. Därefter ökade klagomålen jämförelsevis kontinuerligt och efter år 1990/91, då 3.883 sådana ärenden inkom, har de aldrig understigit 4.000 stycken. I KU 1991/92:14 framhölls att antalet klagomål åren 1986/87–1988/89 var "lägre än tidigare. En jämförelse nu med verksamhetsåret 1988/89 visar att antalet klagoärenden de två senaste verksamhetsåren har ökat med ca 35 %".

Antalet klagomålsärenden minskade således temporärt under senare delen av 1980-talet. Exakt vad som föranledde denna minskning är knappast möjligt att utreda. Att allmänhetens benägenhet att klaga till JO ökade under 1990-talet kan ha ett samband med att många medborgare trodde att den nya utformning av 20 kap. 1 § BrB gjorde det mer meningsfullt att JO-anmäla tjänstemän än tidigare. Skiftningarna i klagomålstillströmningen kan emellertid även ha haft ett samband med att JO i slutet av 1980-talet genomgick en sorts legitimitetskris, varefter förtro-

[85] I Gunnel Lindbergs studie om tjänstefels- och disciplinansvar för åklagare och domare anges att osäkerheten om det nya tjänstefelsbrottets räckvidd var stor i början av 1990-talet och att praxis kan sägas ha stabiliserat sig först fr.o.m. år 1997. Lindberg, 2002, s. 92.

[86] SCB:s statistik synes i viss mån avvika från Brottsförebyggande rådets statistik. Fråga är emellertid inte om annat än marginella skillnader. Jfr Lindberg, 2002, bilaga 19.

endet för ämbetet återupprättades under 1990-talet. Händelserna bakom 1980-talets kris berörs i 1987/88 och 1988/89 års ämbetsberättelser. Av dessa framgår dock endast att den år 1978 tillträdde ämbetschefen Per-Erik Nilsson på egen begäran hade entledigats, varefter riksdagen i oktober 1987 utsåg Claes Eklundh till ny chefs-JO.

Bakgrunden till bytet av chefs-JO var att KU under år 1987 uppdrog åt RÅ att inleda förundersökning i anledning av uppgifter från riksdagens revisorer rörande den dåvarande chefs-JO:ns sätt att redovisa sina reseräkningar. RÅ delgav sedermera chefs-JO:n misstanke om brott och offentlig försvarare förordnades. När utredningen sedermera avslutades beslöt emellertid KU att åtal inte skulle väckas "enär brott ej kunnat styrkas".[87] Brottsmisstankarna mot Nilsson kan ha varit helt oberättigade. Mot bakgrund av vad som i bl.a. avsnitt 9.4 ovan har anförts om innebörden och betydelsen av det personliga momentet i JO-funktionen måste incidenter av detta slag dock ha inverkat negativt på allmänhetens förtroende för JO och därmed ha haft ganska stora negativa effekter på ämbetets verksamhet.

Hans-Gunnar Axberger anför i anledning av dessa händelser att JO "genomgick en kris under 80-talet, en kris som kulminerade när den förste 'chefs-JO:n', Per-Erik Nilsson, tvingades avgå. Nilsson personifierade just en etablissemangsorienterad institutionalisering av JO-ämbetet, där han själv som chef fick något av generaldirektörsställning. I tidens anda skulle verksamheten förskjutas från granskning av enskilda fall till juridiskt 'policy-skapande'." Nuvarande chefs-JO Claes Eklundh kom enligt Axberger emellertid "ganska snart att stå för en återgång till den traditionella svenska JO-rollen".[88]

12.2.5 Något om JO:s verksamhet efter 1989 års återinförande av tjänstefelsbrottet

Riksdagen angav vid 1986 års reform att klagomålsprövningen på ett jämfört med tidigare oförändrat sätt är JO:s viktigaste uppgift. Även bedrivandet av inspektioner är emellertid enligt riksdagen av stor vikt för att främja medborgarnas rättssäkerhet. Hur mycket tid som ombudsmännen har möjlighet att avsätta till inspektionsverksamhet varierar. Under senare delen av 1990-talet har de i allmänhet sex ombudsmännen i form av

[87] KU 1989/90:24 s. 2 f. Se även Petréns synpunkter i samlingsverket "Medborgaren och rättsstaten" (1991), s. 96 ff.

[88] Eklundh är enligt Axberger "numera känd för att enligt poliser och andra åtala för mycket. Men att polisen tycker illa om JO är i princip ett hälsotecken." Axberger, 1995, s. 137 ff.

chefs-JO:n, de tre ordinarie justitieombudsmännen samt de vanligen två ställföreträdande justitieombudsmännen oftast ägnat tillhopa 30–50 arbetsdagar åt inspektionsverksamhet.

Framställandet av vägledande uttalanden, den s.k. riktlinjeproduktionen, kan härröra från klagomål lika väl som från inspektioner och annan initiativversamhet. Eftersom initiativundersökningar på ett annat sätt än klagomålsutredningar kan utmynna i generella slutsatser om hur en viss ärendetyp hanteras vid antingen en eller flera myndigheter torde dessa vanligen i betydligt högre grad än klagomålsutredandet kunna utmynna i kritik som såväl myndigheter som lagstiftaren har svårt att negligera. Undersökningar av särskilda verksamhetsområden utförs alltjämt men redovisas inte längre såsom "projekt". Under 1990-talet har dock, i och för sig på grundval av sinsemellan litet skiljaktiga urvalsprinciper,[89] JO-beslut rörande särskilda verksamhetsområden redovisats i monografiform under bl.a. titlarna "JO om offentlighetsprincipen" (1992), "JO om plan- och byggväsendet" (1993), "JO om miljö- och hälsoskydd" (1993), "JO om utbildningsväsendet" (1993), "JO om förundersökning och tvångsmedel"(1996), "Sociallagarna. JO-uttalanden om socialtjänsten", del 1–3 (1991, 1993 och 1998), och "JO om förvaltningsförfarandet" (flera delar åren 1997–1999).

Såsom har nämnts i avsnitt 12.2.2 ovan har tjänstefelsbrottet efter 1989 års reform en betydligt snävare räckvidd än det tjänstefelsbrott som före år 1975 var knutet till ämbetsansvaret. I uttalandebeslut framförda synpunkter rörande huruvida JO anser att en åtgärd "strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig" saknar således alltjämt samband med åtalsunderlåtelser.[90] De JO-beslut som kan sägas utgöra erinringar avslutas i allmänhet genom att ombudsmannen uttalar t.ex. att någon "kan inte undgå kritik", "kritik i vissa delar", "kritik" eller "allvarlig kritik". Vidare anges ibland att en åtgärd har befunnits "olämplig", "särskilt olämplig", "mer än förvånande", att ombudsmannen "utgår från att förvaltningen i framtiden beaktar" vad som har anförts eller att ombudsmannen uppger sig "se allvarligt" på viss felaktig åtgärd. Det för-

[89] Under det att verken "JO om förundersökning och tvångsmedel" och "Sociallagarna. JO-uttalanden om socialtjänsten" synes omfatta JO-beslut inom aktuella verksamhetsområden generellt, består flertalet övriga under 1990-talet utgivna monografier av beslut av specifikt JO Lavin respektive JO Ragnemalm. Ett flertal av 1980-talets s.k. projekt med beteckningen "'JO om ..." finns utgivna som separata skrifter. Jfr SOU 1985:23 s. 86.

[90] Eftersom JO sedan mitten av 1970-talet omfattas av vanliga förundersöknings- och åtalsregler kan uttalandebeslut innebära att ombudsmannen p.g.a. särskilda omständigheter underlåter att vidta en disciplinanmälan men aldrig innefatta en åtalsunderlåtelse annat än om detta uttryckligen anges. Se t.ex. JO 1991/92 s. 44, i vilket ärende JO beslutade om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § 1 st. RB, varefter ett enskilt åtal som målsäganden väckte emellertid ogillades av såväl tingsrätt som hovrätt.

hållandet att skillnaden mellan vägledande uttalanden och erinringar är tämligen flytande markeras numera genom att dessa i statistiken redovisas under den gemensamma rubriken "erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden". Enligt JO:s kanslichef hänförs ett beslut dock till kategorin "erinran eller annan kritik" så snart som JO under sin utredning "har konstaterat att ett fel (stort eller litet) har begåtts eller gjort ett uttalande med denna innebörd i en rättslig fråga", under det att s.k. vägledande uttalanden är sådana beslut i vilka JO har "gjort mer generella uttalanden i avsikt att vägleda myndigheterna rörande exempelvis lämpliga administrativa rutiner eller god förvaltningssed".[91]

Många ärenden avslutas genom allmänt hållna, för myndigheterna vägledande, utläggningar om vad som enligt JO kan ses som ett lämpligt sätt att tolka gällande rätt. Eftersom ärendena vanligen härrör från den juridiskt oskolade allmänhetens klagomål över tjänstemän, som ofta inte heller är jurister, är detta sätt att formulera beslut enligt min uppfattning inte oproblematiskt. Även om tjänstemännen vanligen kan tillgodogöra sig JO:s rådgivande verksamhet måste en klagomålsframställare nämligen i många fall ha svårt att veta huruvida JO:s utläggning om gällande rätt innebär att ombudsmannen har ansett honom ha haft ett rättmätigt klagomål eller inte. I förarbetsuttalanden har önskvärdheten av koncisa, lättfattliga JO-beslut betonats.[92] Enligt min mening finns det skäl att fundera över om inte JO-beslut på ett likartat sätt som domar skulle kunna inledas med en kortfattad slutsats, som anger huruvida och på vilket sätt som ombudsmannen anser att felaktigheter har förekommit. Åtminstone i ärenden som rör mer komplicerade rättsfrågor torde det emellertid ofta vara svårt att formulera kortfattade uttalanden som genom att innefatta juridiska analyser kan fungera som riktlinjer och samtidigt för den juridiskt oskolade allmänheten på ett lättfattligt sätt klargör huruvida och på vilket sätt som fel har begåtts.

I verket "JO-ämbetet i Sverige" (1995) anför Bengt Wieslander att det svenska JO-ämbetet har "visat sig vara ett ovärderligt komplement till de vanliga rättsvårdande myndigheterna. JO-ämbetets speciella egenskaper ger det ett praktiskt och psykologiskt inflytande som inte kan övertagas av något annat organ. Bland annat har det en viktig förebyggande effekt; många misstag uppkommer antagligen aldrig redan p.g.a. ämbetets existens". Enligt Wieslander har den offentliga debatten i Sverige rörande JO "aldrig ifrågasatt ämbetets existens. Den har istället vanligtvis rört sig om frågan huruvida JO borde få större och vidare befogenheter".[93]

[91] Uppgifter av kanslichefen Kjell Swanström i brev av den 10 maj 2001 till författaren.
[92] Se t.ex. SOU 1975:23 s. 136.
[93] Wieslander, 1995, s. 97 f.

Under den senare delen av de tretton verksamhetsåren 1989/90–2001/02 har JO-ämbetet och dess verksamhet inte blivit föremål för någon egentlig politisk debatt i samband med KU:s årliga granskning. T.o.m. mitten av 1990-talet återupptog olika partier emellertid den av Vänsterpartiet under 1970- och 1980-talen förespråkade uppfattningen att riksdagen skulle utöva ett aktivt huvudmannaskap för JO t.ex. genom att ange att ombudsmännen borde bevaka vissa samhällssektorer särskilt noggrant. I samband med sin årliga granskning av JO:s verksamhet behandlade KU därför i början av 1990-talet åtskilliga motioner, särskilda yttranden och reservationer rörande JO-ämbetets utformning, funktion och arbetsuppgifter. Utskottspluraliteten vidhöll dock sin tidigare avvisande hållning gentemot försök att indirekt politisera utskottsgranskningen av JO:s verksamhet.[94] KU ansåg således inte vid något tillfälle att det fanns anledning att kritisera eller i övrigt göra något särskilt uttalande om JO:s under året bedrivna tillsyn.[95]

Ett av de ämnen som under 1990-talet debatterades i samband med utskottsgranskningen av JO:s ämbetsförvaltning var det för 1941 års, i avsnitt 7 ovan avhandlade, reform centrala spörsmålet om huruvida ombudsmännens karriärvägar kan inverka negativt på tillsynsfunktionen. I denna fråga anfördes reservationsvis i 1992/93 års utskottsbetänkande att JO framförallt måste "ha gott omdöme och våga uppträda självständigt. Till JO utses ofta jurister med domarkompetens som inhämtat ytterligare meriter genom tjänstgöring i riksdagen eller regeringskansliet", varför det vore "värt att överväga om inte JO även borde utses bland jurister med erfarenhet som fria yrkesutövare som i sin verksamhet biträtt enskilda i deras angelägenheter med det allmänna som motpart". Utskottspluraliteten tillbakavisade emellertid denna uppfattning bl.a. eftersom det fick förutsättas att riksdagen aldrig till ombudsman skulle välja någon som "man misstänker skulle ta ovidkommande hänsyn under sin framtida ämbetsutövning".[96]

Denna frågeställning diskuteras även av Hans-Gunnar Axberger i en artikel från mitten av 1990-talet, i vilken han kritiserar det förhållandet att ju närmare "den politiska makten karriärjuristen kommer, desto bättre blir hans chanser till ett toppjobb" såsom t.ex. en befattning som JK eller JO. Axberger menar vidare att en "medborgarnas ombudsman borde

[94] Motioner som avsåg frågor som föll inom något av de andra utskottens verksamhet överlämnade KU vanligen till berört utskott.
[95] KU 1990/91:16, KU 1991/92:14, KU 1992/93:8, KU 1993/94:17, KU 1994/95:19, KU 1995/96:17, KU 1996/97:11, KU 1997/98:14, KU 1998/99:12, KU 1999/00:9, KU 2000/01:13 och KU 2001/02:11.
[96] KU 1992/93:8.

ägna sig åt medborgaren" under det att JO:s utredningar ibland har inneburit att "(s)tatsmakten har granskat sig själv och funnit att den inte gjort något fel, eftersom den velat väl".[97]

Tämligen likartade synpunkter anförs av Mari Nerd i en rättssociologiskt inriktad artikel om JO. Hon påpekar nämligen att JO-ämbetet "med dess uppgift att som ombud för de enskilda medborgarna kontrollera myndigheterna" är en "inte oviktig kugge" i skapandet av legitimitet för den statliga maktutövningen. Enligt hennes mening förhåller det sig emellertid så att "JO har inkorporerats i de övriga institutionernas kretslopp av makt och medverkar i förevisandet av den offentliga viljan för individerna och i disciplinerandet av dem. Med understöd från JO kontrolleras kritiken mot myndigheterna, avleds uppmärksamheten från de verkliga samhällsproblemen och lämnas fältet fritt för verksamhet, privat och offentlig, som har avgörande inflytande på den enskildes väl och ve".[98]

Enligt min mening är det otvetydigt korrekt att JO, liksom allehanda övriga tillsynsorgan, vanligen kan antas bidra till att legitimera den offentliga maktutövningen. Mot den ibland förekommande tanken att JO borde vara en "medborgarnas ombudsman" måste emellertid anföras att JO visserligen historiskt sett ofta har uppfattats som en företrädare för gemene man men att ämbetet skall vara opartiskt och därför lika lite som en domare kan antas stå på en viss parts sida i ett ärende. Så har t.ex. Wennergren framhållit att det "är en främmande tanke" att JO "skulle vara folkets ombudsman i den meningen att JO för medborgarens talan mot den offentliga funktionären". Wennergren anför vidare att det inte kan sägas "att JO står folket nära och är någon folkkär institution". Särskilt med hänsyn till att JO-ämbetet numera utövas av ett flertal personer torde JO enligt Wennergren i allmänhetens ögon vara "en myndighet bland andra myndigheter", vars funktion är att vara "mera en massiv klagomur än en vigilant väktare". Allmänhetens förväntningar på JO är enligt Wennergren "ofta högt ställda och JO måste ofta göra en anmälare besviken. Egentligen är JO:s ställning och befogenheter alltför utstuderade för att allmänheten skall kunna förstå sig på det hela. Det kan inte begäras att allmänhetens skall förstå att JO stärker dess rättssäkerhet främst genom sin blotta existens och genom att göra kritiska uttalanden."[99]

Enligt min mening finns det skäl att instämma i Axbergers uppfattning att JO:s handläggning ibland synes ha inneburit att statsmakten "har granskat sig själv och funnit att den inte gjort något fel, eftersom den velat väl". I JO-beslutet 1994/95 s. 301, det s.k. Gottsundafallet rörande den i

[97] Axberger, 1995, s. 135, 140 och 153 f.
[98] Nerd, 1983/84, s. 155 och 157.
[99] Wennergren, 1977, s. 210 ff.

fosterhem avlidne Daniel Sigström, ligger ett sådant synsätt såsom Axberger noterar nära till hands att utläsa av det faktum att JO efter att ha anfört en mängd kritik mot myndigheterna avslutningsvis framhåller att kritiken inte innebär ett ifrågasättande av "den klart uttalade viljan hos dem som tagit del i vården att utifrån Daniels behov nå de behandlingsinsatser som bäst gagnade honom". I och för sig är det svårt att veta i vilken utsträckning som av en ombudsman vidtagna välvilliga bedömningar har sin grund i den sedan 1970-talet rådande, generellt arbetstagarvänliga, "demokratiseringen" av sanktionssystemet inom den offentliga sektorn. Jesper Ekroth talar i sitt verk om JO emellertid om att "en större mängd" JO-beslut tycks präglade av vaghet eller försiktighet samt anför ett flertal exempel på sådan "anmärkningsvärt försiktig" kritik. Vidare menar han att JO i en rad ärenden har konstaterat "flagranta åsidosättanden av grundläggande rättssäkerhetsregler" utan att en kraftfull reaktion från JO i form av ett åtal eller en anmälan har infunnit sig.[100]

För att den ena eller andra sortens ansvar för myndighetsfel skall kunna utkrävas fordras att i sammanhanget tillämpliga rättsregler är så väl genomarbetade att de någorlunda tydligt anger vilka åligganden som en person har haft.[101] Eftersom JO:s huvudfunktion enligt min uppfattning är att genom vägledande uttalanden till myndigheter och påpekanden till lagstiftaren förbättra den gällande rättens innehåll ser jag dock inte avsaknaden av tydliga och exakta rättsregler som ett problem för JO utan snarare som ett problem som JO bör försöka avhjälpa genom sin preventiva verksamhet. Hur JO:s befogenheten att ange huruvida en åtgärd "är felaktig eller olämplig" skall hanteras när en tjänsteman har agerat felaktigt men i och för sig så lämpligt som har varit möjligt utifrån omständigheterna är en fråga som ombudsmännen avgör från fall till fall. Detta förhållande gör att det ibland är svårt att se några klara riktlinjer i JO:s agerande. Även om ombudsmännen i en del fall iakttar en förstående attityd mot myndigheter finns det nämligen också ärenden som har utmynnat i att åtal väcks, trots att det även i dessa ärenden är fråga om tjänstemän som felat i bästa avsikt.[102]

[100] Ekroth, 2001, s. 268 och 376. I Gunnel Lindbergs studie "Tjänstefels- och disciplinansvar för åklagare och domare. En genomgång av lagstiftning och åtalspraxis m.m." (2002) redogörs för JO:s praxis beträffande beslut att inte inleda förundersökning mot domare och åklagare. Lindberg, 2002, s. 57 ff.

[101] En uppenbar orsak till att det ofta är svårt att utkräva ansvar för försummelser och felbedömningar inom vård-, skol- och omsorgssektorerna är sålunda den, ibland totala, avsaknaden av regler som anger hur myndigheterna skall förfara i olika situationer. Jfr NJA 2001 s. 755.

[102] Jfr t.ex. JO 1990/91 s. 56 och JO 1990/91 s. 240. Axberger talar i detta sammanhang om att JK, JO och andra "höga jurister" silar mygg men sväljer kameler. Axberger, 1995,

12.3 JO och det moderna tjänstefelsansvaret – sammanfattning och avslutande synpunkter

År 1989 avskaffades brotten myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning. Istället återinfördes ett straffbud med beteckningen tjänstefel. Såvitt framgår av förarbetena ändrades 20 kap. 1 § BrB framför allt p.g.a. den kritik som i samhällsdebatten hade framförts mot 1975 års depenalisering och inte därför att en utvidgning av straffansvaret egentligen ansågs vara oundgängligen påkallad. Några skäl att utvidga straffansvaret till att omfatta fel som hade begåtts helt utan samband med myndighetsutövning ansågs inte föreligga. Istället kom av brottsbeskrivningen i 20 kap. 1 § BrB att följa att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosätter vad som gäller för uppgiften, om gärningen ej är ringa, skall dömas för tjänstefel.

Tjänstefel enligt 20 kap. 4 § BrB av år 1965 begicks såsom framgår av avsnitt 9.3.1 ovan genom att tjänsteman av försummelse, oförstånd eller oskicklighet åsidosatte vad som ålåg honom enligt lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet. Företeelsen att åsidosätta åligganden som följde av "tjänstens beskaffenhet" hade en åtskilligt mer vidsträckt innebörd än att "vid myndighetsutövning" åsidosätta "vad som gäller för uppgiften". Dessutom hade uttrycket "av försummelse, oförstånd eller oskicklighet" en mer omfattande räckvidd än begreppet "av oaktsamhet". Även om det moderna tjänstefelsbrottet har en vidare brottsbeskrivning än 1975 års straffbud om myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning är det således väsentligt snävare utformat än det gamla tjänstefelsbrottet. Lagändringen måste emellertid sägas ha varit rättspolitiskt väl avvägd, eftersom det för tjänstemannagrupperna framstod som att straffansvaret utvidgades i endast begränsad utsträckning samtidigt som brottsrubriceringen tjänstefel återinfördes, vilket faktum kan antas ha förespeglat allmänheten att fråga i någon mån var om en återgång till äldre tiders stränga ansvar. Så medförde 1989 års lagstiftning att påståendena om att ämbetsansvarsreformen hade gjort JO-ämbetet helt "tandlöst" i stort sett upphörde.[103]

---

s. 143. Se även t.ex. JO 1993/94 s. 304, i vilket ärende en tjänsteman efter åtal av JO dömdes för förvanskning av urkund för att med kemisk radervätska ha tagit bort en journalanteckning. I JO 1996/97 s. 446, vilket ärende rör det förhållandet att integritetskänsliga uppgifter vid flera tillfällen av misstag hade faxats till fel mottagare, avstod JO däremot "från att gå vidare i saken". Anledningen därtill var att ansvariga myndigheter hade uppgivit sig arbeta med att förbättra sin "ADB-säkerhetspolicy". JO:s underlåtenhet att väcka åtal i det senare fallet motiveras inte närmare men torde bero på att fråga ansågs vara om straffritt ringa brott mot tystnadsplikten.

[103] Jfr Eklundh, 2000, s. 97.

Myndighetsutövningsbegreppet förekommer i många olika lagar och kan numera sägas vara välkänt inom den juridiska systematiken. I praxis har begreppet emellertid inte avgränsats på ett entydigt sätt. En av anledningarna därtill är att det fyller olika funktioner i de skilda sammanhang vari det förekommer och därför har i viss mån olika räckvidd inom t.ex. å ena sidan skadeståndsrätten och å andra sidan straffrätten.[104] Myndighetsutövningsbegreppets förekomst inom många rättsområden är således ingenting som gör det särskilt koncist och tydligt.

Disciplinansvaret är idag i stort sett oförändrat sedan 1970-talet. Under det att flertalet kommunaltjänstemän omfattas av endast kollektivavtalsreglerat disciplinansvar anger 1994 års LOA på ett jämfört med tidigare lag tämligen oförändrat sätt att en "arbetstagare, som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse". Av 18 § LOA följer att gärningar som har "prövats i straffrättslig ordning", dvs. t.ex. genom att förundersökning har inletts men av åklagare lagts ned, kan föranleda disciplinansvar bara om gärningen har ansetts inte vara ett brott av annan orsak än bristande bevisning. En medborgare som i sin upprördhet över att ha drabbats av en försummelse anmäler en händelse till såväl polis som arbetsgivarmyndigheten har genom att vidta flera anmälningar samtidigt därför inte sällan åstadkommit att disciplinansvar inte kan utkrävas, om förundersökningen sedermera läggs ned p.g.a. bristande bevisning. För den som har drabbats av en försummelse torde detta förhållande inte sällan vara problematiskt, eftersom bristande bevisning i praktiken är en ganska vanlig orsak till att förundersökningar läggs ned.

En av de mest påtagliga skillnaderna mellan straff- och disciplinansvar är att det senare omfattar även verksamhet som inte står i samband med myndighetsutövning. Dessutom saknar enskilda medborgare partsställning i disciplinprocesser och kan sålunda varken kräva att bli hörda eller framställa skadeståndsanspråk i ett sådant ärende. Även avskedandeinstitutet saknar i sin nuvarande, i huvudsak rent civilrättsliga, utformning reella garantier för att den enskildes rättssäkerhetsintressen verkligen i det särskilda fallet beaktas inom ramen för den arbetsrättsliga bedömning som vidtas.

Av brottsbalkens regler följer sedan 1970-talet att straffmätning för brott av arbetstagare skall ske med beaktande av de arbetsrättsliga sanktioner som har drabbat eller kan komma att drabba den tilltalade. För att

[104] Jfr prop. 1975:78 s. 142 ff. Om svårigheterna att tolka myndighetsutövningsbegreppet, se ärendet JO 2001/2002 s. 250 angående anlitande av privata rättssubjekt som utredare inom socialtjänsten, i vilket ärende JO på s. 258 anför att en "särskild komplikation är att begreppet myndighetsutövning förekommer i flera lagar och att begreppets innebörd kan vara olika beroende på syftet med respektive författning".

en domstol skall kunna utmäta straff för en gärning i anledning av vilken den tilltalade kan antas komma att drabbas av en arbetsrättslig sanktion, såsom disciplinansvar eller avsked, måste domstolen sålunda veta på vilket sätt som arbetsgivaren tänker agera. Denna omständighet torde ibland orsaka svårigheter. Arbetsgivaren kan nämligen å sin sida mycket väl tänkas vilja anpassa sitt agerande utifrån domstolens ansvars- och straffvärdesbedömning. Det förhållandet att sanktionssystemet på ett omständligt sätt består av två parallella processer med olika instansordningar kan sålunda vara problematiskt. Så kritiserar Annika Norée i sin avhandling om polisens rätt att använda våld "den dubbla straffrättsliga bedömning som i dag görs, dels av allmän domstol, dels av Arbetsdomstolen när denna skall ta ställning till frågor om uppsägning och avskedande. En väg att minska problemet med den dubbla processordningen kunde vara att återinföra påföljderna avsättning och suspension i brottsbalken. Det skulle då ligga på allmän domstol att utdöma dessa vid sidan av övriga påföljder".[105]

Den nu gällande JO-instruktionen antogs år 1986. Vid en jämförelse mellan denna och 1810 års instruktion kan sammantaget sägas att JO:s ställning och befogenheter inte har ändrats särskilt mycket, bortsett från de arbetsorganisatoriska förändringar som följer av att det sedan 1960-talet finns flera justitieombudsmän. Visserligen har ersättandet av åtalsfunktionen med erinrings- och kritikåtgärder lagfästs och 1810 års stadganden om att JO kunde engagera sig i "den allmänna hushållningen" försvunnit. Riksdagens ovilja att detaljreglera ombudsmannaämbetets verksamhet har emellertid medfört att flertalet av bestämmelserna i JO-instruktionen har ungefär samma innebörd idag som år 1810.

I dagens Sverige motiveras behovet av ett JO-ämbete främst av de motsättningar som ibland uppstår mellan medborgare och tjänstemän inom den omfattande byråkrati som administrerandet av den s.k. välfärdsstaten fordrar.[106] Trots att det numera sker främst genom kritik och vägledande uttalanden är utgångspunkten för JO:s verksamhet på samma sätt som på 1800-talet att bevaka enskildas rätt. Således omfattas i princip alla områden där konflikter kan uppkomma mellan medborgarna och det allmänna av JO:s tillsyn och ombudsmännen har rätt att uttala sig i varje rättsfråga inom tillsynsområdet som har varit av betydelse för en enskilds rättssäkerhet. Några förslag om att JO:s granskningsområde skall begränsas t.ex. utifrån myndighetsutövningsbegreppet har aldrig framställts.

Även om riksdagen framhöll att inspektionsverksamheten var av stor vikt för att främja medborgarnas rättssäkerhet ansågs klagomålsprövningen vid 1986 års reform på ett jämfört med tidigare oförändrat sätt vara

[105] Norée, 2000, s. 418. Se även Marcusson, 1996, s. 206.
[106] Se vidare Ekroth, 2001, s. 369 ff.

JO:s viktigaste uppgift. De huvudsakliga syftena med 1986 års reform var att förbättra ombudsmännens möjligheter att bemästra klagomålstillströmningen, att stärka JO:s partsställning i vissa arbetsrättsliga sanktionsärenden samt att ge chefs-JO:n en starkare position.[107] Efter lagändringar under 1990-talet finns numera vanligen förutom de ordinarie fyra ombudsmännen två ställföreträdande ombudsmän. Av justitieombudsmännen har dock chefs-JO:n både internt, dvs. arbetsorganisatoriskt, och externt, dvs. i förhållandet till t.ex. medierna, en påtagligt framskjuten position.

Innan riksdagen bestämde att JO-ämbetet skulle vara organiserat på det nuvarande sättet diskuterades om det inte vore möjligt att ha endast en ombudsman, förutsatt att denne biträddes av befattningshavare som sållade bort alla ärenden som inte skulle sakprövas. Såsom har nämnts i avsnitt 11.2.3 ovan noterades även i samband med 1975 års reform att det vore bra att ha endast en JO, som då skulle kunna bli till namnet känd bland allmänheten, tjänstemän och politiker.[108] Såväl år 1975 som år 1986 framhölls dock emot denna idé att den svenska allmänheten fordrade att varje enskilt klagomål granskas av en av riksdagen vald justitieombudsman personligen. Klagomålstillströmningens omfattning medför att detta önskemål alltsedan 1967 års reform har ansetts kunna tillgodoses endast om det finns ett flertal parallellt verkande ombudsmän, något som emellertid försvagar det personliga momentet i JO-funktionen samt skapar risker för att det uppstår en splittrad beslutspraxis inom ämbetet.[109] I praktiken kan betonandet vid 1986 års reform av chefs-JO:ns starka position ses som något av ett försök att utåt sett behålla en reminiscens av personligt moment i JO-funktionen samtidigt som klagomålstillströmningen i praktiken bemästras genom utökningar av antalet ombudsmän i sådan utsträckning att detta moment har utplånats.

Antalet ombudsmän torde enligt min mening ända sedan slutet av 1960-talet ha varit alltför stort för att JO-beslut generellt skall kunna åtnjuta auktoritet p.g.a. att varje enskild ombudsmans juridisk-professionalistiska kompetens verkligen är allmänt välkänd. Istället torde det ända sedan denna tid vara framför allt själva titeln justitieombudsman som associeras med notorisk hederlighet och juridisk-professionalistisk auktoritet i den utsträckning som fordras för att JO:s verksamhet skall kunna

[107] Att ange exakt hur 1986 års införande av en chefsjustitieombudsman påverkade JO-ämbetets verksamhet är inte möjligt utan att empiriskt undersöka hur ämbetets faktiska arbete bedrevs före respektive efter år 1986, något som faller utanför ramen för detta arbete.

[108] SOU 1975:23 s. 173 ff. och KU 1975/76:22 s. 63.

[109] Jfr Ekroth, 2001, s. 101 f. och 280 ff. samt Warnling-Nerep, 2002, s. 19 ff.

förbättra rättssäkerheten inom den offentliga sektorn. Troligen vore det därför fullt möjligt att organisera JO som ett enmansämbete, förutsatt att även de befattningshavare som sållar bort alla ärenden som inte skall sakprövas väljs av riksdagen och har titeln justitieombudsman.[110] En organisation med endast en egentlig ombudsman skulle därvid, såsom framhölls i samband med 1986 års reform, onekligen stärka det personliga momentet i JO-institutionen samt underlätta ämbetets möjligheter att vidta enhetliga rättstolkningar. En återgång till ett enmansämbete skulle sålunda innebära att verksamhetens fokus lades på den vägledande och rättsskapande funktionen istället för på den s.k. klagomursfunktionen.[111]

[110] I och för sig kan det antas ibland vara svårt för en enda ombudsman att med tillräcklig sakkunskap utöva tillsyn inom hela JO:s kompetensområde. Denna problematik, som synes föreligga inom flertalet utländska dels ombudsmannainstitutioner, dels högsta dömande instanser, torde emellertid kunna avhjälpas genom att en hög kompetensnivå vidhålles bland ombudsmannens föredragande personal.

[111] Såsom nämns i avsnitt 13.1 nedan finns inom utländska ombudsmannainstitutioner i allmänhet endast en ombudsman, som biträds av ställföreträdande ombudsmän. Mot min ovan skisserade idé kan emellertid, såsom har framhållits för mig av kanslichefen Kjell Swanström och chefs-JO Claes Eklundh, bl.a. följande anföras. Ett inte obetydligt antal klagande fordrar de facto att deras klagomål skall utredas av en så auktoritativ befattningshavare som möjligt. Vid en återgång till ett enmansämbete skulle dessa klaganden rutinmässigt alltid begära att av ställföreträdande ombudsmän meddelade avvisningsbeslut skulle överprövas av den "egentlige" JO:n, vars arbetskapacitet därigenom skulle mer eller mindre helt blockeras. Möjligheten att göra JO till ett enmansämbete synes sålunda bero på huruvida man anser att allmänhetens förtroende för ämbetet skulle kunna upprätthållas även om den "egentlige" JO:n inte tar del av varje begäran om överprövning av avvisningsbeslut m.m.

13 Folketingets ombudsmand m.m.

13.1 Något om utländska ombudsmanna-institutioner

Nils Herlitz noterade i artikeln "Riksdagens ombudsmän inför främmande fora" (1966) problemen med att "omplantera särpräglade rättsinstitut i främmande jordmån" och anförde att till de områden som på många håll väckte betänkligheter mot en ombudsmannakontroll hörde frågor om ombudsmannens förhållande till å ena sidan domstolarna, vars självständighet utomlands vanligen ansågs utesluta extern kontroll, och å andra sidan ministrar i stater med ministerstyre.[1] Redan år 1919 inrättades dock ett JO-ämbete i Finland. Därefter inrättades ombudsmannaämbeten år 1955 i Danmark, år 1962 i Nya Zeeland och år 1963 i Norge.[2] Avsaknaden av språkbarriärer i kombination med socioekonomiska faktorer gjorde sålunda att Finland och Danmark var de länder som först recipierade ombudsmannainstitutionen. Sedan Danmark, som har ministerstyrelse, hade inrättat den första moderna ombudsmannabefattningen bortföll emellertid inom den anglosaxiska kultursfären tidigare anförda argument om att en fristående ombudsmannakontroll av förvaltningen kunde komma i konflikt med ministrarnas politiska ansvarighet och demokratiska ledningsfunktioner över administrationen.

Numera finns befattningar som mer eller mindre påminner om det svenska JO-ämbetet i mer än 100 statsbildningar över hela världen.[3] Ombudsmannen kan sålunda sägas vara en framgångsrik svensk exportartikel. Finland är emellertid det enda land vars ombudsmannainstitutioner

[1] Herlitz, 1966, s. 172 ff. Se även Haller, 1964, s. 283 ff.

[2] I Norge hade emellertid skapats en motsvarighet till Sveriges MO i form av en Ombudsman for Forsvaret redan år 1952. Denne saknade åklagarbefogenheter och karakteriserades av Gustaf Petrén som "en personalvårdsassistent av högre ordning". Petrén, 1953, s. 80. Se dock även Os, 1952, s. 405–413 och Haller, 1964, s. 255 f.

[3] Eklundh, 2001–02, s. 973. Om ombudsmannainstitutionens utbredning i världen, se även Andersen o.a., 1999, s. XIV ff., Ekroth, 2001, s. 313 och där anförd litteratur samt t.ex. Hebert, 2002, s. 57 ff.

i form av JK och JO är direkta receptioner av motsvarande svenska ämbeten. Endast i Sverige och Finland är ombudsmännen åklagare med tillsyn över såväl domstolar som annan offentlig verksamhet.[4] Finske JO skiljer sig dock från sin svenska motsvarighet bl.a. genom att ämbetet p.g.a. Finlands ministerstyrelse har tillsyn över statsråd.

De ombudsmannainstitutioner som finns världen över är i allmänhet jämförelsevis små ämbeten som har vittgående rätt till insyn inom de sektorer som hör till tillsynsområdet. Eftersom ombudsmännen utan att det uppkommer rättegångskostnader eller dylikt utreder medborgarnas klagomål mot myndigheter genom i första hand skriftväxling, utgör dessa ämbeten ett jämförelsevis effektivt, snabbt och billigt sätt att förbättra legaliteten inom förvaltningar och därmed medborgarnas skydd mot maktövergrepp. Tanken att ombudsmannaämbetet bör innefatta ett personligt moment tycks finnas i princip överallt utomlands och i allmänhet finns endast en ombudsman, även om denne vanligen biträds av ställföreträdande ombudsmän.[5] I motsats till JO-ämbetet synes flertalet utländska ombudsmannainstitutioner sålunda ha arbetsorganisationer inom vilka ombudsmannen underordnad personal på egen hand fattar bl.a. avskrivnings- och avvisningsbeslut.

Såväl JO-ämbetet som det år 1915 inrättade MO-ämbetet hade ursprungligen främst åklagarfunktioner. De antogs därför inte i någon högre grad ha en rättsskapande uppgift utan förutsattes överlämna de slutliga rättsliga bedömningarna till domstolarna. Såsom har nämnts i avsnitt 7.3 ovan torde det av en ombudsman som i första hand agerar som åklagare fordras främst att denne är notoriskt okorrumperad. En ombudsman som har en främst rättsskapande funktion måste däremot vara notoriskt såväl okorrumperad som juridisk-professionalistiskt kompetent. De utländska ombudsmannabefattningar som har inrättats under senare delen av 1900-talet har, i motsats till JO, alltid haft en främst preventivt rättsskapande funktion. Sålunda är det föga förvånande att dessa har organiserats med fokus på att ombudsmannen skall vara en i hela samhället för juridisk-professionalistisk kompetens välkänd förtroendeämbetsman, som inte förutsätts granska varje klagomål personligen.

[4] Jfr Rowat, 1971, s. 433 f. Finlands JK hade ursprungligen titeln prokurator och synes ha haft en tämligen stark position. Så fastslog Finlands Högsta domstol på 1930-talet att en domares ohörsamhet mot JK under vissa omständigheter innebar en otillåten insubordination, eftersom JK var berättigad att ge anvisningar istället för att väcka åtal. Se Juridiska Föreningen i Finlands Tidskrift 1945 s. 36 ff. om rättsfallet HD 1934 Medd 500. Om det autonoma Finlands förste prokurator Matthias Calonius, se Björne, 1995, s. 131 ff.

[5] Jfr SOU 1975:23 s. 61 ff.

Syftet med detta avsnitt är att undersöka det danska ombudsmannainstitutet, folketingets ombudsmand (FO), i sådan utsträckning att det blir möjligt att i någon mån jämföra detta med JO-ämbetet. En sådan jämförelse mellan FO och JO fordrar översiktliga redogörelser för dels det danska tjänsteansvaret, dels de huvudsakliga skillnaderna mellan de båda ämbetena. Att närmare redogöra för FO-ämbetet i de avseenden som detta i stort sett överensstämmer med utformningen av JO-ämbetet har däremot förefallit onödigt.

En i rättsvetenskaplig bemärkelse komparativ undersökning skulle fordra ett betydligt mer omfattande arbete än vad jag har utfört.[6] Det finns emellertid redan ett flertal stats- respektive rättsvetenskapliga verk både om FO och om ombudsmannainstitutet i ett internationellt perspektiv. Så har FO:s funktioner och verksamhet undersökts i bl.a. verken "Der dänische Ombudsmann" (1985) av Ingrid Jent-Sørensen, "The Danish ombudsman" (1995) av Hans Gammeltoft-Hansen (red.) och "Ombudsmandsloven med kommentar" (1999) av Jon Andersen, Kaj Larsen och Karsten Loiborg. Vidare analyseras i vilken utsträckning som FO:s uttalanden kan anses som en rättskälla av William Edler von Eyben i "Juridisk grundbog, retskilderne" (1991).[7] Sammanställningar av redogörelser för bl.a. de olika skandinaviska ombudsmannainstitutionerna och deras verksamhet finns i t.ex. verket "The ombudsman plan – the worldwide spread of an idea", 2:a uppl., (1985) av Donald C. Rowat.

En förutsättning för att det skall vara meningsfullt att på det sätt som här görs jämföra olika länders lagstiftningar med varandra är att undersökningen rör rättsordningar som inte företer alltför sinsemellan skilda drag. Av historiska och socioekonomiska skäl har det därför framstått som naturligt att jämföra JO med ombudsmännen i något eller några av de nordiska länderna. Det förhållandet att jag har valt just FO som undersökningsobjekt för en fragmentarisk komparativ studie beror på att denne är förebilden för flertalet anglosaxiska ombudsmän och tycks vara den internationellt mest omtalade av de nordiska ombudsmannainstitutionerna. Således har det legat nära till hands att försöka ta reda på om FO:s goda anseende är ett resultat främst av det sätt som detta ämbete har utformats på eller om andra faktorer kan antas ligga bakom FO:s starka position och ryktbarhet i internationella sammanhang.

[6] Strömholm, 1971, s. 251 ff.
[7] von Eyben, 1991, s. 222–246.

13.2 Danskt tjänsteansvar m.m.

Gustaf Petrén anförde i början av 1950-talet att JO:s funktion bör ses mot bakgrund av "två för svensk förvaltning egenartade drag, nämligen dels vårt system av självständigt arbetande myndigheter och verk, vilka ha att på eget ansvar avgöra dem tillkommande ärenden, dels det mycket stränga straffrättsliga ämbetsansvaret enligt 25:4 strafflagen, vartill motsvarighet saknas i andra länder. Med hänsyn till att Finlands förvaltning i angivna båda hänseenden är uppbyggda på ett med vår ordning likartat sätt tedde det sig naturligt att JO-institutionen infördes även i Finlands statsskick, då detta land 1919 fick sin regeringsform (49 §)".[8] Även Nils Herlitz framhåller i den i avsnitt 13.1 ovan nämnda artikeln från mitten av 1960-talet att man vid utformandet av motsvarigheter till JO utomlands i allmänhet lade ringa vikt vid den för JO ursprungligen grundläggande åtalsbefogenheten. Detta förhållande betraktar han som naturligt "om man besinnar hur unikt de svenska statstjänstemännens vittgående straffrättsliga ansvar för tjänstefel är".[9] Inom doktrinen anses sålunda inte sällan att ämbetsansvaret var någonting specifik svenskt.

I Danmark skiljer man inom den offentliga sektorn liksom i äldre svensk rätt mellan tjänstemannaanställda och avtalsanställda arbetstagare. Vilken personkrets som en arbetstagare hör till beror i Danmark på samma sätt som enligt äldre svensk förvaltningsrätt främst på vederbörandes anställningsform. Bestämda regler som anger på vilket sätt som skilda personalkategorier skall anställas saknas. Högre chefer, poliser och arbetstagare inom försvarsväsendet är emellertid i allmänhet tjänstemannaanställda under det att personer med mer eller mindre osjälvständiga arbetsuppgifter normalt sett är avtalsanställda.[10]

Endast tjänstemannaanställda personer kan straffas enligt disciplinreglerna om tjänsteförseelser i 4 kap. lov om tjenestemænd, lov nr 678 af 17 september 1998. Påföljden för en tjänsteförseelse kan enligt 24 § tjenestemændsloven bestå i varning, tillrättavisning, böter, omplacering, degradering eller avsked. Domare har emellertid inte disciplinansvar enligt denna lag utan enligt 48–50 §§ retsplejeloven.[11] För avtalsanställda finns i regel inget lagstadgat disciplinansvar.

[8] Petrén, 1953, s. 79 f. Jonas Nordquist anför i sin avhandling om domstolarnas roll i det svenska politiska systemet att det idag finns "tämligen autonoma förvaltningar även i andra länder förutom Sverige och Finland och den svenska/finska konstruktionen är därför kanske inte helt unik längre. Motiven för dessa förändringar i andra länder har ofta varit att öka effektiviteten i den inhemska förvaltningen." Nordquist, 2001, s. 14.

[9] Herlitz, 1966, s. 179. Se även t.ex. SOU 1993:37 s. 124 f.

[10] Om tjänstemannaanställningar, se 2 kap. tjenestemandsloven samt Mathiassen, 1990, s. 142 f.

[11] Se avsnitt 13.3 nedan.

En jämfört med svensk lagstiftning avvikande regelkonstruktion i dansk rätt är att en straffrättslig dom, oavsett om denna har varit friande eller fällande, inte hindrar att den i brottmålet prövade handlingen föranleder disciplinpåföljd.[12] Redan utmätt straff beaktas emellertid vid fastställandet av disciplinpåföljd.

I den danska straffeloven (DSL) upptas tjänstebrotten i 144–157 §§ i 16 kap. En del bestämmelser i 16 kap. DSL har ungefär samma innehåll idag som motsvarande bestämmelser i 1866 års Almindelig Borgerlig Straffelov. Andra brottsbeskrivningarna har däremot förändrats åtskilligt sedan 1800-talet.[13] Det straffrättsliga tjänsteansvaret omfattar både tjänstemän och personer som utför offentlig syssla ("hverv") utan att inneha en befattning.

Med "offentligt hverv" avses alla offentliga sysslor, oavsett om fråga är om en uppgift som utförs p.g.a. ett avlönat tjänsteavtal eller p.g.a. ett oavlönat fritidsåtagande.[14] Folkvalda funktionärer omfattas dock inte av straffansvaret i 156 och 157 §§ DSL om underlåtenhet att uppfylla tjänsteplikt samt om grov eller oftare upprepad tjänsteförsummelse. De har alltså ett endast partiellt straffrättsligt tjänsteansvar.

Vissa av bestämmelserna i 16 kap. DSL kriminaliserar särskilda gärningar, såsom mutbrottslighet och olika sorters otillåtet nyttjande av "fortrolige oplysninger". Andra straffbud påminner om 1989 års kriminalisering av tjänstefel i 20 kap. 1 § BrB. Så anges i 146 § DSL att den som vid utövande av offentlig myndighet gör sig skyldig till "uretfærdighed" vid avgörande av rättsförhållande som rör enskild kan dömas till fängelse i högst sex år. Om gärningen har medfört "velfærds fortabelse for nogen, eller har sådant været tilsigtet" är straffet fängelse lägst tre och högst 16 år.

Mer allmänt hållna tjänsteansvarsstadganden finns i 155, 156 och 157 §§ DSL. Den förstnämnda bestämmelsen rör att någon i offentlig tjänst eller syssla missbrukar sin ställning till att kränka "privates eller det offentliges ret". Rättsstridigt ställningsmissbruk enligt 155 § DSL kan begås genom olika sorters försummelser. Fråga måste emellertid vara om ett åsidosättande av tjänsteplikten genom aktivt agerande. I 156 § DSL stadgas däremot straff för underlåtenhet att uppfylla tjänsteplikt eller att efterkomma "lovlig tjenstlig befalning" med "bøde eller fængsel indtil 4 måneder". Under det att lydnadsplikt i svensk rätt är en främst arbets-

[12] Se 22 § 3 st. tjenestemændsloven. Jfr 18 § LOA och 29 kap. 5 § p. 5 BrB, vilka bestämmelser nämns i avsnitt 12.2.3 ovan.

[13] I Almindelig Borgerlig Straffelov af 10 februari 1866 fanns bestämmelserna "om forbrydelser i embedsforhold" i trettonde kapitlet, 117–144 §§. Om dansk straffrättsdoktrin vid förra sekelskiftet, se Björne, 2002, s. 60 ff. och 103 ff.

[14] Huruvida ett "hverv" är offentligt eller inte avgörs utifrån en mängd olika kriterier. Se t.ex. U 1965.103, U 1973.231 samt Greve o.a., 1997, s. 85 f. och 107 f.

rättslig företeelse finns det i dansk lagstiftning således en straffsanktionerad skyldighet för personer som har offentlig tjänst eller syssla att lyda sina överordnade.

De ibland svåra avvägningar som uppstår vid konflikter mellan lydnadsplikten och upprätthållandet av legalitet berörs i 151 § DSL. Av denna bestämmelse följer att den som främjar eller medverkar till att en underordnad person begår ett brott skall straffas med den påföljd som stadgas för huvudbrottet "forhøjet med indtil det halve" utan hänsyn till "om den underordnede kan straffes eller på grund af vildfarelse eller af andre grunde er straffri". Förhållandet mellan lydnadsplikt och legalitet aktualiserades i Danmark i samband med den i avsnitt 13.3 nedan nämnda riksrättsdomen av år 1995 mot en f.d. justitieminster för utfärdande av olagliga direktiv. De danska arbetstagarnas lydnadsplikt diskuterades och utreddes därför tämligen ingående under senare delen av 1990-talet.[15] Att närmare analysera de problem som lydnadsplikten medför vid upprätthållandet av den offentliga maktens lagbundenhet i stater med ministerstyrelse faller emellertid utanför ramen för detta arbete.

Stadgandet i 157 § DSL kriminaliserar att någon som verkar i offentlig tjänst eller har offentlig syssla gör sig skyldig till grov eller oftare upprepad försummelse eller vårdslöshet i tjänstens eller sysslans utförande eller i "overholdensen af de pligter, som tjenesten eller hvervet medfører". Åsidosättanden av tjänsteplikt som inte kan bevisas ha varit uppsåtliga omfattas inte av 155 eller 156 §§ DSL men kan däremot straffas enligt 157 § DSL. Denna, åtminstone på ett teoretiskt plan tämligen vida, kriminalisering har samma strafflatitud som 156 § DSL. Om en försummelse inte anses ha varit vare sig grov eller upprepad beivras den emellertid endast disciplinärt, något som i praktiken tycks vara ganska vanligt.[16]

Sammantaget kan konstateras att det tjänsteansvar som följer av 157 § DSL är tämligen likt äldre svensk strafflagstiftning. I Finland följer av 40 kap. 11 § strafflagen i stadgandets utformning av år 1989 att tjänsteman som vid tjänsteutövning av vårdslöshet eller oförsiktighet bryter mot eller underlåter att uppfylla sin tjänsteplikt enligt stadganden eller föreskrifter, som skall iakttas vid tjänsteutövningen, om gärningen ej är ringa, skall dömas för brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet till varning eller böter.[17] Även i Norge tycks straffansvaret för tjänsteförsummelser ha en

[15] Greve o.a., 1997, s. 112 och där anförda hänvisningar.

[16] Greve o.a., 1997, s. 113 f. Se även Andersen, 1989, s. 215.

[17] Stadgandet om straffrihet för ringa gärningar anger att brott konstitueras genom gärning som inte "med hänsyn till sin menlighet eller skadlighet eller andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet". I Finland tycks straffbudet om brott mot tjänsteplikt av oaktsamhet tillämpas i inte obetydlig utsträckning och Finlands Högsta domstol har prövat ett flertal åtal enligt detta lagrum under de senaste tio åren.

utformning som påminner om den som det svenska ämbetsansvaret hade enligt domstolarnas praxis. Så kan "offentlig tjenestemand" enligt 324 § i den norska strafflagen dömas till böter eller avsked om han antingen underlåter att utföra sina åligganden, på annat sätt uppsåtligen överträder sina tjänsteplikter eller trots tidigare tillsägelse visar försumlighet eller vårdslöshet vid utförandet av tjänsteplikten. Enligt vad som uppges i doktrinen beivras tjänsteförsummelser i Norge dock på samma sätt som i Danmark vanligen i första hand endast disciplinärt.[18]

Enligt min mening visar det sätt som dansk, liksom finsk och norsk, tjänsteansvarslagstiftning är utformad på att det egentligen inte var i första hand ämbetsansvaret utan framför allt självständighetsprincipen som var specifikt svensk.[19] Även om danska tjänstemän står i ett subordinationsförhållande gentemot bl.a. den för verksamheten ytterst ansvarige ministern gäller lydnadsplikten emellertid på samma sätt som i Sverige endast inom lagens gränser. De komplikationer som självständighetsprincipen medför inom svensk förvaltningsrätt torde inom dansk rätt därför motsvaras av en ansvarsfördelningsproblematik.

13.3 Folketingets ombudsmand

FO inrättades genom att 55 § i 1953 års grundlov kom att stadga att folketinget väljer "en eller to personer, der ikke er medlemmer af Folketinget, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning". Sommaren år 1954 utfärdades lagen om folketingets ombudsmand som år 1962 kompletterades av en ombudsmannainstruktion.[20] I dag regleras ombudsmandens verksamhet dock av endast en lag, nämligen lov nr 473 af 12 juni 1996 om Folketingets Ombudsmand (OL), som trädde i kraft den 1 januari 1997. Ombudsmandsloven av år 1996 kan sägas vara en till

[18] Bratholm o.a., 1998, s. 2. Vidare kan "embeds- eller bestillningsmand" enligt 325 § i den norska strafflagen dömas till böter eller, i svåra fall, avsked bl.a. om han visar grovt oförstånd i tjänsten, företar p.g.a. hans ställning förbjuden handling, gör sig skyldig till otillbörligt uppträdande vid tjänsteutövning eller "udenfor tjenesten udviser et forhold, som gjør ham uværdig til eller virker nedbrydende paa den for stillingen fornødne tillid eller agtelse".

[19] Jfr Nordquist, 2001, s. 14. Se även avsnitt 5.1.6 ovan om subordinationsförhållanden och behovet av ansvarsfördelningsregler.

[20] Se vidare lov (1954:203) om Folketingets Ombudsmand samt instruks (1961:342) for Folketingets Ombudsmand. Viktiga ändringar i 1954 års lov om folketingets ombudsmand vidtogs bl.a. åren 1959, 1961 och 1971. Jfr Busck, 1995, s. 24 f. Uttrycket "indseende" i 55 § i 1953 års grundlov kan sägas betyda uppsikt snarare än tillsyn. FO:s granskningsverksamhet bedrivs emellertid enligt ungefär samma principer som JO:s motsvarande verksamhet. Jag översätter därför "indseende" med tillsyn.

rådande praxis anpassad och mer välredigerad omarbetning av den tidigare lagstiftningen. Vissa ändringar av det materiella rättsläget innebar den nya lagen emellertid, bl.a. såtillvida att FO:s tillsynsbefogenheter över kommunerna blev mer omfattande än tidigare.

Till Danmarks förste ombudsmand valdes professorn Stephan Hurwitz, som var verksam som FO under åren 1955–1971. Hurwitz' verksamhet som FO var utan tvekan av stor betydelse för den internationella ryktbarhet som det danska ombudsmannaämbetet har kommit att åtnjuta. Så tycks inrättandet av ett ombudsmannainstitut på Nya Zeeland i början av 1960-talet ha berott nästan uteslutande på Hurwitz' förmåga att i internationella sammanhang väcka intresse för ombudsmannaidén.[21] Inom den anglosaxiska världen har särskilt framhållits hans goda förmåga och stora intresse för att kommunicera på engelska i artiklar och föredrag. Han publicerade emellertid artiklar även på bl.a. tyska och italienska.[22] Efter Hurwitz har endast tre personer haft befattningen som ombudsman, vilket förhållande torde ha bidragit till att upprätthålla det personliga momentet i den danska ombudsmannafunktionen. Den nuvarande befattningsinnehavaren, Hans Gammeltoft-Hansen, tillträdde som ombudsmand år 1987.

Inrättandet av ett ombudsmannaämbete föregicks i Danmark av åtskillig debatt. Eftersom departementen i Danmark har en direkt styrande roll över myndigheterna anfördes därvid bl.a. att en fristående ombudsmannakontroll kunde komma i konflikt med ministrarnas politiska funktioner och inverka negativt på deras möjligheter att styra administrationen. I 1996 års ombudsmandslov anges i 7 § 1 st. att ombudsmandens "virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning".[23] Vidare följer av 7 § 4 st. OL att FO:s befogenhetsområde vanligen är detsamma som tillämpningsområdet för förvaltningsloven, offentlighedsloven och loven om offentlige myndigheders registre. Ministrarna står därigenom under ombudsmandens tillsyn i sina funktioner som förvaltningschefer. Deras politiska arbete, såsom kontakter med folketinget, granskas där-

[21] Robertson, 1995, s. 33 ff. och Rowat, 1971, s. 436. Jfr även Hirschfeldt, 1982, s. 298 f. Närmare om historiken bakom FO och om Hurwitz' verksamhet, se Hansen, 1971, s. 309 ff. Titeln "ombudsmand eller anden betegnelse" som är ägnade att förväxlas därmed får enligt 30 § OL inte nyttjas annat än med lagstöd. Den danska ombudsmandens titel är således skyddad.

[22] Se av Jens Søndergaard sammanställd "Fortegnelse over Stephan Hurwitz' værker" i Festskrift till Stephan Hurwitz (1971), t.ex. s. 622–625.

[23] Av 7 § 3 st. OL följer att FO inte tar befattning med klagomål rörande "nævn, der i betryggende former træffer afgørelse om tvister mellem private", dvs. civilrättsliga nämndavgöranden.

emot normalt sett inte av FO.[24] Inte heller omfattas folketinget eller dess verksamhet av tillsynen.

FO:s tillsyn omfattar enligt 7 § 2 st. OL inte domstolarna. Om ett klagomål rör ett förvaltningsärende som har bedömts av domstol, skall ombudsmanden således antingen avvisa klagomålet eller utreda saken med utgångspunkt i vad som har fastställts genom domstolsavgörandet. Det sistnämnda tillvägagångssättet torde tillämpas främst om domstolen endast delvis har tagit ställning till de omständigheter som FO-ärendet rör.[25] Det förhållandet att domstolarna har undantagits från ombudsmandens tillsynsområde innebär inte att ingen tillsyn utövas inom denna sektor utan endast att domstolarna p.g.a. sin ställning som tredje statsmakt inte kan granskas av en fristående institution, vars befogenheter främst består i att uttala oförbindande kritik. Klagomål mot domare behandlas istället antingen, i lindriga fall, internt av en domstolspresident eller i en särskild domstol benämnd Den Særlige Klageret. Den Særlige Klageret består vid prövning av mål mot domare av en domare från varje instans och kan utdela kritik, utmäta böter, suspendera eller döma en domare till avsättning.[26]

Med undantag för folketinget, domstolarna och vissa aspekter av ministrarnas arbetsuppgifter har ombudsmanden tillsyn över all offentlig verksamhet. Den kommunala sektorn omfattades fram till ikraftträdandet av 1996 års nya ombudsmandslov av tillsynen främst såvitt avsåg frågor som överprövades av statlig myndighet. Genom att 1996 års lag anger att "alle dele af den offentlige forvaltningen" står under FO:s tillsyn försvann emellertid denna begränsning i granskningsbefogenheterna. Ombudsmanden är enligt 8 § OL liksom JO dock alltjämt ålagd att respektera den kommunala självstyrelsen.[27]

[24] Andersen o.a., 1999, s. 24 f. Eftersom danska ministrar i sin direkt styrande roll över myndigheterna snarast utgör en del av förvaltningen är det enligt min mening svårt att lägga danska förhållanden till grund för ett förespråkande av att JO:s tillsyn borde omfatta statsråden. Annan uppfattning, se Ekroth, 2001, s. 154 ff. och 324.

[25] Larsen, 1989, s. 232.

[26] Om domares disciplinansvar och om Den Særlige Klageret, se bl.a. 1 a och 48–50 §§ lov om rettens pleje, lov nr 809 af 14/09/2001. Någon anledning att anta att det danska tillsynssystemet nödvändigtvis är mindre lämpat att komma till rätta med fel och försummelser än JO:s tillsyn över domstolarna torde inte föreligga. Annan uppfattning, se Ekroth, 2001, s. 324. Ekroth finner dock inte skäl att närmare kommentera det danska systemet för tillsyn över domstolarna.

[27] Jfr Ekroth, 2001, s. 142. Genom att 18 § OL anger att ombudsmanden kan undersöka alla objekt inom befogenhetsområdet upphävdes tidigare begränsningar i möjligheterna att inspektera kommunala myndigheter. Om FO:s kompetens, se även 9 § OL. Närmare om FO:s kompetensområde, se Andersen, 1997, s. 153 ff. och Andersen o.a., 1999, s. 19 ff.

FO kan enligt 2 § OL inte vara ledamot i folketinget eller i "kommunale råd". I 10 § OL anges att ombudsmanden är oavhängig folketinget "i udøvelsen af sit hverv" och alltså skall vara partipolitiskt neutral.[28] I praktiken är det emellertid inte alltid lätt att hålla rättsliga frågor avgränsade från politiska bedömningar. Så uppkom många frågor av politisk karaktär vid FO:s granskning av den s.k. tamilsagen, vilket ärende utmynnade i att riksrättsåtal väcktes mot f.d. justitieministern Erik Ninn-Hansen. Ninn-Hansen fälldes av riksrätten sedermera till ansvar för att han i slutet av 1980-talet såsom justitieminister hade beordrat anställda vid Direktoratet for Udlændinge, vilken myndighet löd under justitieministeriet, att förhala diverse ansökningar om familjeåterföreningar bland tamilska flyktingar genom att underlåta att fatta beslut.

Av riksrättsdomen, U 1995.672, framgår att en del tjänstemän som mottog minsterns direktiv vid skilda tillfällen uttryckte tvivel om förfarandets laglighet och anförde att "det kun ville være et spørgsmål om tid, inden der kom en klage til Folketingets Ombudsmand", att "der måtte forudses en meget alvorlig kritik fra ombudsmanden, hvis der blev klaget" samt att det var stor risk för "en meget alvorlig næse fra ombudsmanden". Domen visar således att FO åtnjöt stor auktoritet bland tjänstemännen. Ninn-Hansen synes däremot inte ha hyst någon större respekt för FO utan uppges ha uttalat att han hade politiskt stöd för sina direktiv i folketinget och gladeligen skulle ta emot en "næse", dvs. tillrättavisning, av ombudsmanden.[29]

Av 16 § OL följer att ombudsmanden ensam avgör om ett klagomål verkar innefatta tillräckliga skäl för att utredning skall inledas.[30] Enligt 13 § 3 st. OL skall klagomål ges in till FO inom ett år från "at forholdet er begået". Ombudsmanden kan således endast utreda myndighetsåtgärder som har vidtagits relativt nyligen. Under det att JO:s motsvarande

[28] Jfr Nordskov Nielsen, 1995, s. 130. Genom att FO:s ställning som politiskt neutralt kontrollorgan har lagfästs har denne enligt min mening en mer tydligt självständig roll än JO. Om riksdagens huvudmannaskap över JO, se avsnitten 11.5 och 12.1.3 ovan. Av 29 § OL följer att FO om han anser sig jävig i ett ärende skall underrätta "Folketingets Retsudvalg, der bestemmer, hvem der skal udøve ombudsmandens funktioner". Ifrågasättanden av FO:s opartiskhet torde förekomma främst i ärenden som har nära samband med sådant som ombudsmanden har tagit befattning med under sin tidigare yrkesverksamhet. Även hos JO uppkommer jävsproblematik ibland. Eftersom JO-ämbetet sedan 1960-talet utövas av ett flertal ombudsmän kan dessa när jäv förekommer dock överlåta ärenden till varandra. Även ombudsmanden har enligt 27 § OL dock en generell delegationsrätt beträffande sin tjänsteutövning.

[29] Se U 1995.672, särskilt s. 675. Se även Henrichsen, 1995, s. 149 ff.

[30] Myndigheter inom FO:s tillsynsområde har enligt 19 och 20 §§ OL upplysningsplikt och skyldighet att tillhandahålla ombudsmanden handlingar och även rätt att bemöta påståenden om försumlighet.

tvåårsregel är tämligen flexibel är FO:s ettårsregel absolut. I 14 § OL anges vidare att klagomål över avgöranden som kan ändras av högre förvaltningsmyndighet inte kan ges in till FO förrän sådan prövning har ägt rum. Om en person underlåter att överklaga eller överklagar för sent kan FO således inte utreda klagomålet. Skulle ombudsmanden anse att ett alltför sent anmält missförhållande eller ett inte överklagat beslut bör utredas närmare kan undersökning dock inledas såsom ett initiativärende enligt 17 § OL.[31]

På samma sätt som JO utreder FO klagomål och bedriver viss inspektionsverksamhet, varvid han kan föreslå åtgärder som han anser skulle främja rättssäkerheten eller förbättra det administrativa arbetet. I 21 och 22 §§ OL anges sålunda att FO skall bedöma om myndigheter eller personer inom tillsynsområdet "handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver" samt att FO kan "fremsætte kritik, afgive henstillinger samt i øvrigt fremsætte sin opfattelse af en sag". Vidare skall ombudsmanden enligt 12 § OL, på ett liknande sätt som JO, göra folketinget, ministrar och "vedkommende kommunalbestyrelse" uppmärksamma på eventuella brister i författningars och föreskrifters utformning.[32]

Trots att FO liksom JO har tillsyn över såväl personer som myndigheter så har ombudsmandens uttalanden ända sedan denne inledde sin verksamhet i mitten av 1950-talet vanligen riktats mot myndigheter och inte mot enskilda personer. Anledningen därtill är bl.a. att ministerstyrelsens subordinationssystem gör att danska offentliganställdas individuella tjänsteansvar sällan aktualiseras vid kritik mot handläggningsrutiner eller förvaltningsrättsliga lämplighetsbedömningar. Ministerstyrelsen medför dessutom att FO-kritik mot en förvaltningsåtgärd som yttersta adressat har en minister, som av folketinget kan ställas till svars om en förvaltning inte uppmärksammar ombudsmandens synpunkter. Negligerande av ombudsmannauttalanden kan därför i Danmark på ett helt annat sätt än i Sverige bli ett led i en politisk polemik mellan den styrande och den lagstiftande makten.[33]

[31] Bestämmelserna att varken alltför sent anmälda missförhållanden eller inte överklagade beslut kan utredas annat än som initiativärenden kan framstå som goda instrument för att minska arbetet med klagomålen. I praktiken torde emellertid inte obetydliga arbetsinsatser fordras för att utröna dels om avvisningsgrund föreligger, dels, när så är fallet, om ett initiativärende bör inledas. Enligt min mening förefaller det därför inte meningsfullt att ersätta bestämmelserna i 18 och 20 §§ i 1986 års JO-instruktion med direkta motsvarigheter till de danska avvisningsreglerna.

[32] Om det genom ett FO-ärende uppdagas fel eller försummelse "af større betydning" skall ombudsmanden dessutom enligt 24 § OL informera folketinget, berörd minister eller kommun om detta.

[33] Busck, 1995, s. 29 f.

I samband med uttalande av kritik förekommer att FO anger att ett visst avgörande bör omprövas eller på annat sätt ändras. Sådana synpunkter åtföljs vanligen.[34] Så anger Kaj Larsen i uppsatsen "Folketingets ombudsmand" (1989) att FO-uttalanden om att ett avgörande bör upphävas eller ändras i praktiken efterlevs i så hög grad att "en ombudsmandsudtalelse får for så vidt samme virkning som en dom".[35]

Om en myndighet skulle välja att inte följa ett FO-uttalande om att ett visst avgörande bör omprövas eller på annat sätt ändras ligger det nära till hands att anta att den enskilde som enligt FO har lidit en rättsförslust önskar föra talan inför domstol om att avgörandet är ogiltigt p.g.a. lagstridighet, kompetensöverskridande eller dylikt. Ombudsmanden kan i en sådan situation enligt 23 § OL hemställa att den enskilde skall beviljas fri process enligt bestämmelserna i 31 kap. retsplejeloven. Sådan hemställan av FO synes utan undantag bifallas.[36]

På samma sätt som JO-uttalanden innefattar FO-kritik ofta synpunkter på en viss myndighets åtgärder eller handläggningsrutiner utifrån generella förvaltningsrättsliga principer om bl.a. effektivitet, saklighet och objektivitet. Så kritiserar FO ibland åtgärder som avviker från grundlagens anda eller de idéer som ligger till grund för Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna.[37] Om en företeelse som har bedömts av FO sedermera prövas av domstol kan denna vanligen antas bedöma frågan på samma sätt som FO. Ibland har domstolar uttryckligen angivit att FO-uttalanden hör till de omständigheter som lagts till grund för domslutet. De synpunkter som FO anför har emellertid ingen formellt bindande verkan på myndigheter eller framtida domslut.[38]

Svenska förvaltningsdomstolar prövar vanligen alla sidor av överklagade beslut på ett sätt som i viss mån skiljer sig från den ordning som råder i flertalet övriga europeiska länder, inklusive Danmark.[39] I Danmark är

[34] Jfr Andersen, 1997, s. 162.

[35] Larsen, 1989, s. 250 ff.

[36] Larsen, 1989, s. 250. Jfr 331 § i lov om rettens pleje.

[37] Jfr, å ena sidan, JO 1990/91 s. 186 och, å andra sidan, FOB 1982.156 och FOB 1983.205. Om avvikelser från grundlagens anda, se FOB 1977.435 och FOB 1983.101. Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna inkorporerades i dansk rätt som lag år 1992. Nergelius, 1996, s. 175.

[38] von Eyben, 1991, s. 244 ff. samt Andersen, 1997, s. 158 f. och 176 ff. Petrén uppger i en artikel om JO att den danska regeringen har uttalat att ombudsmandens uttalanden skall efterlevas av förvaltningen om inte regeringen i särskilda fall beslutar annorledes, varför FO:s uttalanden inte är endast vägledande utan formellt bindande. Petrén, 1984, s. 306. Eftersom Petrén inte anger någon källa för sitt påstående har jag inte kunnat undersöka grunden för denna uppfattning om FO-uttalanden som bindande rättskälla.

[39] Smith, 2000, s. 23 ff., Nergelius, 2000, s. 32 f. och Nordquist, 2001, s. 51. Se dock även Nergelius, 2000, s. 140 och där anförd litteratur.

domstolsprövning av förvaltningsfrågor fokuserad på legalitetsprövning snarare än på fullständig om- eller överprövning. Danska domstolar är i förvaltningsärenden således i huvudsak inriktade på den typ av lagli-ghetsprövningar som i svensk rätt sker enligt dels lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, dels 10 kap. kommunallagen (1991:900). Om ett förvaltningsbeslut av dansk domstol befinns felaktigt utmynnar prövningen inte i ett nytt beslut utan i en ogiltighetsförklaring. Sådan ogiltighetsförklaring kan kombineras med att den tjänsteman som fattat beslutet förklaras skyldig till brott eller befinns ersättningsskyldig för eventuella skador.[40]

En del omständigheter finns som indikerar att FO har starkare rättslig auktoritet och alltså en starkare position som rättsproducent än JO. En sådan omständighet är att man inom doktrinen såsom har nämnts ovan anger att ombudsmandens uttalanden på sätt och vis har samma "virkning som en dom".[41] Den främsta anledningen till FO:s starka ställning inom det danska rättsväsendet torde vara det ovan nämnda förhållandet att danska domstolar i allmänhet inte gör skönsmässiga lämplighetsbedömningar i förvaltningsärenden, varför FO i motsats till JO kan sägas ha en sorts monopolställning då det gäller att uttala sig om i och för sig lagliga men olämpliga myndighetsbeslut.[42] Vidare synes det förhållandet att den danska rättskälleläran lämnar utrymme för faktorer som "forholdets natur" samt "rimelighed" respektive "urimelighed" innebära att fria bedömningar åtnjuter större auktoritet i Danmark än i Sverige.[43] Ombudsmandens skönsmässiga uttalanden torde därför utan allt för stora svårigheter kunna inordnas bland de traditionella danska rättskällorna, under det att JO-kritik ibland har påstått utgöra endast "en åsikt".[44]

Fram till ikraftträdandet av 1996 års ombudsmandslov kunde FO anmäla till de ordinarie myndigheterna att åtal borde väckas eller disciplinförfarande inledas mot en viss befattningshavare. Eftersom ombudsmandens undersökningar i praktiken nästan aldrig rörde enskilda tjänstemän togs dessa regler bort år 1996. FO har dock aldrig haft direkta åklagarbefogenheter. I motsats till JO:s undersökningar har FO:s utredningar således

[40] Andersen, 1997, s. 103 ff.

[41] Jfr avsnitt 10.6 ovan. Även det förhållandet att von Eyben ägnar mer än 20 sidor i "Juridisk grundbog" åt att analysera FO:s position som rättskälla utgör enligt min mening en viss indikation på att FO har en starkare ställning som rättsproducent än JO. Se von Eyben, 1991, s. 222–246. Eftersom en rättskällelära styrs av juristernas värderingar fordras dock egentligen rättssociologiska studier för att det skall vara möjligt att uttala sig om en viss institutions position som rättsproducent.

[42] Hansen, 1971, s. 313 f., Andersen, 1989, s. 208 ff., Eilschou Holm, 1995, s. 14 f., Larsen, 1995, s. 58 ff. samt Andersen, 1997, s. 172 och 178 ff.

[43] von Eyben, 1991, s. 19 f och 282 ff.

[44] Se t.ex. Petrén, 1984, s. 307. Jfr även Warnling-Nerep, 2002, s. 19 ff.

aldrig kunnat övergå till att vara förundersökningar. Om FO uppdagar olagligheter kan en utredning i och för sig sändas för kännedom som en anmodan till åklagar- respektive arbetsgivarmyndigheten att agera.[45] Eftersom FO:s utredningar och uttalanden normalt sett riktar sig mot myndigheter och inte mot enskilda tjänstemän torde förfaranden av denna art ha begränsad praktisk betydelse. På sätt som illustreras av 1995 års riksrättsdom förekommer emellertid att ombudsmandens undersökningar utmynnar i att åtal sedermera kommer till stånd. Såsom utvecklas närmare i avsnitt 14.1.3 nedan medför JO:s partsställning inom instansordningen att justitieombudsmännens synpunkter i enskilda ärenden måste antas vara underordnade motsvarande synpunkter i prejudikatsavgöranden. Det förhållandet att FO aldrig har haft åtalsrätt kan enligt min mening således antas vara ytterligare en omständighet som har bidragit till göra FO:s funktion som rättsproducent starkare än JO:s motsvarande funktion.

I en del länder åtnjuter innehavaren av en ombudsmannabefattning i egenskap av parlamentets förtroenderepresentant immunitet mot skadestånd och andra rättsliga anspråk som kan komma att riktas mot vederbörande i anledning av tillsynsverksamheten.[46] Under det att civilrättslig skadeståndstalan mot en justitieombudsman såsom framgår av rättsfallen RH 1980:54 och NJA 1987 C 35 vanligen kan antas komma att avvisas eller ogillas på grundval av sedvanliga prövningsprinciper,[47] har FO givits ett starkt skydd mot motsvarande anspråk genom att det i 25 § OL uttryckligen stadgas att talan mot ombudsmanden i anledning av dennes beslut "kan efter påstand fra ombudsmanden afvises". Stadgandet att talan mot ombudsmanden "kan" avvisas innebär inte att en sådan talan skall avvisas. Framför allt talan om fastställelse av att ombudsmanden felaktigt har framställt kritik mot någon har antagits kunna vara av beskaffenhet att upptas till prövning. Särskilt som FO-uttalanden i praktiken endast mycket sällan riktar sig mot enskilda personer har emellertid FO genom stadgandet i 25 § OL enligt min mening givits en mer tydligt konstitutionellt skyddad ställning än JO.[48]

[45] Av stadgandet i 7 § 3 st. OL om att FO inte tar befattning med klagomål rörande civilrättsliga nämndavgöranden synes anses följa att en tjänsteman kan kräva att en åtgärd som blir föremål för en ombudsmannaundersökning istället granskas arbetsrättsligt, dvs. enligt det disciplinära ansvarssystemet. Andersen o.a., 1999, s. 182.

[46] Andersen o.a., 1999, s. 186.

[47] Se dock även de talerättshinder som följer av 9 kap. 8 § RO samt 20 kap. 10 § och 22 kap. 8 § RB.

[48] Jesper Ekroth synes i sitt verk om JO däremot mena att 25 § OL innebär att FO:s dels kritiska uttalanden, dels beslut om att inte till sakbehandling ta upp ett klagomål i "kontrast till förhållandena i Sverige" kan överprövas av domstolarna. Ekroth, 2001, s. 318. Närmare om 25 § OL, se Andersen o.a., 1999, s. 179 ff. och Andersen, 1997, s. 158 f.

13.4 Folketingets ombudsmand m.m. – sammanfattning och avslutande synpunkter

I samband med att de offentliga administrationerna i många västerländska stater expanderade påtagligt under senare delen av 1900-talet började omvärlden att intressera sig för JO-ämbetet. De offentliga sektorernas expansion medförde emellertid inte bara att rättssäkerhetsgarantier efterfrågades utan även att rättssäkerheten inom en stats förvaltning inte kunde antas upprätthållas genom att ett litet, extraordinärt ämbete såsom en ombudsman ägnade sig åt att utkräva straffansvar för begångna fel. När det i Danmark i början av 1950-talet inrättades ett ombudsmannaämbete, folketingets ombudsmand (FO), fick denne inga åtalsbefogenheter utan dennes huvudfunktion blev att stärka enskildas rättssäkerhet genom vägledande kritik mot förvaltningsmyndigheter.

Eftersom Danmark har minsterstyrelse aktualiseras sällan de offentliganställdas individuella tjänsteansvar i samband med ombudsmandens undersökningar. Den statliga administrationens organisatoriska struktur medför dessutom att kritiska FO-uttalandens yttersta adressat istället för en myndighet eller en tjänsteman är en minister, som kan ställas till svars av folketinget om FO:s synpunkter nonchaleras. FO-uttalanden är emellertid lika lite som JO-uttalanden formellt bindande för myndigheterna. Liksom JO torde FO sålunda ha en rättskällefunktion främst i inte närmare författningsreglerade frågor som inte har prövats av någon prejudikatsinstans.[49]

Under det att domstolsprövning av förvaltningsärenden i Danmark normalt sett endast kan utmynna i ogiltighetsförklaringar kan FO ägna sig åt allehanda skönsmässiga lämplighetsbedömningar. När FO uttalar sig i förvaltningsrättsliga frågor konkurrerar han därför inte i samma utsträckning som JO med domstolarna som rättsproducent. Eftersom FO inte har vare sig tillsyn över domstolar eller åtalsbefogenheter saknar han dessutom JO:s åtminstone på teorinivå problematiska partsställning inom instansordningen. Sålunda tycks FO av ett flertal skäl ha en starkare ställning som rättsproducent än JO.

FO-ämbetets ryktbarhet i internationella sammanhang torde ha sin grund främst i den omfattande informationsverksamhet som den förste FO:n, Stephan Hurwitz, bedrev om det moderna ombudsmannaämbetets fördelar. För stater som övervägde att inrätta ett ombudsmannainstitut synes det därvid ha legat nära till hands att i första hand intressera sig för ett sådant som hade uppkommit så pass nyligen att dess uppkomst-

[49] Om JO:s ställning som rättsproducent, se avsnitt 14.1.3 nedan samt Alexius Borgström, 2001, s. 40 ff. Jfr dock även Petrén, 1984, s. 307 ff.

process och inledande verksamhet hade dokumenterats i lätt åtkomliga former. De stater som nyttjade FO som förebild för sina ombudsmannabefattningar har dessutom vanligen på samma sätt som Danmark ministerstyrelse samt domstolar som främst laglighets- och inte lämplighetsprövar förvaltningsärenden.

Inom doktrinen anses ibland att ämbetsansvaret var någonting specifik svenskt. På det teoretiska planet tycks den främsta skillnaden mellan det moderna danska straffrättsliga tjänsteansvaret och det äldre svenska ämbetsansvaret emellertid inte vara lagstiftningarnas respektive räckvidd, utan snarare att danska förvaltningstjänstemän inom lagens gränser står i ett direkt subordinationsförhållande till sina överordnade, dvs. bl.a. den för verksamheten ytterst ansvarige ministern. I dansk straff- och förvaltningsrätt är således avvägningsproblematiken vid konflikter mellan lydnadsplikt och upprätthållandet av legalitet betydligt mer utpräglad än i Sverige. Så anförs ibland att den svenska samhällsdebatten om statsförvaltningens organisation i allmänhet rör förekomsten av motsättningar mellan demokrati och rättssäkerhet, under det att motsvarande diskussion i Danmark istället rör hur kompetensfördelningen mellan politiker och ämbetsmän skall organiseras för att fungera så bra som möjligt.[50]

Det förhållandet att det straffrättsliga tjänsteansvaret i Danmark, liksom i Finland och Norge, alltjämt är utformat på ett sätt som är tämligen likt det äldre svenska ämbetsansvaret noterades både i samband med och efter 1975 års ämbetsansvarsreform.[51] Någon analys av varför man inte i dessa länder men däremot i just Sverige behövde totalrevidera denna lagstiftning vidtogs därvid emellertid inte. Det begränsade intresset för historiska traditioner och internationella synsätt vid ämbetsansvarsreformens genomförande är dock föga förvånande. Under 1970-talet torde den svenska lagstiftaren nämligen ofta ha betraktat den egna rättskulturen som en förebild för andra, mindre moderna, stater, varför närmare analyser av historiska och internationella förhållanden inte sällan ansågs onödiga.[52]

[50] SOU 1997:54 s. 3 (not 2).
[51] SOU 1969:20 s. 95 ff., Ds Ju 1983:7 s. 182 ff. och SOU 1996:173 s. 133 ff.
[52] Jfr Modéer, 1999–2000, s. 75 f.

14 JO och tjänstemännen – verksamhet och funktioner

14.1 JO och tjänstemännen

14.1.1 Tjänstemännen i ett historiskt perspektiv

I Förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande, benämnt "I medborgarnas tjänst", anförs följande. Även om äldre tiders överhetssamhälle med en skarp uppdelning mellan styrande tjänstemän och styrda medborgare hade negativa drag, hade den svenska statsförvaltningen också "positiva sidor. För att vara ett fattigt land i Europas periferi hade Sverige en effektiv, hederlig och okorrumperad förvaltning". De statliga ämbetsmännen var den samhällsklass som kom att bära upp rättsstatsidealet. Statens omvandling under 1900-talet medförde emellertid att den klassiska tjänstemannarollen tunnades ut. Särskilt under senare delen av 1900-talet medförde införandet av en marknadskultur och s.k. ekonomism med åtföljande effektivitetskrav att den svenska förvaltningstraditionen förändrades. Som en följd av att tjänstemännens anställningstrygghet minskades och att deras lönesättning blev individuell blev de mer beroende av sina överordnade. Utgångspunkten för den offentliga förvaltningsverksamheten måste emellertid vara att den "är en del av demokratin och rättsstaten och att de som arbetar i förvaltningen tjänar vissa gemensamma mål, vilket skiljer dem från anställda i den privata sektorn. Statstjänstemännens ställning och ansvar regleras i lagar, förordningar och föreskrifter. Ytterst syftar statens verksamhet till att förverkliga de demokrativärden som lagts fast i regeringsformen. Det är viktigt att det inom myndigheterna finns en levande insikt om att medborgarna är deras uppdragsgivare, att de finansieras med skattemedel, att de är redovisningsskyldiga inför det allmänna och att de är skyldiga att behandla alla medborgare lika".[1]

Uttrycken "tjänst", "tjänsteman" och "statstjänsteman" förekommer alltjämt i t.ex. 7 kap. 7 § RF, 11 kap. 9 och 10 §§ RF och 12 kap. 6 § 2 st.

[1] SOU 1997:57 s. 145 ff.

RF. Vidare finns vissa reminiscenser av äldre tiders tjänstemannarätt kvar i bl.a. den särskilda lagen (1994:261) om fullmaktsanställning och i reglerna om ordinarie domares anställningsskydd i 11 kap. 5 § RF. Ur juridisk-systematisk synpunkt upphörde tjänstemännen dock att vara en egen arbetstagarkategori när huvudsaklig avtalsfrihet i fråga om såväl arbetsuppgifter som anställningsformer infördes genom 1976 års LOA.

I början av 1900-talet kunde höga ämbetsmän, såsom domare, och förvaltningstjänstemän i viss mån ses som en enhetlig grupp, eftersom de ofta hade likartade anställningsvillkor i straff-, förvaltnings- och arbetsrättsliga hänseenden.[2] Det särskilda ansvar som det innebar att anförtros utövande av offentliga funktioner medförde nämligen att de hade ett vidsträckt ämbetsansvar, var mer eller mindre oavsättliga samt saknade förhandlingsfrihet gentemot sin arbetsgivare. Trots att huvudstadgandet om JO i 96 § GRF ända fram till slutet av 1950-talet skilde mellan tillsynen över å ena sidan domarna och å andra sidan ämbets- och tjänstemännen, omfattar tjänstemannabegreppet i detta arbete därför såväl domare som allehanda tjänstemän. Genom de förändringar som tjänstemannarätten har genomgått under senare delen av 1900-talet synes svensk rätt numera emellertid ha inordnats i det utomlands vanligt förekommande mönstret med påtagliga skillnader i reglerna om arbetsvillkoren för å ena sidan ordinarie domare och å andra sidan förvaltningstjänstemän

Antalet offentliganställda var i början av 1900-talet totalt sett ganska begränsat och av dessa utgjorde tjänstemännen i sin tur en liten del. Vid denna tid kan förhållandet mellan det allmänna, tjänstemännen och medborgarna sägas ha varit jämförelsevis okomplicerat. Det allmänna hade nämligen en tydligt auktoritativ, paternalistisk ställning både såsom arbetsgivare i förhållande till tjänstemännen och i förhållande till medborgarna, som ju först efter reformer i slutet av 1910-talet kunde utöva ett i modern bemärkelse fullbordat demokratiskt inflytande över stat och kommuner. De offentliga funktionerna, för vilkas duglighet det allmänna svarar mot de skattebetalande medborgarna, upprätthölls i början av 1900-talet gentemot medborgarna av tjänstemännen, som p.g.a. att de hade anförtrotts utövandet av dessa funktioner hade jämfört med andra arbetstagare särpräglade anställningsvillkor. Upprätthållandet av de offentliga funktionernas duglighet ankom alltså på tjänstemännen såsom representanter för det allmänna, men däremot inte i någon högre grad på det allmänna såsom ansvarigt gentemot tjänstemännen för deras arbetsmiljö och kompetensutveckling m.m.

[2] Såsom framgår av avsnitt 5 ovan fanns det emellertid, trots att alla tjänstemän omfattades av samma straffrättsliga ansvarsregler, goda skäl att ur såväl konstitutionell som arbetsrättslig synpunkt hålla i sär statstjänstemän och kommunaltjänstemän.

Även om tjänstemännen i början av 1900-talet hade sämre arbetsvillkor än andra arbetstagare genom att de hade ämbetsansvar och saknade förhandlingsfrihet så var de oavsättliga och åtnjöt förhöjt straffskydd mot våld och missfirmelser. Sålunda är det svårt att säga om tjänstemännen i äldre tider såsom överhetsrepresentanter var privilegierade jämfört med andra arbetstagare eller såsom överhetens "tjänare" sämre lottade än dessa. Trots att det i det offentliga tjänsteförhållandet alltid har funnits såväl avtals- som offentligrättsliga inslag anses dock tjänstemannarätten före 1960-talet ofta ha präglats av en paternalistisk ordning med staten som "husbonde" och tjänstemännen som helt underordnade "tjänare". Utifrån detta synsätt var överförandet av stora delar av tjänstemannarätten från den offentliga till den civilrättsliga sfären till påtaglig fördel för tjänstemännen.[3] Det förhållandet att övergången från offentlig- till civilrättslig grundsyn innebar en förbättring beror därvid emellertid naturligtvis i hög grad på att arbetstagarna under 1900-talet genom arbetarrörelsens politiska inflytande generellt kraftigt förbättrade sina positioner gentemot arbetsgivarna.

Under i stort sett hela 1900-talet pågick en ibland intensiv debatt om arbetstagarnas villkor på den privata arbetsmarknaden. På 1920- och 1930-talen var arbetarrörelsens fackliga krav vanligen knutna till löne- och arbetstidsfrågor. Förhandlingarna på arbetsmarknaden rörde vid denna tid således främst arbetstagarnas ekonomiska villkor. Fr.o.m. 1940- och 1950-talen kan emellertid skönjas s.k. företagsdemokratiska strävanden. Arbetstagarna började alltså att kräva att få medinflytande över arbetsmiljön samt över personalfrågor, såsom t.ex. omplaceringar och uppsägningar. De företagsdemokratiska värderingar som under efterkrigstiden kom att göra sig gällande inom den privata sektorn innebar en ny syn på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Kraven på medbestämmandereformer inom näringslivet gjorde att även statens paternalistiska ställning som arbetsgivare började att ifrågasättas.[4]

Den förändrade synen på tjänstemännen och deras arbetsvillkor växte fram parallellt med den offentliga sektorns tillväxt under 1950- och 1960-talen. Antalet anställda vid de kommunala och statliga förvaltningarna blev vid denna tid allt fler och deras arbetsuppgifter blev allt svårare att definiera som antingen tjänstemanna- eller arbetareuppgifter.[5] Således

[3] Se t.ex. Marcusson, 1996, s. 196 och 198. Resonemang kan dock även föras om tjänstemannarollens proletarisering. Jfr Kvarnström o.a., 1996, s. 117.

[4] Se vidare SOU 1975:1.

[5] Det i avsnitten 5.1.1 och 5.1.2 ovan nämnda förhållandet att det arbetsrättsliga och konstitutionella tjänstemannabegreppet inte korresponderade med ämbetsansvarets räckvidd torde däremot ha uppfattats som i viss mån problematiskt redan i början av 1900-talet.

kom de stora skillnaderna som i fråga om anställningsvillkor förelåg för å ena sidan tjänstemän och å andra sidan andra offentliganställda att framstå som omotiverade. Dessutom kom tjänstemännens fackliga organisationer att bli alltmer inflytelserika som förhandlingsparter på arbetsmarknaden, bl.a. eftersom antalet medlemmar genom den offentliga sektorns expansion ökade påtagligt.

Genom 1970-talets medbestämmandereformer demokratiserades förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Denna utveckling medförde att synen på arbetsgivarens rätt att använda sanktioner förändrades. Inom den offentliga sektorn kom därvid att diskuteras i vilken utsträckning som utkrävande av straff-, disciplin- och skadeståndsansvar egentligen var ett konstruktivt sätt att förbättra det allmännas verksamhet. Tjänstemännen, som i dessa frågor vanligen företrädde av sina fackföreningar, argumenterade inte sällan för att det var det allmännas ansvar att genom personaladministrativa åtgärder förbättra de anställdas möjligheter att fullgöra sina arbetsuppgifter på bästa möjliga sätt. Enligt detta synsätt borde fel inte läggas en enskild arbetstagare till last, eftersom tjänsteförsummelserna oftast berodde på att staten eller kommunen såsom arbetsgivare inte i tillräcklig grad hade uppmärksammat t.ex. arbetsbelastnings-, organisations- eller kompetensutvecklingsfrågor. Formella bestraffningsåtgärder borde enligt arbetstagarsidan därför ersättas av mer konstruktiva företeelser såsom kompetensutveckling, tillrättavisningar, uppföljningssamtal och omplaceringar.

Tjänstemännens arbetsmarknadsdemokratiska strävanden realiserades i viss mån genom att 1965 års tjänstemannalagar kom att medföra huvudsaklig avtalsfrihet och strejkrätt i lönefrågor. Genom 1970-talets arbetsrättsreformer slutfördes utvecklingen. Sedan ämbetsansvaret hade avskaffats år 1975 infördes genom 1976 års LOA nämligen avtalsfrihet för flertalet offentliganställda i fråga om såväl anställningsformer som arbetsuppgifternas innehåll och utformning.[6] Överläggningar mellan arbetsgivarmyndigheter och arbetstagares fackliga organisationer blev vid denna tid huvudregel i allehanda omplacerings-, uppsägnings-, avskedande- och disciplinpåföljdsfrågor. Detta förhållande synes ha haft en tämligen återhållande effekt på försök från arbetsgivarnas sida att utkräva arbetsrättsligt sanktionsansvar. Arbetstagarsidan torde i sådana överläggningar nämligen med viss framgång kunna hävda att av en anställd begånget fel inte skall läggas denne utan myndigheten till last, eftersom myndigheten såsom arbetsgivare inte i önskvärd grad har prioriterat förekommande arbetsbelastnings- och kompetensutvecklingsproblematik. Det faktum

[6] För arbetstagare som, såsom ordinarie domare, omfattas av reglerna om fullmaktsanställningar har det dock aldrig rått avtalsfrihet i fråga om vare sig anställningsformer eller anställningsvillkor annat än i vissa avseenden.

att antalet disciplinärenden under hela 1970-talet minskade hos de flesta myndigheter istället för att öka sedan ansvaret för lindriga fel år 1975 hade överförts från straff- till arbetsrätten berodde således knappast på att färre fel begicks, utan på att användandet av formella bestraffningsåtgärder i allt högre grad ersattes av åtgärder som uppföljningssamtal och frivilliga omplaceringar.

Numera framstår förhållandet mellan det allmänna, tjänstemännen och medborgarna som tämligen komplicerat. Fråga är nämligen om ett tydligt triangulärt förhållande som rör dels en demokratiskt konstitutionell relation mellan medborgarna och det allmänna, dels en arbetsrättslig relation mellan det allmänna och tjänstemännen, dels en offentligrättslig relation mellan myndigheterna, företrädda av tjänstemän, och medborgarna. Den, å ena sidan, politiskt medborgarrättsliga och, å andra sidan, arbetsmarknadsdemokratiska samhällsutveckling har därvid medfört att ansvaret för de offentliga funktionernas duglighet enligt både medborgarna och tjänstemännen inte sällan åvilar endast det allmänna, ytterst i form av de politiker som handhar anslagsfördelningen inom den offentliga sektorn. Medborgarna kan i och för sig på samma sätt som i början av 1900-talet antas anse att tjänstemännen såsom representanter för det allmänna har ett personligt ansvar för de fel som begås. Tjänstemännen torde dock normalt sett anse att det är det allmänna såsom ansvarigt för deras arbetsförhållanden som har det yttersta ansvaret för flertalet försummelser.

Mot bakgrund av företagsdemokratiseringen inom den privata sektorn skulle det ha varit uppenbart orimligt att försöka upprätthålla det allmännas auktoritativa ställning som arbetsgivare. Tjänstemännens krav på goda arbetsvillkor måste sägas vara såväl berättigade som oundvikliga. Samtidigt har emellertid 1800-talets undersåtar genom 1900-talets politiska demokratisering blivit medborgare som under intryck av välfärdsstatens jämförelsevis höga skattetryck ofta har tämligen höga förväntningar på de offentliga funktionernas duglighet. Under inverkan av bl.a. Sveriges medlemskap i EU synes samhällsutvecklingen dessutom snarast gå i riktning mot förstärkningar av enskildas fri- och rättigheter. Såsom diskuteras närmare i avsnitt 14.3.2 nedan är utformningen av det triangulära förhållandet mellan dels medborgarna och det allmänna, dels det allmänna och tjänstemännen, dels tjänstemännen och medborgarna därför präglat av inte obetydliga problem.

14.1.2 JO i ett historiskt perspektiv

I ett historiskt perspektiv kan JO sägas ha utvecklats till att vara en främst preventivt verkande vägledare och riktlinjeproducent från att ha varit en institution genom vilken kravet på legalitet inom förvaltningen

knöts samman med å ena sidan ämbetsansvaret och å andra sidan självständighets- och oavsättlighetsprinciperna. JO:s arbete för att förbättra enskildas rättssäkerhet bestod emellertid under 1800-talet på samma sätt som idag av både repressiv tillsyn genom efterhandskontroll och preventiv tillsyn genom tillrättavisande kritik och påpekanden till lagstiftaren. De tillrättavisande, vägledande uttalandena kan därvid sägas vara preventiva både i det enskilda fallet och generellt genom att andra tar del av besluten.[7] Även om JO aldrig har haft befogenhet att ändra felaktiga beslut kan såväl den repressiva som den preventiva verksamheten antas alltid ha haft vissa korrigerande effekter genom att myndighetsbeslut ibland har ändrats genom t.ex. omprövning p.g.a. JO:s ingripanden.[8] Den reparativa verksamhet som JO ursprungligen bedrev synes dock ha upphört i samband med ikraftträdandet av 1972 års skadeståndslag.

Eftersom JO redan i början av 1800-talet sysslade främst med en opolitisk legalitetsgranskning av tjänstemännen har ämbetet aldrig varit ett led i en av riksdagen utövad parlamentarisk kontroll över den styrande maktens verkställighetsåtgärder.[9] Valet av JO slutade i och för sig att beröras av kampen mellan riksdagens skilda grupperingar först under senare delen av 1800-talet. Partipolitiska synpunkter synes dock alltid ha spelat en underordnad roll i debatterna om JO:s faktiska ämbetsutövning.

Även om ämbetet aldrig har haft någon i egentlig mening politiserad samhällsfunktion framställdes vid olika tillfällen motioner från skilda håll om att JO borde särskilt granska någon viss företeelse, som respektive motionär var kritisk till och därför ansåg vara i behov av skärpt tillsyn. Så har vänsterorienterade politiker ibland framhållit att JO borde ingripa kraftfullt mot t.ex. otillåten åsiktsregistrering och tjänstemannaförtryck av s.k. svaga samhällsmedlemmar. Borgerliga politiker har däremot inte sällan argumenterat för utökningar av JO:s befogenheter som ett led i ett allmänt förespråkande av lag och ordning i samhället.[10] Dessutom

[7] Närmare om de vägledande uttalandena, se Ekroth, 2001, s. 276 ff.

[8] Såsom påpekas i avsnitt 10.6 ovan följer av självständighetsprincipen att tillsynsorgan i Sverige nästan alltid saknar direkt korrigerande befogenheter, vilket förhållande talar för att det finns ett påtagligt behov av möjligheter till reellt och effektivt ansvarsutkrävande gentemot tjänstemännen inom svensk förvaltning.

[9] Se dock även avsnitten 4.2.4 och 4.3 ovan.

[10] Borgerliga partiers förespråkande av förstärkningar av JO:s befogenheter har emellertid på samma sätt som argumentation från Vänsterpartiet inte sällan varit inriktad på att skydda s.k. svaga samhällsmedlemmar. Så argumenterade Folkpartiet i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet vid ett flertal tillfällen för att JO:s befogenheter på det kommunala området skulle utökas, bl.a. för att socialtjänstens klienter då skulle få bättre rättssäkerhet. Se mot. 1986/87:K229, 1989/90:K215 och 1990/91:K205. Se även av en moderat riksdagsledamot framställd motion om att JO-ämbetet borde omvandlas till "en fristående domstol" i mot. 1984/85:1564.

argumenterade Vänsterpartiet under 1970- och 1980-talen för att riksdagen skulle utöva ett mer aktivt huvudmannaskap över JO-ämbetet. Med undantag för denna typ av debatter kan några direkta partipolitiska skiljelinjer emellertid knappast sägas vara möjliga att utskilja i åsikterna om JO:s verksamhet och befogenheter under det gångna seklet.

Såsom har nämnts i avsnitt 1.3 ovan har jag i detta arbete inte undersökt vilka effekter som JO:s initiativ till lagstiftningsåtgärder har haft på rättsutvecklingen. Anledning finns emellertid att anta att denna del av ämbetets preventiva funktion har spelat en stor roll för vidtagandet av lagstiftningsåtgärder som har främjat medborgarnas rättssäkerhet.[11] Särskilt för uppkomsten av de numera i förvaltningslagen (1986:223) lagfästa allmänna handläggningsprinciperna för förvaltningsärenden torde JO:s verksamhet ha varit av väsentlig betydelse. Så åberopades JO-beslut i många olika sammanhang i t.ex. de besvärssakkunnigas slutbetänkande "lag om förvaltningsförfarandet" av år 1964.[12] Till de mer allmänna rättssäkerhetsgrundsatser som JO under 1900-talet har slagit vakt om hör objektivitets-, behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Eftersom JO redan från början var ett förtroendeämbete har befattningens verksamhet aldrig detaljreglerats. Flertalet av de lagändringar som under 1900-talet vidtogs rörande JO syftade till att öka ämbetets arbetskapacitet. Syftet med den reform som ägde rum i samband med inrättandet av en MO och den därmed sammanhängande klyvningen av JO:s tillsynsområde år 1915 var dock att modernisera reglerna genom ett lagfästande av den under 1800-talet utvecklade handläggningspraxisen. Det förhållandet att nya instruktioner för JO och MO antogs år 1941 berodde däremot främst på att ombudsmännens förmåga att utreda försummelser av höga ämbetsmän, såsom ledamöter i de högsta instanserna, hade ifrågasatts. Denna sorts anklagelser tillbakavisades kategoriskt och den förstärkning av ombudsmännens arbetsrättsliga ställning som 1941 års reform innebar åskådliggör att ombudsmännens opartiskhet och integritet enligt riksdagen borde vara oantastlig.

I samband med att JO:s tillsynsområde i slutet av 1950-talet vidgades till att omfatta såväl kommunal som statlig verksamhet vidtogs lagändringar för att öka ämbetets arbetskapacitet. Klagomålstillströmningen medförde emellertid att JO och MO i slutet av 1960-talet slogs samman till ett ombudsmannaämbete med tre justitieombudsmän. Den utökning av antalet ombudsmän som inleddes i slutet av 1960-talet för att bemästra klagomålstillströmningen utvecklades därefter successivt där-

[11] Jfr Bull, 2000, s. 336, Eklundh, 2000, s. 80 och Ekroth, 2001, s. 304 ff.
[12] SOU 1964:27 s. 169, 230, 526, 528 och 559. Se även SOU 1966:70 s. 246.

hän att det numera i regel finns sex justitieombudsmän, varav en chefs-JO, tre vanliga ombudsmän och två ställföreträdande ombudsmän.

Med beaktande av klagomålstillströmningens omfattning under 1900-talet hade de successiva utökningarna av antalet ombudsmän uppenbarligen kunnat undvikas endast om lagstiftaren hade givit avkall på uppfattningen att varje klagomål faktiskt skall granskas av en ombudsman. Att ge avkall på denna uppfattning har emellertid inte ansetts vara möjligt. Stor vikt har nämligen ända sedan 1800-talet lagts vid att varje enskilt klagomål skall "nå fram" till en ombudsman personligen. Förekomsten av ett flertal parallella justitieombudsmän försvagar emellertid det personliga momentet i JO-funktionen samt skapar risker för att det uppstår en splittrad beslutspraxis inom ämbetet. Därigenom försvagas effekterna av JO:s vägledande och preventiva verksamhet. Såsom framgår av avsnitten 14.1.3 och 14.2.2 nedan försämras JO-beslutens rättskällefunktion även av andra historiskt väletablerade företeelser, såsom innehavet av åtalsbefogenheter, vilket försätter ombudsmännen i en potentiell partsställning inom instansordningen, samt befogenheten att kritisera domslut, vilken ibland skapar en ur dogmatisk synpunkt svåraccepterad rättspluralism. Sålunda tycks JO-ämbetet i flera hänseenden präglas av så starka historiska traditioner att ämbetets verksamheten inte fullt ut fokuserar på den vägledande och rättsskapande funktion som vanligen är utländska ombudsmannabefattningars främsta uppgift. De svenska förvaltningsdomstolarnas omfattande prövningsbefogenheter i lämplighetsfrågor gör dock att JO troligen aldrig skulle kunna uppnå samma starka ställning som rättsproducent som t.ex. FO.[13]

Det personliga momentet i den bemärkelsen att JO-ämbetets funktionsduglighet förutsätter att det utövas av personer som är så allmänt kända för att vara opartiska och kunniga att alla samhällsmedlemmar litar på deras omdöme torde vanligen stå i ett otvetydigt samband med längden av ombudsmännens befattningsinnehav.[14] Särskilt för den preventiva verksamheten är det sålunda numera uppenbarligen önskvärt att ombudsmännens befattningsinnehav är så långvarigt som möjligt. De vid 1941 års reform anförda skälen för att ombudsmannabefattningarna inte borde vara slutposter måste därför betraktas som helt föråldrade.[15]

Vad som styr allmänhetens benägenhet att klaga till JO kan knappast fastställas tillförlitligt. Att frekvensen klagomålsärenden står i samband med den offentliga sektorns omfattning måste emellertid hållas för visst. Dessutom måste allmänhetens genomsnittliga bildningsnivå antas spela

[13] Jfr avsnitten 10.6 och 13.3 ovan.
[14] Om uttunnandet av det personliga momentet, se dock avsnitt 12.3 ovan.
[15] Se avsnitt 7.3 ovan.

roll för såväl medborgarnas förmåga att inse att tjänstemän begår fel som deras förmåga att formulera klagomål till tillsynsorgan. Under 1900-talet blev medborgarna genomsnittligt sett hela tiden alltmer välutbildade och därmed mer benägna att ifrågasätta offentliga institutioners agerande. Samtidigt expanderade den offentliga verksamheten successivt fram till och med i vart fall 1970-talet. Det förhållandet att klagomålsärendena numera är så många att de helt dominerar JO:s verksamhet är mot bakgrund därav föga förvånande.

Utifrån de uppgifter som har sammanställts i detta arbete kan konstateras att antalet JO-ärenden per år ökade från ca 200–300 i början av 1900-talet till ca 600–700 på 1950-talet. Därefter ökade den årliga ärendetillströmningen kvantitativt sett påtagligt från i genomsnitt nästan 700 under åren 1946–1956 till ca 1.300 under åren 1957–1967 och ca 3.300 under åren 1968–1975. Genomsnittet årligen inkomna ärenden var därefter under åren 1976–1989 ca 3.350 men ökade under åren 1990–2002 till ca 4.640.[16]

Vid uppdagande av olika typer av felaktigheter väckte JO åtal eller vidtog disciplinanmälan i ca 7 procent av ärendena under åren 1939–1945, i ca 4,5 procent av ärendena under åren 1946–1956, i ca 2,5 procent av ärendena under åren 1957–1967, i något mindre än 1 procent av ärendena under dels åren 1968–1975, dels åren 1976–1989 och i 7 promille av ärendena under åren 1990–2002. Det var alltså framför allt under 1940-, 1950- och 1960-talen som ingripandena mot uppdagade fel genom åtal eller disciplinanmälan minskade. Även om avskaffandet av ämbetsansvar på det teoretiska planet medförde att den tillbakablickande granskningen av enskildas klagomål kom att främst bli ett led i det preventiva vägledandet påverkade 1975 års reform sålunda inte JO:s faktiska verksamhet i någon högre grad.[17]

Ibland framhålls att det under senare delen av 1900-talet har varit en tämligen låg andel av klagomålen som har föranlett ens reella utredningar från JO:s sida.[18] I JO:s uppgifter ingår emellertid en betydande upplysnings- och rådgivningsverksamhet av konfliktlösande art. Denna, ibland sannolikt i det närmast terapeutiska, verksamhet har visserligen inga mer påtagliga effekter men medför i många fall att enskilda personer i fram-

[16] Såsom har nämnts i avsnitt 6.2.2 ovan har mina statistiska sammanställningar försvårats av att uppgifterna i ämbetsberättelserna redovisas på olikartade sätt under skilda tidsperioder, bl.a. genom att antalet nya ärenden ibland inkluderar administrativa ärenden och ibland upptar endast tillsynsärenden. Sålunda skiljer sig de här redovisade uppgifterna något från de uppgifter som jag har lämnat i artikeln "Om JO-ämbetets funktioner" (2001). Se Alexius Borgström, 2001, s. 40.

[17] Se dock även JO 1973 s. 564.

[18] Se t.ex. SOU 1985:26 s. 250 f. och Sterzel, 1969, s. 228.

tiden bättre förstår hur rättsordningen och den offentliga sektorn fungerar.[19] På ett teoretiskt plan måste själva möjligheten att klaga till JO sålunda antas ibland stärka allmänhetens förtroende för den offentliga sektorn även om antalet av ämbetet initierade åtal och disciplinanmälningar är mycket lågt.

14.1.3 JO och tjänstemännen i dag

JO:s tillsynsfunktion fullgörs numera inte genom att ombudsmännen verkar för att enskilda personer skall få skadestånd eller motsvarande upprättelse för begångna fel utan främst genom ett tillrättavisande och vägledande av den offentliga verksamheten. Vägledandet av myndigheter sker idealtypiskt sett genom att de av JO:s uttalandebeslut som anses vara av allmänt intresse publiceras i ämbetsberättelserna. Avskaffandet av ämbetsansvar medförde att JO:s preventiva verksamhet inte längre ens i teorin är ett led i den repressivt efterhandsgranskande tillsynen. Istället är sedan år 1975 den tillbakablickande granskningen av enskilda ärenden ett led i vägledandet och riktlinjeskapandet.

Av svenska jurister nyttjade rättskällor brukar vanligen sägas bestå av författningstexter, prejudikat, förarbeten och doktrin. Såvitt jag har kunnat utröna åberopas JO-beslut inte särskilt ofta som en rättskälla av domstolarna.[20] I t.ex. RH 1987:88 (fråga om penning- eller dagsböter vid val av påföljd), RH 1991:88 (fråga om handläggning av mål om ekonomisk brottslighet) och RH 1997:40 (fråga om brott mot ordningslagen) omnämns emellertid olika beslut i JO:s ämbetsberättelse av hovrätten.[21] Även i de prejudicerande avgörandena NJA 1999 s. 92 (fråga om mellandom), RÅ 1999 ref. 51 (fråga om besluts överklagbarhet), RÅ 1999 ref. 75 nr I (fråga om protokoll som beslutsdokumentation) och RÅ 2000 ref. 16 (fråga om omprövning av biståndsbeslut) omnämns JO-beslut. Dessutom nämns JO-beslut ibland i rättsfallsreferat tillsammans med litteratur som har ansetts relevant för rättsfrågan utan att uttryckligen åberopas i domskälen.[22]

[19] Thomas Bull talar om att "the ombudsman has an *educational* funktion". Bull, 2000, s. 337.

[20] Min analys grundar sig på en genomgång av rättsfallen i InfoTorgs databaser.

[21] Vidare åberopas JO-beslut av en revisionssekreterare i NJA 1988 s. 269 och NJA 1990 s. 401, av ett skiljaktigt hovrättsråd i RH 1999:76, av tingsrätt i RH 1982:105 och av kammarrätt i RÅ 84 2:80.

[22] Se t.ex. NJA 1953 s. 461 och RH 1985:86. En närmare analys av den svenska rättskälleläran faller utanför ramen för detta arbete. Den traditionella svenska rättsdogmatiken är emellertid tämligen teoretiskt uppbyggd, varför jag inte finner anledning att studera omnämnandet av JO-beslut annat än i rättspraxis. Närmare om rättskällebegreppet, se Peczenik, 1995, s. 209 ff. Om prejudikat och förarbeten som rättskällor, se t.ex. Peczenik, 1998–99, s. 473 ff. och där anförda hänvisningar. Jfr även Sandström, 2002, s. 284 ff.

I de förarbetsuttalanden som under senare delen av 1900-talet har berört frågan om JO:s rättskällestatus anses i princip självklart att ombudsmännens uttalanden tillmäts vikt endast på grund av tyngden i den sakliga argumenteringen.[23] I svensk rätt tillmäts i och för sig både prejudikat och förarbeten, på samma sätt som doktrinen, formellt sett vikt endast på grund av tyngden i den sakliga argumenteringen. Även om absolut prejudikatbundenhet inte råder i Sverige är de högsta instanserna numera emellertid tämligen renodlade prejudikatsinstanser. Deras avgöranden torde därför i praktiken ofta tillmätas vikt inte i första hand på grundval av den sakliga argumenteringens tyngd utan framför allt i egenskap av ställningstaganden av Högsta domstolen eller Regeringsrätten.[24]

Om JO-uttalanden tillmättes samma eller likartad vikt som prejudicerande domstolsavgöranden skulle ombudsmännens motparter i enskilda ärenden kunna försättas i den märkliga situationen att de processar mot någon vars åsikter domstolen uppfattar som mer eller mindre bindande. Eftersom JO alltjämt har en sorts partsställning inför domstolarna kan ämbetet sålunda aldrig betraktas som likställt med eller överordnat prejudikatinstanserna. Däremot bör JO:s uttalandebeslut enligt min mening i regel anses ha samma tyngd inom rättskälleläran som förarbeten men högre dignitet än doktrinen.

Med beaktande av de ställningstaganden som Regeringsrätten gör i RÅ 1994 ref. 31 och RÅ 1997 ref. 18 måste anses klarlagt att den i och för sig demokratiskt legitima tyngd som förarbeten har tillmäts betydelse endast på grundval av tyngden i den sakliga argumenteringen. JO-beslut innefattar vanligen väl genomtänkta juridiska resonemang i specifika rättsfrågor som ombudsmännen, i motsats till författarna av förarbeten, analyserar i ett situationsrelaterat perspektiv.[25] Enligt min mening finns därför anledning att tillmäta JO-beslut samma tyngd inom rättskällehierarkin som förarbeten. Detta synsätt medför att ombudsmännen i icke författningsreglerade frågor som normalt aldrig kommer under prejudikatsinstansernas prövning, såsom t.ex. frågor om JO:s tillsynsområ-

[23] SOU 1975:23 s. 135, KU 1975/76:22 s. 49 och 62 samt KU 1986/87:2 s. 11. Se även Bull, 1997, s. 253 och Ekroth, 2001, s. 287 och 291.

[24] Från de EG-rättsliga instansernas ur fördragssynpunkt bindande avgöranden bortses här.

[25] JO har en funktion som vägledare beträffande faktisk rättsskipning. Ombudsmännen saknar sålunda i princip möjlighet att avge vägledande uttalanden rörande andra förhållanden än sådana som aktualiseras p.g.a. författningstillämpning som har ägt rum. Jfr KU 1986/87:2 s. 21. Jag har emellertid inte kunnat finna något exempel på att JO har kritiserats vid riksdagens utskottsgranskning för att ha uttalat vägledande synpunkter utan att anledning har förelegat.

des exakta omfattning och tillsynens bedrivande, har en sorts position som "lex animata". Med hänsyn till att såväl JO-beslut som förarbeten, i motsats till doktrinen, utgör en sorts institutionaliserade ställningstaganden med viss demokratisk legitimitet är ombudsmännens ställning som "lex animata" i vissa frågor emellertid en naturlig konsekvens av JO-ämbetets position som ett riksdagens förtroendeämbete.

Trots att JO:s funktion numera är främst vägledande och riktlinjeskapande tycks ämbetets repressiva befogenheter alltjämt spela en viktig roll i såväl allmänhetens som tjänstemännens medvetande. Så framhåller Claes Eklundh i uppsatsen "JO:s tillsyn över domstolarna" (2000) att en offentlig befattningshavare nyligen i media har beskrivit JO som "en svart, äcklig skugga" som "hänger över myndigheterna".[26] Epitetet "svart, äcklig skugga" framstår visserligen inte som i sig direkt smickrande. Enligt min mening bör emellertid noteras att det ibland anförs som "ett hälsotecken" att tjänstemännen "tycker illa om JO".[27] Dessutom torde det inom vissa samhällssektorer, såsom domstols- och åklagarväsendena, traditionellt uppfattas som obehagligt och stigmatiserande att kritiseras av JO, under det att man inom en del andra, t.ex. kommunala, sektorer ibland förhåller sig jämförelsevis indifferent gentemot sådan kritik.[28]

Gustaf Petrén uppgav i början av 1980-talet att de enskilda medborgarna numera har "mycket litet att hämta hos JO-ämbetet. Klagandens uppgift synes närmast vara att förse JO med sådant material, varav JO kan ha behov för sina allmänna anvisningar."[29] Efterhandsgranskningarna torde emellertid under hela 1900-talet ibland ha utmynnat i mer eller mindre preventivt verkande generella uttalanden och hotet om att anmälas till JO torde alltid ha haft viss kvalitetshöjande effekt på myndigheternas arbete. Sålunda har det egentligen aldrig gått att helt skilja mellan å ena sidan preventiva och å andra sidan repressiva effekter av JO:s verk-

[26] Eklundh, 2000, s. 97. Jfr Alfred Bexelius' uttalande om att "tjänstemännen alltför ofta är benägna att i JO se en gammal arvsfiende". Bexelius, 1961, s. 212. I detta sammanhang kan noteras att det inom bl.a. rättsväsendet ibland förekommer att när ett fel har begåtts p.g.a. resursbrist i form av arbetsbelastningsproblematik, kritik riktas mot såväl JO:s granskningsverksamhet som det faktum att felet kan föranleda ansvarsutkrävande. Denna tendens att kritisera förekomsten av tillsyn och ansvarsutkrävande istället för att kritisera verksamhetens ledning för resursbristen är enligt min mening förvånande, eftersom det innebär att man – istället för att ifrågasätta ledningens och de budgetansvarigas sätt att hantera sina uppgifter – synes hävda att allmänheten bör finna sig i att försummelser begås.

[27] Axberger, 1995, s. 140.

[28] Jfr t.ex. JO 1988/89 s. 378.

[29] Petrén, 1984, s. 312. Se även Petréns synpunkter i samlingsverket "Medborgaren och rättsstaten" (1991), s. 87 ff.

samhet.[30] Det förhållandet att granskningen av enskilda ärenden numera främst är ett led i vägledandet av myndigheterna hindrar ju dessutom inte att allvarliga försummelser på ett för de enskilda konstruktivt sätt ibland uppdagas och beivras genom ombudsmännens utredningar.

JO:s arbetsuppgifter är i stort sett desamma idag som under tidigare delen av 1800-talet. Eftersom statistik över initiativärenden började att publiceras först under 1900-talet är det svårt att veta exakt hur stor del av ämbetets arbetskapacitet som å ena sidan initiativärenden och å andra sidan klagomålsärenden upptog på 1800-talet. Under det att ärendena i början av 1900-talet tidvis bestod av klagomål till endast ca 65 procent utgör dessa dock numera ca 97 procent av ärendena. Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat att klagomålshandläggningen är JO:s viktigaste uppgift. Anledningen därtill är att det anses vara betydelsefullt ur rättssäkerhetssynpunkt både att medborgarna har möjlighet att få myndigheternas åtgärder granskade av JO och att tjänstemännen är medvetna om att deras åtgärder kan komma att granskas av JO. Ombudsmännens möjligheter att utreda klagomål annat än genom skriftlig handläggning är av resursskäl emellertid starkt begränsade. Om behov uppstår av att hålla muntliga förhör fullföljer JO i och för sig i allmänhet utredningen med biträde av det ordinarie polis- och åklagarväsendet. Det förhållandet att ämbetets undersökningar sker främst genom skriftväxling medför emellertid att en tjänsteman även utan att lämna direkt felaktiga upplysningar ibland kan lägga saken till rätta för sig.[31]

Frågan om hur JO:s ärendeutredningar bäst bör gå till diskuteras ibland.[32] Om ombudsmännen skulle kunna utföra egna fullständiga utredningar i varje tillsynsärende skulle dock fordras att ämbetet expanderade till att bli en sorts polismyndighet. Möjligheten att tillföra JO denna typ av omfattande personalförstärkningar synes aldrig ens ha diskuterats på allvar. Trots att det är uppenbart problematiskt att JO:s utredningsmetodik ibland ger tjänstemännen möjligheter att lägga händelseförlopp till rätta torde detta faktum sålunda vara svårt att åtgärda.

Det förhållandet att JO:s verksamhet numera i huvudsak består av klagomålsutredningar har kritiserats. Så anförde Fredrik Sterzel redan i

[30] Såsom har nämnts i avsnitt 5.3 ovan har jag ansett närmare analyser av det kriminologiska spörsmålet om sanktioners preventiva respektive repressiva funktioner falla utanför ramen för detta arbete. Jag är dock medveten om att vad jag i detta arbete benämner repressivt ansvarsutkrävande nästan alltid innefattar ett visst mått av preventiv avskräckning, samtidigt som särskilt i ämbetsberättelsen publicerad preventiv JO-kritik inte sällan uppfattas som så stigmatiserande att fråga kan sägas vara om en sorts indirekt straff.

[31] Jfr Petrén, 1969, s. 310 f., Sterzel, 1969, s. 224, Gammeltoft-Hansen, 1995, s. 105 ff. och Ekroth, 2001, s. 167.

[32] Se t.ex. JO 1970 s. 280.

slutet av 1960-talet att funktionen "som klagomur har dock skjutits väl mycket i förgrunden. Genom sina inspektioner fyller ombudsmännen samma syfte som genom prövning av klagomål: de finner och påtalar förhållanden som är otillfredsställande och verkar för förbättringar som kommer de enskilda till godo. Denna verksamhet ger också mycket större resultat än prövningen av klagomål. Självfallet förs inte heller allt befogat missnöje fram till ombudsmännen. Att göra dessa till en klagomur skulle innebära att premiera dem som har insikter och företagsamhet nog för att vända sig till dem."[33]

En myndighets arbetssätt och rutiner torde inte nödvändigtvis påverkas av att en klagomålsutredning visar att försummelser har förekommit. Ur myndighetens synpunkt är fråga i ett sådant fall ju endast om ett enda ärende som, kanske av olyckliga omständigheter, har handlagts felaktigt. Initiativärenden i form av t.ex. undersökningar av hur en viss ärendetyp generellt hanteras vid antingen en eller flera myndigheter kan däremot utmynna i väl underbyggd kritik som såväl myndigheter som lagstiftaren har svårt att nonchalera. JO:s initiativverksamhet i form av bl.a. inspektioner utmynnar därför ofta i uttalanden som har större tyngd än den kritik som framställs i klagomålsärenden. Verksamhetens stora koncentration på klagomålsutredande gör dessutom att tillsynen inte utövas vare sig systematiskt eller på grundval av tydliga indikationer om att fel har begåtts utan till ca 97 procent inom myndighetsområden som ur JO:s synpunkt har valts slumpmässigt. Enligt min mening finns det således skäl att instämma i Sterzels uppfattning att ett prioriterande av klagomålsprövningen på initiativärendenas bekostnad inte är till fördel för allmänhetens rättssäkerhet. Det förhållandet att initiativverksamhet i betydligt högre grad än klagomålsutredande utmynnar i att felaktigheter uppdagas illustreras därvid tydligt av att MO, som under slutet av sin verksamhet avgav erinringar eller motsvarande i mer än 50 procent av de avgjorda ärendena, vid denna tid handlade klagomålsärenden till endast 13 procent.[34]

Riksdagens uppfattning att det är betydelsefullt både att medborgarna kan få JO att granska myndighetsåtgärder och att tjänstemännen är medvetna om att deras åtgärder kan komma att granskas av JO har för-

[33] Sterzel, 1969, s. 189 f. Se även SOU 1985:26 s. 172 och Bexelius, som i denna fråga anför att det "synes icke kunna råda något tvivel om att syftet med tillsynen bäst vinnes genom en intensifierad inspektionsverksamhet". Bexelius, 1960, s. 108.

[34] Se avsnitt 8.4.1 ovan. Jfr även det i avsnitt 12.2.4 redovisade förhållandet att förekomsten av erinringar eller motsvarande under åren 1990–2002 var 11,5 procent i klagomålsärendena men ca 74 procent i initiativärendena, vilka ju naturligtvis vanligen uppkom just därför att det fanns indikationer på att verkliga missförhållanden hade varit för handen.

visso fog för sig. Den tillbakablickande tillsyn som klagomålsutredandet utgör är såsom har framhållits ovan emellertid sedan länge främst ett led i JO:s vägledande verksamhet. Om JO i ett beslut fastställer att felaktiga åtgärder har vidtagits medför detta faktum inte att klaganden därefter får upprättelse i form av skadestånd eller någon sorts "ursäkt" från myndigheten. Såsom enskilda individer skulle de personer som klagar till JO därför ha mera nytta av att allehanda offentliga befogenheter var knutna till ett effektivt och välfungerande ansvarssystem än vad de har av att kunna åstadkomma att myndighetsåtgärder granskas av ett extraordinarie tillsynsämbete.

Eftersom många klaganden är omedvetna om att ombudsmännen ofta granskar främst formella handläggningsfrågor och ibland avböjer att utreda spörsmål av lämplighetskaraktär anser sig en del enskilda säkert ha ringa nytta av JO:s verksamhet.[35] Av medborgarna uppfattas det dessutom antagligen inte sällan som märkligt att ombudsmännen genom ett inte alltid närmare motiverat, ej överklagbart beslut avgör huruvida ett ärende skall avvisas, avskrivas eller utredas. I beaktande av dels klagomålsmängden, dels JO-funktionens karaktär av förtroendebefattning har jag emellertid svårt att se att det skulle vara rimligt att förändra i dessa avseenden rådande praxis.

JO-ämbetet torde idag stå inför en del problem. Ett sådant är att ämbetet genom att det utövas av ett flertal självständiga ombudsmän även under en gemensam chefs-JO måste antas ha accelererande svårigheter att vidta enhetliga och systematiserande rättstolkningar. Denna problematik kan, såsom Jesper Ekroth framhåller i sitt verk om JO, troligen bemästras genom arbetsformer som upprätthåller beslutskongruens inom ämbetet.[36] Ytterligare ett problem för JO är att den preventiva inriktning som legalitetskontrollen numera har medför att många tillsynsärenden avslutas genom allmänt hållna utläggningar om vad som bör anses som gällande rätt, vilka ibland lämnar de klagomålsframställande medborgarna ovetande om huruvida ombudsmannen har ansett deras klagomål rättmätigt eller inte. Såsom har nämnts i avsnitt 12.2.5 är det nämligen inte lätt att formulera beslut som genom att innefatta analyser av rättsfrågor kan fungera som riktlinjer och samtidigt på ett tydligt sätt upplyser den vanligen juridiskt oskolade allmänheten om huruvida och på vilket sätt som ombudsmannen anser att ett fel har begåtts.

En tredje svårighet för JO såsom tillsynsorgan med främst preventiva

[35] Jfr Ekroth, 2001, s. 335 och 370.

[36] Ekroth, 2001, s. 101 f. och 280 ff. Se även Warnling-Nerep, 2002, s. 19 ff. Sådana svårigheter som finns inom JO-ämbetet att vidta enhetliga rättstolkningar torde emellertid uppstå även inom ramen för de dels fyra kammarrätternas, dels sex hovrättsrätternas respektive dömande verksamhet.

funktioner är att myndigheterna kanske inte alltid är mottagliga för eller ens tar del av de vägledande uttalandena. Svårigheter att veta i vilken utsträckning som dogmatiskt auktoritativa rättstolkningar får faktisk genomslagskraft annat än i de enskilda fall som prövas föreligger emellertid även beträffande prejudikatinstansernas avgöranden. Denna typ av rättssociologiska spörsmål faller sålunda utanför ramen för ett teoretiskt arbete såsom detta.

14.2 JO och andra samhällsinstitutioner

14.2.1 JO och JK

JK är en förvaltningsmyndighet och är underkastad regeringens direktiv.[37] Även om JK enligt 11 kap. 6 § RF lyder under regeringen torde emellertid den del av tillsynen som är lagreglerad vara sådan ärendehandläggning som omfattas av 11 kap. 7 § RF. Det förhållandet att JK:s tillsyn över den offentliga sektorn bör bedrivas genom initiativverksamhet markeras numera genom att det i 15 § i JK-instruktionen anges att JK skall pröva klagomål "endast om frågans beskaffenhet ger Justitiekanslern anledning att ta upp saken till prövning".[38]

Trots att JO och JK alltid har haft i viss mån parallella tillsyns- och åtalsbefogenheter har ämbetenas verksamheter formellt samordnats endast genom att de kan överlämna ärenden till varandra. Informella kontakter t.ex. genom att de samarbetar i fråga om inspektioner förekommer dock. Under de snart 200 år som JK och JO har verkat parallellt har det hela tiden funnits en strävan att undvika att deras tillsyn funktionsmässigt kolliderar på ett sätt som skulle undergräva ämbetenas auktoritet och dessutom medföra ett kostnadsineffektivt dubbelarbete.

Tillsynsfunktionen är JO:s enda uppgift. JK har däremot ett flertal andra arbetsuppgifter. I det i avsnitt 11.3 ovan nämnda betänkandet av 1974 års JK-utredning framhölls att tillsynsfrågorna inte dominerade verksamheten hos JK på samma sätt som hos JO och att klagomålsärendena hos JK var få jämfört med dem som gavs in till JO. I anslutning till dessa iakttagelser framhölls i betänkandet att innehavaren av JK-ämbetet under åren 1973–1980, Ingvar Gullnäs, "i sina arbetsredogörelser för åren 1975 och 1976 uttalat att anmälningarna från enskilda personer spelar en helt betydelselös roll för tillsynsverksamheten och att enligt hans mening rätten för den enskilde att vända sig till JK kunde avskaffas."[39]

[37] Ds Ju 1985:6 s. 83 ff., Eklundh, 1996, s. 206 och Hellners, 1996, s. 135 ff.
[38] SFS 1998:1304.
[39] SOU 1978:59 s. 68 f. Jfr Lännergren, 1974, s. 451 f.

Vidare anfördes i betänkandet bl.a. följande. JK och JO var jämställda. Även om ingendera hade tillsyn över den andre var de inte förhindrade att handlägga ärenden som rörde samma sak. Om "emellertid den ena prövar samma sak som redan prövats av den andra och därvid kommer till ett annat resultat, kan det inte undvikas att det för den enskilde ibland ter sig som om den förres beslut blivit överprövat. Om detta skulle inträffa ofta finns risken att de båda instansernas auktoritet undergräves".[40] Den i avsnitt 11.3 ovan nämnda JK-utredning som år 1993 avgav ett betänkande ansåg däremot att den dubbla kontroll som JK och JO utförde var motiverad "med hänsyn till medborgarnas rättssäkerhetsintresse, som med åren och i takt med utvidgningen av det allmännas ingripanden i eller reglering av de enskildas förhållanden kommit att tillmätas allt större betydelse, och med hänsyn till att regeringen behöver ett eget kontrollorgan för att kunna svara inför riksdagen för sin konstitutionellt bestämda uppgift att styra riket."[41]

De rutiner som har utvecklats för att JO och JK inte skall ägna sig åt ett arbetsoekonomiskt dubbelarbete förefaller i allmänhet ha fungerat väl.[42] Något formellt hinder mot att JO och JK utreder samma ärende finns som nyss nämnts emellertid inte. Så inträffande också i ärendet JO 1977/78 s. 19 att JK fann skäl att göra en disciplinanmälan mot en tjänsteman som JO inte hade ansett sig böra vidta några mera konkreta åtgärder mot. Ärendet utmynnade i att den av JK anmälde tjänstemännen, en lagman, tilldelades en varning. Händelsen kan därför sägas visa att den dubbla legalitetskontrollen genom JO och JK fyller en funktion genom att de båda ämbetena kan komplettera varandra.

Trots att JO och JK har haft likartade tillsynsbefogenheter så har allmänheten inte vänt sig till JK i samma utsträckning som till JO med klagomål mot myndigheter. Detta förhållande kan anses anmärkningsvärt i beaktande av att ämbetenas respektive instruktioner i början av 1800-talet utformades så att JK skulle syssla med en individuellt inriktad tillsynsverksamhet genom bl.a. klagomålshandläggning under det att JO skulle utöva en generell, konstitutionellt inriktad, tillsyn över den statliga verksamheten. Rättsutvecklingen under de nästan 200 år som har gått sedan JO-ämbetet inrättades har sålunda inneburit att JO och JK i detta avseende kan sägas ha bytt funktioner med varandra.[43]

[40] SOU 1978:59 s. 69 ff.
[41] SOU 1993:37 s. 14.
[42] Jfr Wieslander, 1995, s. 23 f., Lännergren, 1974, s. 451 och Rudholm, 1964, s. 6 ff.
[43] Jfr uttalanden i, å ena sidan, Constitutionsutskottets memorialer och övriga expeditioner 1809–1810, Expeditioner till Riks-Ståndens rörande JO-instruktionen, memorial nr 4, s. 162 och, å andra sidan, utformningen av 15 § i JK-instruktionen genom SFS 1998:1304. Under 1990-talet uppkom vanligen 500–700 tillsynsärenden hos JK genom

Exakt vad som har gjort att allmänheten inte har vänt sig till JK i samma utsträckning som till JO med klagomål mot myndigheter är svårt att veta. Såsom har nämnts i avsnitt 12.2.5 ovan finns emellertid en viss mytbildning om att JO är en sorts representant för den enskilde i konflikter mellan medborgare och myndigheter. Motsvarande mytbildning har aldrig uppstått beträffande JK. En av orsakerna till mytbildningen om JO som en representant för "folket" i konflikter med "överheten" kan vara de i avsnitt 4.2.5 ovan nämnda motsättningarna mellan Sveriges förste JO och kungamakten i samband med bl.a. riksrättsåtalet mot Cederström. Dessa motsättningar kan nämligen hos allmänheten ha skapat en sedermera successivt förankrad uppfattning om JO som en ämbetsman som var beredd att föra en reell kamp för principen om likhet inför lagen och medborgarnas rättssäkerhet, och som alltså inte var någon "papperstiger".

JK-ämbetet var enligt 1809 års regeringsform på samma sätt som 1713 års ombudsmannaämbete underställt och i vissa fall en representant för den styrande makten. Alltjämt för JK ibland den styrande maktens talan och lyder i verksamhet som inte omfattas av 11 kap. 7 § RF under regeringen.[44] Denna nära anknytning till den styrande makten torde även efter parlamentarismens genombrott ha givit JK en mindre "folklig" prägel än JO och ha bidragit till att JO i högre grad än JK har kommit att betraktas som en klagomålsinstans för medborgare som anser sig felaktigt behandlade av en myndighet.[45]

Vidare kan det förhållandet att JK utövar tillsyn parallellt med andra uppgifter, såsom att bevaka statens ekonomiska intressen i skadeståndsmål, ha givit medborgarna intrycket att tillsynsverksamheten prioriteras lägre av JK än av JO. Eftersom JK har avgivit verksamhetsberättelse till Kungl. Maj:t och inte som JO till riksdagen har medierna och allmänheten dessutom inte förrän på 1980-talet fått insyn i JK:s verksamhet på ett likartat sätt som i JO:s arbete.[46] JK:s ingripanden mot försumliga befatt-

---

anmälningar från enskilda, vilket antal motsvarar endast ca 15 procent av antalet klagomålsärenden hos JO.

[44] Jfr Eklundh, 1996, s. 206.

[45] Så anförde t.ex. Halvar G. F. Sundberg i mitten av 1930-talet att JO:s och MO:s kontrollverksamhet var en "rättssäkerhetsgaranti av stor betydelse. Dessa ämbetsmän framstå såsom den enskildes stöd och värn mot eljest övermäktiga myndigheter". Eftersom JK utövade sin tillsynsverksamhet på Kungl. Maj:ts vägnar kunde JK:s verksamhet enligt Sundberg emellertid "icke ur den medborgerliga frihetens synpunkt hava samma betydelse" som JO:s och MO:s verksamhet. Sundberg, 1935, s. 334.

[46] JK-ärenden började att göras allmänt tillgängliga genom att ges ut i en skriftserie först på 1980-talet. Jfr Dufwa, 1986, s. 592 f. Sedan slutet av 1990-talet publiceras JK-ärenden emellertid i första hand i datoriserad form och är sökbara bl.a. i Rättsbanken/InfoTorgs databas.

ningshavare torde därför inte ha uppmärksammats i samhällsdebatten i samma utsträckning som JO:s granskningsåtgärder, något som måste antas ha förstärkt allmänhetens uppfattning om JO som den för vanligt folk naturliga "klagomuren".

14.2.2 JO och tillsynen över domstolarna

Inrättandet av JO- såväl som JK-ämbetet utgör i ett historiskt perspektiv en sorts stadfästande av den rättsstatliga uppfattningen att den offentliga maktutövningen skall vara lagbunden. Såsom har nämnts i avsnitt 4.2.2 ovan ansågs domstolsväsendet under 1700- och 1800-talen på samma sätt som all annan offentlig verksamhet höra till Kungl. Maj:ts och riksdagens ansvarsområden. Domstolarna omfattades därför utan närmare reflexioner av JK:s och JO:s tillsynsområden vid tiden för respektive ämbetes uppkomst.[47]

Under senare delen av 1900-talet har JK:s och JO:s tillsynsbefogenheter över domstolarna kommit att framstå som egenartade i ett internationellt perspektiv. När ombudsmannainstitutionen började att spridas i världen ansågs nämligen i allmänhet domstolarnas ställning som tredje statsmakt medföra att de inte kunde göras till föremål för kontroll av en fristående institution. Så anförde 1991 års JK-utredning att JO:s tillsynsområde internationellt sett är "mycket omfattande. Med undantag för den finländske ombudsmannen torde det inte finnas någon annan ombudsman vars granskning täcker praktiskt taget hela den offentliga verksamheten. Vid en internationell jämförelse gäller den mest iögonfallande skillnaden domstolsväsendet. I alla länder utom Sverige och Finland är domstolsväsendet undantaget från ombudsmännens granskning"[48]

JK:s tillsyn över domstolarna anses ibland problematisk eftersom denne kan sägas utöva tillsyn på regeringens vägnar. Även om det principiellt sett inte är någon större skillnad mellan självständigheten för å ena sidan domstolarna enligt 11 kap. 2 § RF och å andra sidan förvaltningsmyndigheterna enligt 11 kap. 7 § RF är det endast de senare som lyder under regeringen. Om JK anses skola fungera som regeringens särskilda kon-

[47] Se t.ex. Regner, 1999, s. 258 ff. Tanken att den som har ansvar för en verksamhet också bör utöva tillsyn över den ter sig naturlig även inom modern statsrätt. Wennergren, 1994, s. 136 ff.

[48] SOU 1993:37 s. 124 f. Utredningen föreslog att det i 3 § i lagen (1975:1339) om JK:s tillsyn skulle anges att JK vid tillsynen över domstolar särskilt skulle "iaktta bestämmelsen i 11 kap. 2 § regeringsformen". Någon sådan lagändring kom emellertid inte att genomföras. Om JO:s och JK:s granskning av domstolarna, se SOU 1993:37 s. 58 ff, 130 ff. och 164 samt SOU 1994:99 s. 125 ff.

trollorgan är det knappast självklart att domstolar och kommuner, vilka ju inte lyder under regeringen, skall omfattas av JK:s tillsyn.[49] Om JK däremot anses skola fungera som en generell legalitetsgarant förefaller det däremot väl motiverat att dennes tillsyn till främjande av allmänhetens rättssäkerhet omfattar hela den offentliga sektorn. Det förhållandet att JK i viss mening lyder under regeringen medför att JK-utredningar ibland görs på direkt uppdrag av regeringen, som då kan ange ganska exakt vad utredningen bör omfatta och vad som inte bör granskas närmare. För närvarande är JK:s tillsyn enligt min mening dock endast ibland kopplad till funktionen som företrädare för regeringen. I stort sett alla resonemang som förs nedan om JO:s relation till domstolarna är därför applicerbara även på JK.

Frågan om hur JO:s tillsyn över domstolarna bedrivs har behandlats utförligt både i olika JO-beslut och inom doktrinen. I allmänhet framhålls därvid att JO:s granskning av huruvida domstolar arbetar på ett korrekt, sakligt och opartiskt sätt syftar till att vidmakthålla medborgarnas förtroende för rättsväsendet och att granskningen inte inkräktar på domarnas självständighet.[50] Så betonar Ekroth i sitt verk om JO att "JO i princip inte går in och överprövar domstolarnas beslut i sak eller deras bevisvärdering".[51] Trots att JO:s tillsyn över domstolarna på sätt som utvecklas nedan innefattar en del teoretiska komplikationer torde tillsynen i praktiken sällan uppfattas som problematisk.

I JO 1998/99 s. 37 uttalas på s. 44 att domares "överväganden i frågor som rör värdering av bevisning eller tolkning av gällande rätt enligt vedertagen metod" är "i princip fredade för annan kontroll än den som följer av reglerna om överklagande av domar och beslut". På ett likartat sätt angavs ett decennium tidigare i JO 1989/90 s. 36 att rättsliga avgöranden "i frågor där den rättsliga regleringen ger utrymme för skilda bedömningar föranleder enligt fast praxis kritiska uttalanden av JO bara när det rör sig om klara felbedömningar. Denna återhållsamhet är särskilt

[49] Jfr SOU 1993:37 s. 14 och 50 samt Thelin, 1998–99, s. 759. Såsom framgår av avsnitt 8 ovan var JK:s möjligheter att granska kommunerna emellertid ursprungligen betydligt mer omfattande än JO:s möjligheter att granska dessa.

[50] Se t.ex. Ragnemalm, 1994, s. 297 ff., Lavin 1999, s. 61 ff. och Eklundh, 2000, s. 91 ff. samt där anförda JO-beslut. Se dock även t.ex. Lundblad, 2002, s. 20 f. och Bergström, 1998–99, s. 767 ff.

[51] Ekroth, 2001, s. 145 och 184. Såsom har nämnts i avsnitt 9.4 ovan är JO:s tillsyn ofta inriktad på att granska sådana förfaranderegler och handläggningsfrågor som vanligen inte kommer under överinstansernas prövning. Så uppger Rune Lavin i uppsatsen "En JO:s syn på domskrivningen i förvaltningsdomstol" (1999) att han såsom JO "för egen del" såvitt avsåg domstolarna försökte "att främst välja sådana frågor som knappast kan tänkas komma före i högre instans". Lavin, 1999, s. 62.

uttalad i fråga om avgöranden av domstolarna, något som har sin grund i dessas i grundlag fastlagda självständighet i den rättstillämpande verksamheten". Om utformningen av 11 kap. 2 § RF anses begränsa JO:s tillsyn över domstolarna måste motsvarande begränsningar enligt 11 kap. 7 § RF emellertid vanligen antas föreligga även gentemot förvaltningsmyndigheterna. Dessutom ger tolkningar av gällande rätt ofta ett visst utrymme för skilda bedömningar. För en ombudsman måste det därför inte sällan vara svårt att motivera av vilka skäl som det i ett särskilt fall rör sig om en "klar" felbedömning av gällande rätt. Även om JO p.g.a. ärendeutredningarnas bedrivande genom skriftväxling nästan aldrig kan uttala sig i rena bevisfrågor synes den idealpraxis enligt vilken JO inte uttalar sig om avgöranden "i sak" utan endast i formellt inriktade rättsfrågor därför vara anpassad till en sorts utopiskt rättssystem i vilket merparten av rättstillämpningen äger rum utan tolkningar.[52]

En rättsfråga i vilken JO och ett offentligt organ har skilda uppfattningar kan sägas vara olöst till dess att frågan har prövats av en slutinstans.[53] När en slutinstans har avgjort en fråga utgör detta ställningstagande ur ett dogmatiskt perspektiv emellertid normalt sett gällande rätt. JO:s förhållande till de högsta domstolsinstanserna har behandlats av bl.a. Hans Ragnemalm i mitten av 1990-talet.[54] Ragnemalm anför därvid att JO i princip avstår "från att pröva klagomål, som *direkt* riktar sig mot bedömningar i regeringsrättens prejudikat". Han anger emellertid vidare att det därmed ej är sagt att JO "inte *i sin övriga tillsynsverksamhet* skulle kunna ifrågasätta" Regeringsrättens avgöranden samt anger ett flertal exempel på beslut där ett sådant ifrågasättande har förekommit. Vägran från JO:s sida att godta Regeringsrättens ställningstaganden bör enligt Ragnemalm dock förekomma endast om "mycket goda skäl" föreligger.[55]

JO är ett förtroendeorgan vars befogenheter är begränsade endast i de avseenden som uttryckligen har lagfästs i t.ex. instruktionen. Om en företeelse i och för sig omfattas av tillsynsområdet finns inga inskränkningar i JO:s befogenheter att uttala sig om varje spörsmål som aktuali-

[52] Om ärenden där rena lämplighetsfrågor har bedömts, se Ekroth, 2001, s. 182 ff. och där anförda JO-beslut. Eftersom det sedan år 1975 uttryckligen anges i JO-instruktionen att ombudsmännen får uttala sig om huruvida en åtgärd är bl.a. "felaktig eller olämplig" skulle det enligt min mening ha varit förvånande om det inte förekom att ombudsmännen uttalar sig i såväl laglighets- som lämplighetsfrågor.

[53] Jfr Lundblad, 2002, s. 20 f., Bergström, 1998–99, s. 767 ff., debatten om prästers tystnadsplikt i SvJT 1993, s. 681–690 och t.ex. Borgström, 2002, s. 25 ff.

[54] Se även Lavin, 1999, s. 61 och Wennergren, 1969, s. 42.

[55] Ragnemalm, 1994, s. 300 ff. Närmare om den rättsfråga i vilken JO och Regeringsrätten anförde i viss mån skiljaktiga uppfattningar, se Bohlin, 2001, s. 44 ff. samt pleniavgörandet RÅ 1996 ref. 25.

seras vid tillsynen.[56] Funktionen som vägledare och riktlinjeproducent förutsätter enligt min mening att ombudsmännen på samma villkor kan kritisera allehanda tillsynsobjekt, dvs. såväl förvaltningsmyndigheter som de högsta domstolsinstanserna. Då JO-beslut inte är bindande kan direkta konflikter i själva verket aldrig uppstå mellan JO:s befogenheter och det förhållandet att ingen får "bestämma" hur domstolar skall tillämpa rättsregler i enskilda fall eller hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall skall besluta i ärenden som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Att ombudsmännen om de anser att ett fel har begåtts granskar en företeelse i dess helhet oavsett vilken typ av fråga som utreds är därför såväl lagenligt som önskvärt. Eftersom uttalandebesluten inte är bindande är det dock ingenting som hindrar att av JO kritiserade tjänstemän eller domstolsledamöter fortsätter att hävda sin uppfattning i sakfrågan.

JO har under senare delen av 1900-talet i stort sett ersatt sin i instansordningen inordnade åtalsbefogenhet med preventiva åtgärder såsom kritik och vägledande uttalanden. I vilken utsträckning som detta förhållande anses riskera att skapa parallella normbildningsprocesser beror ytterst på vilken ställning inom rättskällehierarkin som man tillerkänner JO-besluten. Såsom framgår av avsnitt 14.1.3 ovan är min uppfattning i denna fråga att JO-ämbetet p.g.a. sin potentiella partsställning inför domstolarna visserligen inte kan betraktas som likställt med eller överordnat dessa men att uttalandebesluten har ungefär samma tyngd inom rättskälleläran som förarbeten. Eftersom jag alltså tillerkänner ombudsmännens beslut inte obetydlig tyngd som rättskälla anser jag det oundvikligt att JO-kritik mot domstolar under vissa omständigheter kan skapa parallella normbildningsprocesser med åtföljande, ur ett dogmatiskt perspektiv svåraccepterad, rättspluralism.

Klagomål och kritik mot en domare kan röra en mängd olika sorters fel. Fråga kan vara om fel som är straff- eller disciplinansvarsgrundande. Så torde t.ex. klara felbedömningar av författningstexter och annan gällande rätt inte sällan vara straff- eller disciplinansvarsgrundande,[57] varför JO:s tillsyn i sådana fall är oproblematisk. Sedan åtal har väckts eller disciplinanmälan har vidtagits prövas felets närmare beskaffenhet ju inte av

[56] Se sammansatt KU och FLU 1967:1 s. 10 f. Se dock även Ekroth, 2001, s. 273 och 278. Om JO och det kommunala självstyret, se avsnitt 8.5 ovan och avsnitt 14.2.3 nedan.

[57] I sin studie om tjänstefels- och disciplinansvar för åklagare och domare noterar Gunnel Lindberg i och för sig att i praktiken tycks inte ens uppenbara felbedömningar av t.ex. bevisning eller av rättsläget föranleda straffansvar för åklagare och domare. Lindberg, 2002, s. 57. Åtminstone teoretiskt sett torde klara felbedömningar av författningstexter och annan gällande rätt dock omfattas av såväl straff- som disciplinansvar.

JO utan på vanligt sätt inom den ordinarie instansordningen.[58] En lindrigare typ av fel är sådana som utan att vara ansvarsgrundande utgör rättegångsfel, såsom t.ex. domvilla och andra återförvisningsgrundande försummelser. Även fel av denna art prövas normalt inom den ordinarie instansordningen.

Klagomål mot domare kan vidare röra dels rent etiska synpunkter på en domares uppförande privat eller i tjänsten,[59] dels ej överklagbara handläggningsfel såsom t.ex. långsam handläggning,[60] dels rättsliga ställningstaganden i sak i domar och beslut. Alla dessa företeelser står det JO fritt att uttala sig om, samtidigt som garantier för att en kritiserad domare i framtiden anpassar sig till ombudsmannens uppfattning saknas.[61] Motsvarande problematik föreligger när JO bedömer rättegångsfel som inte kan prövas inom instansordningen p.g.a. att överklagandetiden har gått ut och förutsättningar saknas att använda särskilda rättsmedel, såsom besvär över domvilla.

De problem som ur rättsdogmatisk synpunkt kan sägas följa av att JO-kritik inte har någon reell rättsverkan skulle lösas enklast om ombudsmännens tillsyn över domstolsväsendet inskränktes till att avse endast ansvarsgrundande försummelser. Då skulle emellertid fel i form av t.ex. långsam handläggning och inte längre påtalbara rättegångsfel ofta

[58] Under det att disciplinansvar mot domare prövas av Statens ansvarsnämnd, prövas av åtal för brott i tjänsten av tingsrättsdomare vid hovrätt och av hovrättsdomare vid Högsta domstolen. Se 2 kap. 2 §, 3 kap. 3 § och 7 kap. 4 § RB. Såsom har nämnts i avsnitt 10.2 ovan omfattas ledamöter av Regeringsrätten och Högsta domstolen av endast straffansvar och åtalas direkt i Högsta domstolen, varvid tjänstefel av justitieråd alltså prövas av vederbörandes kollegor.

[59] I Sverige har varken domare eller andra tjänstemän några specifika etiska regler att iaktta. Förvaltningspolitiska kommissionen anser det inte meningsfullt att försöka formulera en sådan etisk kod för de svenska statstjänstemännen som finns i en del andra stater. Enligt kommissionen kan man nämligen hävda "att dygder hos en statstjänsteman inger respekt endast om de är komplementära. Det är inte beundransvärt att besitta objektivitet om det inte också finns medkänsla och engagemang, eller att besitta integritet om det inte också finns lyhördhet, eller att besitta civilkurage om det inte också finns lojalitet." SOU 1997:57 s. 150. Ur ett juridiskt perspektiv förefaller en tjänstemans behov av att komplettera dygden objektivet med "medkänsla och engagemang" emellertid tämligen begränsat, eftersom det enligt 1 kap. 9 § RF vore grundlagstridigt av tjänstemannen att inte "iakttaga saklighet och opartiskhet". Såsom Wennergren påpekar är kommissionens resonemang således ibland något egendomliga. Wennergren, 1998, s. 103.

[60] Jfr dock 49 kap. 7 § RB.

[61] Därvid är visserligen förvaltningstjänstemän lika lite bundna av ombudsmännens synpunkter som domare. Förvaltningsbeslut överklagas emellertid vanligen till domstolar och särskilt som det internationella inflytandet i svensk rätt under senare år har ökat kan tendensen att ifrågasätta JO i allmänhet antas vara större hos domarna än hos tjänstemännen. Jfr JO 1997/98 s. 66.

uteslutas från tillsynen. En sådan lösning förefaller därför föga tilltalande om inte samtidigt en ordinarie tillsynsmyndighet över domstolarna inrättas. Skapandet av ett sådant tillsynssystem framstår dock som önskvärt även med beaktande av att JO:s granskningsverksamhet egentligen bör vara kompletterande och inte exklusiv. Såsom har nämnts i avsnitt 9.4 ovan följer av JO:s position som fristående, extraordinärt tillsynsorgan nämligen att ämbetets verksamhet dels inte ingår i någon instansordning, dels bör vara ett komplement till den tillsyn som de ordinära tillsynsorganen upprätthåller. Det faktum att det i Sverige är i princip endast JO och JK som utövar tillsyn över domstolarna kan därför uppfattas som i sig problematiskt.[62]

Åtminstone såvitt avser annat än procedurfrågor, såsom direkta handläggningsfel, är domstolsväsendet i alla länder utom Sverige och Finland undantaget från ombudsmannainstitutionernas granskning.[63] Detta förhållande innebär inte att domstolarna utomlands i regel anses ofelbara. Vad domstolarnas ställning som tredje statsmakt anses medföra är nämligen sällan att de skall vara fria från tillsyn utan endast att de inte bör vara föremål för kontroll av en extraordinär, fristående institution. De samhälleliga institutioner som utomlands prövar allmänhetens klagomål mot domare är sålunda vanligen domstolar i specialsammansättning eller av domare sammansatta disciplinnämnder.[64]

Som en konsekvens av domstolarnas position som en tredje statsmakt är det utomlands inte ovanligt att domare genom t.ex. etiska regler är vid disciplinansvar ålagda att generellt bete sig på ett sådant sätt att de kan upprätthålla allmänhetens förtroende. Trots att de inte står under en ombudsmannainstitutions tillsyn kan domares tjänsteutövning sålunda ofta granskas på grundval av vidsträckta ansvarsregler som upprätthålls av organ med mer konkreta sanktionsbefogenheter än vad JK och JO har. Eftersom dessa granskningsorgan i form av disciplinnämnder eller motsvarande nästan undantagslöst synes vara sammansatta av domare, innebär tillsynen visserligen nästan alltid att domarekåren granskar sig själv.

[62] Claes Eklundh anför i denna fråga att ett sätt att förbättra tillsynen över domstolarna vore såvitt gäller tingsrätterna "att man ger nytt liv åt bestämmelsen 2 kap. 1 § andra meningen rättegångsbalken att en hovrätt har tillsyn över de domstolar som hör under hovrätten. Som framgår av Fitgers kommentar (del 1 s. 2:5) betraktas denna bestämmelse i dag som mer eller mindre obsolet. En motsvarande lösning skulle kunna övervägas också för förvaltningsdomstolarnas del. Också andra modeller är självfallet teoretiskt möjliga. I Belgien har man exempelvis relativt nyligen inrättat ett särskilt organ för tillsyn över domstolarna." Eklundh, 2000, s. 102.

[63] Jfr Lavin, 1999, s. 61.

[64] I SOU 1994:99, del B, s. 21 ff. finns en redogörelse för domares rättsliga ställning i 13 olika stater.

Några hinder finns emellertid inte mot att ansvarsutkrävande institutioner av denna art består av såväl domare som företrädare för andra juristprofessioner. Om JK:s och JO:s tillsyn över domstolarna skulle ersättas av formella disciplinbeslut vore det enligt min mening lämpligt att inrätta en domstolsgranskningsnämnd sammansatt av dels minst en domare från varje instans, dels minst två företrädare för andra juristprofessioner samt möjligen även representanter för allmänheten.[65]

I betänkandet "Domarutnämningar och domstolsledning", SOU 2000:99, anförs att det inom domstolsväsendet bör finnas ett internt tillsynsorgan, som skall kunna pröva inte bara t.ex. disciplinärenden mot domare utan även administrativa ledningsbeslut som domare anser kränker deras självständiga ställning i den dömande verksamheten.[66] Ett sådant ordinarie tillsynsorgan skulle alltså kunna fylla fler funktioner än att ersätta JK:s och JO:s främst moraliskt sanktionerade och därför rättspluralistiskt verkande kontroll. En ordinarie granskningsnämnd över domstolarna skulle enligt min mening på grundval av yrkanden från såväl allmänheten som JK och JO för icke straffbara förseelser kunna utmäta påföljder i form av löneavdrag, varning och, i lindriga fall, kritik. I motsats till JO, som ju äger ange huruvida en åtgärd är bl.a. "felaktig eller olämplig", bör nämnden dock kunna pröva klagomål mot rättsliga ställningstaganden i sak endast om fråga är om uppenbara fel som p.g.a. någon typ av exceptionella omständigheter inte har kommit under en överinstans prövning.

14.2.3 JO och tillsynen över myndigheter och tjänstemän

Det förhållandet att straffansvarets räckvidd numera omfattar endast verksamhet som har ett nära samband med det direkta utövandet av offentlig makt kan anses problematiskt med beaktande av att förvaltningsmyndigheter är självständiga i ärendehandläggning som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Tanken att tjänstemännens ansvar bör korrespondera med deras befogenheter är nämligen vanligt förekommande. Så anför Bertil Wennergren att myndigheterna "är normstyrda och är skyldiga att handla normmässigt. Anställda som inte iakttar givna for-

[65] De fördelar som kan anses uppnås genom ett ombudsmannainstituts granskning p.g.a. att detta står utanför domstolsorganisationen kan sålunda lika gärna åstadkommas genom en särskild, fristående granskningsnämnd. Jfr dock Rowat, 1999. Statens ansvarsnämnd, som ju är en arbetsrättslig instans och inte kan uppta ärenden vare sig på eget initiativ eller på grundval av klagomål från allmänheten, kan enligt min mening inte anses ha en lämplig utformning att pröva den typ av bedömningar som en ny sorts disciplinansvar över domstolsväsendet skulle fordra.

[66] SOU 2000:99 s. 283 ff. Se även Thelin, 1998–99, s. 762.

mella och/eller materiella regler kan ställas till straff- eller disciplinrättsligt ansvar". Förvaltningspolitiska kommissionen menar på ett likartat sätt att förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen men ansvarar "fullt ut för beslut och åtgärder inom ramen för givna uppdrag".[67]

Tjänstemän i stater med ministerstyrelse kan ha ett vidsträckt judiciellt ansvar för sin verksamhet om rådande subordinationsförhållanden har kompletterats med ansvarsfördelningsregler. Att personer utan lydnadsplikt inte har ansvar för sina egna åtgärder torde däremot vara mer ovanligt. Det samband som i äldre tider förelåg inom den svenska rättsordningen mellan å ena sidan självständighetsprincipen och å andra sidan tjänstemännens straff- och skadeståndsansvar upphörde emellertid genom 1970-talets tjänstemannarättsreformer.

I ett teoretiskt arbete såsom detta är det svårt att uttala sig om den faktiska tillämpningen av den nuvarande strafflagstiftningen om tjänstefel. I rapporten till Förvaltningspolitiska kommissionen om de offentliga tjänstemännens ställning och ansvar anförs emellertid att tjänstefelsbrottslighet i praktiken tycks aktualiseras främst såvitt avser poliser och domare. Detta förhållande anses i och för sig "naturligt eftersom dessa personalkategorier i så hög grad ägnar sig åt myndighetsutövning. Samtidigt är det något förvånande att inte fler fall av tjänstefel kunnat upptäckas bland arbetstagare som har till uppgift att avgöra ingripande beslut för enskilda om sociala förmåner m.m."

Vidare anförs i rapporten att det förhållandet att "inte fler arbetstagare med uppgift att fatta för medborgarna gynnande beslut förekommer i de studerade tjänstefelsdomarna kan ha flera förklaringar. För det första kan det vara så att dessa arbetstagare mer sällan gör fel. Detta vore självfallet det mest tillfredsställande svaret eftersom det skulle bevisa att förvaltningsapparaten fungerar som den ska. För det andra kan det emellertid också förhålla sig så att tjänstefelsdomar bland dessa personalkategorier mer sällan överklagas från första instans och därmed inte upptäckts i studien. Någon rimlig förklaring till varför det skulle vara så är emellertid svår att finna. En tredje förklaring – och den som kanske är mest sannolik – är att dessa personalkategorier mer sällan polisanmäls för tjänstefel. De arbetstagarkategorier som det kan vara fråga om är exempelvis socialsekreterare och möjligen kan den mottagare av socialbidrag som känner sig kränkt eller på annat sätt felaktigt behandlad av en socialsekreterare,

[67] Wennergren, 1998, s. 104 och SOU 1997:57 s. 149. Se även SOU 1997:28 s. 25 ff., Wennergren, 2000, s. 66 och Ds 1988:32 s. 41 f. Närmare om uppfattningen att förverkligandet av ett rättsstatligt och demokratiskt statsskick fordrar att utövandet av offentliga funktioner är förenat med så effektiv ansvarighet att det är riskabelt att på det ena eller andra sättet missbruka sin ställning eller begå andra allvarliga fel, se avsnitt 14.3.1 nedan.

dra sig för att anmäla tjänstemannen i fråga till polisen. Skälen kan vara flera, alltifrån rädsla för repressalier i form av en mer njugg behandling, till helt enkelt okunskap om tjänstemannens ansvar och skyldigheter. Till detta kan komma att dessa personalkategorier verkar i organisationer där kulturen är sådan att arbetskamrater och arbetsgivare kanske inte gärna gör rättssak av förhållandena på arbetsplatsen."[68]

I och för sig beror svårigheterna att utkräva ansvar för försummelser och missbedömningar inom den sociala sektorn ofta på att tydliga regler för hur myndigheterna skall förfara i olika situationer saknas. Otvetydiga belägg för att det inte förhåller sig så att tjänstemän vid socialförvaltningarna "sällan gör fel" går emellertid att finna i t.ex. Socialstyrelsens utredning "Social tillsyn 1999". Av denna framgår nämligen att länsstyrelserna såsom regionala tillsynsmyndigheter vid granskning av socialförvaltningarna under år 1999 fann brister ifråga om främst handläggning och dokumentation i stora delar av verksamheten. I rapporten, som rör 166 olika granskningar i 151 kommuner, anges att allvarliga brister "som riskerar den enskildes rättssäkerhet och/eller verksamhetens laglighet har konstaterats i 42 procent av det som granskats".[69] De individer som kommer i kontakt med den sociala sektorn torde ofta anse sig vara i ett alltför stort underläge gentemot myndigheterna för att själva slå vakt om sina rättigheter genom överklaganden eller anmälningar. Att försummelser inom denna sektor tycks beivras jämförelsevis sällan måste enligt min mening därför betraktas som oroande.[70]

Enligt 1975 års ansvarssystem handläggs disciplin- och avskedandeärenden arbetsrättsligt, varvid allmänhetens rättssäkerhetsintressen kan hävdas av JO och JK. JO och JK kan därvid begära att en kommunaltjänsteman åläggs disciplinpåföljd eller avskedas men saknar utanför det särskilt författningsreglerade området möjlighet att föra talan mot beslutet i ärendet. Att föra in mer statlig tillsyn i civilrättsliga förfaranden vari kommuner agerar som arbetsgivare har nämligen uppfattats som ett orimligt långtgående ingrepp i det kommunala självstyret.[71] Eftersom de

[68] SOU 1996:173 s. 142 f.

[69] Se s. 7 ff. och s. 21 i resultatet av länsstyrelsernas tillsyn, "Social tillsyn 1999" utgiven av Socialstyrelsen år 2000. Se även resultatet av länsstyrelsernas tillsyn, "Social tillsyn 2000" utgiven av Socialstyrelsen år 2001, s. 8.

[70] Såvitt jag har kunnat finna förs ingen samlad statistik över antalet disciplinpåföljder inom vare sig den kommunala eller den statliga sektorn. Sålunda kan det teoretiskt sett förhålla sig så att socialsekreterares kollektivavtalsreglerade disciplinansvar aktualiseras mer ofta än deras straffansvar. Biståndsbedömningar och annan klientorienterad handläggning sker emellertid nästan alltid "vid myndighetsutövning" och alltså under straffansvar. Se även Ds Ju 1983:7 s. 138 och 140.

[71] SOU 1985:26 s. 187 f., SOU 1989:64 s. 104 ff., SOU 1993:109 s. 153 ff. och Ds 1995:27.

kommunfullmäktigeledamöter som ytterst styr t.ex. resursfördelningen inom en kommun varken har straff- eller disciplinansvar, torde statliga ingripanden mot underordnade kommunala organ dessutom ibland kunna anses stötande.[72] I verket "Kommuners lag- och domstolstrots" (1995) anför Wiweka Warnling-Nerep att det är ett verkligt problem att utkrävande av ansvar är knutet till förekomsten av myndighetsutövning. Eftersom beslut eller underlåtenhet som innefattar kommunalt domstols- eller lagtrots ofta inte har något samband med myndighetsutövning fordras enligt henne "helt nya grepp" vid förändringar av gällande rätt i detta avseende.[73]

Såsom har nämnts i avsnitt 8.5 ovan är det den s.k. förvaltningskommunala uppfattningen att kommunerna är staten underordnade förvaltningsorgan, som har inkorporerats i grundlagen.[74] Eftersom begreppet "kommunal självstyrelse", trots att det anges som en principiell förutsättning för det demokratiska statsskicket, inte definieras i regeringformen avgörs sålunda gränserna för den kommunala självstyrelsen av riksdagen, som genom lagstiftning kan ålägga kommunerna de uppgifter som staten anser lämpligt. Riksdagen har emellertid aldrig fullbordat detta synsätt genom att göra det möjligt att i allehanda sammanhang tvinga kommuner till laglydnad.

Såväl JK som JO uttalade under 1980-talet i beslut som överlämnades till regeringen att åtgärder borde vidtas i anledning av de bristfälliga möjligheterna att vidta effektiva sanktioner mot kommunalt lag- och domstolstrots.[75] Frågan om hur kravet på legalitet i offentlig verksamhet skall kunna upprätthållas inom den kommunala sektorn har därefter utretts flera gånger.[76] Numera kan i och för sig sanktionsavgifter åläggas en kommun som underlåter att utan oskäligt dröjsmål verkställa domstolsavgöranden enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.[77] Generella möjligheter att hindra kommuner från att medvetet sätta sig över tvingande lagregler av offentligrättslig karaktär saknas emellertid alltjämt.

[72] Jfr Warnling-Nerep, 1995, s. 482 f. och 1995–96, s. 592 ff. Om fullmäktige- och riksdagsledamöters ansvarsimmunitet, se 20 kap. 1 § 3 st. BrB samt 4 kap. 8 § RF. Jfr även RH 1995:99.

[73] Warnling-Nerep, 1995, s. 483.

[74] Närmare om en s.k. förvaltningskommunal syn på kommunerna, se avsnitt 8.1 ovan.

[75] SOU 1989:64 s. 17 ff. och där anförda beslut.

[76] Se vidare Ds 2000:53 s. 35 ff.

[77] SFS 2002:437, SFS 2002:439 och prop. 2001/2002: 122. Konstruktionen med sanktionsavgifter ersatte den år 2000 införda möjligheten att ålägga kommuner vite om de underlät att verkställa domar om bistånd enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade eller då gällande socialtjänstlag (1980:620).

Den år 1957 lagfästa principen att JO:s tillsyn över den kommunala sektorn skall utövas restriktivt och med respekt för den kommunala självstyrelsen gäller alltjämt. Såsom har nämnts i avsnitt 8.5 ovan är innebörden av stadgandet om att JO skall respektera lokaldemokratin emellertid tämligen oklar, främst eftersom begreppet kommunal självstyrelse saknar entydig innebörd. Även om JO torde utöva sin tillsyn restriktivt inom det numera tämligen begränsade område där obligatorisk lagstiftning helt saknas, kan ombudsmännen beträffande annan kommunal verksamhet antas göra bruk av befogenheten att ange om en åtgärd strider mot lag eller annan författning på ungefär samma sätt som när det gäller statliga myndigheter. Befogenheten att ange om en åtgärd är "olämplig samt att göra andra uttalanden som främjar enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning" kan beträffande kommunala förvaltningsåtgärder dock antas användas främst i fråga om myndighetsutövning mot enskilda.[78] Inom sådan verksamhet måste "de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas" nämligen förutsättas innefatta samma rättssäkerhet som statlig verksamhet. Såsom Curt Riberdahl påpekar får JO:s och JK:s tillsyn dock "i första hand ses som en laglighetskontroll i medborgarnas intressen utan rättsliga sanktioner".[79]

Det förhållandet att den preventiva tillsynsfunktionen numera helt dominerar JO:s arbete vad avser såväl kommunal som statlig verksamhet kritiseras ibland. Även om avskaffandet av ämbetsansvar i viss mån har underminerat JO:s auktoritet, så har ämbetets betydelse för själva utkrävandet av straffansvar enligt min mening dock alltid varit tämligen försumbar.[80] Ur allmänhetens synpunkt är det otvetydigt betydligt mer intressant i vilken utsträckning som utövandet av offentliga funktioner är knutet till ett välfungerande ansvarssystem än huruvida det är en ordinarie eller en extraordinarie myndighet som hanterar ansvarsutkrävandet.

[78] Ekroth, 2001, s. 122 ff. och där anförda JO-beslut. Om JO:s tillsyn över de kommunala revisorerna, se Lundin, 1999, s. 352.

[79] Riberdahl, 1979, s. 121. Med beaktande av att JO-kritik saknar egentlig rättsverkan vore det enligt min mening knappast meningsfullt att försöka motverka förekomsten av kommunalt lag- och domstolstrots genom att vidga JO:s tillsynsområde till att omfatta fullmäktigeförsamlingarna. Annan uppfattning, se Ekroth, 2001, s. 142. Jfr Warnling-Nerep, 1995, s. 473 och 563.

[80] Jfr avsnitt 14.1.2 ovan. Såsom har framhållits i avsnitt 5.2 ovan kan antalet personer som dömdes för tjänsteförsummelser inte ge annat än en sorts fingervisning om vilken vikt som JO:s åtalsbefogenhet har haft för det totala beivrandet av denna typ av brott. Om man bortser från att många av JO väckta åtal troligen ogillades, kan av JO beivrade brott proportionellt sett emellertid sägas ha motsvarat antalet till tjänsteförsummelser skyldiga personer till ca 15 procent åren 1900–1914, till ca 6 procent åren 1968–1975, till ca 20 procent åren 1976–1989 och till ca 15 procent åren 1990–2001.

Vad som framstår som relevant är således sanktionssystemets generella effektivitet och inte i vilken utsträckning som det effektueras genom JO. Värdet av JO:s tillsyn torde emellertid i viss mening ha ökat under 1990-talet. Sedan många myndigheter genom införandet av mål- och resultatstyrning har fått mer eller mindre helt eget budgetansvar torde tendensen att premiera effektivitet på bekostnad av rättssäkerheten nämligen ibland öka i sådan grad att förekomsten av en från de ordinarie myndighetsorganisationerna helt fristående tillsyn blir oundgänglig.[81]

14.3 Rättspolitisk diskussion

14.3.1 Den enskilde, det allmänna och tesen om folksuveränitetens absoluta godhet

I verket "Det öppna samhället och dess fiender" anför Karl Popper att den egentliga frågeställningen vad avser politiska problem inte är vem eller vilka som skall styra, utan på vilket sätt som vi kan "organisera de politiska institutionerna så att dåliga eller odugliga ledare kan hindras ifrån att ställa till alltför stor skada".[82] Inom den västerländska kultursfären antas den rättsstatliga demokratin vara det statskick som är bäst utformat för att hindra mindre lämpliga maktutövare från att ställa till alltför stor skada. Realiserandet av ett rättsstatligt och demokratiskt statsskick kan därvid sägas fordra att utövandet av offentliga funktioner är förenat med så effektiv ansvarighet att det är riskabelt att på det ena eller andra sättet missbruka sin ställning eller begå andra allvarliga fel.[83]

Personer verksamma inom offentliga institutioner kan i Sverige ställas till ansvar för försummelser genom utkrävande av antingen politiskt eller

[81] Närmare om problematiken i att med utgångspunkt i ett kundrelaterat kvalitetsbegrepp bedriva mål- och resultatstyrning av t.ex. de rättsvårdande myndigheterna, se Eklundh, 2001–02, s. 961 ff. Jfr även Lennart Lundquists uppfattning att näringslivets föreställningar om kostnadseffektivitet ytterst syftar till att ineffektiva verksamheter genom konkurrens elimineras, varför sådan kostnadseffektivitet överhuvudtaget inte går att applicera inom de delar av den offentliga sektorn som har monopol på sina funktioner. Se vidare Lundquist, 1998, s. 146 f.

[82] Popper, 1980, s. 126.

[83] I samhällsdebatten har t.ex. Björn Elmbrant i verket "Dom där uppe – dom där nere. Om demokratin i Sverige" (1997) betonat sambandet mellan maktutövning och ansvar som en oundgänglig del av en fungerande demokrati. Elmbrant argumenterar därvid bl.a. för att personligt skadeståndsansvar återinförs för förvaltningstjänstemän, att politiker skall omfattas av tjänstefelsansvaret samt att misshushållning med offentliga medel skall bli straffbart genom införande av ett "ekonomiskt tjänstefelsbrott". Elmbrant, 1997, s. 171.

juridiskt ansvar. Såsom har nämnts i avsnitt 2.2 ovan kan utkrävande av judiciellt ansvar ske genom sanktioner av t.ex. straff-, skadestånds- eller arbetsrättslig art. Politiskt ansvarsutkrävande utövas däremot genom att en person av det ena eller andra skälet antingen inte blir omvald eller av sitt eget parti förflyttas från en position.[84]

Självständighetsprincipen medför att det i Sverige i princip inte är möjligt att utkräva politiskt ansvar för myndigheters ärendehandläggning i särskilda fall. Myndigheternas demokratiska förankring kan därför i viss mening sägas vara svag samtidigt som offentlig verksamhet utan samband med myndighetsutövning inte fullgörs under annat än arbetsrättsligt sanktionsansvar. Ministerstyre är i och för sig inget enhetligt begrepp utan innefattar en mängd olika sorters förvaltningsorganisationer.[85] I flertalet stater med ministerstyre står tjänstemännen emellertid i ett subordinationsförhållande till en minister, som inom ramen för vad som är lagligt kan ge myndigheter direktiv. Med ministerns befogenheter följer därvid en formell skyldighet att i viss mån ha kontroll över och svara för åtgärder som hör till dennes administrativa ansvarsområde. Således har ministern ett politiskt ansvar för beslut och andra åtgärder inom sitt befogenhetsområde, oavsett om han har känt till eller har haft något att göra med de fel som begås. Av det politiska ansvaret följer dock inte något juridiskt ansvar. Det har därför anförts att förekomsten av ministerstyrelse inte underlättar utkrävandet av ansvar för fel utan istället ibland medför att formellt ansvar utkrävs av ministrar som antingen "offras", trots att de har saknat närmare kännedom om en försummelse, eller "slipper undan" med ett endast formellt ansvar, trots att de egentligen har ett reellt ansvar för försummelsen.[86]

Även om det finns personer inom den politiska sfären med hög arbetskapacitet torde förvaltningstjänstemännen i ministerstyrda stater sköta flertalet ordinära handläggningsfrågor självständigt på samma sätt som

[84] Clas Nordström menar att möjligheten "att skilja ett statsråd från hans tjänst efter misstroendeförklaring brukar anföras som typexempel på politiskt ansvar. Den är emellertid alls icke något exempel eftersom den är unik." Hans slutsats är "att – med förbehåll t.v. för statsrådens parlamentariska ansvar – något politiskt ansvar ej kan konstrueras vid sidan av det juridiska inom den ram som uppdras av regeringsformen, riksdagsordningen och kommunallagen". Nordström, 1980, s. 7 f. Lennart Lundquist anför i denna fråga att han anser att det politiska ansvaret är så otydligt att "det inte utgör något ansvar i egentlig mening". Lundquist, 1998, s. 186.

[85] Med ministerstyre menar jag, såsom har nämnts i avsnitt 5.1.6 ovan, i detta arbete att förvaltningsbeslut kan fattas i eller med stöd av direktiv från regeringskansliet på en ministers ansvar, vilken styrelseform förutsätter att enskilda ministrar och inte endast regeringen kollektivt kan fatta beslut. Jfr Algotsson, 2000, s. 296.

[86] SOU 1997:54 s. 57 f.

inom svensk förvaltning.[87] Om det formella ansvaret för förvaltningen innehas av den politiska sfären samtidigt som flertalet beslut i praktiken fattas av tjänstemännen torde de senare emellertid ibland gå fria från allt ansvar för begångna fel. Särskilt om den politiska styrningen i viss utsträckning utövas genom informella, inte närmare dokumenterade, kontakter mellan myndigheter och t.ex. ministrarnas närmaste tjänstemän torde det nämligen inte sällan vara svårt, eller t.o.m. omöjligt, att fastställa annat än ett formellt ansvar för de åtgärder som vidtas. En närmare analys av ministerstyrelsens ansvarsfördelningsproblematik faller i och för sig utanför ramen för detta arbete. Sammantaget kan dock sägas att svårigheterna att kombinera subordinationsförhållanden med välfungerande ansvarsregler inte tycks vara mindre i ministerstyrda stater än de svårigheter som kan anses föreligga då det gäller att konstruera ett effektivt ansvarssystem inom svensk förvaltning.

Hur man ser på tjänsteansvaret och dess funktion i relationen mellan den politiska sfären, förvaltningen och medborgarna är ofta ytterst en fråga om hur man ser på relationen mellan den enskilde och det allmänna. I Sverige anses den parlamentariska demokratins genombrott därvid ibland ha medfört att några mer påtagliga motsättningar egentligen inte kan uppstå mellan de enskilda och den offentliga sektorn såsom denna agerar under ledning av de folkvalda politikerna. Uppfattningen att åsikts- och intresseidentitet kan presumeras föreligga mellan den av politikerna ledda förvaltningen och medborgarna är sällan explicit uttalad men kan implicit sägas innebära en slags tes om att folksuveränitetens realiserande genom demokratiskt legitim verksamhet präglas av absolut "godhet".

Hans-Gunnar Axberger menar att "myndigheters och medborgares intressen" enligt den svenska rättskulturen inte "skall gå isär". Enligt honom är det "oss främmande" att makten "skall bindas med rättens band". "Den svenska makten är god. Och varför skall en välgörare bindas?" uttalar han.[88] På ett likartat sätt noterar Nils Karlson i en analys av 1974 års regeringsform att tidsandan i Sverige under 1950- och 1960-talen präg-

[87] Eftersom en minister endast sällan har tid att sätta sig in i och fatta beslut i enskilda ärenden bygger ministerstyre nästan alltid på organiserad beslutsdelegation beträffande allting som inte rör frågor av mer eller mindre principiell art. Det har därför anförts att beslutsstrukturerna inom t.ex. dansk respektive svensk förvaltning i praktiken är tämligen likartade. SOU 1997:54 s. 51. Jfr även Nordquist, 2001, s. 14.

[88] Axberger, 1995, s. 137. Enligt min mening talar mycket för att de ideologiska grundtankarna bakom ämbetsansvarsreformen och en del andra lagreformer på 1970-talet var att såväl den politiska makten och tjänstemännen som människorna generellt är goda, varför samhället inte har något större behov av koncisa regelverk. En närmare undersökning av denna typ av statsvetenskapliga spörsmål faller emellertid utanför ramen för detta arbete.

lades av "en mycket stark tilltro till politik som medel. Livet skulle läggas till rätta och alla typer av sociala och ekonomiska problem skulle lösas med politiska ingrepp." I detta samhällsklimat framstod enligt Karlsson "själva föreställningen att politiken skulle kunna behöva bindas, begränsas och formas av ett juridiskt dokument som konstig och otidsenlig. Politisk handlingskraft, effektivitet och planering var tidens credo. Föreställningar om maktdelning, pluralism och ansvarsutkrävande framstod antingen som otidsenliga eller som mer lämpade för andra mindre lyckligt lottade länder".[89]

Enligt min mening torde möjligheten att delta i allmänna och lika val säkert framkalla en känsla hos de flesta medborgare av att de i någon mån är delaktiga i de offentliga institutionernas verksamheter. Det moderna samhällets alltmer indirekta demokrati medför emellertid att det medbestämmande som medborgarna erbjuds genom att de med vissa tidsintervaller kan stoppa olikfärgade lappar i kuvert inte nödvändigtvis får dem att känna att de har ett reellt inflytande över den politiska makten. Ur detta perspektiv ter sig uppfattningen att förvaltningsåtgärder är definitionsmässigt "goda" p.g.a. den politiska sfärens demokratiska legitimitet allt egendomligare ju mer indirekt som den s.k. folkviljan utövas. Tesen att folksuveränitetens godhet genomsyrar den offentliga sektorn i sådan utsträckning att konflikter egentligen aldrig uppstår mellan myndigheters och medborgares intressen förefaller sålunda tämligen verklighetsfrånvänd nu på 2000-talet, då myndigheternas agerande ofta påverkas av faktorer såsom beslut fattade inom EU.

Även om tanken att folksuveränitetens godhet kan presumeras genomsyra den offentliga sektorn numera är omodern präglade den tveklöst genomförandet av ämbetsansvarsreformen. Detta förhållande framkommer tydligt bl.a. i reformens målsättning att i stort sett alla icke grova tjänsteförsummelser skall bedömas civilrättsligt som brott mot anställningsavtalet, varvid arbetsgivarmyndigheten förutsätts ta till vara den enskildes intressen.[90] Min uppfattning om hur ansvarssystemet för per-

[89] Karlson, 1999, s. 20 f. Se även t.ex. Nygren, 1998, s. 108 f.

[90] Se avsnitt 11.5 ovan. I och för sig talar det förhållandet att JO och JK gavs en sorts talerätt i vissa arbetsrättsliga sanktionsärenden för att lagstiftaren antog att myndigheter såsom arbetsgivare kan tänkas agera på ett sätt som inte alltid sammanfaller med enskilda medborgares intressen. Eftersom dessa ämbeten i praktiken saknar möjlighet att generellt övervaka de arbetsrättsliga sanktionsärendena inom sina tillsynsområden framstår deras talerätt emellertid som ett klent skydd för allmänheten. Så uppger, såsom har nämnts i avsnitt 12.2.3 ovan, JO:s kanslichefen Kjell Swanström i brev av den 10 maj 2001 till författaren att det under tidsperioden fr.o.m. år 1989/90 t.o.m. år 1999/00 aldrig har inträffat att en justitieombudsman har fört talan mot ett myndighetsbeslut i ett arbetsrättsligt sanktionsärende. Se även Petrén, 1976, s. 383 f. och AD 1982:18.

soner som utövar offentliga funktioner bör vara utformat avviker i rättspolitiskt avseende åtskilligt från de idéer som låg till grund för ämbetsansvarsreformen. Enligt min mening kan man nämligen inte utgå från att det föreligger någon slags åsikts- eller intresseidentitet mellan myndigheter och medborgare. Istället anser jag att utgångspunkten för ett tjänstemannarättsligt sanktionssystem skall vara att medborgarna har anspråk på att personer som avlönas med offentliga medel är i huvudsak lämpade för sina arbetsuppgifter. Sålunda bör enligt min uppfattning utövande av offentliga funktioner generellt vara förenat med så effektiv ansvarighet att det är verkligt riskabelt att på det ena eller andra sättet missbruka sin ställning eller begå andra allvarliga fel.

14.3.2 Tjänsteansvarets funktioner

Fram till år 1975 var det i teorin möjligt för domare och andra tjänstemän att göra sig skyldiga till tjänstefel genom att vara försumliga av "oförstånd". Det har därför sagts att ämbetsansvaret innebar att "t.o.m. dumheten" var kriminaliserad och att det sålunda var alltför strängt.[91] Kritiken mot att även obetydliga förseelser var straffsanktionerade var förvisso berättigad. I praktiken tillämpades straffbudet emellertid inte enligt sin ordalydelse och kongruens mellan lagtexten och dess faktiska tillämpning skulle ha kunnat åstadkommas genom mindre ändringar i brottsbeskrivningen jämte ett tillägg om att ringa brott inte var straffbart. Dessutom bör mer påtaglig "dumhet" vid t.ex. förvaltande av medborgarnas skattemedel enligt min mening inte sällan vara av beskaffenhet att utlösa någon form av sanktion.

Såsom framgår av avsnitt 13.2 ovan är det straffrättsliga tjänsteansvaret i Danmark, Finland och Norge alltjämt utformat på ett sätt som i inte obetydlig mån liknar det äldre svenska ämbetsansvaret. Åtminstone i Danmark och Norge tycks i och för sig dessa ansvarsbestämmelser i praktiken tillämpas jämförelsevis sällan. I dessa länder har straffbudens vida räckvidd dock inte uppfattats som så problematisk att omfattande depenaliseringar har ansetts erforderliga. Detta förhållande visar enligt min mening att JK Gullnäs hade rätt när han i slutet av 1970-talet anförde att inget av de skäl som hade åberopats till stöd för ämbetsansvarsreformen hade varit bärande utan att lagstiftningens brister hade kunnat justeras utan ett avskaffande av hela det gamla ansvarssystemet.[92]

[91] Se t.ex. Carle, 1987, s. 61 ff.

[92] Se citat ur JuU 1979/80:5 s. 13 i avsnitt 11.4 ovan. Se även remissvar över SOU 1969:20 av Bexelius och Lundvik, JO 1970 s. 487 ff.

Genom 1970-talets förändringar av tjänstemannarätten blev förekomsten av myndighetsförsummelser någonting som främst är det allmännas ansvar p.g.a. dess arbetsgivaransvar för de anställdas arbetsbelastning och kompetensutveckling. Gustaf Petrén har anfört att tjänstemannarättens omvandling stod i samband med "uppbrottet från den liberala tradition, som sedan 1800-talets mitt utövat ett så starkt inflytande på nyskapandet av våra rättsregler. Istället har på olika sätt kollektivets intressen skjutits i förgrunden".[93] Utvecklingen kan enligt min mening emellertid även ses mot bakgrund av att 1800-talets statussystem med föreställningar om kollektiva hierarkier och om statsmaktens överhöghet ersattes av den politiska demokratins mer individualistiskt orienterade samhällssyn. Trots att genomförandet av medbestämmandereformerna var knutet till fackföreningarna och kollektivavtalssystemet innebar reformerna nämligen en liberalistisk förstärkning av tjänstemännens rättigheter som individer.[94]

Såsom har nämnts i avsnitt 14.1.1 ovan är tjänstemännens krav på goda arbetsvillkor såväl berättigade som oundvikliga mot bakgrund av både den allmänna samhällsutvecklingen och förändringarna på den övriga arbetsmarknaden. Eftersom även medborgarnas krav på garantier för de offentliga funktionernas duglighet är såväl berättigade som oundvikliga är utformningen av det triangulära förhållandet mellan dels medborgarna och det allmänna, dels det allmänna och tjänstemännen, dels tjänstemännen och medborgarna numera präglat av inte obetydliga problem. I Förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande anförs att de speciella förhållanden som kan anses knutna till de offentligrättsliga uppgifterna bör göras till föremål för en disciplinär särreglering, som bör omfatta en vidare personkrets än LOA och utgå från "regeringsformens krav på saklighet och objektivitet, legalitet och likabehandling och understryka förvaltningslagens grundläggande krav på den offentliga förvaltningen". Denna slutsats drar kommissionen efter att inledningsvis ha frågat sig huruvida "det i dag finns några skäl att hålla fast vid ett särskilt disciplinansvar för statsanställda".[95] Enligt min uppfattning är denna frågeställning emellertid felformulerad. Om man utgår från att den offentliga verksamheten har karaktär av uppdrag i medborgarnas tjänst samt att realiserandet av ett rättsstatligt och demokratiskt statsskick fordrar att utövandet av offentliga funktioner generellt är förenat med effektiv ansvarighet, bör utgångspunkten nämligen snarare vara att fråga

[93] Petrén, 1976, s. 377.

[94] Jfr dock även diskussionen om den s.k. ekonomismens urholkande av tjänstemannarollen och förvaltningsfunktionerna i Lennart Lundquists verk "Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos" (1998).

[95] SOU 1996:173 s. 139 och SOU 1997:57 s. 152.

sig när det finns skäl att ur ansvarssynpunkt likställa arbetstagare inom de skattefinansierade sektorerna med arbetstagare inom privat näringsverksamhet. Skäl för ett sådant likställande föreligger enligt min mening endast såvitt avser arbetsplatsinterna försummelser, dvs. överträdelser av regler som åsyftar att skydda främst medarbetarnas och arbetsgivarens intressen.[96]

Äldre tiders ämbetsansvar var anpassat till ett samhälle där ett jämförelsevis litet antal tjänstemän sysslade med rättsskipnings- och förvaltningsuppgifter av huvudsakligen judiciell karaktär. Genom 1970-talets tjänstemannareformer fick emellertid i stort sett alla arbetstagare samma förhandlingsrätt samtidigt som det samband som tidigare hade funnits mellan självständighetsprincipen och tjänstemännens straff- och skadeståndsansvar upphävdes. Uppkomsten av den s.k. välfärdsstaten medförde således att tjänstemännen blev arbetstagare som kom att syssla med allehanda olika sorters offentliga verksamheter. Numera tillämpar många arbetstagare vid t.ex. försäkringskassor och kommunala förvaltningar komplexa regelsystem med ingripande effekter på enskildas tillvaro utan att ha några särskilt omfattande kunskaper i juridik. Den höga lagstiftningstakt som har varit rådande under i stort sett hela efterkrigstiden medför dessutom att det blir allt svårare att ha en överblick över gällande rätt. Samtidigt är författningstexterna ibland vaga och komplicerade och därför svårtillämpade. Således torde det under rådande förhållanden vara mer eller mindre oundvikligt att myndigheterna ibland begår misstag som drabbar medborgarna.

Det moderna tjänstefelsbrottets anknytning till myndighetsutövningsbegreppet medför att även allvarliga fel som anses sakna inslag av maktutövning mot enskild oftast kan beivras endast arbetsrättsligt. Viktiga rättsregler såsom meddelar- och yttrandefriheten 1 kap. TF, offentlighetsprincipen i 2 kap. TF, de i 1 kap. 9 § RF lagfästa kraven på saklighet och opartiskhet samt förvaltningslagens handläggningsregler saknar i vissa situationer straffskydd.[97] Om en enskild som har drabbats av ett sådant

[96] Om man uppfattar kapitalet, dvs. de tillgångar som finns i samhället, såsom tillhörigt folket, dvs. allmänheten, saknas anledning att anse att utövandet av offentlig verksamhet ställer särskilda krav. Med en sådan traditionell marxistisk inställning finns det nämligen ingen anledning att ställa andra krav på offentlig verksamhet än vad man ställer på verksamhet som handhas av privata subjekt, vilka enligt detta synsätt ju egentligen "tillhör" allmänheten på samma sätt som de offentliga institutionerna. Sedan Sovjetunionens upplösning är den traditionella marxismens inflytande emellertid så pass begränsat att jag i detta arbete bortser från förhållningssätt med denna inriktning. Jfr dock SOU 1969:20 s. 34 och JuU 1975:22 s. 100 f.

[97] Se JO 1979/80 s. 459, NJA 1993 s. 216, SOU 1999:76 s. 173 f., Lundquist, 1998, s. 260 ff. och Ekroth, 2001, s. 261 f.

fel anser att det arbetsrättsliga sanktionssystemet behandlar tjänstemannen alltför milt kan den enskilde varken väcka en egen talan om eller föra talan mot ett sanktionsbeslut. Inte heller kan denne kräva att höras eller på sätt som sker i brottmål begära skadestånd i anslutning till sanktionsärendet.[98]

Myndigheter som handlägger ärenden om arbetsrättsliga sanktioner är självklart skyldiga att iaktta officialprincipen i dessa ärenden. Även handläggningen vid Statens ansvarsnämnd, som är ett domstolsliknande organ, har emellertid en myndighetsintern karaktär. Verkliga garantier för att det arbetsrättsliga sanktionsansvaret hanteras med beaktande av de särskilda krav som medborgarna enligt förarbetena till ämbetsansvarsreformen har rätt att ställa på de offentliga funktionerna saknas sålunda. På kortare sikt är den bristande korrespondens som ibland finns mellan offentliga funktionärers befogenheter och deras ansvar troligen inte något större problem för den offentliga sfärens legitimitet. På längre sikt kan denna inkongruens enligt min mening emellertid antas successivt utplåna medborgarnas känsla av att vara delaktiga i samhällsinstitutionerna.

Till de ur juridisk-teknisk synpunkt mindre lyckade effekterna av ämbetsansvarsreformen hör inte bara den bristande kongruensen mellan å ena sidan självständighetsprincipen och å andra sidan straff- och skadeståndsansvaret utan även disciplinansvarets splittrade systematik samt att inget som helst inbördes samband numera finns mellan straffansvarets räckvidd, det allmännas skadeståndsansvar och JO:s tillsynsområde. Sammantaget är det enligt min mening uppenbart att ämbetsansvarsreformen var ett ganska egendomligt ideologiskt experiment.

14.3.3 Synpunkter de lege ferenda på tjänsteansvarets utformning

Straff- och skadeståndsansvarets anknytning till förekomsten av myndighetsutövning har ända sedan senare delen av 1970-talet kritiserats i många skilda sammanhang. Så väckte det mycket diskussion när det i rättsfallet RH 1994:70 fastslogs att en polisman inte hade gjort sig skyldig till brott när han på tjänstgöringstid i en polisbil hade sexuellt umgänge med en berusad kvinna, vars hjälpbehov hade föranlett att polis tillkal-

[98] Om enskilda medborgares möjlighet att höras i ärendet, se JO 1992/93 s. 110, särskilt s. 119. Före 1970-talets reformer kunde enskilda som ansåg sig ha drabbats av försummelser själva föra åtal eller talan om skadestånd mot åtminstone lägre tjänstemän. Denna typ av processer synes i och för sig ha varit tämligen sällsynta. Såsom har påpekats i avsnitt 11.5 ovan förefaller emellertid även straffprocesser vari allmänt åtal förs gynnsamma för de enskildas rättssäkerhet jämfört med det arbetsrättsliga sanktionssystemet.

lats.[99] Även rättsfallet NJA 1987 s. 535 rör felaktigheter vars bristande samband med myndighetsutövning medförde att skadeståndsansvar i dess då gällande utformning inte ansågs föreligga, trots att en statlig myndighets agerande hade åsamkat en enskild stora skador.[100]

Eftersom eget budgetansvar på 1970-talet inte i någon högre grad förekom inom den statliga förvaltningen är det, såsom har nämnts i avsnitt 11.5 ovan, inte förvånande att föga debatt vid denna tid fördes om att misshushållning med allmänna medel depenaliserades genom ämbetsansvarsreformen. Curt Riberdahl framhöll emellertid redan då att försumlighet vid ekonomisk kommunalförvaltning efter år 1975 inte längre var effektivt rättsligt sanktionerat.[101] Numera anses det ofta egendomligt att inte ens allvarlig misshushållning med allmänna medel normalt sett i sig konstituerar vare sig straff- eller skadeståndsansvar. Sålunda anförs i JK-rapporten "Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning" (1997) att det borde övervägas om inte en särskild straffregel skall införas mot sådana förfaranden.[102]

En förstärkning av det sanktionssystem som skall skydda de offentliga funktionernas duglighet kan ske på olika sätt. Enligt min mening torde något av följande fyra tillvägagångssätt ligga mest nära till hands. För det första kan nuvarande ansvarssystem bibehållas oförändrade men tillämpas mer effektivt. För det andra kan det allmännas skadeståndsansvar vidgas utöver vad som följer av 3 kap. 2 och 3 §§ SkL. För det tredje kan ett nytt offentligrättsligt disciplinansvar skapas. För det fjärde kan de myndighetsexterna tjänsteförseelserna återföras till straffrätten såsom bötesbrott.

Problemen med det arbetsrättsliga ansvarssystemet är i hög grad knutna till att arbetsgivarmyndigheten eller motsvarande offentligt organ utövar en kombinerad polis-, åklagar- och domstolsfunktion, varvid enskilda saknar partsställning i ärendet. Särskilt på mindre arbetsplatser torde det därvid finnas en risk för att interna konflikter och personliga anti- respektive sympatier påverkar de arbetsrättsliga sanktionsbeslut som fattas. Såsom har nämnts i avsnitt 11.4 ovan kan svårigheterna att garantera objektivitet i de myndighetsinterna sanktionsärendena sålunda drabba både tjänstemän, som kanske missgynnas om de inte har "goda" relationer

[99] Se dock även AD 1996:78.

[100] Jfr även NJA 1983 s. 3 och NJA 1985 s. 696 nr II. Såsom framgår av avsnitt 11.1.6 ovan väckte utgången av NJA 1987 s. 535 dock mycket debatt och det allmännas skadeståndsskyldighet har sedermera utvidgats till att i vissa fall omfatta avgivande av information utan samband med myndighetsutövning.

[101] Riberdahl, 1979, s. 139 ff.

[102] JK:s rapport, 1997, s. 13. Om JK-rapporten, se vidare Leijonhufvud, 1996–97, s. 960 ff. samt Lundin, 1999, s. 356 och 500 ff. Jfr även Elmbrant, 1997, s. 171.

med arbetsledningen, och medborgare, vars rättssäkerhet kanske missgynnas om de har utsatts för försummelser begångna av tjänstemän som har "goda" relationer med arbetsledningen. Grunddragen av det nuvarande systemet har tillämpats sedan mitten av 1970-talet. Under denna tid har i och för sig en del regler ändrats, inte sällan i syfte att stärka allmänhetens rättssäkerhet. Enligt min mening är det emellertid inte sannolikt att det skulle vara möjligt att utan att vidta ytterligare lagändringar åstadkomma en effektivare och mer medborgarrättsligt orienterad tillämpning av det redan befintliga ansvarssystemet.[103]

För de enskilda som drabbas av försummelser är möjligheten att få skadestånd troligen av större vikt än att en enskild tjänsteman utsätts för någon typ av sanktion. Att stärka medborgarnas position mot det allmänna genom en utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar kan därför tyckas ligga närmare till hands än förändringar av disciplin- eller straffansvaret.[104] En sådan utvidgning skulle kunna ske genom att 3 kap. 2 och 3 §§ SkL togs bort och det istället angavs t.ex. att det allmänna skall ersätta skador som vållas genom fel eller försummelse vid utförandet av uppgifter för vars fullgörande staten eller kommunen svarar, om antingen felet med hänsyn till omständigheterna har varit av allvarlig beskaffenhet eller har kunnat föranleda straff- eller arbetsrättsligt sanktionsansvar. En av nackdelarna med denna typ av lagändring vore emellertid att s.k. socialt svaga samhällsmedlemmar sällan kommer sig för att vända sig till JK eller väcka en tvistemålstalan för att ta till vara sin rätt.

Av Förvaltningspolitiska kommissionen anvisad, i avsnitten 12.2.3 och 14.3.2 ovan nämnd, förändring av sanktionssystemet genom en ny disciplinreglering skulle i motsats till justeringar i skadeståndslagen antagligen innebära en viss skärpning av de enskilda tjänstemännens ansvar. Trots detta är en sådan lagändring enligt min mening troligen politiskt möjlig att genomföra. Att göra de speciella faktorer som är knutna till de offentliga funktionerna, dvs. regeringsformens krav på saklighet, objektivitet, legalitet och likabehandling, till utgångspunkt för ett nytt disciplinansvar förefaller rimligt. Ett sådant särskilt externt tjänsteförseelseansvar skulle troligen kunna inordnas i LOA och omfatta såväl statliga som kommunala arbetstagare. Denna typ av tjänsteförseelseansvar skulle emellertid lida av samma svaghet som den sedan 1970-talet gällande dis-

[103] Annan uppfattning, se prop. 1997/98:136 s. 26.

[104] För en utvidgning av det allmännas skadeståndsansvar talar dessutom att den kompensation som en av fel drabbad medborgare får, om det allmänna blir skadeståndsansvarigt, slås ut på ett stort kollektiv och därigenom blir ovanligt litet kännbar. Jfr Hellner, 1960, s. 657. Särskilda skadeståndsregler med mer generösa ansvarsregler än i skadeståndslagen finns inom ett flertal särskilda offentliga sektorer. Se t.ex. 6 § patientskadelagen (1996:799).

ciplinprocessen, nämligen att ansvarsutkrävandet handhas av en arbetsgivarmyndighet eller motsvarande samtidigt som av försummelser drabbade medborgare saknar talerätt och varken kan kräva att höras, väcka en egen talan eller i anslutning till ärendet kräva skadestånd.

Det mest logiska och systemkongruenta sättet att förstärka sanktionssystemet till skydd för de offentliga funktionernas duglighet vore enligt min mening att återföra de myndighetsexterna tjänsteförseelserna till straffrätten såsom bötesbrott. Denna lösning skulle otvetydigt innebära en skärpning av de enskilda arbetstagarnas ansvar och är ur tjänstemannasynpunkt sålunda föga attraktiv.[105] Ett återförande av myndighetsexterna tjänsteförseelser till straffrätten skulle emellertid kunna ske genom en ny bestämmelse i 20 kap. BrB med följande lydelse.

Den som i förtroendeställning eller till skada för enskilt intresse vid självständigt utförande av en uppgift, för vars fullgörande staten eller en kommun svarar, genom handling eller underlåtenhet uppsåtligen eller av oaktsamhet som ej är ringa, åsidosätter vad som gäller för uppgiften, skall dömas för tjänsteförseelse till böter.

Att avgöra huruvida en uppgift är sådan att det är det allmänna som svarar för dess fullgörande kan ibland vara svårt. Uttrycket verksamhet "för vars fullgörande staten eller kommunen svarar" förekommer emellertid i 3 kap. 2 § SkL, vilket stadgande har tillämpats i nästan tre decennier. Även om frågan om vilken omfattning som uttrycket verksamhet "för vars fullgörande staten eller kommunen svarar" i 3 kap. 2 § SkL har inte är okomplicerad saknas anledning att anta att svårigheterna att tolka detta uttryck är större än svårigheterna att tolka myndighetsutövningsbegreppet.[106] Huruvida en person ägnar sig åt uppgifter för vars fullgörande staten eller en kommun svarar är därvid, på samma sätt som utövande av myndighet, inte kopplat till vem man har som arbetsgivare utan till vad man gör.[107] Sålunda bör privatanställda som har anförtrotts

[105] Det förhållandet att en utvidgning av straffansvaret kan antas möta ett starkt motstånd kan enligt min mening därvid i inte obetydlig mån antas bero på att klassificerandet av en företeelse som brott, och därmed av den ansvarige som en brottsling, upplevs som betydligt starkare stigmatiserande än ett utkrävande av disciplinansvar.

[106] Jfr avsnitt 12.2 ovan, Ju Ds 1983:7 s. 243 ff. samt uttrycket "offentligt hverv" i 16 kap. DSL. Sedan år 1975 avgränsas JO:s granskningsområde genom en uppräkning av skilda objektskretsar, som anses skola stå under JO:s tillsyn eftersom fråga är om offentlig verksamhet.

[107] Om det allmänna med stöd av 11 kap. 6 § RF överlåter en förvaltningsuppgift till enskild åvilar ansvaret enligt 3 kap. 2 § SkL normalt sett alltjämt det allmänna. Jfr NJA 1989 s. 191 och NJA 1991 s. 138. Lena Marcusson har i verket "Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet" (1989) ingående analyserat de oklarheter som finns beträffande olika typer av verksamheters klassificering som privat respektive offentligrättslig.

att självständigt utföra uppgifter, för vars fullgörande staten eller en kommun svarar, omfattas av det straffrättsliga tjänsteförseelseansvaret.

Såsom framgår av avsnitt 5.1.1 ovan ansågs tjänstemännens ämbetsansvar i början av 1900-talet medföra att avtalsförbud rådde beträffande ämbetsplikterna. Uppfattningen att straffrättsligt sanktionerade förpliktelser inte kunde avtalas bort och att straffansvar inte kunde uppkomma genom civilrättsliga avtalsbrott var i och för sig historiskt väl förankrad.[108] Numera finns emellertid åtskillig lagstiftning som gör det möjligt att överlämna myndighetsutövning till privata rättssubjekt. Således är det redan idag många privatanställda som genom sitt anställningsavtal har lagreglerade befogenheter, vilka är kopplade till straffansvar enligt 20 kap. 1 § BrB. Några principiella betänkligheter mot att låta ett straffrättsligt tjänsteförseelseansvar följa av avtalsreglerade arbetsuppgifter torde därför inte föreligga.

Huruvida någon vid fullgörandet av en viss uppgift, genom handling eller underlåtenhet uppsåtligen eller av ej ringa oaktsamhet har åsidosatt vad som gäller för uppgiften, bör utan större problem kunna avgöras utifrån den praxis som finns rörande motsvarande lokution i 20 kap. 1 § BrB. Rekvisitet "vid självständigt utförande" saknar däremot motsvarighet i dagens lagstiftning. Detta kriterium för straffansvar förefaller emellertid lämpligt mot bakgrund av att det inom den offentliga verksamheten, särskilt sedan 1987 års verksledningsbeslut, har pågått en utveckling mot mål- och resultatstyrning, ett betonande av lednings- och organisationsstrukturer samt ökade inslag av individuell lönebildning.

Enligt min mening är det naturligt att den som antingen genom anställningsavtal, muntligen eller på annat sätt uttryckligen åtar sig ansvaret för en viss uppgift måste räkna med att ha ett ansvar för just denna uppgift. Misskötsel av ekonomiska transaktioner skulle omfattas av tjänsteförseelseansvaret såvitt avser personer som har specifika befogenheter att utföra sådana uppgifter och som alltså har en förtroendeställning. Arbetsplatsinterna försummelser, såsom sen ankomst och otillbörligt uppträdande mot medarbetare, skulle däremot i regel alltjämt kunna beivras endast disciplinärt, under förutsättning att en sådan förseelse inte har drabbat enskilda medborgare eller på annat sätt skadat ett enskilt intresse.

Fel som uppstår p.g.a. resursbrister i form av t.ex. arbetsbelastnings- eller kompetensproblematik bör inte kunna läggas en enskild individ till

[108] Jfr Alexius, 1997, s. 82. Om ämbetsansvaret och avtalsförbud, se t.ex. SOU 1975:1 s. 633 ff. Fr.o.m. 1990-talet har det blivit allt vanligare att med skattemedel finansierad verksamhet handhas av den privata sektorn. Att det rättsliga ansvarsutkrävandet är kopplat till arbetsuppgiften och inte till vem man har som arbetsgivare förefaller därför väl motiverat.

last, om det kan påvisas att problematiken i det särskilda fallet har varit känd för denne överordnade personer inom verksamhetens ledning. Personer, som har haft ledningsansvar för en verksamhet men har underlåtit att aktivt försöka att avhjälpa uppkomna svårigheter, torde däremot ibland skola kunna dömas för tjänsteförseelse, om svårigheterna har medfört t.ex. att enskilda medborgare har drabbats av försummelser. Tjänsteförseelseansvaret skulle således genom en sorts exculperingsförfarande kunna ledas uppåt inom en arbetsorganisation, i sista hand upp till politisk nivå. Ledamöter av beslutande statlig eller kommunal församling bör därvid emellertid alltjämt vara undantagna från straffansvar och istället inom ramen för sitt politiska uppdrag svara direkt inför väljarna.[109] Exakt hur ett här skisserat straffbud bör vara utformat måste dock naturligtvis undergå ytterligare analys och utredning.

Om de externa tjänsteförseelserna återförs till straffrätten såsom bötesbrott skulle enskilda på ett enkelt sätt kunna få skadestånd genom att, sedan lagakraftvunnen dom eller motsvarande förelåg, på grundval av principalansvaret vända sig till det allmänna med krav på ersättning i anledning av försummelsen.[110] Dessutom skulle efter en sådan lagändring problem sällan kunna uppstå p.g.a. att ett handlande som har prövats i straffrättslig ordning kan föranleda disciplinansvar bara om gärningen har ansetts inte skola föranleda ansvar av annan orsak än bristande bevisning.[111] Åsidosättanden av enskildas rättigheter som sker genom kumulerade felaktigheter är emellertid knappast möjligt att sanktionera effektivt genom utvidgningar av straffansvaret. Inte heller torde det vara möjligt att genom straffrättsliga förändringar åtgärda att den som i praktiken har begått ett fel ibland undgår ansvar p.g.a. sin underordnade ställning, samtidigt som ansvar inte kan utkrävas av den formellt ansvarige p.g.a. att denne anses ha kunnat förlita sig på den underordnades kompetens.[112]

[109] Om det politiska ansvaret, se dock Nordström, 1980, s. 7 f. och Lundquist, 1998, s. 186.

[110] Detta resonemang aktualiserar en diskussion om innebörden av rekvisitet "synnerliga skäl" i 4 kap. 1 § SkL. Närmare utredningar om tillämpningen av 4 kap. 1 § SkL och om det allmännas möjlighet att anföra regresskrav mot sina anställda faller emellertid utanför ramen för detta arbete.

[111] Om denna problematik, se avsnitt 12.3 ovan.

[112] I ärendet JO 1992/93 s. 319 fälldes emellertid en f.d. avdelningschef, som ansågs ha haft ledningsansvaret för en viss verksamhet, till ansvar för tjänstefel bl.a. för att hon vid myndighetsutövning hade åsidosatt det aktsamhetskrav som kunde ställas på chefer inom socialtjänsten. Se särskilt s. 340 f. Jfr dock JO 1990/91 s. 24, i vilket ärende en av JO till Statens ansvarsnämnd anmäld domare inte ansågs ansvarig för att rotelsekreteraren till statens rättspsykiatriska klinik hade expedierat ett beslut först efter ca 40 dagar. Se även NJA 1987 s. 426, RH 1988:73, JO 1991/92 s. 35, och NJA 1995 s. 204. Närmare om ansvarsfördelningen mellan skilda kommunala beslutsnivåer, se Lundin, 1999, s. 388 ff.

Tanken att de externa tjänsteförseelserna bör återföras till straffrätten kan på samma sätt som min generella uppfattning att medborgarna skall ha en stark position mot det allmänna ses som ett argumenterande för att den offentliga sektorn skall försvagas. Brister inom de tjänstemannarättsliga sanktionssystemen torde emellertid inte i någon högre utsträckning drabba välutbildade, intellektuellt kapabla individer. Dessa är nämligen för det mesta bra på att tala för sin sak, överklaga och på andra sätt kräva sin rätt. Personer som är socialt marginaliserade och saknar närmare kunskaper om t.ex. hur rättssystemet fungerar är däremot vanligen i sådant underläge gentemot myndigheterna att de är tämligen skyddslösa när de behandlas felaktigt.[113] Att fullgörandet av offentliga funktioner skall vara förenat med ett effektivt system för ansvarsutkrävande är enligt min mening därför en fråga framför allt om att skydda socialt svaga samhällsmedlemmars fri- och rättigheter.

14.3.4 JO:s funktioner

Inom svensk förvaltningsverksamhet har inga mer omfattande korruptionsskandaler med systematiskt maktmissbruk eller t.ex. mutbrottslighet inträffat i modern tid. Detta förhållande kan antas bero på att bl.a. offentlighets- och självständighetsprinciperna har motverkat uppkomsten av korruption till den grad att sådan har förekommit endast i begränsad utsträckning. Så framhöll dåvarande JO:n Alfred Bexelius år 1960 i anledning av JO-ämbetets 150-års jubileum att "några uppseendeväckande upprensningar bland korrumperade tjänstemän ha icke förekommit i ämbetets historia och icke heller har ombudsmännens verksamhet inneburit någon riskfylld kamp mot orätt och förtryck. Ombudsmännen böra emellertid icke lastas för att så icke varit fallet; sådana verkliga missförhållanden ha – om man bortser från sociala orättvisor utanför ämbetets verksamhet – helt enkelt icke förekommit."[114]

I uppsatsen "Grundlagsmodeller och maktdelning", som ingår i demokratiutredningens forskning, noterar Joakim Nergelius att "en del av motviljan mot domstolsmakt i vårt land troligen beror på att delar av de funktioner som en sådan maktutövning kan och bör fylla i en fungerande demokrati (till exempel kontroll av maktmissbruk) istället utförts av en fri och självständig förvaltning. Offentlighetsprincipen, JO-ämbetet och förbudet mot ministerstyre kan i all enkelhet ha fungerat lika effektivt

[113] Jfr RH 1992:13 och RH 1994:70. På 1970-talet konstaterades att bland JO:s klagoärenden var klaganden inom "socialgrupp 1 överrepresenterad i jämförelse med befolkningen" i övrigt. SOU 1975:23 s. 244.
[114] Bexelius, 1960, s. 107.

och lett till samma resultat som en regelrätt maktdelning. Utvecklingen under de senaste åren har dock visat att inte heller dessa mekanismer är tillräckliga. Här finns en parallell till Storbritannien, där det ensidiga förlitandet på mycket gamla rättstraditioner inte längre tycks vara tillräckligt för att upprätthålla rättssäkerheten, varför en mängd konstitutionella reformer nu genomförts av den nya Labourregeringen. I Sverige har vissa av de gamla specialiteterna, till exempel JO-ämbetet, av allt att döma tappat en del av sin betydelse. Samtidigt har EG-rättens hastiga uppdykande i den svenska rätten ökat domstolarnas betydelse; dessa får antas ha större kompetens än andra organ att avgöra EG-rättsliga frågor och har dessutom ensamrätt på att begära förhandsbesked från EG-domstolen."[115]

Inträdet i EU har medfört att det svenska samhället ingår i en alltmer socioekonomiskt internationaliserad infrastruktur. De vanliga människornas inflytande över de politiska besluten synes därför ha blivit alltmer indirekt och sambandet mellan medborgarnas s.k. folkvilja och de politiska beslutsfattarnas ställningstaganden har blivit alltmer uttunnat. Inrättandet av ett europeisk ombudsmannaämbete uppfattas vanligen som ett led i försöken att bemöta kritiken mot EU:s s.k. demokratiska underskott.[116]

Den mer omfattande spridningen utomlands av ombudsmannainstitutet inleddes vid samma tid som riksdagen genom lagstiftning stadfäste att JO-ämbetet i huvudsak hade ersatt sin åtalsbefogenhet med vad som kan benämnas moraliskt verkande sanktionsmedel såsom vägledande uttalanden. Mot bakgrund av vad som har anförts i bl.a. avsnitt 8.5 ovan om de uppenbara svårigheterna för ett litet, extraordinärt ämbete att upprätthålla rättssäkerhet inom en stor offentlig sektor genom utkrävande av straffansvar är utvecklingen från åklagare till vägledare och riktlinjeproducent logisk. I praktiken innebar JO:s övergivande av åtalsfunktionen för kritiken som arbetsredskap att ämbetet anpassade sig till välfärdssamhällets villkor för extraordinär tillsyn. Sedan JO genom ämbetsansvarsreformen i huvudsak berövades möjligheten att genom åtal infoga sin tillsynsverksamhet i den ordinarie instansordningen har det emellertid framställts olika förslag om förstärkningar av ombudsmännens befogenheter. Så har

[115] SOU 1999:76 s. 123.

[116] Enligt Lena Marcusson visar en jämförelse mellan JO och EO att JO:s "maktposition bygger på tradition, åtalsrätt och politiskt oberoende ställning samt administrativ självständighet. Därutöver framstår den långtgående undersökningsrätten som central. EO har en självständig, politiskt oberoende, ställning som kan bli avgörande för ämbetets utveckling. Men både begränsningarna i undersökningsmöjligheterna och de obefintliga sanktionerna kan visa sig förödande för ämbetets framtida auktoritet." Marcusson, 1997, s. 289.

det anförts att JO borde kunna besluta om skadestånd till enskilda personer som har drabbats av myndighetsförsummelser. Vidare har föreslagits att JO borde ges rätt att överklaga myndighetsbeslut, att begära tolkningsbesked hos de högsta instanserna samt att besluta om inhibition och om viten.

Enligt min mening skulle befogenhetsutvidgningar som på olika sätt i mindre eller större utsträckning åsyftar att infoga JO:s tillsynsverksamhet i den ordinarie rättsliga verksamheten urholka JO:s ställning som extraordinarie kontrollorgan.[117] Så skulle ett införande av en sorts lagförklaringsinstitut genom att JO gavs rätt att inhämta tolkningsbesked hos de högsta instanserna visserligen bereda ombudsmännen möjlighet att frambringa mer otvetydigt auktoritativa tolkningar än ämbetets egna beslut. JO-uttalanden i majoriteten av ärenden, i vilka lagförklaring inte inhämtades, skulle dock troligen jämföras med de ärenden som genom JO hade kommit under de högsta instansernas prövning och därvid framstå som betydligt mindre auktoritativa än dessa. Sålunda skulle JO:s vägledande synpunkter i vanliga uttalandebeslut troligen tappa åtskilligt i rättslig auktoritet om ett lagförklaringsinstitut införs.

På ett likartat sätt skulle enligt min mening ombudsmannabeslut om viten mot myndigheter som inte har följt JO-anvisningar, liksom en inhibitions- eller överklaganderätt, urholka ämbetets ställning som extraordinärt tillsynsorgan. Eftersom ombudsmännens beslut i sådana frågor torde kunna bli föremål för prövning inom den ordinarie instansordningen skulle nämligen ombudsmännens partsställning inför domstolarna förstärkas genom sådana befogenheter. Därigenom skulle JO:s legitimitet som vägledare och riktlinjeproducent minska. Enligt min mening framstår därför inget av dessa förslag som särskilt konstruktivt.

En rätt för JO att besluta om skadestånd till enskilda skulle kunna utmynna i oöverklagbara bifallsbeslut och framstår sålunda som en befogenhetsutvidgning som i princip vore möjlig att genomföra utan att förändra JO:s nuvarande funktioner. Såsom har utvecklats närmare i avsnitt 11.1.6 ovan ställer jag mig dock ändå tveksam till detta förslag, bl.a. eftersom jag anser att ett återförande av de externa tjänsteförseelserna till straffrätten skulle stärka de rättssäkerhetsintressen som ombudsmännen skall slå vakt om betydligt bättre än vad utvidgningar av JO:s befogenheter någonsin kan göra. Ett återförande av de externa tjänsteförseelserna till straffrätten skulle i och för sig öka antalet JO-ärenden som prövas av domstol och kan sålunda på samma sätt som ovan nämnda förslag sägas stärka ombudsmännens partsställning inför domstolarna. JO borde emellertid kunna omgående lämna över ärenden i vilka brottslighet tycks ha

[117] Om innebörden av uttrycket extraordinarie kontrollorgan, se avsnitt 9.4 ovan.

uppdagats för vidare handläggning av det vanliga polisväsendet. Såsom har påpekats i avsnitt 14.1.3 ovan torde det centrala för enskilda medborgare nämligen inte vara att JO-ämbetet har långtgående sanktionsmöjligheter utan att de offentliga funktionerna generellt är knutna till ett effektivt och välfungerande ansvarssystem, som ur medborgarnas synpunkt sett kan hanteras av ordinarie myndigheter likaväl som av JO.[118]

För att ett ombudsmannaämbetes preventiva verksamhet skall fungera fordras att ämbetets undersökningsbefogenheter inom tillsynsområdet är i stort sett obegränsade. Vidare fordras att ombudsmannafunktionen utövas av personer som har sådan auktoritet att deras uttalanden får genomslagskraft hos tjänstemän och politiker samtidigt som allmänheten känner förtroende för ämbetet. Båda dessa kriterier torde, såvitt jag kan bedöma, uppfyllas av JO. Även om det troligen föreligger en betänkligt stor diskrepans mellan JO:s faktiska verksamhet och de föreställningar som allmänheten ofta har om ämbetets funktion, fungerar JO på en rättsteoretisk nivå väl såsom vägledare och producent av handlingsdirektiv för den offentliga sektorn. Det förhållandet att allmänheten ibland hyser förhoppningar om att JO är någonting annat än en riktlinjeproducerande "klagomur" rör egentligen inte JO utan är främst ett problem för riksdagen såsom ansvarig för det straff- och skadeståndsrättsliga tjänsteansvarets begränsade räckvidd.[119] Ett mer komplicerat och svårutrett spörsmål är emellertid i vilken utsträckning som JO är ett effektivt kontrollorgan då det gäller att motverka lagöverträdelser i situationer då såväl tjänstemän som politiker anser att "ändamålen helgar medlen".

Såvitt känt har JO inte i modern tid uppdagat olagligheter som har härrört från regeringsdirektiv utfärdade såsom ett led i ett åsidosättande

[118] Någon anledning att anta annat än att JO teoretiskt sett skulle kunna ha en välfungerande tillsynsfunktion även om åtalsbefogenheten ersattes av en anmälningsbefogenhet föreligger sålunda knappast. I praktiken torde det dock ibland vara en fördel att ombudsmännen kan väcka åtal. Situationer kan nämligen uppkomma då tjänstefel som har begåtts av t.ex. poliser, åklagare och domare bäst beivras av ett ämbete med specialkunskaper vad avser just denna typ av brottslighet och som dessutom till följd av sin fristående ställning inte är benäget att ta hänsyn till budget- och effektivitetsfrågor inom polis-, åklagar- och domstolsväsendet. Jfr Eklundh, 2001–02, s. 968 ff. Såsom framgår av avsnitt 6 ovan illustreras det faktum att missförhållanden inom en myndighet bör utredas på initiativ av externa tillsynsmyndigheter väl av det sätt som MO konstruerades och kom att bedriva sin verksamhet. I sammanhanget kan noteras att det av Gunnel Lindbergs studie om tjänstefels- och disciplinansvar för åklagare och domare synes framgå att Riksåklagaren, som vanligen handlägger de åtal som väcks för brott i tjänsten av åklagare och domare vid allmän domstol, synes vara betydligt mer benägen att betrakta försummelser av åklagare som ej straffbara ringa gärningar än tämligen likartade försummelser av domare. Lindberg, 2002, s. 87 ff.

[119] Jfr Wennergren, 1977, s. 213 och Bull, 2000, s. 340.

av riksdagens maktutövning. JO:s legalitetskontroll av tjänstemännen saknar därför vanligen konstitutionell funktion. Sverige har dock sedan senare delen av 1910-talet styrts parlamentariskt, varför mer omfattande motsättningar mellan lagstiftande och styrande makt har förekommit endast i begränsad utsträckning. Om den styrande makten i en parlamentarisk demokrati ger tjänstemännen olagliga direktiv är det ganska sannolikt att så sker med riksdagsmajoritetens goda minne. I ett sådant fall har uppenbarligen varken JK:s eller JO:s respektive huvudmän, dvs. riksdag och regering, något intresse av att få eventuella lagöverträdelser närmare utredda.

Enligt min mening är det svårt att veta i vilken utsträckning som det har förekommit olagligheter i Sverige som har accepterats av såväl riksdag som regering.[120] I sammanhanget bör emellertid noteras att såväl JK som JO på 1970-talet gjorde vissa, ur medborgarrättslig synpunkt föga framgångsrika, försök att utreda förhållanden som knöt an till IB:s i viss mån grundlagsstridiga åsiktsregistrering. I JO:s ämbetsberättelse avslutas ärendet JO 1975/76 s. 132, som omfattar nästan 40 sidor, av JO Thyresson med konstaterandet av att det "synes knappast meningsfullt att söka forska vidare i vad som förevarit", varför ytterligare åtgärder inte vidtogs i saken. När JO Thyresson i påföljande års ämbetsberättelse redovisade sina slutsatser av 1975 års s.k. sjukhusaffär i Göteborg utmynnade ärendet, JO 1976/77 s. 49, i ett likartat beslut. Även JK:s utredning av de senare händelserna, som JK Gullnäs färdigställde år 1979, utmynnade i ett konstaterande av att det inte gick att dra några säkra slutsatser om de förhållanden som hade utretts.[121]

Polisväsendet och militären omfattas av JK:s och JO:s tillsyn. Däremot saknar dessa ämbeten behörighet att granska statsråd, fackföreningar och politiska partier, vilket förhållande möjligen försvårade utredandet av de närmare omständigheterna kring IB och säkerhetstjänsten. I ett arbete från början av 1990-talet uppges emellertid att JO Thyresson först skall ha bestämt sig för att "ta i med hårdhandskarna" men sedan dämpat sig "efter påtryckningar från ÖB".[122] JK Gullnäs framstår i detta arbete i och för sig som den ende som vid denna tid gjorde ett allvarligt menat försök att undersöka den åsiktsregistrering som bedrevs av SÄPO samt IB och

[120] Jfr dock JO 1945 s. 167, JO 1975 s. 50 och 55 samt det s.k. buggningsmålet, JO 1995/96 s. 29, vilket ärende rör bl.a. företeelser beträffande vilka KU den 16 och 21 mars 1989 hade utskottsutfrågning av f.d. justitieministern Anna-Greta Leijon.

[121] Se JK:s utredning av den s.k. sjukhusaffären i Göteborg, dnr 2520-77-20, avslutad den 17 maj 1979, samt SOU 2002:95 s. 218.

[122] Kanger o.a., 1990, s. 161 f. Se även uppgifter i dåvarande rikspolischefen Carl Perssons memoarer, Persson o.a., 1990, s. 336 ff.

säkerhetstjänsten. Även Gullnäs avslutade dock sin utredning utan egentligt resultat, delvis p.g.a. ovilligheten från ett flertal personer att besvara hans frågor.[123]

Dessa händelser knyter an till något som, åtminstone såvitt är känt, tycks ha varit en enstaka om än en omfattande företeelse. Att lägga ovannämnda ärenden till grund för några mer långtgående allmängiltiga slutsatser är därför svårt. Sammantaget måste dock konstateras att såväl JO som JK var uppenbart oförmögna att tillvarata medborgarnas rättssäkerhet i situationer som hade ett nära samband med politiskt känsliga företeelser.[124] Med hänsyn till den traditionella oviljan i Sverige mot juridiska överprövningar av politiska beslut hade det enligt min mening emellertid snarast varit förvånande om kontrollorgan som JK och JO hade beivrat eller på annat sätt förhindrat förekomsten av olagliga men av merparten av det politiska etablissemanget accepterade åtgärder.[125]

[123] Se vidare SOU 2002:95 s. 216 ff. samt Kanger o.a., 1990, s. 166 och Persson o.a., 1990, s. 353. Jfr även Kokk, 2001, s. 477. Inom delar av den politiska sfären rönte Gullnäs försök att undersöka SÄPO och IB föga uppskattning och påståenden framfördes om att hans utredning innefattade "skvaller". Gullnäs, 1988, s. 257.

[124] Jfr SOU 2002:89 s. 29, 43 och 96, SOU 2002:91 s. 120 samt SOU 2002:95 s. 217 ff.

[125] Jfr Fahlbeck o.a., 1947, s. 31. Se dock även Ekroth, som anser att man vid ett eventuellt överförande av den rättsliga granskningen av regeringen till JO kan anta att ombudsmännen är "fullt kapabla" att föra fram påpekanden som kan nyttjas i en politisk polemik. Ekroth, 1999, s. 229 och 2001, s. 156.

Summary

1 Introduction – JO in the 1809 Instrument of Government

The purpose of this project is to study the Swedish Parliamentary Ombudsman Institution ("Justitieombudsmannen" – JO) and its supervision of civil servants, mainly from a legal history perspective. The study is arranged chronologically, and also includes general descriptions of the conformations of liability for misuse of office, the obedience obligation and the principle of independence. As my goal has been to study changes in the rules which affect both the JO and the liability of civil servants for dereliction of their duties, it seemed natural for me to apply a theoretical jurisprudential framework, and to approach the study mainly from a legal dogmatic perspective. I have studied the rules which have affected the JO and civil servants in statutes, precedents and preparatory works, in official JO reports, and in legal doctrine. However, I have further availed myself of statistical information and other information derived from the social sciences.

The term "Parliamentary Ombudsman" refers to an office which is answerable to a legislative assembly and which investigates complaints from the public against government authorities and civil servants, or takes action against them on its own initiative, and which has the right to conduct investigations, recommend actions and publish reports. An office of the Chancellor of Justice (JK) answerable to the King was established in Sweden in the early 1700s to supervise and ensure that civil servants acted in compliance with the rule of law. This office was supplemented in the Instrument of Government of 1809 (GRF) with a Parliamentary Ombudsman answerable to the Riksdag, which had the duty of ensuring that the legislative authority of the Riksdag was not disregarded by the civil servants. One of the reasons for establishing a JO was that it was deemed desirable to make the civil servants subject to an office which was independent of the government in power. However, in practice the

JO assumed such a purely legal/professional and, vis-à-vis the Riksdag, independent position that the supervisory activities of the ombudsman could not be viewed as part of the control exerted by the Riksdag over public sector activities.

The JO instructions adopted in 1810 provided that the JO was to turn cases involving minor offences over to the JK, who had the authority to deal with negligent civil servants without bringing indictments. However, as early as the first part of the 19th century the JO began, in the same manner as the JK, to respond to acts of dereliction where a civil servant who admitted his mistake and promised to improve would be reprimanded rather than prosecuted. As the 1810 JO instructions were not particularly detailed, while at the same time neither the Riksdag nor the holders of the office of the JO interpreted their contents in a particularly literal manner, these instructions remained essentially unchanged throughout the entire 19th century.

Somewhat simply put, the JO's work of improving the civil rights of the citizens during the 19th century may be said to have consisted of several different elements, as follows. First, the JO exerted repressive direct control over civil servants after the fact, based on its powers to prosecute. Second, the JO performed preventive scrutiny by issuing reprimands and instructive admonitions, and by conducting inspections, during which rebukes and criticism were offered. Third, the JO attempted to rectify defects in legislation by furnishing comments to legislators.

It is probable that, as a result of certain antagonisms between the first JO, Mannerheim, and His Royal Majesty, a myth arose that the JO was the people's representative in conflicts between the citizenry and those in power. The public came to perceive the JO as a means of combating abuses of power to a significantly greater degree than it did the JK. One of the reasons for this was that the JK's position as His Royal Majesty's ombudsman, for whom supervision was only one of many official duties, gave the JK's scrutinising function a less "popular" stamp than that afforded the JO's activities.

2 JO and civil servants in the early 20th century

Compared with other employees, Swedish civil servants were subject to special terms of employment with respect to their status under criminal, administrative and labour law up until the latter part of the 20th century. Specifically, civil servants had extensive liability for misuse of office, could not be dismissed, had no bargaining rights and thus could not alter the terms of their employment with their employer. The term "civil

servant" pertains in that respect, in accordance with Swedish usage, to both civil servants and judges.

§ 47 of the GRF provided that the administration had an obligation to obey His Royal Majesty's cabinet-level directives. Decision-taking by civil servants in cases which affected civil rights or applications of law was however conducted in the same way as that in which judges judged their cases, i.e. independent of the exertion of the powers of government by His Royal Majesty. It is unclear just how this "principle of independence" arose. However, it is apparent that it was related to the requirement of legality in all government activities as set forth in § 16 of the GRF, and elsewhere, since the legality requirement entailed that a civil servant could not be compelled, even by His Royal Majesty, to act in violation of laws enacted by the Riksdag. This rendered impossible the existence of a general obedience obligation in matters regulated by law. The duty of the civil servants to independently and on their own responsibility comply with applicable law was reinforced by the fact that they would face severe penalties were they to ignore the duties of their office. However, the official duties which were subject to criminal liability were founded not only in legality requirements, but most importantly in the fact that, pursuant to § 36 of the GRF, civil servants could be dismissed only in consequence of a breach of those duties. There was thus a close connection between the principle of independence, liability for misuse of office, the principle of irremovability and the rule of law.

Criminal liability for misuse of office was constituted in that civil servants who neglected their duties could be convicted of breach of duty if such dereliction occurred as a result of negligence, "imprudence or incompetence." The wording of the law per se was clearly interpreted restrictively in practice. Up until the 1970s, the foundation of the JO's supervision activities could however, at the theoretical level, be said to consist of deciding the extent to which public officials could be prosecuted for having neglected their official duties in one way or another.

The introduction of compulsory national military service in the early 20th century entailed that the public began to prefer that the relationship between soldiers and their commanders be, at least in theory, adapted to the rule of law requirements which characterised the relationship between the citizenry and officialdom in the context of other public sector activities. A special office of the military ombudsman (MO) was established in 1915 to meet the increased demand for monitoring the rule of law within the Swedish armed forces. Supervision of the military was transferred from the JO to the MO by constitutional amendment. In addition, new instructions were issued for both ombudsmen.

The ombudsman instructions issued in 1915 established the practice

of admonition. Admonitions originally represented a decision to dismiss an offence, in that the ombudsman would indicate that no charges would be preferred in view of the fact that the civil servant had admitted his act of neglect, undertaken to rectify it and made compensation for any damages. However, admonitions became increasingly amorphous as early as the first part of the 20th century. The line between admonitions in the form of express decisions to refrain from preferring charges on the one hand and decisions to dismiss offences by offering criticism and general viewpoints on applicable law thus become more and more fluid.

3 JO and civil servants in the mid-20th century

After it began to be asserted in the public debate that the JO and MO were unable to investigate violations by civil servants in positions higher than that occupied by the ombudsman himself before his accession to the office of ombudsman, a number of legislative amendments were enacted in 1941 for the purpose of strengthening the constitutional and labour-law status of ombudsmen. Their terms of office were extended from one year to four, and their salary and pension conditions were improved. The office of the JO also underwent a considerable change in 1957, when the JO's area of authority was expanded to include a large part of the municipal sector. However, the JO instructions still stated that, in the supervision of municipal authorities, JO are to take into account the forms in which municipal self-government is exercised.

During the 1950s and 1960s the possibility was considered of putting civil servants on an equal footing with other employees, primarily in terms of their status under administrative and labour laws. The irremovability of all civil servants except judges was thus abolished in 1965, while civil servants were at the same time granted freedom to bargain on a par with that of other employees. Swedish law was thus harmonised with the prevailing pattern seen abroad, resulting in notable differences in the rules regarding employment conditions for judges on the one hand, and for civil servants on the other.

The number of complaints filed with the JO nearly tripled during the ten years from 1956 to 1966. The MO's workload did not increase to nearly the same extent as that of the JO. As a result, a reform was passed in 1967 entailing that the JO's case capacity was increased in that the office of the MO was abolished, and a JO office consisting of three ombudsmen was established.

Even though the number of JO cases increased markedly, the percentage of cases which resulted in prosecutions declined. This circumstance

was attributable mainly to the fact that, in the expansive and volatile administrative activities of the welfare state, it became more and more difficult to obtain a clear picture of the extent of criminal liability for misuse of office. It must also have been difficult for a small and extraordinary office such as that of the JO to effectively enforce the rule of law in the expanding public sector by bringing charges against individual civil servants on the basis of random spot checks. Given this, it is not surprising that the JO changed the focus of its efforts during the latter part of the 20th century toward offering preventive advice and formulating guidelines rather than concentrating on purely investigative activities after the fact.

4 JO and civil servants in the 1970s

In 1974, the 1809 Instrument of Government was replaced with a new Instrument of Government (RF). At the same time as the principle of independence was established constitutionally in 1974 in Chapter 11, § 7 of RF, Chapter 1, § 6 and Chapter 11, § 6 of the RF provided that the government would govern the Kingdom, and that all national administrative authorities which were not subordinate to the Riksdag would be subordinate to the government. However, Chapter 7, § 3 of the RF provides that governmental matters can normally be decided only by the government as a whole, and not by individual ministers.

The 1974 reform of Sweden's fundamental laws did not affect the JO's authority or activities. The primary decree concerning the JO is found in Chapter 12, § 6 RF, but it regulates neither the number of ombudsmen nor how they are to conduct their supervision. On the other hand, it does provide that the JO may bring charges in connection with acts of dereliction. Ombudsmen may thus be said always to act based on their status as a sort of potential party to an action.

When the 1864 penal code was replaced in 1965 by the penal code (brottsbalken) still in effect today, the old statute of liability for misuse of office was transferred to the new code largely unchanged. The extensive criminal liability for misuse of office was however eliminated in 1975 through a total revision of the rules regarding official duty-crimes. A liability structure was instead implemented under which public service irregularities were punishable in the same way as those perpetrated in the private sector, i.e. via sanctions under labour law. The new criminal liability was tied exclusively to the exercise of power, i.e. the so-called "exercise of public authority." Disciplinary sanctions against civil servants under labour law are now applied to relations both between employers and em-

ployees and between employees and citizens. The public is thus protected against dereliction of duty by civil servants as a result of the capacity of the authorities, as employers, to deal with actions which constitute a breach of contract in the context of the civil servants' terms of employment. A citizen who has suffered as the result of a public service irregularity can neither demand to be heard in connection with nor himself/herself bring suit in a sanction case under labour law.

The number of adjudicated official duty-crimes declined by roughly 80 % after criminal liability for misuse of office was abolished. Based on the intentions of the legislators, it would have been natural for the number of disciplinary cases in the public sector to have increased after 1975. Such, however, was not the case. Instead, the number of disciplinary sanctions imposed annually after the reform of 1975 declined.

In 1975, JO instructions were formulated under which the recurrent problems associated with the ombudsmen's workload were addressed, i.e. the office was expanded to comprise four ombudsmen, one of whom would serve as administrative director. The abolition of criminal liability for misuse of office resulted in JO admonitions, which had previously, at least formally if not in practice, often comprised a sort of forbearance from bringing charges, becoming a sort of "pronouncement decision" with no legal effect. To strengthen the public interest, the JO and JK have held the status of a party to statute-regulated disciplinary actions since 1975. However, this status has, for financial reasons associated with the litigation process, been used very rarely, and thus entails a very marginal strengthening of the citizens civil rights and the rule of law.

5 JO and modern liability for misuse of office

Demands for a revision of the 1975 liability for misuse of office reform began to be advanced at the end of the 1970s. In 1989, the scope of criminal liability was expanded somewhat in that the law came to provide that anyone who, in the exercise of public authority, intentionally or through negligence failed to perform his official duties would be convicted of misuse of office. However, tying criminalisation to the concept of exercising public authority entailed that even serious breaches would not be criminally punishable if no element of the exercise of power was considered to be present. It was thus found in one noted case, RH 1994:70, that a policeman had not committed a crime in having, while on duty in a patrol car, had sexual congress with an inebriated women whose need for assistance had resulted in the police being called to the scene.

The JO instructions currently in effect were adopted in 1986. The majority of the provisions in the 1986 JO instructions have roughly the same import as the corresponding rules in the 1810 instructions, although the replacement of indictments with instructive criticism has been established, and a number of outmoded rules has been eliminated. Following amendments made during the 1990s, the office now comprises three ordinary ombudsmen and two deputy ombudsmen in addition to the chief parliamentary ombudsman. However, of these six officials, the chief JO clearly holds a position of greater prominence both internally, i.e. in terms of how the work is organised, and externally, i.e. in relation to the media, etc.

Before the Riksdag determined that the office of the JO was to be organised in its current configuration, there was discussion as to whether it would not be possible to have just one ombudsman, assuming that he/she would be assisted by officials who would screen out all those cases which would be dismissed. However, those opposed to this idea argued that the Swedish public preferred that each individual complaint be reviewed personally by an ombudsman selected by the Riksdag. Given the magnitude of the influx of complaints, this desire can be accommodated only if a number of ombudsmen work together in parallel, even though this detracts from the personal element in the JO's function and creates the risk that the adjudication-practice within the office will be inconsistent.

6 Concerning the Folketing ombudsman (FO)

As public administrations in many countries expanded notably during the latter part of the 20th century, the outside world began to take an interest in the office of the JO. However, the expansion of the public sector resulted not only in demands for more assurance of legality and civil rights, but also in the realisation that it would not be possible to enforce the rule of law by means of an ombudsman devoted to demanding criminal liability for committed errors. When Denmark established an ombudsman's office in the early 1950s, the Folketing ombudsman (FO), its purpose was to provide guidance for government authorities through criticism and admonitions. Unlike the JO, the FO exerts no supervision of the courts.

§ 157 of the Danish Criminal Code provides that it is a crime for anyone engaged in civil service or performing official duties to commit gross or more often repeated acts of neglect or carelessness in the performance of that service or duty. Criminal liability for service irregularities is thus conformed in Denmark, as well as in Finland and Norway, in a manner

which is quite similar to the older Swedish liability for misuse of office. Because Denmark, unlike Sweden, has a ministerial government, the individual liability of the civil servants rarely comes to the fore within the framework of the activities of the FO. Moreover, the Danish administrative organisation entails that the ultimate object of FO criticism will be a minister rather than an agency or a civil servant, i.e. a minister whom the Folketing can call to account in the event that the ombudsman's viewpoints are disregarded. However, FO-admonitions are no more formally binding than JO-admonitions, and rather serve mainly as general guidelines in matters which have not been adjudicated in any court of precedent.

Given that trials of issues of administrative law in Denmark generally result only in declarations of invalidity, the FO can devote its attention to various discretionary assessments of expedience. When the FO criticises a lack of expedience in decision-taking or administrative routines, the ombudsman does not compete in the same way as the JO with courts as a producer of law. As the FO does not have the authority to prosecute, it also lacks the JO's constitutionally problematic status as party to an action in the court hierarchy. The FO thus appears in practice to occupy a stronger position as a producer of law than does the JO, based on a number of factors in both national law and legal dogma. The favourable reputation of the office of the FO in an international context is mainly the result of the comprehensive information campaign waged by the first FO, Stephan Hurwitz, which set forth the advantages of the modern office of the ombudsman. Those countries which have used the FO as the model for their ombudsmen usually have, like Denmark, both a ministerial government and courts which adjudicate administrative cases on the basis of declaration of invalidity rather than expedience.

7 Conclusions

Based on the information compiled in this project, it can be shown that the number of JO cases per year increased from about 200–300 in the early 20th century to roughly 600–700 by the late 1950s. The annual influx of cases subsequently increased markedly from an average of about 700 in the years from 1946 to 1956 to roughly 1,300 during the years 1957–1967 and about 3,300 from 1968 to 1975. The subsequent average annual influx of cases over the years 1976–1989 was about 3,350, increasing to roughly 4,640 over the years 1990–2002. Upon discovering various types of irregularities, the JO brought indictments or issued disciplinary reports in about 7 % of its cases from 1939 to 1945, roughly

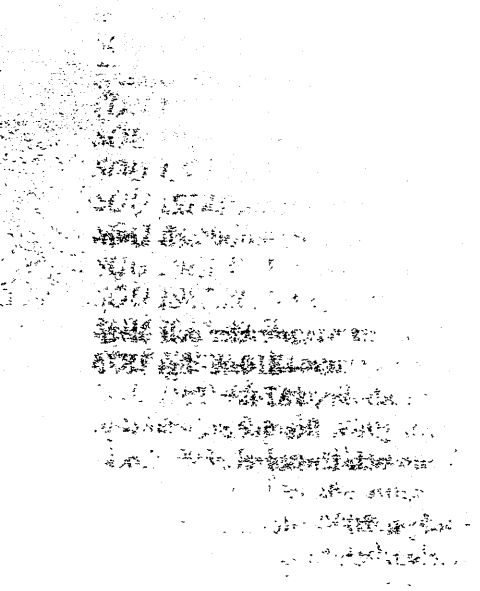
4.5 % of its cases from 1946 to 1956, approximately 2.5 % of its cases from 1957 to 1967, somewhat less than 1 % of its cases during both the years 1968–1975 and the years 1976–1989, and in 0.7 % of its cases in the years 1990–2002. It was thus mainly during the decades prior to the abolition of liability for misuse of office, i.e. the 1950s and 1960s, that the taking of action against discovered irregularities through indictments or disciplinary reports declined.

The abolition of liability for misuse of office in the mid-1970s terminated the relationship which had originally existed between civil servant's decision-taking authority under the principle of independence on the one hand, and their liability for service irregularities on the other. This reform thus entailed a pervasive change in one of the mainstays of the Swedish administrative model. However, the changes had a marginal impact on the activities of the JO, since a small and extraordinary office cannot effectively enforce legality and civil rights within a large public sector by demanding liability for committed errors. During the latter part of the 20th century the JO thus evolved from having been a prosecutor who watched to ensure that civil servants did not neglect their official duties into serving as a source of preventive guidance for government and municipal agencies. Citizens who file complaints with the JO therefore generally would benefit more if various official functions were tied to an efficient and functional system of sanctions than they do from being able to subject the actions of government agencies to the scrutiny of an ombudsman.

The JO's activities in terms of improving the civil rights of the citizens consist, as they did in the 1800s, of both repressive supervision via monitoring after the fact and preventive supervision through admonitions, and in furnishing comments to legislators. The admonitions have no legal effect, and cannot be appealed. It is in particular because ombudsmen can appear before courts in the capacity of a party to an action that their admonitions can hardly be accorded any weight other than that which derives from their objective argumentation. However, given that in Sweden precedents and preparatory works are also accorded weight solely on the basis of the objective argumentation they contain, this circumstance does not mean that reports issued by the JO do not constitute a significant source of law.

Chapter 11, § 7 of the RF provides that no one can prescribe how an administrative authority is to resolve a matter which bears upon the exercise of public authority or the application of law. Chapter 11, § 2 of the RF provides that no one can prescribe how a court is to apply the rule of law in an individual case. The function of the JO as a source of guidelines presumes that the ombudsmen can criticise both the administrative authorities and the highest courts on the same terms. There is however no

conflict between this circumstance and the provisions of the Instrument of Government, since JO criticism is not binding. On the other hand, the fact that civil servants are independent in all cases which bear upon the application of law but criminally liable only in connection with the exercise of public authority must be considered peculiar, since the liability for sanctions under labour law is not constructed so as to promote the interests of the public.



Källor

Offentligt tryck m.m.

Bidrag till Sveriges officiella statistik, B) Rättsväsendet, Chefens för Kongl. Justitie-departementet underdåniga embetsberättelse, åren 1885–1912, Stockholm.

Ds Ju 1980:13. Åtal mot offentliga funktionärer.

Ds Ju 1983:7. Tjänsteansvar i offentlig verksamhet.

Ds 1988:32. Myndighetsmissbruk.

Ds 1998:56. Regeringskansliet inför 2000-talet.

Ds 2000:53. Kommunalt domstolstrots.

JK-beslut 1987. Beslut och yttranden av justitiekanslern vilka har bedömts vara av allmänt intresse.

JK-beslut 1988. Beslut och yttranden av justitiekanslern vilka har bedömts vara av allmänt intresse.

JK-rapport. Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning, 1997.

Lagberedningen. Förslag till Straff-Balk, Stockholm, 1844.

– Förslag till Rättegångs-Balk. Stockholm, 1849.

Lagkommittén. Förslag till Allmän Criminallag, Stockholm, 1832.

Promemoria 2001-06-07 om Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m., dnr Ju 1999/205/PP.

Riksdagens protokoll med bihang.

Riksens Höglofl. Ständers Constitutions-Utskotts Memorialer och öfvriga Expeditioner wid Riksdagen i Stockholm 1809–1810. Enligt 1873 års Riksdags beslut af trycket utgivna, Stockholm, 1874.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Social tillsyn 1999. Resultatet av länsstyrelsernas tillsyn, utgiven av Socialstyrelsen och länsstyrelserna, Stockholm, 2000.

Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Social tillsyn 2000. Resultatet av länsstyrelsernas tillsyn, utgiven av Socialstyrelsen och länsstyrelserna, Stockholm, 2001.

SOU 1928:7. Förberedande utkast till strafflag. Speciella delen. VII. Ämbetsbrotten.

SOU 1939:7. Betänkande angående Justitiekanslerns, Justitieombudsmannens och Militieombudsmannens allmänna ämbetställning m.m.
SOU 1941:20. Betänkande med förslag till ändrad lydelse av 16 § regeringsformen.
SOU 1944:69. Betänkande med förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten.
SOU 1946:69. Förvaltingsförfarandet.
SOU 1946:83. Betänkande med förslag till strafflagstiftning för krigsmakten.
SOU 1946:92. Förslag till omorganisation av Justitiekanlsersämbetet och inrättande av ett Riksåklagarämbete.
SOU 1951:54. Stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt.
SOU 1953:14. Förslag till brottsbalk.
SOU 1955:50. Justiteombudsmannainstitutionen m.m.
SOU 1957:2. JO och kommunerna.
SOU 1958:43. Skadestånd i offentlig verksamhet.
SOU 1960:10. Statstjänstemäns förhandlingsrätt.
SOU 1963:17. Sveriges statsskick.
SOU 1963:51. De offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt.
SOU 1964:27. Lag om förvaltningsförfarandet.
SOU 1965:64. Riksdagens justitieombudsmän.
SOU 1966:70. Förvaltningsrättskipning.
SOU 1969:20. Ämbetsansvaret.
SOU 1972:1. Ämbetsansvaret II.
SOU 1972:15. Ny regeringsform. Ny riksdagsordning.
SOU 1975:1. Demokrati på arbetsplaten.
SOU 1975:23. JO-ämbetet. Uppgifter och organisation.
SOU 1978:59. JK-ämbetet.
SOU 1979:71. Handläggningen av anmälningar mot polispersonal.
SOU 1983:39. Politisk styrning – administrativ självständighet.
SOU 1985:26. JO-ämbetet. En översyn.
SOU 1985:40. Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.
SOU 1989:64. Kommunalbot.
SOU 1990:44. Demokrati och makt i Sverige.
SOU 1992:60. Enklare regler för statsanställda.
SOU 1993:37. Justitiekanslern. En översyn av JK:s arbetsuppgifter m.m.
SOU 1993:55. Det allmännas skadeståndsansvar.
SOU 1993:58. Effektivare ledning i statliga myndigheter.
SOU 1993:80. Statsförvaltningen och EG.
SOU 1993:109. Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots.
SOU 1994:99. Domaren i Sverige inför framtiden.
SOU 1996:173. När makten gör fel.

SOU 1997:9. Flexibel förvaltning.
SOU 1997:15. Det svåra samspelet.
SOU 1997:28. I demokratins tjänst.
SOU 1997:30. Europa och staten.
SOU 1997:54. Ministern och makten.
SOU 1997:57. I medborgarnas tjänst.
SOU 1999:76. Maktdelning.
SOU 2000:99. Domarutnämningar och domstolsledning.
SOU 2002:14. Statlig tillsyn. Granskning på medborgarnas uppdrag.
SOU 2002:87-95. Betänkanden och rapporter från Säkerhetstjänstkommissionen.
Sveriges officiella statistik, åren 1913–1921 samt statistisk årsbok för Sverige, åren 1969–2002, utgiven av Statistiska Centralbyrån, Stockholm.

Litteratur och bearbetningar

Agge, Ivar. "Bidrag till tolkningen av 25:16 och 17 strafflagen" i FT 1940, s. 73–85.
Alexanderson, Nils. "Justitieombudsmannen", "Militieombudsmannen" och "Tryckfrihetskommittén" i Sveriges riksdag, historisk och statsvetenskaplig framställning, band XVI, Stockholm, 1935, s. 7–238.
– "Den svenska riksdagens justitieombudsman" i SvJT 1941, s. 624–637.
Alexius Borgström, Katarina. Politisk yttrandefrihet. En studie i lagstiftning och praxis under demokratins genombrottstid, Stockholm, 1997.
– "Argument för och emot inrättandet av en Djurombudsman" i SvJT 1999, s. 968–986.
– "Om JO-ämbetets funktioner" i FT 2001, s. 35–48.
Algotsson, Karl-Göran. Lagrådet, rättsstaten och demokratin under 1900-talet, Stockholm, 1993.
– Sveriges författning efter EU-anslutningen, Stockholm, 2000.
Alin, Oscar. "Bidrag till Regeringsformens historia" i StvT 1897, s. 183–188.
Almquist, Jan Eric. Svensk rättshistoria. Processrättens historia, 3 uppl., Stockholm, 1964.
Alsén, Olof. "Advokatväsendet och Justitiekanslern 1948–1961" i Tidskrift för Sveriges Advokatsamfund 1962, s. 145–156.
Andersen, Jon. "Domstolsprøvelse" i Juridisk grundbog, del 4, Forvaltningen. København, 1989, s. 196–225.
– Forvaltningsret. Sagsbehandling, Hjemmel, Prøvelse, København, 1997.
Andersen, Jon, Larsen, Kaj och Loiborg, Karsten. Ombudsmandsloven

med kommentarer, København, 1999.
Axberger, Hans-Gunnar. Tryckfrihetens gränser, Stockholm, 1984.
– "Den värdelöse ombudsmannen" i Tänka fritt är större, Stockholm, 1995, s. 135–154.
Bengtsson, Bertil. Skadestånd vid myndighetsutövning, del I, Stockholm, 1976 och del II, Stockholm, 1978.
– "Skärpt ansvar för oriktiga myndighetsåtgärder?" i SvJT 1988, s. 610–621.
– Ersättning vid offentliga ingrepp, del I, Egendomsskyddet enligt regeringsformen, Stockholm, 1986, och Ersättning vid offentliga ingrepp, del II, Allmänna ersättningsprinciper, Stockholm, 1991.
– Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen, Stockholm, 1990.
– "Skadestånd för oriktig myndighetsinformation" i Festskrift till Fredrik Sterzel, Uppsala, 1999, s. 35–56.
Bergendal, Ragnar. "Straffrätt" i Lärobok i rättskunskap för blivande landsfiskaler, del III, Lund, 1928.
Bergholtz, Gunnar. Ratio et Auctoritas. Ett komparativrättsligt bidrag till frågan om domsmotiveringens betydelse främst i tvistemål, Lund, 1987.
Berglund, Nils. "Vem företräder kronan i kronomål" i SvJT 1956, s. 365–366.
Bergström, Lars-Erik. "Ordning vid domstolsförhandlingar" i JT 1998-99, s. 767–769.
Bexelius, Alfred. "JO-ämbetet 150 år" i SvJT 1960, s. 81–111.
– "Hur JO-ämbetet arbetar" i StvT 1961, s. 201–220.
– Vår förste JO 1810–1823. Vad han såg, vad han uträttade, Stockholm, 1981.
Bjarne Larsson, Gabriela. Stadgelagstiftning i senmedeltidens Sverige, Stockholm, 1994.
Björne, Lars. Nordisk rättskällelära. Studier i rättskälleläran på 1800-talet, Stockholm, 1991.
– Patrioter och institutionaliser. Den nordiska rättsvetenskapens historia. del I. Tiden före år 1815, Stockholm, 1995.
– Brytningstiden. Den nordiska rättsvetenskapens historia. del II. 1815–1870, Stockholm, 1998.
– Den konstruktiva riktningen. Den nordiska rättsvetenskapens historia. del III. 1871–1910, Stockholm, 2002.
Blom, Birgitta, Eriksson, Anders, Ramberg, Jan och Sjöberg, Magnus (red.). Karnov. Svensk lagsamling med kommentar, Stockholm, 2001/02.
Bohlin, Alf. Offentlighetsprincipen, 6:e uppl., Stockholm, 2001.
Borgström, Peter. Om polisiära förverkandebeslut och beslag, Polishögskolans rapport 2002:2, Stockholm, 2002.

Boström, Christopher Jakob. Grundlinier till philosophiska statslärans propædeutik, 3:e uppl., Stockholm, 1901.
Bratholm, Anders och Matningsdal, Magnus. Straffloven med kommentar, tredje del, Forseelser, Olso, 1998.
Brusewitz, Axel. Frihetstidens grundlagar och konstitutionella stadgar. Med understöd av statsmedel utgivna av riksarkivet, Stockholm, 1916.
Bull, Thomas. Mötes- och demonstrationsfriheten. En statsrättslig studie av mötes- och demonstrationsfrihetens innehåll och gränser i Sverige, Tyskland och USA, Uppsala, 1997.
– "Självständighet och pluralism – om vertikal maktdelning i Sverige" i Festskrift till Fredrik Sterzel, Uppsala, 1999, s. 107–133.
– "The Original Ombudsman: Blueprint in Need of Revision or a Concept with More to Offer?" i European Public Law, vol 6, issue 3, september 2000, s. 334–344.
Busck, Lars. "The History and Development of the Institution of Ombudsman" i The Danish Ombudsman, København, 1995, s. 23–32.
Carle, Jan. "Rättsstaten och ämbetsansvaret" i SvJT 1987, s. 61–63.
Carlén, Richard. Kommentar öfver strafflagen, Stockholm, 1866.
Carlsson, Sten, och Rosén, Jerker. Svensk historia, del II, Tiden efter 1718, Lund, 1980.
Dufwa, Bill W. "Vår tids justitiekansler. Reflexioner i anledning av en ny rättskällepublikation" i SvJT 1986, s. 588–600.
Edelstam, Gunilla. Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet. En rättssäkerhetsstudie, Stockholm, 1995.
Eilschou Holm, Niels. "The Ombudsman – A Gift from Scandinavia to the World" i The Danish Ombudsman, København, 1995, s. 13–21.
Eklundh, Claes. "JO-ämbetet och förvaltningslagen" i FT 1996, s. 203–211.
– "JO:s tillsyn över domstolarna" i Från grundlag till vardagsjuridik. En vänbok till Bo Broomé, Malmö, 2000, s. 73–103.
– "Behovet av rättslig tillsyn över offentlig förvaltning" i JT 2001-02, s. 961–974.
Ekroth, Jesper. "Några reflektioner angående konstitutionsutskottets granskning av regeringen" i Makt utan motvikt. Om demokrati och konstitutionalism, Stockholm, 1999, s. 189–235.
– JO-ämbetet. En offentligrättslig studie, Stockholm, 2001.
Elmbrant, Björn. Dom där uppe – dom där nere. Om demokratin i Sverige, Uddevalla, 1997.
von Eyben, William Edler. Juridisk grundbog, del 4, Forvaltningen, København, 1989.
– Juridisk grundbog, del 1, Retskilderne, København, 1991.
Fahlbeck, Erik. Riksrättsinstitutet i 1809 års regeringsform, Uppsala, 1924.

Fahlbeck, Erik, Jägerskiöld, Stig, och Sundberg, Halvar G. F. Medborgarrätt, Helsingfors, 1947.
Fahlbeck, Pontus. Regeringsformen i historisk belysning, Stockhom, 1910.
Floderus, Gustaf. Sammanställning av handlingar hörande till Konung Carl XII:s historia, del III, 1824 och del IV, 1826.
Fogelklou, Anders. "Rättsstaten – idéhistorisk exposé" i Rättsstaten – rätt, politik och moral, Rättsfondens skriftserie nr 31, Uppsala, 1996, s. 11–20.
Frändberg, Åke. "Begreppet rättsstat" i Rättsstaten – rätt, politik och moral, Rättsfondens skriftserie nr 31, Uppsala, 1996, s. 21–41.
Gammeltoft-Hansen, Hans. "Communicationg with Complains" i The Danish Ombudsman, København, 1995, s. 105–115.
Granström, Görel. Värnpliktsvägran. En rättshistorisk studie av samvetsfrihetens gränser i den rättspolitiska debatten 1898–1925, Uppsala, 2002.
Greve, Vagn, Toftegaard Nielsen, Gorm och Jensen Asbjørn. Kommenteret Straffelov. Speciele del, 6:e uppl., Købenavn, 1997.
Gullnäs, Ingvar. "Hur det är att vara JK" i Advokaten 1988, s. 252–257.
Haller, Walter. Der schwedische Justitieombudsman. Eine Einrichtung zur Verstärkung des Rechtsschutzes und der parlamentarischen Kontrolle im Hinblick auf das Verhalten von Organen der Verwaltung und der Rechtspflege, Zürich, 1964.
Hammarskjöld, Hjalmar. Om inrättande af en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt. Underdånigt betänkande, Stockholm, 1907.
Hansen, Povl. "Folketingets ombudsmand. Et historisk rids" i Festskrift til Folketingets ombudsmand professor, dr. jur. Stephan Hurwitz, København, 1971, s. 309–333.
Haralds, Hjalmar. "Om dualismen i centralförvaltningen och dess avhjälpande. En fråga som väntar sin lösning" i StvT 1923, s. 365–394.
Harnesk, Börje, och Taussi Sjöberg, Marja (red.). Mellan makten och menigheten. Ämbetsmän i det tidigmoderna Sverige, Stockholm, 2001.
Hellner, Jan. "Offentlig och privat skadeståndsrätt. Några reflexioner med anledning av förslaget till lag om skadestånd i offentlig verksamhet" i SvJT 1960, s. 641–668.
Hellners, Trygve. "Omfattas JO av förvaltningslagens tillämpningsområde" i FT 1996, s. 133–139.
Henkow, Hugo. "Riksdagens Militieombudsman" i StvT 1962, s. 1–14.
– "Militieombudsmannaämbetet 50 år" i SvJT 1965, s. 161–168.
– "Det reformerade JO-ämbetet" i SvJT 1970, s. 461–466.
Henrichsen, Carsten. "The Tamil Case – A Perspective" i The Danish Ombudsman, København, 1995, s. 149–163.
Henning, Ann. Tidsbegränsad anställning. En studie av anställningsformsregleringen och dess funktioner, Lund, 1984.

Hebert, Karin. "OSSE och ombudsmannainstitutioner på Balkan: Albanien, FR Jugoslavien, Kosovo och Bosnien-Hercegovina" i FT 2002, s. 57–77.
Herlitz, Nils. "Statstjänsten på ny grundval?" i FT 1952, s. 73–93.
– Grunddragen av det svenska statsskickets historia, 5:uppl., Stockholm, 1957.
– "Riksdagens ombudsmän inför främmande fora" i SvJT 1966, s. 171–181.
Hirschfeldt, Johan. "Ombudsmannen – rådgivare, medlare reformator, kontrollant och åklagare" i FT 1982, s. 295–305.
Holmqvist, Lena, o.a. Brottsbalken kap. 13–24. En kommentar, Brotten mot allmänheten och staten m.m., 1998, Stockholm.
Holmberg, Erik och Stjernquist, Nils. Grundlagarna med tillhörande författningar, Stockholm, 1980.
Holmbäck, Åke och Wessén, Elias. Magnus Erikssons Landslag i nusvensk tolkning, Stockholm, 1962.
– Svenska landskapslagar. Tolkade och förklarade för nutidens svenskar, 2: a uppl., Stockholm, 1979.
Höijer, Rolf. Ombudsmannen i rättsstaten, rapport nr 2/1993 Timbro, Stockholm, 1993.
Jareborg, Nils. Brotten. Tredje häftet. Brotten mot allmänheten och staten, 2 upp., Stockholm, 1986.
Jermsten, Henrik. Konstitutionell nödrätt, Stockholm, 1992.
Jägerskiöld, Stig. Svensk tjänstemannarätt, del 1, Uppsala, 1956, del 2:1, Uppsala, 1959, del 2:2, Uppsala, 1961 och del 2:3 (register), Uppsala, 1972.
Kanger, Thomas och Gummesson, Jonas. Kommunistjägarna. Socialdemokraternas politiska spionerі mot svenska folket, Stockholm, 1990.
Karlson, Nils. "Grundlagen, demokratin och tidsandan – om bakgrunden till 1974 års regeringsform, Sveriges konstitution" i Makt utan motvikt. Om demokrati och konstitutionalism, Stockholm, 1999, s. 1–35.
Kirchheiner, Hendrik Hoye. "Af hensyn til mennesket. Den demokratiske baggrund for Rigsdagens Ombudsman-institut" i StvT 1967, s. 282–292.
Kjellén, Rudolf. Justitieombudsmannen och författningen, Stockholm, 1911.
Kokk, Enn. Vitbok. Militärens hemliga nätverk i arbetarrörelsen, Stockholm, 2001.
Kleineman, Jan. "De offentliga rättssubjektens skadeståndsansvar – offentligrättslig reglering med privaträttslig metod" i JT 1991-92, s. 63–97.

Kumlien, Mats. Uppfostran och straff. Studier kring 1902 års lagstiftning om reaktioner mot ungdomsbrott, Stockholm, 1997.
– Continuity and Contract, manuskript under publicering.
Kvarnström, Lasse, Waldermarson Ylwa och Åmark, Klas. I statens tjänst. Statlig arbetsgivarpolitik och fackliga strategier 1870–1930, Lund, 1996.
Lagerqvist, Lars och Nathorst-Böös, Ernst. Vad kostade det?, 3:e uppl., Stockholm, 1993.
Lagerroth, Fredrik. 1809 års regeringsform. Dess ursprung och tolkning, Stockholm, 1942.
Larsen, Kaj. "Folketingets ombudsman" i Juridisk grundbog, del 4, Forvaltningen, København, 1989, s. 226–253.
– "The Parliamentary Ombudsman" i The Danish Ombudsman, København, 1995, s. 39–77.
Lavin, Rune. "En JO:s syn på domskrivningen i förvaltningsdomstol" i FT 1999, s. 61–72.
Leidhammar, Börje. "Anmälan av Jesper Ekroths avhandling: JO-ämbetet. En offentligrättslig studie" i FT 2002, s. 123–129.
Leijonhufvud, Madeleine. "Korruption – ett svenskt problem?" i JT 1996-97, s. 940-963.
Lidberg, Carl Gustaf. "JO:s ämbetsberättelse för år 1967" i FT 1968, s. 308–316.
Lind, Johan. "Reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt" i SvJT 1965, s. 430–435.
Lindberg, Gunnel. "Dags att se över reglerna om forum privilegiatum" i JT 2001-02, s. 335–355.
– Tjänstefels- och disciplinansvar för åklagare och domare. En genomgång av lagstiftning och åtalspraxis m.m. Studie på uppdrag av Riksåklagaren, Stockholm, 2002.
Lundblad, Claes. "Om en säregen historia – och om domstolarnas integritet" i Advokaten 2002, nr 8, s. 20–21.
Lundin, Olle. Kommunal revision. En rättslig analys, Uppsala, 1999.
Lundström, Olle. "Om riksdagens militieombudsman" i FT 1962, s. 266–291.
Lundquist, Lennart. Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos, Lund, 1998.
Lännergren, Bengt. "Några synpunkter på JK-ämbetet" i SvJT 1974, s. 449–458.
Madell, Tom. "Kvalitetsgarantier inom kommunal verksamhet" i SvJT 2002, s. 483–513.
Malmgren, Robert. Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, Stockholm, 1921.

Marcusson, Lena. Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, Uppsala, 1989.
– "Statstjänstemannen – en art i utdöende?" i Rättsvetenskapliga studier tillägnade Carl Hemström av professorskolleger i Uppsala, De lege, juridiska fakulteten i Uppsala, årsbok, årgång 6, 1996, s. 195–207.
– "Vem är Broder Jacob? En jämförelse mellan den svenske justitieombudsmannen och den europeiske ombudsmannen" i De lege, juridiska fakulteten i Uppsala, årsbok, årgång 7, 1997, s. 267–292.
Mathiassen, Jørgen. Forvaltningspersonellet. København, 1990.
Matz, Walter. "Domstol eller myndighet?" i SvJT 1996, s. 665–667.
Melander, Carl Gustaf. Svenska riksdagens justitieombudsman. En statsrättslig undersökning, Uppsala, 1908. Cit. Melander, 1908.
– "Justitieombudsmannen och ämbetsmännen. Ett a-propos för dagen" i StvT 1908, s. 105–109. Cit. Melander, 1908, II.
– "Tillkomsten af bestämmelserna om granskningen af justitieombudsmannens ämbetsförvaltning. Ett stycke konstitutionell historia." i StvT 1909, s. 108–120.
Modéer, Kjell Å. Juridiska yrkesroller i ett rättshistoriskt perepektiv, Lund, 1989.
– "Optimala rättsliga kulturer? Om modernitet och tradition i rättskulturen" i JT 1999-2000, s. 71–87.
Myrberg, Israel. Om tjänstemäns oavsättlighet. En redogörelse för svensk praxis, Malmö, 1925.
– Om statstjänstemäns oavsättlighet. En rättsdogmatisk undersökning. Uppsala, 1930.
Naumann, Erik. "Om centralförvaltningen under Karl XII:s tid" i Karl XII. Till 200-årsdagen av hans död, utgiven av Samuel E Bring, Stockholm, 1918, s. 533–566.
– "Justitiekanslersämbetet. Några drag ur dess utveckling" i Historiska studier tillägnade Ludvig Stavenow, 1924, s. 221–250.
Nelson, Alvar. Brott och nåd. Studier i svensk statsrätt och straffrätt, Stockholm, 1953.
Nerd, Mari. "Om JO:s värv och verkan" i Tidskrift för rättssociologi 1983/84, s. 145–159.
Nergelius, Joakim. Konstitutionellt rättighetsskydd. Svensk rätt i ett komparativt perspektiv, Stockholm, 1996.
– "Kontrollmakten i 12 kap. regeringsformen – några reflektioner" i Festskrift till Fredrik Sterzel, Uppsala, 1999, s. 205–218.
– Förvaltningsprocess, normprövning och europarätt, Stockholm, 2000.
Nilsson, Axel. "JK:s granskning av ärendeförteckningar" i FT 1969, s. 306–308.

Nilsson, Torbjörn. "Staten och den oavsättlige ämbetsmannen – ett komplicerat förhållande" i StvT 1999, s. 113–137.
Nilsson-Stjernquist, Nils. "Frågan om inrättande av nya riksdagens ombudsmän" i StvT 1947, s. 320–328.
Nobel, Peter. "En ombudsman för mänskliga rättigheter eller Hur många offentligrättsliga ombudsmän skall vi ha i Sverige?" i De lege, juridiska fakulteten i Uppsala, årsbok, årgång 2, 1992, s. 251–263.
Nordskov Nielsen, Lars. "The Ombudsman in the Future" i The Danish Ombudsman, København, 1995, s. 117–131.
Nordström, Clas. "Politisk ansvar, vad är det ?" i FT 1980, s. 1–11.
Nordquist, Jonas. Domstolarna i det svenska politiska systemet. Om demokrati, juridik och politik under 1900-talet, Stockholm, 2001.
Norée, Annika. Laga befogenhet. Polisens rätt att använda våld, Stockholm, 2000.
Nygren, Rolf. Disciplin, kritikrätt och rättssäkerhet. Studier kring militieombudsmannaämbetets (MO) doktrin och tillkomsthistoria 1901–1915, Stockholm, 1977.
– Subordination och enskild integritet. Studier kring ett militärt rättssäkerhetskomplex, Stockholm, 1981.
– "Vad är egentligen 'riktigt svenskt' i den svenska rätten?" i SvJT 1998, s. 103–109.
– "Sex brytpunkter i svensk konstitutionell rätt" i Demokratins konstitutionella val, Stockholm, 2001, s. 15–48.
Olrik, Eyvind. Almindelig Borgerlig Straffelov af 10 februari 1866 med henvisninger og domsoversigter", København, 1902.
Os, Audvar. "Ombudsmannen for Forsvaret i Norge" i StvT 1952, s. 405–413.
Peczenik, Aleksander. Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation, Stockholm, 1995.
– "Värdenihilismen och den konstruktiva juridiken" i JT 1998-99, s. 462–490.
Persson, Carl och Sundelin, Anders. Utan omsvep. Ett liv i maktens centrum, Stockholm, 1990.
Peterson, Claes. "En god ämbetsman är bättre än en god lag. Frågan om justitiekanslern som en allmogens besvärsinstans i klagomål över kronobetjänternas ämbetsutövning (1747–1752)" i Administrasjon i Norden på 1700-talet, Olso, 1985, s. 307–337. Cit. Peterson, 1985, I.
– "1734 års lag – en medeltida lagbok eller en upplysningskodifikation? Till frågan om synen på lagändring i det förliberala samhället" i Studier i äldre historia tillägnade Herman Schück 5/4 1985, Stockholm, 1985, s. 273–299. Cit. Peterson, 1985, II.

Petersson, Olof. Rättsstaten. Frihet, rättssäkerhet och maktdelning i dagens politik, Stockholm, 1996.
– "En demokratisk och handlingskraftig rättsstat" i Festskrift till Fredrik Sterzel, Uppsala, 1999, s. 239–256.
Petrén, Gustaf. "Justitieombudsmannen och förvaltningen" i FT 1948, s. 28–31.
– "Justitieombudsmannens uppsikt över förvaltningen" i FT 1953, s. 79–95.
– "Recension av 'JO – riksdagens ombudsmän' av Bertil Wennergren" i FT 1969, s. 309–312.
– "Domstolarnas ställning enligt 1974 års regeringsform" i SvJT 1975, s. 1–14.
– "Den offentliga tjänsten i omvandling" i Svensk rätt i omvandling. Studier tillägnade Hilding Eek, Seve Ljungman och Folke Smitdt, Stockholm, 1976, s. 377–387.
– "JO:s tillsyn enligt 12 kap. 6 § RF" i FT 1984, s. 304–313.
– Medborgaren och rättsstaten. Artiklar och uppsatser i urval av Paul-Anders Paulson, Stockholm, 1991.
Petrén, Gustaf och Ragnemalm, Hans. Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, Stockholm, 1980.
Popper, Karl R. Det öppna samhället och dess fiender. del 1. Platons tjuskraft, Stockholm, 1980.
Ragnemalm, Hans. "Regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Synpunkter på verksledningskommitténs grundlagstolkning" i FT 1986, s. 1–13.
– "Justitieombudsmannen och regeringsrätten" i FT 1994, s. 297–307.
Regner, Göran. "Domstolarna och kontrollmakten" i Festskrift till Fredrik Sterzel, Uppsala, 1999, s. 257–272.
Riberdahl, Curt. "De förtroendevaldas politiska och juridiska ansvar" i FT 1979, s. 119–142.
– "Något om kommunalt 'domstolstrots'" i FT 1986, s. 103–121.
Robertson, John. "The Danish Ombudsman: New Zealand's Precedent" i The Danish Ombudsman, København, 1995, s. 33–38.
Ross, Alf. Hvorfor demokrati? København, 1946.
Rothstein, Bo. Den korporativa staten, Stockholm, 1992.
Rowat, Donald C. "The Worldwide Spread of an Institution" i Festskrift til Folketingets ombudsmand professor, dr. jur. Stephan Hurwitz, København, 1971, s. 433–445.
– "Why an Ombudsman to Supervise the Courts?" i The International Ombudsman Anthology, Selected Writings from the International Ombudsman Institut, Hauge, 1999, s. 527–538.
Rudholm, Sten. "Justitiekanslersämbetet 250 år" i SvJT 1964, s. 1–16.

Sandström, Marie. Die Herrschaft der Rechtswissenschaft, Stockholm, 1989.
– "Rätt eller vetenskap? Till frågan om rättsvetenskapens nytta" i SvJT 2002, s. 282–292.
Smith, Eivind. "Sverige som konstitutionell demokrati" i SvJT 2000, s. 11–35.
Sterzel, Fredrik. Riksdagens kontrollmakt, Stockholm, 1969.
– Parlamenterismen i författningen, Stockholm, 1983.
– Författning i utveckling, Uppsala, 1998.
Stjernquist, Nils. "Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?" i StvT 1984, s. 211–226.
Strandberg, Urban. Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962–1994, Hedemora, 1998.
Strömberg, Håkan. "Får inte vem som helst klaga hos JO?" i FT 1986, s. 94.
– Allmän förvaltningsrätt, 21:e uppl., Malmö, 2002.
Strömholm, Stig. "Användning av utländskt material i juridiska monografier. Några anteckningar och förslag" i SvJT 1971, s. 251–263.
Styffe, Carl Gustaf. Samling af instructioner rörande den civila förvaltningen i Sverige och Finnland, Stockholm, 1856.
Sundberg, Halvar G. F. "Några anteckningar till SL 25:22" i SvJT 1928, s. 129–141.
– "Förvaltningen och rättsäkerheten" i SvJT 1935, s. 321–335.
– Kommunalrätt, Stockholm, 1964.
– "Lag och rätt i kommunstyrelsen" i FT 1966, s. 1–43.
Sundberg, Jacob W F. Fr. Eddan t. Ekelöf. Repetitorium om rättskällor i Norden, 2:a uppl., Stockholm, 1990.
Sundin, Jan. "Långa handläggningstider hos domstolar och myndigheter – men även hos JO" i SvJT 1992, s. 334–336.
Sundell, Jan-Olof. Tysk påverkan på svensk civilrättsdoktrin 1870–1914, Stockholm, 1987.
– "Legalitetsprincipen inom svensk straffrättshistoria" i JT 1994-95, s. 95–112.
Svensson, Helene. "Högbroforssaken" i SvJT 1994, s. 497–512.
Swanström, Kjell. "Handläggningstiderna hos JO" i SvJT 1992, s. 516–517.
Søndergaard Jens. "Fortegnelse over Stephan Hurwitz' værker" i Festskrift til Folketingets ombudsmand professor, dr. jur. Stephan Hurwitz, København, 1971, s. 591–627.
Tarschys, Daniel. "Regeringens styrformer" i Att styra riket. Regeringskansliet 1840–1990, Uddevalla, 1990, s. 222–246.
Thelin, Krister. "Kvalitet i dömandet" i JT 1998-99, s. 757–763.

Tobisson, Lars F. Framväxten av statstjänstemännens förhandlingsrätt, Nyköping, 1973.
Warnling-Nerep, Wiweka. Kommuners lag- och domstolstrots, Stockholm, 1995.
– "Skall kommunpolitiker bestraffas för kommunens bristfälliga resurser?" i JT 1995-96, s. 592–602.
– "'Påtvingat kroppsligt ingrepp' (RF2:6) och JO:s rättsvägledande funktion" i FT 2002, s. 19–42.
Wedberg, Birger. "Justitiekanslern och Högsta domstolen 1809–40" i StvT 1934, s. 325–362.
– Karl XII på justitietronen, Stockholm, 1944.
Wennergren, Bertil. JO – riksdagens ombudsmän, Stockholm, 1969.
– "JO-ämbetet i tiden" i FT 1977, s. 205–213.
– I statens tjänst, 5:e uppl., Stockholm, 1990.
– "Order och lydnad" i De lege, juridiska fakulteten i Uppsala, årsbok, årgång 2, 1992, s. 151–164.
– "Offentlig förvaltning. Norm – beslut – delegation – tillsyn" i FT 1994, s. 123–151.
– "Den svenska modellen och grundlagen" i FT 1998, s. 97–119.
– Offentlig förvaltning i arbete. Om verksamheten och ärendehandläggningen i stat och kommun, Stockholm, 2000.
Wetter, Folke. "Om förhållandet mellan disciplinärt och allmänt ansvar för civila tjänstemän" i Festskrift tillägnad Vilhelm Lundstedt, Uppsala, 1947, s. 314–343.
Wieslander, Bengt. JO-ämbetet i Sverige, Stockholm, 1995.
Zaremba, Maciej. "JO exportversionen. Lagens väktare" i Moderna tider, nr 52, årgång 6, 1995, s. 22–29.
Åqvist, Gösta. Kungen och rätten, Stockholm, 1989.

Register över rättsfall m.m.

Arbetsdomstolens domar

	avsnitt
AD 1932:100	9.4
AD 1982:18	10.4, 11.5, 14.3.1
AD 1983:129	11.1.3
AD 1985:10	11.5, 12.1.4
AD 1986:15	12.2.3
AD 1996:78	11.1.5, 14.3.3

Uttalanden m.m. publicerade i Folketingets ombudsmands beretning (FOB)

	avsnitt
FOB 1977.435	13.3
FOB 1982.156	13.3
FOB 1983.101	13.3
FOB 1983.205	13.3

JO-beslut och andra yttranden publicerade i JO:s ämbetsberättelse

	avsnitt
JO 1819 s. 3	4.2.5
JO 1840/41 s. 4	4.2.4
JO 1844 s. 4	4.2.4
JO 1854 s. 1	4.2.4
JO 1959 s. 5	4.2.4
JO 1859 s. 9	4.2.4
JO 1860 s. 5	4.2.4
JO 1870 s. 103	4.2.2

JO 1871 s. 120 4.2.3
JO 1896 s. 4 4.2.3
JO 1910 s. 4 5.1.3, 5.1.6
JO 1916 s. 188 6.2.1, 8.1
JO 1917 s. 11 6.2.1
JO 1926 s. 223 5.1.4, 7.1.2
JO 1929 s. 46 5.1.4, 7.1.2
JO 1936 s. 130 5.1.3
JO 1936 s. 230 7.1.2
JO 1939 s. 113 8.1
JO 1943 s. 67 5.1.5
JO 1945 s. 167 7.2.4, 14.3.4
JO 1953 s. 280 7.2.2
JO 1954 s. 26 7.2.2
JO 1955 s. 205 7.2.2
JO 1958 s. 14 7.1.3
JO 1958 s. 207 5.1.6
JO 1964 s. 453 12.1.4
JO 1965 s. 201 8.4.2, 12.1.4
JO 1967 s. 508 11.1.6
JO 1969 s. 414 9.3.2
JO 1970 s. 278 4.2.3
JO 1970 s. 280 14.1.3
JO 1970 s. 484 11.1.1, 14.3.2
JO 1971 s. 323 4.2.3
JO 1971 s. 491 9.4
JO 1972 s. 298 11.2.6
JO 1973 s. 211 9.3.4
JO 1973 s. 258 7.3, 9.3.4
JO 1973 s. 563 11.1.2, 11.2.5
JO 1973 s. 611 9.3.4
JO 1975 s. 40 11.1.6
JO 1975 s. 50 4.2.5, 5.1.6, 9.3.4, 10.1, 10.4 ,10.5, 14.3.3
JO 1975 s. 55 4.2.5, 5.1.6, 9.3.4, 10.1, 10.5, 14.3.3
JO 1975 s. 273 8.4.2, 9.3.4
JO 1975/76 s. 89 9.3.4
JO 1975/76 s. 132 9.3.4, 14.3.3
JO 1975/76 s. 475 5.1.4, 7.2.2, 11.1.5, 11.4, 11.5
JO 1976/77 s. 49 9.3.4, 14.3.3
JO 1976/77 s. 165 10.4
JO 1976/77 s. 205 11.1.3, 12.1.4
JO 1977/78 s. 19 11.2.6, 14.2.1

JO 1977/78 s. 242 11.2.4
JO 1978/79 s. 34 11.2.6
JO 1979/80 s. 459 11.2.6, 14.3.2
JO 1983/84 s. 265 11.2.6
JO 1985/86 s. 19 11.1.3
JO 1985/86 s. 310 10.4
JO 1986/87 s. 74 11.1.3
JO 1986/87 s. 272 11.2.6
JO 1987/88 s. 19 11.1.3
JO 1987/88 s. 43 11.1.3
JO 1987/88 s. 50 11.1.3
JO 1987/88 s. 64 11.1.3
JO 1988/89 s. 19 11.2.6
JO 1988/89 s. 178 11.2.6
JO 1988/89 s. 378 12.1.2, 14.1.3
JO 1989/90 s. 23 11.2.6
JO 1989/90 s. 36 14.2.2
JO 1989/90 s. 363 11.2.6
JO 1989/90 s. 403 11.4
JO 1989/90 s. 405 12.2.2
JO 1989/90 s. 435 12.1.4
JO 1990/91 s. 24 14.3.3
JO 1990/91 s. 56 12.2.5
JO 1990/91 s. 186 13.3
JO 1990/91 s. 240 12.2.5
JO 1991/92 s. 35 14.3.3
JO 1991/92 s. 44 12.2.5
JO 1992/93 s. 110 12.1.4, 12.2.3, 14.3.2
JO 1992/93 s. 319 14.3.3
JO 1993/94 s. 173 12.1.4
JO 1993/94 s. 304 12.2.5
JO 1994/95 s.115 11.5, 12.1.4
JO 1994/95 s. 301 12.2.5
JO 1994/95 s. 547 12.1.4
JO 1994/95 s. 607 12.1.4
JO 1995/96 s. 29 14.3.4
JO 1996/97 s. 446 12.2.5
JO 1996/97 s. 505 12.1.4
JO 1997/98 s. 66 14.2.2
JO 1998/99 s. 37 14.2.2
JO 2001/02 s. 250 12.3

MO-beslut och andra yttranden publicerade i MO:s ämbetsberättelse

	avsnitt
MO 1933 s. 223	6.2.3, 7.3
MO 1958 s. 17	6.2.3

Nytt juridiskt arkiv avd. I (NJA)

	avsnitt
NJA 1892 s. 338	5.1.6
NJA 1898 s. 1	5.1.2
NJA 1899 s. 299	5.1.6
NJA 1903 s. 436	5.1.2
NJA 1907 s. 399	5.1.6
NJA 1915 s. 10	5.1.6
NJA 1917 s. 68	5.1.2
NJA 1920 s. 653	5.1.1
NJA 1928 s. 324	8.1
NJA 1931 s. 183	5.1.6
NJA 1931 s. 377	5.1.2, 7.2.1
NJA 1932 s. 361	7.2.1
NJA 1933 s. 203	7.2.1
NJA 1933 s. 727	7.1.2
NJA 1935 s. 1	7.1.2
NJA 1936 s. 141	5.1.5
NJA 1937 s. 656	7.2.1
NJA 1939 s. 216	7.2.1
NJA 1943 s. 26	5.1.2, 7.2.1
NJA 1945 s. 720	5.1.6
NJA 1948 s. 717	5.1.1
NJA 1949 s. 75	5.1.6
NJA 1949 s. 242	7.2.1
NJA 1951 s. 111	5.1.6
NJA 1953 s. 461	14.1.3
NJA 1956 s. 445	7.2.1
NJA 1957 s. 352	11.1.4
NJA 1983 s. 3	11.1.6, 14.3.3
NJA 1985 s. 696	11.1.6, 14.3.3
NJA 1987 s. 426	14.3.3
NJA 1987 s. 535	11.1.6, 14.2.3, 14.3.3
NJA 1987 C 35	4.2.3, 10.6, 13.3

NJA 1988 s. 269 14.1.3
NJA 1989 s. 191 14.3.3
NJA 1990 s. 401 14.1.3
NJA 1990 s. 542 12.2.2
NJA 1991 s. 138 14.3.3
NJA 1993 s. 216 14..3.2
NJA 1994 s. 325 12.2.2
NJA 1995 s. 204 14.3.3
NJA 1996 s. 307 12.2.2
NJA 1999 s. 275 11.1.4
NJA 2001 s. 755 2.2, 12.2.2, 12.2.5

Opublicerat material

avsnitt
JK-utredning 1979-05-17, dnr 2520-77-20 14.3.4

Regeringsrättens Årsbok

avsnitt
RÅ 1933 s. 258 7.2.2
RÅ 1984 2:80 13.1.3
RÅ 1989 not 131 10.6
RÅ 1992 not 113 10.6
RÅ 1992 not 221 10.6
RÅ 1992 not 280 10.6
RÅ 1994 ref. 31 14.1.3
RÅ 1994 not 243 10.6
RÅ 1995 not 104 10.6
RÅ 1996 ref. 25 14.2.2
RÅ 1997 ref. 18 14.1.3
RÅ 1999 ref. 51 14.1.3
RÅ 1999 ref. 75 14.1.3
RÅ 2000 ref. 16 14.1.3

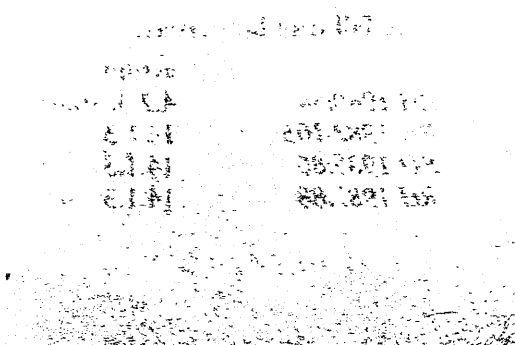
Rättsfall från hovrätterna

avsnitt
RH 1980:54 4.2.3, 10.6, 13.3
RH 1982:105 14.1.3
RH 1985:86 14.1.3
RH 1987:88 14.1.3

RH 1988:73 14.3.3
RH 1991:88 14.1.3
RH 1992:13 2.2, 14.3.3
RH 1994:70 11.1.5, 11.5, 12.2.2, 14.2.3, 14.3.3
RH 1994:86 12.2.2
RH 1995:140 12.2.3
RH 1995: 99 14.2.3
RH 1996:24 12.2.2
RH 1997:40 14.1.3
RH 1999:76 14.1.3

Ugeskrift for Retsvæsen

avsnitt
U 1965.103 13.2
U 1973.231 13.2
U 1995.672 4.2.5, 13.3



Sakregister

I detta register anges i en del fall endast i vilket eller vilka avsnitt som olika företeelser behandlas i någon mening litet mer utförligt. Orden förekommer sålunda vanligen i fler avsnitt än vad som här anges. Om ett ord förekommer frekvent i stora delar av ett huvudavsnitt anges endast detta.

A

Arbetsdomstolen 11.1.2, 11.1.5, 11.4, 12.3
administrativ chef 11.2.2, 11.2.3, 11.2.4, 11.5
advokatväsendet 5.2, 7.1.2, 7.1.5, 11.3, 12.1.2
allmänt åtal 4.1.2, 11.1.4
anmälningsplikt 11.1.5, 12.2.3
ansvarighetslagen av år 1810 4.2.2, 4.2.4, 5.1.6, 5.3
arbetsordning 9.2.3, 9.2.4, 10.3, 11.2.2, 11.2.4, 12.1.3, 12.1.4
arbetsmarknadsdemokrati 1.3, 9.3.2, 11.1.1, 11.1.5, 11.5, 12.2.5, 14.1.1
avsked 2.2, 11, 12.1.4, 12.2.3, 12.3, 14.2.3
avstängning 11.1.2, 11.1.5, 11.2.4, 11.5, 12.1.4
avsättning 5.1.1, 5.1.3, 7.2.1, 7.2.2, 8.3.2, 9.3.1, 11.1.1, 11.1.2, 11.5, 12.3, 13.3

B

beskattningsmakt 2.1, 4.1.1
byråchef 7.1.3, 7.2.2, 11.1.5, 11.2.2, 11.3

C

Chefs-JO 12.1.3, 12.1.4, 12.2.4, 12.2.5, 12.3, 14.1.2, 14.1.3
Civilkommissionen 6.1.1

D

demokrati 2.1, 10.1, 13.4, 14.3.1
disciplinansvar 5.1.2, 5.1.4, 7.2.2, 9.3.2, 10.6, 11, 12.2.3, 12.3, 13.2, 13.3, 14.2.2, 14.3.3
domare, domstolar 1.3, 2.2, 4.1.1, 4.2.2, 4.2.4, 5.1.2, 5.1.6, 5.3, 6.1.1, 6.2.4, 7.1.2, 7.3, 9.3.2, 9.4, 10.4, 11.1.5, 13.2, 14.1.1, 14.2.2, 14.2.3

E

EO 14.3.4
Enskiftesverket 4.1.2
Europakonventionen om mänskliga rättigheter 13.3
extraordinärt rättsinstitut 8.1, 8.5, 9.2.2, 9.2.3, 9.4, 10.2, 10.6,

11.1.6, 11.2.2, 12.1.2, 12.1.3, 14.2.2, 14.3.4
erinringsförfarande 4.1.2, 4.2.4, 5.1.4, 5.1.5, 5.2, 5.3, 6.2.4, 7.1.5, 7.2.4, 8.4.2, 9.2.4, 9.4, 11.2.6, 11.5, 12.2.5, 14.1.2

F

felaktig myndighetsinformation 11.1.6
FO 7.2.4, 13, 14.1.2
Folketinget 13
folksuveränitet 10.1, 10.4, 10.6, 14.3.1
forum privilegiatum 4.2.2, 5.1.4, 5.1.5, 7.1.5, 7.2.2, 7.3, 8.3.2, 9.3.2, 10.1, 11.2.3
frihetstiden 2.1, 3.2, 3.3, 4.2.1, 5.1.1
fullmaktsanställda 5.1.1, 5.1.2, 5.1.4, 5.3, 11.1.2, 11.1.5, 12.1.4, 12.2.3, 13.2, 14.1.1
förenings- och säkerhetsakten 2.1
förmans befallning 5.1.6, 9.3.1, 9.4, 10.4
förhandlingsfrihet, förhandlingsrätt 5.1.1, 5.3, 9.3.2, 11.1.5, 14.1.1
försvarsväsendet 6, 9.1, 9.4
förtroendeämbete 4.2.2, 6.3, 9.4, 10.2, 11.2.2, 11.2.3, 14.1.2, 14.1.3, 14.3.4
förordningen om lagarnas verkställighet av år 1766 3.2

G

Generalinspektorn 3.1
Generalriksschultzen 3.1
generaldirektör 5.1.4, 11.1.5, 11.4
GRF av år 1809 2.1, 4.1.1, 4.2.1, 4.2.2, 4.3, 5.3, 9.1, 10.1, 10.6
GRO av år 1866 2.1, 4.2.2, 6.1.2, 7.1.2, 9.1, 10.1, 10.6
den gustavianska tiden 2.1, 3.3, 4.2.5, 5.1.1

H

Högsta domstolen 4.1.1, 4.2.2, 4.2.4, 5.1.5, 6.1.2, 6.1.3, 7.1.2, 7.1.3, 7.1.5, 7.2.4, 10.1, 11.1.6, 12.1.2
den Högste ombudsmannen 3.1

I

IB-affären 9.3.4, 10.2, 14.3.4
ideell skada 11.1.6
inhibition 12.1.2, 12.1.3, 14.3.4

J

JO, se innehållsförteckningen
JO, definition av förkortningen 1.3
JK 1.3, 3.2, 3.3, 4.1.2, 4.2.5, 6.1.2, 7.1.5, 11.3, 11.1.6, 11.4, 14.2.1, 14.2.2
juristexamen 4.2.2, 4.2.4
justitieråd 4.1.1, 4.2.2, 7.1.2, 7.1.5, 10.1, 10.2, 12.2.1, 12.2.3, 14.2.2

K

det karolinska enväldet 3.1, 5.3, 10.5
kanslichef 8.1, 11.1.6, 11.2.2, 12.2.3, 12.2.5
klagomursfunktion 11.2.2, 12.2.5, 12.3, 14.1.3, 14.2.1, 14.3.4
kollektivavtal 9.3.2, 11.1.5, 12.2.3, 14.3.2
kontrollmakt 2.1, 4.1.1, 4.2.1, 4.3, 10.1, 10.6
Kammarkollegium 4.1.2
kommunalt självstyre 4.2.2, 8, 9.2.2, 12.1.4, 14.2.3

kommunaltjänstemän 4.2.2, 5.1.1, 8, 14.2.3
kommunfullmäktige 5.1.3, 8.1, 8.5, 9.3.2, 11.2.2, 11.3, 11.5, 12.1.4, 14.2.3
konstitutionalism 1.2, 2.1, 4.1.1
kumulerade fel 11.1.6, 14.3.3

L
lag- och domstolstrots 8.5, 12.1.3, 12.2.1, 14.2.3
lagförklaring 4.1.1, 4.2.3, 6.1.3, 7.1.3, 8.3.2, 12.1.2, 12.1.3, 14.3.4
lag- och normprövning 5.1.6, 10.6
laglighetsprövning 5.1.6, 10.6, 13.3
lagrådet 12.1.4, 12.2.1
legalitet 2.1, 3.1, 4.2.2, 5.1.1, 5.3, 13.2, 13.4, 14.1.2
legalitetsprincipen 2.1, 5.1.2, 7.2.2, 11.1.6, 12.2.2
LOA 11.1.5, 11.4, 11.5, 12.1.5, 12.2.3, 12.3, 14.3.3
lydnadsplikt 5.1.6, 5.3, 9.3.1, 9.3.2, 9.4, 10.4, 10.5, 13.2, 13.3, 13.4
lämplighetsbedömningar 5.2, 8.4.2, 8.5, 10.6, 9.4, 11.2.2, 11.2.3, 11.2.6, 14.1.3, 14.2.2
löneavdrag 7.2.2, 11.1.5, 12.2.3, 13.2

M
maktdelning 2.1, 4.2.2, 4.3, 10.1, 10.6
militiestraffrätt 1.3, 5.1.6, 6
ministerstyrelse 5.1.6, 10.4, 10.5, 10.6, 13.2, 13.3, 13.4, 14.2.3, 14.3.1
misstroendeförklaring 10.1, 14.3.1
MO, inrättandet av 6
MO, avskaffandet av 9
mutbrottslighet 5.1.3, 7.2.1, 9.3.1, 11.1.2, 11.1.4, 11.5, 13.2
myndighetsmissbruk 11.1.2, 11.1.3, 11.2.2, 11.2.5, 11.5, 12.3
myndighetsutövning 5.1.5, 11, 12.2, 12.3, 14.3.2, 14.3.3
mål- och resultatstyrning 10.5, 10.6, 11.5, 14.2.3, 14.3.3

N
Nedre justitierevisionen 3.2, 3.3, 4.1.2
NO 7.2.4
nöd, nödrätt 10.1, 10.4

O
oavsättlighetsprincipen 5.1.1, 9.3.2, 10.4, 14.1.1, 14.1.2
objektiv ansvarsfrihetsgrund 5.1.6, 9.3.1, 9.4
offentlighetsprincipen 3.2, 4.1.1, 9.2.3, 12.1.3, 14.3.4
officialprincipen 5.1.4, 12.1.4, 14.3.2
Opinionsnämnden 4.1.1

P
parlamentarism 2.1, 4.2.5, 4.3, 10.1
partiellt ämbetsansvar 7.2.1, 8.1, 8.2, 8.5, 9.3.1, 11.1.1, 11.1.3, 11.3, 11.5, 13.2
passivitetsregeln 11.1.6
personligt moment 7.3, 9.1, 9.3.2, 9.3.4, 9.4, 12.1.2, 12.1.3, 12.3, 13.1, 13.3, 14.1.2
polistjänsteman 9.4, 11.1.5, 14.2.3, 14.3.3
prejudikat 7.2.4, 8.5, 11.1.3, 14.1.3, 14.2.2
preskription 7.2.1, 8.3.2, 9.3.2, 11.2.2, 11.2.4, 12.1.4

principalansvar 5.1.5, 11.1.6
projekt, projektverksamhet 11.2.6, 12.1.2, 12.2.5

R
regeringsråd 7.1.1, 7.1.2, 10.2, 12.2.1, 12.2.3
Regeringsrätten 5.1.4, 5.1.6, 6.1.2, 8.3.1, 8.5, 11.1.6, 11.2.6, 12.1.4, 14.1.3, 14.2.2
ren förmögenhetsskada 11.1.6
RF av år 1974 1.1, 2.1, 8.5, 10, 14.3.1
riksdagsordningen av år 1810 4.2.2
riksrätt 3.3, 4.1.1, 4.2.2, 4.2.4, 4.2.5, 6.1.2, 7.1.3, 10.1, 13.2, 13.3, 14.2.1
RO av år 1974 10.1, 10.3
RÅ; Riksåklagaren 7.1.5, 7.3, 10.4, 11.1.5, 11.3, 11.4
rättskälla, JO-uttalandens ställning som 7.2.4, 7.3, 8.4.2, 9.3.4, 10.6, 11.2.2, 11.2.6, 11.4, 11.5, 13.3, 14.1.3, 14.2.2
rättskällor 1.2, 11.1.3, 13.3, 13.4, 14.1.2, 14.1.3, 14.2.2
rättsstat 2.1, 3.2, 6.3, 14.3.1, 14.3.2

S
sanktionsavgift 14.2.3
sekretess 6.1.3, 10.2, 12.1.2, 12.1.3
självständighetsprincipen 5.1.6, 5.3, 10.4, 10.5, 10.6, 13.2, 14
skadeståndsansvar 5.1.5, 11.1.3, 11.1.6, 11.3, 12.3, 13.2, 14.2.3, 14.3.3
standardregeln 11.1.6
Statens ansvarsnämnd 11.1.5, 11.5, 12.2.3, 14.2.2, 14.3.2
statsråd 4.2.2, 5.1.1, 5.1.6, 5.3, 9.3.4, 10.1, 10.4, 10.5, 11.2.2, 12.1.4
suspension 5.1.1, 5.1.3, 7.2.1, 7.2.2, 8.3.2, 9.3.1, 11, 12.3, 13.2, 13.3

T
tamilsagen 4.2.5, 13.2, 13.3
TF av år 1949 8.3.2, 11.1.4
TFF av år 1812 4.1.1
tjänstefel 5.1.3, 7.2.1, 7.3, 9.3.1, 9.4, 11, 12, 14.2.3, 14.3.2
tjänstemissbruk 7.2.1, 7.3, 9.3.1
tjänstemän 1.3, 5, 10.4, 14.1.1, 14.2.3
tjänsteförseelse 11.1.5, 12.2.3, 14.3.3
tryckfrihetsförordningen av år 1766 3.2
Tryckfrihetskommittén 4.1.1, 4.2.2, 6.1.3, 6.2.4, 7.1.3, 8.3.2
tvåårsregeln 11.2.2, 11.2.3, 12.1.2, 12.1.4, 12.2.3, 12.2, 13.3
tystnadsplikt, brott mot 5.1.3, 7.2.1, 9.3.1, 11.1.2, 11.1.4, 11.5, 13.2

U
uppsägning 2.2, 11.1.5, 12.2.3
uttalandebeslut 10.6, 11.2.6, 11.3, 11.5

V
val av JO 4.2.2, 4.2.4, 4.2.5, 14.1.2
varning 7.2.2, 11.1.5, 12.2.3, 13.2, 13.3
verksstadgan 7.2.2, 7.3, 9.3.1, 9.3.2
verksförordningen 10.4
vite 2.2, 4.1.2, 4.2.3, 8.3.2, 9.2.4, 10.2, 11.2.4, 11.3, 12.1.4, 14.2.3, 14.3.4

vårdslös myndighetsutövning 11.1.2, 11.1.3, 11.2.2, 11.2.5, 11.5, 12.2.2

Å

åtalsimmunitet 4.2.2, 5.3, 7.2.1, 11.1.4, 13.3
åtalsplikt 8.3.1, 11.2.2, 11.2.4, 11.2.6, 12.1.4
åtalsunderlåtelse 5.1.5, 5.3, 6.2.3, 6.2.4, 6.3, 8.3.1, 8.4.2, 8.5, 9.3.4, 9.4, 11.2.6, 11.3, 12.1.4, 12.2.5

Ä

ämbets- och tjänstemän 1.3, 2.2, 4.1.1, 5, 14.1.1
ämbetsansvarsreformen 11, 12.2.1, 13.4, 14.1.1, 14.1.2, 14.3.1, 14.3.2, 14.3.3

Ö

överlämnande av JO-ärenden 4.2.4, 4.3, 9.2.3, 9.2.4, 11.2.2, 12.1.2, 12.1.4
Övre justitierevisionen 3.2



På 1800-talet förelåg ett nära samband mellan tjänstemännens beslutsbefogenheter och deras straffansvar för fel och försummelser. I mitten av 1970-talet upphävdes detta samband genom att ämbetsansvaret avskaffades och det innebar en väsentlig förändring av en viktig beståndsdel i den svenska förvaltningsmodellen. Justitieombudsmannen (JO) var ursprungligen en åklagare som vakade över att tjänstemännen inte åsidosatte sin ämbetsplikt. Såväl den offentliga sektorns expansion som reformeringen av tjänstemannarätten medförde stora förändringar av JO:s arbetssätt och funktioner. I denna bok analyseras JO-ämbetet och dess tillsyn över tjänstemännen i ett laghistoriskt perspektiv, varvid även tjänstefelsansvarets och självständighetsprincipens utformning undersöks.

Författaren är jur. dr. och verksam dels som forskarassistent vid Juridiska fakulteten i Uppsala, dels som lektor vid Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

UPPSALA UNIVERSITETSBIBLIOTEK
16000 002737958

IUSTUS FÖRLAG

ISSN
0282-2040

ISBN
91-7678-537-8